



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA  
U DRUŠTVU ZAGREBAČKI  
HOLDING D.O.O.

Zagreb, prosinac 2018.

## SADRŽAJ

stranica

---

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	7
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	7
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	10
V.	NALAZ	15
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	35



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

---

KLASA:041-01/18-10/9  
URBROJ:613-02-05-18-11

Zagreb, 17. prosinca 2018.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U  
DRUŠTVU ZAGREBAČKI HOLDING D.O.O.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Zagrebački holding 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 12. veljače do 17. prosinca 2018.

## I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je bila provjera korištenja vanjskih usluga u Društvu, što 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 osnovano početkom 2006. pod nazivom Gradsko komunalno gospodarstvo d.o.o. Nastalo je prijenosom poslovnih udjela 22 trgovačka društva u vlasništvu Grada Zagreba. U siječnju 2007. promijenjen je naziv u Zagrebački holding d.o.o. Temeljni kapital je upisan u iznosu 3.177.043.600,00 kn i u 100% - tnom je vlasništvu Grada Zagreba kao jedinog osnivača Društva. Društvo posluje u javnom interesu, a temeljne djelatnosti su komunalna, prometna, tržišna i energetska. Društvo je u 2017. svoju temeljnu djelatnost obavljalo u okviru 16 podružnica, osam trgovačkih društava te jedne ustanove. Poslovno područje komunalnih djelatnosti obuhvaća usluge opskrbe pitkom vodom, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanja javnih površina, održavanja nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanja groblja i krematorija te prijevoz pokojnika. Komunalne djelatnosti obavljane su u okviru podružnica/trgovačkih društava Čistoća, Zagrebački digitalni grad, Gradska groblja, Tržnice Zagreb, Zagrebačke ceste, Zrinjevac i Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. Poslovno područje prometnih djelatnosti obuhvaća usluge prijevoza putnika u javnom prometu i organizaciju prometa u mirovanju. Prometne djelatnosti obavljane su u okviru podružnica Zagrebački električni tramvaj i Zagrebparking. Poslovno područje tržišnih djelatnosti obuhvaća usluge upravljanja i održavanja zgrada, prodaju stanova i poslovnih prostora, izdavačku i izložbenu djelatnost, usluge autobusnog kolodvora, organizaciju putovanja, odmora djece i mladih, ugostiteljstvo i turizam, skladištenje, čuvanje robe, parkiranje teretnih vozila i usluge slobodne zone Zagreb, vanjsko oglašavanje, organizaciju sajmova i kongresa, zbrinjavanje gradskog otpada, građenje, projektiranje i nadzor. Tržišne djelatnosti su obavljale sljedeće podružnice: Autobusni kolodvor Zagreb, Zagrebački velesajam, Robni terminali Zagreb, Vladimir Nazor, Upravljanje projektima, Arena Zagreb, Upravljanje nekretninama, ZGOS; ustanova Gradska ljekarna Zagreb te trgovačka društva Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o., AGM d.o.o., Zagreb plakat d.o.o., Centar d.o.o. i Zagrebačka stanogradnja d.o.o. Poslovno područje energetskih djelatnosti obuhvaća usluge distribucije i opskrbe plinom te proizvodnju električne energije iz deponijskog plina. Energetske djelatnosti su obavljane u okviru trgovačkih društava Gradska plinara Zagreb d.o.o. i Gradska plinara Zagreb - Opskrba d.o.o. Rješenjem Trgovačkog suda u Zagrebu iz prosinca 2017. provedena je podjela Društva osnivanjem novih trgovačkih društava s ograničenom odgovornošću. Zagrebački velesajam i Zagrebački električni tramvaj su izdvojeni iz Društva, a udjele u novim društvima stekao je Grad Zagreb.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupština Društva ima jednog člana Društva, predstavnika Grada Zagreba kao osnivača. Nadzorni odbor ima jedanaest članova, od kojih je jedan predstavnik radnika Društva, a deset članova bira skupština. Od 31. listopada 2014. do 6. ožujka 2015. Društvo je imalo privremenu upraviteljicu Danielu Franić, nakon čega je predsjednik uprave do 15. lipnja 2015. bio Dejan Fičko. Od 16. lipnja 2015. predsjednica uprave je Ana Stojić Deban.

Koncem 2015. Društvo je imalo 10 646 zaposlenika, koncem 2016. je imalo 10 394 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 11 286 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 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 2017.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

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

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednostima nabave, ocjeni rizika te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se radi o Društvu u vlasništvu Grada Zagreba te o vrijednosno značajnijim javnim sredstvima kojima se financiraju komunalne, prometne, tržišne i energetske djelatnosti.

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima za nabavu vanjskih usluga za 2015. - 2017.

Tablica 1

## Zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga za 2015. - 2017.

u kn

Redni broj	Vrsta postupka	2015.			2016.			2017.		
		Broj predmeta	Ugovoreno	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno	Udjel (%)	Broj predmeta	Ugovoreno	Udjel (%)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	79	623.977.381,00	99,6	106	516.122.239,00	99,5	210	1.027.266.065,00	98,5
2.	Pregovarački postupak	1	2.296.000,00	0,4	3	2.026.462,00	0,4	0	0,00	0,0
3.	Usluge iz dodatka II. B	0	0,00	0,0	1	600.600,00	0,1	2	15.373.210,00	1,5
Ukupno		80	626.273.381,00	100,0	110	518.749.301,00	100,0	212	1.042.639.275,00	100,0
Nabava male vrijednosti		2 088	21.192.910,00	-	1 641	19.653.921,00	-	1 600	25.290.091,00	-
Sveukupno		2 168	647.466.291,00	-	1 751	538.403.222,00	-	1 812	1.067.929.366,00	-

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2015. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 5.433.631.000,00 kn, ukupne rashode u iznosu 5.290.334.000,00 kn te dobit u iznosu 120.991.000,00 kn. Za 2016. Društvo je ostvarilo ukupne prihode u iznosu 5.282.222.000,00 kn, ukupne rashode u iznosu 5.171.912.000,00 kn te dobit u iznosu 74.932.000,00 kn. Za 2017. ostvareni su ukupni prihodi u iznosu 5.428.744.000,00 kn, ukupni rashodi u iznosu 5.413.318.000,00 kn te dobit u iznosu 1.704.000,00 kn.

Rashodi za vanjske usluge od 2015. - 2017. iznosili su 2.263.261.000,00 kn, od čega se na 2015. odnosi 617.753.000,00 kn, na 2016. odnosi se 790.711.000,00 kn, te na 2017. odnosi se 854.797.000,00 kn.

Rashodi za vanjske usluge za 2015. u iznosu 617.753.000,00 kn odnose se na usluge održavanja u iznosu 167.244.000,00 kn, komunalne usluge i naknade u iznosu 97.868.000,00 kn, troškove kooperanata u iznosu 52.891.000,00 kn, troškove prijevoznih usluga u iznosu 42.954.000,00 kn, usluge najamnina i zakupnina u iznosu 39.151.000,00 kn, usluge obrade podataka i održavanja računalnih programa u iznosu 37.337.000,00 kn, premije osiguranja u iznosu 30.551.000,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 26.059.000,00 kn, bankovne usluge i troškove platnog prometa u iznosu 11.662.000,00 kn, usluge reklame i promidžbe u iznosu 2.446.000,00 kn te druge vanjske usluge u iznosu 109.590.000,00 kn.

Rashodi za vanjske usluge za 2016. u iznosu 790.711.000,00 kn odnose se na troškove kooperanata u iznosu 185.280.000,00 kn, usluge održavanja u iznosu 160.037.000,00 kn, komunalne usluge i naknade u iznosu 106.227.000,00 kn, usluge najamnina i zakupnina u iznosu 62.475.000,00 kn, troškove prijevoznih usluga u iznosu 45.353.000,00 kn, usluge obrade podataka i održavanja računalnih programa u iznosu 37.915.000,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 32.656.000,00 kn, premije osiguranja u iznosu 28.709.000,00 kn, bankovne usluge i troškove platnog prometa u iznosu 12.018.000,00 kn, usluge reklame i promidžbe u iznosu 4.489.000,00 kn te druge vanjske usluge u iznosu 115.552.000,00 kn.

Rashodi za vanjske usluge za 2017. u iznosu 854.797.000,00 kn odnose se na troškove kooperanata u iznosu 302.897.000,00 kn, usluge održavanja u iznosu 161.280.000,00 kn, komunalne usluge i naknade u iznosu 93.158.000,00 kn, troškove prijevoznih usluga u iznosu 51.277.000,00 kn, usluge najamnina i zakupnina u iznosu 42.228.000,00 kn, usluge obrade podataka i održavanja računalnih programa u iznosu 40.283.000,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 30.235.000,00 kn, premije osiguranja u iznosu 29.299.000,00 kn, bankovne usluge i troškove platnog prometa u iznosu 10.634.000,00 kn, usluge reklame i promidžbe u iznosu 4.773.000,00 kn te druge vanjske usluge u iznosu 88.733.000,00 kn.

Odlukom uprave Društva iz kolovoza 2014. utvrđeno je da Grad Zagreb, Ured za javnu nabavu za Društvo provodi postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ured za javnu nabavu u ime i za račun Društva zaključuje ugovore o nabavi roba, radova i usluga, odnosno izdaje narudžbenice.

Također, svake godine Grad Zagreb i Društvo zaključuju sporazume o utvrđivanju međusobnih prava i obveza u postupcima javne nabave na temelju kojih Ured za javnu nabavu Grada Zagreba kao Središnje tijelo za javnu nabavu provodi i objavljuje postupke javne nabave u elektroničkom oglasniku javne nabave te provodi i objavljuje postupke jednostavne nabave na mrežnoj stranici Grada Zagreba za Društvo i povezana trgovačka društva te zaključuje ugovore o javnoj nabavi i okvirne sporazume. Utvrđeno je da se pod postupcima javne nabave podrazumijevaju i postupci na koje se prema pravilima o procijenjenoj vrijednosti nabave ne primjenjuje Zakon o javnoj nabavi. Također je predviđeno da Središnje tijelo za javnu nabavu u cilju ostvarenja najpovoljnije cijene robe, radova ili usluga u ime i za račun Društva provodi postupke zajedničke nabave te da nakon provedenih postupaka s odabranim ponuditeljima zaključuje ugovore o javnoj nabavi i okvirne sporazume. Tako su za 2015. i 2016. doneseni zaključci o nabavnim kategorijama za koje će se provoditi zajednička nabava. Postupak zaključenja ugovora o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma provodi Društvo. Također, spomenutim Sporazumom je utvrđeno da Društvo za svaki pojedinačni postupak javne nabave Središnjem tijelu za javnu nabavu izdaje pisano ovlaštenje na temelju kojeg Središnje tijelo za javnu nabavu, u ime i za račun Društva, provodi postupak nabave, zaključuje ugovor o javnoj nabavi i dodatke te okvirni sporazum.

Proces nabave se provodi kroz informatičku aplikaciju nabave. Zahtjeve za nabavu roba, radova i usluga pokreću korisnici (podružnice, stručne službe i trgovačka društva), a zaprima, provjerava i obrađuje Služba za nabavu. Služba za nabavu Društva objedinjava nabavu za sve korisnike te prikuplja potrebnu dokumentaciju, podatke, suglasnosti i ovlaštenja od ovisnih društava. Prikupljene podatke objedinjava, provodi kroz aplikaciju, priprema dokumentaciju, troškovnike za zajedničku nabavu te objedinjeno zajedno s ovlaštenjem za provođenje postupaka javne nabave za Društvo dostavlja Uredu Grada Zagreba na pregled i objavu.

Od ukupno zaključenih ugovora za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 2.253.798.878,00 kn, revizijom je obuhvaćeno 47 postupaka nabave vanjskih usluga u vrijednosti 1.408.686.768,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost ili 63,0 %. Obuhvaćeno je 19 postupaka nabave vanjskih usluga za 2015. u vrijednosti 684.340.658,00 kn, 18 postupaka nabave vanjskih usluga za 2016. u vrijednosti 378.022.190,00 kn te deset postupaka nabave vanjskih usluga za 2017. u vrijednosti 346.323.920,00 kn. Obuhvaćena su 42 otvorena postupka nabave vanjskih usluga u vrijednosti 1.355.310.997,00 kn. Odabrani su postupci prema kriteriju značajnosti odnosno postupci u podružnicama i trgovačkim društvima u kojima su troškovi vanjskih usluga bili vrijednosno najznačajniji, a to su podružnice Zagrebački električni tramvaj, Gradska groblja, Čistoća, Zrinjevac, Zagrebačke ceste, Arena Zagreb, Zagrebparking, ZGOS, Tržnice Zagreb, Digitalni grad, Vladimir Nazor, Zagrebački velesajam te trgovačka društva Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Gradska plinara Zagreb d.o.o., Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o., Gradska plinara Zagreb - Opskrba d.o.o. Pored navedenog obuhvaćeno je pet postupaka nabave usluga iz Dodatka II. B u vrijednosti 53.375.771,00 kn, od kojih se 14.693.867,00 kn odnosi na nabavu odvjetničkih usluga za koje je zajednički postupak nabave provodio Grad Zagreb. Ugovori o pružanju odvjetničkih usluga iskazani su u Registru ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma Grada Zagreba te nisu obuhvaćeni u tablici Zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga za razdoblje 2015. - 2017.



## II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom 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. 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. Provjereno je je li Društvo više godina nabavljalo usluge od istih dobavljača. 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.

U postupku revizije pregledani su propisi, unutarnji akti, obavljen je uvid u poslovnu dokumentaciju, analizirane su unutarnje upute i drugi dostupni materijali, obavljeni su intervjui sa zaposlenicima, izravna zapažanja te analiza i usporedba dobivenih podataka.

## 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 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 tablici 2 daje se detaljna razrada kriterija za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga, prema područjima revizije.

Tablica 2

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga,  
prema područjima revizije

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

#### **IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA**

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u troškovima poslovanja Društva.

Ispitivanjem opravdanosti korištenja vanjskih usluga, izborom najpovoljnije ponude i praćenjem 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, u pojedinim slučajevima nisu opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo posluje u javnom interesu, a temeljne djelatnosti su komunalna, prometna, tržišna i energetska. Obavlja poslove radi kojih je osnovano. Tako obavlja djelatnosti i ostvaruje prihode od odlaganja i skladištenja otpada, usluga autobusnog kolodvora, organiziranja sajмова i kongresa, tržnica, pogrebnih djelatnosti, skladištenja i najma, upravljanja objektima, parkiranja, uređenja i održavanja zelenih površina, gradnje i upravljanja projektima, upravljanja i održavanja javnih cesta, održavanja čistoće i odvoza otpada, prijevoza putnika. Dio usluga nabavlja od vanjskih pružatelja usluga.

Društvo je odredilo koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti. Tako je planirano koliko će vode isporučiti potrošačima, distribuirati plina, kilometara ceste održavati, održavati parkovnih površina, zbrinuti otpada, nabaviti i postaviti spremnika za odvojeno prikupljanje iskoristivog otpada i drugo. Od ukupno zaključenih ugovora za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 2.253.798.878,00 kn, revizijom je obuhvaćeno 47 postupaka nabave vanjskih usluga vrijednosti 1.408.686.768,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Kod provođenja nabave za podružnice i trgovačka društva, potrebe za nabavom nisu primjereno obrazložene i opravdane, jer zahtjevi za provođenje nabave ne sadrže obrazloženje potreba za nabavu. Prema odredbama Upute o kolanju i ovjeri financijske dokumentacije Direkcije Društva iz listopada 2014., utvrđena je obveza sastavljanja zahtjeva za provođenje nabave za potrebe Direkcije Društva. Podružnice i trgovačka društva potrebe za nabavom usluga iskazuju kroz aplikaciju nabave, te Službi za nabavu dostavljaju zahtjev za provedbu postupaka nabave i troškovnik s količinama, a u skladu s planom nabave. Služba za nabavu prati provedbu okvirnih sporazuma koji su zaključeni za potrebe podružnica i trgovačkih društava te ih pravovremeno izvješćuje da dostave potrebe za daljnjim provođenjem postupaka. Također, Služba za nabavu na temelju ovlaštenja društava i podružnica u suradnji sa Službom informatike sastavlja zahtjev u aplikaciji za pokretanje postupka nabave. U pojedinim slučajevima količina pruženih komunalnih usluga nije u skladu s planiranom. Tako kod obrade glomaznog otpada i ostalog otpada koji nije biorazgradiv dokumentacijom za nadmetanje su predviđene količine zbrinjavanja za jednogodišnje razdoblje u većim količinama nego što je bila potreba za višegodišnje razdoblje.

U okviru Društva objedinjene su različite djelatnosti, od usluga prijevoza putnika u javnom prijevozu, održavanja čistoće i odvoza otpada, uređivanja i održavanja zelenih površina, upravljanja i održavanje cesta, pogrebnih i srodnih djelatnosti, usluga parkiranja na javnim parkiralištima i u garažama, skladištenja robe i dr. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za komunalne usluge vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe i distribucije plina te sakupljanje i odvoz komunalnog otpada. Za druge komunalne usluge koje Društvo pruža kao primjerice održavanje parkova, košnja trave, obnova travnjaka, održavanje korovišnih površina, sadnja sezonskog cvijeća, održavanje cesta, Društvo nema utvrđene jedinične troškove.

Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za komunalne usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova komunalnih usluga, čime bi se osiguralo učinkovito upravljanje troškovima kao i mogućnost snižavanja pojedinih troškova te posljedično cijene usluge.

Podružnice Društva prate, odnosno evidentiraju prihode i troškove za svaku pojedinačnu uslugu koju obavljaju. Sustav evidentiranja troškova i prihoda u poslovnim knjigama podružnica organiziran je na način da se troškovi iskazuju po radnim jedinicama i djelatnostima odnosno prema vrsti usluge. Sustav evidentiranja prihoda organiziran je na način da je omogućeno praćenje pokrivenosti troškova приходima po svakoj vrsti usluge koje podružnica pruža.

Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Rashodi za vanjske usluge za 2015. iznosili su 617.753.000,00 kn, što čini 11,7 % ukupnih rashoda koji su iznosili 5.290.334.000,00 kn. Rashodi za vanjske usluge za 2016. iznosili su 790.711.000,00 kn, što čini 15,3 % ukupnih rashoda koji su iznosili 5.171.912.000,00 kn. Rashodi za vanjske usluge za 2017. iznosili su 854.797.000,00 kn, što čini 15,8 % ukupnih rashoda koji su iznosili 5.413.318.000,00 kn. Udjeli rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima za 2016. i 2017. su povećani, zbog povećanja troškova kooperanata koji se odnose na izgradnju naselja Podbrežje, izgradnju dnevne bolnice i garaže kliničke bolnice Sveti Duh te izgradnju Srednje škole Jelkovec.

Postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost Društvo je uredilo Pravilnikom o postupku provođenja jednostavne nabave. Navedeno je kako je Društvo obvezno u odnosu na sve gospodarske subjekte poštovati načelo slobode kretanja robe, slobode poslovnog nastana te načelo slobode pružanja usluge te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti te načelo transparentnosti. Određeno je da se za nabavu roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 20.000,00 kn upućuje upit za prikupljanje ponuda jednom gospodarskom subjektu. Može se uputiti prema više gospodarskih subjekata te objaviti na mrežnim stranicama Društva. Za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn upućuje se upit za prikupljanje ponuda najmanje trima gospodarskim subjektima. Rok za dostavu ponuda ne smije biti kraći od pet dana. Pet dana nije dovoljno za podnošenje ponuda. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Nerealni rokovi za pripremu ponuda mogu utjecati na broj i kvalitetu zaprimljenih ponuda.

Za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti veće od 70.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno manje od 500.000,00 kn za radove upućuje se upit za prikupljanje ponuda najmanje tri gospodarska subjekta ili se objavljuje na mrežnim stranicama Društva ili putem Središnjeg tijela za javnu nabavu. Također je određen rok za dostavu ponuda najmanje pet dana od objave na mrežnim stranicama Društva ili Središnjeg tijela za javnu nabavu, odnosno od dana upućivanja upita za prikupljanje ponuda. Određeno je da ovisno o prirodi predmeta nabave, kao i razini tržišnog natjecanja, poziv na dostavu ponuda se može elektronički uputiti i samo jednom gospodarskom subjektu, odnosno njegovom predstavniku, kada zbog tehničkih ili umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava ugovor može ispuniti samo određeni gospodarski subjekt, postupak provode najmanje dva predstavnika Društva, ponude se otvaraju prema redoslijedu primanja, o otvaranju ponuda se vodi zapisnik o otvaranju ponuda, a o pregledu i ocjeni ponuda se sastavlja zapisnik koji potpisuju predstavnici Društva.

U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda ovisno o kriteriju za odabir, predstavnici Društva predlažu odabir. Određeno je da će Društvo obaviti odabir najpovoljnije ponude najkasnije u roku 15 dana od isteka roka za dostavu ponuda. Također je određeno da se obavijest o odabiru ponude, odnosno poništenju postupka jednostavne nabave dostavlja telefaksom ili elektronskim putem ili na drugi dokaziv način svim ponuditeljima koji su sudjelovali u postupku javne nabave.

Društvo nije općim aktima promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Protokolom o postupanju pri provedbi nabave u Društvu iz kolovoza 2017. je određeno da se nabava velike i male vrijednosti provodi na temelju Zakona o javnoj nabavi i podzakonskih akata, a jednostavna nabava na temelju Pravilnika o postupku provođenja jednostavne nabave. U razdoblju 2015. - 2017. su provedena 402 postupka nabave velike vrijednosti te su zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 2.187.661.957,00 kn. Od ukupno 402 postupka nabave, provedeno je 395 otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 2.167.365.684,76 kn.

Pravilnik o postupku provođenja jednostavne nabave je objavljen na mrežnoj stranici Društva.

### **Izbor najpovoljnije ponude**

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

Za provedbu postupaka javne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o postupku provođenja bagatelne nabave te Pravilnik o postupku provođenja jednostavne nabave. Postupke javne 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 za razdoblje od 2015. do 2017. Društvo nije uredilo općim aktima. Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave nisu određene općim aktima. Nije određeno tko i kako utvrđuje potrebe za nabavom, nisu utvrđene obveze i odgovornosti sudionika u procesu planiranja nabave, tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije te rokovi za pojedine radnje u fazi utvrđivanja potreba i planiranja nabave.

Za trgovačka društva i podružnice Društva nije utvrđeno tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje postupaka javne nabave, tko je odgovoran za praćenje provedbe ugovora, rokovi u kojima je potrebno provesti određene radnje. Zbog nepostojanja općeg akta o planiranju i provedbi postupaka javne nabave donesene su brojne upute i napuci za provedbu postupaka javne nabave. Tako su doneseni Protokol o postupanju pri provedbi nabave u Društvu te upute u vezi provedbe postupaka javne nabave koje se odnose na objašnjenja i izmjene dokumentacije za nadmetanje, izradu dodatka ugovoru, postupak za pokretanje zahtjeva za nabavu roba, radova i usluga, pripremu i odobravanje zahtjeva za nabavu u aplikaciji za nabavu, pokretanje postupaka za zaključenje ugovora po okvirnim sporazumima, analizu ponuda, ovlaštenje za supotpisivanje ugovora o nabavi, napatuk za postupanje prema okvirnim sporazumima, te Uputu primjena i postupanje temeljem Zakona o javnoj nabavi iz 2016. Zbog nepostojanja općeg akta o planiranju i provedbi postupaka javne nabave podružnice i društva su neujednačeno postupali pri provedbi postupaka nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na nesmetano odvijanje poslovnih procesa te na zakonitost i pravilnost provedbe postupaka javne nabave.

Općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac jedan je od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati kao što su odluke o pokretanju postupaka nabave, imenovanju povjerenstva za nabavu, izjave o nepostojanju sukoba interesa, upisnik zaprimljenih ponuda, zapisnike o otvaranju ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, okvirne sporazume ili zaključene ugovore, narudžbenice, jamstva za ozbiljnost ponude te dobru provedbu ugovora. Svi dokumenti su potpisani od odgovornih osoba.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, osim kod nabave odvjatničkih usluga i obrade glomaznog otpada. Kod nabave odvjatničkih usluga nema podataka za pružene usluge po pojedinom ugovoru. Kod usluga obrade glomaznog otpada u dokumentaciji o nabavi nije bila dozvola za gospodarenje otpadom izabranog pružatelja. Dozvola za gospodarenje otpadom je dostavljena u fazi očitovanja na Nacrt Izvješća.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda detaljno su objašnjeni razlozi odabira ili odbijanja ponuda, odnosno sastavljena je jasna i detaljna analiza ponuda.

Društvo nema pisanih dokaza da je prije pokretanja postupaka nabave istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti.

Od 2015. - 2017. provedena su 402 postupka nabave velike vrijednosti te su zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 2.187.661.957,00 kn. Od ukupno 402 postupka nabave, provedeno je 395 otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 2.167.365.685,00 kn. Izabrani način nabave je u najvećem dijelu omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Od pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga u vrijednosti 1.408.686.768,00 kn, kod tri predmeta javne nabave usluga u vrijednosti 30.718.934,00 kn (usluge obrade otpada u vrijednosti 15.307.500,00 kn, povremeni najam specijalnog stroja u vrijednosti 4.990.000,00 kn, te usluge tjelesne zaštite osoba i imovine u vrijednosti 10.421.434,00 kn) nije omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima, jer traženim uvjetima u dokumentaciji za nadmetanje je onemogućeno sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata.

Od pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga u vrijednosti 1.408.686.768,00 kn, ocjene ponuda nisu zasnovane isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele kod četiri postupka nabave u vrijednosti 194.750.688,00 kn. Odnose se na popravak i održavanje tramvajskih vozila u vrijednosti 129.897.000,00 kn, poštanske usluge u vrijednosti 40.966.678,00 kn, usluge tjelesne zaštite osoba i imovine u vrijednosti 15.251.010,00 kn, te povremeni najam hidrauličkog bagera s okretnom kupolom u vrijednosti 8.636.000,00 kn.

### **Postizanje planiranih ciljeva nabave**

Društvo je ugovaralo isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi.

Ugovori sadržavaju ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. U pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga vrijednosti 1.408.686.768,00 kn nije bilo neopravdanog kašnjenja.

Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga na način da su na računu žig i potpis kojim se ovjerava da je uredno obavljena nabava usluga. Sastavljeni su zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni.

Računi za pružene usluge se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

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



## V. NALAZ

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

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

### 1. Određivanje potreba

1.1. Kod određivanja potreba propusti se odnose na određivanje potrebne količine vanjskih usluga, obrazloženje potreba za nabavom, planove nabave, promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave, procedure javne nabave, načelo postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac te utvrđivanje jediničnih troškova.

#### - Određivanje potrebne količine vanjskih usluga

Društvo određuje potrebne količine vanjskih usluga na temelju plana i ostvarenja prethodnih godina. Planom nabave za 2015. je planirana nabava usluga obrade glomaznog otpada postupcima oporabe u vrijednosti 13.200.000,00 kn za 20 000 t. Također je planirana nabava usluga obrade ostalog otpada koji nije biorazgradiv postupcima oporabe u vrijednosti 2.107.500,00 kn za 3 750 t. Spomenute planirane količine oporabe glomaznog otpada i ostalog otpada koji nije biorazgradiv navedene su u dokumentaciji za nadmetanje i troškovniku. Prema zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda za uslugu obrade glomaznog otpada, ponuda jednog ponuditelja je između ostalog odbijena, jer je dostavio dozvolu za obradu i prijevoz 4 500 t otpada, a traženo je 20 000 t, čime nije dokazao pravnu i poslovnu sposobnost.

Ugovor o obavljanju usluge obrade 20 000 t glomaznog otpada u vrijednosti 13.200.000,00 kn zaključen je u svibnju 2015. nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave. Zaključen je na razdoblje od jedne godine. Dodacima ugovoru obavljanje usluga obrade glomaznog otpada je godišnje produljivano do travnja 2019. bez provođenja postupaka javne nabave. Ugovor o obavljanju usluge obrade 3 750 t ostalog otpada koji nije biorazgradiv postupcima oporabe u vrijednosti 2.107.500,00 kn je zaključen u srpnju 2015. nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave. Zaključen je na razdoblje od jedne godine. Dodacima ugovoru, obavljanje usluga je godišnje produljivano do svibnja 2019. bez provođenja postupaka javne nabave. Odredbama članka 105. Zakona o javnoj nabavi je određeno da ugovor o javnoj nabavi, odnosno okvirni sporazum mora biti u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom. Izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja se smatraju novim ugovorom za koji je javni naručitelj obavezan provesti novi postupak javne nabave ako su te izmjene bitne u odnosu na sadržaj osnovnog ugovora i predstavljaju namjeru ugovornih strana da ponovo određuju osnovne elemente tog ugovora. Kod obrade glomaznog otpada i ostalog otpada koji nije biorazgradiv predviđene su količine zbrinjavanja za jednogodišnje razdoblje u većim količinama nego što je bila potreba za višegodišnje razdoblje. Za 2015. bilo je predviđeno zbrinuti 20 000 t glomaznog otpada te 3 750 t ostalog otpada koji nije biorazgradiv. Od svibnja 2015. do srpnja 2018. obrađeno je 10 580 t glomaznog otpada, što čini 52,9 % predviđene količine obrade glomaznog otpada za 2015. Do srpnja 2018. je obrađeno 410,5 t ostalog otpada koji nije biorazgradiv ili 10,9 % predviđene količine za 2015.

S obzirom na to da su dokumentacijom za nadmetanje odnosno troškovnikom za 2015. predviđene znatno veće količine od stvarnih potreba uporabe otpada, navedeno je moglo utjecati na izbor ponuditelja, kao i na onemogućavanje potencijalnih ponuditelja da se jave na objavljeno nadmetanje, jer se pojedini ponuditelji koji su imali dozvole za odvoz manjih količina otpada nisu mogli prijaviti na nadmetanje. Navedenim postupanjem ponuditelji nisu stavljeni u jednak položaj. Zaključivanjem dodataka ugovoru za obradu glomaznog otpada i otpada koji nije biorazgradiv za razdoblje od 2016. do 2019. bez provođenja postupaka javne nabave nije postupljeno u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju nalaže pribavljati usluge obrade otpada na temelju provedenih postupaka javne nabave. Predlaže utvrditi stvarno potrebne količine vanjskih usluga.

-      Obrazloženje potreba za nabavom

Kod provođenja nabave za podružnice i trgovačka društva, potrebe za nabavom nisu primjereno obrazložene i opravdane, jer zahtjevi za provođenje nabave ne sadrže obrazloženje potreba za nabavu. Uputom o kolanju i ovjeri financijske dokumentacije Direkcije Društva iz listopada 2014., utvrđena je obveza sastavljanja zahtjeva za provođenje nabave za potrebe Direkcije Društva. Obveza sastavljanja zahtjeva za provođenje nabave s obrazloženjem potreba za podružnice i trgovačka društva nije utvrđena unutarnjim aktima Društva.

Državni ured za reviziju predlaže obrazlagati i opravdavati potrebe za nabavom usluga.

-      Planovi nabave

Trgovačka društva i podružnice objavili su na mrežnim stranicama planove nabave za 2015. - 2017. Društva Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. te AGM d.o.o. nisu objavila na mrežnim stranicama planove nabave za 2015. - 2017.

Državni ured za reviziju predlaže objavljivati planove nabave.

-      Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave

Za provedbu postupaka bagatelne/jednostavne nabave Društvo je donijelo Pravilnik o postupku provođenja bagatelne nabave te Pravilnik o postupku provođenja jednostavne nabave. Određeno je da se za nabavu roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 20.000,00 kn upućuje upit za prikupljanje ponuda jednom gospodarskom subjektu. Može se uputiti prema više gospodarskih subjekata te objaviti na mrežnim stranicama Društva. Za nabavu roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn upućuje se upit za prikupljanje ponuda najmanje trima gospodarskim subjektima. Određeno je da rok za dostavu ponuda ne smije biti kraći od pet dana. Pet dana nije dovoljno za podnošenje ponuda. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Nerealni rokovi za pripremu ponuda mogu utjecati na broj i kvalitetu zaprimljenih ponuda. Društvo nije općim aktima promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga, jer su rokovi za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave prekratki.

Postupke javne 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 za razdoblje od 2015. do 2017. Društvo nije uredilo općim aktima.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

- Procedure javne nabave

Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave nisu određene općim aktima. Nije određeno tko i kako utvrđuje potrebe za nabavom, nisu utvrđene obveze i odgovornosti sudionika u procesu planiranja nabave, tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije te rokovi za pojedine radnje u fazi utvrđivanja potreba i planiranja nabave. Za trgovačka društva i podružnice Društva nije utvrđeno tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje postupaka javne nabave, tko je odgovoran za praćenje provedbe ugovora te rokovi u kojima je potrebno provesti određene radnje. Zbog nepostojanja općeg akta o planiranju i provedbi postupaka javne nabave, podružnice i društva su neujednačeno postupali pri provedbi postupaka nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na nesmetano odvijanje poslovnih procesa te na zakonitost i pravilnost provedbe postupaka javne nabave.

Državni ured za reviziju predlaže jasno urediti procedure javne nabave te obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja, provedbe i praćenja nabave. Predlaže općim aktima utvrditi optimalne rokove za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Pravilnikom o postupku provođenja jednostavne nabave navedeno je kako je Društvo obvezno u odnosu na sve gospodarske subjekte poštovati načelo slobode kretanja robe, slobode poslovnog nastana te načelo slobode pružanja usluge i načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti te načelo transparentnosti. Općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac jedan je od glavnih ciljeva javne nabave i pokazatelj njezine učinkovitosti.

Od pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga u vrijednosti 1.408.686.768,00 kn, kod tri predmeta nabave u vrijednosti 493.927.779,00 kn kriterij odabira je bila ekonomski najpovoljnija ponuda. Kod 44 postupka nabave u vrijednosti 914.758.989,00 kn kriterij odabira je bila najniža cijena.

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

- Utvrđivanje jediničnih troškova

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe i distribucije plina te sakupljanje i odvoz komunalnog otpada. Za druge komunalne usluge, kao primjerice održavanje parkova, košnja trave, obnova travnjaka, održavanje korovišnih površina, sadnja sezonskog cvijeća, održavanje cesta, Društvo nema utvrđene jedinične troškove. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za komunalne usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova komunalnih usluga, čime bi se osiguralo učinkovito upravljanje troškovima kao i mogućnost snižavanja pojedinih troškova te posljedično cijene usluge.

Državni ured za reviziju predlaže utvrditi jedinične troškove za sve komunalne usluge koje pruža.

- 1.2. *U vezi određivanja potrebne količine vanjskih usluga Društvo obrazlaže kako Društvo odnosno podružnice planiraju svoje potrebe u skladu s potrebama za nesmetano odvijanje poslovnih procesa te su kod specifičnih predmeta nabave moguća određena odstupanja. Navodi kako Društvo pretežno zaključuje okvirne sporazume u kojima su navedene okvirne količine, s obzirom da određivanje točnih količina nije moguće jer ovisi o nizu pretežno vanjskih faktora koje je teško predvidjeti te na njih utjecati. Navodi kako su usluge obrade glomaznog otpada postupcima oporabe i usluga obrade ostalog otpada koji nije biorazgradiv postupcima oporabe specifični predmeti nabave odnosno otpad kod kojih Društvo nije moglo odrediti točne količine s obzirom na različite načine i količine nastanka otpada te je utjecaj vanjskih faktora Društvo procijenilo na temelju iskustva prethodnih godina. Nadalje Društvo navodi kako je ponuditelj u ožujku 2017. skrenuo pozornost podružnici Čistoća da ugovorene količine pojedinih vrsta otpada iz zaključenih ugovora nisu ispunjene te predložio produženje roka važenja ugovornih obveza radi ispunjenja ugovorenih količina. Također je naveo kako je prema dokumentaciji za nadmetanje planirao proizvodnju te obavio značajne investicije vezane uz gospodarenje spomenutim vrstama otpada. Društvo nadalje navodi da s obzirom da je ugovor o obradi glomaznog otpada dvostrano obvezni naplatni posao prema Zakonu o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), a radi se o ugovornoj obvezi koja se treba izvršiti, Društvo je pristalo na produljenje ugovora o obradi glomaznog otpada iz razloga što nije moglo predvidjeti točne količine. Također, navodi da je Društvo u dobroj vjeri smatralo da produljenje roka provedbe ugovora ne mijenja cjelokupnu pravnu prirodu ugovora i da je moguće s obzirom na to da je ponuditelj dokazao sposobnost u postupku nabave. Društvo navodi kako je za uslugu obrade glomaznog otpada proveden postupak javne nabave, a rok nije određen kao bitan sastojak ugovora. Navodi kako su ugovor za uslugu obrade glomaznog otpada postupcima oporabe i ugovor za uslugu obrade ostalog otpada koji nije biorazgradiv postupcima oporabe zaključeni nakon provedenih postupaka javne nabave.*

*U vezi obrazloženja potreba za nabavom, Društvo obrazlaže da svakom pokretanju postupka nabave prethodi zahtjev za provođenje postupka nabave u kojem su određeni predmet nabave, procijenjena vrijednost nabave/osigurana sredstva u skladu s planom nabave, a s obzirom na to da točne količine predmeta nabave usluge nije moguće odrediti, iste se određuju za potrebe zaključenja okvirnog sporazuma.*

Nadalje navodi da s obzirom na to da Društvo koristi aplikaciju za nabavu, za predmete za koje se provede postupak nabave za sve podružnice, zahtjevi se ne podnose u papirnatom obliku, nego se potrebe iskazuju kroz aplikaciju u kojoj su vidljiva imena osoba koje su odgovorne za određeni proces izrade zahtjeva/potrebu. Navodi kako sve podružnice imaju svoje protokole u vezi kolanja i ovjere financijske dokumentacije, koji su usklađeni s organizacijskom strukturom. U podružnicama i Direkciji Društva u tijeku je provedba organizacije/sistematizacije radnih mjesta, što je nužan preduvjet za izradu jedinstvenog dokumenta koji će se primjenjivati jednoobrazno na sve podružnice i Direkciju.

U vezi planova nabave Društvo navodi da neobjavljivanje planova nabave spomenutih Društava proizlazi iz mišljenja Uprave za sustav javne nabave u kojem je navedeno da spomenuta društva nisu obveznici javne nabave - javni naručitelji. U skladu s mišljenjem spomenuta društva nisu objavljivala planove nabave na mrežnim stranicama.

U vezi promicanja potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave Društvo navodi da s obzirom da je zakonodavac uvidio potrebu da naručitelji sami općim aktom propišu jednostavniji način postupanja za nabave čija je procijenjena vrijednost propisana člankom 12. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) te zakonodavac ničim nije ograničio naručitelja (osim s iznosom procijenjene vrijednosti) - dispozitivnost je dana naručiteljima da sami odrede rok za dostavu ponuda, broj gospodarskih subjekata kojima se upućuje poziv za prikupljanje ponuda, kao i način prikupljanja ponuda. Navodi da je Pravilnikom o postupku provođenja jednostavne nabave iz srpnja 2017. odredilo rok za prikupljanje ponuda od najmanje pet dana, a ovisno o specifičnosti predmeta nabave, naručitelj može odrediti i dulje rokove te je za nabavu vrijednosti od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn odredilo da se upit za prikupljanje ponuda upućuje najmanje trojici gospodarskih subjekata. Navodi da Društvo nema statističke podatke za 2015., a u 2016. je za predmete jednostavne nabave provedeno 1 409 postupaka (poslano upita za dostavu ponuda) od kojih je kod 1 339 postupaka poslan upit na trojicu i više gospodarskih subjekata s rokom za dostavu ponuda dužim od pet dana, što predstavlja 95,0 % u odnosu na sveukupan broj poslanih upita. U 2017. za predmete jednostavne nabave provedeno je 1 911 postupaka (poslano upita za dostavu ponuda), od kojih je kod 1 852 postupaka poslan upit na trojicu i više gospodarskih subjekata s rokom za dostavu ponuda dužim od pet dana, što predstavlja 97,0 % u odnosu na sveukupan broj poslanih upita. Nadalje, navodi da je aktom određeno da naručitelj upite za dostavu ponuda upućuje najmanje trojici gospodarskih subjekata odnosno određenim gospodarskim subjektima, te ne postoji mogućnost dostave ponude od strane nepozvanog gospodarskog subjekta za predmete nabave na koje se primjeni postupak propisan aktom. U vezi navoda da Društvo nije uredilo općim aktom postupke javne nabave procijenjene vrijednosti nabave jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn od 2015. do 2017., Društvo navodi da ne postoji zakonska obveza naručitelja da donese Pravilnik za javnu nabavu. Navodi kako su postupci javne nabave određeni Zakonom o javnoj nabavi te podzakonskim aktima: Uredbom o načinu izrade i postupanja s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (Narodne novine 10/12), Uredbom o objavama javne nabave (Narodne novine 10/12), Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine 65/17), Pravilnikom o elektroničkoj žalbi u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), Pravilnikom o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17).

Navodi kako je nabavu roba, usluga i radova velike i male vrijednosti provodilo u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi, podzakonskim aktima i Protokolom o postupanju pri provedbi nabave u Društvu. Jednostavnu nabavu je provodilo prema Pravilniku o postupku provođenja bagatelne nabave i Pravilniku o postupku provođenja jednostavne nabave. Nadalje navodi kako je u kolovozu 2018. donijelo Pravilnik o planiranju i provedbi postupaka nabave kojim je uređeno planiranje i provedba postupaka javne nabave. Navodi kako provodi potpunu i otvorenu konkurentnost u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi i podzakonskim aktima.

U vezi procedura javne nabave Društvo djelomično prihvaća nalaz i preporuke te obrazlaže da postupak planiranja nabave (utvrđivanje potreba za nabavom, obveze i odgovornosti sudionika u procesu planiranja nabave, sastavljanje prijedloga plana nabave, odobravanje potreba za plan nabave, praćenje ostvarenja plana nabave, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije te rokovi za pojedine radnje u fazi utvrđivanja potreba i planiranja nabave) i praćenje ugovora se provodi na razini podružnica u organizacijskim jedinicama podružnica, koje su ustrojstvene jedinice u sastavu Društva. Navodi da odgovorna osoba za poslovanje podružnice je voditelj podružnice koji samostalno zastupa osnivača u poslovanju podružnice. Služba za nabavu objedinjava planove nabave podružnica u jedinstveni plan nabave Društva, koji se objavljuje na mrežnim stranicama Društva i u Narodnim novinama. Na temelju potpisanog Sporazuma o reguliranju međusobnih prava i obveza u postupcima javne nabave između Grada Zagreba i Društva, Grad Zagreb u svojstvu Središnjeg tijela za javnu nabavu provodi postupke nabave. Trgovačka društva u sastavu Društva samostalno planiraju nabavu i prate ugovore unutar svojih ustrojstvenih jedinica. Odgovorna osoba za poslovanje društva je direktor koji donosi plan nabave. Plan nabave se dostavlja u Službu za nabavu koja na temelju plana nabave i ovlaštenja društava za predmete nabave pokreće daljnju proceduru. Društvo navodi kako postoji odgovornost sudionika u procesu nabave kod svakog korisnika pojedinačno. Nadalje navodi da će Društvo dopuniti Pravilnik o planiranju i provedbi postupaka nabave u Društvu u vezi utvrđivanja točnih obveza i odgovornosti sudionika. Navodi da su odgovornosti u Društvu utvrđene i u Kodeksu korporativnog upravljanja Društva koji je objavljen na službenim stranicama Društva.

U vezi načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac Društvo obrazlaže da su Pravilnikom o postupku provođenja jednostavne nabave propisana načela nabave: načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti. Propisano je da je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda s relativnim ponderom cijene od 100 % (najniža cijena). Navodi kako je od 2015. - 2017. postupalo u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi s obzirom na to da je do konca lipnja 2017. propisan kriterij bila najniža cijena, a od srpnja 2017. postala je obvezna primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (gdje relativni ponder cijene ili troška ne smije biti veći od 90,0 %). Obrazlaže da je od 47 pregledanih postupaka nabave od 2015. - 2017. kod 44 postupka kriterij bio najniža cijena iz razloga što su postupci provedeni do konca lipnja 2017. u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi kada je kriterij odabira bila najniža cijena. Navodi kako je Društvo primjenjivalo odredbe važećih zakona, provodilo učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošilo sredstva. Društvo navodi kako iz spomenutog proizlazi kako primjenjuje načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

*U vezi utvrđivanja jediničnih troškova Društvo navodi kako se troškovi evidentiraju po radnim jedinicama i djelatnostima, odnosno prema vrstama usluga. Kod djelatnosti Društva u sklopu kojih pružene usluge ne uključuju velik broj varijabli u izračunu jediničnih troškova, primjerice sakupljanje i odvoz komunalnog otpada, vodoopskrba i odvodnja te opskrba i distribucija plinom, jedinični troškovi su grupirani po najznačajnijim uslugama. Kod pojedinih usluga kao što je primjerice održavanje parkova teško je uprosječiti jedinične troškove, jer ovise o kategoriji travnjaka koji se obnavljaju u parku, stanju sprava i opreme na dječjim igralištima, stanju staza, sustava navodnjavanja i drugo. S obzirom na to da svi parkovi nemaju sve elemente uređenja, uprosječavanjem jediničnih troškova održavanja svih parkova ne dobiva se relevantan podatak. Društvo prihvaća preporuku da je potrebno utvrditi jedinične troškove za sve komunalne usluge koje Društvo pruža, te će ih utvrditi za komunalne usluge kod kojih u izračun jediničnih troškova ulaze različite varijable (kao primjerice kod usluga održavanja parkova i održavanja cesta).*

- 1.3. Državni ured za reviziju ostaje kod svojih navoda da je trebalo utvrditi stvarno potrebne količine obrade otpada s obzirom na činjenicu da je prema podacima Društva u 2014. sakupljeno 8 883 t glomaznog otpada, a u 2015. je sakupljeno 10 828 t. S obzirom da je Društvo za 2015. predvidilo usluga obrade 20 000 t glomaznog otpada te 3 750 t ostalog otpada koji nije biorazgradiv, a u razdoblju od svibnja 2015. do srpnja 2018. je obrađeno 10 580 t glomaznog otpada ili 52,9 % predviđene količine za 2015. te da je do srpnja 2018. obrađeno 410,5 t ostalog otpada koji nije biorazgradiv ili 10,9 % predviđene količine za 2015., radi se o znatnim odstupanjima stvarnih potreba od predviđenih količina. Također trebalo je provoditi nove postupke javne nabave usluga obrade glomazanog otpada i otpada koji nije biorazgradiv s obzirom da dokumentacijom za nadmetanje i ugovorom nije predviđeno ispunjenje predviđenih količina nego su ugovori zaključeni na godinu dana. Provođenjem postupaka javne nabave omogućava se gospodarskim subjektima da se natječu, a naručiteljima dobivanje najbolje usluge za uloženi novac.

Državni ured za reviziju ostaje kod svojih navoda u vezi s procedurama javne nabave s obzirom da Društvo, podružnice i trgovačka društva za razdoblje 2015. - 2017. nemaju dokumentaciju iz koje bi bilo vidljivo na koji način se utvrđuju potrebe za nabavom, osim što su zahtjevi za nabavom iskazivani kroz aplikaciju nabave. Također, Društvo za razdoblje 2015. - 2017. nije imalo opće akte kojima su utvrđene obveze i odgovornosti sudionika u procesu planiranja nabave, sastavljanje prijedloga plana nabave, odobravanje potreba za plan nabave, praćenje ostvarenja plana nabave, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije za trgovačka društva te rokovi za pojedine radnje u fazi utvrđivanja potreba i planiranja nabave. Zbog nepostojanja općeg akta o planiranju i provedbi postupaka javne nabave, podružnice i društva su neujednačeno postupali pri provedbi postupaka nabave, što je uočila i Služba za javnu nabavu Društva te je upućivala dopise, upute i naputke o postupanju kod planiranja i provedbe postupaka nabave.

## 2. Izbor najpovoljnije ponude

- 2.1. Kod izbora najpovoljnije ponude propusti se odnose na dokumentaciju o nabavi, istraživanje tržišta nabave, usluge popravaka i održavanja tramvajskih vozila, najam vozila, izjave o sukobu interesa, postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima te ocjenjivanje ponuda.

- Dokumentacija o nabavi

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, osim kod nabave odvjetničkih usluga i obrade glomaznog otpada. Kod nabave odvjetničkih usluga nema podataka za pružene usluge po pojedinom ugovoru. Kod usluga obrade glomaznog otpada u dokumentaciji o nabavi nije bila dozvola za gospodarenje otpadom izabranog pružatelja. Dozvola za gospodarenje otpadom je dostavljena u fazi očitovanja na Nacrt Izvješća.

Državni ured za reviziju predlaže osigurati dostupnost i preglednost dokumentacije o nabavi te jednostavno praćenje tijeka nabave.

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge od 2015. - 2017. Društvo nema pisanih dokaza da je prije pokretanja postupaka nabave istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta 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.

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

- Usluge popravaka i održavanja tramvajskih vozila

Za popravak i održavanje tramvajskih vozila nakon provedenih otvorenih postupaka javne nabave s vanjskim izvođačem zaključivani su okvirni sporazumi za razdoblje dvije godine. Okvirnim sporazumima iz svibnja 2015. te iz rujna 2017. utvrđeno je pružanje usluga u vrijednosti 129.897.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prijašnja podružnica Društva Zagrebački električni tramvaj nije ocijenila opravdanost ustupanja usluga popravaka i održavanja vanjskom izvođaču prije postupka javne nabave te nije odredila koje poslove održavanja obavljaju zaposlenici. Koncem 2015. podružnica je imala 445 zaposlenika na poslovima održavanja, koncem 2016. imala ih je 442, a koncem 2017. imala ih je 435. U vezi utvrđenih činjenica Društvu nisu dane preporuke za postupanje jer je od siječnja 2018. društvo Zagrebački električni tramvaj posluje kao samostalno društvo.

- Najam vozila

Ukupni rashodi Društva za najam vozila koja koriste trgovačka društva i podružnice te Direkcija za razdoblje 2015. - 2017. su iznosili 22.438.494,00 kn, od čega za 2015. u iznosu 9.902.807,00 kn, za 2016. u iznosu 5.654.728,00 kn te za 2017. u iznosu 6.880.959,00 kn. Za nabavu vozila po modelu rent a cara i putem operativnog najma nije ocijenjena opravdanost uzimanja u najam vozila u odnosu na druge oblike nabave.



Za uslugu najma osobnih i dostavnih vozila putem operativnog najma je u ožujku 2012. nakon provedenog otvorenog postupka nabave zaključen okvirni sporazum u iznosu 32.894.658,00 kn (u kunsjoj protuvrijednosti 4.339.798,56 EUR) za razdoblje 48 mjeseci. Prema okvirnom sporazumu zaključeni su ugovori o najmu vozila u vrijednosti 22.383.870,00 kn. Dokumentacijom za nadmetanje je bilo predviđeno da će najveći broj vozila za vrijeme trajanja najma prijeći do 7 345 000 km. Prema evidenciji društva, vozila u najmu su prešla do 3 210 395 km. Procijenjena i ugovorena kilometraža utječe na iznos ostatka vrijednosti vozila, odnosno troškove najma.

Državni ured za reviziju predlaže ocijeniti opravdanost uzimanja vozila u najam u odnosu na druge oblike nabave. Također predlaže realno planirati očekivanu kilometražu.

- Izjave o sukobu interesa

Dokumentacijom za nadmetanje za predmete nabave za koje je Grad Zagreb, kao središnje tijelo za javnu nabavu, provodilo postupke javne nabave, u okviru točke Sprječavanje sukoba interesa, navedeno je da ne postoje gospodarski subjekti s kojima su predstavnik naručitelja (Grad Zagreb) ili s njim povezane osobe u sukobu interesa. U dokumentaciji za nadmetanje (elektroničke komunikacijske usluge u nepokretnoj mreži, pokrivanje površina travom na nogometnim terenima i servis, održavanje i popravak specijalnih vozila i nadogradnji u financijskom najmu) nisu objavljivani popisi gospodarskih subjekata s kojima je Društvo kao naručitelj u sukobu interesa, što je trebalo učiniti prema odredbi članka 13. stavka 9. točke 2. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), kojom je određeno da je naručitelj obvezan na temelju izjava o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa predstavnika naručitelja, u dokumentaciji za nadmetanje, za pojedini postupak javne nabave navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje. Također, člankom 80. stavka 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) utvrđeno je da je naručitelj obvezan na temelju izjava svojih predstavnika u dokumentaciji o nabavi za pojedini postupak javne nabave navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje.

Državni ured za reviziju nalaže u dokumentaciji za nadmetanje navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje.

- Postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima

U razdoblju 2015. - 2017. su provedena 402 postupka nabave velike vrijednosti te su zaključeni ugovori za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 2.187.661.957,00 kn. Od ukupno 402 postupka nabave, provedeno je 395 otvorenih postupaka nabave u vrijednosti 2.167.365.685,00 kn. Izabrani način nabave je u najvećem dijelu omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Od pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga vrijednosti 1.408.686.768,00 kn, kod tri predmeta javne nabave usluga u vrijednosti 30.718.934,00 kn nije omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Tako su primjerice dokumentacijom za nadmetanje usluge obrade otpada u vrijednosti 15.307.500,00 kn predviđene znatno veće količine nego što su stvarne potrebe, čime je onemogućeno ponuditeljima koji ne zadovoljavaju utvrđene količine da se jave na objavljeno nadmetanje.

Za usluge povremenog najma specijalnog stroja u svibnju 2016. je zaključen okvirni sporazum za razdoblje dvije godine s dva ponuditelja u vrijednostima 4.971.000,00 kn i 4.990.000,00 kn. Dokumentacijom za nadmetanje navedeno je da ponuditelj treba priložiti potvrde drugih ugovornih strana o zadovoljavajućoj provedbi najviše četiri ugovora s istim ili sličnim predmetom ugovora kao što je predmet nabave, čiji je zbrojeni iznos bez poreza na dodanu vrijednost najmanje u visini 50,0 % procijenjene vrijednosti nabave. U drugim postupcima javne nabave (povremeni najam cestarskog vozila s duplom kabinom i povremeni najam rovokopača – utovarivača), za dokaz su tražene potvrde druge ugovorne strane o zadovoljavajućoj provedbi najmanje jednog ugovora s istim ili sličnim predmetom ugovora kao što je predmet nabave čiji je zbrojeni iznos bez poreza na dodanu vrijednost najmanje u visini 50,0 % procijenjene vrijednosti nabave. Navedenim traženjem za dostavom najviše četiri ugovora u vrijednosti najmanje u visini 50,0 % procijenjene vrijednosti nabave onemogućilo se sudjelovanje većem broju gospodarskih subjekata.

Državni ured za reviziju predlaže pri izradi dokumentacije za nadmetanje voditi računa o postizanju najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima. Također predlaže omogućiti podnošenje ponuda većem broju ponuditelja za vanjske usluge uobičajene na tržištu.

- Ocjenjivanje ponuda

Od pregledanih 47 postupaka javne nabave usluga vrijednosti 1.408.686.768,00 kn, ocjene ponuda nisu zasnovane isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele kod četiri postupka nabave u vrijednosti 194.750.688,00 kn. Odnose se na popravak i održavanje tramvajskih vozila u vrijednosti 129.897.000,00 kn, poštanske usluge u vrijednosti 40.966.678,00 kn, usluge tjelesne zaštite osoba i imovine u vrijednosti 15.251.010,00 kn, te povremeni najam hidrauličkog bagera s okretnom kupolom u vrijednosti 8.636.000,00 kn. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave je kod odabira ponuditelja kod dva postupka javne nabave u vrijednosti 49.602.678,00 kn poništila odluke o odabiru jer ponuditelji nisu dokazali financijsku, tehničku i stručnu sposobnost, a u jednom postupku u vrijednosti 129.897.000,00 kn poništen je dio dokumentacije za nadmetanje s obrazloženjem da je ograničeno tržišno natjecanje. Također, kod nabave usluga tjelesne zaštite osoba i imovine u vrijednosti 15.251.010,00 kn, ocjena ponuda nije zasnovana isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele jer odabrana ponuda zajednice ponuditelja ne sadrži važeće posebno odobrenje za pratnju pri prijenosu za jednog člana zajednice ponuditelja, koje je traženo zahtjevom za dostavu ponuda.

Državni ured za reviziju predlaže ocjenjivati ponude prema objavljenim kriterijima odabira i dodjele.

- 2.2. *U vezi dokumentacije za nadmetanje Društvo obrazlaže da je za usluge obrade glomaznog otpada ponuditelj u postupku javne nabave dokazao svoju sposobnost te da ima važeću dozvolu za gospodarenje otpadom. Prije dostave zahtjeva za zaključenje dodatka Ugovoru za uslugu obrade glomaznog otpada za produljenje roka izvršenja, podružnica Čistoća je na službenim mrežnim stranicama Hrvatske agencije za okoliš i prirodu provjerila postojanje važeće dozvole za gospodarenje otpadom te je utvrđeno da je dozvola izdana s rokom valjanosti do 2021. Obrazlaže kako iz spomenutog razloga podružnica Čistoća nije smatrala potrebnim tražiti od ponuditelja dostavu dozvole za gospodarenje otpadom.*

Nadalje, obrazlaže da je odvjetničke usluge provodilo Središnje tijelo za javnu nabavu kao zajedničku nabavu na temelju ovlaštenja Društva, koji je iskazao količine, potrebe i podatke o procijenjenoj vrijednosti. Navodi kako odvjetničke usluge su usluge iz Dodatka II.B te se postupak provodio u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Nadalje navodi kako su novim Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) spomenute usluge izuzete od primjene Zakona o javnoj nabavi. Navodi kako je Društvo zaključilo ugovor bez navođenja pojedinačne vrijednosti za svakog odvjetnika jer se radi o predmetu nabave kod kojeg Društvo nije moglo točno odrediti trošak za svakog pojedinog odvjetnika s obzirom na vrijednost spora - odvjetničke tarife, dugotrajnost sudskih sporova i nastanak novih sporova i zastupanja. Nadalje navodi da nadležne službe za pravne poslove unutar Društva (po podružnicama i Direkciji) obavljaju kontrolu odvjetnika, po predmetima koji su istima dani u rad. Navodi kako je provedba „odvjetničkih ugovora“ specifična u odnosu na drugu vrstu poslova koji se ugovaraju u postupcima javne nabave. Društvo obrazlaže kako su u postupku nabave odvjetničkih usluga odvjetnici u svojim ponudama davali popuste u odnosu na odvjetničke tarife te su s istima zaključivani ugovori o pružanju odvjetničkih usluga. Navodi kako su predmetni ugovori javno objavljeni u Registru ugovora o javnoj nabavi/okvirnih sporazuma. Provedba ugovora o pružanju odvjetničkih usluga se prati kroz računovodstvene programe podružnica i Direkcije. Društvo obrazlaže kako nije u mogućnosti voditi tabelarni ili sličan prikaz koji bi sadržavao podatke po pojedinom odvjetniku za svaki pojedini predmet i za svaku pojedinu radnju koju je isti izvršio. Navodi kako dvostruko vođenje spisa (kod odvjetnika i u pravnim odjelima Društva) nije ekonomično za Društvo jer bi isto iziskivalo dodatne materijalne troškove. Nadalje navodi kako je dužnost odvjetnika, kao i u skladu s odredbama Ugovora o pružanju odvjetničkih usluga da dostavi na svaki poziv Društva, izvješće o obavljenim radnjama u pojedinom predmetu. Navodi kako se kontrola provedbe usluga odvjetnika kao i plaćanje istih kontrolira.

U vezi istraživanja tržišta nabave Društvo obrazlaže kako je u razdoblju 2015. - 2017. istraživalo tržište najvećim dijelom pretragom mrežnih stranica i procjenama na temelju vlastitih prethodnih iskustava. Nadalje, navodi da je Zakonom o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) iz siječnja 2017., uveden pojam prethodne analize tržišta koju Društvo u pravilu provodi u svrhu pripreme nabava i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima. Navodi kako za razdoblje 2015. - 2016. nije bila obvezna.

U vezi usluga popravaka i održavanja tramvajskih vozila Društvo navodi da su stručne službe prijašnje podružnice Zagrebački električni tramvaj prije pokretanja postupaka javne nabave za usluge popravaka i održavanja tramvajskih vozila dale stručna mišljenja o nemogućnosti samostalnog održavanja tramvaja. Navodi da ne postoje uvjeti za samostalno održavanje tramvajskih vozila s obzirom da prijašnja podružnica nema odgovarajuću opremu, softverska i hardverska rješenja, obučene i specijalizirane zaposlenike, kao niti u potpunosti prilagođene prostore za utvrđivanje kvarova, popravaka i održavanja opreme i uređaja. Također navodi problem nedostatka zaposlenika određenih struka, a koji su potrebni da bi se mogli obavljati svi radovi u okviru održavanja tramvaja. Društvo navodi da su se još od 2009. provodili postupci javne nabave za usluge popravaka i održavanja tramvaja te su zaključivani ugovori na temelju okvirnih sporazuma u kojima se detaljno navode: predmet, uvjeti odnosno obveze te vrste poslova ponuditelja odnosno izvršitelja usluge i Zagrebačkog električnog tramvaja kao naručitelja, kao i cijena održavanja po kilometru.

*Detaljno se navode koje su obveze izvršitelja, a kontrola izvršenja utvrđuje se mjesečnim izvješćem koji sačinjava detaljan popis radnih sati po opisu djelatnosti po svakom garažnom broju tramvaja, specifikacije utrošenog materijala, opreme, uređaja, rezervnih dijelova i komponenti. Navodi da se izvršitelj također obvezuje osigurati raspoloživost tramvajskih vozila u visini od najmanje 87,0 % ukupnog broja tramvaja, što znači da za vrijeme ugovornog odnosa mora biti najmanje 87,0 % ispravnih tramvaja i raspoloživih za obavljanje usluge javnog gradskog prijevoza te se u suprotnom naplaćuje ugovorna kazna. Društvo navodi da su ugovorima o popravku i održavanju tramvajskih vozila detaljno razgraničeni poslovi koje obavljaju djelatnici prijašnje podružnice Zagrebački električni tramvaj od onih koje obavljaju vanjski pružatelji usluga te da je prijašnja podružnica preispitala opravdanost ustupanja usluga popravaka i održavanja vanjskom izvoditelju prije postupka javne nabave.*

*U vezi usluga najma vozila, Društvo obrazlaže da je uzelo u najam vozila putem modela operativnog najma, te da nakon protoka perioda najma vozila nisu otkupljivana te ostatak vrijednosti vozila nije imao utjecaje na financijske pokazatelje Društva. Navodi da je vidljivo da se s modela operativnog najma prešlo na model rent a car, čime su smanjeni troškovi s iznosa 9.000.000,00 kn za najam putem operativnog najma na iznos 6.000.000,00 kn za najam putem modela rent a car, a da nije bilo zastoja u obavljanju operativnih poslova u Društvu. Obrazlaže da se opravdanost prelaska na model rent a car u odnosu na model operativnog najma očituje i u tome što naručitelj kod rent a cara snosi samo troškove goriva, a kod modela operativnog najma snosi troškove izvanrednog servisa, zamjena guma i drugo. Navodi da je tendencija u Društvu smanjenje troškova s osnove najma vozila te se vozila koriste isključivo za operativne poslove. Također, navodi da je nemoguće realno planirati kilometre koja će se vozilima prijeći s obzirom da se vozila koriste za obavljanje operativnih poslova te da je model putem rent a cara prihvatljiv jer se najam plaća po danu, a ne prema prijeđenim kilometrima. Obrazlaže da je opravdanost najma putem rent a cara u odnosu na kupnju vozila također sagledana s osnove troška održavanja: planiranje rezervnih dijelova, novih tehnologija i strojeva za popravak vozila, kao i znanja osoba koja bi trebala obavljati popravke kupljenih vozila različitih marki vozila, odnosno ne postoje uvjeti za samostalno održavanje vozila s obzirom da Društvo nema odgovarajuću opremu, softverska i hardverska rješenja, obučene i usko specijalizirane zaposlenike, kao niti u potpunosti prilagođene prostore za dijagnosticiranje kvarova, popravke i održavanja sofisticirane opreme i uređaja u novoproduzvedenim vozilima.*

*U vezi izjava o sukobu interesa, Društvo obrazlaže kako od studenoga 2015. na mrežnim stranicama Društva objavljuje popis subjekata s kojima je u sukobu interesa. Navodi kako u zahtjevu za provođenje postupka nabave prema središnjem tijelu za javnu nabavu prilaže popis gospodarskih subjekata s kojima je u sukobu interesa. Ured za javnu nabavu Grada Zagreba u svom očitovanju navodi da s obzirom na to da je 2015. Grad Zagreb kao Središnje tijelo za javnu nabavu među prvima pokrenuo provedbu objedinjenih postupaka javne nabave odnosno iste provodio i kao središnje tijelo i kao naručitelj, formulacija u vezi sukoba interesa navedena je kao općenita te je bila u skladu s člankom 13. važećeg Zakona o javnoj nabavi, a u nedostatku smjernica, uputa ili mišljenja nadležnih tijela za javnu nabavu smatrano je da kao takav navod obuhvaća odnosno podrazumijeva i središnje tijelo i sve naručitelje u predmetu s obzirom da iz članka 13. nije bila razvidna obveza razdvajanja spomenutog navoda.*

*Tijekom 2016. i sljedećih godina iz iskustva i prakse u provedbi objedinjenih postupaka Grad Zagreb je uvidio potrebu detaljnijeg reguliranja, odnosno razdvajanja navoda o sukobu interesa za Grad Zagreb i Društvo, odnosno druge naručitelje te je u sljedećem postupku objedinjene, odnosno zajedničke nabave u prosincu 2017. u objavljenoj dokumentaciji za nadmetanje navedeno koja trgovačka društva i podružnice ne smiju zaključivati ugovore o javnoj nabavi s gospodarskim subjektima koji su pojedinačno navedeni u dokumentaciji o nabavi. Navodi kako je spomenutim razdvajanjem, odnosno doradama navoda o sukobu interesa, Grad Zagreb tijekom 2016. učinio dodatno poboljšanje u pripremi postupaka odnosno dokumentacije o nabavi, većoj transparentnosti i primjeni svih načela u javnoj nabavi.*

*U vezi postizanja najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima Društvo djelomično prihvaća preporuku te obrazlaže da nabava povremenog najma cestarskog vozila s duplom kabinom i povremeni najam rovokopača - utovarivača je provedena kao postupak radova s obzirom da se nabavlja sa strojarom odnosno rukovateljem stroja. Dokumentacija za nabavu je sastavljena prema prethodno objavljenim dokumentacijama za nadmetanje drugih naručitelja i rješenjima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave u sličnim predmetima. Navodi kako je Društvo postupalo u skladu sa Zakonom te da vodi računa o razini konkurentnosti i omogućava podnošenje ponuda većem broju ponuditelja. U spomenutim predmetima dokumentacijom o nadmetanju određeni su uvjeti prema kojima ponuditelji mogu podnijeti ponudu u zajednici ponuditelja ili angažiranjem podizvoditelja, a također i oslanjanjem na sposobnost drugih gospodarskih subjekata. Tako niti jedan ponuditelj nije onemogućen u sudjelovanju u postupku nabave. Navodi da je dokaz činjenica kako okvirni sporazum nije zaključen samo s jednim ponuditeljem nego s više ponuditelja. Također navodi kako tijekom roka za dostavu ponuda Društvo, odnosno Središnje tijelo nije zaprimilo niti jedan upit zainteresiranih gospodarskih subjekata vezano za traženi uvjet, a na temelju kojeg bi Društvo moglo izmijeniti dokumentaciju o nabavi*

*U vezi ocjenjivanja ponuda Društvo navodi kako ne može preuzeti odgovornost za nalaze i preporuke koje se odnose na vlasnika i osnivača Grad Zagreb i dio procesa provedbe postupaka javne nabave kojima Društvo nije vlasnik i kojima ne upravlja.*

- 2.3. U vezi usluga popravaka i održavanja tramvajskih vozila Državni ured za reviziju ostaje kod navoda da prijašnja podružnica Društva Zagrebački električni tramvaj nije ocijenila opravdanost ustupanja usluga popravaka i održavanja vanjskom izvoditelju prije postupka javne nabave te nije odredila koje poslove održavanja obavljaju zaposlenici, kao i danog prijedloga preispitivanja opravdanosti korištenja vanjskih usluga za popravak i održavanje vozila te razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga vanjskih pružatelja.

Napominje se da Društvo nije dostavilo dokaze da se prije provedenih postupaka javne nabave usluga popravka i održavanja tramvajskih pruga obavila analiza isplativosti povjeravanja usluga održavanja vanjskom izvoditelju, odnosno da su se utvrdili troškovi održavanja u vlastitoj režiji koji uključuju i potrebna ulaganja u nabavu opreme, prekvalifikaciju zaposlenika, odnosno zapošljavanja osposobljenih zaposlenika), na temelju čega bi se donijela ocjena je li i u kojem obujmu isplativije da prijašnja podružnica obavlja dio ili ukupne usluge održavanja ili da ih povjeri vanjskom izvoditelju.

U vezi ocjenjivana ponuda i navoda Društva da ne može preuzeti odgovornost za nalaze i preporuke koje se odnose na Grad Zagreb koji je proveo postupak za Društvo i dio procesa provedbe postupaka nabave kojima Društvo ne upravlja, Državni ured za reviziju skreće pozornost na odredbu članka 8. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) u kojoj se navodi da kada naručitelji nabavljaju robu, radove i/ili usluge od ili putem središnjeg tijela za javnu nabavu smatra se da postupaju u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi u onom dijelu u kojem središnje tijelo za javnu nabavu postupuje u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Središnjim tijelo za nabavu, u smislu ovog zakona smatra se i naručitelj koji je ovlašten od drugih naručitelja za provođenje postupaka javne nabave.

U vezi dokumentacije o nabavi odnosno navoda da kod nabave odvjetničkih usluga nema podataka za pružene usluge po pojedinom ugovoru Državni ured za reviziju ostaje kod svojih navoda s obzirom da Društvo nema podataka koliko je pojedinom odvjetniku plaćeno za provedene radnje po pojedinom ugovoru.

### 3. Postizanje planiranih ciljeva nabave

#### 3.1. Kod postizanja planiranih ciljeva nabave propusti se odnose na informacijski sustav, korištenje usluga agencijskih radnika te nabavu od ponuditelja čija ponuda nije bila cjenovno najpovoljnija.

##### - Informacijski sustav

Podružnice i trgovačka društva imaju vlastite informacijske sustave. Društvo nema jedinstveni informacijski sustav, koji bi omogućio brzo i točno dobivanje podataka o poslovanju. Za dobivanje skupnih podataka potrebno je objedinjavati podatke svih podružnica koje se provodi putem tabličnih evidencija (excel). Kod spomenutog objedinjavanja podataka postoji rizik pogreške i dobivanja netočnih podataka. Praćenje financijskog plana provodi se kroz excel tablice. Praćenje provedbi stavki financijskog plana na temelju provedenih nadmetanja iz plana nabave nije moguće u Službi za nabavu Društva i Službi za financije Direkcije. Služba za nabavu ima uvid u povezanost financijskog plana s planom nabave podružnica i Direkcije te mogućnost praćenja statusa poslovnog procesa od zaključenja ugovora do izdavanja narudžbenica, ali isključivo prema predmetima nabave, a ne prema financijskim pozicijama. Kroz aplikaciju nabave postoji mogućnost povezivanja računa s ugovorom ili narudžbenicom, ali naplata računa nije uvjetovana povezivanjem s ugovorom ili narudžbenicom te zbog navedenog Služba za nabavu nema podatke o obvezama i statusu nakon izdavanja narudžbenice. Praćenje provedbe plana nabave i ugovora se provodi putem tabličnih evidencija (excel tablica).

Kada se zaprimi račun dobavljača on se ne evidentira u aplikaciji nabave nego u excel tablicama službe za financije i informacijskim sustavima podružnica. Aplikacija nabave i informacijski sustavi podružnica nisu međusobno povezani te se provedba nabave kroz spomenutu aplikaciju ne može pratiti. Vrijednosti obavljenih usluga iz evidencija podružnica i društava nisu jednake evidentiranim vrijednostima obavljenih usluga koje se vode u Društvu. Tako su primjerice usluge tjelesne zaštite osoba i imovine u evidenciji Društva za podružnicu Autobusni kolodvor Zagreb evidentirane u vrijednosti 204.900,00 kn, a u podružnici u vrijednosti 317.280,00 kn. Također iste usluge u vrijednosti 15.251.010,00 kn prema ugovoru iz svibnja 2017. su u evidenciji Društva evidentirane u vrijednosti 13.114.630,00 kn.

U evidenciji Društva evidentirana je vrijednost obavljenih usluga tjelesne zaštite osoba i imovine za društvo Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. u vrijednosti 375.200,00 kn, a u evidenciji navedenog društva u vrijednosti 449.660,00 kn. Također, podaci o planiranim vrijednostima usluga predviđeni planovima nabave nisu jednaki podacima u evidencijama Društva (dokument Osigurana sredstva i izvori), kao i aplikaciji nabave.

Državni ured za reviziju predlaže osigurati povezivanje informacijskih sustava u cilju objedinjavanja podataka kao i dobivanja točnih podataka u vezi s cjelokupnim poslovanjem Društva, a posebice uz provedbu postupaka javne nabave te plaćanja obveza prema dobavljačima kako bi se rizik nastanka pogreške i dobivanje netočnih podataka i evidencija sveo na najmanju moguću mjeru.

- Korištenje usluga agencijskih radnika

Ukupni rashodi agencijskih radnika u razdoblju 2015. - 2017. su iznosili 189.398.527,00 kn, od čega za 2015. su iznosili 71.510.113,00 kn, za 2016. su iznosili 73.916.481,00 kn, te za 2017. su iznosili 43.971.933,00 kn. Ukupan broj agencijskih radnika u 2015. kretao se od 269 u prosincu do 781 u svibnju. U 2016. broj agencijskih radnika je bio od 251 u siječnju do 880 u studenome. U 2017. broj agencijskih radnika je bio od 139 u prosincu do 892 u ožujku. Najviše agencijskih radnika bilo je u podružnicama Čistoća, Zagrebačke ceste i trgovačkom društvu Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

Revizijom su obuhvaćena tri okvirna sporazuma u 2015., 2016. i 2017., koja se odnose na korištenje usluga privremenog zapošljavanja radnika ukupne vrijednosti 223.260.418,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ukupan ugovoreni iznos temeljem okvirnih sporazuma je 185.240.762,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Od 2015. - 2017. bez postupaka javne nabave nabavljeno je usluga korištenja agencijskih radnika u vrijednosti 6.732.542,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Društvo nema podatke o provedbi ugovora, odnosno iznosu zaprimljenih i plaćenih računa za obavljene usluge prema pojedinom ugovoru.

Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima, postupak odabira ponuditelja, optimalno vrijeme korištenja usluga, ovlasti i odgovornosti agencijskih radnika i sustavi kontrola te nije ocijenjena opravdanost korištenja navedenih usluga.

Svaka podružnica/trgovačko društvo donijela je Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji poslova. Pravilnici pojedinih podružnica ne sadrže podatke o potrebnom broju izvršitelja (Arena Zagreb, Zagrebačke ceste, Zrinjevac, Čistoća, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.). Podružnice/trgovačka društva nemaju opis najznačajnijih poslovnih procesa temeljem kojih bi se utvrdila potreba za ljudskim resursima.

Iz planova poslovanja vidljivo je da nisu popunjena radna mjesta neophodna za obavljanje osnovne djelatnosti (cestar, asfalter, komunalni radnik, vozač, čistač ulica). Pojedine podružnice/trgovačka društva imaju popunjena radna mjesta poslova čišćenja na temelju zaključenih ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Pored navedenih zaposlenika, spomenute podružnice/trgovačka društva zaključili su ugovore o pružanju usluga korištenja agencijskih radnika za poslove čišćenja. U podružnici Čistoća u 2016. je bilo sistematizirano 13 radnih mjesta za poslove čišćenja uredskih prostora i kruga podružnice, a popunjeno deset na temelju ugovora o radu na neodređeno vrijeme. Uz spomenute zaposlenike korištena su tri agencijska radnika za radno mjesto poslova čišćenja uredskih prostora i kruga podružnice.

U podružnici Zagrebačke ceste u 2016. sistematizirano je devet radnih mjesta za poslove čišćenja, a šest je popunjeno na temelju ugovora o radu na neodređeno. Uz navedene zaposlenike korištena su dva agencijska radnika za poslove čišćenja. Pored navedenog pojedine podružnice Čistoća, Zagrebačke ceste, Zrinjevac, Gradska groblja, Zagrebparking, te trgovačko društvo ZGOS imaju stalnu potrebu za određenim brojem agencijskih radnika za radna mjesta asfaltera, bravara, cestara, vozača kamiona, referenta nabave/za prijem i otpremu pošte/za skladišne i materijalne dokumentacije/zaduženja, pomoćnih radnika, vozača motornih vozila, automehaničara, strojara, radnika na nadzoru istovara, evidentičara. Spomenuti agencijski radnici korišteni su na razdoblje od tri do jedanaest mjeseci u 2015., 2016. i 2017. u podružnici Tržnice Zagreb te trgovačkom društvu ZGOS. Tako su usluge jednog agencijskog radnika korištene na razdoblje od veljače 2015. do konca siječnja 2016. te dva radnika na razdoblje od lipnja 2015. do konca siječnja 2016. Navedeno je ponovljeno i u razdoblju od konca ožujka 2016. do konca listopada 2016. te u razdoblju od veljače 2017. do travnja 2017. Iz navedenog proizlazi neusklađenost sistematizacije radnih mjesta sa stvarnim potrebama podružnica/trgovačkih društava te planovima poslovanja.

Državni ured za reviziju predlaže ocjenjivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika te utvrditi kriterije utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima. Predlaže uskladiti Pravilnike o organizaciji i sistematizaciji poslova sa stvarnim potrebama pojedine podružnice/trgovačkog društva te planovima poslovanja.

- Nabava od ponuditelja čija ponuda nije bila cjenovno najpovoljnija

Za malčiranje (usitnjavanje) samoniklog grmlja i drveća, rušenje drveća i frezanje panjeva i korijenja procijenjena je vrijednost nabave 3.000.000,00 kn. Planirano je trajanje ugovora dvije godine s tri gospodarska subjekta. Okvirni sporazum zaključen je u svibnju 2016. s tri ponuditelja. Ponuda jednog ponuditelja iznosila je 1.305.000,00 kn, ponuda drugog ponuditelja iznosila je 1.450.000,00 kn, a trećeg 1.927.500,00 kn. Na temelju narudžbenica ukupno su naručene usluge u vrijednosti 1.520.000,00 kn, a prema ispostavljenim računima obavljene su usluge u vrijednosti 1.580.000,00 kn od čega se 1.500.000,00 kn odnosi na malčiranje, a 80.000,00 kn na rušenje drveća i frezanje. Od izabranog pružatelja usluge pribavljene su usluge malčiranja samoniklog grmlja, granja i drveća promjera do 20 cm uz upotrebu teških šumskih malčera za 500 000 m<sup>2</sup> po cijeni od 3,00 kn po m<sup>2</sup>, odnosno u vrijednosti 1.500.000,00 kn. Prema troškovniku, odnosno ponudi drugog ponuditelja u „mini nadmetanju“ za navedene usluge ponuđena je cijena 1,95 kn, što bi za 500 000 m<sup>2</sup> iznosilo 975.000,00 kn. Za rušenje samoniklog drveća i frezanje panjeva i korijenja Društvo je platilo 80.000,00 kn. Odabirom drugog ponuditelja čija je cijena za malčiranje bila povoljnija, platilo bi usluge rušenja i freziranja 318.000,00 kn, ali bi ostvarilo ukupne uštede na uslugama malčiranja u iznosu 287.000,00 kn.

Troškovnikom koji je bio sastavni dio dokumentacije za nadmetanja bilo je predviđeno malčiranje samoniklog grmlja, granja i drveća površine 400 000 m<sup>2</sup>, a pribavljene su usluge malčiranja 500 000 m<sup>2</sup>, što je za 100 000 m<sup>2</sup> ili 25,0 % više od predviđenog troškovnikom. Također troškovnikom je bilo predviđeno rušenje samoniklog drveća 200 000 m<sup>2</sup>, a obavljeno je 40 000 m<sup>2</sup> ili 20,0 %. Također, troškovnikom je bilo predviđeno frezanje panjeva i korijenja 50 000 m<sup>2</sup>, a obavljeno je 40 000 m<sup>2</sup>. Neutvrđivanje približne količine potrebnih usluga u slučajevima kada cijene pojedinih stavki znatno odstupaju može imati za posljedicu odabir ponuditelja čija je ponuda po ukupnoj cijeni najpovoljnija, a cijene stvarno potrebnih usluga više od drugih ponuditelja.



Državni ured za reviziju predlaže pribavljati usluge od dobavljača čije su cijene ekonomski najpovoljnije.

- 3.2. *U vezi nabave od ponuditelja čija ponuda nije bila cjenovno najpovoljnija, Društvo obrazlaže da pribavlja usluge od dobavljača u postupcima nabave u skladu s propisanim u važećem zakonu, od ponuditelja koji su dostavili ponudu koja je ocijenjena kao valjana u dijelu traženih dokaza i koja je ocijenjena kao ekonomski najpovoljnija ponuda. Za malčiranje (usitnjavanje) samoniklog grmlja i drveća, rušenje drveća i freziranje panjeva i korijenja zaključen je okvirni sporazum s trojicom ponuditelja. Na temelju zaključenog okvirnog sporazuma Društvo provodi postupke zaključenja ugovora po zaključenim okvirnim sporazumima („mini nadmetanja“). Ugovor na temelju okvirnog sporazuma se zaključuje s ponuditeljem koji je u postupku „mini nadmetanja“ dostavio ponudu i koji je ocijenjen kao najpovoljniji ponuditelj. Nadalje navodi kako zbog godišnjih odmora unutar Društva nije bilo koordinirano tko će dostaviti traženu dokumentaciju te stoga nije pravodobno dostavljena.*

*U vezi informacijskog sustava, Društvo navodi da je pokrenut projekt „Savjetovanje pri izradi dokumentacije za nabavu konsolidiranog informacijskog sustava“. Očekivani rezultati projekta su po fazama: definiranje procesa i organizacijskih jedinica kao i samog opsega koji će biti obuhvaćeni rješenjem za konsolidaciju, izvješćivanje i upravljanje, dokumentiranje okvirnog prijedloga arhitekturnog rješenja sustava na razini Društva, dokumentiranje i priprema (izrada) projektnog zadatka za implementaciju informacijskog sustava za konsolidaciju, izvješćivanje i upravljanje na razini Društva, dokumentiranje i priprema tehničkih zahtjeva kao ulazne točke dokumentacije za postupak javne nabave te dokumentiranje i priprema evaluacijskog modela koji će se koristiti prilikom ocjenjivanja ekonomski najpovoljnije ponude i uspješno provođenje javne nabave za nove integralno rješenje za konsolidaciju, izvješćivanje i upravljanje. Navodi kako je tijekom 2018. konzultant izradio i dostavio Studiju Analiza procesa i funkcionalni zahtjevi integralnog informacijskog sustava. Također, dostavljen je i Prijedlog projektnog zadatka i tehnički zahtjevi za integralni informacijski sustav. Nadalje navodi kako dinamika projekta ovisi, između ostalog, o raspoloživim sredstvima i općoj likvidnosti Društva. Nadalje navodi da se uz projekt „Savjetovanje pri izradi dokumentacije za nabavu konsolidiranog informacijskog sustava“ i obvezu uvođenja elektroničkog računa na temelju Zakona o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi (Narodne novine 94/18), koji se temelji na obradi računa i uparivanju s ugovorenim procesom te praćenju financijskog izvršenja ugovorenih usluga, pokrenute su aktivnosti uvođenjem sustavnih kontrola i automatizacijom istih. Kako je obveza do početka srpnja 2018. u potpunosti implementirati rješenje za zaprimanje i izdavanje elektroničkog računa u skladu sa spomenutim Zakonom, Društvo će morati implementirati kontrole te primjenjivati servise za automatsku verifikaciju računa vezanih uz postupke javne nabave. U skladu s time pokrenute su aktivnosti za izgradnju sustava i automatsko uparivanje dokumenata (elektroničkog računa s priloženom dokumentacijom) gdje se kao kratkoročni cilj postavlja izgradnja sustava za automatizirano preuzimanje elektroničkog računa i verifikacija sa sustavom nabave (ugovori i narudžbenice) te daljnje postupanje u skladu sa Zakonom o računovodstvu. Dugoročni cilj je izgradnja konsolidiranog informacijskog sustava čija dinamika ovisi o raspoloživim sredstvima i općoj likvidnosti Društva.*

*U vezi korištenja usluga agencijskih radnika, Društvo navodi da je razdoblje od 2015. do 2017. obuhvaćeno s dva okvirna sporazuma. Prvi okvirni sporazum za uslugu privremenog zapošljavanja radnika zaključen je 20. kolovoza 2014. nakon provedenog otvorenog postupka javane nabave za uslugu privremenog zapošljavanja radnika s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom za razdoblje od dvije godine. Procijenjena vrijednost nabave za ukupno trajanje okvirnog sporazuma je bila 112.830.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Drugi okvirni sporazum za uslugu privremenog zapošljavanja radnika zaključen je 11. veljače 2016. nakon provedenog otvorenog postupka javne nabave za uslugu privremenog zapošljavanja radnika s namjerom zaključenja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom za razdoblje dvije godine. Procijenjena vrijednost nabave za ukupno trajanje okvirnog sporazuma je bila 112.830.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Iz spomenutog proizlazi da je ukupna procijenjena vrijednost nabave na temelju okvirnih sporazuma iznosila 226.660.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Društvo je u fazi očitovanja dostavilo račune organizacijskih jedinica te trgovačkih društava Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. te Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. Navodi kako su uz račune priložene rekapitulacije za sve ustupljene radnike uz napomenu da nije isključena mogućnost da spomenute rekapitulacije, iako sačinjavaju sastavne dijelove računa, omaškom nisu bile dostavljene prilikom prvotne dostave dokumentacije. U vezi kriterija za utvrđivanje potreba korištenja usluga ustupanja radnika kao i optimalnog utvrđivanja trajanja korištenja usluge privremenog zapošljavanja radnika, navodi da spomenuto nije utvrđeno pravilnikom koji se primjenjuje, nego se planira planovima poslovanja za kalendarsku godinu. Navodi kako Plan zapošljavanja predstavlja sastavni dio Plana poslovanja, kojim je naveden i broj ustupljenih radnika, kako na mjesečnoj razini tako i prosječan broj ustupljenih radnika kroz godinu u svakoj pojedinoj podružnici te Direkciji. Navodi da se postupak odabira ponuditelja provodi u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi. Ovlasti i odgovornosti ustupljenih radnika utvrđeni su pravilnicima kojima je utvrđena sistematizacija radnih mjesta. Društvo obrazlaže kako ustupljeni radnik s Agencijom zaključuje ugovor o radu za obavljanje poslova radnog mjesta koje je sistematizirano kod Društva, a opisi poslova i odgovornosti koji su određeni aktom, odnosno određivi na način da proizlaze iz opisa djelokruga poslova organizacijske jedinice u kojoj će ustupljeni radnik raditi kod korisnika.*

*U vezi s pravilnicima kojima je utvrđeno pitanje sistematizacije radnih mjesta nekih od podružnica (Arena Zagreb, Zagrebačke ceste, Zrinjevac, Čistoća) te trgovačko društvo Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.) kako ne sadrže podatke o potrebnom broju izvršitelja na pojedinom radnom mjestu, Društvo obrazlaže da Zakonom o radu (Narodne novine broj 93/14 i 127/17) nije utvrđena obveza poslodavca za utvrđivanjem brojeva izvršitelja na svakom pojedinom radnom mjestu, obvezu poslodavca predstavlja donošenje pravilnika o radu kojim se uređuju plaće, organizacija rada, postupak i mjere za zaštitu dostojanstva radnika te mjere zaštite od diskriminacije i druga pitanja važna za radnike zaposlene kod tog poslodavca, ako ta pitanja nisu uređena kolektivnim ugovorom.*

Nadalje, navodi da unatoč prethodno navedenom te unatoč namjeri i nastojanjima Društva da isto i utvrdi, kako je odredbom članka 5. dodatka V. Temelnog kolektivnog ugovora za radnike u Društvu utvrđena da se sva radna mjesta na koja se primjenjuje temeljni kolektivni ugovor razvrstavaju u deset grupa složenosti poslova s koeficijentima, vidljivim brojem izvršitelja i otežanim uvjetima rada te da ista predstavljaju sastavni dio temeljnog kolektivnog ugovora, poslodavac nije u mogućnosti utvrditi brojeve izvršitelja po radnim mjestima u svim svojim sastavnicama jer je za isto potrebno provesti kolektivne pregovore, odnosno isto se može urediti jedino zaključenjem dodatka temeljnom kolektivnom ugovoru, odnosno zaključenjem novog kolektivnog ugovora. Nadalje u vezi kolektivnih pregovora navodi da je Društvo od 2015. nekoliko puta iskazalo namjeru otvaranja kolektivnih pregovora te od sindikata koji djeluju kod poslodavca zatražilo dostavu podataka o reprezentativnosti, odnosno odluke o pregovaračkom odboru sindikata kako bi se mogli započeti pregovori o zaključenju novog kolektivnog ugovora. Traženo od sindikata nije zaprimljeno. Navodi kako Društvo nema zakonsku mogućnost od nadležnog Povjerenstva za utvrđivanje reprezentativnosti zatražiti utvrđivanje reprezentativnosti sindikata za kolektivne pregovore, a sindikati odbijaju učiniti, tako Društvo nije u mogućnosti jednostrano izmijeniti temeljni kolektivni ugovor koji je zaključen sa sindikalnim partnerima. Društvo nije u mogućnosti pokrenuti kolektivne pregovore sve dok sindikati ne dostave podatak o reprezentativnosti, odnosno odluku o pregovaračkom odboru sindikata, odnosno poslodavac nije u mogućnosti utvrditi brojeve izvršitelja po radnim mjestima.

U vezi navoda da iz planova poslovanja je vidljivo da nisu popunjena radna mjesta neophodna za obavljanje osnovnih djelatnosti (cestar, asfalter, komunalni radnik, vozač, čistač), Društvo navodi da nije jasno s obzirom da podružnice u kojima se obavljaju poslovi spomenutih radnih mjesta (Zagrebačke ceste i Čistoća), u pravilnicama kojima je određeno pitanje sistematizacije radnih mjesta nemaju utvrđene brojeve izvršitelja po pojedinom radnom mjestu. Navodi da su netočni podaci da je u 2016. u podružnici Čistoća bilo sistematizirano 13 radnih mjesta za poslove čišćenja uredskih prostorija i kruga podružnice te da je u podružnici Zagrebačke ceste u 2016. bilo sistematizirano devet radnih mjesta za poslove čišćenja.

Nadalje, navodi da je točno da pojedine podružnice imaju stalnu potrebu za ustupanje određenog broja radnika, u kojim slučajevima se radi o poslovima koji su sezonske prirode (primjerice u podružnicama Gradska groblja i Zrinjevac, a koji se odnose na redovni program održavanja javnih zelenih površina, odnosno na druge redovne programe uređenja gradskih četvrti, košnje korovišta i ambrozije, božićno uređenje grada, čišćenje snijega i drugo), odnosno o poslovima koji su privremenog karaktera, a čije trajanje se ne može unaprijed utvrditi planovima poslovanja, uslijed čega se planira korištenje usluga privremenog zapošljavanja tijekom cijele godine (primjerice obavljanje poslova malih komunalnih akcija u podružnici Zagrebačke ceste, za provedbu kojih su rokovi određeni ugovorima s Gradom, obavljanje poslova vezanih uz uspostavu zimske službe u podružnicama koje u istoj sudjeluju u svrhu osiguravanja sigurnog i nesmetanog prometa na prometnicama Grada Zagreba) odnosno postoje slučajevi koji se unaprijed ne mogu predvidjeti planom poslovanja, primjerice proširenje parkirnih zona i s tim u vezi povećan broj izvršitelja za obavljanje poslova na radnom mjestu kontrolora u podružnici Zagrebparking.

*U vezi korištenja agencijskih radnika u podružnici ZGOS, Društvo navodi da je spomenuta podružnica koristila jednog radnika od siječnja do svibnja 2015., tri radnika od lipnja do prosinca 2015., tri radnika od siječnja do travnja 2016., dva radnika od svibnja do lipnja 2016. te tri radnika od srpnja do prosinca 2016. Društvo obrazlaže kako nije u mogućnosti ustrojivati nova radna mjesta unutar deset grupa složenosti poslova, niti utvrđivati brojeve izvršitelja na tim radnim mjestima jer je vezano uz kolektivne pregovore.*

- 3.3. U vezi nabave od ponuditelja čija ponuda nije bila cjenovno najpovoljnija, Državni ured za reviziju ostaje kod svojih navoda utvrđivanja približne količine potrebnih usluga u slučajevima kada cijene pojedinih stavki znatno odstupaju, što može imati za posljedicu odabir ponuditelja čija je ponuda po ukupnoj cijeni najpovoljnija, a cijene stvarno potrebnih usluga više od drugih ponuditelja. Društvo je dokumentaciju u vezi provedbe mini nadmetanja dostavilo 2. studenoga 2011. nakon što je uručen Nacrt Izvješća na očitovanje. Iz dostavljene dokumentacije je vidljivo da je Društvo provelo „mini nadmetanja“ te su upućeni upiti gospodarskim subjektima za dostavu ponuda. Društvo je od gospodarskih subjekata zatražilo dostavu ponuda prema troškovnicima koji su sadržavali stavke malčiranja, rušenja i freziranja te je izabran najpovoljniji ponuditelj na temelju ukupne vrijednosti ponude za sve stavke troškovnika. Društvo je usluge malčiranja, rušenja i freziranja samoniklog granja i drveća ukupno platilo 1.580.000,00 kn, od čega se 1.500.000,00 kn odnosi na malčiranje, a 80.000,00 kn na rušenje drveća i freziranje. S obzirom da je izabrani ponuditelj obavljao uslugu malčiranja po 3,00 kn po m<sup>2</sup> a da je drugi gospodarski subjekt ponudio malčiranje po cijeni 1,95 m<sup>2</sup>, ali njegova ponuda nije izabrana jer je imao višu cijenu rušenja drveća i freziranja potrebno je realnije planirati stvarne potrebe vanjskih usluga u cilju dobivanja kvalitetnijih ponuda i ostvarivanja ušteda.

U vezi korištenja agencijskih radnika, Državni ured za reviziju ostaje kod svojih navoda te napominje da su revizijom obuhvaćena tri okvirna sporazuma ukupne vrijednosti 223.260.418,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Odnose se na okvirni sporazum za uslugu privremenog zapošljavanja radnika u iznosu 110.189.778,00 kn zaključen 20. kolovoza 2014., okvirni sporazum za uslugu privremenog zapošljavanja radnika u iznosu 3.952.747,00 kn zaključen 5. veljače 2016. (Gradska plinara Zagreb – opskrba d.o.o.) te okvirni sporazum za usluge privremenog zapošljavanja radnika u iznosu 109.117.893,00 kn zaključen 11. veljače 2016.

U Planu poslovanja podružnice Čistoća za 2017. godinu sadržana je tablica Pregled broja radnika od I. - X. grupe složenosti poslova prema Kolektivnom ugovoru te za XI. grupu složenosti - postojeće stanje na dan 30. rujna 2016. i plan stanja na dan 31. prosinca 2017. Spomenuta tablica sadrži stupac *sistematizirano* u koji je upisan broj radnih mjesta - stanje na dan 30. rujna 2016. te stupac popunjeno (na neodređeno vrijeme/na određeno vrijeme/ukupno) u koji je upisan broj radnika - stanje na dan 30. rujna 2016. Tako je za radno mjesto za poslove čišćenja uredskih poslova i kruga podružnice navedeno da je sistematizirano 13 radnih mjesta. U Planu poslovanja za 2017. godinu za podružnicu Zagrebačke ceste od travnja 2017. sadržana je tablica Pregled broja radnika od I. - X. grupe složenosti poslova prema Kolektivnom ugovoru te za XI. grupu složenosti - postojeće stanje na dan 30. rujna 2016. i plan stanja na dan 31. prosinca 2017. U spomenutoj tablici navedeno je da je u 2016. sistematizirano devet radnih mjesta za poslove čišćenja. Također, Planom poslovanja je utvrđena visina potreba za ustupljenim radnicima. Unutarnjim aktom nisu utvrđene procedure i način utvrđivanja potreba za ustupljenim radnicima.

## VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je odgovorno za učinkovitu nabavu vanjskih usluga te za provođenje postupaka nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i svojim unutarnjim aktima.

Društvo obavlja poslove radi kojih je osnovano. Obavlja djelatnosti i ostvaruje prihode od odlaganja i skladištenja otpada, usluga autobusnog kolodvora, organiziranja sajмова i kongresa, tržnica, pogrebnih djelatnosti, skladištenja i najma, upravljanja objektima, parkiranja, uređenja i održavanja zelenih površina, gradnje i upravljanja projektima, upravljanja i održavanja javnih cesta, održavanja čistoće i odvoza otpada, prijevoza putnika. Dio usluga nabavlja od vanjskih pružatelja usluga. Društvo je odredilo koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti. Istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Ima podatke o jediničnim troškovima za usluge vodoopskrbe i odvodnje, opskrbe i distribucije plina te sakupljanja i odvoza komunalnog otpada. Za druge komunalne usluge, kao primjerice održavanje parkova, košnja trave, obnova travnjaka, održavanje korovišnih površina, sadnja sezonskog cvijeća, održavanje cesta, Društvo nema utvrđene jedinične troškove. U pojedinim slučajevima količina pruženih komunalnih usluga nije u skladu s planiranom. Kod provođenja nabave za podružnice i trgovačka društva, potrebe za nabavom nisu primjereno obrazložene i opravdane. Društvo nije općim aktima promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Pri izboru najpovoljnije ponude u najvećem dijelu poštovano je načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda detaljno su objašnjeni razlozi odabira ili odbijanja ponuda, odnosno sastavljena je jasna i detaljna analiza ponuda. Dokumentacija o nabavi sadrži sve potrebne dokumente. Izabrani način nabave je u najvećem dijelu omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Općim aktima nisu primjereno uređeni postupci nabave usluga. Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave nisu detaljno uređene te nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo prije pokretanja postupaka nabave nije istražilo tržište nabave i pribavilo što moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Ocjene ponuda nisu zasnovane isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele kod četiri postupka nabave u vrijednosti 194.750.688,00 kn. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, osim kod nabave odvjjetničkih usluga za koje nema podataka za pružene usluge po pojedinom ugovoru.

Društvo je ugovaralo isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadržavaju kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Sastavljani su zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. U pregledanim postupcima nije bilo neopravdanog kašnjenja. Računi za pružene usluge se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da Društvo nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, te su potrebna značajna poboljšanja. Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- utvrditi stvarno potrebne količine vanjskih usluga
- primjereno obrazložiti i opravdati potrebe za nabavom
- postupke nabave vanjskih usluga provoditi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- općim aktima jasno urediti procedure javne nabave te obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja, provedbe i praćenja postupaka javne nabave
- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga
- općim aktima utvrditi obvezu poštivanja načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- općim aktima utvrditi optimalne rokove za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave
- utvrditi jedinične troškove za sve komunalne usluge koje Društvo pruža
- osigurati dostupnost i preglednost dokumentacije o nabavi te jednostavno praćenje tijeka nabave
- pribaviti pisane dokaze o istraživanju tržišta nabave prije pokretanja postupaka nabave
- ocijeniti opravdanost uzimanja u najam vozila u odnosu na druge oblike nabave
- realno planirati kilometražu kod najma vozila
- u dokumentaciji za nadmetanje navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik Društva u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje
- kod izrade dokumentacije za nadmetanje voditi računa da omogući postizanje najveće razine konkurentnosti u danim okolnostima
- omogućiti podnošenje ponuda većem broju ponuditelja za vanjske usluge
- ocjenu ponuda provoditi u skladu s objavljenim kriterijima odabira i dodjele
- osigurati povezivanje informacijskih sustava u cilju objedinjavanja podataka i dobivanja točnih podataka vezanih uz cjelokupno poslovanje Društva
- u slučajevima zaključenja ugovora s više gospodarskih subjekata nabavljati vanjske usluge od dobavljača čije su cijene najpovoljnije
- ocjenivati opravdanost korištenja usluga agencijskih radnika

- utvrditi kriterije utvrđivanja potreba za agencijskim radnicima
- uskladiti Pravilnike o organizaciji i sistematizaciji poslova sa stvarnim potrebama podružnica odnosno trgovačkih društava.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost i konkurentnost, postigla najbolja vrijednost za uloženi novac kao i razina javne odgovornosti za racionalno upravljanje sredstvima te postigli planirani ciljevi korištenja vanjskih usluga na svrhovit i ekonomičan način.

Na Izvješće o obavljenoj reviziji, KLASA:041-01/18-10/9, URBROJ: 613-02-05-18-6, od 27. studenoga 2018., zakonski predstavnik je dostavio prigovor. Prigovor je djelomično prihvaćen, te je ovo Izvješće konačno.