



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Rijeka

---

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA U DRUŠTVU  
PONIKVE EKO OTOK KRK D.O.O.

Rijeka, listopad 2018.

## SADRŽAJ

stranica

---

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | PREDMET I CILJEVI REVIZIJE                       | 2  |
| II.  | METODE I POSTUPCI REVIZIJE                       | 5  |
| III. | KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI                | 6  |
| IV.  | KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA                       | 9  |
| V.   | NALAZ  | 16 |
| VI.  | OCJENA U ČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA | 20 |



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU  
Područni ured Rijeka

---

KLASA: 041-01/18-10/65  
URBROJ: 613-10-18-7

Rijeka, 3. listopada 2018.

IZVJEŠĆE  
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA  
U DRUŠTVU PONIKVE EKO OTOK KRK D.O.O.

Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u društvu Ponikve eko otok Krk d.o.o. (dalje u tekstu: Društvo) za 2015.-2017.

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

Postupci revizije provedeni su od 11. svibnja do 3. listopada 2018.

## I. PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije bila je provjera učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u Društvu, što je obuhvatilo 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 14. studenoga 2013. upisano u sudski registar Trgovačkog suda u Rijeci. Temeljni kapital iznosi 40.908.400,00 kn. Osnivači Društva su jedinice lokalne samouprave na području otoka Krka (Grad Krk te općine Baška, Dobrinj, Malinska-Dubašnica, Omišalj, Punat i Vrbnik) koje imaju od 5,95 % do 23,36 % udjela u temeljnom kapitalu. Sjedište Društva je u Krku, Vršanska 14. Osnovna djelatnost Društva je skupljanje, odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada, te održavanje i upravljanje odlagalištem komunalnog otpada, koja se obavlja unutar radne jedinice Gospodarenje otpadom. Djelatnost proizvodnje električne energije i najam elektroničke komunikacijske mreže obavlja se unutar radne jedinice Energetika.

Zbog usklađenja s odredbama Zakona o vodama (Narodne novine 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18) društvo Ponikve d.o.o., Krk provelo je do konca 2013. statusne promjene odnosno izdvojilo vodne djelatnosti u jedno društvo Ponikve voda d.o.o. te osnovalo dva nova društva Ponikve eko otok Krk d.o.o., Krk za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom i društvo Ponikve usluga d.o.o., Krk za uslužne zajedničke poslove. Ranije društvo Ponikve d.o.o. nastavilo je s radom pod nazivom Ponikve voda d.o.o., Krk. Tri društva su u studenom 2013. zaključila ugovor o podjeli s preuzimanjem kapitala koji pripada pojedinom društvu prema djelatnosti koju obavlja.

Tijela upravljanja su skupština i uprava. Skupštinu čine osnivači Društva. Svaki član Skupštine ostvaruje prava i dužnosti u skladu s veličinom temeljnog uloga. Uprava ima jednog člana, direktora. U razdoblju od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2017. direktor je bio Frane Mrakovčić, a od 1. siječnja 2018. i u vrijeme obavljanja revizije (srpanj 2018.) direktor je mr.sc. Ivica Plišić. Društvo je koncem 2015. imalo 107 zaposlenika, dok je koncem 2017. imalo 118 zaposlenika.

Ciljevi revizije su bili provjeriti:

- koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično
- jesu li potrebe za nabavom usluga opravdane i potpuno obrazložene
- je li pri izboru najpovoljnije ponude poštovano načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac i
- 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 jedinica lokalne samouprave, koje pruža usluge od javnog interesa.

Prema financijskim izvještajima, rashodi usluga (ostali vanjski rashodi) ostvareni su za 2015. u iznosu 7.012.900,00 kn ili 23,4 % u odnosu na ukupne rashode, za 2016. u iznosu 7.241.848,00 kn ili 22,8 % u odnosu na ukupne rashode te za 2017. u iznosu 6.244.536,00 kn ili 18,6 % u odnosu na ukupne rashode.

Revizijom je obuhvaćeno šest usluga. Obuhvaćeni su rashodi za usluge zajedničkih uslužnih djelatnosti u iznosu 5.900.304,00 kn, usluge izrade baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka u iznosu 5.443.017,00 kn, usluge održavanja (servis i popravak) vozila u iznosu 1.258.272,00 kn, usluge prijevoza u iznosu 1.080.826,00 kn, zaštite imovine (tjelesne zaštite na deponiju) u iznosu 647.597,00 kn te usluge izrade projekta pretovarne stanice u iznosu 195.000,00 kn. Ukupni rashodi za navedene usluge ostvareni u razdoblju od 2015. do 2017. iznose 14.523.016,00 kn, od čega su revizijom obuhvaćeni rashodi u iznosu 12.170.080,00 kn. Ove usluge su nabavljene na temelju 14 ugovora s dobavljačima usluga (usluge zajedničkih uslužnih djelatnosti, izrade baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka, usluge održavanja vozila, nabave i prijevoza jalovine, zaštite imovine te usluge izrade projekta pretovarne stanice). Uz to, usluge u vrijednosti 1.262.805,00 kn nabavljene su na temelju narudžbenica. Pregledana su ukupno 32 predmeta nabave. Sve ugovorene i naručene usluge su obavljene.

Za 2015. vrijednosno značajniji rashodi usluga ostvareni su za izradu baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka u iznosu 2.066.400,00 kn, usluge vođenja knjigovodstva, objedinjene naplate i druge povezane usluge u iznosu 1.898.683,00 kn, intelektualne, usluge zaštite imovine, zaštite na radu i druge usluge u iznosu 1.020.385,00 kn, usluge održavanja u iznosu 993.565,00 kn te usluge osiguranja u iznosu 343.990,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi usluga u iznosu 3.117.413,00 kn, a pregledano je devet predmeta nabave.

Za 2016. vrijednosno značajniji rashodi usluga ostvareni su za izradu baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka u iznosu 2.408.019,00 kn, usluge vođenja knjigovodstva, objedinjene naplate i druge povezane usluge u iznosu 1.959.563,00 kn, usluge održavanja u iznosu 1.136.781,00 kn, intelektualne, usluge zaštite imovine, zaštite na radu i druge usluge u iznosu 1.105.914,00 kn te usluge osiguranja u iznosu 434.606,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi usluga u iznosu 5.141.996,00 kn, a pregledano je deset predmeta nabave.

Za 2017. vrijednosno značajniji rashodi usluga ostvareni su za usluge vođenja knjigovodstva, objedinjene naplate i druge povezane usluge u iznosu 2.042.058,00 kn, intelektualne, usluge zaštite imovine, zaštite na radu i druge usluge u iznosu 1.155.913,00 kn, usluge održavanja u iznosu 1.055.650,00 kn, izradu baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka u iznosu 968.598,00 kn te usluge osiguranja u iznosu 434.471,00 kn. Revizijom su obuhvaćeni rashodi usluga u iznosu 3.910.6710,00 kn, a pregledano je 13 predmeta nabave.

Usluge zajedničkih uslužnih djelatnosti za Društvo obavlja društvo Ponikve usluga d.o.o. na temelju ugovora o poslovnoj suradnji. Odnose se na knjigovodstvene i financijske poslove, objedinjenu naplatu vodnih i komunalnih usluga, informatičke poslove, opće kadrovske poslove, vođenje poslovnih evidencija, arhiviranje te razne druge administrativne pomoćne poslove. Visina obveze Društva utvrđuje se za svaku poslovnu godinu dodatkom navedenog ugovora o poslovnoj suradnji. Društva Ponikve voda d.o.o. i Ponikve eko otok Krk d.o.o. sudjeluju u sufinanciranju zajedničkih troškova ovisno o udjelima prihoda i rashoda ostvarenim u oba društva odnosno u omjerima utvrđenim dodacima ugovora za svaku poslovnu godinu. Prema dodacima godišnjih ugovora Društvo je u 2015. imalo udjel od 37,60 % u ukupnim godišnjim obvezama društva Ponikve usluga d.o.o., u 2016. udjel od 38,25 %, a u 2017. udjel od 39,73 %, iz čega proizlazi da su zajednički troškovi Društva iznosili 5.900.304,00 kn. U poslovnim knjigama Društva za navedeno razdoblje evidentirane su ukupne obveze (uključuju i porez na dodanu vrijednost) u iznosu 7.375.380,00 kn.

Društvo je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) koji je vrijedio do 31. prosinca 2016. 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 3.513.214,00 kn, u 2016. u vrijednosti 3.990.054,00 kn te u 2017. u vrijednosti 1.174.567,00 kn. Provedeni su otvoreni postupci javne nabave usluga te je u 2015. ugovoreno u vrijednosti 19.038,00 kn, u 2016. u vrijednosti 3.899.489,00 kn i u 2017. u vrijednosti 7.007.184,00 kn.

U tablici broj 1 daju se prema statističkom izvješću o javnoj nabavi podaci o broju zaključenih ugovora i ugovorenoj vrijednosti nabave usluga s obzirom na vrstu postupka nabave za 2015.-2017.

Tablica broj 1

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

| Redni broj | Postupak nabave                                 | Broj zaključenih ugovora |       |       | Ugovorena vrijednost nabave usluga (bez PDV-a) u kn |              |              | Udjel u % |       |       |
|------------|---|--------------------------|-------|-------|---|--------------|--------------|-----------|-------|-------|
|            |   | 2015.                    | 2016. | 2017. | 2015.   | 2016.        | 2017.        | 2015.     | 2016. | 2017. |
|            | 1   | 2                        | 3     | 4     | 5   | 6            | 7            | 8         | 9     | 10    |
| 1.         | Otvoreni postupak                               | 1                        | 3     | 4     | 19.038,00   | 3.899.489,00 | 7.007.184,00 | 0,5       | 49,4  | 85,6  |
| 2.         | Sklapanje ugovora na temelju okvirnog sporazuma | 0                        | 0     | 0     | 0   | 0            | 0            | -         | -     | -     |
| 3.         | Pregovarački postupak bez prethodne objave      | 0                        | 0     | 0     | 0   | 0            | 0            | -         | -     | -     |
|            | Ukupno  | 1                        | 3     | 4     | 19.038,00   | 3.899.489,00 | 7.007.184,00 | 0,5       | 49,4  | 85,6  |
| 4.         | Jednostavna nabava                              | 40                       | 39    | 32    | 3.513.214,00  | 3.990.054,00 | 1.174.567,00 | 99,5      | 50,6  | 14,4  |
|            | Sveukupno                                       | 41                       | 42    | 36    | 3.532.252,00  | 7.889.543,00 | 8.181.751,00 | 100,0     | 100,0 | 100,0 |

## II. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

U postupku planiranja revizije su pribavljene informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom 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 rizike. U postupku planiranja su utvrđeni i procijenjeni rizici 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 kojemu je i povjereno obavljanje 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 je li bilo žalbi na postupke nabave i kako su riješene.

Za pribavljanje revizijskih dokaza primijenjene su različite revizijske metode i postupci. Izabran je najprikladniji način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba, te analize), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Proučena je i analizirana pravna regulativa, opći akti, dokumentacija o korištenju vanjskih usluga te informacije o poslovanju Društva. Pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije sustava nabave te zapisnika sa sastanaka povjerenstva za izbor najpovoljnije ponude, provjereno je jesu li zaposlenici zaduženi za nabavu i drugi sudjelnici sa svim ponuditeljima jednako postupali. Uspoređena je usklađenost dokumentacije s propisima i općim aktima. Izravnim dokaznim postupcima provjereni su zapisi i dokumentacija kao i računi dobavljača usluga kojima su ustupljene vrijednosno značajnije usluge. Za detaljna potpitanja za koja su provedeni izravni dokazni postupci, određena je veličina uzorka i izvori revizijskih dokaza. Obavljeni su razgovori s direktorom i zaposlenicima Društva. Ocijenjeno je koristi li Društvo vanjske usluge svrhovito i ekonomično.

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

#### IV. KORIŠTENJE VANJSKIH USLUGA

Korištenje vanjskih usluga predstavlja značajnu stavku u rashodima 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 skupljanja, odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada, održavanje i upravljanje odlagalištem komunalnog otpada, proizvodnju električne energije i najam elektroničke komunikacijske mreže obavljalo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga). Ustrojeno je i organizacijski uređeno prema odlukama svojih osnivača (vlasnika). Djelatnost Društva se obavlja u okviru radnih jedinica Gospodarenje otpadom i Energetika. Djelatnost gospodarenja otpadom obavlja na području otoka Krka. Za pomoć u skupljanju neovlašteno odloženog otpada i odvoza iz nepristupačnih zona angažirani su vanjski pružatelji usluga (komunalna društva u vlasništvu općine Baška i Punat). Rashodi za ove usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada ostvareni su za 2015. u iznosu 17.445,00 kn, za 2016. u iznosu 9.320,00 kn te za 2017. u iznosu 16.386,00 kn ili ukupno u iznosu 43.151,00 kn.

Društvo je obavljalo komunalne usluge radi kojih je osnovano (skupljanje, odvoz, zbrinjavanje komunalnog otpada, usluge prikupljanja ambalažnog otpada, održavanja i upravljanja odlagalištem komunalnog otpada, proizvodnje i prodaje električne energije s fotonaponskog postrojenja na odlagalištu komunalnog otpada i održavanja javne rasvjete na području jedinica lokalne samouprave koje su osnivači Društva). Vanjski pružatelji usluga angažirani su za: tjelesnu zaštitu na deponiji, izradu prostornih i neprostornih podataka otoka Krka, nabavu i prijevoz sijane jalovine na odlagalište komunalnog otpada, popravak i održavanje teretnih motornih vozila i usluga izrade glavnog projekta za pretovarnu stanicu. Društvo pruža usluge odvoza i zbrinjavanja komunalnog otpada na području Grada Krka i šest općina na otoku Krku. Komunalni otpad se odlaže na odlagalište Treskavac. Djelatnost se obavlja u okviru radne jedinice Gospodarenje otpadom. Strukturu cijene javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada čini cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada (varijabilni dio) pri čemu je kriterij količine otpada u obračunskom razdoblju volumen spremnika otpada i broj pražnjenja, cijena obvezne minimalne javne usluge (fiksni dio) koji iznosi 0,44 kn/m<sup>2</sup> mjesečno za kućanstva i cijena ugovorene kazne.

Cjenik javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada je objavljen na mrežnim stranicama Društva.

Društvo je odredilo koju količinu komunalnih usluga planira pružiti. Godišnjim planovima poslovanja utvrdilo je količine usluge skupljanja i odvoza komunalnog otpada te drugih komunalnih usluga (održavanja javne rasvjete), koje se planiraju isporučiti kućanstvima odnosno pravnim i fizičkim osobama. Društvo donosi plan poslovanja i plan odvoza kojim se utvrđuje komunalni standard te predviđa potrebna dinamika odvoza komunalnog otpada. Plan odvoza u sustavu od vrata do vrata objavljen je na mrežnim stranicama i dostupan je svim korisnicima.

Odvoz otpada sa zelenih otoka na javnim površinama te odvoz otpada iz centra Grada Krka i restorana zimi se odvija četiri puta tjedno, a ljeti svakodnevno. Društvo komunalne usluge nadzora i upravljanja javnom rasvjetom obavlja na temelju ugovora zaključenih s Gradom Krkom i šest općina na području otoka Krka (općine Baška, Dobrinj, Malinska-Dubašnica, Omišalj, Punat i Vrbnik), a količine su planirane i ostvarene u skladu s godišnjim programom održavanja komunalne infrastrukture, kojeg donose navedene jedinice lokalne samouprave.

Isporučene količine pruženih usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada u skladu su s planiranim količinama. Ostvarena količina pruženih komunalnih usluga je u skladu s planiranom. Prema evidenciji iz radnih naloga vozila za odvoz otpada utvrđuje se ostvarenje količine komunalne usluge. Prema evidencijama koje se vode na reciklažnom dvorištu i odlagalištu otpada Treskavac, sastavljaju se mjesečni i godišnji izvještaji o količinama i vrstama prikupljenog komunalnog otpada. U 2015. je prikupljeno 19 232 t komunalnog otpada (od čega 50,1 % odvojeno prikupljenog otpada) ili 4,0 % više odvojeno prikupljenog otpada u odnosu na prethodnu godinu. U 2016. je prikupljeno 20 567 t komunalnog otpada (od čega 54,2 % odvojeno prikupljenog otpada) ili 4,1 % više odvojeno prikupljenog otpada u odnosu na prethodnu godinu. U 2017. je prikupljeno 21 036 t otpada (od čega 53,6 % odvojeno prikupljenog otpada) ili 0,6 % manje odvojeno prikupljenog otpada u odnosu na prethodnu godinu.

Prihodi radne jedinice Gospodarenje otpadom ostvareni su za 2015. u iznosu 1.492.527,00 kn, za 2016. u iznosu 1.868.580,00 kn te za 2017. u iznosu 2.055.019,00 kn. Rashodi su ostvareni za 2015. u iznosu 28.767.714,00 kn, za 2016. u iznosu 30.002.837,00 kn te za 2017. u iznosu 31.182.785,00 kn. Radna jedinica Gospodarenje otpadom je za 2015. ostvarila dobit u iznosu 228.945,00 kn, za 2016. u iznosu 536.441,00 kn te za 2017. dobit u iznosu 1.270.962,00 kn.

Prihodi radne jedinice Energetika ostvareni su za 2015. u iznosu 974.447,00 kn, za 2016. u iznosu 1.587.513,00 kn te za 2017. u iznosu 2.333.555,00 kn. Rashodi su ostvareni za 2015. u iznosu 1.136.341,00 kn, za 2016. u iznosu 1.663.166,00 kn te za 2017. u iznosu 2.330.321,00 kn. Radna jedinica Energetika je za 2015. ostvarila gubitak u iznosu 161.893,00 kn, za 2016. u iznosu 75.653,00 kn te za 2017. dobit u iznosu 3.234,00 kn.

Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za uslugu skupljanja i odvoza komunalnog otpada. Prate se troškovi, između ostalog, za uslugu odvoza komunalnog otpada te su utvrđeni jedinični troškovi na temelju navedenih podataka i podataka o količini usluge. Istražuje mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete usluga koje pruža. Društvo je u razdoblju od 2015. do 2017. zadržalo jednake jedinične troškove za najvažnije vanjske pružatelje usluga i to za tjelesnu zaštitu na odlagalištu i reciklažnom dvorištu (29,80 kn po satu rada), nabavu i prijevoz sijane jalovine za odlagalište komunalnog otpada (trošak prijevoza iznosi od 26,90 kn/t do 28,70 kn/t), održavanje teretnih motornih vozila (trošak sata rada u radioni 116,00 kn, a na terenu 146,00 kn), kao i za održavanje javne rasvjete gdje jedinični trošak ovisi o vrsti žarulje (104,00 kn po komadu obične žarulje ili 52,00 kn po komadu led žarulje).

Jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine. Udjel rashoda vanjskih usluga u ukupnim rashodima pokazuje trend pada za promatrano razdoblje.

Društvo ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. U lipnju 2017. donesen je Pravilnik o nabavi robe, usluga i radova (dalje u tekstu: Pravilnik) te Izmjene i dopune u veljači 2018. Navedenim Pravilnikom su uređeni postupci nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti od 20.000,00 kn do 200.000,00 kn te radova od 20.000,00 kn do 500.000,00 kn, za koje se ne provode postupci javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Prema odredbama članka 18. Pravilnika rok za dostavu ponuda ne može biti kraći od sedam dana od slanja poziva odnosno deset dana od objave poziva na mrežnim stranicama Društva ili objave putem mrežnog portala namijenjenog oglašavanju u dnevnom tisku. Kod revidiranih postupaka javne nabave rok za dostavu ponuda bio je od deset do 12 dana. Državni ured za reviziju je mišljenja da su ovi pragovi previsoko postavljeni te ne omogućuju postizanje potpune i otvorene konkurentnosti.

Na mrežnoj stranici Društva objavljen je opći akt kojim je uređena nabava robe, usluga i radova jednostavni vrijednosti, registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, registar bagatelne nabave, planovi nabave s izmjenama i dopunama, popis gospodarskih subjekata s kojima je naručitelj u sukobu interesa, osnovni podaci o Društvu, financijski izvještaji, poslovna izvješća, informacije o cijeni komunalne usluge odvoza otpada te druge informacije kojima je uređena nabava robe, usluga i radova.

### **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 su primjereno uređeni postupci nabave usluga. Pravilnikom procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn odnosno 500.000,00 kn, su uređeni postupci nabave roba, usluga i radova procijenjene vrijednosti veće od 20.000,00 kn, a manje od 200.000,00 kn te radova veće od 20.000,00 kn, a manje od 500.000,00 kn, za koje se ne provode postupci javne nabave prema odredbama Zakona o javnoj nabavi. Navedenim Pravilnikom procesi planiranja nabave, zaključivanja ugovora i praćenja ostvarenja ugovora nisu detaljnije uređeni, nego su uređeni drugim općim aktima odnosno radnim uputama i utvrđenim procesima rada prema ISO sustavu upravljanja kvalitetom. Za nabave u vrijednosti jednako ili većoj od 200.000,00 kn za robe i usluge, odnosno većoj od 500.000,00 kn za radove, Društvo se obvezalo primjenjivati postupke propisane odredbama Zakona o javnoj nabavi i drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima Društva. Planiranje nabave obavlja se na temelju utvrđenih procedura. Pripremu i provedbu postupka nabave provode ovlaštene osobe, koje pripremaju dokumentaciju za nabavu robe, usluga ili radova u kojoj se utvrđuju minimalni uvjeti za sudjelovanje u postupku. Donesene su radne upute za postupak nabave robe, usluga i ustupanja radova, upute za evidentiranje, praćenje i vrednovanje dobavljača, upute za pisanje dokumentacije i upute za popunjavanje zahtjevnice i upita dobavljaču.

Općim aktima su uređene zadaće i odgovornosti pojedinih sudjelnika u postupcima nabave usluga. Pravilnikom je za vrijednosti manje od 100.000,00 kn utvrđeno da postupak nabave provodi osoba u čiji djelokrug rada spada nabava odnosno bilo koja druga osoba koju ovlasti naručitelj. Za jednostavne nabave procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 100.000,00 kn, utvrđeno je da naručitelj odlukom imenuje dvoje ovlaštenih osoba za pripremu i provedbu postupka. Priprema i provođenje postupaka jednostavne nabave uključuje radnje od izrade potrebne dokumentacije za nabavu do odabira najpovoljnije ponude.

Pravilnikom je utvrđeno da nabavu radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn naručitelj provodi u postupku neposredne pogodbe na način da se jedan ili više gospodarskih subjekata poziva na dostavu ponude sa specifikacijom roba i usluga odnosno troškovnikom radova te da se nakon zaprimanja ponude ispostavlja narudžbenica, koja se nakon ovjere direktora dostavlja ponuditelju. Pozivi za dostavu ponuda upućuju se po mogućnosti najmanje trojici gospodarskih subjekata odnosno potencijalnim ponuditeljima. Za odabir ponude dovoljna je jedna valjana ponuda. Ovlaštene osobe naručitelja sastavljaju zapisnik s analizom pristiglih ponuda odnosno cijena usluga te predlažu naručitelju odabir najpovoljnijeg ponuditelja odnosno odustanak od zaključenja ugovora. Pisana obavijest o odabiru dostavlja se svim ponuditeljima. Za nabavu radova, roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn nakon zaprimanja ponude koju potpisom odobrava direktor, ovlaštenik naručitelja sastavlja narudžbenu i dostavlja je ponuditelju.

Poziv s pripadajućom dokumentacijom i narudžbenicom evidentiraju se u digitalnoj arhivi. Katalogom poslova odnosno sistematizacijom radnih mjesta te ISO sustavom upravljanja kvalitetom, utvrđeno je tko sastavlja i odobrava plan nabave te odabire postupak nabave. Nabavu odobrava direktor i potpisuje obavijest o odabiru najpovoljnije ponude, koja se dostavlja ponuditeljima. Ugovorom o radu ovlaštene osobe odnosno službenika za javnu nabavu utvrđena je obaveza izrade godišnjeg plana nabave robe, usluga i radova, izrada izvješća javne nabave te vođenje evidencije ugovora o javnoj nabavi. Praćenje ostvarenja plana nabave prati službenik za javnu nabavu uz suradnju s voditeljima financijske i računovodstvene službe. Općim aktom nije izričito utvrđeno, tko je odgovorna osoba za kontrolu ugovorene cijene (plaćanja), količina, kvalitete i drugih elemenata ugovora.

Općim aktima je izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. U Pravilniku o provedbi bagatelne nabave iz ožujka 2014. odnosno lipnja 2017. utvrđena je obveza primjene načela iz Zakona o javnoj nabavi u postupcima nabave usluga ispod pragova za primjenu navedenog Zakona. Prema odredbama članka 20. i 21. navedenog Pravilnika, za odabir ponude dovoljna je jedna valjana ponuda, a ovlaštene osobe sastavljaju zapisnik s analizom pristiglih ponuda te predlažu odabir najpovoljnijeg ponuditelja ili odustajanje od zaključenja ugovora. 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. Potencijalnim ponuditeljima šalje se dokumentacija za izradu ponude, u kojoj je naveden kriterij za odabir ponude. Društvo je primjenjivalo kriterij najniže cijene, osim za usluge dobrovoljnog dodatnog zdravstvenog osiguranja kada se primjenjivao kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Ukupni rashodi za zdravstvene usluge u promatranom razdoblju ostvareni su u iznosu 366.315,00 kn i čine 1,8 % u odnosu na rashode za usluge te se navedeni kriterij za odabir ponude primijenio za manje značajne usluge. Utvrđivanjem navedenih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, Društvo je osiguralo ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac.

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.

Prigodom nabave pojedinih usluga kad je proveden otvoreni postupak nabave omogućena je najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima, dok drugi izabrani načini nabave (bagatelna odnosno jednostavna nabava) nisu u potpunosti omogućili najveću razinu konkurentnosti. Većina usluga obuhvaćenih revizijom (usluga izrade baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka, usluge prijevoza, dobave i prijevoza jalovine te usluge izrade projekta pretovarne stanice) u vrijednosti 4.973.459,00 kn nabavljene su nakon tri poziva (upita) na dostavu ponuda gospodarskim subjektima. Usluge u vrijednosti 2.732.329,00 kn, od čega u 2015 u vrijednosti 712.322,00 kn, u 2016. u vrijednosti 464.103,00 kn te u 2017. u vrijednosti 1.555.904,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, nabavljene su nakon dobivene jedne ponude. Odnose se na usluge tjelesne zaštite reciklažnog dvorišta i odlagališta komunalnog otpada, usluge održavanja (servis i popravak) vozila, geolokacijsko snimanje i izrada tehničke dokumentacije, nadogradnja programskog rješenja i izrada programske aplikacije, zdravstveno osiguranje, stručni nadzor, izrada studije elektromobilnosti otoka Krka. Nadalje, dio usluga nabavljen je izravnom pogodbom ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru, tako da je u 2015. ispostavljeno 30 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 856.072,00 kn, 36 narudžbenica u 2016. u vrijednosti 1.424.065,00 kn, a u 2017. je ispostavljeno 43 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 959.873,00 kn s porezom na dodanu vrijednost.

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. Odnosi se na nabave koje Društvo nije samo financiralo, nego su sredstava osigurana iz drugih izvora ili su sredstva osigurana naknadno planom poslovanja. 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. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., u planu nabave navode se 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.

Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. U 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 (osim za zdravstveno osiguranje gdje je kriterij za odabir ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda). U zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda iskazana je analiza svake ponude te razlozi i kriteriji odabira. Povjerenstvo za provedbu postupaka nabave ocijenilo je dostavljene ponude na temelju objavljenih kriterija.

Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o javnom otvaranju ponuda i zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda sadrže, između ostalog, podatke o ponuditelju odnosno ponuditeljima koji su dostavili ponude, uključujući cijenu ponude, podatke o odabranom ponuditelju te razlog odabira ponude, koji je u pravilu bio najniža cijena. Zapisnici sastavljeni od 2017. sadrže i podatke o ponuditeljima koji nisu dostavili ponudu, a primili su poziv za dostavu ponude.

Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave. U dokumentaciji o nabavi su između ostalog navedeni podaci o Društvu, osobe zadužene za kontakt, procijenjena vrijednost nabave, opis predmeta nabave, rok i način za dostavu ponude, kriterij za odabir ponude, rok valjanosti ponude, vrijeme i mjesto dostave ponude i način otvaranja ponude.

Dokumentacija o nabavi sadrži sve dokumente koje treba sadržavati, i to: izjavu o nepostojanju sukoba interesa, odluku o početku postupka nabave kojima su, između ostaloga, imenovane ovlaštene predstavnike za provedbu postupka nabave, dokumentaciju za nadmetanje, poziv za nadmetanje, upit ponuditelja i odgovore ponuditeljima, zaprimljene ponude, potpisane zapisnike o javnom otvaranju ponuda, potpisane zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda, odluku o odabiru, potpisani ugovor i obavijest o zaključenom ugovoru. Cjelokupna dokumentacija se nalazi u digitalnoj arhivi Društva, koja omogućuje jednostavan pregled navedenih dokumenata.

### **Postizanje planiranih ciljeva nabave**

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

Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi. Revizijom je obuhvaćena nabava usluga na temelju 14 ugovora u vrijednosti 12.170.080,00 kn. Sve usluge su ugovorene u skladu s ponudbenim troškovnicima. Pregledane su također usluge u vrijednosti 1.262.805,00 kn koje su nabavljene na temelju narudžbenica.

Ugovori sadržavaju detaljnu specifikaciju usluga, osim dio usluga koje su nabavljene na temelju narudžbenica. Uz ugovore priloženi su ponudbeni troškovnici u kojima je sadržana detaljna specifikacija usluga koje su predmet nabave. Narudžbenice za dio usluga održavanja vozila ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrstu, količinu, cijenu usluge), nego se samo pozivaju na dobivenu ponudu.

Ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza ne sadržavaju ugovori za nabavu usluga u vrijednosti do 200.000,00 kn, osim ugovora za usluge izrade projekta. Prema pisanom obrazloženju Društva navedeno je da se u slučaju nepoštivanja uvjeta iz ugovora raskida ugovor. Ugovori za nabavu roba i radova sadrže navedenu ugovornu kaznu. Za nabavu usluga putem javne nabave za veće vrijednosti (primjerice usluga izrade baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka) ugovoreno je dobivanje jamstva za uredno ispunjenje ugovora i jamstvo za otklanjanje nedostataka. U pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18), 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 ugovorima odnosno narudžbenicama. Usluge su obavljene u ugovorenim rokovima te nije bilo neopravdanog kašnjenja i potrebe za obračunom kazne.



Ugovori o pružanju usluga sadržavaju klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga. U pojedinim ugovorima naveden je garantni rok za obavljene radove odnosno ugrađeni materijal ili je predviđena garancija banke kao osiguranje za dobro izvršenje ugovora. Isto tako, ugovorima su utvrđeni standardi i propisi prema kojima će se obavljati pojedina vrsta usluga. Od usluga obuhvaćenih revizijom, klauzula o očekivanoj razini kvalitete usluga nije izričito navedena u ugovorima za usluge nabave sijane jalovine s prijevozom i tjelesne zaštite na deponiju.

Pri preuzimanju usluga provjeravana je kvaliteta isporučenih usluga na način da voditelj jedinice koja je uslugu naručila obavlja provjeru te svojim potpisom na dostavnici ili računu potvrđuje da je provjerena kvaliteta isporučene usluge.

Zapisnici o preuzimanju odnosno izvještaji za obavljene usluge (primjerice pregled odrađenih sati za obavljanu tjelesnu zaštitu ili obavljeni prijevoz jalovine) te okončani obračuni (primjerice za glavni projekt pretovarne stanice) su sastavljeni. Prema evidenciji iz radnih naloga vozila za odvoz otpada utvrđuje se ostvarenje količine usluga. Iz evidencija na odlagalištu otpada Treskavac sastavljaju se mjesečni i godišnji izvještaji i količinama i vrstama prikupljenog otpada. Ovlaštena osoba i osoba koja je uslugu preuzela su potpisali račune, odnosno obračunske situacije dobavljača i dokumentaciju o obavljenoj usluzi (izdatnica, narudžbenica).

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. kojima utvrđuje, između ostalog, potrebe za nabavom usluga. 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 Pravilniku o nabavi robe, usluga i radova procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kn odnosno 500.000,00 kn iz lipnja 2017. te Izmjenama i dopunama navedenog Pravilnika iz veljače 2018., usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn mogu se nabaviti na temelju poziva za dostavu ponude upućenog jednom ili više gospodarskih subjekata. Za usluge procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn nabava se provodi pozivom za dostavu ponude upućenom na najmanje tri gospodarska subjekta. Državni ured za reviziju je mišljenja da su ovi pragovi previsoko postavljeni te ne omogućuju postizanje potpune i otvorene konkurentnosti.

Državni ured za reviziju predlaže općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Isto tako, predlaže općim aktom utvrditi manju vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica.

1.2. *Društvo je prihvatilo prijedlog Državnog ureda za reviziju osim u dijelu nabave usluga izravnom pogodbom putem narudžbenica. Društvo smatra da je prijedlog o smanjenju vrijednosti praga za nabavu usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica dobar, međutim zbog otočnih specifičnosti teško je provediv u djelo. Zakonom o javnoj nabavi koji je vrijedio do konca 2016. propisano je da naručitelj nabavu usluga ispod 200.000,00 kn sam uređuje svojim internim aktom, te je u skladu s navedenim Društvo odredilo da je za usluge do vrijednosti 100.000,00 kn dovoljno zatražiti i prikupiti jednu ponudu.*

1.3. Državni ured za reviziju je predložio da se općim aktom utvrditi manja vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica. Društvo je navelo da je prijedlog o smanjenju vrijednosti praga za nabavu usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica dobar, ali je zbog otočnih specifičnosti teško provediv u djelo. Državni ured za reviziju ostaje kod svog prijedloga te obrazlaže da su pragovi utvrđeni Pravilnikom o nabavi robe, usluga i radova previsoko postavljeni te ne omogućuju postizanje potpune i otvorene konkurentnosti.

## 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 propusti se odnose na istraživanje tržišta nabave, odabir načina nabave pojedinih usluga te planiranje nabave.

### - Istraživanje tržišta nabave

Revizijom obuhvaćene usluge održavanja (servis i popravak) vozila, usluge dobave i prijevoza jalovine te zaštite imovine (tjelesne zaštite na deponiju komunalnog otpada) nabavljene su i ugovorene za 2015., 2016. i 2017., dok ukupno ostvareni rashodi iznose 2.530.442,00 kn. Za navedene usluge Društvo nema pisanih dokaza da je istražilo tržište nabave i pribavilo što je moguće više informacija o uslugama koje namjerava nabaviti. Istraživanjem tržišta nabave Društvo bi došlo do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu, što bi imalo utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga. Prema odredbama članka 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta o javnoj nabavi, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2018., naručitelj provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskog 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.

Državni ured za reviziju predlaže prije pokretanja postupaka nabave, istraživati tržište nabave.

### - Odabir načina nabave pojedinih usluga

Izabrani način nabave pri nabavi pojedinih usluga nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Dio usluga nabavljen je narudžbenicom, bez provedbe postupaka nabave odnosno izravnom pogodbom s gospodarskim subjektom po vlastitom izboru, tako da je u 2015. ispostavljeno 30 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 856.072,00 kn, u 2016. ukupno 36 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 1.424.065,00 kn, dok je u 2017. ispostavljeno 43 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 959.873,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost). Od ukupno 32 pregledana predmeta nabave u vrijednosti 12.170.080,00 kn, u tri predmeta nabave u vrijednosti 1.258.272,00 kn, koja se odnose na usluge održavanja vozila, ispostavljene su narudžbenice u skladu s uvjetima iz godišnjih ugovora.

Za nabave pojedinih usluga za koje su provedeni otvoreni postupci nabave, omogućena je najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima. Drugi izabrani načini nabave (bagatelna odnosno jednostavna nabava) nisu u potpunosti omogućili najveću razinu konkurentnosti. Ukupna vrijednost bagatelne, odnosno jednostavne nabave u promatranom razdoblju iznosi 8.677.835,00 kn te njen udjel u ukupnoj ugovorenoj vrijednosti nabave usluga iznosi 44,3%.

Najvećim dijelom usluge obuhvaćene revizijom (usluga izrade baze prostornih i neprostornih podataka otoka Krka, usluge prijevoza, dobave i prijevoza jalovine te usluge izrade projekta) u vrijednosti 4.973.459,00 kn nabavljene su nakon tri poziva (upita) na dostavu ponuda gospodarskim subjektima. U revizijom obuhvaćenim predmetima nabave (32), u svim slučajevima upućena su više od jednog poziva (od dva do četiri) za dostavu ponuda i u navedenim slučajevima rok za podnošenje ponuda bio je od deset do 12 dana. S obzirom na nedovoljnu konkurentnost tržišta i djelom zbog otočnog položaja Društva, usluge u vrijednosti 2.732.329,00 kn (bez poreza na dodanu vrijednost) su ugovorene na temelju jedne valjane ponude.

Odnosi se na usluge tjelesne zaštite reciklažnog dvorišta i odlagališta komunalnog otpada, usluge održavanja vozila, geolokacijsko snimanje i izrada tehničke dokumentacije, nadogradnja programskog rješenja i izrada programske aplikacije, zdravstveno osiguranje, stručni nadzor te izrada studije elektromobilnosti otoka.

Državni ured za reviziju predlaže upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti u danim okolnostima te pozive za dostavu ponuda objavljivati na mrežnoj stranici Društva.

#### - Plan nabave

U planu nabave, u skladu sa zahtjevima Zakona o javnoj nabavi, nisu navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Odnosi se na nabave koje Društvo nije samo financiralo, nego su sredstava osigurana iz drugih izvora ili su naknadno planirana izmjenama i dopunama plana poslovanja. 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. navedenog Zakona, u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koji je na snazi od 1. siječnja 2017., u planu nabave navode se 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.

Državni ured za reviziju nalaže u planu nabave navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- 2.2. *Društvo je prihvatilo u cijelosti prijedloge Državni ured za reviziju. Vezano za istraživanje tržišta, Društvo navodi da će prije pokretanja postupka nabave istražiti tržište na način da će dokumentirati sve pribavljene informacije o uslugama, robama, radovima koje planira nabaviti. Vezano za odabir načina nabave pojedinih usluga Društvo će nabavu usluga od 100.000,00 kn do 200.000,00 kn objavljivati na svojoj mrežnoj stranici. Isto tako, navodi se da je Društvo stupanjem na snagu Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi 1. siječnja 2018.g., objavilo plan nabave kao i sve njegove izmjene i dopune u Elektroničkom Oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. U planu nabave su navedeni svi predmeti nabave koje Društvo planira nabaviti, a čija je vrijednost nabave je jednaka ili veća od 20.000,00 kn.*

*U slučaju potrebe za nabavom robe, usluga ili radova koji nisu navedeni u planu nabave, a čija je vrijednost je jednaka ili veća od 20.000,00 kn Društvo prije pokretanja postupka nabave ide u izmjenu ili dopunu plana nabave, koja se automatski objavljuje u Elektroničkom Oglasniku javne nabave Republike Hrvatske.*

### 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, propusti se odnose na ugovaranje detaljnih specifikacija nabave usluga te na ugovorne kazne.

#### - Ugovaranje specifikacije nabave usluga

Ugovori sadržavaju detaljnu specifikaciju usluga, osim dio usluga koje su nabavljene na temelju narudžbenica. Uz ugovore priloženi su ponudbeni troškovnici u kojima je sadržana detaljna specifikacija usluga koje su predmet nabave. Veći dio usluga održavanja vozila, nabavljen na temelju narudžbenica, ne sadrži detaljnije vrste, količine i/ili cijene usluga koje se nabavljaju, nego se samo pozivaju na dobivenu ponudu.

Državni ured za reviziju predlaže pri nabavi usluga putem narudžbenica detaljnije utvrditi vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga.

#### - Ugovorne kazne

Od usluga obuhvaćenih revizijom, ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza navedene su u tri ugovora (usluga izrade baze prostornih i neprostornih podatka otoka Krka, dobava i prijevoz jalovine i usluga izrade projekta pretovarne stanice), dok drugi ugovori zaključeni s dobavljačima ne sadrže navedene ugovorne kazne. Prema odredbama Zakona o obveznim odnosima može se ugovoriti plaćanje određenog novčanog iznosa u slučaju kada dobavljač ne ispunji obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može postati rizik za Društvo.

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

3.2. *Društvo je prihvatilo u cijelosti prijedloge Državni ured za reviziju. Društvo navodi da će pri nabavi usluga putem narudžbenica detaljnije navesti specifikaciju usluge koju nabavlja. Za nabavu usluga jednakih ili većih od 100.000,00 kn, u dokumentaciji za izradu ponuda odnosno u dokumentaciji o nabavi, propisati dostavu jamstva za uredno izvršenje ugovora u obliku bjanko zadužnice ili bankarske garancije, kako bi se osiguralo za slučaj neispunjavanja obveza.*

## VI. OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Potrebe za nabavom vanjskih usluga su opravdane i potpuno obrazložene. Društvo je komunalne poslove obavljalo u vlastitoj režiji odnosno bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga, osim za skupljanje neovlašteno odloženog otpada i odvoza iz nepristupačnih zona. Obavljalo je komunalne poslove radi kojih je osnovano. Godišnjim planovima poslovanja utvrđene su količine usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada te drugih komunalnih usluga (održavanja javne rasvjete), koje se planiraju isporučiti kućanstvima odnosno pravnim i fizičkim osobama. Društvo uz godišnji plan poslovanja, donosi i plan odvoza komunalnog otpada, koji objavljuje na mrežnoj stranici. Nadalje, usluge održavanja javne rasvjete Društvo obavlja na temelju ugovora s jedinicama lokalne samouprave na području otoka Krka. Isporučene količine pruženih usluga skupljanja i odvoza komunalnog otpada u skladu su s planiranim količinama. Društvo ima podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pruža. Jedinični troškovi za najvažnije usluge nemaju trend porasta za posljednje tri godine. Istražuje mogućnosti snižavanja troškova vodeći računa o postizanju poboljšanja pri pružanju komunalnih usluga. Na mrežnoj stranici objavljeni su opći akti te drugi podaci kojima je uređena nabava usluga. Društvo općim aktima ne promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave. Postupci jednostavne nabave uređeni su općim aktom, prema kojem se usluge procijenjene vrijednosti manje od 100.000,00 kn mogu nabaviti na temelju poziva za dostavu ponude upućenog jednom ili više gospodarskih subjekata, a nabava usluga procijenjene vrijednosti jednake i veće od 100.000,00 kn provodi se pozivom za dostavu ponuda koji se upućuje na najmanje tri gospodarska subjekta. Izabrani način nabave pri nabavi pojedinih usluga nije omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Dio usluga nabavljen je narudžbenicom, bez provedbe postupaka nabave odnosno izravnom pogodbom s gospodarskim subjektom po vlastitom izboru, tako da je u 2015. ispostavljeno 30 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 856.072,00 kn, u 2016. ukupno 36 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 1.424.065,00 kn, dok je u 2017. ispostavljeno 43 narudžbenica za nabavu usluga u vrijednosti 959.873,00 kn (s porezom na dodanu vrijednost).

Društvo je pri izboru najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga u najvećem dijelu poštovalo načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac. Donijelo je opći akt o provedbi postupaka jednostavne nabave robe, radova i usluga, kojima su uređene zadaće pojedinih sudjelnika u postupcima nabave usluga. Općim aktima je navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Ocjena ponuda zasnovana je isključivo na objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Kriterij za odabir ponude bila je u pravilu najniža cijena. Dokumentacija o nabavi je dostupna, pregledna i omogućuje jednostavno praćenje tijeka nabave te sadrži sve dokumente koje treba sadržavati. Razlozi za izbor najpovoljnije ponude su u zapisnicima o pregledu i ocjeni ponuda dostatno i odgovarajuće obrazloženi. Društvo za pojedine revizijom obuhvaćene usluge 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 jer je dio usluga nabavljen ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu po vlastitom izboru. U planu nabave nisu navedeni svi predmeti nabave usluga čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Društvo je nabavom vanjskih usluga u najvećem dijelu postiglo planirane ciljeve nabave, odnosno usluge su pružene na pravi način. Ugovorene su isključivo usluge predviđene dokumentacijom o nabavi.

Ugovori sadržavaju detaljnu specifikaciju usluga, osim dio usluga koje su nabavljene na temelju narudžbenica. Iz računa za obavljene usluge jasno je vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i jedinične cijene pruženih usluga. Ispostavljeni računi za pružene usluge mogu se 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. Sastavljeni su zapisnici o preuzimanju i okončani obračuni odnosno izvještaji za obavljene usluge. 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 prema vrsti količini i cijeni usluge, nego se pozivaju na ponudu (usluge održavanja i popravka vozila). Isto tako, neki ugovori za usluge 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:

- promicati općim aktima potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave
- utvrditi manju vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica
- istraživati tržište prije pokretanja postupaka nabave
- upućivati pozive za dostavu ponuda većem broju gospodarskih subjekata kako bi se postigla najveća razina konkurentnosti
- objavljivati pozive za dostavu ponuda na mrežnoj stranici Društva
- navesti u planu nabave i registru ugovora sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- utvrditi detaljnije vrstu usluge koja se nabavlja te količine i cijene usluga pri nabavi usluga putem narudžbenica
- utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza prilikom nabave vanjskih usluga.

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.