



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Bjelovar

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU
KOMUNALIJE D.O.O., ČAZMA

Bjelovar, 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	13
VI.	OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	17



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Bjelovar

KLASA: 041-01/18-10/2
URBROJ: 613-09-18-7

Bjelovar, 16. travnja 2018.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU KOMUNALIJE D.O.O., ČAZMA

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 Komunalije d.o.o., Čazma (dalje u tekstu: Društvo).

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

Postupci revizije provedeni su od 18. siječnja do 16. 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 Trgovačkog suda u Bjelovaru u studenome 1996. Temeljni kapital iznosi 60.800,00 kn, a osnivač je Grad Čazma (dalje u tekstu: Grad). Sjedište Društva je Svetog Andrije 14, Čazma. Osnovne djelatnosti su opskrba plinom, održavanje javnih površina, održavanje čistoće, tržnice na malo, održavanje groblja, javna rasvjeta, obavljanje dimnjačarskih poslova, postavljanje instalacija za vodu, plin i kanalizaciju, upravljanje stambenim zgradama te građenje, projektiranje i nadzor nad građenjem.

Tijela upravljanja su skupština, nadzorni odbor i uprava. Skupštinu čini gradonačelnik Grada. Nadzorni odbor ima pet članova koje bira skupština, od kojih je jedan predstavnik zaposlenika. Upravu čini direktor. Od 5. lipnja 2006. i u vrijeme obavljanja revizije, direktor je Ivan Beljan. Društvo je koncem 2015. imalo 43 zaposlenika, a 61 zaposlenika koncem 2017.

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 jedinice lokalne samouprave, koje pruža usluge od javnog interesa.

Prema financijskim izvještajima, troškovi usluga (ostali vanjski troškovi) ostvareni su za 2015. u iznosu 2.056.368,00 kn ili 13,5 % u odnosu na ukupne rashode, za 2016. u iznosu 4.546.399,00 kn ili 22,6 % u odnosu na ukupne rashode, te za 2017. u iznosu 3.979.724,00 kn ili 21,3 % u odnosu na ukupne rashode.

Revizijom je obuhvaćeno pet usluga. Obuhvaćene su usluge u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda (usluge modernizacije odnosno asfaltiranja cesta, usluge izgradnje nogostupa, usluge sanacija ispuha), usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom (održavanje javnih zelenih površina, održavanje cesta i drugih javnih površina te održavanje javne rasvjete), usluge za tržište dobivene na temelju natječaja i/ili ugovora (usluge izgradnje vodovoda, usluge asfaltiranja cesta te usluge instalacije vodovoda, kanalizacije, vatrobrane i ventilacije na rekonstrukciji i dogradnji farme), usluge održavanja vozila te vanjske usluge rada rovokopača i drugih radnih strojeva te usluge prijevoza. Troškovi za navedene usluge ostvareni su od 2015. do 2017. u iznosu 8.361.547,00 kn, od čega su revizijom obuhvaćeni troškovi u iznosu 5.275.965,00 kn.

Pregledana su ukupno 74 predmeta nabave. Usluge u vrijednosti 1.733.915,00 kn nabavljene su na temelju pet ugovora zaključenih s dobavljačima usluga (usluge instalacije vodovoda, kanalizacije, vatroobrane i ventilacije na rekonstrukciji i dogradnji farme ugovorene i nabavljene u vrijednosti 1.067.135,00 kn, usluge sanacija ispuha u Ulici hrvatskih branitelja, Čazma u vrijednosti 194.011,00 kn, asfaltiranje nerazvrstanih cesta u Komuševcu, Čazma u vrijednosti 293.917,00 kn, modernizacije ceste u Gajevoj, Dapci, u vrijednosti 114.052,00 kn te usluge rovokopača u vrijednosti 64.800,00 kn). Usluge u vrijednosti 3.542.050,00 kn nabavljene su na temelju 69 narudžbenica. Sve ugovorene i naručene usluge su obavljene.

Za 2015. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 1.441.593,00 kn ostvareni su u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda u iznosu 210.702,00 kn, usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom u iznosu 775.510,00 kn, usluge za tržište dobivene na temelju natječaja i/ili ugovora u iznosu 65.700,00 kn, usluge održavanja vozila u iznosu 358.261,00 kn te vanjske usluge rada rovokopača i drugih radnih strojeva te usluge prijevoza u iznosu 31.420,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 856.115,00 kn, a pregledano je 29 predmeta nabave.

Za 2016. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 3.882.808,00 kn ostvareni su u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda u iznosu 1.321.179,00 kn, usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom u iznosu 1.224.649,00 kn, usluge za tržište dobivene na temelju natječaja i/ili ugovora u iznosu 917.704,00 kn, usluge održavanja vozila u iznosu 320.262,00 kn te vanjske usluge rada rovokopača i drugih radnih strojeva te usluge prijevoza u iznosu 99.014,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 2.659.537,00 kn, a pregledano je 26 predmeta nabave.

Za 2017. vrijednosno značajniji troškovi usluga u iznosu 3.037.146,00 kn ostvareni su u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda u iznosu 906.100,00 kn, usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom u iznosu 757.347,00 kn, usluge za tržište dobivene na temelju natječaja i/ili ugovora u iznosu 1.078.807,00 kn, usluge održavanja vozila u iznosu 254.542,00 kn te vanjske usluge rada radnih strojeva (bagera, buldožera) u iznosu 40.350,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni troškovi usluga u iznosu 1.760.312,00 kn, a pregledano je 19 predmeta nabave.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) i Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017. Prema statističkom izvješću o javnoj nabavi, Društvo je provodilo postupke jednostavne nabave u 2015. za usluge u vrijednosti 1.128.109,00 kn, u 2016. u vrijednosti 1.422.270,00 kn te 2017. u vrijednosti 3.979.724,00 kn, a postupke javne nabave usluga nije provodilo. Od nabavljenih usluga obuhvaćenih revizijom u vrijednosti 5.275.965,00 kn, usluge u vrijednosti 2.514.263,00 kn bile su pojedinačne procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, a druge usluge u vrijednosti 2.761.702,00 kn bile su veće pojedinačne procijenjene vrijednosti (odnose se na usluge nabavljene radi obavljanja usluga za tržište u vrijednosti 1.067.135,00 kn i po pozivu Grada u vrijednosti 1.694.567,00 kn).

II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U fazi planiranja revizije državni revizori su pribavili informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije državni revizori su provjerili kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotrili su i procijenili 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 rizike. U fazi planiranja državni revizori su utvrdili i procijenili rizike prijevare mjerodavne za ciljeve revizije. Istražili su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajeve u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga. Ako društvo više godina nabavlja usluge od istih dobavljača, to može imati za posljedicu veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojavljivanja prijevare. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za taj ugovor. Provjereno je li bilo žalbi na postupke i kako su riješene.

Za potrebe prikupljanja revizijskih dokaza proučena je i analizirana pravna regulativa, opći akti te dokumentacija o korištenju vanjskih usluga. Uspoređena je usklađenost dokumentacije s propisima i općim aktima. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Ocjenjeno je koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično. Izravnim dokaznim postupcima su ispitani zapisi i dokumentacija kako bi provjerili račune dobavljača usluga kojima su dodijeljeni vrijednosno najznačajniji iznosi. Provjereno je sadrže li računi specifikaciju usluga te su uspoređeni s ugovorima. Obavljeni su razgovori s direktorom i zaposlenicima Društva.

III. KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

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

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

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Koristi li trgovačko društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično?

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

- Jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene?
- Je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac?

- Jesu li nabavom usluga postignuti planirani ciljevi nabave, odnosno jesu li usluge pružene na pravi način?

Ocjena učinkovitosti korištenja vanjskih usluga se izražava na sljedeći način:

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

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

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

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

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

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
Određivanje potreba	<ul style="list-style-type: none"> • društvo je komunalne poslove obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) • obavljalo je isključivo komunalne poslove radi kojih je osnovano • odredilo je koju razinu/količinu komunalnih usluga planira pružiti • ostvarena razina/količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom • društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža • jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine • društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga • općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga • na mrežnoj stranici društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	<ul style="list-style-type: none"> • općim aktima su primjereno uređeni postupci nabave usluga • općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga • u općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude • društvo je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti • izabrani način nabave omogućio je najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima • ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele • razlozi za izbor najpovoljnije ponude su dostatno i odgovarajuće obrazloženi • dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave • dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati (potpisane zapisnike o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore, izjave o nepostojanju sukoba interesa i sl.)
Postizanje planiranih ciljeva nabave	<ul style="list-style-type: none"> • ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi • ugovori sadrže detaljnu specifikaciju usluga kako bi se smanjio rizik obavljanja usluga koje nisu bile predviđene osnovnim ugovorom • ugovori sadrže kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza • iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga • vrsta, količina i cijene usluga mogu se bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru • u slučajevima neopravdanog kašnjenja 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 ostvarenja ugovorenih usluga, Društvo ima mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja. Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave usluga.

Određivanje potreba

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene.

Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Prema računima dobavljača usluga, Društvo je u slučajevima kada nema potrebnu opremu ili je oprema Društva u kvaru angažiralo vanjske pružatelja usluga za komunalne poslove održavanja javnih površina i javne rasvjete te za poslove koje je dobilo na tržištu. Rashodi za komunalne usluge održavanja javnih površina te održavanje javne rasvjete ostvareni su u 2015. u iznosu 775.510,00 kn, u 2016. u iznosu 1.224.649,00 kn te u 2017. u iznosu 757.347,00 kn.

Društvo je obavljalo najvećim dijelom komunalne poslove radi kojih je osnovano. Prema dokumentaciji o uslugama koje je pružilo (izlazni računi) te poslovnim knjigama (glavna knjiga), osim obavljanja komunalnih poslova radi kojih je osnovano, Društvo je u pojedinim slučajevima obavljalo poslove koje je dobilo na tržištu, a za koje je registrirano (usluge asfaltiranja cesta, usluge izgradnje vodovoda, usluge instalacije vodovoda, plina, grijanja i ventilacije). U 2015. je ostvarilo prihode od poslova koje je dobilo na tržištu (ostalih usluga) u iznosu 327.254,00 kn ili 2,1 % ukupno ostvarenih prihoda, u 2016. u iznosu 1.517.775,00 kn ili 7,3 % ukupno ostvarenih prihoda te u 2017. u iznosu 2.045.409,00 kn ili 10,6 % ukupno ostvarenih prihoda.

Društvo je odredilo koju količinu komunalnih usluga planira pružiti u 2015., 2016. i 2017. Komunalne usluge održavanja javnih površina i zimske službe obavlja na temelju ugovora zaključenog s Gradom, a količine su planirane i ostvarene u skladu s godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture, kojeg donosi Grad. Godišnjim planovima poslovanja utvrđene su količine pruženih usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te količine plina koje se planiraju isporučiti kućanstvu te pravnim i fizičkim osobama.

Isporučene količine pruženih usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te isporučenog plina su u skladu s planiranim količinama. U 2015. je isporučeno plina kućanstvu te pravnim i fizičkim osobama (2 163 korisnika) ukupno 1 854 924 m³ ili 94,2 % u odnosu na planirane količine, te su pružene usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada za 2 233 kućanstva te pravne i fizičke osobe ili 90,3 %. U 2016. je isporučeno plina kućanstvu te pravnim i fizičkim osobama (2 161 korisnik) ukupno 2 049 188 m³ ili 93,2 % u odnosu na planirane količine, te su pružene usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada za 2 248 kućanstva te pravne i fizičke osobe ili 90,0 %. U 2017. je isporučeno plina kućanstvu te pravnim i fizičkim osobama (2173 korisnika) ukupno 1 971 407 m³ ili 98,6 % u odnosu na planirane količine, te su pružene usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada za 2 251 kućanstvo te pravne i fizičke osobe ili 89,8 %.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za uslugu opskrbe plinom i uslugu odvoza komunalnog otpada. Društvo prati troškove, između ostalog, za uslugu odvoza komunalnog otpada te su utvrđeni jedinični troškovi na temelju navedenih podataka i podataka o količini usluge. Cijena plina utvrđuje se temelju Metodologije utvrđivanja iznosa tarifnih stavki za javnu uslugu opskrbe plinom i zajamčenu opskrbu (Narodne novine 26/17), koju utvrđuje Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) u skladu s odredbama Zakona o tržištu plina (Narodne novine 28/13, 14/14 i 16/17.), koji je bio na snazi do ožujka 2018. kada je stupio na snagu novi Zakon o tržištu plina (Narodne novine 18/18). Fiksni dio cijene plina čini trošak distribucije i trošak opskrbe, a varijabilni dio cijene plina čini trošak nabave, trošak distribucije, trošak opskrbe (troškovi transporta, opći troškovi te marža) i trošarina, uvećano za porez na dodanu vrijednost.

Varijabilni dio cijene plina je u 2017. manji u odnosu na 2016. i 2015. za potrošače kategorije kućanstvo za 18,8 % do 20,0 %, a za potrošače kategorije poduzetništvo za 13,8 % do 14,0 %. Cijena plina fiksni dio je za potrošače kategorije kućanstvo jednaka posljednje tri godine (2015., 2016. i 2017.), a za potrošače kategorije poduzetništvo je u 2017. veća za 10,0 % u odnosu na 2016. i 2015.

Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete usluga koje pruža. Provjeravalo je stanje distributivne mreže te kada je utvrdilo puknuće, obavilo je rekonstrukciju. Provjeravalo je brojila za plin kod korisnika te je zatražena nadoknada štete u slučajevima kada je utvrđeno da se nije pratila stvarna količina potrošenog plina. Zbog navedenog je gubitak plina u distributivnoj mreži smanjen s 13,0 % u 2010. (nabavljeno 2 766 425 m³, isporučeno 2 407 893 m³) na 6,5 %, u 2016. (nabavljeno 2 190 828 m³, isporučeno 2 049 188 m³), što je manje za 50,0 %. Društvo od 2002. obračunava neke komunalne usluge Gradu po jednakoj cijeni (cijena sata rada NKV radnika iznosi 50,00 kn, a KV radnika 60,00 kn). Također, Društvo nastoji smanjiti rashode za zaposlene (prosječna bruto plaća za 2017. iznosi 3.489,00 kn, što je manje za 163,00 kn u odnosu na 2015.).

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Postupci jednostavne nabave uređeni su Pravilnikom o nabavi roba, radova i usluga iz prosinca 2014., koji je bio na snazi do 22. lipnja 2017., a nadalje Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga od 23. lipnja 2017. Nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, Društvo provodi na temelju Zakonu o javnoj nabavi. Prema Pravilnikom o jednostavnoj nabavi, radovi, robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn mogu se nabaviti na temelju poziva za dostavu ponude upućenog jednom ili više gospodarskih subjekata. Pravilnicima je utvrđeno da se jednostavna nabava radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 70.000,00 kn provodi pozivom za dostavu ponuda upućenog na najmanje tri gospodarska subjekta. Društvo je za usluge u vrijednosti 2.061.227,00 kn (osam pregledanih predmeta nabave) uputilo od tri do četiri poziva za dostavu ponuda, a odnose se na sve usluge ostvarene u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda. Primljene su dvije do tri ponude. Druge pregledane usluge (66 predmeta nabave) u vrijednosti 3.214.738,00 kn ili 60,9 % vrijednosti pregledanih usluga nabavljene su izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

Na mrežnoj stranici Društva objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava roba, radova i usluga. Objavljen je plan nabave, registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, te osnovni podaci o Društvu, financijski izvještaji i izvještaji o radu, cijene nekih usluga te drugi podaci.

Izbor najpovoljnije ponude

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

Općim aktima nisu primjereno uređeni postupci nabave usluga. Društvo je donijelo opće akte o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga, kojima nije detaljnije uređeno provođenje postupaka nabave te nije uredilo proces planiranja nabave i proces zaključivanja ugovora i praćenja ostvarenja ugovora. Za nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, općim aktima nije uređeno provođenje nabave (od procesa planiranja nabave, provedena postupaka nabave do zaključivanja ugovora i praćenja ostvarenja ugovora).

Općim aktima nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave usluga. Pravilnikom o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga utvrđeno je da nabavu radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn naručitelj provodi na način da se jedan ili više gospodarskih subjekata poziva na dostavu ponude, da se po odabiru najpovoljnije ponude ispostavlja narudžbenica, koju potpisuje direktor ili osoba koju je on ovlastio. Za jednostavne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70.000,00 kn, utvrđeno je da postupak nabave inicira direktor donošenjem odluke o početku postupka, da pripremu i provedbu provodi povjerenstvo naručitelja od najmanje tri člana, koje direktor imenuje i određuje njihova prava, obveze i ovlasti. Priprema i provođenje postupaka jednostavne nabave uključuje radnje od izrade potrebne dokumentacije za nabavu do predlaganje odluke o odabiru najpovoljnije ponude. Utvrđeno je da naručitelj na osnovi rezultata pregleda i ocjene ponuda donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude te da se na temelju navedene odluke zaključuje ugovor o nabavi ili narudžbenica. Općim aktima nisu uređene druge zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u provedbi postupaka jednostavne nabave te nisu uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u procesu planiranja te procesu zaključivanja ugovora o nabavi i praćenje ostvarenja ugovora. Nije utvrđena odgovorna osoba (organizacijska jedinica) za izradu plana nabave, faze i rokovi planiranja, način organiziranja prikupljanja prijedloga za nabavu, ispitivanje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluga te tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje je sastavljan plan nabave. Također, općim aktom nije utvrđeno tko odobrava plan nabave i odabire postupak nabave (sastavljanje analiza cijena usluga koje se planiraju nabavljati na tržištu te analiza vezana uz odabir postupka), tko donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude i odobrava nabavu, odnosno potpisuje narudžbenu ili zaključuje ugovor te odgovorna osoba za praćenje realizacije ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene (plaćanja), količina, kvalitete i drugih elemenata ugovora.

Općim aktima 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 ovisе o rezultatima koje naručitelj želi postići.

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

Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Skreće se pozornost da prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (Narodne novine 101/17), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom. Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave.

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Većina usluga obuhvaćenih revizijom, odnosno usluge u vrijednosti 3.214.738,00 kn (66 pregledanih predmeta nabave) nabavljene su izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. Za druge nabavljene usluge u vrijednosti 2.061.227,00 kn (osam predmeta nabave) upućena su tri do četiri poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima (primljene su dvije do tri ponude). Odnose se na usluge u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda (usluge modernizacije odnosno asfaltiranja cesta, usluge izgradnje nogostupa, usluge sanacija ispuha). Društvo je na svojim mrežnim stranicama objavilo plan nabave te registar ugovora za 2015., 2016. i 2017. U planu nabave 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, koji je bio na snazi do konca 2016., za predmete nabave čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od iznosa iz članka 18. stavka 3. ovoga Zakona, u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. U registru ugovora nisu navedeni pojedini predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., u planu nabave i registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Odredbama članaka 2. i 5. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.), utvrđeno je što sadrži plan nabave i registar ugovora.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Usluge u vrijednosti 1.321.179,00 kn nabavljene su na temelju upućenih poziva za dostavu ponuda, a odnose se na osam usluga u vezi obavljanja usluga za Grad, po pozivu za dostavu ponuda (usluge modernizacije odnosno asfaltiranja cesta, usluge izgradnje nogostupa, usluge sanacija ispuha). U svim pozivima za dostavu ponuda upućenim gospodarskim subjektima je navedeno da je najniža cijena kriterij za odabir ponude, a prema zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda odabran je ponuditelj koji je ponudio najnižu cijenu.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže, između ostalog, podatke o ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o ponuditeljima koji nisu dostavili ponudu, a primili su poziv za dostavu ponude, podatke o odabranom (najpovoljnijem) ponuditelju te razlog odabira ponude (najniža cijena).

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji o nabavi su navedeni podaci o Društvu, procijenjena vrijednost nabave, predmet nabave, rok za dostavu ponude, kriterij odabira najpovoljnije ponude te način otvaranja ponude.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje prema općim aktima treba sadržavati. Sadrži odluku o imenovanju ovlaštenih predstavnika, poziv za dostavu ponuda, troškovnik, ponude, potpisani zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, zapisnik o izboru najpovoljnije ponude, potpisane ugovore odnosno narudžbenice.

Postizanje planiranih ciljeva nabave

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

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Revizijom za 2015., 2016. i 2017. je obuhvaćena nabava usluga na temelju zaključenih pet ugovora u vrijednosti 1.733.915,00 kn. Sve usluge nabavljene na temelju navedenih ugovora su ugovorene u skladu s ponudbenim troškovnicima. Revizijom su također obuhvaćene usluge u vrijednosti 3.542.050,00 kn nabavljene na temelju narudžbenica.

Detaljnu specifikaciju usluga sadrži dokumentacija za nabavu usluga u vrijednosti 3.434.197,00 kn ili 65,1 % vrijednosti pregledanih usluga iz 2015., 2016. i 2017. Odnose se na nabave usluga u vrijednosti 1.733.915,00 kn na temelju zaključena pet ugovora te nabave usluga u vrijednosti 1.700.282,00 kn na temelju 14 narudžbenica. Druge usluge manje pojedinačne vrijednosti, ukupne vrijednosti 1.841.768,00 kn nabavljene su na temelju 55 narudžbenica koje ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine i/ili cijene usluga), a najvećim dijelom se odnose na usluge održavanja vozila te na usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom (održavanje javnih zelenih površina, održavanje cesta i drugih javnih površina).

Od usluga obuhvaćenih revizijom, kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza ugovorene su za usluge instalacije vodovoda, kanalizacije, vatroobrane i ventilacije na rekonstrukciji i dogradnji farme ugovorene i nabavljene u vrijednosti 1.067.135,00 kn, a nisu ugovorene za druge usluge obuhvaćene revizijom, obavljene na temelju četiri zaključena ugovora u vrijednosti 666.780,00 kn (modernizacije ceste u Gajevoj, Dapci, sanacija ispuha u Ulici hrvatskih branitelja, Čazma, asfaltiranje nerazvrstanih cesta u Komuševcu, Čazma te usluge rovokopača). Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15), može se ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispuni obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza.

Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga. Ispostavljene račune se može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te narudžbenicama. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne.

Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Ugovoreno je, između ostalog, koju kvaliteta materijala će upotrebljavati te prema kojima standardima će obavljati radove.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni su sastavljeni za šest usluga nabavljenih u iznosu 1.815.546,00 kn. Za druge nabavljene usluge obuhvaćene revizijom u iznosu 3.460.419,00 kn (68 predmeta nabave) obavljena je također kontrola obavljene usluge. Direktor Društva i osoba koja je uslugu preuzela su potpisali račune, odnosno obračunske situacije dobavljača i dokumentaciju o obavljenoj usluzi (radni nalog, servisni nalog, dnevnik rada ili otpremnicu i/ili građevinski dnevnik), a u nekim slučajevima su naveli da je usluga obavljena u skladu s ugovorom, odnosno narudžbenicom. Usluge nabavljene u vezi ugovorenih usluga s Gradom, u nekim slučajevima je također potpisao Grad.

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

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. Društvo je donijelo plan poslovanja te plan nabave za 2015., 2016. i 2017. Kod određivanja potreba propust se odnosi na promicanje općim aktima potpune konkurentnosti postupaka nabave.

Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Prema Pravilnicima o jednostavnoj nabavi, usluge procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn mogu se nabaviti na temelju poziva za dostavu ponude upućenog jednom ili više gospodarskih subjekata, a za usluge procijenjene vrijednosti jednake i veće od 70.000,00 kn nabava se provodi pozivom za dostavu ponude upućenom na najmanje tri gospodarska subjekta. Veći dio usluga nabavljen je izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, a dio usluge nabavljen je na temelju upućena tri do četiri poziva za dostavu ponuda. Primljene su dvije do tri ponude.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima utvrditi manju vrijednost nabave usluga izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

- 1.2. *Društvo u očitovanju navodi da su tri osobe upućene na izobrazbu za dobivanje certifikata za javnu nabavu, a opći akt nije promicao potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave zbog efikasnijeg, profitabilnijeg i bržeg rada. Navodi da su prihodi porasli pet puta u odnosu na prihode prije 20 godina, da je važna brza i pravovremena odluka o nabavi te bi gubili na efikasnosti čekanjem ponuda i mogućim neopravdanim žalbama pojedinih loših ponuđača i ne bi ostvarili odlične rezultate kao do sada. Novim općim aktom će smanjiti vrijednost nabave izravnom pogodbom sa 70.000,00 kn na 20.000,00 kn, za nabavu u vrijednosti od 20.000,00 kn do 70.000,00 kn uputiti će više poziva za dostavu ponude, a za jednostavne nabave veće od 70.000,00 kn uputiti će najmanje pet poziva za dostavu ponuda. Nadalje, navodi da imaju potrebu za nabavom puno usluga male vrijednosti te da se nabava izravnom pogodbom odnosi većim dijelom na usluge u vrijednosti ispod 70.000,00 kn.*

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 provođenje postupaka jednostavne nabave, te nije uredilo proces planiranja nabave i proces od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Za nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, općim aktima nije uređeno provođenje nabave.

Općim aktima nisu detaljnije uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave. Nije utvrđena odgovorna osoba (organizacijska jedinica) za izradu plana nabave, faze i rokovi planiranja, način organiziranja prikupljanja prijedloga za nabavu, ispitivanje opravdanosti nabave prema vrsti i količini usluga, tijek kolanja i čuvanja dokumentacije na temelju koje je sastavljan plan nabave. Također, općim aktom nije utvrđeno tko odobrava plan nabave i odabire postupak nabave (sastavljanje analiza cijena usluga koje se planiraju nabavljati na tržištu te analiza vezana uz odabir postupka), tko donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude i odobrava nabavu, odnosno potpisuje narudžbenicu ili zaključuje ugovor te odgovorna osoba za praćenje realizacije ugovora o nabavi, odnosno kontrolu ugovorene cijene (plaćanja), količina, kvalitete i drugih elemenata ugovora.

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

Za nabavljene usluge u 2015., 2016. i 2017. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018.), naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom. Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave. Informacije prikupljene analizom tržišta ne smiju se interpretirati na način da imaju za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja ili kršenje načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Većina usluga obuhvaćenih revizijom nabavljene su izravnom pogodbom, a za manji dio usluga su upućena tri do četiri poziva za dostavu ponuda gospodarskim subjektima.

U planu nabave i registru ugovora nisu navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, što nije u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima detaljnije urediti postupke nabave od procesa planiranja, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora. Predlaže općim aktima urediti zadaće i odgovornosti svih sudionika u postupcima nabave (od planiranja nabave, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja i ostvarenja ugovora). Također, predlaže općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Prije pokretanja postupaka nabave, Državni ured za reviziju nalaže istraživati tržište nabave u skladu s odredbama Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi. Predlaže upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Nalaže u planu nabave i registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

2.2. *U vezi detaljnijeg uređivanja postupaka nabave općim aktima, Društvo navodi da je provođenje postupaka nabave uređeno općim aktom te da su proces planiranja te zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja provedbe nabave uredno obavljani jer zadnje tri godine nema nikakvih sudskih sporova i neriješenih i neobavljenih poslova u vezi s nabavama. Navodi da su se pridržavali postojećih općih akata koji su omogućavali kvalitetu i brzinu u odlučivanju te će novim općim aktom detaljnije utvrditi postupke nabave od procesa planiranja, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora.*

Društvo navodi da općim aktima nisu bile uređene zadaće i odgovornosti svih sudionika u postupcima nabave zbog smanjenja posla kako bi bili što efikasniji i imali što manje cijene prema svojim kupcima. Navodi da su u svim fazama nabave imali odgovorne osobe koje su potpisom odgovarajuće dokumentacije o nabavi potvrdile točnost nabave, a u većini slučajeva je nabavi sudjelovao skladištar, građevinski referent, građevinski inženjer, poslovođe, rukovoditelj računovodstva, tehnički rukovoditelj, direktor i/ili poneki zaposlenik sa srednjom stručnom spremom u povjerenstvu. Navodi da će novim općim aktima preciznije utvrditi zadaće i odgovornosti sudionika u postupku nabave temeljem njihove funkcije u Društvu.

U vezi navođenja u općim aktima načela postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navodi da su zbog bolje produktivnosti i vrste nabave koristili najnižu cijenu kao kriterij za izbor najpovoljnije ponude, kako bi utrošili što manje radnog vremena te zbog jednostavnosti nabave i saznanja koja kvaliteta se može postići na tržištu, čime su dobili na kvaliteti obavljanja komunalnih usluga, koje svih godina nisu bile u prekidu ni jedan dan. Navodi da će ubuduće koristiti izraz najbolja vrijednost za uloženi novac te osim cijene uvrstiti i druge bitne faktore (broj godina jamstva i slično).

Društvo navodi da je propust u vezi istraživanja tržišta nabave učinjen kako ne bi zaposlili novog radnika, koji ne donosi ukupnu korist Društvu. Navodi da svi sudionici u procesu nabave imaju od 15 do 30 godina radnog staža u komunalnom gospodarstvu na području Grada te sve znaju o svim dobavljačima i Društvo često posjećuju dobavljači kako bi prezentirali svoje proizvode i usluge, a u budućem radu će maksimalno pokušati istraživati tržište nabave. Navodi da se nabava izravnom pogodbom odnosi većim dijelom na usluge u vrijednosti ispod 70.000,00 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 te ugovorne kazne.

Ugovori o nabavi usluga sadrže detaljnu specifikaciju usluga, a veći dio usluga nabavljen na temelju narudžbenica ne sadrži detaljnije vrste, količine i/ili cijene usluga koje se nabavljaju. Najvećim dijelom se odnose na usluge održavanja vozila te na usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom (održavanje javnih zelenih površina, održavanje cesta i drugih javnih površina).

Od usluga obuhvaćenih revizijom, kaznene odredbe za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza navedene su u jednom ugovoru (za usluge instalacije vodovoda, kanalizacije, vatrobrane i ventilacije na rekonstrukciji i dogradnji farme), a četiri ugovora zaključena s dobavljačima ne sadrže navedene ugovorne kazne. 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.

Državni ured za reviziju predlaže pri nabavi usluga detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga. Predlaže ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

- 3.2. *Društvo u očitovanju navodi da posjeduje preko 40 vozila pretežno različitih proizvođača, prosječne starosti preko 12 godina te je teško predvidjeti kvarove. Navodi da je najpovoljnije za Društvo zatražiti procjenu popravaka i rok servisa, kada se kvar uoči, te će nastojati pri nabavi usluga detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga. U vezi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza, navodi da navedene ugovorne kazne nisu ugovarali za usluge u vrijednosti do 500.000,00 kn jer zbog dinamike posla rokovi nisu predstavljali problem, presudna je bila kvaliteta, a ubuduće će ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi navedene ugovorne kazne.*

VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo najvećim dijelom u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga), a u slučajevima kada nema potrebnu opremu ili je oprema u kvaru angažiralo je vanjske pružatelje usluga. Obavljalo je najvećim dijelom komunalne poslove radi kojih je osnovano, osim u slučajevima kada je dobilo poslove na tržištu, a za koje je registrirano. Godišnjim planovima poslovanja utvrđene su količine pruženih usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te količine plina koje se planiraju isporučiti. Komunalne usluge održavanja javnih površina i zimske službe Društvo obavlja na temelju ugovora zaključenog s Gradom, a količine su planirane u skladu s godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture kojeg donosi Grad. Isporučene količine pruženih usluga su u skladu s planiranim količinama. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za uslugu opskrbe plinom i uslugu odvoza komunalnog otpada. Društvo istražuje mogućnosti snižavanja troškova te vodi računa o postizanju poboljšanja kvalitete. Na mrežnoj stranici objavljeni su opći akti kojima je uređena nabava usluga te drugi podaci. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Postupci jednostavne nabave uređeni su općim aktima, prema kojima se radovi, robe i usluge procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn mogu nabaviti na temelju poziva za dostavu ponude upućenog jednom gospodarskom subjektu, a nabava radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 70.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda upućenog na najmanje tri gospodarska subjekta. Veći dio usluga nabavljen je izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru.

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Donijelo je opće akte o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga, kojima su uređene zadaće pojedinih sudionika u postupcima nabave usluga. Za nabavu radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 70.000,00 kn narudžbenicu potpisuje direktor ili osoba koju je on ovlastio. Za jednostavne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 70.000,00 kn, postupak nabave inicira direktor donošenjem odluke o početku postupka, a pripremu i provedbu provodi povjerenstvo naručitelja koje imenuje direktor. Naručitelj na osnovi rezultata pregleda i ocjene ponuda donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude te se na temelju navedene odluke zaključuje ugovor o nabavi ili narudžbenica. Kriterij za odabir ponude bila je najniža cijena i odabran je ponuditelj koji je ponudio najnižu cijenu. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente koje prema općim aktima treba sadržavati. Društvo općim aktima nije detaljnije uredilo provođenje postupaka jednostavne nabave te nije uredilo proces planiranja nabave i proces od zaključivanja ugovora do praćenja ostvarenja ugovora. Za nabave u vrijednosti jednakoj ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, općim aktima nije uređeno provođenje nabave. Općim aktima nisu detaljnije uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima nabave. Općim aktima nije utvrđeno tko donosi odluku o odabiru najpovoljnije ponude i odobrava nabavu, odnosno potpisuje narudžbenicu ili zaključuje ugovor te nisu utvrđene odgovorne osobe u procesu planiranja te u procesu zaključivanja ugovora i praćenja realizacije ugovora.

Općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Izabrani način nabave nije pri nabavi pojedinih usluga omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima (većina usluga nabavljena je ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru).

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postignulo planirane ciljeve nabave, te su usluge pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga. Ispostavljene račune se može usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru te narudžbenicama. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima, odnosno nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne. Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga. Obavljena je kontrola obavljene usluge. Direktor i osoba koja je uslugu preuzela su potpisali račune, odnosno obračunske situacije dobavljača i dokumentaciju o izvršenoj usluzi (radni nalog, servisni nalog, dnevnik rada ili otpremnicu i/ili građevinski dnevnik). Usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno u skladu s uvjetima navedenim u narudžbenicama. Pojedine usluge manje pojedinačne vrijednosti, nabavljene na temelju narudžbenica, ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine i/ili cijene usluga), a najvećim dijelom se odnose na usluge održavanja vozila te na usluge potrebne za ostvarenje usluga utvrđenih godišnjim ugovorima s Gradom (održavanje javnih zelenih površina, održavanje cesta i drugih javnih površina). Neki ugovori ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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

- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- općim aktima detaljnije uredili postupke nabave od procesa planiranja, provođenja postupaka nabave do zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora
- općim aktima urediti zadaće i odgovornosti svih sudionika u procesu planiranja nabave, provođenja postupaka nabave te zaključivanja ugovora o nabavi i praćenja ostvarenja ugovora
- općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- prije pokretanja postupaka nabave istraživati tržište
- upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti
- u planu nabave i registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn

- pri nabavi usluga detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga
- ugovorima zaključenima s dobavljačima vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

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