



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Čakovec

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
MEĐIMURSKKE VODE D.O.O. ČAKOVEC

Čakovec, travanj 2018.

SADRŽAJ

stranica

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	4
IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA	7
V. NALAZ	14
VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	18



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Čakovec

KLASA: 041-01/17-10/36
URBROJ: 613-22-18-10

Čakovec, 5. travnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
DRUŠTVU MEĐIMURSKE VODE D.O.O. ČAKOVEC ZA 2015. I 2016.

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 Međimurske vode d.o.o. Čakovec (dalje u tekstu: Društvo) za 2015. i 2016.

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

Postupci revizije provedeni su od 18. prosinca 2017. do 5. travnja 2018.

I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

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

Društvo je upisano u sudski registar 1997. Djelatnost Društva je javna vodoopskrba, javna odvodnja, izvođenje priključaka na komunalne vodne građevine te proizvodnja energije za vlastite potrebe. U vlasništvu je gradova i općina s područja Međimurske županije (dalje u tekstu: Županija) s udjelima pojedinačne vrijednosti od 0,4 % do 34,4 % u temeljnom kapitalu Društva. Temeljni kapital iznosi 301.000.000,00 kn i podijeljen je na 27 uloga. Sjedište Društva je u ulici Matice hrvatske 10, Čakovec.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Prema odredbama Društvenog ugovora, Skupštinu čine svi članovi Društva, a uprava ima jednog člana. Nadzorni odbor ima sedam članova. Skupština bira predsjednika na vrijeme koje odlukom utvrdi Skupština. Odlukom Skupštine, za predsjednika je u srpnju 2015. te lipnju 2016. izabran Stjepan Kovač. Od lipnja 2013., direktor je Vladimir Topolnjak.

Na mrežnoj stranici su objavljeni opći podaci o Društvu, cjenik usluga, podaci o provođenju međunarodnih projekata te o provedbi pojedinačnih postupaka nabave. Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Koncem 2015. Društvo je imalo 141, a koncem 2016. je imalo 138 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

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

Područja revizije su određena prema vrijednosno značajnijim rashodima za vanjske usluge, vrijednosti nabave, ocjeni rizika, provedenim postupcima nabave te interesa javnosti za uspostavljanje učinkovitog sustava nabave vanjskih usluga, jer se radi o Društvu u vlasništvu lokalnih jedinica na području Županije te o vrijednosno značajnim javnim sredstvima kojima se financira djelatnost javne vodoopskrbe i odvodnje.

Prema godišnjem izvješću za 2015., ostali vanjski troškovi su iznosili 7.083.908,00 kn, a ostali troškovi (naknade i druga materijalna prava radnicima, reprezentacija, osiguranje, članarine, bankarske usluge) 3.737.447,00 kn. Ostali vanjski troškovi se odnose na usluge održavanja i zaštite (servisne usluge) u iznosu 2.343.104,00 kn, troškove konzultacija u iznosu 1.312.563,00 kn, vanjske usluge kooperanata u iznosu 1.021.381,00 kn, komunalne usluge u iznosu 725.526,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 634.751,00 kn, intelektualne i osobne usluge te usluge revizije u iznosu 409.102,00 kn, troškove promidžbe, sponzorstva i sajмова u iznosu 112.749,00 kn, troškove zakupa i lizinga u iznosu 59.839,00 kn te ostale troškove usluga u iznosu 464.893,00 kn. U okviru ostalih troškova iskazani su troškovi premija osiguranja u iznosu 1.336.575,00 kn.

Prema godišnjem izvješću za 2016., ostali vanjski troškovi su iznosili 7.668.124,00 kn, a ostali troškovi 3.623.132,00 kn. Ostali vanjski troškovi se odnose na usluge održavanja i zaštite (servisne usluge) u iznosu 3.505.802,00 kn, komunalne usluge u iznosu 1.320.422,00 kn, vanjske usluge kooperanata u iznosu 1.012.715,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 641.188,00 kn, intelektualne i osobne usluge te usluge revizije u iznosu 516.043,00 kn, troškove promidžbe, sponzorstva i sajмова u iznosu 129.293,00 kn, troškove zakupa i lizinga u iznosu 11.932,00 kn te ostale troškove usluga u iznosu 530.729,00 kn. U okviru ostalih troškova iskazani su troškovi premija osiguranja u iznosu 1.190.391,00 kn.

Prema podacima iz godišnjih izvješća o javnim nabavama, u 2015. je nabava usluga ugovorena u vrijednosti 4.904.336,00 kn ili 9,6 % u odnosu na ukupne rashode, a u 2016. u vrijednosti 10.482.143,00 kn ili 18,4 % u odnosu na ukupne rashode. Od ukupno 136 zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma o nabavi usluga, revizijom za 2015. obuhvaćeno je deset ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 4.213.059,00 kn ili 85,9 % ukupno ugovorene vrijednosti usluga, te za 2016. pet ugovora u vrijednosti 6.602.526,00 kn ili 63,0 %. Pored navedenog, revizijom su obuhvaćeni ostvareni rashodi za 2015. i 2016. za usluge servisa pumpi, tekućeg održavanja i druge usluge u ukupnom iznosu 1.513.762,00 kn za koje nisu provedeni postupci nabave.

Rashodi za usluge servisa pumpi, tekućeg održavanja i druge usluge su ostvareni po računima u pojedinačnim iznosima do 20.000,00 kn, a u 2015. i 2016. su ostvareni u iznosima za koje je trebalo prikupiti najmanje tri ponude u skladu s odredbama Pravilnika o provedbi postupaka javne nabave male vrijednosti, koje su se primjenjivale do 1. srpnja 2017., odnosno odredbama Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave (dalje u tekstu: Pravilnik).

U tablici broj 1 daju se podaci o zaključenim ugovorima za nabavu vanjskih usluga obuhvaćenih revizijom za 2015. i 2016., prema vrijednosti i vrsti postupka nabave.

Tablica broj 1

Broj zaključenih ugovora i ugovorena vrijednost nabave vanjskih usluga obuhvaćenih revizijom prema vrsti postupka nabave za 2015. i 2016.

Redni broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora		Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn		Udjel u %	
		2015.	2016.	2015.	2016.	2015.	2016.
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Otvoreni postupak	3	3	3.555.933,00	5.382.716,00	84,4	81,5
2.	Postupci jednostavne nabave	7	2	657.126,00	1.219.810,00	15,6	18,5
	Ukupno	10	5	4.213.059,00	6.602.526,00	100,0	100,0

Revizijom su obuhvaćene usluge osiguranja imovine, vozila i osoba, servisa i baždarenja vodomjera, održavanja klorinacijske i neutralizacijske opreme, informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podrška informacijskom sustavu, odvoza i zbrinjavanja mulja, servisa i popravka pumpi, održavanja vozila i tekućeg održavanja strojeva i opreme te druge usluge.

Po provedenom postupku nabave u 2014. je zaključen okvirni sporazum za usluge osiguranja imovine, vozila i osoba na dvije godine u vrijednosti 2.477.489,00 kn. U 2015. su zaključena dva ugovora za usluge servisa i baždarenja vodomjera te održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme u vrijednosti 1.078.444,00 kn. U 2016. su zaključena dva okvirna sporazuma za osiguranje imovine, vozila i osoba te usluge servisa i baždarenja vodomjera i nabave novih vodomjera u vrijednosti 5.000.833,00 kn i ugovor za održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme u vrijednosti 381.883,00 kn. Društvo je po upućenim pozivima u 2015. i 2016. zaključilo devet ugovora ukupne vrijednosti 1.876.936,00 kn (za usluge informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu te za odvoz i zbrinjavanje mulja). Za nabavu usluga servisa i popravaka pumpi, održavanja vozila i tekućeg održavanja strojeva i opreme te druge usluge (savjetodavne usluge za rad pročistača, stručni nadzor) u 2015. i 2016., nisu provedeni postupci nabave, a rashodi su ostvareni u iznosu 1.513.762,00 kn.

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. U postupku revizije postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije. Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. U postupku revizije procijenjeni su rizici moguće prijave mjerodavni za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajevi u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga.

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

Za svako od detaljnih potpitanja iz Studije, izabran je najprikladniji način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba i analiza), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za detaljna potpitanja, provedeni su izravni dokazni postupci, na temelju utvrđene veličine uzorka i izvora revizijskih dokaza.

Pri oblikovanju revizijskih zaključaka primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, značajnost i vrstu propusta otkrivenih tijekom obavljanja revizije.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

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

- *Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija 3200 Smjernice za provedbu revizije učinkovitosti (ISSAI 3200)*

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

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

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

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

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

Društvo je koristilo vanjske usluge **svrhovito i ekonomično** ako su potrebe za nabavom usluga bile opravdane i potpuno obrazložene, ako je pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, te ako su nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave i usluge pružene na pravi način. Ovu ocjenu mogu dobiti i društva kod kojih su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu značajno na svrhovitost i ekonomičnost korištenja vanjskih usluga.

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

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

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

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

Tablica 2

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga
prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano odredilo je koju razinu/količinu usluga javnog vodnog isporučitelja planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih usluga javnog vodnog isporučitelja je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga javnog vodnog isporučitelja • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
Postizanje planiranih ciljeva nabave	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja obračunate 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 poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Revizijom su obuhvaćene vanjske usluge koje se odnose na osiguranje imovine, vozila i osoba, servis i baždarenje vodomjera, održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme, informatičkog inženjeringa, održavanje računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu, odvoz i zbrinjavanje mulja, servis i popravak pumpi, održavanje vozila i tekuće održavanje strojeva i opreme te druge usluge. Za navedene vanjske usluge u 2015. i 2016. zaključeno je 15 ugovora u vrijednosti 10.815.585,00 kn, odnosno po ispostavljenim računima su ostvareni rashodi u iznosu 1.513.762,00 kn.

Društvo je isključivo obavljalo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Odnose se na obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje s pročišćavanjem, izvođenje priključaka na komunalne vodne građevine te proizvodnju energije za vlastite potrebe.

Društvo je odredilo količinu usluga koje planira pružiti. Količina usluga javnog vodnog isporučitelja je utvrđena godišnjim planom poslovanja, planom nabave, programima upravljanja s dnevnim i tjednim planovima rada i ostvarenjem obavljenih radova. Planovima poslovanja za 2015. i 2016. planirane su količine usluga, prihodi i rashodi te rezultat poslovanja (ukupno za Društvo i po poslovnim jedinicama), izvori financiranja, plan ulaganja u dugotrajnu imovinu, plan gradnje komunalnih vodnih građevina i drugo (cijena usluga, plan zapošljavanja, usavršavanje zaposlenika). Prema godišnjem planu za 2016., izvođenje radova na izgradnji priključaka planirano je u jednakom obujmu kao što je ostvareno u 2015. U 2015. zaključena su 482 ugovora o priključenju na vodovodnu i kanalizacijsku mrežu. Godišnji plan sadrži planirane prihode od izvođenja priključaka, te prihode od proizvodnje energije za vlastite potrebe (dana je jedinična cijena energije). Osim toga, Društvo izrađuje programe upravljanja sustavima vodoopskrbe, odvodnje te pročišćavanja, na temelju kojih izrađuje tjedne i dnevne planove, prati mjesečno ostvarenje obavljenih radova te sastavlja konačne obračune (godišnje) po programima. Konačni obračuni sadrže pregled ugovorenih količina radova, sate rada, ostvarenih količina, jediničnu cijenu usluge i druge podatke o ostvarenju po pojedinim sustavima.

Društvo je u 2015. i u 2016., isporučilo vodu te obavilo usluge odvodnje i pročišćavanja u okviru planiranih količina. U 2015. ukupno je isporučilo 4 449 342 m³ ili 98,3 % u odnosu na planirane količine vode te su obavljene usluge odvodnje 2 304 544 m³ ili 97,2 % i pročišćavanja 2 125 454 m³ ili 94,9 %. U 2016. isporučeno je 4 342 102 m³ ili 99,8 % u odnosu na planirane količine vode, te su obavljene usluge odvodnje 2 246 091 m³ ili 103,5 % i pročišćavanja 2 075 420 m³ ili 104,3 %.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge koje pruža. Jedinični troškovi za uslugu javne vodoopskrbe su utvrđeni na temelju izračuna troškova vode, odvodnje i pročišćavanja i usklađeni su s Uredbom o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Narodne novine 112/10). Cijenu vodne usluge čine fiksni i varijabilni dio cijene za vodne usluge, usluge odvodnje i pročišćavanje te naknade za zaštitu voda, korištenje voda i razvoj, uvećano za porez na dodanu vrijednost.

Cijena vode nije mijenjana od 2011., kada je Društvo donijelo Odluku o cijeni vodnih usluga. Cijena usluge vodoopskrbe jedinstvena je na području Županije.

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Ulaganjem u dugotrajnu imovinu (izgradnja i rekonstrukcija vodovodnih i kanalizacijskih mreža, izgradnja pročistača, nabavu opreme i programa za upravljanje i praćenje rada objekata vodoopskrbe), Društvo nastoji smanjiti troškove gubitaka u mreži, te je u 2016. povećana vrijednost dugotrajne imovine za 170.404.867,00 kn ili za 20,6 %. Nadalje, Društvo u godišnjim obračunima prati pokazatelje uspješnosti, a između ostaloga prati pokazatelje ekonomičnosti, koji pokazuje koliko se jedinica prihoda ostvari po jedinici rashoda. Pokazatelj ekonomičnosti za 2014. je iznosio 0,886, za 2015. je iznosio 1,025, a za 2016. je iznosio 1,022. Društvo prati gubitke vode u procesu zahvaćene i isporučene vode koji predstavljaju značajne troškove. Prema podacima Društva o gubitcima vode za razdoblje 2002. do 2016., gubitci vode se utvrđuju usporedbom ukupne količine zahvaćene vode, količine isporučene vode, a razlika predstavlja gubitak vode na mreži (sve u m³) te je gubitak vode na mreži dan u postocima. U 2015. zahvaćeno je 6 670 028 m³, isporučeno je 4 449 342 m³ vode, a gubitak vode je bio 2 220 686 m³ ili 33,3 %. U 2016. zahvaćeno je 6 195 150 m³, isporučeno je 4 342 102 m³ vode, a gubitak vode je bio 1 853 048 m³ ili 29,9%. Količina gubitka ovisi o starosti sustava, konfiguraciji i vrsti terena, vrsti i kvaliteti materijala cjevovoda, vrsti i broju priključaka i drugim elementima. Iako Društvo ulaže značajna sredstva u izgradnju i rekonstrukciju vodoopskrbnih građevina, gubici vode i dalje su neprihvatljivo visoki. Europska unija prihvatljivim smatra 15,0 % do 18,0 % gubitaka vode, a prema Strategiji upravljanja vodama, planirano je smanjiti gubitke vode iz javnih vodoopskrbnih sustava na 15,0 % do 20,0 %.

Općim aktima Društvo promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Društvo je postupke nabave uredilo Priručnikom integriranog sustava upravljanja procesima, u poglavlju Realizacija proizvoda - nabava (dalje u tekstu: Priručnik) u kojem je opisano upravljanje nabavom, te Pravilnikom. Prema Priručniku, Društvo nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, provodi prema Zakonu o javnoj nabavi, a za nabave male vrijednosti (jednostavna nabava) primjenjuje se Pravilnik. Jednostavna nabava se provodi pozivanjem na dokaziv način najmanje tri gospodarska subjekta na dostavu ponuda, a iznimno se poziv za dostavu ponuda može uputiti samo jednom gospodarskom subjektu, ukoliko postoje saznanja o ograničenom i specifičnom ponuditelju. Prema odredbama Pravilnika, u svrhu poštivanja osnovnih načela javne nabave te ekonomičnog, namjenskog i svrsishodnog trošenja sredstava, Društvo je obvezno poštovati načela slobode kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti.

Na mrežnim stranicama Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga. Objavljeni su Pravilnik o provedbi postupaka javne nabave male vrijednosti, odnosno Pravilnik o provedbi postupaka jednostavne nabave, Priručnik integriranog sustava upravljanja procesima, Planovi poslovanja od 2014. do 2017., Godišnje izvješće za 2014., 2015. i 2016., popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, pregled ugovora (od 2010. do 2016.) te drugi dokumenti (Etički kodeks, podaci o projektima o izgradnji aglomeracija, odluke o cijeni vode, odluke o priključenju, tehnički uvjeti priključenja). Objavljeni planovi poslovanja, između ostaloga, sadrže predmet poslovanja, planirana ulaganja u dugotrajnu imovinu i plan gradnje vodnih građevina. Također, na mrežnim stranicama objavljuje pozive za prethodno savjetovanje, a u elektroničkom oglasniku javne nabave objavljuje postupke nabave robe, radova i usluga velike vrijednosti na koje se mogu javiti zainteresirani subjekti. Planovi nabave nisu objavljeni na mrežnim stranicama Društva. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije obvezno objaviti planove nabave.

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 su uređeni postupci nabave usluga. Društvo je donijelo opći akt kojim je uređena provedba postupaka jednostavne nabave, a Priručnikom je opisano upravljanje nabavom. Prema Priručniku, nabava je definirana kao nabava roba i usluga te ustupanje radova koje obavljaju naručitelji određeni Zakonom o javnoj nabavi, a upravljanje nabavom uključuje specificiranje podataka i zahtjeva nabave, vrednovanje i odabir dobavljača, ugovaranje, provjeru nabavljenih roba, usluga ili radova te vođenje zapisa o nabavi. Prema Priručniku, odobreni dobavljači se rangiraju prema ponudi s najnižom cijenom ili ekonomski najpovoljnijoj ponudi, na temelju cijene i dodatnih kriterija, sukladno dokumentaciji za nadmetanje. Društvo nije općim aktima detaljnije uredilo proces nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora.

Općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti voditelja sektora pravnih i općih poslova (organizacija i nadzor provedbe opisanog procesa nabave te održavanje priručnika), voditelja nabave (izvršna i administrativna provedba procesa nabave te vođenje i pohrana zapisa procesa nabave), direktora (ovlast i odgovornost za ugovaranje nabave) i voditelja drugih sektora (specificiranje zahtjeva za nabavu te provjere po nabavi). Društvo je kod postupaka javne nabave imenovalo ovlaštene predstavnike, koji su odgovorni za pripremu i provođenje postupaka javne nabave, usmjeravanje rada stručnih službi, obavljaju pregled i ocjenu ponuda te donose prijedlog za odabir najpovoljnije ponude. 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, nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima jednostavne nabave, te nije ustrojena evidencija iz koje bi bilo vidljivo jesu li svi postupci nabave provedeni, ovjereni od odgovornih soba, a dokumentacija pohranjena na odgovarajući način. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji za imenovanje sudionika u postupcima javne nabave (ovlaštene 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. Načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac se odnosi na više različitih kriterija koji se mogu razlikovati u pojedinim nabavama i ovise o rezultatima koje naručitelj želi postići. Kod izbora najpovoljnije ponude, Društvo je kao mjerilo za odabir navodilo kriterij najniže cijene ili ekonomski najpovoljnije ponude.

Društvo nema pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije za nabavljene vanjske usluge, osim za usluge odvoza i zbrinjavanja mulja. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, za pojedine usluge odabrani su dobavljači koji su dostavljali robu, radove ili usluge u prethodnim razdobljima. Za usluge tekućeg održavanja službenih automobila, obrazloženo je da su popravci obavljeni kod ovlaštenih servisa proizvođača automobila, koji se nalaze najbliže sjedištu Društva. Za usluge odvoza i zbrinjavanja mulja nastalog u procesu pročišćavanja otpadnih voda, provedeno je istraživanje tržišta s ciljem pronalazaka gospodarskih subjekata s najvećim obradivim površinama za preuzimanje mulja i njegovo korištenje na poljoprivrednim površinama u skladu s odredbama Pravilnika o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi (Narodne novine 38/08).

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015. i 2016. provedeno je sedam otvorenih postupaka nabave vanjskih usluga, od kojih je jedan poništen s obzirom da nije zaprimljena niti jedna ponuda. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga i objavom nadmetanja na mrežnim stranicama, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Prema podacima Društva, udjel nabave usluga za koje su provedeni otvoreni postupci nabave je u 2014. iznosio 75,4 % u odnosu na ugovorene vrijednosti usluga, u 2015. je iznosio 27,4 %, a u 2016. je iznosio 54,6 %. U 2014. su provedeni otvoreni postupci za nabavu usluga koji se odnose na okvirne sporazume na dvije godine (usluga osiguranja, nadzor nad projektima te arhitektonske usluge), što je imalo utjecaja na odnos između provedenih postupaka nabave i jednostavne nabave. Bez prikupljanja ponuda nabavljene su usluge u pojedinačnim iznosima do 20.000,00 kn. Odnose se na usluge servisa i popravka pumpi, održavanje vozila, tekuće održavanje strojeva i opreme te druge usluge (ugovori o djelu za stručni nadzor i drugo) za koje su u 2015. i 2016. ostvareni rashodi u ukupnom iznosu 1.513.762,00 kn. Za navedene usluge, Društvo je u skladu s odredbama Pravilnika, trebalo provesti nabavu pozivanjem na dokaziv način najmanje tri gospodarska subjekta na dostavu ponuda, a iznimno se poziv za dostavu ponuda može uputiti samo jednom gospodarskom subjektu, ukoliko postoje saznanja o ograničenom i specifičnom ponuditelju. Društvo je u 2014. provelo otvoreni postupak nabave usluge odvoza i zbrinjavanja mulja s ciljem zaključivanja okvirnog sporazuma na dvije godine. Procijenjena vrijednost nabave je iznosila 1.000.000,00 kn, kriterij odabira je bio najniža cijena te je utvrđena okvirna količina odvoza mulja 6 000 m³. U roku od 15 dana za dostavu ponuda, nije pristigla ni jedna ponuda, te je Društvo poništilo postupak nabave. Prema pisanom obrazloženju odgovorne osobe, Društvo je trebalo u kratkom roku naći rješenje za zbrinjavanje mulja. Po prikupljenim ponudama, u 2015. zaključeno je pet ugovora, od čega tri ugovora s poljoprivrednim gospodarstvima na neodređeno vrijeme te dva ugovora s trgovačkim društvima na određeno vrijeme. Društvo na svojim mrežnim stranicama nije objavilo Plan nabave za 2015. i 2016., čime bi osiguralo veću konkurentnost u danim okolnostima. U planu nabave i registru ugovora nisu navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave je bila najniža cijena.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi, te su sastavljeni analitički prikazi tražene i primljene dokumentacije. U 2014. i 2016. provedeni su otvoreni postupci nabave za usluge osiguranja imovine, osoba i vozila, a na objavljene natječaje u 2014. primljene su četiri, a u 2016. tri ponude, te su s odabranim ponuditeljima, koji su ponudili najnižu cijenu, zaključeni okvirni sporazumi na dvije godine. U 2015. i 2016. provedena su tri otvorena postupka javne nabave za popravak i baždarenje vodomjera te održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme. U 2015. na otvoreni postupak javne nabave za popravak i baždarenje vodomjera javila su se dva ponuditelja od kojih je jedan uložio žalbu. Prema zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, jedan ponuditelj ne ispunjava propisane zahtjeve iz dokumentacije za nadmetanje vezano uz dokazivanje tehničke i stručne sposobnosti. Državna komisija za kontrolu postupaka nabave je odbila žalbu kao neosnovanu. Prema Rješenju Državne komisije za kontrolu postupaka nabave, ponuditelj je za dokazivanje sposobnosti trebao priložiti rješenje i za drugo društvo. Na tri otvorena postupka javne nabave za obavljanje usluga održavanja i popravka vodomjera te održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme, primljena je po jedna ponuda, te su s ponuditeljima zaključeni ugovori. Kod pristizanja i prihvaćanja jedne ponude, zapisnikom povjerenstva za pregled i ocjenu ponuda primjereno su obrazloženi razlozi za odabir ponude. Za nabavu drugih vanjskih usluga zaključeno je devet ugovora izravnim ugovaranjem s ponuditeljima. Odnose se na usluge informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa) i usluge održavanja računalne strojne opreme te podrška informacijskom sustavu koje su pribavljene pozivom ponuditelju s kojim su u 2015. i 2016. zaključena četiri ugovora. Također je izravnim ugovaranjem, ugovorena usluga odvoza i zbrinjavanja mulja za koje je u 2015. zaključeno pet ugovora.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji za nadmetanje su navedeni podaci o Društvu, vrsta postupka javne nabave, procijenjena vrijednost nabave, predmet nabave, mjesto obavljanja usluge, rok za dostavu ponude, popis gospodarskih subjekata s kojima Društvo ne smije zaključivati ugovore o javnoj nabavi, rok, način i uvjeti plaćanja, kriterij odabira najpovoljnije ponude, jamstvo za ozbiljnost ponude i uredno ispunjenje ugovora.

Dokumentacija o nabavi za provedene otvorene postupke nabave sadrži sve dokumente utvrđene općim aktima, odnosno propisane Zakonom o javnoj nabavi. Dokumentacija sadrži odluke o imenovanju ovlaštenih predstavnika, zapisnike o otvaranju ponuda te pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore u skladu s natječajnom dokumentacijom te izjave o nepostojanju sukoba interesa.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postignulo 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. i 2016. obuhvaćeno je 15 ugovora u vrijednosti 10.815.585,00 kn.

Odnose se na usluge ugovorene po provedenim postupcima nabave za osiguranje imovine, vozila i osoba, servis i baždarenje vodomjera, održavanje klorinacijske i neutralizacijske opreme, informatičkog inženjeringa, te održavanje računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu. Osim toga, obuhvaćeni su ugovori zaključeni za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja, za koje nisu provedeni postupci nabave.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima), osim ugovora zaključenih za usluge informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podrške informacijskom sustavu, te za odvoz i zbrinjavanje mulja. Društvo je za usluge informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu zaključilo u 2015. i 2016. četiri ugovora, koji ne sadrže detaljnu specifikaciju količina niti jedinične cijene usluga. Za nabavu usluge odvoza i zbrinjavanja mulja je u 2015. zaključeno pet ugovora kojima su ugovorene jedinične cijene po m³, a okvirna količina odvoza mulja nije ugovorena, te nije moguće usporediti ostvarenje usluge u odnosu na ugovoreno. Prema odredbama Pravilnika o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi, u poljoprivredi je dozvoljeno koristiti obrađeni mulj te su utvrđeni dopušteni sadržaji teških metala u tlu, a godišnje je dopušteno koristiti najviše 1,66 tona suhe tvari mulja po hektaru poljoprivrednog tla. Osim toga, propisan je načina odvoza i korištenja mulja, odnosno obveza obavljanja analiza mulja i tla, vođenja očevidnika o nastanku i tijeku mulja, očevidnika o korištenju mulja te podnošenju godišnjih izvješća. Od pet zaključenih ugovora za zbrinjavanje mulja, četiri ugovora sadrže obveze utvrđene navedenim Pravilnikom. Jedan ugovor zaključen s posrednikom na dvije godine, ne sadrži odredbe o načinu odvoza i korištenja mulja, odnosno odredbe o obavljanju analiza mulja i tla, obvezi vođenja očevidnika o nastanku i tijeku mulja, očevidnika o korištenju mulja te podnošenju godišnjih izvješća.

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza ugovorene su u dva ugovora (zaključena za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja i za usluge osiguranja imovine, vozila i osoba), dok 12 zaključenih ugovora za usluge ne sadrže navedene odredbe. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15), 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 obveze.

Računi za usluge, osim računa za usluge informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu, sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i jediničnim cijenama pruženih usluge. Ispostavljene račune dobavljača za usluge, osim računa za usluge informatičkog inženjeringa, održavanja računalne strojne opreme i podršku informacijskom sustavu, može se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. Računi ispostavljeni za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja sadrže jediničnu cijenu po m³ u skladu s ugovorenim, a prilog računima je dokumentacija s podacima o jedinici mjere i količini odvoženog mulja.

Uvidom u dokumentaciju Društva, utvrđeno je da nije bilo neopravdanog kašnjenja u obavljanju usluga obuhvaćenih revizijom.

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

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Sve račune za usluge ovjeravala je odgovorna osoba i provedena je kontrola isporučene usluge po računu. Odgovorne osobe Društva su kod preuzimanja obavljenih usluga (servis i popravak vodomjera, opreme i pumpi ili druga usluga) provjerile je li usluga obavljena te su potpisom na izdatnici, primci ili drugom dokumentu (koji sadrži opis usluge, količine ili jedinice mjere za obavljenju uslugu) potvrdile da je usluga obavljena. Navedeni dokumenti su priloženi uz račune dobavljača. Za savjetodavne usluge za rad pročistača, stručni nadzor i druge usluge zaključeni su ugovori o djelu, koji sadrže vrstu usluga, visinu naknade i druge podatke za obračun te su podnesena izvješća o obavljenim uslugama. Ostvarenje rashoda za navedene vanjske usluge, Društvo prati prema ugovorenoj vrijednosti usluge, a ne prati isporučene količine.

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 su utvrđene 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, plan nabave te programe upravljanja donosi uprava Društva uz suglasnost Nadzornog odbora. Propusti se odnose na istraživanje mogućnosti snižavanja troškova te objavljivanje planova nabave na mrežnim stranicama.

Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Prema podacima Društva o gubitcima vode, u 2015. je zahvaćeno 6 670 028 m³, isporučeno je 4 449 342 m³ vode, a gubitak vode je bio 2 220 686 m³ ili 33,3 %. U 2016. zahvaćeno je 6 195 150 m³, isporučeno je 4 342 102 m³ vode, a gubitak vode je bio 1 853 048 m³ ili 29,9%. Količina gubitka ovisi o starosti sustava, konfiguraciji i vrsti terena, vrsti i kvaliteti materijala cjevovoda, vrsti i broju priključaka i drugim elementima. Iako Društvo ulaže značajna sredstva u izgradnju i rekonstrukciju vodoopskrbnih građevina, gubici vode i dalje su neprihvatljivo visoki. Europska unija prihvatljivim smatra 15,0 % do 18,0 % gubitaka vode. Prema Strategiji upravljanja vodama, planirano je smanjiti gubitke vode iz javnih vodoopskrbnih sustava na 15,0 % do 20,0 %, a prosječni gubici vode u javnoj vodoopskrbnoj mreži su vrlo visoki i procjenjuju se na oko 40,0 %.

Na svojoj mrežnoj stranici, Društvo nije objavilo Planove nabave za 2015. i 2016., čime bi osiguralo veću konkurentnost u danim okolnostima. U skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi, Društvo kao sektorski naručitelj nije bilo obvezno objaviti plan nabave na mrežnim stranicama. Prema odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama, između ostaloga, objaviti opće akte i odluke kojima se utječe na interese korisnika, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijske izvještaje i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada kao i informacije o izvršavanju ugovora.

Državni ured za reviziju predlaže i nadalje poduzimati aktivnosti za smanjenje gubitaka vode. Predlaže na mrežnim stranicama objaviti planove nabave.

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 donošenje detaljnijih procedura nabave, utvrđivanje zadaća i odgovornosti sudionika u postupcima nabave, utvrđivanje u općim aktima načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, istraživanje tržišta nabave, odabir načina nabave pojedinih usluga, te navođenje svih predmeta nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn u planu nabave i registru ugovora.

Općim aktima Društvo nije detaljnije uredilo proceduru nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Društvo nije ustrojilo evidenciju iz koje bi bilo vidljivo jesu li svi postupci nabave provedeni i prikupljena odgovarajuća dokumentacija te ovjerena od odgovornih osoba, a dokumentacija pohranjena na odgovarajući način.

Općim aktima nisu detaljnije uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko prati ostvarenje 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 nabave. Također, nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima jednostavne nabave, te nije ustrojena evidencija iz koje bi bilo vidljivo da su 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 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.

Za nabavljene usluge u 2015. i 2016., Društvo nema pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije. U dijelu što se odnosi na nabavu usluge odvoza i zbrinjavanja mulja, provedeno je istraživanje tržišta s ciljem pronalazaka gospodarskih subjekata s najvećim obradivim površinama za preuzimanje mulja i njegovo korištenje na poljoprivrednim površinama u skladu s odredbama Pravilnika o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi.

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Bez prikupljanja ponuda nabavljene su usluge u pojedinačnim iznosima do 20.000,00 kn. Odnose se na usluge servisa i popravka pumpi, održavanje vozila, tekuće održavanje strojeva i opreme te druge usluge (ugovori o djelu za stručni nadzor i drugo) za koje su u 2015. i 2016. ostvareni rashodi u ukupnom iznosu 1.513.762,00 kn.

Za navedene usluge, Društvo nije pribavilo najmanje tri ponude, kako je utvrđeno Pravilnikom. Za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja je u 2014. proveden otvoreni postupak nabave. Nakon što u roku od 15 dana za dostavu ponuda nije zaprimljena niti jedna ponuda, Društvo je poništilo postupak javne nabave te je izravnim ugovaranjem zaključeno pet ugovora u 2015., od kojih su tri ugovora zaključena na neodređeno vrijeme. Rashodi za odvoz i zbrinjavanje obrađenog mulja s pročistača otpadnih voda u 2015. su iznosili 410.886,00 kn, a u 2016. su iznosili 973.570,00 kn. Prema odredbama članka 5. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), koje su se primjenjivale do 1. siječnja 2017., odnosno odredbama članka 6. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), Društvo je kao javni naručitelj obvezno provoditi postupke javne nabave. Zaključivanje ugovora na neodređeno vrijeme nije u skladu s načelima javne nabave. Također, u planu nabave i registru ugovora nisu navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koje su se primjenjivale do 1. siječnja 2017., u plan nabave se 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.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima detaljnije urediti procedure nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora te ustrojiti evidenciju o praćenju tijeka procesa nabave. Predlaže općim aktima detaljnije urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja nabave i jednostavnim nabavama, te utvrditi kriterije za imenovanja sudionika u postupcima nabave. Također, predlaže općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Predlaže prije pokretanja postupka nabave, istražiti tržište. Državni ured za reviziju nalaže provoditi postupke nabave robe, radova i usluga u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi i Pravilnika o provedbi postupaka jednostavne nabave, kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima, te zaključiti ugovore o nabavi usluge odvoza i zbrinjavanja mulja na određeno vrijeme. Nalaže u planu nabave i registru ugovora navesti sve predmete nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

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 ugovaranje detaljnih specifikacija nabave usluga, praćenje ostvarenja ugovora, ugovaranje kaznenih odredbi te sadržaj računa za obavljene usluge.

Ugovori za usluge sadrže detaljnu specifikaciju usluga, osim ugovora za usluge informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa), usluge održavanja računalne opreme i podrške informacijskom sustavu te ugovora za odvoz i zbrinjavanje mulja. Za sve ugovorene usluge, Društvo kontrolira račune i prati ostvarenje usluga prema vrijednosti, a ne prati ostvarenje prema ugovorenim količinama.

S dobavljačem usluge informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa) te usluge održavanja računalne opreme i podrške informacijskom sustavu, Društvo je u 2015. i 2016. zaključilo četiri ugovora ukupne vrijednosti 492.480,00 kn. Sastavni dio navedenih ugovora čine ponude s troškovnicima, koji sadrže naziv i specifikaciju usluge, a ne sadrže količine i jedinične cijene usluga.

Za nabavu usluge odvoza i zbrinjavanja mulja su ugovorene jedinične cijene po m³, a okvirna količina odvoza mulja nije ugovorena te nije moguće usporediti ostvarenje usluge u odnosu na ugovoreno. Osim toga, prema odredbama Pravilnika o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi, u poljoprivredi je dozvoljeno koristiti obrađeni mulj te su utvrđeni dopušteni sadržaji teških metala u tlu, a godišnje je dopušteno koristiti najviše 1,66 tona suhe tvari mulja po hektaru poljoprivrednog tla. Pravilnikom je propisan način odvoza i korištenja mulja, odnosno obveza obavljanja analiza mulja i tla, vođenja očevidnika o nastanku i tijeku mulja, očevidnika o korištenju mulja te podnošenju godišnjih izvješća. Od pet zaključenih ugovora za zbrinjavanje mulja, četiri ugovora sadrže obveze utvrđene navedenim Pravilnikom. Jedan ugovor zaključen s posrednikom na dvije godine, ne sadrži odredbe o načinu odvoza i korištenja mulja, odnosno odredbe o obavljanju analiza mulja i tla, obvezi vođenja očevidnika o nastanku i tijeku mulja, očevidnika o korištenju mulja te podnošenju godišnjih izvješća.

Ugovorne kazne su utvrđene u dva ugovora zaključena za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja i ugovoru za osiguranje imovine vozila i osoba, a 12 ugovora zaključenih s dobavljačima usluga 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 postati ozbiljan rizik za Društvo.

Ispostavljeni računi dobavljača za usluge informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa), održavanja računalne opreme i podrške informacijskom sustavu, ne sadrže specifikaciju obavljene usluge. Tijekom obavljanja revizije, Društvo je za dio računa pribavilo specifikaciju obavljene usluge, odnosno popis programa koji su izrađeni ili promijenjeni u razdoblju za koje je račun ispostavljen. Navedeni prilozi računima sadrže datum i naziv usluge, a ne sadrže jedinične cijene usluga i količine ili sate rada, te nije moguće usporediti ostvarenje usluge u odnosu na ugovoreno.

Državni ured za reviziju predlaže kod nabave usluga informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa) i usluge održavanja računalne opreme i podrške informacijskom sustavu, te usluge odvoza i zbrinjavanja mulja, ugovorima utvrditi jedinične cijene i količine usluga. Predlaže vrijednosno i količinski pratiti ostvarenje ugovora. Predlaže ugovorima za nabavu usluge odvoza i zbrinjavanja mulja utvrditi obveze proizvođača i korisnika mulja u skladu s odredbama Pravilnika o gospodarenju muljem iz uređaja za pročišćavanje otpadnih voda kada se mulj koristi u poljoprivredi. Također, predlaže ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovornu kaznu za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

Društvo je prihvatilo preporuke Državnog ureda za reviziju.

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je poslove javnog vodnog isporučitelja obavljalo 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. Društvo je obavljalo isključivo poslove javnog vodnog isporučitelja radi kojih je osnovano. Godišnjim planovima poslovanja planirane su količine usluge isporuke vode, odvodnje i pročišćavanja, izvođenje priključaka i drugo. Količina pruženih usluga je ostvarena u okviru planiranih količina. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za usluge isporuke vode. Cijenu vodne usluge čine fiksni i varijabilni dio cijene za vodne usluge, usluge odvodnje i pročišćavanje te naknade za zaštitu voda, korištenje voda i razvoj, uvećano za porez na dodanu vrijednost. Odluka o cijeni vodnih usluga donesena je 2011. Cijena vodne usluge nije mijenjana od 2011. Društvo istražuje mogućnost snižavanja troškova te vodi računa o postizanju poboljšanja kvalitete. Izgradnjom i rekonstrukcijom vodovodne mreže utječe na smanjenje troškova vode, te je u 2016. povećana vrijednost dugotrajne imovine za 170.404.867,00 kn ili za 20,6 %. U godišnjim obračunima poslovanja, između ostaloga, prati pokazatelje ekonomičnosti koji pokazuju koliko se jedinica prihoda ostvari po jedinici rashoda. Pokazatelj ekonomičnosti za 2014. je iznosio 0,886, za 2015. je iznosio 1,025, a za 2016. je iznosio 1,022. Postupci nabave uređeni su Priručnikom u kojem je opisano upravljanje nabavom, te Pravilnikom. Na mrežnim stranicama su objavljeni opći akti kojima je uređena nabava usluga, a nisu objavljeni planovi nabave.

Društvo je donijelo opći akt kojim je uređena provedba postupaka jednostavne nabave, a Priručnikom je opisano upravljanje nabavom. Općim aktima su utvrđene odgovornosti pojedinih voditelja kod utvrđivanja zahtjeva za nabavu, organizaciji i nadzoru provedbe procesa nabave, izvršnoj i administrativnoj provedbi procesa nabave, vođenje i pohranu zapisa procesa nabave, provjere ostvarenja nabave te ovlast i odgovornost za ugovaranje nabave. Društvo je kod postupaka javne nabave imenovalo ovlaštene predstavnike, koji su odgovorni za pripremu i provođenje postupaka javne nabave, usmjeravanje rada stručnih službi, obavljaju pregled i ocjenu ponuda te donose prijedlog za odabir najpovoljnije ponude. Kriterij za izbor najpovoljnije ponude je bila najniža cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave, te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Društvo nije općim aktima detaljnije uredilo procedure nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Općim aktima nisu uređene zadaće 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 nabave. Također, nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima jednostavne nabave, te nije ustrojena evidencija iz koje bi bilo vidljivo da su svi postupci nabave provedeni, ovjereni od odgovornih soba, 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 nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude.

Za dio nabave usluga, Društvo nije provelo postupke nabave, odnosno izabrani način nabave nije u svim postupcima nabave vanjskih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Većina ugovora sadrži detaljnu specifikaciju usluga. Većina računa dobavljača sadrži detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i cijenama u skladu s ugovorenim te cijenama iz troškovnika. Računi dobavljača se bez teškoća mogu usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi. U obavljanju usluga nije bilo neopravdanog kašnjenja, te su usluge plaćene u skladu s ugovorenim. Ugovori zaključeni s dobavljačima sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga. Kod preuzimanja usluge, odgovorne osobe u Društvu su provjeravale kvalitetu isporučene usluge, o čemu su sastavljeni odgovarajući dokumenti. Dobavljači su usluge obavili u skladu s ugovorenim rokovima, a Društvo je plaćanja obavilo u skladu s ugovorenim uvjetima. Ugovorne kazne su utvrđene u dva ugovora, a 12 ugovora zaključenih s dobavljačima usluga 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 postati ozbiljan rizik za Društvo. Ugovori zaključeni za usluge informatičkog inženjeringa (održavanje korisničkih programa), usluge održavanja računalne opreme i podrške informacijskom sustavu, te odvoza mulja, ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga. Također, računi dobavljača za navedene informatičke i računalne usluge ne sadrže detaljnu specifikaciju vrste, količine i cijene pruženih usluga. Društvo ostvarenje ugovora prati u vrijednosnim izrazima, a ne i po količinama. Za nabavu usluge odvoza i zbrinjavanja mulja ugovorima nije utvrđena okvirna količina odvoza mulja, tri ugovora su zaključena na neodređeno vrijeme, a jedan ugovor ne sadrži obveze proizvođača i korisnika mulja u skladu s Pravilnikom.

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:

- poduzimati aktivnosti za smanjenje gubitaka vode
- objavljivati planove nabave na mrežnim stranicama
- općim aktima detaljnije urediti procedure nabave od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora
- ustrojiti evidenciju o praćenju tijeka procesa nabave
- općim aktima detaljnije urediti zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika i kriterije za imenovanje sudionika u postupcima 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
- provoditi odgovarajuće postupke nabave usluga

- zaključiti ugovore o nabavi usluga odvoza i zbrinjavanja mulja na određeno vrijeme
- u planu nabave i registru ugovora navesti sve predmete nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- kod nabave usluga, ugovorima utvrditi jedinične cijene i količine usluga
- pratiti ostvarenje ugovora vrijednosno i količinski
- za uslugu odvoza i zbrinjavanja mulja, ugovorima utvrditi obveze proizvođača i korisnika mulja u skladu s propisima
- ugovorima zaključenima s dobavljačima 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, postigla najbolja vrijednost za uloženi novac te postigli planirani ciljevi korištenja vanjskih usluga.