



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
UNIKOM D.O.O., OSIJEK

Osijek, srpanj 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	15
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	22



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Osijek

KLASA: 041-01/18-10/53
URBROJ: 613-16-18-7

Osijek, 6. srpnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U
DRUŠTVU UNIKOM D.O.O., OSIJEK 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 Unikom d.o.o., Osijek (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 21. ožujka do 6. srpnja 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 tijekom 2015. i 2016. ostvarilo vrijednosno značajne troškove za vanjske usluge vezano uz obavljanje osnovne djelatnosti. Troškovi za vanjske usluge nastaju kao posljedica povećanja obveza za korištenje usluga koje trgovačkom društvu pružaju vanjski pružatelji usluga odnosno pravne i fizičke osobe. Nabavom usluga uz postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac, te korištenjem sredstava na ekonomičan način u cilju snižavanja troškova, Društvo može smanjiti troškove poslovanja samim tim i cijenu komunalnih usluga te će time utjecati na standard građana. Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (Narodne novine 26/15), javna nabava je navedena kao jedna od najkritičnijih gospodarskih aktivnosti zbog korupcijskih rizika.

Društvo je osnovano u ožujku 1998. preoblikovanjem javnog poduzeća u društvo s ograničenom odgovornošću. Društvo obavlja javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, komunalne djelatnosti održavanje čistoće, održavanje javnih površina i nerazvrstanih cesta, upravljanje zooološkim vrtom i druge djelatnosti. Osnivači društva su Grad Osijek i općine Antunovac, Čepin, Erdut, Ernestinovo, Vuka, Semeljci i Vladislavci. Većinski vlasnik je Grad Osijek s udjelom u iznosu 52.931.900,00 kn ili 82,69 % temeljnog kapitala, a spomenute općine imaju od 0,34 % do 5,93 % udjela u temeljnom kapitalu. Temeljni kapital iznosi 64.011.100,00 kn. Sjedište Društva je Ružina 11/a, Osijek.

Tijela Društva su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čini po jedan predstavnik osnivača te ima osam članova. Nadzorni odbor ima pet članova od kojih četiri bira skupština, a jednog zaposlenici društva. Uprava društva ima jednog, a najviše tri člana – direktora. Članove uprave Društva imenuje nadzorni odbor. Od 10. srpnja 2013. direktor je Davor Vić. Koncem 2015. Društvo je imalo 329 zaposlenika, a koncem 2016. je imalo 335 zaposlenika.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/11, 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. i razvrstano je u javne naručitelje. U skladu s odredbom članka 13. Zakona o javnoj nabavi, Društvo je na mrežnim stranicama objavilo popis gospodarskih subjekata s kojima su predstavnici naručitelja ili s njima povezane osobe u sukobu interesa.

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 sredstva za financiranje djelatnosti sakupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog i odvojenog otpada osiguravaju iz cijene usluge koju plaćaju korisnici usluga te visina cijene usluga i poslovanje Društva značajno utječu na životni standard građana.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2015. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 69.017.989,00 kn, ukupne rashode u iznosu 71.626.826,00 kn te gubitak u iznosu 2.608.837,00 kn. Za 2015. ostali vanjski troškovi su iznosili 5.864.902,00 kn i ostali troškovi u iznosu 5.180.211,00 kn. Troškovi usluga za 2015. iznosili su 6.945.960,00 kn, a odnose se na troškove usluga iskazane u okviru ostalih vanjskih troškova u iznosu 3.990.633,00 kn (usluge održavanja i servisne usluge u iznosu 929.852,00 kn, usluge promidžbe u iznosu 442.118,00 kn, poštanske usluge u iznosu 294.880,00 kn, komunalne usluge 274.014,00 kn, usluge zakupa poslovnih prostora i opreme u iznosu 178.325,00 kn, usluge telefona i interneta u iznosu 144.429,00 kn i ostale vanjske usluge u iznosu 1.727.015,00 kn), troškove usluga iskazane u okviru ostalih troškova u iznosu 2.611.685,00 kn (intelektualne i osobne usluge u iznosu 974.066,00 kn, bankovne usluge i usluge platnog prometa u iznosu 869.969,00 kn, usluge osiguranja u iznosu 684.961,00 kn i usluge reprezentacije u iznosu 82.689,00 kn) te troškove usluga financijskog leasinga u iznosu 343.642,00 kn.

Prema podacima iz financijskih izvještaja i poslovnih knjiga, Društvo je za 2016. ostvarilo ukupne prihode u iznosu 69.369.607,00 kn, ukupne rashode u iznosu 68.855.593,00 kn te dobit u iznosu 514.014,00 kn. Za 2016. ostali vanjski troškovi su iznosili 6.192.674,00 kn i ostali troškovi u iznosu 5.456.668,00 kn. Troškovi usluga za 2016. iznosili su 6.928.853,00 kn, a odnose se na troškove usluga iskazane u okviru ostalih vanjskih troškova u iznosu 4.026.334,00 kn (usluga održavanja i servisne usluge u iznosu 1.267.336,00 kn, usluga promidžbe u iznosu 400.888,00 kn, poštanske usluge u iznosu 303.280,00 kn, komunalne usluge u iznosu 291.383,00 kn, usluge zakupa poslovnih prostora i opreme u iznosu 229.869,00 kn, usluge telefona i interneta u iznosu 125.083,00 kn i ostale vanjske usluge u iznosu 1.408.495,00 kn), troškove usluga iskazane u okviru ostalih troškova u iznosu 2.667.755,00 kn (bankovne usluge i usluge platnog prometa u iznosu 1.043.978,00 kn, intelektualne i osobne usluge u iznosu 918.621,00 kn, usluge osiguranja u iznosu 619.137,00 kn i usluge reprezentacije u iznosu 86.019,00 kn) te troškove usluga financijskog leasinga u iznosu 234.764,00 kn.

Prema podacima iz statističkih izvješća o javnoj nabavi, koji su objavljeni u Elektroničkom oglasniku javne nabave, u 2015. nabava usluga je iznosila 4.371.847,00 kn ili 6,1 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 1.143.034,00 kn, a na vrijednost evidentirane jednostavne nabave 3.228.813,00 kn. U 2016. nabava usluga iznosila je 7.255.301,00 kn ili 10,5 % u odnosu na ukupne rashode, od čega se na vrijednost objavljenih ugovora o javnoj nabavi odnosi 2.951.057,00 kn, a vrijednost evidentirane jednostavne nabave 4.304.244,00 kn. U ukupnu vrijednost javne nabave nisu uključeni ugovori o javnoj nabavi poštanskih usluga i usluga mobilnih telefona, koje je zaključilo Društvo u 2015. i 2016. s odabranim ponuditeljima na temelju provedenog otvorenog postupka zajedničke javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom za razdoblje od dvije godine. Postupak zajedničke nabave proveo je Grad Osijek kao nositelj zajedničke nabave na temelju ovlaštenja koja su mu dali sudionici zajedničke nabave (trgovačka društva u vlasništvu i suvlasništvu Grada Osijeka).

Ukupna vrijednost godišnjih ugovora o javnoj nabavi s porezom na dodanu vrijednost koje je zaključilo Društvo na temelju postupka zajedničke nabave iznosila je 483.850,00 kn u 2015. i u iznosu 463.400,00 kn u 2016.

Društvo je u 2015. i 2016. većinom provodilo nabavu usluga čija je procijenjena vrijednost manja od 200.000,00 kn (jednostavna nabava), a nabava je najvećim dijelom obavljena putem narudžbenica. Revizijom za 2015. je obuhvaćena nabava usluga na temelju dva ugovora o javnoj nabavi usluga u iznosu 918.164,00 kn i nabava usluga na temelju 19 postupaka jednostavne nabave u iznosu 1.078.029,00 kn, a za 2016. je obuhvaćena nabava usluga na temelju četiri ugovora o javnoj nabavi usluga u iznosu 2.360.846,00 kn i nabava usluga na temelju 16 postupaka jednostavne nabave u iznosu 738.475,00 kn. Pored navedenog revizijom su obuhvaćeni rashodi za usluge osiguranja u iznosu 1.304.098,00 kn, usluge zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište u iznosu 304.000,00 kn i troškovi pružanja platnih usluga u iznosu 1.536.846,00 kn.

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.

Red. broj	Postupak nabave	Broj zaključenih ugovora		Ugovorena vrijednost nabave usluga u kn (bez PDV-a)		Udjel u %	
		2015.	2016.	2015.	2016.	2015.	2016.
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Otvoreni postupak	2	4	918.164,00	2.360.846,00	46,0	76,2
2.	Postupci jednostavne nabave*	0	0	1.078.029,00	738.475,00	54,0	23,8
	Ukupno	2	4	1.996.193,00	3.099.321,00	100,0	100,0

* Vrijednost nabavljenih usluga po provedenim postupcima jednostavne nabave utvrđena je na temelju ispostavljenih računa za obavljene usluge.

Revizijom su obuhvaćene usluge financijskog leasinga za najam vozila i radnih strojeva, čišćenja snijega i posipavanja kolnika cesta u zimskom razdoblju, izrade drvenih eko ploča, izrade projektne dokumentacije za sanaciju ulica, održavanja radnih strojeva i vozila i druge usluge.

Za nabavu usluga financijskog leasinga za najam radnih strojeva i vozila (kosilica, snježni plug, rotacijski silosni posipač i priprema kamiona za zimsku službu, električna vozila specijalno vozilo za sakupljanje zelenog otpada, trostrani čelični kiper s hidraulikom te kamion kiper s pripremom za zimsku službu, silosni posipač i snježni plug), nakon otvorenih postupaka javne nabave, zaključeni su ugovori o javnoj nabavi u 2015. u vrijednosti 918.164,00 kn i u 2016. u vrijednosti 2.360.846,00 kn.

Za nabavu drugih spomenutih usluga provedeni su postupci jednostavne nabave slanjem poziva za dostavu ponuda određenom broju gospodarskih subjekata. Po provedenim postupcima jednostavne nabave u 2015. zaključena su dva ugovora za nabavu usluga čišćenja snijega i posipavanja kolnika cesta u zimskom održavanju u 2015. i u sezoni 2015./2016. Za nabavu drugih usluga za koje su provedeni postupci jednostavne nabave ispostavljene su narudžbenice.

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 prijevare 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 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 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 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 poslove održavanja čistoće i javnih površina te odlaganje komunalnog otpada obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • odredilo je koju razinu/količinu usluga održavanja čistoće i javnih površina te odlaganja komunalnog otpada planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih usluga održavanja čistoće i javnih površina te odlaganja komunalnog otpada 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 održavanja čistoće i javnih površina te odlaganja komunalnog otpada • 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 za nabavom usluga

Potrebe za nabavom vanjskih usluga, u pojedinim slučajevima nisu opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo je javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te komunalne poslove na održavanju javnih površina, čišćenju javnih površina i održavanju nerazvrstanih cesta obavljalo isključivo u vlastitoj režiji, bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga. Javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, koja se financira iz cijene javne usluge, Društvo je koncem 2016. obavljalo za 48 134 kućanstava i 1 508 gospodarskih subjekata na području grada Osijeka i općina Čepin, Antunovac i Ernestinovo. Komunalne djelatnosti održavanje javnih površina, čišćenje javnih površina i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja na području grada Osijeka, a obavljanje spomenutih komunalnih djelatnosti financira se iz sredstava komunalne naknade kao prihoda proračuna Grada Osijeka.

Društvo osim javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, te komunalnih djelatnosti održavanja i čišćenja javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta obavlja i djelatnost zooloških vrtova, uzgoj ukrasnog bilja, izgradnju javnih prometnih površina i nerazvrstanih cesta, trgovanje otpadom, održavanje i upravljanje javnim nužnicima te druge djelatnosti. U 2015. Društvo je 40,7 % ukupnih prihoda ostvarilo od pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada i 38,7 % ukupnih prihoda iz proračuna Grada Osijeka za održavanje komunalne infrastrukture odnosno obavljanje komunalnih djelatnosti održavanja i čišćenja javnih površina te održavanja nerazvrstanih cesta. U 2016. ostvareno je 40,0 % ukupnih prihoda od pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada i 41,0 % ukupnih prihoda iz proračuna Grada Osijeka za održavanje komunalne infrastrukture.

Društvo je za komunalne djelatnosti održavanja javnih površina, čišćenja javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta odredilo godišnju količinu i opseg komunalnih poslova. Godišnja količina i opseg komunalnih poslova određena je operativnim programima održavanja komunalne infrastrukture i ugovorima zaključenim s Gradom Osijekom. Programima su utvrđene vrste i količina radova te troškovnik radova. Za obavljene radove sastavlja se dnevnik rada te se ispostavljaju mjesečni računi, a u prilogu računa je izvješće o provedenim aktivnostima. Nadzor nad izvođenjem poslova obavlja ovlašten zaposlenik Grada Osijeka. Društvo je u 2015. i 2016., obavilo količinu i opseg poslova čišćenja i održavanja javnih površina i nerazvrstanih cesta određen operativnim programima održavanja komunalne infrastrukture. U 2015. ukupno ostvarenje programa održavanja komunalne infrastrukture iznosi 26.734.195,00 kn ili 99,5 % u odnosu na plan, a u 2016. iznosi 27.767.256,00 kn ili 101,4 % u odnosu na plan. Za javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada Društvo nije odredilo količinu usluga koju planira pružiti.

Godišnjim planovima poslovanja za 2015. i 2016. za javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada planirani su samo u financijskom iznosu prihodi od prodaje na temelju ostvarenih prihoda iz prethodnih razdoblja. Prema obrazloženju, Društvo u godišnjim poslovnim planovima ne planira količinu javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada zbog toga što smatra da je zbog velikog broja i različitih kategorija korisnika usluge te načina obračuna spomenute usluge po volumenu i broju pražnjenja posuda (komunalni otpad prikuplja se u 15 vrsta posuda od 60 l do 15 000 l), nemoguće planirati količinu komunalne usluge. Godišnjim poslovnim planovima potrebno je planirati količinu pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način da se za svako područje jedinice lokalne samouprave na kojem se pruža usluga utvrdi broj posuda po volumenu dodijeljenih pojedinim kategorijama korisnika i broj pražnjenja posuda, kako bi se što realnije odredile potrebe za radnom snagom i opremom za obavljanje djelatnosti prikupljanja komunalnog otpada, osiguralo kvalitetno upravljanje troškovima, a prihodi od prodaje spomenutih usluga planirali na temelju planirane količine usluga i važećih cijena. Cijena usluge prikupljanja komunalnog otpada sastoji se od osnovne cijene koja se uvećava za porez na dodanu vrijednost, a uz osnovnu cijenu se naplaćuje namjenski dio cijene za sanaciju i uređenje odlagališta komunalnog otpada. Cijena usluge različita je za kućanstva i gospodarske subjekte kao i za područje grada Osijeka i za područje općina. Osnovna cijena usluge prikupljanja komunalnog otpada nije se mijenjala od travnja 2010.

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti Društvo ima ustrojene četiri radne jedinice i zajedničku stručnu službu. Sustav evidentiranja troškova u poslovnim knjigama organiziran je na način da se troškovi iskazuju po radnim jedinicama, a ne po djelatnostima odnosno najvažnijim vrstama usluga koje Društvo pruža. Zbog navedenog načina evidentiranja troškova, otežano je utvrđivanje dijela troškova koji nastaju za pružanje javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada i za održavanje komunalne infrastrukture (održavanja i čišćenje javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta) te utvrđivanje i praćenje jediničnih troškova za spomenute komunalne djelatnosti. Društvo nema podatke pokrivaju li se ostvarenim prihodima od pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada troškovi nastali pružanjem spomenute usluge te pokrivaju li se ostvarenim prihodima iz proračuna Grada Osijeka troškovi održavanja komunalne infrastrukture koji se iz njih financiraju. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za najvažnije usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova usluga i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge, kako bi se pratilo osigurava li se ostvarenim prihodima od obavljanja pojedinih djelatnosti povrat nastalih troškova te osigurala podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima. Prema odredbi članka 32. stavka 3. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine 94/13 i 73/17), koji se primjenjuje od 23. srpnja 2013., davatelj usluge, koji osim pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada obavlja i druge djelatnosti, mora osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti. U skladu s odredbama članka 33. istog Zakona, davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge prikupljanja otpada uključiti sljedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine 50/17) te obračunati cijenu javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način kojim se osigurava primjena načela da onečišćivač plaća ekonomski održivo poslovanje, sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja usluge.

Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja troškova pri pružanju usluga skupljanja, odvoza i odlaganja komunalnog otpada i obavljanju komunalnih poslova na održavanju javnih površina, čišćenju javnih površina i održavanju nerazvrstanih cesta.

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 provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova. Spomenuti Pravilnik je objavljen na mrežnoj stranici 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. U općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja roba, 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) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova je uređeno postupanje u procesu nabave odnosno pokretanju i provedbi postupka jednostavne nabave. Postupak jednostavne nabave započinje zaprimanjem zahtjeva za jednostavnu nabavu od pojedine organizacijske jedinice koja traži nabavu roba, usluga i radova. Nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti manje od 30.000,00 kn provodi se ispostavljanjem narudžbenice temeljem jedne ponude koja je prethodno zatražena elektroničkim putem, telefaksom ili telefonski. Nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 30.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn provodi se slanjem poziva za dostavu ponuda na adrese minimalno tri gospodarska subjekta i/ili objavom na službenim stranicama i/ili kombinacijom slanja poziva i objavom na mrežnoj stranici. Poziv na dostavu ponuda može se uputiti jednom gospodarskom subjektu kada zbog tehničkih, umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, ugovor o nabavi može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Rok za dostavu ponuda ne smije biti kraći od dva dana od dana upućivanja odnosno objavljivanja poziva. Dva dana nisu dovoljna za podnošenje ponuda. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Spomenutim Pravilnikom nije određeno tko izrađuje poziv za dostavu ponuda i komunicira s gospodarskim subjektom. Isto tako, nije propisan sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznost u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave. Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama. U planu nabave za 2015. i 2016. nisu upisani svi predmeti nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Kod pregledanih 12 postupaka nabave ukupne vrijednosti 1.842.061,00 kn, u kojima je vrijednosti nabave usluga bila veća od 20.000,00 kn, predmet nabave nije upisan u plan nabave.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Donesen je opći akt kojim je uređena provedba postupka jednostavne nabave. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova nije utvrđena obveza sastavljanja zapisnika o otvaranju, pregledu i ocijeni ponuda kako bi se omogućila provjera jesu li ponude ocjenjivane na temelju uvjeta i zahtjeva iz poziva na dostavu ponuda.

Također, nije propisan način evidentiranja jednostavne nabave te rok u kojem se čuva dokumentacija o nabavi. Općim aktom nije uređena priprema i provedba postupka javne nabave. Nadalje nije uređen način i odgovornosti kod izvješćivanja o javnim nabavama, vođenja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontroli ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma. Također, nije uređen način kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave.

Društvo je kod postupaka javne nabave imenovalo ovlaštene predstavnike koji pripremaju i provode postupke javne nabave u suradnji sa stručnim službama. Certifikat iz područja javne nabave imaju dva zaposlenika. Općim aktima nisu uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga (tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje nabave, tko provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru ponude i tko potpisuje ugovor o javnoj nabavi) te vremenski rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave. Također, nisu utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave), način i rokovi prikupljanja potreba, 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 u vezi s planiranjem javne nabave. Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana 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 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 utvrdilo da je kriterij za odabir ponude najniža cijena.

Društvo nema dokumentacije i pisane dokaze na koji način je istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o nabavljenim uslugama. Prema obrazloženju odgovorne osobe, istraživanje tržišta nabave provodi se prije samog postupka nabave na način da se putem interneta istražuje predmet nabave (tehničke specifikacije i značajke, broj gospodarskih subjekata koji mogu ponuditi traženi predmet nabave i cijena). Isto tako, informacije o predmetu nabave se pribavljaju od odgovornih osoba koje su pokrenule postupak nabave i izradile troškovnik te su dobro upoznate s tržištem nabave.

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Tijekom 2015. i 2016. provedeno je šest otvorenih postupaka javne nabave kojima su nabavljene usluge financijskog leasinga radnih strojeva i vozila i dva otvorena postupka zajedničke javne nabave poštanskih usluga i usluga mobilnih telefona koje je proveo Grad Osijek kao nositelj zajedničke nabave. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključeni su ugovori o javnoj nabavi usluga ukupne vrijednosti 3.279.010,00 kn. Primjenom otvorenih postupaka nabave usluga i objavom javnog poziva za nadmetanja na Električnom oglasniku javne nabave, osigurano je da se svi zainteresirani subjekti mogu javiti i dostaviti ponude, čime je omogućena najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima.

Za predmete jednostavne nabave Društvo na mrežnoj stranici ne objavljuje poziv za dostavu ponuda. Od pregledanih 35 postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 1.816.504,00 kn, u 25 postupaka poziv za dostavu ponuda poslan je samo jednom gospodarskom subjektu i zaprimljena je samo jedna ponuda, u devet postupaka zaprimljene su tri ponude, a u jednom postupku dvije ponude.

Za usluge zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište zaključen je ugovor u svibnju 2015. na rok do 31. prosinca 2015., a ugovorena je vrijednost usluga u iznosu 304.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovori su zaključeni izravnom pogodbom s društvom koje je u prethodnim godinama Društvu obavljalo ove usluge. U ugovoru su ove usluge definirane kao pripremni radovi u svrhu sanacije odlagališta komunalnog otpada, a sastoje se od zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište, kontrole naplate količine i vrste odloženog otpada, sortiranja i upućivanja na konačno zbrinjavanje odlaganjem na tlo u svrhu pripremnih radnji za sanaciju odlagališta komunalnog otpada, provjere dokumentacije i ovjeravanje pratećih lista, vođenje očevidnika za svaku vrstu otpada te provođenje mjera radi onemogućavanja pristupa neovlaštenim osobama kroz stalni nadzor odlagališta. Iz navedenog opisa proizlazi da se spomenuti poslovi odnose na obavljene usluge, a ne radove. Tijekom 2015. su ispostavljeni računi u ugovorenoj vrijednosti. S obzirom na vrijednost obavljenih godišnjih usluga zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište, za nabavu ovih usluga trebalo je provesti postupak javne nabave propisan Zakonom o javnoj nabavi.

Za 2015. i 2016. troškovi premija osiguranja su iznosili 1.304.098,00 kn. Premije osiguranja vozila, imovine, od nezgode i opće odgovornosti su tijekom 2015. i 2016. zaključene izravnom pogodbom s četiri društva za osiguranje. Pri nabavi usluga osiguranja potrebno je omogućiti svim zainteresiranim gospodarskim subjektima da mogu podnijeti ponudu, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude. S obzirom na vrijednost usluga osiguranja, trebalo je provesti postupak javne nabave propisan Zakonom o javnoj nabavi.

Društvo se u 2015. i 2016. uključilo u projekt Grada Osijeka kojim je građanima omogućeno besplatno plaćanje računa na uplatnicama s 2D barkodom koje izdaju Grad Osijek i tri trgovačka društva u većinskom vlasništvu Grada Osijeka na način da troškove platnih usluga koji nastaju prilikom plaćanja spomenutih računa umjesto obveznika plaćanja računa podmiruju izdavatelji računa. Ugovori o pružanju platnih usluga zaključeni su za 2015. s društvima u vlasništvu Republike Hrvatske i jednom poslovnom bankom, a za 2016. s društvima u vlasništvu Republike Hrvatske i četiri poslovne banke. Troškovi naknada za usluge platnog prometa koje je financiralo i platilo Društvo umjesto obveznika plaćanja računa iznosili su 683.684,00 kn za 2015. i 853.162,00 kn za 2016. S obzirom da navedeni troškovi usluga platnog prometa nisu stvarni troškovi poslovanja i isporuke javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Osijeka u skladu s odredbama članka 33. Zakona o održivom gospodarenju otpadom i odredbama članka 18. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom te se ne mogu pokrivati iz cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Osijeka, Društvo ne bi trebalo financirati naknade usluga platnog prometa obveznicima plaćanja računa navedene javne usluge.

Ocjena ponuda zasnovana je na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij odabira ponuda za provedene otvorene postupke javne nabave te postupke 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 tražene i primljene dokumentacije. U 2015. i 2016. provedeni su otvoreni postupci nabave za usluge financijskog leasinga za najam radnih strojeva i vozila (kosilica, snježni plug, rotacijski silosni posipač i priprema kamiona za zimsku službu, električna vozila specijalno vozilo za sakupljanje zelenog otpada, trostrani čelični kiper s hidraulikom te kamion kiper s pripremom za zimsku službu, silosni posipač i snježni plug). Na objavljene natječaje u 2015. i 2016. pristigle su jedna ili dvije ponude, koje su ocjenjene kao valjane, te je odabirana ponuda s najnižom cijenom i zaključeni ugovori o javnoj nabavi za usluge financijskog leasinga za najam radnih strojeva i vozila na razdoblje od 36 do 60 mjeseci. U postupcima jednostavne nabave zaposlenik koji provodi postupak nabave ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda zbog čega izbor najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave usluga nije dostatan i odgovarajuće obrazložen.

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 propisane Zakonom o javnoj nabavi. Dokumentacija o nabavi za provedene otvorene postupke nabave 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 dokumentacijom za nadmetanje te izjave o nepostojanju sukoba interesa.

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. i 2016. obuhvaćeno je 15 ugovora za nabavu vanjskih usluga u vrijednosti 5.431.656,00 kn. Odnose se na usluge ugovorene po provedenim postupcima nabave za nabavu usluga financijskog leasinga za najam radnih strojeva i vozila (kosilica, snježni plug, rotacijski silosni posipač i priprema kamiona za zimsku službu, električna vozila specijalno vozilo za sakupljanje zelenog otpada, trostrani čelični kiper s hidraulikom te kamion kiper s pripremom za zimsku službu, silosni posipač i snježni plug). Osim spomenutih ugovora, obuhvaćeni su ugovori zaključeni za usluge čišćenja snijega i posipavanja kolnika cesta u zimskom održavanju, zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište te pružanja platnih usluga.

Ugovori za nabavu usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno sastavni dio ugovora čine ponude s detaljnom specifikacijom usluga (troškovnicima).

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza nisu ugovorene. 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 zakasni s ispunjenjem svojih obveza i/ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze.

Računi za usluge sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i jediničnim cijenama pruženih usluge. Ispostavljene račune dobavljača za usluge može 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 sadrže odredbe o očekivanoj razini kvalitete usluga.

Pri preuzimanju usluga, provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zaposlenici koji su inicirali nabavu usluga su kod preuzimanja obavljenih usluga (usluga tekućeg održavanja opreme i vozila te servisnih usluga) provjeravali je li usluga obavljena te su potpisom na radnom nalogu, otpremnici ili drugom dokumentu potvrdili da je usluga obavljena. Kod drugih usluga kontrola se obavljala na temelju zaprimljenog računa s popratnom dokumentacijom (ugovor, narudžbenica, otpremnica). Nakon provedenih kontrola, odgovorna osoba je odobravala račun za plaćanje i evidentiranje.

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 i plan nabave donosi uprava Društva uz suglasnost nadzornog odbora, a operative programe održavanja komunalne infrastrukture donosi uprava Društva. Propusti se odnose na određivanje količine usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, utvrđivanje i praćenje podataka o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje Društvo pruža, istraživanje mogućnosti snižavanja troškova te promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave usluga.

- Određivanje količine usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog otpada

Za javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada Društvo nije odredilo količinu usluga koju planira pružiti. Godišnjim planovima poslovanja za 2015. i 2016. za uslugu prikupljanja komunalnog otpada planirani su samo u financijskom iznosu prihodi od prodaje na temelju ostvarenih prihoda iz prethodnih razdoblja. Prema obrazloženju, Društvo u godišnjim poslovnim planovima ne planira količinu javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada zbog toga što smatra da je zbog velikog broja i različitih kategorija korisnika usluge te načina obračuna spomenute usluge po volumenu i broju pražnjenja posuda (komunalni otpad prikuplja se u 15 vrsta posuda od 60 l do 15 000 l), nemoguće planirati količinu usluge. Godišnjim poslovnim planovima potrebno je planirati količinu pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način da se za svako područje jedinice lokalne samouprave na kojem se pruža usluga utvrdi broj posuda po volumenu dodijeljenih pojedinim kategorijama korisnika i broj pražnjenja posuda, kako bi se što realnije odredile potrebe za radnom snagom i opremom za obavljanje djelatnosti prikupljanja komunalnog otpada, osiguralo kvalitetno upravljanje troškovima, a prihodi od prodaje spomenutih usluga planirali na temelju planirane količine usluga i važećih cijena.

Državni ured za reviziju predlaže odrediti godišnju količinu usluge prikupljanja komunalnog otpada koju planira pružiti kako bi se što realnije odredile potrebe za radnom snagom i opremom za obavljanje spomenute djelatnosti, osiguralo kvalitetno upravljanje troškovima, a prihodi od prodaje usluga prikupljanja komunalnog otpada planirali na temelju planirane količine usluga i važećih cijena.

- Utvrđivanje i praćenje podataka o jediničnim troškovima

Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Sustav evidentiranja troškova u poslovnim knjigama organiziran je na način da se troškovi iskazuju po radnim jedinicama, a ne po djelatnostima odnosno najvažnijim vrstama usluga koje Društvo pruža.

Zbog navedenog načina evidentiranja troškova, otežano je utvrđivanje dijela troškova koji nastaju za pružanje usluga prikupljanja komunalnog otpada i za održavanje komunalne infrastrukture (održavanje i čišćenje javnih površina i održavanje nerazvrstanih cesta) odnosno utvrđivanje i praćenje jediničnih troškova za spomenute komunalne djelatnosti. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za najvažnije usluge koje Društvo pruža omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova usluga i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge, kako bi se pratilo osigurava li se ostvarenim prihodima od obavljanja pojedinih djelatnosti povrat nastalih troškova te osigurala podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima. Prema odredbi članka 32. stavka 3. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, koji se primjenjuje od 23. srpnja 2013., davatelj usluge, koji osim pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada obavlja i druge djelatnosti, mora osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti. U skladu s odredbama članka 33. istog Zakona, davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge prikupljanja otpada uključiti sljedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom te obračunati cijenu javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način kojim se osigurava primjena načela onečišćivač plaća, ekonomski održivo poslovanje, sigurnost, redovitost i kvaliteta pružanja usluge.

Državni ured za reviziju nalaže, s obzirom da osim pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada obavlja i druge djelatnosti, osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti, kako bi se osigurali točni i pravovremeni podaci o troškovima pružanja usluge prikupljanja komunalnog otpada kao podloge za ekonomsku analizu navedenih troškova, njihovu usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge te kako bi se obračun cijene prikupljanja komunalnog otpada provodio na način kojim se osigurava primjena načela onečišćivač plaća, ekonomski održivo poslovanje, sigurnost, redovitost i kvaliteta pružanja usluge. Nadalje, predlaže za komunalne djelatnosti održavanje i čišćenje javnih površina te održavanje nerazvrstanih cesta praćenje prihoda i rashoda po djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti kako bi se osigurala podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima.

- Istraživanje mogućnosti snižavanja troškova

Društvo ne istražuje mogućnost snižavanja troškova pri pružanju usluga prikupljanja komunalnog otpada i obavljanju komunalnih poslova na održavanju javnih površina, čišćenju javnih površina i održavanju nerazvrstanih cesta.

Državni ured za reviziju predlaže istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluge prikupljanja komunalnog otpada i održavanju komunalne infrastrukture.

- Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave usluga

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 provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova. 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. U općim aktima Društva nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanje roba, 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) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Postupak jednostavne nabave započinje zaprimanjem zahtjeva za jednostavnu nabavu od pojedine organizacijske jedinice koja traži nabavu roba, usluga i radova. Nabava roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 30.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn provodi se slanjem poziva za dostavu ponuda na adrese minimalno tri gospodarska subjekta i/ili objavljanjem na službenim stranicama i/ili kombinacijom slanja poziva i objavom na mrežnoj stranici. Poziv na dostavu ponuda može se uputiti jednom gospodarskom subjektu kada zbog tehničkih, umjetničkih razloga ili razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, ugovor o nabavi može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt. Rok za dostavu ponuda ne smije biti kraći od dva dana od dana upućivanja odnosno objavljivanja poziva. Kraći rokovi za podnošenje ponuda smanjuju mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Nerealni rokovi za pripremu ponude, čime se ograničava broj ponuda i utječe na njihovu kvalitetu, mogu za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili ozbiljne probleme u provedbi. Rokovi za podnošenje ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti. U općim aktima treba definirati optimalne rokove za pribavljanje usluga. Dva dana nisu dovoljna za podnošenje ponuda. Spomenutim Pravilnikom nije određeno tko izrađuje poziv za dostavu ponuda i komunicira s gospodarskim subjektom. Isto tako, nije propisan sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznosti u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave. Poziv za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave ne objavljuje se na mrežnim stranicama Društva.

Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama. U planu nabave za 2015. i 2016. nisu upisani svi predmeti nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Kod pregledanih 12 postupaka nabave ukupne vrijednosti 1.842.061,00 kn, u kojima je vrijednosti nabave usluga bila veća od 20.000,00 kn, predmet nabave nije upisan u plan nabave. Time nije postupljeno u skladu s odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koje su primjenjivane do 1. siječnja 2017., i kojima je propisano da se u plan nabave unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koje se primjenjuju od 1. siječnja 2017., u planu nabave i registru ugovora, između ostaloga, navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Državni ured za reviziju predlaže u općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Također, predlaže u općim aktima utvrditi tko u postupcima jednostavne nabave izrađuje poziv za dostavu ponuda i komunicira s gospodarskim subjektom. Predlaže u općim aktima utvrditi optimalne rokove za pribavljanje usluga. Nadalje, predlaže općim aktima propisati sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznosti u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave. Predlaže objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave. Nalaže planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

1.2. *Društvo u očitovanju navodi da je otežano planirati godišnje količine usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada iz razloga velikog broja korisnika te različitih kategorija korisnika, kao i načina obračuna spomenute usluge po volumenu i broju praznjenja posuda. Navodi da se troškovi za najvažnije usluge koje Društvo pruža vode po troškovnim mjestima koja su u knjigovodstvu označena kao radne jedinice, a za svaku od njih posebno se iskazuju i troškovi po pojedinim djelatnostima koje obavlja ta radna jedinica. U vezi istraživanja mogućnosti snižavanja troškova, Društvo navodi kako je u 2015. u dijelu komunalnih djelatnosti održavanja javnih zelenih površina te čistoće javnih površina, uslijed smanjenja namjenskih sredstava provedena revizija postojećih jediničnih cijena usluga koje u navedenim djelatnostima pruža i naplaćuje Gradu Osijeku te su iste u odnosu na 2014. smanjene uz jednak obujam poslova. Navodi kako u postupcima javne nabave poštuje sva zakonom propisana načela neovisno što isto formalno nije utvrđeno unutarnjim aktom. Također navodi da su kraći rokovi za podnošenje ponuda utvrđeni u iznimno žurnim situacijama, a u pravilu su utvrđeni u trajanju pet dana. U vezi objave poziva za dostavu ponuda na mrežnim stranicama, Društvo navodi da bi se zbog potencijalne mogućnosti da se na objavljeni poziv nitko ne javi, dodatno odugovlačio postupak nabave te prouzročio mogući zastoј u obavljanju poslova.*

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 uređenost postupaka nabave usluga u općim aktima, istraživanje tržišta nabave, razinu konkurentnosti u izabranim načinima nabave usluga te ugovaranje i financiranje troškova koji nisu stvarni troškovi poslovanja.

- Uređenost postupaka nabave usluga u općim aktima

Društvo općim aktom nije detaljno uredilo procedure i pravila javne nabave u područjima planiranja nabave, pripreme postupaka javne nabave, provedbe postupaka javne nabave, izvješćivanja o javnim nabavama, vođenju registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, kontrole ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može značajno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave. Društvo ne prati i ne analizira ostvarenje plana te nema podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan.

Isto tako općim aktima nisu uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga (tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave, tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje nabave, tko provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru ponude i tko potpisuje ugovor o javnoj nabavi) te vremenski rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave.

U 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 detaljnije urediti procedure javne nabave od planiranja i pripreme postupka javne nabave do kontrola u provođenju postupaka javne nabave. Predlaže općim aktima detaljnije urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja i provođenja nabave te pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave. Također, predlaže općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

- Istraživanje tržišta nabave

Za nabavljene usluge u 2015. i 2016., Društvo nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji je način istražilo tržište nabave i pribavilo informacije o uslugama koje namjerava nabaviti.

Državni ured za reviziju predlaže pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta prije pokretanja postupka nabave.

- Razina konkurentnosti u izabranim načinima nabave usluga

Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Za predmete jednostavne nabave Društvo na mrežnoj stranici ne objavljuje poziv za dostavu ponuda. Od pregledanih 35 postupaka jednostavne nabave na temelju kojih su nabavljene usluge u vrijednosti 1.816.504,00 kn, u 25 postupaka poziv za dostavu ponuda poslan je samo jednom gospodarskom subjektu i zaprimljena je samo jedna ponuda, u devet postupaka zaprimljene su tri ponude, a u jednom postupku zaprimljene su dvije ponude.

Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave nisu dostatno i odgovarajuće obrazloženi s obzirom da se u postupcima jednostavne nabave ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda, nego samo prijedlog odluke kojom se odabire odnosno evidentira ponuda.

Za usluge zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište zaključen je ugovor u svibnju 2015. na rok do 31. prosinca 2015., a ugovorena je vrijednost usluga u iznosu 304.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovori su zaključeni izravnom pogodbom s društvom koje je u prethodnim godinama obavljalo ove usluge.

U ugovoru su ove usluge definirane kao pripremni radovi u svrhu sanacije odlagališta komunalnog otpada, a sastoje se od zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište, kontrole naplate količine i vrste odloženog otpada, sortiranja i upućivanja na konačno zbrinjavanje odlaganjem na tlo u svrhu pripremnih radnji za sanaciju odlagališta komunalnog otpada, provjere dokumentacije i ovjeravanje pratećih lista, vođenje očevidnika za svaku vrstu otpada te provođenje mjera radi onemogućavanja pristupa neovlaštenim osobama kroz stalni nadzor odlagališta. Iz navedenog opisa proizlazi da se spomenuti poslovi odnose na obavljene usluge, a ne radove. Tijekom 2015. su ispostavljeni računi u ugovorenoj vrijednosti. S obzirom na vrijednost izvršenih godišnjih usluga zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište, za nabavu ovih usluga trebalo je provesti postupak javne nabave propisan Zakonom o javnoj nabavi.

Za 2015. i 2016. troškovi premija osiguranja su iznosili 1.304.098,00 kn. Premije osiguranja vozila, imovine, od nezgode i opće odgovornosti su tijekom 2015. i 2016. zaključene izravnom pogodbom sa četiri društva za osiguranje. Pri nabavi usluga osiguranja potrebno je omogućiti svim zainteresiranim gospodarskim subjektima da mogu podnijeti ponudu, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude. S obzirom na vrijednost usluga osiguranja, trebalo je provesti postupak javne nabave propisan Zakonom o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže u postupcima jednostavne nabave poziv za dostavu ponuda uputiti većem broju gospodarskih subjekata i sastavljati zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda. Predlaže pri nabavi usluga osiguranja i usluga zaprimanja i kontrole otpada prije i tijekom istovara na odlagalište provoditi otvorene postupke javne nabave čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

- Ugovaranje i financiranje troškova koji nisu stvarni troškovi poslovanja

Na temelju ugovora o pružanju platnih usluga zaključenih s društvima u vlasništvu Republike Hrvatske i četiri poslovne banke Društvo je financiralo troškove naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka u iznosu 683.684,00 kn za 2015. i u iznosu 853.162,00 kn za 2016. S obzirom na to da navedeni troškovi usluga platnog prometa nisu stvarni troškovi poslovanja i isporuke javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka u skladu s odredbama članka 33. Zakona o održivom gospodarenju otpadom i odredbama članka 18. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom te se ne mogu pokrivati iz cijene javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka, Društvo ne bi trebalo financirati naknade usluga platnog prometa obveznicima plaćanja računa navedene javne usluge.

Državni ured za reviziju predlaže preispitati opravdanost financiranja troškova naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka.

2.2. *Društvo u očitovanju navodi da prati i analizira ostvarenje plana nabave, ali posebno ne evidentira dobivene podatke. Navodi da u postupcima jednostavne nabave nije sastavljalo zapisnike o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda jer takva obveza nije bila propisana zakonom, a da se od siječnja 2017. sastavljaju pisana obrazloženja odluke o odabiru najpovoljnije ponude. U vezi utvrđivanja načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerila za izbor najpovoljnije ponude, navodi se da nakon stupanja na snagu novog Zakona o javnoj nabavi, Društvo u provedbi postupaka javne nabave uzima u obzir uz kriterij najniže cijene i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude u svrhu postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac, iako ovo načelo nije izričito navedeno u općem aktu. Navodi da je ugovor za izvođenje pripremnih radova na odlagalištu građevinskog otpada zaključen neposrednom pogodbom, a ugovor je zaključen na temelju posebnog ugovora zaključenog s Gradom Osijekom o povjeravanju poslova sanacije navedenog odlagališta otpada. Navedeni ugovor je zaključen s društvom koje je jedino imalo dozvolu za gospodarenjem građevinskim otpadom na istoj lokaciji i niti jedan drugi gospodarski subjekt na toj lokaciji nije mogao obavljati navedene poslove. Također navodi da je Društvo zaključivanje različitih polica osiguranja (vozila, imovina, odgovornost i nezgode) smatralo zasebnim pravnim poslovima te je u tom smislu postupalo prilikom zaključivanja polica osiguranja. U vezi prijedloga da preispita opravdanost financiranja troškove naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka, Društvo obrazlaže da je odluku o financiranju spomenutih troškova donio osnivač Društva i da se ista odluka odnosi na sva komunalna društva čiji je osnivač Grad Osijek, te je o negativnim učincima na poslovanje obavijestilo osnivača.*

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 kaznenih odredbi.

Ugovori za nabavu vanjskih usluga ne sadrže kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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

3.2. *Društvo u očitovanju navodi kako u postupcima jednostavne nabave u pravilu nisu zaključivali formalne ugovore, ali se od primjene novih pravila javne nabave u gotovo svim postupcima jednostavne nabave zaključuju ugovori i svi sadrže odredbe o ugovornoj kazni za slučaj neispunjenja odnosno neurednog ispunjenja ugovorne obveze.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Društvo je javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada te komunalne poslove na održavanju javnih površina, čišćenju javnih površina i održavanju nerazvrstanih cesta 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. Osim javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada, te komunalnih djelatnosti održavanja i čišćenja javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta, obavlja i djelatnost zooloških vrtova, uzgoj ukrasnog bilja, izgradnju javnih prometnih površina i nerazvrstanih cesta, trgovanje otpadom, održavanje i upravljanje javnim nužnicima te druge djelatnosti. Društvo je za komunalne djelatnosti održavanja javnih površina, čišćenja javnih površina i održavanja nerazvrstanih cesta, koje se financiraju iz proračuna Grada Osijeka, operativnim programima održavanja komunalne infrastrukture i ugovorima zaključenim s Gradom Osijekom odredilo godišnju količinu i opseg komunalnih poslova. 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 provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova. Na mrežnim stranicama je objavljen opći akti kojim je uređena jednostavna nabava usluga. Planovi nabave za 2015. i 2016. su objavljeni na mrežnim stranicama. Potrebe za nabavom vanjskih usluga, u pojedinim slučajevima nisu bile opravdane i potpuno obrazložene. 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. Općim aktima se ne promiče potpuna i otvorena konkurentnost postupaka nabave usluga. U općim aktima nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave. Postupak jednostavne nabave usluga precijenjene vrijednosti manje od 30.000,00 kn provodi se ispostavljanjem narudžbenice temeljem jedne ponude. Nabava usluga procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 30.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn provodi se slanjem poziva za dostavu ponuda na adrese minimalno tri gospodarska subjekta i/ili objavljom na službenim stranicama i/ili kombinacijom slanja poziva i objavom na mrežnoj stranici. Spomenutim Pravilnikom nije određena organizacijska jedinica koja izrađuje poziv za dostavu ponuda i komunicira s gospodarskim subjektom. Isto tako, nije propisan sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznost u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave. U općim aktima treba definirati optimalne rokove za pribavljanje usluga. Poziv za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave ne objavljuje se na mrežnim stranicama Društva. Za javnu uslugu prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada Društvo nije odredilo količinu usluga koju planira pružiti. Društvo nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Također, ne istražuje mogućnost snižavanja troškova pri pružanju usluga prikupljanja komunalnog otpada i obavljanju drugih komunalnih djelatnosti. U planu nabave nisu upisani svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Donesen je opći akt kojim je uređena provedba postupka jednostavne nabave. Kod postupaka javne nabave Društvo je imenovalo ovlaštene predstavnike, koji su odgovorni za pripremu i provođenje postupaka javne nabave. Kriterij za izbor najpovoljnije ponude u postupcima nabave je bila najniža cijena. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira. Razlozi za odabir najpovoljnije ponude u postupcima javne nabave 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.

Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave roba, usluga i radova nije utvrđena obveza sastavljanja zapisnika o otvaranju, pregledu i ocijeni ponuda kako bi se omogućila provjera jesu li ponude ocjenjivane na temelju uvjeta i zahtjeva iz poziva na dostavu ponuda. Također, nije propisan rok u kojem se čuva dokumentacija o nabavi. Općim aktom nije uređena priprema i provedba postupka javne nabave. Društvo općim aktom nije detaljno uredilo procedure i pravila javne nabave. Općim aktom nisu utvrđene obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja nabave, način i rokovi prikupljanja potreba, 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 u vezi s planiranjem javne nabave. Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Izbor najpovoljnije ponude u postupcima jednostavne nabave usluga nije dostatan i odgovarajuće obrazložen jer se ne sastavlja zapisnik o otvaranju, pregledu i ocijeni ponuda. Za nabavu pojedinih usluga, Društvo nije provelo postupke nabave, odnosno izabrani način nabave nije u svim postupcima nabave vanjskih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Društvo je preuzelo financiranje troškova naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka iako spomenuti troškovi nisu vezani uz obavljanje navedene javne usluge.

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga. Ispostavljeni računi sadrže detaljne specifikacije obavljenih usluga, s vrstama usluge, količinama i cijenama u skladu s ugovorenim te cijenama iz troškovnika te se 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 o pružanju usluga 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. Usluge su obavljane u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima. Ugovori ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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

- općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave
- općim aktima odrediti tko u postupcima jednostavne nabave izrađuje poziv za dostavu ponuda i komunicira s gospodarskim subjektom u postupcima jednostavne nabave
- općim aktima propisati sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda
- općim aktima detaljnije urediti procedure javne nabave
- općim aktima detaljnije urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u procesima planiranja i provedbe javne nabave
- u općim aktima definirati optimalne rokove za pribavljanje usluga

- planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- u općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda po djelatnostima i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti
- pribaviti dokumentaciju i pisane dokaze na koji način je obavljeno istraživanje tržišta prije pokretanja postupka nabave
- u postupcima jednostavne nabave poziv za dostavu ponuda uputiti većem broju gospodarskih subjekata
- objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave
- u postupcima jednostavne nabave sastaviti zapisnik o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda
- odrediti godišnju količinu usluge prikupljanja komunalnog otpada koju planira pružiti
- istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluge prikupljanja komunalnog otpada i održavanja komunalne infrastrukture
- pri nabavi usluga provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude
- preispitati opravdanost financiranja troškova naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području grada Osijeka
- ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi 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 na svrhovit i ekonomičan način.