



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Koprivnica

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
GRADSKO KOMUNALNO PODUZEĆE KOMUNALAC
D.O.O., KOPRIVNICA

Koprivnica, svibanj 2018.

SADRŽAJ

stranica

I.	PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II.	METODE I POSTUPCI REVIZIJE	5
III.	KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
IV.	KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	8
V.	NALAZ	14
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	17



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Koprivnica

KLASA: 041-01/18-10/3
URBROJ: 613-08-18-7

Koprivnica, 14. svibnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
GRADSKO KOMUNALNO PODUZEĆE KOMUNALAC D.O.O., KOPRIVNICA

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o., Koprivnica (dalje u tekstu: Društvo).

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 17. siječnja do 14. svibnja 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je kao javno poduzeće osnovano 1990. Preustroj u trgovačko društvo je proveden u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima i Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - pročišćeni tekst, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 144/12, 94/13, 153/13, 147/14 i 36/15) u srpnju 1997. Osnivač i jedini član Društva je Grad Koprivnica (dalje u tekstu: Grad). Temeljni kapital iznosi 189.028.000,00 kn. Prema veličini, razvrstano je u srednje poduzetnike. U 2015. i 2016. osnovne djelatnosti Društva su bile opskrba plinom, upravljanje otpadom (sakupljanje, obrada, ukidanje statusa otpada za kompost oporabom biorazgradivog otpada), gospodarenje otpadom, održavanje čistoće, održavanje javnih površina, održavanje zelenih površina, upravljanje tržnicom, upravljanje pogrebnim uslugama i grobljanskim poslovima, građenje, projektiranje i nadzor, upravljanje nerazvrstanim cestama, izgradnja i održavanje javne rasvjete, upravljanje i održavanje sportskih građevina i javnih bazena, te druge poslovne djelatnosti. Od 2017. više ne obavlja djelatnost opskrbe plinom. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16).

Tijela upravljanja su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupština ima jednog člana, gradonačelnika Grada Koprivnice. Nadzorni odbor ima pet članova. Predsjednik nadzornog odbora je Zoran Gošek. Predsjednica uprave do 19. veljače 2018. bila je Maja Hleb, a od 19. veljače 2018. predsjednica uprave je Nataša Tetec te članovi uprave Goran Međurečan i Dubravka Horvat. Društvo je koncem 2015. imalo 204 zaposlenika, koncem 2016. je imalo 209 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 186 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili utvrditi:

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

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim provedenim postupcima nabave vanjskih usluga, ocjeni rizika te interesu javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, budući da Društvo obavlja komunalne djelatnosti na dobrobit cjelokupnog stanovništva, te je javnost zainteresirana za njihovo ekonomično obavljanje, kako bi cijena komunalnih usluga bila primjerena.

Ukupni prihodi za 2015., 2016. i 2017. ostvareni su u iznosu 455.823.911,00 kn, a ukupni rashodi u iznosu 446.601.095,00 kn. Prema statističkim izvješćima o javnoj nabavi za 2015., 2016. i 2017., ukupna vrijednost nabava iznosila je 63.823.730,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Udjel nabave u ukupnim prihodima iznosi 14,0 %. Ukupna vrijednost nabave usluga iznosila je 33.449.191,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Udjel nabave usluga u ukupnim prihodima iznosi 7,3 %, a u ukupnim rashodima 7,5 %.

U Tablici broj 1 daju se podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga s obzirom na vrstu postupaka nabave za 2015. - 2017.

Tablica broj 1

Broj zaključenih ugovora i ugovorena vrijednost nabave usluga s obzirom na vrstu postupka nabave za 2015. - 2017.

Redni broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora			Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn			Udjel u %		
		2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Otvoreni postupak	7	6	2	9.084.860,00	5.809.972,00	1.428.518,00	56,5	51,1	23,9
2.	Sklapanje ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II.B	2	2	1	1.156.350,00	729.069,00	230.016,00	7,2	6,4	3,8
3.	Jednostavna nabava	-*	-*	-*	5.847.113,00	4.834.574,00	4.328.719,00	36,3	42,5	72,3
	Ukupno	9	8	3	16.088.323,00	11.373.615,00	5.987.253,00	100,0	100,0	100,0

* Društvo nema evidenciju o broju zaključenih ugovora, ispostavljenih narudžbenica odnosno računa za nabavljene usluge.

Po provedenim postupcima javne nabave usluga u 2015. je zaključeno devet ugovora (od čega tri okvirna sporazuma) u ukupnom iznosu 10.241.210,00 kn, u 2016. osam ugovora (jedan okvirni sporazum) u ukupnom iznosu 6.539.041,00 kn, a u 2017. su zaključena tri ugovora (jedan okvirni sporazum) u ukupnom iznosu 1.658.534,00 kn.

Od ukupno 20 zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma o nabavi usluga u 2015., 2016. i 2017., revizijom je obuhvaćeno 14 ugovora zaključenih za nabavu usluge najma opreme (financijski lizing), stručnog savjetovanja i pravnog zastupanja, osiguranja osoba i imovine, održavanja opreme te poštanskih usluga u ukupnoj vrijednosti 14.910.045,00 kn ili 44,6 % ukupno ugovorene vrijednosti nabave usluga. Pored navedenog, obuhvaćene su nabave usluga održavanja te intelektualne usluge čije su pojedinačne vrijednosti nabave manje od 200.000,00 kn i za koje su postupci nabave propisani aktom o jednostavnoj nabavi.

Revizijom su za 2015. obuhvaćena dva okvirna sporazuma, zaključena za osiguranje osoba i imovine te poštanske usluge u vrijednosti 2.754.336,00 kn, tri ugovora za nabavu usluge najma opreme u vrijednosti 4.827.890,00 kn, ugovor za nabavu usluge pravnog zastupanja u vrijednosti 750.000,00 kn i jedan ugovor za nabavu usluge održavanja (čišćenje prostora na bazenima) u vrijednosti 342.954,00 kn. Za 2016. obuhvaćen je jedan okvirni sporazum zaključen za poštanske usluge u vrijednosti 1.124.620,00 kn, dva ugovora za nabavu usluge najma opreme u vrijednosti 2.899.460,00 kn, te po jedan ugovor za uslugu stručnog savjetovanja u vrijednosti 1.208.927,00 kn, usluge pravnog zastupanja u vrijednosti 437.500,00 kn i nabavu usluge održavanja (čišćenje prostora na bazenima) u vrijednosti 268.640,00 kn. Za 2017. obuhvaćen je jedan ugovor za nabavu usluge održavanja (čišćenje prostora na bazenima) u vrijednosti 295.718,00 kn. Za nabavu navedenih usluga provedeno je dvanaest otvorenih postupaka nabave, a za sklapanje dva ugovora o uslugama pravnog zastupanja (usluge iz Dodatka II. B Zakona o javnoj nabavi) upućeni su zahtjevi za prikupljanje ponuda od vjetničkim društvima i uredima za koja Društvo ima saznanja da mogu udovoljiti njegovim zahtjevima. Ukupno je primljeno 45 ponuda, što je prosječno tri ponude po predmetu nabave.

Za 2015. rashodi za usluge iznose 6.891.300,00 kn i čine 3,9 % ukupnih rashoda. Najvećim se dijelom odnose na rashode za komunalne usluge u iznosu 2.922.890,00 kn (od toga vrijednosno značajnija usluga zbrinjavanja otpada u iznosu 644.323,00 kn i usluga čuvanja imovine u iznosu 475.131,00 kn), usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.128.188,00 kn (od toga vrijednosno značajnija usluga čišćenja prostora na bazenima u iznosu 292.194,00 kn i usluge održavanja teretnih vozila u iznosu 309.124,00 kn), ostale vanjske usluge (usluga privremenog zapošljavanja preko Agencije) u iznosu 772.760,00 kn i poštanske usluge u iznosu 308.653,00 kn.

Za 2016. rashodi za usluge iznose 12.823.625,00 kn ili 8,6 % ukupnih rashoda. Najvećim dijelom se odnose na rashode po Promemoriji - Sporazumu s Društvom Piškornica d.o.o. i Piškornica Sanacijsko odlagalište j.d.o.o. (prema kojoj Društvo privremeno umjesto navedenih društava obavlja poslove odlagatelja otpada i iz prihoda ostvarenih na temelju preuzetih ugovora s drugim korisnicima plaća im naknadu 90,0 % od ugovorenog iznosa za obavljanje tehničkih poslova) u iznosu 4.658.173,00 kn i troškove zbrinjavanja otpada u iznosu 1.615.823,00 kn (navedenu uslugu Društvo financira na temelju povrata ulaganja ranijih godina u odlagalište Piškornica u vrijednosti 18.845.608,00 kn, a na temelju zaključenog sporazuma iz rujna 2015. s Gradom, općinom na čijem se području odlagalište nalazi i društvom Piškornica d.o.o.), ostale vanjske usluge (usluga privremenog zapošljavanja preko Agencije) u iznosu 1.652.930,00 kn, usluge zakupa i najma (najvećim dijelom se odnosi na uslugu najma športske dvorane putem javno-privatnog partnerstva u iznosu 569.856,00 kn) u iznosu 1.006.141,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.218.538,00 kn (vrijednosno značajniji troškovi se odnose na usluge čišćenja prostora na bazenima u iznosu 282.586,00 kn i održavanja teretnih vozila u iznosu 322.201,00 kn), usluge čuvanja imovine u iznosu 458.993,00 kn i poštanske usluge u iznosu 238.503,00 kn.

Za 2017. rashodi za usluge iznose 16.099.430,00 kn. Najvećim se dijelom odnose na rashode za intelektualne i ostale vanjske usluge u iznosu 7.388.497,00 kn (vrijednosno značajnije se odnose na stručno savjetodavne u iznosu 3.475.666,00 kn, usluge privremenog zapošljavanja preko Agencije u iznosu 2.108.764,00 kn i odvjetničke usluge u iznosu 1.468.030,00 kn), usluge zbrinjavanja otpada (financirano na temelju povrata ulaganja ranijih godina) u iznosu 2.636.425,00 kn, usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.127.300,00 kn (vrijednosno značajniji troškovi se odnosi na uslugu čišćenja prostora na bazenima u iznosu 293.569,00 kn i usluge održavanja teretnih vozila u iznosu 187.622,00 kn), usluge najma u iznosu 1.198.048,00 kn (najvećim dijelom se odnosi na uslugu najma športske dvorane putem javno-privatnog partnerstva u iznosu 525.896,00 kn), usluge čuvanja imovine u iznosu 444.237,00 kn i poštanske usluge u iznosu 328.351,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Kod planiranja revizije, pribavljene su informacije o načinu na koji funkcionira sustav nabave vanjskih usluga. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije, provjereno je na koji način su obrazložene potrebe za nabavom usluga. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu pojaviti u vezi predmeta revizije. Ocijenjene su unutarnje kontrole, uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. Procijenjeni su rizici moguće prijevare mjerodavni za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajevi kod kojih su usluge nabavljene od jednog ponuditelja. Posljedice nabavljanja usluga od istih dobavljača tijekom duljeg razdoblja mogu biti veći troškovi, neučinkoviti postupci, toleriranje slabije provedbe ugovora i veća vjerojatnost pojavljivanja prijevare. Također, to može značiti da se onemogućuje drugim ponuditeljima nadmetanje za taj posao. Izravnim dokaznim postupcima, ispitani su zapisi i dokumentacija kako bi provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi.

Za svako od detaljnih potpitanja, izabran je najprikladniji način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba, analiza i sl.), 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.

Tablica broj 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"> • 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
<p style="text-align: center;">Izbor najpovoljnije ponude</p>	<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 style="text-align: center;">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

Korištenje vanjskih usluga može biti način smanjenja troškova kada organizacija javnog sektora potrebe za povremenim, specijalističkim znanjima i vještinama nadomješta korištenjem usluga vanjskih poduzeća i pojedinaca specijaliziranih za obavljanje pojedinog posla, a ona ostaje usredotočena na obavljanje svoje osnovne djelatnosti. Prekomjerna primjena podugovaranja i posredovanja događa se kada organizacije javnoga sektora angažiraju vanjske savjetnike i vanjske dobavljače, kako bi obavili osnovne zadaće organizacije javnoga sektora, obično uz veće troškove od troškova koje bi ostvarila obavljanjem u vlastitoj režiji, što može imati za posljedicu postizanje privatnih koristi. Ispitivanjem korištenja vanjskih usluga, ocjenjuje se postoji li prekomjerna ovisnost organizacija javnog sektora o vanjskim pružateljima usluga, mogu li organizacije obaviti te zadaće same i ima li takav način za posljedicu prekomjerni utjecaj na upravljanje organizacijom.

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

Određivanje potreba

Društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga.

Društvo je, pored komunalnih poslova radi kojih je osnovano obavljalo i druge poslove za koje je registrirano (upravljanje nerazvrstanim cestama, izgradnju i održavanje javne rasvjete, upravljanje i održavanje sportskih građevina i javnih bazena, pripremanje hrane i pružanje usluga prehrane, iznajmljivanje vlastitih nekretnina te druge poslovne djelatnosti).

Za 2015., 2016. i 2017. doneseni su godišnji planovi poslovanja koji sadrže opisne i tabelarne prikaze podataka o poslovanju, odnosno razinu/količinu usluga koje Društvo planira pružiti u navedenom razdoblju. U okviru plana kvantitativnih pokazatelja, dan je tablični pregled s podacima o planiranim količinama usluga po svakoj radnoj jedinici (čistoća i gospodarenje otpadom, održavanje groblja i površina grada, tržnica i sajmište, opskrba plinom, upravljanje objektima, naplata parkiranja). Planirane količine se temelje na ostvarenim kvantitativnim pokazateljima prethodne godine.

Sastavljena su izvješća o poslovanju za 2015. i 2016. koja sadrže usporedne podatke o količinama pruženih usluga u godini za koju se sastavlja izvješće s podacima o pruženim uslugama u prethodnoj godini. Društvo tijekom godine prati ostvarenje po sektorima poslovanja te su podaci o planiranoj i ostvarenoj razini/količini pruženih komunalnih usluga sadržani u godišnjim planovima. Primjerice, godišnji plan poslovanja za 2017., osim planiranog za 2017. sadrži i podatke o planiranim i ostvarenim količinama pruženih usluga u 2016. Uvidom u navedene planove te godišnja izvješća o poslovanju utvrđeno je da je ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga u skladu s planiranom.

Za najvažnije komunalne usluge koje pruža (grobljanske usluge i održavanje zelenih površina, gospodarenje otpadom) Društvo ima podatke o jediničnim troškovima. Podaci o jediničnim troškovima za uslugu održavanje groblja, zelenih i javnih površina sadržani su u analizama poslovanja Radne jedinice groblje i zelene površine u razdoblju od 2003. do 31. kolovoza 2017.

Usluga održavanja groblja obuhvaća održavanje zelenih površina groblja, staza i putova, zbrinjavanje otpada i drugo za Grad i četiri prigradska naselja. Financira se iz godišnje naknade za korištenje grobnog mjesta. Naknada iznosi 128,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost) i nije se mijenjala od 2003. Na temelju odredbi članka 3. Pravilnika o uvjetima i mjerilima za plaćanje naknade, kod dodjele grobnog mjesta i godišnje naknade za korištenje grobnog mjesta, godišnja naknada za korištenje grobnog mjesta je određena na temelju plana i troškova za održavanje groblja i to na način da se od iznosa iz troškovnika oduzme iznos sudjelovanja Grada u troškovima održavanja te se tako dobiveni iznos podijeli na korisnike grobnih mjesta. Grad ne sudjeluje u troškovima održavanja gradskog i prigradskih groblja. Troškovnik za održavanje groblja sastavlja se na temelju cijena sata rada i normativa. Prema izračunu Društva, na temelju planiranih troškova za održavanje za 2017. uvećanih za troškove režija održavanja groblja i troškova režija mrtvačnice te podijeljenih s brojem grobnih mjesta, godišnja naknada za korištenje grobnog mjesta iznosi 110,85 kn (bez poreza na dodanu vrijednost). Prema važećem Cjeniku, godišnja grobna naknada iznosi 102,40 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) što je za 7,6 % manje od utvrđenog prema troškovniku, te utvrđeni iznos naknade nije dostatan za pokriće svih rashoda (troškova) za održavanje groblja, odnosno za zadržavanje postojeće razine i kvalitete usluga u obavljanju grobljanske djelatnosti. Prema posljednjoj analizi rezultata poslovanja, za održavanje groblja od 2003. do kolovoza 2017. ostvareni su veći prihodi, ali porast prihoda ne prati stopu rasta ukupnih rashoda te je u svim godinama ostvaren gubitak.

Usluga održavanja javnih površina i javne čistoće obuhvaća održavanje drveća, ukrasnog grmlja, živice, kamenjara, travnjaka, cvijeća i druge radove, te zimsku službu i strojno i ručno čišćenje javnih površina na području Grada. Djelatnost se obavlja prema Programu i Troškovniku održavanja javnih površina na području Grada. Cjenik je utvrđen na temelju satnice po kvalifikacijskoj strukturi radnika (cijena sata rada se nije mijenjala od 2002. do 2013., povećana je u 2014. za održavanje zelenih površina Grada, dok se cijena za treće osobe nije mijenjala) i građevinskih normi za uređenje i održavanje zelenih površina koje su između Društva i Grada dogovorene 1992. i od tada se nisu mijenjale. Društvo je izradilo normizaciju poslova na održavanju zelenih površina koja se primjenjuje za treće osobe. Cijene za treće osobe su više u odnosu na cijene za Grad. Prema posljednjoj analizi rezultata poslovanja od 2013. do kolovoza 2017., u svim godinama je ostvaren gubitak, ali s trendom smanjenja.

Cijene za usluge gospodarenja otpadom, koje se odnose na sakupljanje, odvoz i zbrinjavanje otpada, promijenjene su u siječnju 2016. (niže zbog smanjenja troškova usluge zbrinjavanja otpada u osnovnoj cijeni usluge). Od 1. siječnja 2017. u primjeni je novi cjenik zbog smanjenja poreza na dodanu vrijednost, dok je osnovna cijena usluge ostala nepromijenjena. Za utvrđivanje cijene usluga, Društvo sastavlja kalkulacije s osnovnim troškovima (trošak radnika i vozača, goriva, trošak zbrinjavanja komunalnog otpada, amortizacija) koje cijena usluge treba pokrivati.

Društvo je donijelo cjenike komunalnih usluga po pojedinim grupama komunalnih usluga te ih objavilo na mrežnim stranicama. Naknada za korištenja grobnog mjesta nije se mijenjala od 2003. Cijene usluga održavanja javnih površina Grada su u 2014. povećane za 10,0 % i od tada se nisu mijenjale, dok se cijene usluga za treće osobe primjenjuju od 2004. Cjenik za sakupljanje, odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada se primjenjuje od 1. siječnja 2017. i to na način da su cijene skupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada smanjene zbog smanjenja stope poreza na dodanu vrijednost, dok osnovna cijena usluge nije promijenjena u odnosu na Cjenik iz 2016. kada su osnovne cijene usluga za skupljanje, odvoz i zbrinjavanja komunalnog otpada smanjene. Osnovne cijene posuda za otpad i vreća za otpad ovise o nabavnim cijenama.

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Ulaganjem u nabavu komunalnih vozila i opremu poboljšava kvalitetu pruženih usluga. Kod nabave roba i usluga postupa u skladu s unutarnjim aktima koji se odnose na postupke javne nabave te smanjuje troškove poslovanja na ukupnoj razini, a posebice kod komunalne usluge gospodarenja otpadom što je rezultiralo smanjenjem osnovne cijene usluga za skupljanje, odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada u 2016. Cijene komunalnih usluga koje se odnose na naknadu za korištenje grobnog mjesta i usluga održavanja javnih površina Grada više su godina na jednakoj razini. Kod komunalne usluge održavanja zelenih površina gubitak u poslovanju kroz više godina se smanjuje. Za 2016. iznosio je 333.796,00 kn i za 40,8 % je manji u odnosu na prethodnu godinu. Prema prethodnim rezultatima za 2017. ostvarena je dobit u iznosu 1.495,00 kn. Kod komunalne usluge održavanja groblja gubitak u poslovanju bilježi rast. Za 2016. iznosi 1.605.102,00 kn i za 8,0 % je veći u odnosu na prethodnu godinu. Prema prethodnim rezultatima za 2017. ostvaren je gubitak u iznosu 1.787.399,00 kn i veći je za 11,4 % u odnosu na prethodnu godinu.

Društvo općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Nabave usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn provodi prema Zakonu o javnoj nabavi, a za nabave male vrijednosti (jednostavna nabava) primjenjuje Pravilnik o nabavi roba i usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn, odnosno od veljače 2017. Pravilnik o jednostavnoj nabavi. Prema navedenim Pravilnicima, nabava usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 70.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn, provodi se prikupljanjem ponuda i to upućivanjem poziva za dostavu ponuda na najmanje tri adrese, objavom poziva na dostavu ponuda na mrežnim stranicama ili objavom obavijesti o jednostavnoj nabavi putem Elektroničkog oglasnika javne nabave. Nabava usluga, čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn, uređena je Uputama za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe na način da se pribavljaju najmanje tri ponude od dobavljača usluga.

Na mrežnim stranicama Društva objavljena je većina akata kojima je uređena nabava usluga. Objavljeni su Pravilnik o jednostavnoj nabavi, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi, Planovi nabave za 2014., 2015., 2016. i 2017., Registar ugovora o javnoj nabavi, Evidencija sklopljenih ugovora o nabavi roba i usluga do 200.000,00 kn i radova do 500.000,00 kn, Planovi poslovanja od 2014. do 2018. te Izvješća o poslovanju od 2009. do 2016. Postupke nabave robe, radova i usluga velikih vrijednosti Društvo objavljuje u Elektroničkom oglasniku javne nabave. Na mrežnim stranicama nije objavljena Uputa za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe kojom je uređena nabava usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 70.000,00 kn.

Izbor najpovoljnije ponude

Društvo je donijelo opće akte kojima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom o nabavi roba i usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn, odnosno Pravilnikom o jednostavnoj nabavi, koji se primjenjuje od veljače 2017., uređen je postupak nabave usluga od planiranja, pripreme, provođenja te ugovaranja nabave do utvrđenih iznosa. Osim navedenog, Društvo je u okviru sustava upravljanja kvalitetom sastavilo procedure koje se odnose na proces javne nabave i proces nabave roba i usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn, kojima je utvrdilo tijek nabave od planiranja do sklapanja ugovora i izvješćivanja o provedenim postupcima. Također, utvrdilo je popratne dokumente kojima se dokazuju aktivnosti u procesu nabave. Nabava usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn primjereno je uređena Uputama.

Općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave. Donesenim Pravilnicima i uputama utvrđeno je tko inicira, odobrava, provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru i slično te koja se dokumentacija sastavlja od podnošenja zahtjeva za nabavu do vođenja evidencije zaključenih ugovora. Također, procedurama/procesima donesenim u okviru sustava upravljanja kvalitetom, utvrđene su pojedine aktivnosti u tijeku nabave i odgovorne osobe za njihovo provođenje. Kod provođenja postupaka nabave usluga jednake ili veće vrijednosti od 200.000,00 kn, zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave uređene su i Izjavom osnivačkog akta Društva, Zakonom o javnoj nabavi te aktima Društva koji se donose kod pojedinih postupaka javne nabave (npr. Odluka o imenovanju ovlaštenih predstavnika naručitelja).

U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod svakog postupka nabave Društvo je utvrđivalo kriterij odabira, te je kao mjerilo za odabir navodilo kriterij najniže cijene, a u jednom postupku ekonomski najpovoljniju ponudu.

Društvo ima pisane dokaze da 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. Za većinu nabava usluga jednake ili veće procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn provedeni su otvoreni postupci javne nabave, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti jer je postupak javan i omogućuje svim potencijalnim ponuditeljima jednak pristup natjecanju. Također, Društvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo Planove nabave za 2015., 2016. i 2017. što je omogućilo zainteresiranim ponuditeljima da se pravovremeno pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave.

Objavljeni su godišnji planovi poslovanja, Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te Evidencije sklopljenih ugovora o nabavi roba i usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn i radova u vrijednosti do 500.000,00 kn. Za nabavu usluga koje se odnose na uslugu pravnog zastupanja i odvjetničke usluge Društvo je, pozivajući se na mišljenje Hrvatske odvjetničke komore i Rješenje Ustavnog suda RH U-I-23/1999 prema kojem, odvjetnička djelatnost ne predstavlja gospodarsku djelatnost i ne može zbog svoje specifičnosti biti podvrgnuta tržišnim zakonitostima, te mišljenje Uprave za sustav javne nabave, uputilo zahtjeve za prikupljanje ponuda odvjetničkim društvima i uredima za koja ima saznanja da mogu udovoljiti njegovim zahtjevima.

Za nabavu odvjetničkih usluga u vezi prodaje društva Koprivnica Plin d.o.o. i Sektora plina Društva, uputilo je zahtjev za prikupljanje ponuda trima odvjetničkim društvima/uredima, a za nabavu usluge pravnog zastupanja u vezi pregovora oko odlagališta otpada i zastupanja u drugim postupcima, zahtjev za prikupljanje ponuda je uputilo jednom odvjetničkom uredu. Planovima nabave za 2015. i 2016. nisu planirane pojedine usluge održavanja i intelektualne usluge čije su pojedinačne vrijednosti nabave bile jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn. Rashodi za usluge održavanja za 2015. i 2016. ostvareni su u najmanjem iznosu 797.226,00 kn, a za intelektualne usluge u najmanjem iznosu 837.409,00 kn.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenom kriteriju odabira i dodjele. Kriterij odabira u svim postupcima je bila najniža cijena, osim kod nabave savjetodavno-stručnih usluga pri prodaji društva Komunalac Plin d.o.o. i Sektora plina Društva kod koje je kriterij odabira bila ekonomski najpovoljnija ponuda jer je Društvo ocijenilo nužnim osim cijene uvrstiti i dodatne kriterije koji su povezani s predmetom nabave (uredno ispunjenje ugovora, kvaliteta ključnih suradnika).

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude dostatno i odgovarajuće su obrazloženi. Društvo je u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda kod pojedinačnih postupaka nabave usluga dostatno i odgovarajuće obrazložilo izbor najpovoljnije ponude. Zapisnici sadrže pregled ponuditelja s podacima iz ponuda, razloge za isključenje, jamstvo ponude, uvjete i dokaze sposobnosti te ostale zahtjeve i rangiranje valjanih konačnih ponuda prema kriteriju za odabir. Također, obrazloženje za izbor najpovoljnije ponude dano je i u Odluci o odabiru najpovoljnije ponude.

U provedenim postupcima javne nabave dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave.

Dokumentacija o nabavi za provedene postupke nabave sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o javnom otvaranju ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa zaposlenika uključenih u postupke nabave).

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Ugovori s dobavljačima nakon provedenih postupaka nabave zaključeni su za usluge predviđene dokumentacijom o nabavi, a ugovorena vrijednost usluga istovjetna je iznosu cijene usluge navedene u ponudbenom troškovniku.

Ugovori sadrže vrstu usluge i ukupnu vrijednost usluge, a sastavni dio ugovora su ponudbeni troškovnici koji sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom.

Pojedini ugovori zaključeni s dobavljačima usluga ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Ugovorne kazne su utvrđene u ugovorima koji su zaključeni za pružanje poštanskih usluga te stručno-savjetodavnih usluga, dok ugovori za nabavu usluge osiguranja osoba i imovine sadrže odredbu da se na uređenje odnosa ugovora primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima, kojima su, između ostalog, uređene ugovorne kazne za neispunjenje.

U općim uvjetima koji su sastavni dio ugovora za usluge financijskog lizinga sadržana je klauzula za slučaj neisporučivanja predmeta lizinga, kašnjenja isporuke ili materijalnih nedostataka kojom je utvrđeno postupanje primatelja lizinga i njegovim pravima u navedenim slučajevima. Ugovori za usluge čišćenja prostora na bazenima, odvjetničke usluge i usluge pravnog zastupanja ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Ugovori za usluge čišćenja prostora na bazenima sadrže jamstvo za uredno ispunjenje ugovora (bjanko zadužnica u iznosu 10,0 % vrijednosti ugovora).

Iz računa za obavljene usluge je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga te se može bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

Dobavljači su usluge obavili u skladu s ugovorima, odnosno nije bilo slučajeva neopravdanog kašnjenja te nisu obračunavane ugovorne kazne.

Većina zaključenih ugovora o pružanju usluga sadrže klauzule o očekivanoj razini kvalitete usluga. Od ukupno 14 pregledanih ugovora ukupne vrijednosti 14.910.045,00 kn navedenu klauzulu sadrži deset ugovora u ukupnoj vrijednosti 11.770.717,00 kn (ugovori o financijskom lizingu, poštanskim, savjetodavno-stručnim, odvjetničkim uslugama i pravnom zastupanju).

Pri preuzimanju usluga je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Račune je ovjerila odgovorna osoba te je provedena kontrola isporučene usluge.

Usluge su obavljene u okviru ugovorenih rokova. Ugovoreni rokovi plaćanja pojedinih obavljenih usluga (poštanske usluge, usluga osiguranja osoba i imovine, pravnog zastupanja, usluga čišćenja prostora na bazenima) nisu poštivani. Iako Društvo nije snosilo posljedice (obračun zateznih kamata, promjene uvjeta plaćanja i dr.) uslijed kašnjenja u plaćanju dobavljačima za navedene usluge, nepravodobno plaćanje predstavlja potencijalni rizik za poslovanje Društva.

V. NALAZ

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

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

1. Određivanje potreba

- 1.1. Društvo donosi godišnje planove poslovanja te planove nabave kojima utvrđuje, između ostalog, potrebe za nabavom usluga. Propusti se odnose na objavljivanje na mrežnim stranicama akata kojima je uređena nabava usluga.

Na mrežnim stranicama Društva objavljena je većina akata kojima je uređena nabava usluga, osim Upute za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe, a kojom je uređena nabava usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 70.000,00 kn. Prema odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objaviti, između ostalog, opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti. Da je navedena Uputa objavljena na mrežnim stranicama Društva, razina transparentnosti bila bi veća, odnosno informacija o planiranim postupcima nabave bila bi dostupnija većem broju gospodarskih subjekata.

Državni ured za reviziju predlaže na mrežnim stranicama objaviti Uputu za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe kojom je uređena nabava usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 70.000,00 kn.

- 1.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju.*

2. Izbor najpovoljnije ponude

- 2.1. Društvo je obvezno provoditi postupke nabave na način propisan odredbama Zakona o javnoj nabavi, odnosno donesenim aktima Društva. Propusti se odnose na utvrđivanje u općim aktima načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerila za izbor najpovoljnije ponude i planiranje nabave usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 200.000,00 kn.

U općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod svakog postupka nabave Društvo je utvrđivalo kriterij odabira te je kao mjerilo za odabir navodilo kriterij najniže cijene, a u jednom postupku ekonomski najpovoljniju ponudu.

Planovima nabave za 2015. i 2016. nisu planirane pojedine usluge održavanja i intelektualne usluge čije su pojedinačne vrijednosti nabave bile jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn.

Rashodi za usluge održavanja za 2015. i 2016. ostvareni su u najmanjem iznosu 797.226,00 kn, a za intelektualne usluge u najmanjem iznosu 837.409,00 kn. Time nije postupljeno u skladu s odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koje su primjenjivane do 1. siječnja 2017., i kojima je propisano da se u plan nabave unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koje se primjenjuju od 1. siječnja 2017., u planu nabave i registru ugovora, između ostaloga, navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Da su planovima nabave planirane sve usluge čije su pojedinačne vrijednosti nabave bile jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn Društvo bi osiguralo veću konkurentnost u danim okolnostima.

Državni ured za reviziju predlaže u općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude izričito navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Predlaže planovima nabave obuhvatiti sve nabave usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 200.000,00 kn.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da je za svaki provedeni postupak nabave postizalo najbolju vrijednost za uloženi novac, neovisno o tome što taj kriterij nije izričito bio naveden u općim aktima. U kratkom vremenu će dopuniti opći akt na način da će se kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude utvrditi načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Planom nabave će obuhvatiti nabavu svih usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 200.000,00 kn.*

3. Postizanje planiranih ciljeva nabave

- 3.1. Društvo je u obvezi voditi računa da nabavom usluga postigne planirane ciljeve nabave, odnosno mora voditi računa da nabavljene usluge budu pružene na pravi način. Propusti se odnose na ugovaranje kaznenih odredbi za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

Od ukupno 14 pregledanih ugovora zaključenih s dobavljačima usluga ukupne vrijednosti 14.910.045,00 kn, pet ugovora koji se odnose na usluge čišćenja prostora na bazenima, odvetničke usluge i usluge pravnog zastupanja ukupne vrijednosti 2.094.812,00 kn ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može predstavljati ozbiljan rizik za Društvo.

Državni ured za reviziju predlaže u ugovorima o obavljanju usluga navesti ugovorne kazne za slučaj neispunjenja ili neodgovarajućeg ispunjenja obveza.

- 3.2. *Društvo je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da se, kod ugovora koji ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjenja ili neodgovarajućeg ispunjenja obveza, radilo o provjerenim i pouzdanim poslovnim partnerima s kojima je Društvo surađivalo u ranijim razdobljima te nije imalo nikakvog razloga sumnjati u potpuno i odgovarajuće ispunjenje ugovora.*

Nadalje, navodi da će u budućem razdoblju obratiti dodatnu pažnju na potrebu ugovaranja ugovorne kazne za neispunjenje ili neodgovarajuće ispunjenje obveza, iako smatra da je po pitanju nastanka ove vrste rizika Društvo za odvjetničke usluge u potpunosti osigurano Zakonom o odvjetništvu (Narodne novine 9/96, 117/08, 50/09, 75/09 i 18/11), a za sve usluge, uključujući i odvjetničke, Zakonom o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18).

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Društvo je, osim komunalnih poslova, obavljalo i druge poslove za koje je registrirano. Doneseni su godišnji planovi poslovanja koji sadrže opisne i tabelarne prikaze podataka o poslovanju, odnosno razinu/količinu usluga koje Društvo planira pružiti u navedenom razdoblju. Društvo tijekom godine prati ostvarenje po sektorima poslovanja, te su podaci o planiranoj i ostvarenoj razini/količini pruženih komunalnih usluga sadržani u godišnjim planovima. Ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga u skladu je s planiranom. Za najvažnije komunalne usluge koje pruža (grobljanske usluge i održavanje zelenih površina, gospodarenje otpadom), Društvo ima podatke o jediničnim troškovima. Cijene usluga održavanja javnih površina za Grad nisu mijenjane od 2014., a za druge pravne i fizičke osobe od 2004., dok naknada za korištenje grobnog mjesta nije mijenjana od 2003. Cijene sakupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada su smanjene u 2016. i 2017. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga. Postupci nabave uređeni su općim aktima (Pravilnik, Upute) kojima Društvo promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Na mrežnim stranicama su objavljeni opći akti kojima je uređena nabava usluga, osim Upute za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe kojom je uređena nabava usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 70.000,00 kn.

Društvo je donijelo opće akte kojima su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, odnosno utvrđeno je tko inicira, odobrava, provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru i slično te koja se dokumentacija sastavlja od podnošenja zahtjeva za nabavu do vođenja evidencije zaključenih ugovora. Društvo ima pisane dokaze da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Za većinu nabava usluga jednake ili veće procijenjene vrijednosti od 200.000,00 kn, provedeni su otvoreni postupci javne nabave, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti jer je postupak javan i omogućuje svim potencijalnim ponuditeljima jednak pristup natjecanju. Za nabavu usluga koje se odnose na usluge pravnog zastupanja i odvjetničke usluge upućeni su zahtjevi za prikupljanje ponuda odvjetničkim društvima i uredima za koja Društvo ima saznanja da mogu udovoljiti njegovim zahtjevima. Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenom kriteriju odabira i dodjele. Kriterij odabira u svim postupcima je bila najniža cijena, osim kod nabave savjetodavno-stručnih usluga kod koje je kriterij bila ekonomski najpovoljnija ponuda. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude dostatno i odgovarajuće su obrazloženi u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda te u odlukama o odabiru najpovoljnije ponude. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. U općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Planovima nabave za 2015. i 2016. nisu planirane pojedine usluge održavanja i intelektualne usluge, čije su pojedinačne vrijednosti nabave bile jednake ili veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn. Rashodi za usluge održavanja za 2015. i 2016. ostvareni su u najmanjem iznosu 797.226,00 kn, a za intelektualne usluge u najmanjem iznosu 837.409,00 kn.

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. Većina ugovora sadrži klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Dobavljači su usluge obavili u skladu s ugovorima, odnosno nije bilo slučajeva neopravdanog kašnjenja te nisu obračunavane ugovorne kazne. Pri preuzimanju, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Sastavljeni su dokumenti o preuzimanju. Računi sadrže detaljnu specifikaciju vrste, količine i cijene pruženih usluga te se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. Račune je ovjerila odgovorna osoba te je provedena kontrola isporučene usluge. Društvo je plaćanja obavljalo u skladu s ugovorenim uvjetima, osim za poštanske usluge, uslugu osiguranja osoba i imovine, pravnog zastupanja i uslugu čišćenja prostora na bazenima. Za nepravovremena plaćanja nije snosilo posljedice. Pet ugovora koji su zaključeni s dobavljačima za usluge čišćenja prostora na bazenima, odvjetničke usluge i usluge pravnog zastupanja u ukupnoj vrijednosti 2.094.812,00 kn ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Društvo koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično.

Državni ured za reviziju daje sljedeće preporuke:

- objaviti na mrežnim stranicama Uputu za postupanje prilikom nabave i skladištenja robe kojom je uređena nabava usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 70.000,00 kn
- utvrditi općim aktom načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude
- planirati u planu nabave sve nabave usluga u vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn, a manjoj od 200.000,00 kn
- navesti u ugovorima o obavljanju usluga ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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