



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Dubrovnik

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
ČISTOĆA D.O.O., DUBROVNIK

Dubrovnik, lipanj 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	7
V.	NALAZ	14
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	20



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Dubrovnik

KLASA: 041-01/17-10/35
URBROJ: 613-21-18-7

Dubrovnik, 6. lipnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU ČISTOĆA D.O.O., DUBROVNIK

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 Čistoća d.o.o., Dubrovnik (dalje u tekstu: Društvo), za 2015. i 2016.

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 11. prosinca 2017. do 6. lipnja 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije je bio provjeriti svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga u Društvu, što je obuhvatilo opravdanost i obrazloženost potreba za nabavom usluga, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva. Društvo pruža usluge od javnog interesa, koje su važan element svakodnevnog života građana, a na koji utječe i kvaliteta njihovog obavljanja. Pored navedenog, interes javnosti usmjeren je i na iznos sredstava koja se koriste za zbrinjavanje komunalnog otpada.

Društvo Čistoća d.o.o., Dubrovnik je nastalo preoblikovanjem javnog poduzeća Čistoća za komunalnu djelatnost, održavanje čistoće i odlaganje komunalnog otpada u društvo s ograničenom odgovornošću. Upisano je u sudski registar Trgovačkog suda u Splitu u svibnju 1999. s temeljnim kapitalom u iznosu 38.468.400,00 kn. Temeljni kapital podijeljen je na devet nejednakih temeljnih uloga koje preuzimaju članovi društva i to Grad Dubrovnik 79,7 % te osam općina s područja Dubrovačko-neretvanske županije 20,3 %. Sjedište Društva je Put od Republike 14, Dubrovnik. Osnovne djelatnosti Društva su čišćenje javnih površina te skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta otpada, odlaganje komunalnog otpada - obrađivanje i trajno odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada, saniranje i zatvaranje odlagališta, čišćenje i održavanje javnih sanitarnih objekata i kupališta te prikupljanje na veliko metalnih i nemetalnih ostataka i otpada te materijala za reciklažu.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čine svi članovi Društva. U skupštini ima ukupno 1 000 glasova koji su podijeljeni prema postotnom udjelu u temeljnom kapitalu Društva. Nadzorni odbor ima pet članova, od kojih četiri izabire Skupština, a jednog člana imenuje radničko vijeće ili radnici Društva. Upravu čini jedan član - direktor. Do 31. kolovoza 2015. direktor je bio Pero Kaciga, od 1. rujna 2015. do 23. lipnja 2017. direktorica je bila Nataša Gabričević, a od 23. lipnja 2017. direktor je Marko Iveković. Koncem 2015. Društvo je imalo 181 zaposlenika, a koncem 2016. je imalo 198 zaposlenika.

Na mrežnoj stranici Društva su objavljeni općeniti podaci o Društvu, tijela, organizacijska struktura, misija i vizija te podaci vezani uz provedbu postupaka javne i bagatelne nabave. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), koji je bio u primjeni do 31. prosinca 2016. te (Narodne novine 120/16), koji je u primjeni od 1. siječnja 2017. te je na mrežnim stranicama objavilo obavijest u kojoj navodi gospodarske subjekte s kojima ne smije zaključivati ugovore zbog sprječavanja sukoba interesa.

Društvo je ostvarilo ukupni prihod za 2015. u iznosu 35.521.977,00 kn, a za 2016. u iznosu 39.697.650,00 kn. Ukupno ostvareni rashodi za 2015. iznose 35.406.590,00 kn te je ostvaren višak prihoda u iznosu 115.387,00 kn, a za 2016. rashodi iznose 39.536.555,00 kn te je ostvaren višak prihoda u iznosu 161.095,00 kn.

Rashodi za usluge za 2015. su ostvareni u iznosu 3.055.738,00 kn. Vrijednosno značajniji rashodi za usluge se odnose na prijevozne usluge (prijevoz otpada s otoka, poštanske usluge, telekomunikacijske usluge i druge) u iznosu 897.911,00 kn, ostale usluge (cestarina i tehnički pregled vozila, usluge čišćenja i pranja, usluge obrade podataka te usluge oglašavanja) u iznosu 491.772,00 kn, usluge održavanja (usluge održavanja prijevoznih sredstava i druge imovine) u iznosu 373.315,00 kn, premije osiguranja (osiguranje prijevoznih sredstava i druge imovine) u iznosu 337.260,00 kn, usluge na izradi proizvoda (usluge student servisa) u iznosu 285.721,00 kn i neproizvodne usluge (grafičke, intelektualne i ostale usluge) u iznosu 270.537,00 kn.

Rashodi za usluge za 2016. su ostvareni u iznosu 4.802.879,00 kn, što je za 1.747.141,00 kn ili 57,2 % više u odnosu nego na prethodnu godinu. Vrijednosno značajniji rashodi za usluge se odnose na prijevozne usluge (prijevoz otpada s otoka, poštanske usluge, telekomunikacijske usluge i druge) u iznosu 1.037.674,00 kn, ostale usluge (cestarina i tehnički pregled vozila, usluge čišćenja i pranja, usluge obrade podataka, usluge videonadzora, usluge zaštitara te usluge oglašavanja) u iznosu 862.394,00 kn, usluge na izradi proizvoda (usluge odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada i usluge student servisa) u iznosu 793.785,00 kn, usluge održavanja (usluge održavanja prijevoznih sredstava i druge imovine) u iznosu 471.081,00 kn, zakupnine (korištenje uredskih prostora te najam postrojenja, opreme i stambenog prostora) u iznosu 454.854,00 kn i neproizvodne usluge (grafičke, intelektualne i ostale usluge) u iznosu 432.220,00 kn.

Prema podacima iz Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i Registra bagatelne nabave, ukupna vrijednost javne nabave roba, radova i usluga Društva u 2015. je iznosila 7.147.641,00 kn (javna nabava u iznosu 6.061.423,00 kn i bagatelna nabava u iznosu 1.086.218,00 kn), a u 2016. je iznosila 20.114.423,00 kn (javna nabava u iznosu 16.173.664,00 kn i bagatelna nabava u iznosu 3.940.759,00 kn).

Prema podacima iz navedenih registara, ukupna vrijednost javne nabave usluga Društva u 2015. je iznosila 623.227,00 kn (javna nabava u iznosu 594.000,00 kn i bagatelna nabava u iznosu 29.227,00 kn), a u 2016. je iznosila 2.066.315,00 kn (javna nabava u iznosu 1.172.595,00 kn i bagatelna nabava u iznosu 893.720,00 kn).

U tablici broj 1 daju se podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga Društva, prema vrsti postupka nabave za 2015. i 2016.

Tablica broj 1

Broj zaključenih ugovora i ugovorena vrijednost nabave usluga,
prema vrsti postupka nabave za 2015. i 2016.

Redni broj	Postupak nabave	2015.			2016.			Sveukupno		
		Broj zaključenih Ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %	Broj zaključenih ugovora	Ugovorena vrijednost nabave usluga (u kn)	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	1	594.000,00	95,3	3	1.172.595,00	56,7	4	1.766.595,00	65,7
2.	Bagatelna nabava	2	29.227,00	4,7	9	893.720,00	43,3	11	922.947,00	34,3
Sveukupno		3	623.227,00	100,0	12	2.066.315,00	100,0	15	2.689.542,00	100,0

Prema navedenim registrima, u 2015. i 2016. ukupno je zaključeno četiri ugovora o javnoj nabavi usluga u vrijednosti 1.766.595,00 kn i jedanaest ugovora o bagatelnoj nabavi usluga od kojih je devet ugovora zaključeno u vrijednosti 922.947,00 kn, dok je u dva ugovora, odnosno za usluge odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada u razdoblju od veljače do travnja 2016. i zaštitarske usluge, vrijednost usluga ugovorena prema jedinici mjere.

Od ukupno 15 zaključenih ugovora o nabavi usluga u vrijednosti 2.689.542,00 kn, revizijom je obuhvaćeno osam vrijednosno značajnijih ugovora o nabavi usluga ukupne vrijednosti 2.341.617,00 kn ili 87,1 % te dva ugovora o nabavi usluga kod kojih je vrijednost usluga ugovorena prema jedinici mjere.

Odnosno, revizijom su obuhvaćena tri ugovora o javnoj nabavi usluga koji se odnose na usluge odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada u razdoblju od svibnja do prosinca 2016. i usluge pomorskog prijevoza otpada s otoka u vrijednosti 1.586.600,00 kn ili 59,0 % ukupne vrijednosti zaključenih ugovora o nabavi usluga, te pet ugovora o bagatelnoj nabavi usluga u vrijednosti 755.017,00 kn ili 28,1 % ukupne vrijednost zaključenih ugovora o nabavi usluga, a koji se odnose na uslugu video nadzora odlagališta otpada, uslugu izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada, poštanske usluge, usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja te uslugu izrade projektne dokumentacije za gradnju reciklažnog dvorišta. Dva ugovora o nabavi usluga kod kojih je vrijednost usluga ugovorena prema jedinici mjere, a koji su ostvareni u iznosu 170.960,00 kn, odnose se na zaštitarske usluge i usluge odvoza, obrade i zbrinjavanje glomaznog otpada u razdoblju od veljače do travnja 2016.

Osim navedenog, revizijom je obuhvaćena i nabava pojedinih usluga manje pojedinačne vrijednosti koja nije uključena u vrijednost bagatelne nabave, a usluge su nabavljene na temelju jedne ponude ili na temelju ispostavljenih narudžbenica. Revizijom je obuhvaćena nabava navedenih usluga u vrijednosti 1.013.405,00 kn, a odnosi se na prijevoz robe i opreme, fiksnu i mobilnu telefoniju, čišćenje ulica i plaža, pranje ulica, servis i održavanje vozila, održavanje odlagališta komunalnog otpada i drugih poslovnih objekata, dezinfekciju, deratizaciju i dezinsekciju odlagališta komunalnog otpada i drugih poslovnih objekata, održavanje programskih proizvoda, oglašavanje i promidžbu u medijima, izradu unutarnjih akata, izradu procjene ugroženosti stanovništva, izradu idejnog i izvedbenog rješenja razdvajanja otpada, izradu i kovertiranje računa za usluge odvoza komunalnog otpada te izradu promidžbenog materija.

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

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

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije su pribavljene 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. U fazi planiranja su utvrđeni i procijenjeni rizici prijave mjerodavni za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajeve u kojima je bio samo jedan ponuditelj kojemu je i povjerena nabava usluga. S obzirom da je Društvo zadnje dvije godine nabavljalo uslugu pomorskog prijevoza otpada s otoka od istog dobavljača, provjereno je može li to imati za posljedicu veće troškove, pojavljivanje mogućih prijevara, neučinkovite postupke te je li bilo onemogućavanja drugih društava za nadmetanje.

Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudionici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Provjereno je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Uspoređena je usklađenost dokumentacije s propisima i općim aktima. Izravnim dokaznim postupcima provjereni su zapisi i dokumentacija kao i računi dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi. U postupku revizije izabrani su najprikladniji načini pribavljanja revizijskih dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedbe te analize), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja za koja su provedeni izravni dokazni postupci, određena je veličina uzorka i izvori revizijskih dokaza. Pri oblikovanju revizijskih zaključaka, primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, značajnost i vrstu propusta otkrivenih tijekom obavljanja revizije.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

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

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

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

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

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

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

Društvo je **koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično** ako su potrebe za nabavom usluga bile opravdane i potpuno obrazložene, ako je pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, te ako su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave i usluge pružene na pravi način.

Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga.

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

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

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

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

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)

<p>Postizanje planiranih ciljeva nabave</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunane su i naplaćene kazne • ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga • pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga • o preuzimanju usluga sastavljeni su zapisnici i okončani obračuni • usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima
--	--

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Određivanje potreba

Potrebe Društva za nabavom usluga nisu u potpunosti opravdane i obrazložene, odnosno Društvo nije planiralo količinu komunalnih usluga koje planira pružiti, planom nabave za 2016. nisu obuhvaćene pojedine nabave usluga, jedinični troškovi najvažnije komunalne usluge (usluga prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada) su u porastu za posljednje tri godine, iz poslovne dokumentacije Društva nije vidljivo istražuje li Društvo mogućnost snižavanja i drugih troškova, osim troškova goriva vodeći računa o postizanju kvalitete pri pružanju komunalnih usluga te općim aktima nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Društvo je obavljalo isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano i to čišćenje javnih površina, skupljanje i odvoz komunalnog otpada na uređena odlagališta otpada, odlaganje komunalnog otpada na odlagališta komunalnog otpada, čišćenje i održavanje javnih sanitarnih objekata i kupališta te prikupljanje na veliko metalnih i nemetalnih ostataka otpada te materijala za reciklažu. Društvo je odvezilo komunalni otpad s područja Grada Dubrovnika te općina Župa Dubrovačka, Konavle i Dubrovačko primorje te čistilo javne površine na području Grada Dubrovnika.

Razina komunalnih usluga je određena godišnjim planovima poslovanja te programom odvoza komunalnog otpada i programom održavanja čistoće javno prometnih površina, javnih sanitarnih objekata, javnih plaža i igrališta u Gradu Dubrovniku. U poslovnom planu Društva za 2015., navedena su područja, način i dinamika odvoza komunalnog otpada. Prema planu, područje odvoza komunalnog otpada je podijeljeno u deset rajona. Za svaki rajon je planirana dinamika tjednog i dnevnog odvoza u sezoni i izvan sezone te broj vozila i nosivost vozila po pojedinom odvozu. Poslovni plan Društva za 2016. i 2017. sadrži dinamiku tjednog i dnevnog odvoza po rajonima, ali ne sadrži podatke o broju vozila i nosivost vozila po pojedinom odvozu. Poslovni planovi ne sadrže planirane količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada, kao ni ukupne količine otpada. Od 2016., Društvo u pomoćnim evidencijama planira količine odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada, zbog potreba provođenja postupka javne nabave, jer se ova usluga povjerava vanjskom izvršitelju. Planirana količina odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada za 2016. je iznosila 1 100 t, a ostvarena količina je 1063 t.

Društvo je obavljalo odvoz otpada na svim planiranim rajonima prema tjednoj i dnevnoj planiranoj dinamici. Međutim, nije vidljivo je li ostvarena planirana količina odvoza komunalnog otpada, s obzirom da količine odvezenog komunalnog otpada nisu obuhvaćene planom.

Društvo je u 2015. prikupilo i odvezlo 27 818 t miješanog komunalnog, glomaznog i drugog otpada, u 2016. miješanog komunalnog i drugog otpada 28 051 t i 1 063 t glomaznog otpada. Najveći dio odvoza otpada se odnosi na miješani komunalni otpad. U 2015. je odvezeno 25 606 t miješanog komunalnog otpada, u 2016. je odvezeno 25 349 t, što je za 257 t manje u odnosu na prethodnu godinu. U 2017. je odvezeno miješanog komunalnog otpada 25 669 t, što je za 320 t više u odnosu na prethodnu godinu.

Društvo je u 2015. i 2016. održavalo čistoću 466 598 m² javnih površina Grada Dubrovnika, 19 javnih plaža, sedam fontana, šest javnih sanitarnih objekata, 69 košarica za sitni otpad. Čišćenje javnih površina je obavljeno u skladu s ugovorima zaključenim s Gradom Dubrovnikom za provedbu programa održavanja čistoće javno prometnih površina, javnih sanitarnih objekata, javnih plaža i igrališta u Gradu Dubrovniku.

U Poslovnom planu Društva za 2016., u vezi nabave usluga je navedeno da će se rashodi za usluge zadržati na razini 2015. i tako su planirani financijskim planom. Prema Financijskim izvještajima za 2016., rashodi za usluge su ostvareni u iznosu 4.802.879,00 kn, što je za 1.747.141,00 kn ili 57,2 % više u odnosu na prethodnu godinu, kada su iznosili 3.055.738,00 kn. U Izvješću o godišnjem poslovanju Društva za 2016., obrazloženo je povećanje rashoda za usluge u odnosu na prethodnu godinu, a vidljivo je i iz knjigovodstvene dokumentacije Društva. Za 2016. ostvareni su rashodi za usluge odvoza, obradu i zbrinjavanje glomaznog otpada u iznosu 658.730,00 kn, najam uredskih prostora (zbog neadekvatnosti i dotrajalosti postojećih uredskih prostora) u iznosu 367.434,00 kn, video nadzor odlagališta otpada na 23 lokacije u iznosu 172.646,00 kn, promidžbu i propagandu koja je korištena u cilju educiranja javnosti o važnosti odvajanja komunalnog otpada u iznosu 133.538,00 kn te zaštitarske usluge za novootvorenom reciklažnom prostoru i garažno servisnom objektu u iznosu 105.710,00 kn, što ukupno iznosi 1.438.058,00 kn, a za 2015. rashodi za navedene usluge nisu ostvareni. Izvješće o godišnjem poslovanju Društva ne sadrži usporedbu planiranih i ostvarenih rashoda za usluge.

Rashodi za usluge za 2017. su ostvareni u iznosu 7.616.171,00 kn, što je za 2.813.292,00 kn ili 58,6 % više u odnosu na prethodnu godinu. Navedeno povećanje rashoda za usluge, u odnosu na prethodnu godinu, obrazloženo je u Izvješću o godišnjem poslovanju Društva za 2017., a vidljivo je i iz knjigovodstvene dokumentacije Društva. Rashodi za usluge odvoza bio razgradivog otpada, za 2016. nisu ostvareni, a za 2017. su ostvareni u iznosu 1.255.070,00 kn (za 2017. su ostvareni prihodi od bio razgradivog otpada u iznosu 1.504.411,00 kn). Nadalje, za 2017. su ostvareni rashodi za usluge leasinga informatičke opreme u iznosu 262.402,00 kn, usluge održavanja računalnih programa i mrežne stranice u iznosu 117.319,00 kn i usluge obilježavanja odlagališta otpada u iznosu 140.082,00 kn, a za 2016. rashodi za navedene usluge nisu ostvareni. Također, rashodi za usluge odvoza glomaznog otpada su za 2017. ostvareni u iznosu 1.423.213,00 kn, što je za 764.483,00 kn ili 116,1 % više u odnosu na 2016.

Društvo donosi plan nabave roba, radova i usluga. Planovi nabave sadrže elemente propisane odredbama zakona o javnoj nabavi. U Planu nabave za 2015. navedeni su svi predmeti nabave usluga. U Planu nabave za 2016. nije navedena nabava pojedinih usluga u ukupnoj vrijednosti 331.926,00 kn, a odnose se na usluge izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada čija ugovorena vrijednost iznosi 189.000,00 kn te nabava usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja čija ugovorena vrijednost iznosi 142.926,00 kn.

U Registru ugovora i okvirnih sporazuma i Registru bagatelne nabave navedeni su svi predmeti nabave usluga za koje su zaključeni ugovori o nabavi u 2015. i 2016.

Odvoz komunalnog otpada i čišćenje javnih površina, Društvo je obavljalo u vlastitoj režiji, osim poslova odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada i dijela poslova održavanja kupališta te pranja i čišćenja ulica. Usluge poslova odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada te dijela poslova održavanja kupališta i pranja i čišćenja ulica predviđene su planom nabave roba, radova i usluga.

Poslovi odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada povjereni su od svibnja 2016. trgovačkom društvu putem javnog nadmetanja, jer je Društvo prestalo odlagati ovu vrstu otpada na gradsko odlagalište otpada Grabovica u skladu s primjenom zakonske regulative vezane uz način prikupljanja i odlaganja glomaznog otpada. Rashodi za usluge poslova odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada za šest mjeseci 2016. su iznosili 658.730,00 kn, a za 2017. su iznosili 1.423.213,00 kn. Također, Društvo je povremeno angažiralo vanjske suradnike (student servis i udruge mladih) na poslovima održavanja kupališta te pranja i čišćenja gradskih ulica. Rashodi za navedene usluge za 2015. su iznosili 376.321,00 kn, a u 2016. su iznosili 247.570,00 kn. Rashodi za ove usluge za 2016. su manji za 128.751,00 kn ili 34,2 % u odnosu na prethodnu godinu, jer su poslove čišćenja ulica obavljali zaposlenici Društva. Rashodi za usluge student servisa za 2017. iznose 154.896,00 kn.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažniju uslugu koju pruža, a odnosi se na uslugu prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada. Jedinični troškovi za navedenu uslugu u posljednje tri godine su u porastu. Trošak prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada po t je za 2015. je iznosio 876,75 kn, a za 2016. je iznosio 1.103,92 kn, što je za 227,17 kn ili 25,9 % više u odnosu na prethodnu godinu. Za 2017. je iznosio 1.236,82 kn, što je za 132,90 kn ili 12,0 % više u odnosu na prethodnu godinu.

Društvo obrazlaže da nastoji racionalizirati tekuće poslovanje i smanjiti troškove, uz zadržavanje zadovoljavajuće razine usluga. Tako je u cilju smanjenja troškova goriva nabavilo vlastiti spremnik goriva u 2016. Iz poslovne dokumentacije nije vidljivo istražuje li Društvo mogućnosti snižavanja drugih troškova, vodeći računa o postizanju poboljšavanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga.

Društvo općim aktima nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. Za nabavu roba, radova i usluga bagatelne vrijednosti, odnosno jednostavne nabave, Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn koji je bio u primjeni do lipnja 2017. Prema odredbama Pravilnika, nabava usluga čija procijenjena vrijednost iznosi preko 70.000,00 kn, provodi se upućivanjem poziva za dostavu ponuda trojici gospodarskih subjekata po vlastitom izboru, nabava usluga čija procijenjena vrijednost iznosi od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se na temelju ponude jednog gospodarskog subjekta, a nabava usluga procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn ispostavljanjem narudžbenice dobavljaču.

Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga (Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga koji je u primjeni od lipnja 2017., plan i izmjene plana nabave za 2018. te registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i registar bagatelne nabave za 2015., 2016. i 2017.), dok se plan i izmjene plana nabave za 2015., 2016. i 2017. ne nalaze na mrežnim stranicama Društva. Planovi nabave sadrže elemente propisane Zakonom o javnoj nabavi.

Izbor najpovoljnije ponude

Pri izboru najpovoljnije ponude nije u potpunosti poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, odnosno u općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, nema pisanih dokaza da je Društvo istražilo tržište nabave i pribavilo što moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti te izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Općim aktima Društva su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom iz prosinca 2013. uređeni su pravila, odgovornosti i postupci nabave usluga bagatelne vrijednosti. Pravilnik je bilo obvezno primjenjivati pri nabavi usluga bagatelne vrijednosti, dok je nabavu usluga velike vrijednosti bilo obvezno obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Pravilnikom su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Direktor je odgovoran za organizaciju unutarnjeg ustroja i kvalitetno upravljanje nabavom usluga provođenjem propisanih postupaka nabave, donošenje plana nabave, zaključivanje ugovora o nabavi prema uvjetima određenim u dokumentaciji i odabranom ponudom. Direktor imenuje stalne ovlaštene predstavnike za provedbu postupaka nabave i to osobe s važećim certifikatom u području javne nabave te povremene ovlaštene predstavnike za sudjelovanje u provedbi pojedinih postupaka nabave. Također, direktor je odgovoran za sprječavanje korupcijskih aktivnosti, a ovlašteni predstavnici za provedbu postupka nabave su odgovorni za provedbu postupaka nabave prema navedenom Pravilniku i Zakonu, odnosno za pravodobno i ekonomično provođenje postupaka nabave, provođenje nabave bez dijeljenja vrijednosti ili količina s ciljem izbjegavanja provođenja propisanog postupka nabave, organizaciju i provedbu tehničkog dijaloga radi usklađivanja i provjere tehničke specifikacije, pripremu i dostavu dokumentacije za nabavu, otvaranje ponuda, pregled, usporedbu, ocjenu i rangiranje ponuda i vođenje zapisnika o tome te za pripremu odluke o odabiru i ugovora s odabranim ponuditeljem.

U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Pravilnik propisuje obvezu primjene načela iz Zakona o javnoj nabavi u postupcima nabave usluga bagatelne vrijednosti, koji omogućuju učinkovitu javnu nabavu i ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu te je kao kriterij za odabir ponude propisao najnižu cijenu. U Mapi procesa je određeno da je svrha i cilj postupka nabave osigurati pravovremenu, kvalitetom i cijenom optimalnu nabavu usluga, koje su potrebne za ostvarenje planiranih zadataka Društva, na ekonomičan i transparentan način u skladu sa zakonima.

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. U Poslovnom planu Društva za 2015. je navedeno da Društvo analizira, između ostalog i tržište nabave usluga te da tržište usluga omogućava optimalni izbor najpovoljnijeg dobavljača po kakvoći, cijeni i rokovima isporuke, jer se na tržištu nabave nude međusobno konkurentni dobavljači. Nadalje, navedeno je da se nabavnom politikom vodi računa o djelotvornom funkcioniranju poslovnog procesa, ali i postavljenim financijskim ciljevima, osobito o ekonomičnosti i rentabilnosti te da je svrha nabavne politike da troškovi poslovanja budu racionalni, tj. najniže mogući, ali da se pri tom ne ugrožava kvaliteta i količina pruženih usluga.

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Za nabavu usluga pomorskog prijevoza s otoka u 2015. i 2016. provedeni su otvoreni postupci nabave, objavljeni u Elektroničnom oglasniku javne nabave, na koje je pristigla po jedna ponuda (isti ponuditelj). S odabranim ponuditeljem su zaključeni ugovori za nabavu usluga u ukupnoj vrijednosti 1.107.000,00 kn. Za nabavu usluga odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada u razdoblju od svibnja do prosinca 2016., proveden je otvoreni postupak nabave, objavljen u Elektroničnom oglasniku javne nabave, na koji su pristigle četiri ponude. Ugovor za nabavu usluga je zaključen s izabranim ponuditeljem u vrijednosti 479.600,00 kn. Revizijom je obuhvaćeno sedam postupaka bagatelne nabave u kojima su pozivi za dostavu ponuda upućeni trojici gospodarskih subjekata. U šest postupaka primljene su po tri ponude. Zaključena su četiri ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 598.206,00 kn. Odnose se na usluge video nadzora odlagališta otpada, izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada, usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja te uslugu izrade projektne dokumentacije za gradnju reciklažnog dvorišta.

Za odvoz, obradu i zbrinjavanje glomaznog otpada u razdoblju od veljače do travnja 2016. te pružanje zaštitarskih usluga s odabranim ponuditeljima su zaključena dva ugovora u kojima je vrijednost usluga ugovorena prema jedinici mjere. Rashodi za usluge odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada od veljače do travnja 2016. su ostvareni u iznosu 65.250,00 kn, a za zaštitarske usluge u razdoblju od lipnja do prosinca 2016. u iznosu 105.710,00 kn. U postupku bagatelne nabave poštanskih usluga pozivi su upućeni trojici ponuditelja, a primljena je jedna ponuda te je s ponuditeljem zaključen ugovor za nabavu usluga u vrijednosti 156.811,00 kn. Iz navedenog je vidljivo da je u otvorenim postupcima javne nabave primljeno prosječno dvije ponude, a u provedenim postupcima bagatelne nabave je primljeno prosječno 2,7 ponuda. Na provedene postupke nabave nije bilo žalbi. Razina konkurentnosti i transparentnosti bila bi veća da su postupci bagatelne nabave objavljeni na mrežnim stranicama Društva, čime bi informacija o postupku nabave bila dostupnija većem broju gospodarskih subjekata. Također, da je Društvo temeljitije istraživalo tržište nabave vjerojatno bi došlo do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu te im poslati poziv za dostavu ponuda, što bi imalo utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga.

Ocjena ponuda je zasnovana isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij za odabir najpovoljnije ponude u svim provedenim postupcima bio je najniža cijena.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Odluku o odabiru najpovoljnije ponude je donosio direktor na temelju prijedloga povjerenstva.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (izjave o nepostojanju sukoba interesa naručitelja i predstavnika naručitelja uključenih u postupke nabave u smislu odredbe članka 13. Zakona o javnoj nabavi, odluku o početku postupka nabave, odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje ili pozive za dostavu ponuda, upite ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, potpisane ugovore i obavijesti o zaključenim ugovorima).

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Revizijom su provjerena tri ugovora o javnoj nabavi usluga u vrijednosti 1.586.600,00 kn. Dva su ugovora zaključena za nabavu usluga pomorskog prijevoza otpada s otoka i to jedan u 2015., a drugi u 2016. Treći ugovor je zaključen za nabavu usluga odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada od svibnja do prosinca 2016. Također, provjereno je sedam ugovora o bagatelnoj nabavi usluga koji su zaključeni u 2016. U pet ugovora ugovorena vrijednost usluga iznosi 755.017,00 kn, a odnosi se na usluge video nadzora odlagališta otpada, uslugu izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada, usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja, uslugu izrade projektne dokumentacije za gradnju reciklažnog dvorišta te poštanske usluge. Kod dva ugovora o bagatelnoj nabavi usluga vrijednost usluga je ugovorena prema jedinici mjere, a odnose se na odvoz, obradu i zbrinjavanje glomaznog otpada u razdoblju od veljače do travnja 2016. i pružanje zaštitarskih usluga. Rashodi za ove usluge u 2016. su iznosili su 65.250,00 kn za odvoz glomaznog otpada i 105. 710,00 kn za zaštitarske usluge.

Osim nabave usluga na temelju navedenih ugovora, revizijom je provjerena i nabava pojedinih usluga manje pojedinačne vrijednosti koja nije uključena u vrijednost bagatelne nabave a koje su nabavljene na temelju jedne ponude ili na temelju ispostavljenih narudžbenica. Revizijom je obuhvaćena nabava navedenih usluga u iznosu 1.013.405,00 kn (prijevoz robe i opreme, fiksna i mobilna telefonija, čišćenje ulica i plaža, pranje ulica, servis i održavanje vozila, održavanje odlagališta komunalnog otpada i drugih poslovnih objekata, dezinfekcija, deratizacija i dezinskcija odlagališta komunalnog otpada i drugih poslovnih objekata, održavanje programskih proizvoda, oglašavanje i promidžba u medijima, izrada internih akata, izrada procjene ugroženosti stanovništva, izrada idejnog i izvedbenog rješenja razdvajanja otpada, izrada i kovertiranje računa za usluge odvoza komunalnog otpada te izrada promidžbenog materijala).

Nakon provedenih postupaka nabave zaključeni su ugovori s odabranim ponuditeljem. Ugovori su zaključeni u skladu s prihvaćenim ponudama. Ugovori o nabavi usluga sadrže isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovorima su utvrđene jedinične cijene i količine usluga. Ostvarenje ugovora prati se vrijednosno i količinski. Ugovorene usluge su detaljno specificirane u skladu sa specifikacijom iz prihvaćenih ponuda. Ovisno o vrsti ugovorene usluge, ugovori sadrže odredbe o ugovornoj kazni za slučaj zbog kašnjenja ili neispunjenja, kao i zbog odstupanja. Također, sadrže odredbe o raskidu ugovora zbog neispunjenja ugovornih obveza. Ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga. Podaci iz računa za obavljene usluge mogu se bez teškoća usporediti s podacima iz ugovora i dokumentacije o nabavi.

Zaposlenici zaduženi za praćenje nabave usluga provjeravaju kvalitetu, količinu i vrijednost isporučenih usluga u skladu s uvjetima u ugovoru. Spomenuti zaposlenici na računima za isporučene usluge potvrđuju da su usluge pružene u skladu s ugovorima. Usluge su obavljene u skladu s predviđenim rokovima, a plaćene su u skladu s ugovorenim uvjetima. Usluge za odvoz, obradu i zbrinjavanje glomaznog otpada i zaštitarske usluge su obračunane prema ugovorenim jediničnim cijenama. Provjerom zaključenih ugovora na temelju prihvaćenih ponuda te ispostavljenih računa za isporučene usluge, utvrđeno je da su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno da su usluge obuhvaćene revizijom pružene na pravi način.

V. NALAZ

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

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

1. Određivanje potreba

1.1. Potrebe Društva za nabavom usluga nisu u potpunosti opravdane i obrazložene, odnosno Društvo nije planiralo količinu komunalnih usluga koje planira pružiti, jedinični troškovi usluga prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada su u porastu za posljednje tri godine, iz poslovne dokumentacije Društva nije vidljivo istražuje li Društvo mogućnost snižavanja i drugih troškova osim troškova goriva, vodeći računa o postizanju kvalitete pri pružanju komunalnih usluga, planom nabave za 2016. nisu obuhvaćeni pojedini predmeti nabave usluga te općim aktima Društvo nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Državni ured za reviziju predlaže u potpunosti opravdati i obrazložiti potrebe za nabavom usluga

- Planiranje komunalnih usluga

Razina komunalnih usluga je određena godišnjim planovima poslovanja te programom odvoza komunalnog otpada i programom održavanja čistoće javno prometnih površina, javnih sanitarnih objekata, javnih plaža i igrališta u Gradu Dubrovniku. U poslovnom planu Društva za 2015., navedena su područja, način i dinamika odvoza komunalnog otpada. Prema planu, područje odvoza komunalnog otpada je podijeljeno u deset rajona. Za svaki rajon je planirana dinamika tjednog i dnevnog odvoza u sezoni i izvan sezone te broj vozila i nosivost vozila po pojedinom odvozu. Poslovni plan Društva za 2016. i 2017. sadrži dinamiku tjednog i dnevnog odvoza po rajonima, ali ne sadrži podatke o broju vozila i nosivost vozila po pojedinom odvozu. Poslovni planovi ne sadrže planirane količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada, kao ni ukupne količine otpada. Od 2016., Društvo u pomoćnim evidencijama planira količine odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada, zbog potreba provođenja postupka javne nabave, jer se ova usluga povjerava vanjskom izvršitelju. Planirana količina odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada za 2016. je iznosila 1 100 t, a ostvarena količina je 1 063 t.

Društvo je odvoz otpada obavljalo na svim planiranim rajonima prema tjednoj i dnevnoj planiranoj dinamici. Međutim, nije vidljivo je li ostvarena planirana količina odvoza komunalnog otpada, s obzirom da količine odvezenog komunalnog otpada nisu obuhvaćene planom. Društvo je za 2015. prikupilo i odvezlo 27 818 t miješanog komunalnog, glomaznog i drugog otpada, za 2016. miješanog komunalnog i drugog otpada 28 051 t i 1 063 t glomaznog otpada.

Najveći dio odvoza otpada se odnosi na miješani komunalni otpad. U 2015. je odvezeno 25 606 t miješanog komunalnog otpada, u 2016. je odvezeno 25 349 t, što je za 257 t manje u odnosu na prethodnu godinu. U 2017. je odvezeno miješanog komunalnog otpada 25 669 t, što je za 320 t više u odnosu na prethodnu godinu.

Državni ured za reviziju predlaže poslovnim planovima planirati količinu komunalnih usluga koju Društvo pruža, a pogotovo količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada kao i ukupne količine otpada. Također, predlaže pratiti ostvarenje planiranih količina komunalnih usluga koje Društvo obavlja.

- Jedinični troškovi

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažniju uslugu koju pruža, a odnosi se na uslugu prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada. Jedinični troškovi za navedenu uslugu u posljednje tri godine su u porastu. Trošak prikupljanja i odlaganja miješanog komunalnog otpada po t je za 2015. iznosio 876,75 kn, a za 2016. je iznosio 1.103,92 kn, što je za 227,17 kn ili 25,9 % više u odnosu na prethodnu godinu. Za 2017. je iznosio 1.236,82 kn, što je za 132,90 kn ili 12,0 % više u odnosu na prethodnu godinu.

Društvo obrazlaže da nastoji racionalizirati tekuće poslovanje i smanjiti troškove, uz zadržavanje zadovoljavajuće razine usluga. Tako je u cilju smanjenja troškova goriva, nabavilo vlastiti spremnik goriva u 2016. Iz poslovne dokumentacije nije vidljivo istražuje li Društvo mogućnosti snižavanja drugih troškova, vodeći računa o postizanju poboljšavanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga.

U Poslovnom planu Društva za 2016., u vezi nabave usluga je navedeno da će se rashodi za usluge zadržati na razini 2015. i tako su planirani financijskim planom. Prema Financijskim izvještajima za 2016., rashodi za usluge su ostvareni u iznosu 4.802.879,00 kn, što je za 1.747.141,00 kn ili 57,2 % više u odnosu na prethodnu godinu, kada su iznosili 3.055.738,00 kn. U Izvješću o godišnjem poslovanju Društva za 2016., obrazloženo je povećanje rashoda za usluge u odnosu na prethodnu godinu, a vidljivo je i iz knjigovodstvene dokumentacije Društva. Rashodi za usluge za 2017. su ostvareni u iznosu 7.616.171,00 kn, što je za 2.813.292,00 kn ili 58,6 % više u odnosu na prethodnu godinu. Navedeno povećanje rashoda za usluge, u odnosu na prethodnu godinu, obrazloženo je u Izvješću o godišnjem poslovanju Društva za 2017., a vidljivo je i iz knjigovodstvene dokumentacije Društva. Izvješća o godišnjem poslovanju Društva ne sadrže usporedbu planiranih i ostvarenih rashoda za usluge. Društvo najmanje tromjesečno izvješćuje Nadzorni odbor o tekućem poslovanju.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Također, predlaže pratiti ostvarenje poslovnog plana u smislu dosljednog poštivanja poslovnog plana i o tome izvješćivati Nadzorni odbor.

- Opći akti o nabavi usluga

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi. Za nabavu roba, radova i usluga bagatelne vrijednosti, odnosno jednostavne nabave, Društvo je u prosincu 2013. donijelo Pravilnik za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn koji je bio u primjeni do lipnja 2017. Prema odredbama Pravilnika, nabava usluga čija procijenjena vrijednost iznosi preko 70.000,00 kn, provodi se upućivanjem poziva za dostavu ponuda trojici gospodarskih subjekata po vlastitom izboru, nabava usluga čija procijenjena vrijednost iznosi od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se na temelju ponude jednog gospodarskog subjekta, a nabava usluga procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn ispostavljanjem narudžbenice dobavljaču. Društvo općim aktima nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga.

Razina konkurentnosti bi bila veća da su postupci bagatelne nabave uređeni na način da se pozivi za dostavu ponuda upućuju većem broju gospodarskih subjekata i objavljuju na mrežnim stranicama Društva, čime bi informacija o postupku nabave bila dostupnija većem broju gospodarskih subjekta.

Društvo donosi plan nabave roba, radova i usluga. Planovi nabave sadrže elemente propisane odredbama zakona o javnoj nabavi. U Planovima nabave za 2015. navedeni su svi predmeti nabave usluga, a u Planu nabave za 2016. nije navedena nabava usluge izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada te nabava usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja. Ugovorena vrijednost nabave usluge izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada iznosi 189.000,00 kn, a usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja iznose 142.926,00 kn. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, naručitelj je obavezan donijeti plan nabave za poslovnu godinu te ga ažurirati prema potrebi.

Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga (Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga koji je u primjeni od lipnja 2017., plan i izmjene plana nabave za 2018. te registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma i registar bagatelne nabave za 2015., 2016. i 2017.), dok se plan i izmjene plana nabave za 2015., 2016. i 2017. ne nalaze na mrežnim stranicama Društva.

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

Nadalje, nalaže planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave te po potrebi ažurirati plan nabave. U cilju što veće transparentnosti nabave, predlaže planove nabave zadržati na mrežnim stranicama i nakon što istekne zakonski rok za objavu.

- 1.2. *Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju te obrazlaže da su se potrebe za pojedinim vrstama usluga i dosad redovno objašnjavale i opravdavale u izvješćima o poslovanju, međutim ne i u samom planu nabave gdje su planirani samo financijski iznosi te će planovi poslovanja Društva za naredna razdoblja biti proširena u tom segmentu. Navodi da se planirane količine otpada dosad nisu unosile u plan poslovanja, već se interno izrađivao plan količine glomaznog otpada u svrhu planiranja troškova koji u posljednje dvije godine predstavljaju značajnu rashodovnu stavku Društva. Prijedlog za planiranjem količina svih vrsta otpada smatra konstruktivnom i uključiti će je u planove poslovanja za iduća razdoblja. Obrazlaže da je količine miješanog komunalnog otpada teško planirati budući te količine ovise o broju turista koji je svake godine sve veći na području pružanja usluga Društva, uz istovremene zahtjeve EU za smanjenjem količina miješanog komunalnog otpada. Društvo navodi da se praćenje ostvarenja plana po razdobljima već provodi aktivno u 2018. i uključuje ostvarenje planova prihoda i rashoda te investicija u odnosu na planirane veličine i prethodnu godinu o čemu se izvještava većinski vlasnik Društva, a izvješća o ostvarenju planiranih veličina će se redovno dostavljati i nadzornom odboru Društva. Obrazlaže da je i dosad nadzorni odbor bio redovito izvještavan o poslovnom planu te će s takvom praksom nastaviti i ubuduće, međutim u zadnje tri godine je dolazilo do ne izglasavanja gradskog proračuna i privremenog financiranja Grada Dubrovnika, što je utjecalo i na provođenje već donesenih poslovnih planova za navedena razdoblja. O navedenim okolnostima je nadzorni odbor bio detaljno obaviješten.*

Društvo će uložiti dodatne napore za praćenjem ostvarenja poslovnog plana u smislu dosljednog poštivanja poslovnog plana i o tome će izvještavati nadzorni odbor. Također, navodi da će uložiti napor te izrađivati detaljnije planove nabave roba, radova i usluga, u kojima će nastojati što detaljnije precizirati potrebe Društva. Nadalje, navodi da će na mrežnim stranicama ubuduće zadržavati planove nabave nevezano za zakonsku obvezu.

2. Izbor najpovoljnije ponude

- 2.1. Pri izboru najpovoljnije ponude nije u potpunosti poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, odnosno u općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti, a izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Državni ured za reviziju predlaže pri izboru najpovoljnije ponude poštovati načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga propisuje obvezu primjene načela iz Zakona o javnoj nabavi u postupcima nabave usluga bagatelne vrijednosti, koji omogućuju učinkovitu javnu nabavu i ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu te je kao kriterij za odabir ponude propisao najnižu cijenu. U Mapi procesa je određeno da je svrha i cilj postupka nabave osigurati pravovremenu, kvalitetom i cijenom optimalnu nabavu usluga, koje su potrebne za ostvarenje planiranih zadataka Društva, na ekonomičan i transparentan način u skladu sa zakonima.

U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

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

- Istraživanje tržišta nabave

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. U Poslovnom planu Društva za 2015. je navedeno da Društvo analizira, između ostalog i tržište nabave usluga te da tržište usluga omogućava optimalni izbor najpovoljnijeg dobavljača po kakvoći, cijeni i rokovima isporuke, jer se na tržištu nabave nude međusobno konkurentni dobavljači. Nadalje, navedeno je da se nabavnom politikom vodi računa o djelotvornom funkcioniranju poslovnog procesa, ali i postavljenim financijskim ciljevima, osobito o ekonomičnosti i rentabilnosti te da je svrha nabavne politike da troškovi poslovanja budu racionalni, tj. najniže mogući, ali da se pri tom ne ugrožava kvaliteta i količina pruženih usluga.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati tržište nabave i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Predlaže dosljedno provoditi nabavnu politiku uz racionalizaciju troškova poslovanja, odnosno ostvariti najniže moguće troškove, ali da se pri tom ne ugrožava kvaliteta i količina pruženih usluga.

- Izabrani način nabave

Za nabavu usluga pomorskog prijevoza s otoka za 2015. i 2016. provedeni su otvoreni postupci nabave, objavljeni u Elektroničnom oglasniku javne nabave, na koje je pristigla po jedna ponuda (isti ponuditelj). S odabranim ponuditeljem su zaključeni ugovori za nabavu usluga u ukupnoj vrijednosti 1.107.000,00 kn. Za nabavu usluga odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada od svibnja do prosinca 2016., proveden je otvoreni postupak nabave, objavljen u Elektroničnom oglasniku javne nabave, na koji su pristigle četiri ponude. S odabranim ponuditeljem je zaključen ugovor za nabavu usluga u vrijednosti 479.600,00 kn.

Revizijom je obuhvaćeno sedam postupaka bagatelne nabave u kojima su pozivi za dostavu ponuda upućeni trojici gospodarskih subjekata. U šest postupaka primljene su po tri ponude. Zaključena su četiri ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 598.206,00 kn. Odnose se na usluge video nadzora odlagališta otpada, izrade predstudije isplativosti izgradnje reciklažnog dvorišta i sortirnice korisnog otpada, usluge satelitskog praćenja vozila, nadzora troškova voznog parka i rutiranja te uslugu izrade projektne dokumentacije za gradnju reciklažnog dvorišta. Za odvoz, obradu i zbrinjavanje glomaznog otpada u razdoblju od veljače do travnja 2016. te pružanje zaštitarskih usluga s odabranim ponuditeljima su zaključena dva ugovora u kojima je vrijednost usluga ugovorena prema jedinici mjere. Rashodi za usluge odvoza, obrade i zbrinjavanja glomaznog otpada od veljače do travnja 2016. su ostvareni u iznosu 65.250,00 kn, a za zaštitarske usluge u razdoblju od lipnja do prosinca 2016. u iznosu 105.710,00 kn. U postupku bagatelne nabave poštanskih usluga pozivi su upućeni trojici ponuditelja, a primljena je jedna ponuda te je s ponuditeljem zaključen ugovor za nabavu usluga u vrijednosti 156.811,00 kn. Iz navedenog je vidljivo da je u otvorenim postupcima javne nabave primljeno prosječno dvije ponude, a u provedenim postupcima bagatelne nabave je primljeno prosječno 2,7 ponuda. Na provedene postupke nabave nije bilo žalbi.

Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Razina konkurentnosti i transparentnosti bila bi veća da su pozivi za dostavu ponuda za nabavu usluga bagatelne vrijednosti objavljivani na mrežnim stranicama Društva, čime bi informacija o postupku nabave bila dostupnija većem broju gospodarskih subjekata. Također, da je Društvo temeljitije istraživalo tržište nabave vjerojatno bi došlo do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu te im poslati poziv za dostavu ponuda, što bi imalo utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga.

Državni ured za reviziju predlaže izabranim načinom nabave omogućiti najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima, odnosno pozive za dostavu ponuda u postupcima bagatelne nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva te pozive za podnošenje ponuda upućivati većem broju ponuditelja.

2.2. *Društvo prihvaća preporuku Državnog ureda za reviziju. Navodi da u potpunosti poštuje načela javne nabave i provodi i zalaže se za konkurentnost postupaka javne i jednostavne nabave te će ispitati sve svoje akte u kojima se uređuje pitanje konkurentnosti i otvorenosti postupaka nabave u cilju njihova poboljšanja. Također, navodi da pri izboru najpovoljnije ponude poštuje zakonska načela o odabiru, pa i načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te će uložiti dodatne napore da bi se isto načelo i u budućnosti dosljedno poštovalo.*

Obrazlaže da svojim općima aktima u kojima se govori o izboru najpovoljnije ponude poštuje zakonska načela, pa i načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo navodi da istraživanje tržišta nabave provodi u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Navodi da pozive za dostavu ponuda u postupcima bagatelne nabave već objavljuje na mrežnim stranicama Društva u skladu s Pravilnikom o jednostavnoj nabavi te će i dalje nastaviti s takvom praksom. Također, navodi da će pozive za podnošenje ponuda upućivati većem broju ponuditelja.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je odgovorno za svrhovito i ekonomično korištenje vanjskih usluga.

Društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, osim poslova odvoza i zbrinjavanja glomaznog otpada te dijela poslova održavanja kupališta i pranja i čišćenja ulica. Obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano Odvozilo je komunalni otpad s područja Grada Dubrovnika te općina Župa Dubrovačka, Konavle i Dubrovačko primorje te čistilo javne površine na području Grada Dubrovnika. Poslovnim planovima je utvrđena razina usluga. Odvoz otpada je obavljalo na svim planiranim rajonima prema tjednoj i dnevnoj planiranoj dinamici. Ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. U cilju smanjenja troškova goriva, u 2016. je nabavilo vlastiti spremnik goriva. Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. Potrebe za nabavom usluga nisu u potpunosti opravdane i obrazložene. Društvo nije odredilo količinu komunalnih usluga koju planira pružiti, odnosno poslovni planovi ne sadrže planirane količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada, kao ni ukupne količine otpada te nije vidljivo li ostvarena planirana količina odvoza komunalnog otpada. Poslovnim planom za 2016. je planirano da će se rashodi za usluge zadržati na razini 2015., što nije ostvareno, odnosno rashodi za usluge za 2016. su viši za 1.747.141,00 kn ili 57,2 % u odnosu na 2015. Izvješće o godišnjem poslovanju Društva ne sadrži usporedbu planiranih i ostvarenih rashoda za usluge. Jedinični troškovi za usluge odvoza komunalnog otpada su u porastu u posljednje tri godine. Iz poslovne dokumentacije nije vidljivo istražuje li Društvo mogućnosti snižavanja drugih troškova, osim troškova goriva, vodeći računa o postizanju poboljšavanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Općim aktima, odnosno Pravilnikom za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn odnosno za nabavu radova do 500.000,00 kn, Društvo nije promicalo potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. U Planu nabave usluga za 2016. nije navedena nabava pojedinih usluga ukupne vrijednosti 331.926,00 kn. Na mrežnim stranicama nisu objavljeni planovi nabave iz prethodnih godina.

Općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga te zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.). Pri izboru najpovoljnije ponude nije u potpunosti poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Nakon provedenih postupaka nabave zaključeni su ugovori s odabranim ponuditeljem u skladu s prihvaćenim ponudama. Ugovori o nabavi usluga sadrže isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovorima su utvrđene jedinične cijene i količine usluga. Ostvarenje ugovora prati se vrijednosno i količinski. Ugovorene usluge su detaljno specificirane u skladu sa specifikacijom iz prihvaćenih ponuda. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga, koje se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

Pri preuzimanju provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. Nabavom usluga postignuti su planirani ciljevi nabave, odnosno usluge su pružene na pravi način.

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

- u potpunosti opravdati i obrazložiti potrebe za nabavom usluga
- poslovnim planovima planirati količinu komunalnih usluga koju Društvo pruža, količine odvoza otpada po pojedinim vrstama otpada kao i ukupne količine otpada
- pratiti ostvarenje planiranih količina komunalnih usluga koje obavlja
- istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga
- pratiti ostvarenje poslovnog plana u smislu dosljednog poštivanja poslovnog plana i o tome izvješćivati Nadzorni odbor
- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave te po potrebi ažurirati plan nabave.
- u svrhu transparentnosti planove nabave zadržati na mrežnim stranicama i nakon što istekne zakonski rok za objavu
- pri izboru najpovoljnije ponude poštovati načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- u općim aktima izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- istraživati tržište nabave i pribaviti što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti
- dosljedno provoditi nabavnu politiku uz racionalizaciju troškova poslovanja, odnosno ostvariti najniže moguće troškove, ali da se pri tom ne ugrožava kvaliteta i količina pruženih usluga
- pozive za dostavu ponuda u postupcima bagatelne nabave objavljivati na mrežnim stranicama Društva
- pozive za podnošenje ponuda upućivati većem broju ponuditelja.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da bi se provedbom navedenih preporuka povećala otvorenost i konkurentnost, razina javne odgovornosti za gospodarsko i racionalno upravljanje sredstvima te uštede sredstava pri nabavi usluga. Provedba navedenih preporuka pridonijela bi većoj učinkovitosti korištenja vanjskih usluga.