



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Slavonski Brod

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
KOMUNALAC D.O.O., SLAVONSKI BROD

Slavonski Brod, lipanj 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	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Slavonski Brod

KLASA: 041-01/18-10/50
URBROJ: 613-14-18-7

Slavonski Brod, 15. lipnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
DRUŠTVU KOMUNALAC D.O.O., SLAVONSKI BROD

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 Komunalac d.o.o., Slavonski Brod (dalje u tekstu: Društvo) za 2015. - 2017.

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

Postupci revizije su provedeni od 19. ožujka do 15. lipnja 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je osnovano u lipnju 1997. na temelju Izjave o osnivanju društva s ograničenom odgovornošću i upisano u registar nadležnog trgovačkog suda. Osnovna djelatnost Društva je održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, pogrebne i prateće djelatnosti, tržnica na malo, održavanje groblja, obavljanje pogrebnih poslova, uzgoj usjeva, vrtnog i ukrasnog bilja, održavanje javnih zelenih površina te uređenje i održavanje cesta i prometnica. Osnivač i jedini član društva je Grad Slavonski Brod. Temeljni kapital iznosi 10.500.000,00 kn. Sjedište Društva je u Slavanskom Brodu, Stjepana pl. Horvata 38.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čini gradonačelnik grada Slavanskog Broda. Nadzorni odbor ima pet članova. Funkciju predsjednika nadzornog odbora je do rujna 2017. obavljao Robert Rikert, a od rujna 2017. predsjednik nadzornog odbora je Zdenko Marić. Do 15. siječnja 2018. članovi uprave Društva su bili Pero Jelinić i Ivan Jušćak, a od 15. siječnja 2018. direktor je Pero Jelinić. Koncem 2015. Društvo je imalo 155 zaposlenika, koncem 2016. je imalo 159 zaposlenika, a koncem 2017. je imalo 166 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14) koji je bio na snazi do konca 2016. i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16) koji je na snazi od 2017. Na mrežnim stranicama je objavilo opće podatke, usluge koje pruža, podatke o javnoj nabavi te izjavu o nepostojanju sukoba interesa.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

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

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, provedenim postupcima nabave te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se radi o Društvu u vlasništvu lokalne jedinice te o vrijednosno značajnim javnim sredstvima kojima se financira djelatnost održavanja čistoće, javnih zelenih površina, odlaganja komunalnog otpada, tržnica na malo, pogrebne i prateće djelatnosti, održavanje groblja te obavljanje pogrebnih poslova.

Rashodi za ostale vanjske troškove za 2015. su iznosili 2.082.157,00 kn, a za ostale troškove (naknade i druga materijalna prava radnicima, reprezentacija, osiguranje, članarine, intelektualne usluge, bankarske usluge) 2.950.551,00 kn.

Rashodi za ostale vanjske troškove se odnose na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.129.368,00 kn, vodu za piće, pranje i sanitarije u iznosu 254.299,00 kn, usluge čuvanja imovine u iznosu 232.120,00 kn, usluge telefona i mobitela u iznosu 192.864,00 kn, naknade za ceste, tehničke preglede i registracije u iznosu 150.527,00 kn, poštarinu u iznosu 41.428,00 kn, usluge zakupa za opremu i zemljište u iznosu 41.407,00 kn te usluge deratizacije, reklame i ostale usluge u iznosu 40.144,00 kn.

Rashodi za ostale vanjske troškove za 2016. su iznosili 2.190.738,00 kn, a za ostale troškove 3.052.023,00 kn. Rashodi za ostale vanjske troškove se odnose na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.126.123,00 kn, vodu za piće, pranje i sanitarije u iznosu 302.286,00 kn, usluge telefona i mobitela u iznosu 205.058,00 kn, usluge čuvanja imovine u iznosu 167.066,00 kn, naknade za ceste, tehničke preglede i registracije u iznosu 158.217,00 kn, usluge zakupa za opremu i zemljište u iznosu 101.425,00 kn, poštarinu u iznosu 38.870,00 kn, te usluge deratizacije, reklame i ostale usluge u iznosu 91.693,00 kn.

Rashodi za ostale vanjske troškove za 2017. su iznosili 3.064.504,00 kn, a za ostale troškove 2.510.826,00 kn. Rashodi za ostale vanjske troškove se odnose na usluge tekućeg i investicijskog održavanja u iznosu 1.157.414,00 kn, vodu, za piće pranje i sanitarije u iznosu 402.173,00 kn, komunalnu naknadu u iznosu 275.891,00 kn, usluge telefona i mobitela u iznosu 236.056,00 kn, intelektualne usluge u iznosu 227.404,00 kn, usluge javnog bilježnika u iznosu 212.795,00 kn, usluge čuvanja imovine u iznosu 160.442,00 kn, naknade za ceste, tehničke preglede i registracije u iznosu 139.301,00 kn, usluge vađenja panjeva i usitnjavanje u iznosu 76.500,00 kn, reprezentaciju 57.167,00 kn, poštarinu u iznosu 45.594,00 kn, usluge oglašavanja i informiranja u iznosu 43.920,00 kn te usluge reklame, sponzorstva i odvjetnika u iznosu 29.847,00 kn.

Prema podacima iz godišnjih izvješća o javnim nabavama, u 2015. je nabava usluga ugovorena u iznosu 4.625.722,00 kn ili 17,4 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 721.274,00 kn, a na vrijednost bagatelne nabave 3.894.448,00 kn. U 2016. je nabava usluga ugovorena u iznosu 4.600.626,00 kn ili 16,3 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 605.798,00 kn, a na vrijednost bagatelne nabave 3.994.828,00 kn, a u 2017. je nabava usluga ugovorena u iznosu 3.132.470,00 kn i odnosi se na vrijednost bagatelne nabave. Na temelju provedenih postupaka nabave u 2015. i 2016. su zaključena dva ugovora o nabavi usluga financijskog leasinga koja se odnose na ulaganja u dugotrajnu imovinu (nabava kosilica, rovokopača). U ukupnu vrijednost javne nabave nisu uključeni ugovori o javnoj nabavi poštanskih usluga, zaštitarskih usluga i usluga dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije koje je zaključilo Društvo u 2015., 2016. i 2017. s odabranim ponuditeljima na temelju provedenih otvorenih postupaka zajedničke javne nabave. Postupak zajedničke nabave proveo je Grad Slavonski Brod kao središnje tijelo za javnu nabavu. Ukupna vrijednost godišnjih ugovora o javnoj nabavi bez poreza na dodanu vrijednost koje je zaključilo Društvo na temelju postupka zajedničke nabave je u 2015. iznosila 294.577,00 kn, u 2016. je iznosila 231.403,00 kn i u 2017. je iznosila 251.564,00 kn.

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

Tablica broj 1

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

Red. broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora			Ugovorena vrijednost nabave usluga (s PDV-om) 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	3	2	3	112.370,00	75.639,00	251.564,00	27,5	14,4	34,2
2.	Sklapanje ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II.B	1	1	0	177.650,00	155.764,00	0,00	43,5	29,7	-
3.	Postupci jednostavne nabave	1	2	3	118.650,00	293.613,00	483.350,00	29,0	55,9	65,8
	Ukupno	5	5	6	408.670,00	525.016,00	734.914,00	100,0	100,0	100,0

Revizijom su obuhvaćene usluge tekućeg i investicijskog održavanja, usluge osiguranja, zaštitarske usluge, usluge vađenja panjeva i usitnjavanja, intelektualne usluge i telekomunikacijske usluge za koje su ukupno ostvareni rashodi u 2015., 2016. i 2017. u iznosu 6.232.924,00 kn.

Na temelju objedinjenih postupaka javne nabave koje je proveo grad Slavonski Brod, u razdoblju od 2015. do 2017. zaključeno je devet ugovora o pružanju zaštitarskih usluga, usluga dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije te poštanskih usluga u vrijednosti 777.544,00 kn. Za nabavu zaštitarskih usluga tjelesne zaštite i patrolne ophodnje u 2015. i 2016. postupak nabave proveden je na način da je zahtjev za prikupljanje ponuda objavljen na službenim stranicama Grada Slavenskog Broda odnosno primijenjen je postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. U skladu s odredbama članka 44. Zakona o javnoj nabavi, javni naručitelj objavljuje zahtjev za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama. Zahtjev mora biti dostupan na internetskim stranicama najmanje 60 dana od dana njegove objave. Istodobno s objavljivanjem zahtjeva za prikupljanje ponuda na internetskim stranicama javni naručitelj može uputiti zahtjev za prikupljanje ponuda određenom broju gospodarskih subjekata po vlastitom izboru, a iznimno nije obvezan objaviti zahtjev za prikupljanje ponuda ukoliko je to u suprotnosti s posebnim propisom ili pravilima kojima je regulirano obavljanje određenih usluga.

Društvo je na temelju provedenog postupka jednostavne nabave u 2015., 2016. i 2017. zaključilo godišnje ugovore za održavanje poslovno informacijskog sustava u vrijednosti 118.650,00 kn. Za nabavu usluga servisa radnog stroja u iznosu 174.963,00 kn i uslugu strojnog vađenja panjeva u iznosu 188.700,00 kn su ispostavljene narudžbenice. Pored navedenog, revizijom su obuhvaćeni ostvareni rashodi za 2015.-2017. za usluge osiguranja imovine, telekomunikacijske usluge, usluge strojnog vađenja panjeva i usitnjavanja te revizijske usluge u ukupnom iznosu 2.191.697,00 kn za koje nisu provedeni postupci nabave, a trebalo ih je provesti.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva. Pri odabiru revizijskog pristupa, kako bi se pribavili mjerodavni revizijski dokazi i odgovorilo na ciljeve revizije primijenjene su različite metode i postupci prikupljanja revizijskih dokaza. U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. U postupku revizije postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene.

Razmotreni su i procijenjeni rizici 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. Istražena je moguća sumnja na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajeve u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga.

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

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

IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u troškovima poslovanja Društva. Ispitivanjem opravdanosti korištenja vanjskih usluga, izborom najpovoljnije ponude i praćenjem ugovorenih s ostvarenim uslugama, Društvo ima mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave usluga.

Određivanje potreba

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene.

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

Društvo je isključivo obavljalo komunalne poslove radi kojih je osnovano. Odnose se na održavanje čistoće, prijevoz, sakupljanje i odlaganje komunalnog otpada, pogrebne i prateće djelatnosti, tržnica na malo, održavanje groblja te obavljanje pogrebnih poslova, uzgoj usjeva, vrtnog i ukrasnog bilja, održavanje javnih zelenih površina, uređenje i održavanje cesta i prometnica te premještanje i odvoženje nepropisno parkiranih vozila.

Operativnim planovima koji su sastavni dio planova poslovanja za 2015.-2017. određena je količina usluga koje Društvo planira pružiti u Radnoj jedinici Gradska groblje, dok u drugim radnim jedinicama (Higijena, Zelenilo i čistoća, Gradska tržnica) nije određena količina komunalnih usluga. Operativnim planom, planom izgradnje i održavanja planirani su poslovi u sklopu redovnog održavanja groblja, a odnose se na održavanje zelenih površina, održavanje mrtvačnica i pratećih objekata, održavanje i obnavljanje grobljanske opreme, održavanje staza na grobljima, odvoz i zbrinjavanje otpada te planove izgradnje grobnica i grobnih elemenata. Društvo ne prati količine ostvarenih usluga u odnosu na planirane.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Donijelo je cjenike komunalnih usluga po pojedinim grupama komunalnih usluga: higijena (skupljanje, odvoz i deponiranje otpada), zelenilo i čistoća (održavanje i uređivanja javnih površina, održavanje javnih prometnih površina, staza i trgova, rad službe Pauk, proizvodnja, sadnja i održavanje cvjetnih nasada), usluge gradske tržnice (davanje u zakup svih prodajnih prostora i prodajnih jedinica na uređenom i kontroliranom mjestu), grobljanske usluge (poslovi održavanja i izgradnje groblja te sve vrste pogrebnih poslova). Odvoz otpada za sve korisnike se obračunava po težini, odnosno po volumenu posude. Postojeći obračun se primjenjuje od 1. siječnja 2007. za domaćinstva te od 1. siječnja 2010. za gospodarske subjekte. Društvo je s Gradom zaključilo Ugovore o održavanju čistoće javnih zelenih i prometnih površina. Ugovorena vrijednost usluga u 2015. je iznosila 4.300.000,00 kn (s PDV-om), a u 2016. i 2017. je iznosila 5.500.000,00 kn (s PDV-om). Odlukom o načinu i postupcima premještanja, blokiranja i čuvanja nepropisno zaustavljenih i parkiranih vozila na području Grada Slavenskog Broda iz veljače 2011., utvrđene su cijene premještanja i čuvanja osobnih, terenskih i teretnih vozila, autobusa, priključnih i radnih strojeva i kombija te blokiranja i deblokiranja vozila.

Usluge Gradske tržnice se naplaćuju prema cjeniku iz travnja 2005. i ovise o vrsti usluge (betonske klupe na zelenoj tržnici, betonske klupe za obrt i neprehrambene proizvode na ugovor ili bez ugovora, klupe sa spremištem na zelenoj tržnici ili za obrt i neprehrambene proizvode s ugovorom ili bez, korištenje slobodnog prostora za postavljanje vlastitog šatora ili kioska, korištenje skladišta, hladnjače, boksa za sezonsku rasprodaju, kancelarijskog prostora i dr.). Cijena korištenja zidanih lokala u vlasništvu tržnice određena je cjenikom tržnih usluga tržnice iz 2009. i ovisi o veličini prostora (od 36,00 kn/m² do 63,00 kn/m²). Na sve usluge radne jedinice Gradsko groblje primjenjuje se cjenik iz 1995.

Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja pojedinih troškova uz istovremeno postizanje poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Cijene usluga tržnice se nisu mijenjale od travnja 2005., cijene sakupljanja odvoza i odlaganja otpada od siječnja 2007., a grobljanske usluge se naplaćuju prema cjeniku koji je donesen 1995.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn (jednostavna nabava) Društvo je uredilo Pravilnikom o bagatelnoj nabavi iz listopada 2014. i Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave koji je stupio na snagu 8. prosinca 2017. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave je uređen postupak pokretanja postupka jednostavne nabave, priprema i provedba, realizacija nabave te kontrola izvršenja. Pravilnikom o bagatelnoj nabavi koji je bio na snazi do 8. prosinca 2017. propisano je da se nabava roba, radova i usluga procijenjene vrijednosti do 69.999,00 kn provodi izravno, prikupljanjem ponuda, a odabir se može izvršiti i na temelju samo jedne ponude. Za nabavu roba i usluga vrijednosti od 70.000,00 kn do 199.999,00 kn postupak se provodi na način da društvo na svojim mrežnim stranicama objavljuje poziv na dostavu ponuda svim zainteresiranim ponuditeljima, za svaki pojedini predmet nabave. Dokumentacija mora biti dostupna svim potencijalnim ponuditeljima. Kriterij odabira ponude je najniža cijena, a drugi kriterij se može primijeniti uz posebno obrazloženje. Iznimno, roba procijenjene vrijednosti do 199.999,00 kn se može nabaviti izravnom pogodbom, ovisno o prirodi predmeta nabave. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave koji je u primjeni od 8. prosinca 2017. je utvrđeno da se postupak nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti do 20.000,00 kn provodi neposrednim putem, izravnim traženjem ponude od makar jednog ponuditelja, od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn provodi se na način da se za svaki predmet nabave pošalje minimalno tri zahtjeva za dostavu ponuda zainteresiranim gospodarskim subjektima, a za postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti od 70.000,00 kn do 200.000,00 kn poziv za dostavu ponuda izrađuje se u pisanom obliku sa svim podacima potrebnim za izradu i dostavu ponuda te se objavljuje na mrežnim stranicama Društva. Postupke javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn Društvo nije uredilo općim aktom, nego izravno primjenjuje odredbe Zakona o javnoj nabavi. U općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. Objavljen je Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave, godišnja izvješća o poslovanju, planovi nabave, registar ugovora o nabavi i okvirnih sporazuma, plan investicija za razdoblje 2018.-2019., plan nabave opreme uz sufinanciranje iz Fonda za zaštitu okoliša za 2018., izjava o nepostojanju sukoba interesa. Također, na mrežnim stranicama objavljuje pozive za dostavu ponuda.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktima Društvo je primjereno uredilo postupke nabave usluga. Društvo je do prosinca 2017. primjenjivalo opći akt kojim je uređena provedba postupaka bagatelne nabave kojim nije detaljno uredilo procedure i pravila javne nabave u područjima pripreme postupaka javne nabave, provedbe postupaka javne nabave koji uključuju specificiranje podataka i zahtjeva nabave, vrednovanje i odabir dobavljača, ugovaranje, provjeru nabavljenih roba, usluga ili radova te vođenje evidencija o nabavi. Nepostojanje jasno određenih pravila i procedura za postupanje u procesu nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupaka nabave te otvorenost sustava javne nabave. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave koji je donesen u prosincu 2017. uređeni su postupci nabave i upravljanja nabavom koji uključuju podnošenje zahtjeva za nabavu, kontrolu i odobrenje zahtjeva za nabavu, provedbu postupaka nabave i praćenje izvršenja.

Društvo nije općim aktima uredilo zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave te nije uredilo proces nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Općim aktima nisu određene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Također nije ustrojena evidencija iz koje bi bilo vidljivo jesu li svi planirani postupci nabave provedeni, ovjereni od odgovornih osoba, a dokumentacija pohranjena na odgovarajući način. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji za imenovanje sudionika u postupcima javne nabave (ovlašteni predstavnici i stručno povjerenstvo) te nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinačno za svakog ovlaštenog predstavnika. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave iz prosinca 2017. utvrđeno je tko podnosi zahtjev za nabavu, tko kontrolira i odobrava zahtjeve za nabavu, tko provodi postupak nabave te tko obavlja kontrolu ugovora/narudžbenice. U provođenju postupaka nabave vrijednosti veće od 70.000,00 kn obavezno sudjeluje radnik s odgovarajućim certifikatom iz područja javne nabave. Kontrolu provedbe narudžbenice/ugovora obavlja služba financija i računovodstva u financijskom dijelu te služba komercijale i nadležni rukovoditelj u materijalnom dijelu. Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana nabave te nema podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan.

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

Na povećanje dobivene vrijednosti za uloženi novac utječe primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude koji omogućava da se uz kriterij cijene, u odabiru najbolje ponude sagledaju i drugi kriteriji. Društvo je u postupcima nabave koji su obuhvaćeni revizijom, kod izbora najpovoljnije ponude utvrdilo da je kriterij za odabir ponude najniža cijena.

Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i prikupilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema obrazloženju odgovorne osobe, za pojedine usluge odabrani su dobavljači koji su obavljali usluge u prethodnim razdobljima.

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015., 2016. i 2017. provedeno je sedam otvorenih postupaka javne nabave za nabavu zaštitarskih usluga, poštanskih usluga i usluga deratizacije i dva postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama iz Dodatka II. B za nabavu zaštitarskih usluga, koje je proveo Grad Slavonski Brod kao nositelj zajedničke nabave. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima.

Telefonske usluge i usluge osiguranja u 2015., 2016. i 2017. te usluge vađenja panjeva i usitnjavanja u 2015. i 2016. su nabavljene izravnom pogodbom bez provedenih postupaka nabave. Objavljivanjem poziva na dostavu ponuda na mrežnim stranicama Društva i obavješćivanjem dobavljača o objavi poziva na dostavu ponuda, omogućava se tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude, a Društvo bi ostvarilo veću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Za 2015.- 2017. troškovi za telefonske usluge iznosili su 633.909,00 kn, troškovi osiguranja su iznosili 869.981,00 kn, a troškovi za usluge vađenja panjeva i usitnjavanja za 2015. i 2016. su iznosili 384.439,00 kn. Za usluge vađenja panjeva je koncem 2016. proveden postupak nabave male vrijednosti u skladu s Pravilnikom o bagatelnoj nabavi. Društvo je na mrežnoj stranici objavilo poziv za dostavu ponuda svim zainteresiranim ponuditeljima. Pristigla je jedna valjana i potpuna ponuda za usluge u vrijednosti 188.700,00 kn bez PDV-a koja je u cijelosti odgovarala traženim tehničkim karakteristikama u pogledu opisa usluge. Rashodi za strojno vađenje panjeva za 2017. su ostvareni u iznosu 76.500,00 kn na temelju ispostavljene narudžbenice. Rashodi za premije osiguranja i rashodi za telefonske usluge za 2016. i 2017. su na godišnjoj razini ostvareni u iznosu većem od 200.000,00 kn te je trebalo provesti postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Društvo je kao naručitelj obvezno primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od pragova propisanih odredbama članka 18. Zakona o javnoj nabavi koji je bio u primjeni do 1. siječnja 2017. i odredbama članka 12. Zakona o javnoj nabavi koji je u primjeni od 1. siječnja 2017., odnosno za nabavu roba i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kn te za nabavu radova čija je procijenjena vrijednost veća od 500.000,00 kn.

Od pregledanih šest postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 719.613,00 kn, u tri postupka poziv za dostavu ponuda poslan je samo jednom gospodarskom subjektu, a u svih šest postupaka zaprimljena je samo jedna ponuda.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave koje je proveo Grad Slavonski Brod kao nositelj zajedničke nabave i postupak sklapanja ugovora iz Dodatka II. B te postupak jednostavne nabave bila je najniža cijena.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi te su sastavljeni analitički prikazi traženih i danih dokaza o sposobnosti ponuditelja i ocjena sposobnosti. Kriterij odabira ponuda za provedene postupke javne nabave je bila najniža cijena. Ugovori s izabranim ponuditeljima su zaključeni na jednu godinu. U 2015. na provedeni postupak sklapanja ugovora za pružanje usluga tehničke zaštite i patrolne ophodnje objekata (zaštitarske usluge) iz Dodatka II. B pristigla je jedna ponuda koja je prihvaćena te je s ponuditeljem zaključen godišnji ugovor. Za usluge strojnog vađenja panjeva u 2016. proveden je postupak jednostavne nabave, a zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda izbor ponude u postupcima jednostavne nabave usluga odgovarajuće je obrazložen.

Dokumentacija o nabavi za provedene postupke nabave je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente utvrđene općim aktima, odnosno propisane Zakonom o javnoj nabavi.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

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

Po provedenim postupcima nabave su ugovorene isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Revizijom za 2015.-2017. obuhvaćeno je ukupno 13 ugovora kojima su ugovorene usluge u vrijednosti 1.128.937,00 kn. Odnose se na tri ugovora o pružanju zaštitarskih usluga, četiri ugovora o pružanju poštanskih usluga, tri ugovora o pružanju usluga dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije koji su zaključeni na temelju objedinjenih postupaka nabave koje je proveo Grad Slavonski Brod te tri ugovora o pružanju usluga održavanja poslovno informacijskog sustava koji su zaključeni na temelju provedenog postupka jednostavne nabave. Osim toga, obuhvaćeni su ugovori zaključeni za usluge revizije, izrade katastra groblja, održavanja programskog rješenja za pauk službu, ispitivanja otpadnih i podzemnih voda iz odlagališta otpada te usluge mjerenja emisije odlagališnih plinova na odlagalištu otpada za koje nisu provedeni postupci nabave.

Ugovori za usluge sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora su ponude ili troškovnici s detaljnom specifikacijom usluga. Društvo prati vrijednosno i količinski ostvarenje ugovora.

Ugovori ne sadržavaju ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18) Društvo može ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispuni svoju obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza ili u slučaju neurednog ispunjenja obveza.

Ispostavljeni računi dobavljača za obavljene usluge sadrže detaljnu specifikaciju vrste, količine i cijene obavljenih usluga.

Podaci navedeni u računima mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru.

U obavljanju usluga obuhvaćenih revizijom nije bilo neopravdanog kašnjenja.

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

Pri preuzimanju usluga je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Kod preuzimanja usluga odgovorne osobe Društva su potpisom na izdatnici, primci, radnom nalogu ili drugom dokumentu (koji sadrži opis usluge, količine i jedinice mjere za obavljene usluge) provjerile i potvrdile da je usluga obavljena. Prije evidentiranja u poslovnim knjigama i plaćanja dobavljaču račune su kontrolirale i ovjerile odgovorne osobe.

Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima.

V. NALAZ

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

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

1. Određivanje potreba

1.1. Godišnji plan poslovanja i plan nabave donosi uprava Društva. Propusti se odnose na praćenje ostvarenja operativnih planova, osiguravanje podataka o jediničnim troškovima za najvažnije usluge, istraživanje mogućnosti snižavanja troškova i navođenje osnovnih načela javne nabave u općim aktima.

- Praćenje ostvarenja operativnih planova

Operativnim planovima koji su sastavni dio planova poslovanja za 2015.-2017. određena je količina usluga koje Društvo planira pružiti u Radnoj jedinici Gradsko groblje, dok u drugim radnim jedinicama (Higijena, Zelenilo i čistoća, Gradska tržnica) nije određena količina komunalnih usluga. Operativnim planom, planom izgradnje i održavanja planirani su poslovi u sklopu redovnog održavanja groblja, a odnose se na održavanje zelenih površina, održavanje mrtvačnica i pratećih objekata, održavanje i obnavljanje grobljanske opreme, održavanje staza na grobljima, odvoz i zbrinjavanje otpada te planove izgradnje grobnica i grobnih elemenata. Društvo ne prati količine ostvarenih usluga u odnosu na planirane. Usporedbom ostvarenih količina u odnosu na planirane omogućava se u slučaju odstupanja, analizirati uzroke odstupanja te moguće posljedice na buduće poslovanje.

Državni ured za reviziju predlaže pratiti količine ostvarenih usluga u odnosu na planirane te operativnim planovima koji su sastavni dio planova poslovanja planirati količine usluga za sve radne jedinice.

- Podaci o jediničnim troškovima

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Donijelo je cjenike komunalnih usluga po pojedinim grupama komunalnih usluga: higijena, zelenilo i čistoća, usluge gradske tržnice, grobljanske usluge. Odvoz otpada za sve korisnike se obračunava po težini, odnosno po volumenu posude. Postojeći obračun se primjenjuje od 1. siječnja 2007. za domaćinstva te od 1. siječnja 2010. za gospodarske subjekte. Društvo je s Gradom zaključilo Ugovore o održavanju čistoće javnih zelenih i prometnih površina. Ugovorena vrijednost usluga u 2015. je iznosila 4.300.000,00 kn (s PDV-om), a u 2016. i 2017. je iznosila 5.500.000,00 kn (s PDV-om). Odlukom Gradskog vijeća Grada Slavonskog Broda iz veljače 2011., utvrđene su cijene premještanja i čuvanja vozila na određenom mjestu te blokiranja i deblokiranja vozila.

Usluge Gradske tržnice se naplaćuju prema cjeniku tržnih usluga Gradske tržnice iz travnja 2005., a cijena korištenja zidanih lokala u vlasništvu tržnice određena je cjenikom tržnih usluga tržnice iz 2009. Na sve usluge radne jedinice Gradsko groblje primjenjuje se cjenik iz 1995. Cijene komunalnih usluga koje društvo obavlja se nisu mijenjale, osim cijena održavanja čistoće javnih zelenih i prometnih površina koje su predviđene proračunom Grada za svaku godinu.

Državni ured za reviziju predlaže osigurati podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža.

- Istraživanje mogućnosti snižavanja troškova

Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja pojedinih troškova pri pružanju usluga. Rashodi za vanjske usluge za 2015. su iznosili 3.115.543,00 kn, za 2016. su iznosili 3.343.346,00 kn i 3.506.220,00 kn za 2017. Cijene usluga tržnice se nisu mijenjale od travnja 2005., cijene sakupljanja odvoza i odlaganja otpada od 2007., a grobljanske usluge se naplaćuju prema cjeniku koji je donesen 1995.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati mogućnost snižavanja pojedinih troškova pri pružanju usluga.

- Načela javne nabave

Društvo ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Donijelo je opće akte kojima je uređena provedba postupaka bagatelne vrijednosti (jednostavna nabava). Postupke javne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 200.000,00 kn za robu i usluge te za radove jednake ili veće od 500.000,00 kn nije uredilo općim aktom, nego izravno primjenjuje odredbe Zakona o javnoj nabavi. Općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima utvrditi odredbe o poštivanju načela kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i druga načela u svrhu promicanja otvorenosti postupaka nabave.

- 1.2. *Društvo prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će u skladu s Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom do konca studenoga 2018. započeti s primjenom novog cjenika za usluge prikupljanja i odvoza komunalnog otpada, a cijena će se odrediti sukladno propisanoj formuli. Nadalje navodi da će u opći akt uvrstiti odredbe o poštivanju načela kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti, odnosno načela propisana Zakonom o javnoj nabavi.*

2. Izbor najpovoljnije ponude

2.1. Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga nepravilnosti se odnose na utvrđivanje zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, istraživanje tržišta nabave te odabir načina nabave pojedinih usluga.

- Zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave

Društvo općim aktima nije uredilo zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave te nije uredilo proces nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora.

Općim aktima nisu utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), faze i rokovi planiranja, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave, sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Nepostojanje jasno određenih pravila i procedura za postupanje u procesu nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupaka nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana nabave te nema podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan.

Državni ured za reviziju predlaže detaljnije urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja nabave te pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave.

- Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac

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

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

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i prikupilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti.

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

- Odabir načina nabave pojedinih usluga

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Od pregledanih šest postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 719.613,00 kn, u tri postupka poziv za dostavu ponuda upućen je samo jednom gospodarskom subjektu, a u svih šest postupaka zaprimljena je samo jedna ponuda. Bez provođenja postupaka nabave su nabavljene telefonske usluge, usluge osiguranja te usluge strojnog vađenja panjeva i usitnjavanja u ukupnom iznosu 1.888.329,00 kn. Za navedene usluge, u većini slučajeva Društvo nije pribavilo više ponuda, a dobavljači su odabrani izravnim ugovaranjem ili ispostavljanjem narudžbenice. Pozivi za dostavu ponuda nisu objavljeni na mrežnoj stranici Društva. S obzirom da su rashodi za premije osiguranja za 2015.- 2017. i rashodi za telefonske usluge za 2016. i 2017. na godišnjoj razini ostvareni u iznosu većem od 200.000,00 kn, trebalo je provesti postupke javne nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže postupcima jednostavne nabave upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju ponuditelja te poziv za dostavu ponuda objavljevati na mrežnoj stranici. Predlaže pri nabavi usluga provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

- 2.2. *Društvo prihvaća preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navodi da će dopuniti interne pravilnike u svrhu unaprjeđivanja efikasnosti internog sustava nabave, praćenja i planiranja te će i nadalje za nabave manje vrijednosti i jednostavnijeg opisa predmeta primjenjivati kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Navodi da prihvaća preporuku u smislu dodatnog dokumentiranja provedenih postupaka istraživanja tržišta, a pozive za dostavu ponuda u postupcima jednostavne nabave će upućivati maksimalno dostupnom broju potencijalnih ponuditelja.*

3. Postizanje planiranih ciljeva nabave

- 3.1. Društvo je obvezno voditi računa o postizanju planiranih ciljeva nabave vanjskih usluga te jesu li usluge pružene na pravi način. Kod postizanja planiranih ciljeva nabave, nepravilnosti se odnose na ugovorne kazne.

Ugovori za vanjske usluge ne sadržavaju 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 postati ozbiljan rizik za Društvo. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18) Društvo može ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispuni svoju obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza ili u slučaju neurednog ispunjenja obveza.

Državni ured za reviziju predlaže ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

- 3.2. *Društvo u očitovanju navodi da prihvaća preporuku.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je komunalne poslove radi kojih je osnovano obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Za obavljanje pojedinih poslova, Društvo nabavlja usluge od drugih izvoditelja te je odgovorno za opravdanost i obrazloženost potreba za nabavom vanjskih usluga, poštivanje načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te ostvarenje planiranih ciljeva nabave. Godišnjim planovima poslovanja planirani su prihodi, rashodi, rezultat poslovanja te količine usluga koje planira pružiti u sklopu redovnog održavanja groblja (održavanje zelenih površina, održavanje mrtvačnica i pratećih objekata, održavanje i obnavljanje grobljanske opreme, održavanje staza na grobljima, odvoz i zbrinjavanje otpada te planovi izgradnje grobnica i grobnih elemenata). Postupci nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn i radova procijenjene vrijednosti do 500.000,00 kn uređeni su Pravilnikom o bagatelnoj nabavi i Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave. Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. Za radnu jedinicu Groblje, Društvo ne prati količine ostvarenih usluga u odnosu na planirane, a za radne jedinice Higijena, Zelenilo i čistoća i Gradska tržnica količina usluga nije niti planirana. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Cijene komunalnih usluga koje društvo obavlja se nisu mijenjale, osim cijena održavanja čistoće javnih zelenih i prometnih površina koje su predviđene proračunom Grada za svaku godinu. Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja pojedinih troškova uz istovremeno postizanje poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Društvo je općim aktima primjereno uredilo postupke jednostavne nabave usluga. Ocjena ponuda za provedene postupke nabave zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira. Kriterij za izbor najpovoljnije ponude u postupcima nabave je bila najniža cijena. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi. Društvo nije općim aktima uredilo zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima javne nabave te nije uredilo proces nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Općim aktima nisu određene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja, faze i rokovi planiranja, objedinjavanje zahtjeva i njihova analiza, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje se sastavlja plan nabave te sastavljanje pregleda ostvarenja plana, izvješćivanje i druga pitanja vezana uz planiranje javne nabave. Također nije ustrojena evidencija iz koje bi bilo vidljivo jesu li svi postupci nabave provedeni, ovjereni od odgovornih osoba, a dokumentacija pohranjena na odgovarajući način. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji za imenovanje sudionika u postupcima javne nabave (ovlašteni predstavnici i stručno povjerenstvo) te nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinačno za svakog ovlaštenog predstavnika.

Općim aktima Društva nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i prikupilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti.

Za nabavu pojedinih usluga, nisu provedeni postupci nabave, odnosno izabrani način nabave nije u svim postupcima nabave vanjskih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima.

Ugovorima zaključenim s dobavljačima su ugovorene isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori za usluge sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora su ponude ili troškovnici s detaljnom specifikacijom usluga. Društvo prati vrijednosno i količinski ostvarenje ugovora. Ispostavljeni računi dobavljača za obavljene usluge sadrže detaljnu specifikaciju vrste, količine i cijene obavljenih usluga. Podaci navedeni u računima mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. U obavljanju usluga obuhvaćenih revizijom nije bilo neopravdanog kašnjenja. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju usluga je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Kod preuzimanja usluga odgovorne osobe Društva su potpisom na izdatnici, primci, radnom nalogu ili drugom dokumentu (koji sadrži opis usluge, količine i jedinice mjere za obavljene usluge) provjerile i potvrdile da je usluga obavljena. Prije evidentiranja u poslovnim knjigama i plaćanja dobavljaču račune su kontrolirale i ovjerile odgovorne osobe. Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. Ugovori ne sadržavaju ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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:

- pratiti količine ostvarenih usluga u odnosu na planirane
- operativnim planovima koji su sastavni dio planova poslovanja planirati količine usluga za sve radne jedinice
- osigurati podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge
- istraživati mogućnost snižavanja pojedinih troškova pri pružanju usluga
- općim aktima utvrditi odredbe o poštivanju načela kretanja robe, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i druga načela u svrhu promicanja otvorenosti postupaka nabave
- detaljnije urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja nabave
- pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave
- općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- prije pokretanja postupka nabave istraživati tržište
- upućivati pozive za podnošenje ponuda većem broju ponuditelja
- poziv za dostavu ponuda objavljivati na mrežnoj stranici

- pri nabavi usluga provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude
- ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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