



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/18-09/77

URBROJ: 65-18-02

Zagreb, 21. prosinca 2018.



Hs**NP*021-12/18-09/77*65-18-02**Hs

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u trgovačkim društvima*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora sukladno odredbi članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio glavni državni revizor, aktom od 20. prosinca 2018. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/18-05/1

URBROJ: 613-01-01-18-18

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 20-12-2018		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/18-09/77	65	
Urudžbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-18-01	1	09

Zagreb, 20. prosinca 2018.



Hs**NP*021-12/18-09/77*613-18-01**Hs

HRVATSKI SABOR

n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u trgovačkim društvima.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem



GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA

Zagreb, prosinac 2018.

S A D R Ź A J

stranica

SAŽETAK	i
SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE	2
PODRUČJA, METODE I POSTUPCI REVIZIJE	4
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	5
NALAZ REVIZIJE	8
OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA	21

Prilog: Pojedinačna izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti korištenja vanjskih usluga

SAŽETAK

Obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u 36 trgovačkih društava (tri u vlasništvu Republike Hrvatske i 33 u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

Predmet revizije bile su aktivnosti trgovačkih društava od 2015. do 2017. u vezi s korištenjem vanjskih usluga, 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.

Ciljevi revizije bili su provjeriti koriste li trgovačka društva 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.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- u području određivanja potreba, nepravilnosti i propusti odnose se na ustupanje poslova vanjskim isporučiteljima usluga, određivanje količine usluga, podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje društva pružaju, istraživanje mogućnosti snižavanja troškova, promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave, objavu općih akata kojima je uređena nabava usluga, objavu planova nabave i upis predmeta nabave u plan nabave i registar ugovora
- u području izbora najpovoljnije ponude, nepravilnosti i propusti odnose se na postupke nabave usluga, zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, načela javne nabave, istraživanje tržišta nabave, razinu konkurentnosti u izabranim načinima nabave, razloge za izbor ponude, dokumentaciju o nabavi, sprječavanje sukoba interesa i rokove za izjavljivanje žalbe
- u području postizanja planiranih ciljeva nabave, nepravilnosti i propusti odnose se na specifikaciju ugovorenih usluga, ugovorne kazne, ugovaranje očekivane razine kvalitete usluga, specifikaciju pruženih usluga, preuzimanje usluga, praćenje ostvarenja ugovora, podmirivanje obveza i objave o zaključenju ugovora.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, primjenjujući kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da su tri trgovačka društva koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 32 su koristila svrhovito i ekonomično, pri čemu su potrebna određena poboljšanja i jedno društvo nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, te su potrebna značajna poboljšanja.

Državni ured za reviziju dao je 435 preporuka za otklanjanje nepravilnosti i propusta, od čega je 30 naloga za slučajeve u kojima nisu poštovane odredbe zakona. Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela većoj efikasnosti i učinkovitosti korištenja vanjskih usluga. Očekuje da će učinci biti ostvareni primjenom postupaka kojima bi se na najmanju mjeru svela mogućnost korupcije i postigla najveća moguća učinkovitost pri nabavi usluga. Poboljšanjem postupaka nabave usluga, društva imaju mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
KLASA: 041-1/18-10/104
URBROJ: 613-01-01-18-1

Zagreb, 20. prosinca 2018.

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA U TRGOVAČKIM DRUŠTVIMA**

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u 36 trgovačkih društava.

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

Postupci revizije provedeni su od 30. listopada 2017. do 17. prosinca 2018.

Rashodi za vanjske usluge nastaju kao posljedica povećanja obveza za korištenje usluga koje trgovačkom društvu pružaju vanjski pružatelji usluga, odnosno pravne i fizičke osobe. Nabavom usluga uz postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac, te korištenjem sredstava na ekonomičan način u cilju snižavanja troškova, društva mogu smanjiti rashode poslovanja i cijenu komunalnih usluga, što može povoljno utjecati na standard građana.

SUBJEKTI, PREDMET I CILJEVI REVIZIJE

Revizijom su obuhvaćena trgovačka društva koja pružaju usluge od javnog interesa i ostvaruju vrijednosno znatnije rashode za vanjske usluge u vezi s obavljanjem osnovne djelatnosti. Društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave najvećim dijelom obavljaju komunalne djelatnosti. Subjekti revizije bili su:

- Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.
- Arburoža d.o.o., Novalja
- Brod-plin d.o.o., Slavonski Brod
- Čistoća d.o.o., Dubrovnik
- Čistoća d.o.o., Split
- Čistoća d.o.o., Zadar
- Eko - Murvica d.o.o., Crikvenica
- Flora VTC d.o.o., Virovitica
- Gradski prijevoz putnika d.o.o., Osijek
- Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o., Koprivnica
- HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.
- Hrvatska pošta d.d.
- Istarski vodovod d.o.o., Buzet
- Komunalac d.o.o., Slavonski Brod
- Komunalac Požega d.o.o.
- Komunalac Sisak d.o.o.
- Komunalije d.o.o., Čazma
- Krakom d.o.o. Krapina
- Međimurske vode d.o.o. Čakovec
- Niskogradnja d.o.o. Pregrada
- Ponikve eko otok Krk d.o.o.
- Rijeka promet d.d.
- Unikom d.o.o., Osijek
- Varkom d.d., Varaždin
- VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica
- Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o.
- Vodovod Pula d.o.o.
- Vodovod d.o.o., Slavonski Brod
- Vodovod d.o.o., Zadar
- Vodovod grada Vukovara d.o.o.
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split
- Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik
- Vodovod-Osijek d.o.o. i
- Zagrebački holding d.o.o., Zagreb.

Predmet revizije bile su aktivnosti trgovačkih društava od 2015. do 2017. u vezi s korištenjem vanjskih usluga, 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.

INTOSAI Smjernica za dobro upravljanje, objavljena 2016. pod nazivom *INTOSAI GOV 9160 Jačanje dobrog upravljanja javnom imovinom* navodi da se prekomjerna primjena podugovaranja i posredovanja događa kada organizacije javnoga sektora angažiraju vanjske savjetnike i vanjske dobavljače kako bi obavile svoje osnovne zadaće, obično uz više troškove nego što bi ih imale ako bi ih obavile u vlastitoj režiji, što može imati za posljedicu postizanje privatnih koristi. Vrhovne revizijske institucije trebaju ocijeniti postoji li prekomjerna ovisnost organizacija javnog sektora o vanjskim pružateljima usluga, mogu li organizacije obaviti te zadaće same i ima li takav način za posljedicu prekomjerni utjecaj na upravljanje organizacijom. Vrhovne revizijske institucije se trebaju usredotočiti na potrebu uspostavljanja smjernica za ugovaranje vanjskih usluga, zasnovanih na transparentnosti, razmjernosti i definiranim prioritetima. Zahtjevi sadržani u spomenutoj Smjernici poslužili su za određivanje ciljeva revizije. Svrha revizije učinkovitosti korištenja vanjskih usluga je ispitati razloge za nabavu vanjskih usluga, fokusirajući se na rizike i uspostavljene unutarnje kontrole, te dobro upravljanje javnom imovinom.

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

- koriste li trgovačka društva 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, METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja:

- određivanje potreba
- izbor najpovoljnije ponude te
- postizanje planiranih ciljeva nabave.

Za pribavljanje dostatnih, valjanih i mjerodavnih revizijskih dokaza primijenjene su različite revizijske metode i postupci. U fazi planiranja revizije pribavljene su informacije o načinu na koji sustav nabave vanjskih usluga funkcionira. Postavljanjem upita i pregledom dokumentacije provjereno je kako su potrebe za nabavom usluga obrazložene. Razmotren je i procijenjen rizik različitih vrsta nedostataka, odstupanja i netočnosti koje se mogu javiti u vezi s predmetom revizije. Ocijenjene su unutarnje kontrole uspostavljene kao odgovor rukovodstva na te rizike. U fazi planiranja, utvrđen je i procijenjen rizik prijevare mjerodavan za ciljeve revizije. Istražene su moguće sumnje na neprimjerenu provedbu ili neusklađenost s načelima transparentnosti i odgovornosti, osobito slučajevi u kojima je bio samo jedan ponuditelj i njemu je povjerena nabava usluga. Ako društvo više godina nabavlja usluge od istih dobavljača, to može imati za posljedicu veće troškove, neučinkovite postupke, može se tolerirati slabija provedba ugovora i povećati vjerojatnost pojavljivanja prijevare. Također, to može značiti da onemogućuje drugim društvima nadmetanje za te usluge. Provjerene su žalbe na postupke i kako su riješene. Izravnim dokaznim postupcima provjereni su zapisi i dokumentacija te računi dobavljača usluga kojima su plaćeni vrijednosno najveći iznosi. Za svaki od detaljnih kriterija, izabrana je najprikladnija metoda i način pribavljanja revizijskog dokaza (intervju, upitnik, uvid u dokumentaciju, korištenje statističkih podataka, baza podataka, usporedba, analiza), vodeći računa o njihovoj dostatnosti i primjerenosti. Za izravne dokazne postupke, određena je veličina uzorka i izvor revizijskih dokaza. Pri oblikovanju revizijskih zaključaka primijenjena je stručna prosudba, uzimajući u obzir revizijske nalaze, važnost i vrstu revizijom utvrđenih propusta.

Prema izvješćima društava, ukupni rashodi za vanjske usluge od 2015. do 2017. iznosili su 4.373.663.042,00 kn, a revizijom je obuhvaćeno 2.345.817.418,00 ili 53,6 %.

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)*
- *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 bila su:

- 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?

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

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga,
prema područjima revizije

Područja revizije	Kriteriji
1	2
Određivanje potreba	- društvo je poslove radi kojih je osnovano obavljalo isključivo u vlastitoj režiji (bez angažiranja vanjskih pružatelja usluga) - obavljalo je isključivo poslove radi kojih je osnovano - odredilo je koju razinu/količinu usluga planira pružiti - ostvarena razina/količina pruženih 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 usluga - općim aktima promiče potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga - na mrežnoj stranici društva su objavljeni opći akti kojima je uređena nabava usluga
Izbor najpovoljnije ponude	- 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 je omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima - ocjena ponuda je zasnovana 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	- 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 se mogu bez teškoća usporediti s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru - u slučajevima neopravdanog kašnjenja, obračunane su i naplaćene kazne - ugovori o pružanju usluga sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluga - pri preuzimanju je provjeravana kvaliteta isporučenih usluga - o preuzimanju usluga su sastavljeni zapisnici i okončani obračuni - usluge su obavljene u skladu s ugovorenim rokovima, a plaćanja u skladu s ugovorenim uvjetima

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 znatno 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.

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, 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.

NALAZ REVIZIJE

Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti, koje su utjecali na ocjenu učinkovitosti korištenja vanjskih usluga, odnose se na određivanje potreba, izbor najpovoljnije ponude i postizanje planiranih ciljeva nabave.

- Određivanje potreba

Kod svih društava obuhvaćenih revizijom utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na određivanje potreba. Nepravilnosti i propusti se odnose na ustupanje poslova vanjskim isporučiteljima usluga, određivanje količine usluga, podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje društva pružaju, istraživanje mogućnosti snižavanja troškova, promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave, objavu općih akata kojima je uređena nabava usluga, objavu planova nabave i upis predmeta nabave u plan nabave i registar ugovora.

- Ustupanje poslova vanjskim isporučiteljima usluga

Neka su društva poslove javnog isporučitelja usluga obavljala uz znatno angažiranje vanjskih pružatelja usluga. Povjeravala su poslove za koje su osnovana vanjskim pružateljima usluga. Zbog velike ovisnosti o vanjskim pružateljima usluga, Državni ured za reviziju je predložio s osnivačem preispitati opravdanost, svrhovitost i isplativost angažiranja vanjskih pružatelja usluga.

- Određivanje količine usluga

Kod 14 društava utvrđene su nepravilnosti i propusti koje se odnose na određivanje količine usluga koju planiraju pružiti. Kod nekih društava poslovni planovi ne sadrže ukupne količine otpada, kao ni količine odvoza otpada prema pojedinim vrstama otpada. Godišnjim planovima poslovanja za uslugu prikupljanja komunalnog otpada planirani su samo prihodi od prodaje na osnovi ostvarenih prihoda iz prethodnih razdoblja. Godišnjim poslovnim planovima potrebno je planirati količinu pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način da se za svako područje jedinice lokalne samouprave na kojem se pruža usluga utvrdi broj posuda prema volumenu dodijeljenih pojedinim kategorijama korisnika i broj praznjenja posuda, kako bi se što realnije odredio broj potrebnih djelatnika i opreme za obavljanje djelatnosti prikupljanja komunalnog otpada, osiguralo bolje upravljanje troškovima, a prihodi od prodaje usluga planirali na osnovi planirane količine usluga i važećih cijena. Državni ured za reviziju predložio je poslovnim planovima planirati količinu komunalnih usluga koje društva pružaju. Također, predložio je pratiti ostvarenje u odnosu na planirane količine komunalnih usluga.

Kod nekih društava godišnji planovi poslovanja sadrže vrstu i ukupnu vrijednost vanjskih usluga, dok ne sadrže njihove količine u naturalnim pokazateljima (između ostalog, procijenjenu dužinu redovnog godišnjeg održavanja vodovodne i kanalizacijske mreže i broj drugih vodnih objekata, broj planiranih servisiranja i umjeravanja vodomjera). Isto tako, godišnji izvještaji o ostvarenju planova ne sadrže podatke o količini vanjskih usluga. Ne donose se zasebni godišnji planovi održavanja vodnih objekata i njihova ostvarenja. Zbog navedenog, u godišnjim ugovorima zaključenim na temelju okvirnih sporazuma, nisu utvrđene vrste i količine usluga. Planirane količine vanjskih usluga pomažu u ocjeni ispunjenja postavljenih ciljeva. Državni ured za reviziju predložio je godišnjim planom poslovanja utvrditi količine vanjskih usluga u naturalnim pokazateljima. U izvješćima o poslovanju predložio je navoditi podatke o ostvarenim količinama vanjskih usluga radi usporedbe s planom.

- Podaci o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje društva pružaju

Veći broj društava nema podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje pružaju. Podaci o jediničnim troškovima mogli bi poslužiti kao podloga za njihovo snižavanje. Utvrđivanjem i praćenjem jediničnih troškova za najvažnije usluge koje društva pružaju omogućio bi se uvid u visinu i strukturu troškova usluga i usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge. Na taj način bilo bi vidljivo osigurava li se ostvarenim prihodima od obavljanja pojedinih djelatnosti povrat nastalih troškova. Također, osigurala bi se podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima. Državni ured za reviziju predložio je osigurati i pratiti podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje društva pružaju i stalno ih pratiti.

Prema odredbi članka 32. stavka 3. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, koji se primjenjuje od 23. srpnja 2013., davatelj usluge, koji osim pružanja javne usluge prikupljanja miješanog i biorazgradivog komunalnog otpada obavlja i druge djelatnosti, mora osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti. U skladu s odredbama članka 33. istog Zakona, davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge prikupljanja otpada uključiti sljedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane Uredbom o gospodarenju komunalnim otpadom te obračunati cijenu javne usluge prikupljanja komunalnog otpada na način kojim se osigurava primjena načela onečišćivač plaća, ekonomski održivo poslovanje, sigurnost, redovitost i kvaliteta pružanja usluge. Državni ured za reviziju naložio je, s obzirom na to da osim pružanja javne usluge prikupljanja komunalnog otpada društva obavljaju i druge djelatnosti, osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti i organizacijsko razdvajanje obavljanja djelatnosti, kako bi se osigurali točni i pravodobni podaci o troškovima pružanja usluge prikupljanja komunalnog otpada kao podloge za ekonomsku analizu navedenih troškova, njihovu usporedbu s troškovima koji ulaze u cijenu usluge te kako bi se obračun cijene prikupljanja komunalnog otpada provodio na način kojim se osigurava primjena načela *onečišćivač plaća*, ekonomski održivo poslovanje, sigurnost, redovitost i kvaliteta pružanja usluge. Predložio je za komunalne djelatnosti održavanja i čišćenja javnih površina te održavanje nerazvrstanih cesta pratiti prihode i rashode prema djelatnostima te organizacijski razdvojiti obavljanje djelatnosti kako bi se osigurala podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima.

- Istraživanje mogućnosti snižavanja troškova

Kod 19 društava ocijenjeno je da nisu istraživala mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju usluga. Provjereno je kretanje visine rashoda za vanjske usluge za trogodišnje razdoblje obuhvaćeno revizijom. Također, razmotren je udjel ovih rashoda u ukupnim rashodima društava. Najniži udjel rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima imalo je društvo HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o., u kojem je udjel rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima iznosio 2,9 %. Najviši udjel rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima imalo je društvo Rijeka promet d.d. u kojem je udjel rashoda za vanjske usluge u ukupnim rashodima iznosio 56,5 %.

Neka su društva ostvarivala vrijednosno znatnije rashode za odvjetničke i druge intelektualne usluge. Državni ured za reviziju ocijenio je da zaključivanje ugovora za te usluge nije bilo opravdano, jer su navedeni poslovi u opisu radnog mjesta zaposlenika društva. Predložio je preispitati opravdanost nabave odvjetničkih i drugih intelektualnih usluga.

Kod društava koje pružaju vodne usluge ocijenjena je visina gubitaka vode. Društva prate gubitke vode nastale u tehnološkom procesu pročišćavanja i u distributivnoj mreži. Iako su neka od njih ostvarila vrijednosno znatnija ulaganja u izgradnju i rekonstrukciju komunalnih vodnih građevina, gubici vode su i nadalje neprihvatljivo visoki. Prema Strategiji upravljanja vodama, prihvatljive vrijednosti gubitka vode iz javnih vodoopskrbnih sustava su 15,0 % do 20,0 %. Državni ured za reviziju predložio je istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju vodnih usluga te i nadalje poduzimati radnje za smanjenje gubitaka vode, čime bi se smanjili i ukupni troškovi.

Neka su društva, uz održavanje vozila, radnih strojeva i uređaja u vlastitoj radionici, dio poslova održavanja vozila i radnih strojeva povjeravala ovlaštenim servisima. Za te su namjene ostvareni vrijednosno znatniji rashodi. Usluge su nabavljene postupcima jednostavne nabave i većim dijelom putem narudžbenica, bez provedbe postupaka nabave. Društva nemaju jasno definirane postupke servisiranja i popravaka voznog parka, odnosno nisu odredila koje vrste usluga se obavljaju u vlastitoj radionici, a koje obavljaju ovlašteni servisi. Jasnim razgraničenjem vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa pridonijelo bi se učinkovitijem raspolaganju ljudskim i tehničkim (operativnim) resursima. Državni ured za reviziju predložio je pri održavanju vozila i radnih strojeva jasno razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa.

Neka su društva financirala troškove naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za vodne usluge. S obzirom na to da navedeni troškovi usluga platnog prometa nisu stvarni troškovi poslovanja i isporuke vodnih usluga u skladu s odredbom članka 4. Uredbe o najnižoj osnovnoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (Narodne novine 112/10) te se ne smiju pokrivati iz cijene vodnih usluga, društva ne bi trebala financirati naknade usluga platnog prometa obveznicima plaćanja računa za vodne usluge. Državni ured za reviziju predložio je preispitati opravdanost financiranja troškova naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za vodne usluge.

Neka su društva ostvarivala vrijednosno znatnije rashode za donacije i sponzorstva sportskim klubovima, zajednici sportskih udruga, kazalištu, udrugama i fizičkim osobama. Davane su na temelju odluke direktora. Državni ured za reviziju je mišljenja da je osnovna djelatnost društva obavljanje komunalnih djelatnosti, za čije se obavljanje sredstva osiguravaju iz cijene komunalne usluge, naknada, iz proračuna jedinica lokalne samouprave te iz drugih izvora prema posebnim propisima. Predložio je voditi računa kod donošenja odluka o donacijama, s obzirom na osnovnu djelatnost društva i izvore financiranja, te financiranje aktivnosti sportskih, civilnih i drugih udruga i subjekata prepustiti jedinicama lokalne samouprave koje za njihovo financiranje provode javne natječaje ili ih financiraju iz svog proračuna.

- Promicanje potpune i otvorene konkurentnosti postupaka nabave

Kod većine društava ocijenjeno je da općim aktima nisu promicala potpunu i otvorenu konkurentnost postupaka nabave usluga. Neka su društva veći dio usluga nabavila izravnom pogodbom, ispostavljanjem narudžbenice gospodarskom subjektu prema vlastitom izboru, bez provedbe postupaka nabave. Općim aktima nije utvrđena obveza objave poziva za dostavu ponuda za nadmetanje na mrežnim stranicama društava, zbog čega ponudu u postupcima jednostavne nabave nisu mogli dostaviti svi zainteresirani, nego samo odabrani gospodarski subjekti. U nekim je društvima prag za provedbu otvorenih postupaka nabave bio previsok. Također, neka društva utvrdila su previsok prag za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave te ne omogućuju postizanje potpune i otvorene konkurentnosti.

Kod nekih su društava pragovi vrijednosti nabave usluga koje se mogu nabaviti izravnim ugovaranjem visoki, a iz odredbi akta nije jasno što se smatra opravdanim razlogom i nužnom potrebom za primjenu izravnog ugovaranja za koje ne treba provoditi postupak nabave. Neka su društva općim aktima odredila kratke rokove za dostavu ponuda, čime su smanjila mogućnost prijavljivanja više ponuditelja. Prekratki rokovi za pripremu ponuda mogu ograničiti broj ponuda i utjecati na njihovu kvalitetu, te mogu za posljedicu imati neuspješan postupak nabave ili poteškoće u provedbi. Rokovi za podnošenje ponuda trebaju biti optimalni, a postupke nabave treba pravodobno započeti. Državni ured za reviziju predložio je općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost. Predložio je objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama društava, upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja, općim aktima definirati optimalne rokove za dostavu ponuda, te utvrditi niže pragove za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave, tj. općim aktom utvrditi manju vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica. Predložio je općim aktima utvrditi što se smatra opravdanim razlogom i nužnom potrebom za koju ne treba provoditi postupak nabave.

- Objava općih akata kojima je uređena nabava usluga

Kod manjeg broja društava utvrđeni su propusti u vezi s objavom općih akata kojima je uređena nabava usluga. Neka društva nisu objavila upute za postupanje kod nabave, kojima je uređena nabava usluga u postupcima jednostavne nabave. Da su navedene upute objavljene na mrežnim stranicama društava, razina transparentnosti bila bi veća, odnosno informacija o planiranim postupcima nabave bila bi dostupnija većem broju gospodarskih subjekata. Državni ured za reviziju predložio je na mrežnim stranicama objavljivati opće akte kojima je uređena nabava usluga.

- Objava planova nabave

Prema odredbama članka 10. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13 i 85/15), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati, između ostalog, opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje, godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti. Veći broj društava nije objavljivao planove nabave. Objavom planova nabave bi se osiguralo da se zainteresirani gospodarski subjekti pravodobno pripreme za sudjelovanje u postupcima nabave, te da podaci o potrebama društava budu dostupni široj javnosti. Također, veći broj ponuda mogao bi pridonijeti postizanju povoljnijih cijena predmeta nabave. Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, društva koja imaju status sektorskih naručitelja nisu obvezna objaviti plan nabave za poslovnu godinu. Njima je Državni ured za reviziju predložio planove nabave objavljivati na mrežnim stranicama društava, a obveznicima primjene Zakona o javnoj nabavi je naložio planove nabave objavljivati na svojim mrežnim stranicama.

- Upis predmeta nabave u plan nabave i registar ugovora

Kod 13 društava utvrđene su nepravilnosti koje se odnose na upis predmeta nabave u plan nabave i registar ugovora. Prema odredbama članka 20. Zakona o javnoj nabavi, koje su primjenjivane do 1. siječnja 2017., u plan nabave unose se podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti jednakoj ili većoj od 20.000,00 kn. Prema odredbama članka 28. Zakona o javnoj nabavi, koje se primjenjuju od 1. siječnja 2017., u planu nabave i registru ugovora, između ostaloga, navode se svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

Društva su propustila u planu nabave i registru ugovora upisati neke predmete nabave usluga, čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 200.000,00 kn.

Državni ured za reviziju naložio je planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Naložio je u registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn.

- Izbor najpovoljnije ponude

Postupci nabave su propisani odredbama Zakona o javnoj nabavi, drugim propisima koji uređuju područje nabave te općim aktima društava. Kod izbora najpovoljnije ponude za nabavu vanjskih usluga, utvrđene su nepravilnosti i propusti kod svih društava obuhvaćenih revizijom. Nepravilnosti i propusti odnose se na postupke nabave usluga, zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga, načela javne nabave, istraživanje tržišta nabave, razinu konkurentnosti u izabranim načinima nabave, razloge za izbor ponude, dokumentaciju o nabavi, sprječavanje sukoba interesa i rokove za izjavljivanje žalbe.

- Postupci nabave usluga

Kod većeg broja društava općim aktima nisu primjereno uređeni postupci nabave usluga. Društva nisu detaljno uređila procedure i pravila javne nabave u područjima planiranja nabave, pripreme postupaka javne nabave, provedbe postupaka javne nabave, izvješćivanja o javnim nabavama, vođenju registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, kontrole ostvarenja ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te kontrole u provođenju postupaka javne nabave. Općim aktima nisu uređeni postupci nabave i upravljanja nabavom, koje uključuje specifikiranje podataka i zahtjeva nabave, vrednovanje i odabir dobavljača, ugovaranje, provjeru nabavljenih roba, usluga ili radova te vođenje evidencija o nabavi. Društva nisu pratila ni analizirala ostvarenje plana te nemaju podatke o provedenim postupcima nabave u odnosu na plan. Nepostojanje jasnih i unaprijed određenih pravila i procedura u sustavu javne nabave može znatno utjecati na zakonitost i pravilnost postupka javne nabave te otvorenost sustava javne nabave. Državni ured za reviziju predložio je općim aktima detaljnije urediti procedure javne nabave od pripreme postupka javne nabave do kontrola u provođenju postupaka javne nabave te pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave. Predložio je općim aktima urediti sastavljanje okončanog obračuna ugovora zaključenih na temelju provedenih postupaka nabave.

- Zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga

Kod većeg broja društava općim aktima nisu primjereno uređene zadaće i odgovornosti sudionika u postupcima nabave usluga. Nije uređeno tko je zadužen za sastavljanje plana nabave, tko odobrava plan nabave, tko je zadužen za praćenje ostvarenja plana nabave, tko i kako pokreće postupak nabave, tko odobrava pokretanje nabave, tko provodi postupak nabave, tko donosi odluku o odabiru ponude i tko potpisuje ugovor o javnoj nabavi te rokovi za aktivnosti u okviru pojedinih faza procesa nabave. Općim aktima nisu utvrđeni kriteriji za imenovanje sudionika u postupcima javne nabave (ovlašteni predstavnici i povjerenstvo za jednostavnu nabavu) te nisu utvrđene zadaće i odgovornosti pojedinačno za svakog ovlaštenog predstavnika. Nije propisan sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznost u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave. Primjereno uređeni postupci nabave osigurali bi ekonomične i učinkovite postupke, racionalno trošenje javnih sredstava te transparentnost postupaka koji pružaju jednake mogućnosti svim zainteresiranim gospodarskim subjektima koji žele sudjelovati u postupcima javne nabave usluga.

Državni ured za reviziju predložio je općim aktima urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave. Nadalje, predložio je općim aktima propisati sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda kako bi se osigurala jednoobraznost u upravljanju jednostavnom nabavom i poštivanje načela javne nabave.

- Načela javne nabave

U općim aktima društava nije navedena obveza poštivanja osnovnih načela javne nabave (načelo slobode kretanja roba, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, uzajamnog priznavanja, razmjernosti i transparentnosti) u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte. Državni ured za reviziju predložio je općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte.

Kod 29 društava u općim aktima nije izričito navedeno načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude. Kod nabave usluga, pri izboru najpovoljnije ponude korišteno je mjerilo najniže cijene. Utvrđivanjem optimalnih kombinacija različitih mjerila za izbor najpovoljnije ponude, društva bi osigurala ispunjenje zahtjeva za nabavom usluga prema načelu postizanja najbolje vrijednosti za novac. Ovo načelo znači optimalnu kombinaciju očekivanih troškova životnog ciklusa i kvalitete koja će zadovoljiti zahtjeve korisnika. Ono znači da izbor između dvije ili više ponuda mora biti zasnovan na usporedbi troška, uzimajući u obzir očekivane troškove životnog ciklusa, u odnosu na očekivani rezultat. Međutim, elementi koji čine optimalnu kombinaciju tih različitih kriterija, razlikuju se od nabave do nabave i ovise o ishodima koje zahtijeva javni naručitelj.¹ Odabrano rješenje mora omogućiti: dobivanje jednakog rezultata uz manji trošak, dobivanje rješenja kojim se s jednakim ili manjim troškom postiže bolji rezultat ili rješenja kojim se, iako uz veći trošak, postiže bolji rezultat, pod uvjetom da ta dodatna učinkovitost opravdava povećanje troškova. Kod nekih je društava ovo načelo općim aktima utvrđeno kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, ali nije primijenjeno. Kriteriji za primjenu navedenog načela su okvirno određeni (kvaliteta, tehnička i estetska vrijednost, organizacija i kvalifikacija osoblja). Ipak, kod nabave vanjskih usluga, pri izboru najpovoljnije ponude korišteno je isključivo mjerilo najniže cijene.

Državni ured za reviziju predložio je općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude, navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac te utvrditi optimalne kombinacije mjerila za izbor najpovoljnije ponude za pojedinu vrstu nabave.

- Istraživanje tržišta nabave

Od 36 društava obuhvaćenih revizijom, 29 društava za nabavljene usluge nema dokumentaciju i pisane dokaze na koji su način istraživala tržište nabave i pribavila što je moguće više informacija o uslugama koje namjeravaju nabaviti. Istraživanjem tržišta nabave, društva bi došla do saznanja o većem broju gospodarskih subjekata koji bi mogli pružiti traženu uslugu, što bi moglo imati utjecaja na povećanje otvorenosti i efikasnosti dobrog upravljanja pri nabavi usluga. Državni ured za reviziju skrenuo je 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.

¹ Europska komisija: *Javna nabava – Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova*, Luxembourg, Ured za publikacije Europske unije, 2015., str. 69.

Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave. Predložio je prije pokretanja postupka nabave istraživati tržište.

- Razina konkurentnosti u izabranim načinima nabave

Kod 31 društva uočene su slabosti s obzirom na postignutu razinu konkurentnosti u izabranim načinima nabave. Izabrani način nabave nije u pojedinim provedenim postupcima nabave omogućio najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima. Za predmete jednostavne nabave društva na mrežnoj stranici ne objavljuju pozive za dostavu ponuda. U postupcima jednostavne nabave usluga, za što ostvaruju vrijednosno znatnije rashode, poziv za dostavu ponuda šalju jednom ili manjem broju ponuditelja. Državni ured za reviziju predložio je izabranim načinom nabave omogućiti najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima i u postupcima jednostavne nabave poziv za dostavu ponuda upućivati većem broju gospodarskih subjekata.

Za nabavu pojedinih usluga ugovori su zaključeni bez provedbe postupaka javne nabave, izravnom pogodbom s društvima koja su i ranije obavljala te usluge. Društva su kao naručitelji obvezna primjenjivati odredbe Zakona o javnoj nabavi za nabavu roba, radova i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od pragova propisanih odredbama članka 18. Zakona o javnoj nabavi, koji je bio u primjeni do 1. siječnja 2017. i odredbama članka 12. Zakona o javnoj nabavi, koji je u primjeni od 1. siječnja 2017., odnosno za nabavu roba i usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 200.000,00 kn te za nabavu radova čija je procijenjena vrijednost veća od 500.000,00 kn. Rashodi za pojedine usluge su na godišnjoj razini ostvareni u iznosu većem od 200.000,00 kn, te je prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, trebalo provesti odgovarajući postupak javne nabave. Državni ured za reviziju naložio je pri nabavi usluga provoditi otvorene postupke javne nabave, čime se omogućava tržišno natjecanje te postiže mogućnost dobivanja ekonomski povoljnije ponude.

Kod nekih društava, iako su za nabavu vanjskih usluga obuhvaćenih revizijom provedeni otvoreni postupci, izabrani način nabave nije omogućio najveću razinu konkurentnosti. U otvorenim postupcima nabave, kod okvirnih sporazuma, kao jedinstven predmet nabave objedinjene su hitne intervencije te redovno održavanje i dodatna ulaganja na imovini. Na navedeni način nije omogućen izbor prema grupama te je smanjena razina konkurentnosti. Podjelom predmeta nabave na grupe omogućilo bi se sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata. Iz registra ugovora i okvirnih sporazuma vidljivo je da je od 2010. do 2017. većina okvirnih sporazuma za određenu vrstu poslova zaključena s istim dobavljačima. S obzirom na to da se dodatna ulaganja na imovini planiraju godišnjim planom poslovanja prema lokacijama, vrsti objekata te vrsti radova, da se za njih sastavljaju izvedbeni projekti, nije ih trebalo ustupiti putem dvogodišnjih okvirnih sporazuma (koji sadrže jedinične cijene, predviđene količine i procijenjenu vrijednost vanjskih usluga) u kojima nisu utvrđeni svi uvjeti i ne obvezuju na sklapanje godišnjih ugovora. Za navedene postupke dokumentaciju za nadmetanje preuzelo je više gospodarskih subjekata, ali u pravilu je pristigla jedna ponuda koja je zadovoljavala sve uvjete i bila je odabrana. Okvirni sporazum kao tehnika za zbirnu nabavu primjenjuje se u pravilu za uobičajene nabave roba, usluga odnosno radova koje se ponavljaju u određenom razdoblju. Prema odredbi članka 38. stavka 10. Zakona o javnoj nabavi, okvirni se sporazum ne smije primjenjivati na način kojim bi se onemogućavalo, ograničavalo ili narušavalo tržišno natjecanje. Okvirna količina predmeta nabave određuje se samo u slučaju usluga za koje naručitelj zbog njihove prirode ili drugih objektivnih okolnosti, (primjerice kod režijskih troškova), ne može unaprijed odrediti točnu količinu. Kako se za nabavu dodatnih ulaganja na imovini sastavljaju projekti kojima se utvrđuju točne količine, nije ih trebalo nabavljati putem okvirnih sporazuma.

Državni ured za reviziju predložio je planom nabave zasebno planirati i provoditi postupke nabave za dodatna ulaganja na imovini. Predložio je podijeliti predmet nabave na grupe, kako bi se omogućilo sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata.

Pri nabavi usluga za održavanje nerazvrstanih cesta te održavanje u zimskim uvjetima provedeni su otvoreni postupci nabave. U natječajnoj dokumentaciji utvrđena je minimalna razina tehničke i stručne sposobnosti, odnosno izvršenje najmanje jednog ugovora čiji je predmet isti ili sličan predmetu nabave, u cilju kvalitetnog izvršenja usluge. Navedenom odredbom je u povoljniji položaj stavljen dotadašnji ponuditelj koji kontinuirano obavlja navedene usluge. Na natječaje se svake godine javlja isti ponuditelj koji je i jedini ponuditelj za održavanje nerazvrstanih cesta te održavanje u zimskim uvjetima. Uvjetovanjem tehničke specifikacije i posebnih uvjeta predmeta nabave u cilju dobivanja iskusnog ponuditelja, ograničava se pristup većem broju ponuditelja. Državni ured za reviziju predložio je omogućiti veću razinu konkurentnosti za obavljanje usluga redovnog održavanja nerazvrstanih cesta te održavanja u zimskim uvjetima (razmotriti tehničke specifikacije i posebne uvjete predmeta nabave).

Rashodi za pojedine usluge ostvareni su u znatno višem iznosu od ugovorene vrijednosti usluga. Društva su za više obavljene usluge trebala provesti propisani postupak nabave. Prema odredbi članka 105. Zakona o javnoj nabavi, javni naručitelj je obvezan kontrolirati je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenima u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom. Izmjene ugovora o javnoj nabavi za vrijeme njegova trajanja, smatraju se novim ugovorom za koji je javni naručitelj obvezan provesti novi postupak javne nabave, ako su te izmjene bitne u odnosu na sadržaj osnovnog ugovora i predstavljaju namjeru ugovornih strana da ponovo određuju osnovne elemente toga ugovora. Bitne izmjene ugovora su izmjene koje, između ostalog, znatno proširuju predmet ugovora na robu, radove ili usluge koje nisu obuhvaćene osnovnim ugovorom ili mijenjaju ekonomsku ravnotežu u korist ponuditelja na način koji nije bio predviđen u uvjetima osnovnog ugovora o javnoj nabavi. Izmjene ugovora o javnoj nabavi neće se smatrati bitnim izmjenama ugovora u slučaju da je ukupna vrijednost svih izmjena, bez poreza na dodanu vrijednost, manja od 10,0 % iznosa osnovnog ugovora o javnoj nabavi, pod uvjetom da to ne mijenja pravnu prirodu ugovora o javnoj nabavi. Državni ured za reviziju naložio je provjeravati je li provedba ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom. Nadalje, naložio je provoditi propisane postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Razlozi za izbor ponude

Razlozi za izbor ponude kao najpovoljnije u postupcima jednostavne nabave nisu dostatno i odgovarajuće obrazloženi s obzirom na to da u tim postupcima nisu sastavljani zapisnici o otvaranju, pregledu i ocjeni ponuda, nego samo prijedlozi odluka kojima se odabire, odnosno evidentira ponuda. Neka društva nisu utvrdila obvezni sadržaj zapisnika o postupku otvaranja i zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te obvezni sadržaj odluke o odabiru. Prema odredbi članka 10. Pravilnika o provedbi postupaka jednostavnih nabava, o postupku otvaranja ponuda kao i o pregledu i ocjeni ponuda sastavlja se zapisnik. Na temelju rezultata pregleda i ocjene ponuda, donosi se odluka o odabiru najpovoljnije ponude na temelju kriterija za odabir ponude. Državni ured za reviziju je naložio sastavljati zapisnike o postupku otvaranja ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda te odluke o odabiru. Predložio je odrediti obvezni sadržaj zapisnika o postupku otvaranja, pregledu i ocjeni ponuda te odluke o odabiru.

Neka društva nisu ocjenjivala ponude prema objavljenim kriterijima odabira i dodjele. Neke su ponude neosnovano odbijene, a u žalbenom postupku žalitelj je dokazao svoju tehničku i stručnu sposobnost.

U nekim je predmetima nabave usluga poništena odluka o odabiru, jer je naručitelj nepotpuno i netočno utvrdio činjenično stanje. Državni ured za reviziju predložio je ocjenjivati ponude prema objavljenim kriterijima odabira i dodjele.

- Dokumentacija o nabavi

Kod nabave pojedinih usluga, nakon objave dokumentacije za nadmetanje, objavljena su brojna objašnjenja i izmjene dokumentacije za nadmetanje, rok za dostavu ponuda je mijenjan više puta te su podnesene žalbe na izmjenu dokumentacije za nadmetanje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 78. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14), prema kojoj dokumentacija za nadmetanje mora biti jasna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Navedeno je propisano odredbom članka 200. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16). Državni ured za reviziju naložio je sastavljati dokumentaciju za nadmetanje na jasan, razumljiv i nedvojben način u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Predložio je više pozornosti posvetiti izradi dokumentacije za nadmetanje odnosno pripremi postupka javne nabave.

U pojedinim predmetima nabave usluga dokumentacija o nabavi nije pregledna i ne omogućuje praćenje tijeka nabave. U pojedinim predmetima nabave dokumentacija o nabavi ne sadrži zahtjeve za pripremu i početak postupka javne nabave kojima su, između ostalog, imenovani ovlašteni predstavnici za provedbu postupka nabave. Odlukom o provedbi postupaka javne nabave bagatelne vrijednosti, iz lipnja 2014., odnosno veljače 2016. te Odlukom o provedbi postupaka jednostavne nabave, iz siječnja 2017., određeno je da postupak bagatelne odnosno jednostavne nabave započinje danom slanja zahtjeva za pripremu i početak postupka nabave odgovornoj osobi naručitelja, a naručitelj izrađuje obavijest o odabiru najpovoljnije ponude koja najmanje sadrži naziv naručitelja, predmet nabave, nazive svih ponuditelja i naziv ponuditelja čija je ponuda odabrana. Državni ured za reviziju naložio je u dokumentaciji o provedenim postupcima jednostavne nabave priložiti zahtjeve za pripremu i početak postupka nabave i obavijest o odabiru najpovoljnije ponude te izvješće o prikupljenim ponudama u skladu s odredbama Odluke o provedbi postupaka jednostavne nabave iz 2017.

- Sprječavanje sukoba interesa

Neka su društva propustila na temelju izjava o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa predstavnika naručitelja, u dokumentaciji za nadmetanje, za pojedini postupak javne nabave navesti popis gospodarskih subjekata s kojima su u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje. Državni ured za reviziju naložio je u dokumentaciji za nadmetanje navesti popis gospodarskih subjekata s kojim je predstavnik društva u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje.

Za jednostavne nabave društva nisu uredila obvezu prijavljivanja sukoba interesa, te je Državni ured za reviziju predložio općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i za jednostavne nabave.

- Rokovi za izjavljivanje žalbe

U nekim predmetima nabave rokovi za izjavljivanje žalbe na postupak javnog otvaranja ponuda su određeni u rokovima kraćim od rokova propisanih odredbama Zakona o javnoj nabavi, prema kojima se u otvorenom postupku javne nabave velike vrijednosti žalba izjavljuje u roku deset dana. Državni ured za reviziju naložio je utvrditi rokove za izjavljivanje žalbe u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

- Postizanje planiranih ciljeva nabave

Društva su obvezna voditi računa o postizanju planiranih ciljeva nabave vanjskih usluga te da usluge budu pružene na pravi način. Kod postizanja planiranih ciljeva nabave nepravilnosti i propusti su utvrđeni kod 24 društva. Odnose se na specifikaciju ugovorenih usluga, ugovorne kazne, ugovaranje očekivane razine kvalitete usluga, specifikaciju pruženih usluga, preuzimanje usluga, praćenje ostvarenja ugovora, podmirivanje obveza i objave o zaključenju ugovora.

- Specifikacija ugovorenih usluga

Ugovori o nabavi ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga, odnosno predmet ugovora određen je prema ponudama i troškovnicima, koji nisu priloženi uz ugovore o nabavi usluga i nisu njihov sastavni dio. Time se povećava rizik nabavljanja usluga koje nisu bile ugovorene. U nekim su slučajevima usluge nabavljene bez ispostavljenih narudžbenica, čime se povećava rizik nabavljanja usluga koje nije bilo planirano nabaviti. Kod nekih društava sastavni dio ugovora čine ponude s troškovnicima, koji sadrže naziv i specifikaciju usluge, ali ne sadrže količine i jedinične cijene usluga. Pojedine usluge manje pojedinačne vrijednosti, nabavljene putem narudžbenica, ne sadrže detaljnu specifikaciju usluga (vrste, količine i/ili cijene usluga). Iz računa za obavljene usluge vidljivo je da su pružatelji usluga isporučili i druge usluge koje nisu bile obuhvaćene troškovnicima. Rashodi za njih bili su vrijednosno znatniji, te ih je trebalo obuhvatiti troškovnikom, koji je sastavni dio ponudbene dokumentacije. Za neke je usluge u računima naveden općeniti naziv i ukupna cijena za obavljanu uslugu, bez količina i jediničnih cijena. Ispostavljanjem računa bez detaljne specifikacije vrste, količine i cijene pruženih usluga smanjuje se mogućnost kontrole naručenih i obavljenih usluga, što ukazuje na slabosti u sustavu unutarnjih kontrola. Društva nisu pratila količinsko ostvarenje usluga u odnosu na ugovoreno. Državni ured za reviziju predložio je ugovorima o nabavi vanjskih usluga ugovoriti detaljne specifikacije usluga (vrste, količine, jedinične cijene, ukupnu vrijednost nabave) te pratiti ostvarenje ugovora vrijednosno i količinski. Predložio je u troškovnicima detaljno specificirati usluge koje se nabavljaju. Predložio je omogućiti kontrolu naručenih i obavljenih usluga.

- Ugovorne kazne

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 svoju obvezu ili zakasni s ispunjenjem svojih obveza ili u slučaju neurednog ispunjenja obveze. Kod 16 društava ugovori za nabavu vanjskih usluga ne sadrže ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Iako u pregledanim ugovorima nisu utvrđene nepravilnosti koje se odnose na neispunjavanje ili neodgovarajuće ispunjavanje obveza, tijekom vremena ovaj propust može predstavljati ozbiljan rizik za društva. Kod nekih su društava u svim zaključenim ugovorima o nabavi ugovorene kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza, osim kod nabave putem narudžbenica. Državni ured za reviziju predložio je ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza. Predložio je zaključivati ugovore za sve jednostavne postupke nabave procijenjene vrijednosti usluga jednake ili veće od 20.000,00 kn, kako bi se zaštitili interesi društava i kako bi se mogle utvrditi kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza.

- Ugovaranje očekivane razine kvalitete usluga

Ugovori o nabavi ne sadrže klauzulu o očekivanoj razini kvalitete usluge. Neugovaranje očekivane razine kvalitete usluge, uz stalnu primjenu načela nabave uz najnižu cijenu, bez primjene drugih kriterija, predstavlja rizik u poslovanju i može nepovoljno utjecati na postizanje najbolje vrijednosti za uloženi novac. Državni ured za reviziju predložio je ugovarati očekivanu razinu kvalitete usluge.

- Specifikacija pruženih usluga

Društva su obvezna provjeravati račune za obavljene usluge i pratiti njihovo ostvarenje. U pojedinim slučajevima ponude i računi ne sadrže specifikacije radova i jediničnih cijena, zbog čega je onemogućena usporedba ostvarenja usluge u odnosu na ugovoreno. Ispostavljanjem računa bez detaljne specifikacije vrste, količine i cijene pruženih usluga smanjuje se mogućnost kontrole naručenih i obavljenih usluga, što ukazuje na slabosti u sustavu unutarnjih kontrola. Prema odredbi članka 7. stavka 6. Zakona o računovodstvu (Narodne novine 78/15, 134/15 i 120/16), poduzetnik je dužan osigurati da računovodstvena dokumentacija bude, između ostalog, točna, potpuna i provjerljiva. U pojedinim računima za isporučene usluge ne mogu se usporediti vrsta, količina i cijene usluga s podacima sadržanim u dokumentaciji o nabavi i ugovoru. Državni ured za reviziju naložio je osigurati točnu, potpunu i provjerljivu računovodstvenu dokumentaciju. Predložio je da iz računa za obavljene usluge bude jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga.

Pojedini računi za obavljene usluge sadrže usluge koje nisu obuhvaćene troškovnikom, koji je sastavni dio ugovora, a za pojedine usluge je navedena različita cijena u odnosu na ugovorenu. Prema odredbi članka 105. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/11, 143/13 i 13/14), koji je bio na snazi do siječnja 2017. i odredbom članka 313. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 120/16), koji je na snazi od siječnja 2017., javni naručitelj je obavezan kontrolirati je li izvršenje ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom. Državni ured za reviziju naložio je provjeravati je li provedba ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom.

- Preuzimanje usluga

Pri preuzimanju usluga nije provjeravana kvaliteta isporučenih usluga. Odgovorne osobe nisu provjerile i potpisom na izdatnici, primci, radnom nalogu ili drugom dokumentu (koji sadrži opis usluge, količine i jedinice mjere za obavljene usluge) potvrdile da je usluga obavljena. Državni ured za reviziju predložio je pri preuzimanju provjeravati kvalitetu isporučenih usluga.

- Praćenje ostvarenja ugovora

Društva nisu sastavila okončane obračune za obavljene usluge. Ostvarenje rashoda za vanjske usluge pratila su prema ugovorenoj vrijednosti usluge, a nisu pratila isporučene količine. Okončani obračuni bi poslužili pri određivanju stvarnih potreba pri planiranju sljedeće nabave. Državni ured za reviziju predložio je pratiti provedbu ugovora o nabavi usluga te sastavljati okončane obračune.

- Podmirivanje obveza

Neka društva nisu plaćala obavljene usluge u skladu s ugovorenim uvjetima, odnosno u roku 60 dana od dana obavljene usluge, odnosno ispostavljanja računa, a kod pojedinih usluga (premije osiguranja, odvoza komunalnog otpada s otoka, digitalizacija voznog parka) po nastanku vjerovničko dužničkog odnosa, odnosno računa. Prema obrazloženju odgovornih osoba, zbog problema u naplati prihoda za obavljanje komunalnih djelatnosti, društva kasne s podmirivanjem obveza. Državni ured za reviziju predložio je podmirivati obveze za obavljene usluge u ugovorenim rokovima.

- Objave o zaključenju ugovora

Prema odredbi članka 21. Zakona o javnoj nabavi, koji je bio u primjeni do konca 2016., propisano je da je naručitelj obavezan voditi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma te podatke iz registra ažurirati najmanje svakih šest mjeseci. Naručitelj je obavezan objaviti registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama. Neka su društva objavila registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na mrežnim stranicama, ali datumi izrade i ažuriranja registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma nisu objavljeni, što onemogućava provjeru redovnog i pravodobnog ažuriranja. Državni ured za reviziju predložio je ažurno voditi registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma.

Registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, između ostalog, sadrži rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum, uključujući i ugovor o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma, konačni datum pružanja usluge, konačni iznos koji je naručitelj isplatio na temelju ugovora o javnoj nabavi te obrazloženje ukoliko je taj iznos veći od ugovorenog. Prema odredbi članka 28. novog Zakona o javnoj nabavi, sadržaj, rok donošenja, način i rokove objavljivanja, način promjene te druga pitanja u vezi s planom nabave i registrom ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom. Nadalje, prema odredbi stavka 3. navedenog članka spomenutog Zakona, u registru ugovora navode se predmeti nabave čija je vrijednost nabave jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Prema odredbi članka 5. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi, koji se primjenjuje od 1. siječnja 2018., registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, između ostalog, sadrži rok na koji je zaključen ugovor o javnoj nabavi, datum kada je ugovor izvršen u cijelosti ili navod da je isti raskinut prije isteka roka na koji je zaključen, ukupni isplaćeni iznos ugovaratelju s porezom na dodanu vrijednost na temelju zaključenog ugovora te obrazloženje ako je iznos koji je isplaćen ugovaratelju veći od iznosa na koji je ugovor zaključen, odnosno razlozi zbog kojih je raskinut prije isteka njegova trajanja. Prema odredbi članka 7. navedenog Pravilnika, naručitelj je obavezan registar ugovora i sve njegove kasnije promjene objaviti u standardiziranom obliku u Elektroničkom oglasniku javne nabave u roku osam dana od dana ustrojavanja ili promjene. Elektronički oglasnik javne nabave stavlja na raspolaganje obrazac registra ugovora u standardiziranom obliku na način koji omogućava učitavanje i automatski prijenos sadržanih podataka u sustav. Nakon slanja na objavu obavijesti o dodjeli ugovora, Elektronički oglasnik automatski unosi odgovarajuće podatke iz obavijesti u registar ugovora.

U registrima ugovora o javnoj nabavi, društva nisu navela podatke o rokovima na koje su zaključeni ugovori, konačni datum pružanja usluge i konačni iznos isplaćen na temelju ugovora o javnoj nabavi. Nadalje, u registru ugovora nisu navedeni pojedini predmeti nabave, čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Neka su društva u objavama o zaključenju ugovora navela pogrešne vrijednosti.

Državni ured za reviziju naložio je u registrima ugovora iskazivati predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, rok na koji su zaključeni ugovori, konačni datum pružanja usluge i konačni iznos isplaćen na temelju ugovora o javnoj nabavi. Naložio je, pri sastavljanju objava javne nabave i godišnjih izvješća o javnoj nabavi, podatke o zaključenim ugovorima pravilno iskazivati.

OCJENA UČINKOVITOSTI KORIŠTENJA VANJSKIH USLUGA

Obavljena je revizija učinkovitosti korištenja vanjskih usluga u 36 trgovačkih društava, od čega su tri u vlasništvu Republike Hrvatske i 33 u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ciljevi revizije bili su provjeriti koriste li trgovačka društva 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.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, primjenjujući kriterije, Državni ured za reviziju ocijenio je da su od 36 trgovačkih društava obuhvaćenih revizijom tri koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, 32 su koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, pri čemu su potrebna određena poboljšanja i jedno trgovačko društvo nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, te su potrebna značajna poboljšanja.

U nastavku se navode trgovačka društva prema vrstama izraženih ocjena.

Društva koja su *koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično*:

- Gradsko komunalno poduzeće Komunalac d.o.o., Koprivnica
- Hrvatska pošta d.d. i
- Niskogradnja d.o.o., Pregrada.

Društva koja su *koristila vanjske usluge svrhovito i ekonomično, pri čemu su potrebna određena poboljšanja*:

- Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o.
- Arburoža d.o.o., Novalja
- Brod-plin d.o.o., Slavonski Brod
- Čistoća d.o.o., Dubrovnik
- Čistoća d.o.o., Split
- Čistoća d.o.o., Zadar
- Eko - Murvica d.o.o., Crikvenica
- Flora VTC d.o.o., Virovitica
- Gradski prijevoz putnika d.o.o., Osijek
- HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.
- Istarski vodovod d.o.o., Buzet
- Komunalac d.o.o., Slavonski Brod
- Komunalac Požega d.o.o.
- Komunalac Sisak d.o.o.
- Komunalije d.o.o., Čazma
- Krakom d.o.o. Krapina
- Međimurske vode d.o.o. Čakovec
- Ponikve eko otok Krk d.o.o.
- Rijeka promet d.d.
- Unikom d.o.o., Osijek
- Varkom d.d., Varaždin
- VG Komunalac d.o.o., Velika Gorica
- Vodoopskrba i odvodnja Zaprešić d.o.o.
- Vodovod Pula d.o.o.
- Vodovod d.o.o., Slavonski Brod

- Vodovod d.o.o., Zadar
- Vodovod grada Vukovara d.o.o.
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka
- Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split
- Vodovod i odvodnja d.o.o., Šibenik i
- Vodovod-Osijek d.o.o.

Društvo koje *nije koristilo vanjske usluge svrhovito i ekonomično, te su potrebna značajna poboljšanja:*

- Zagrebački holding d.o.o., Zagreb.

Državni ured za reviziju dao je sljedeće preporuke:

- s osnivačem preispitati opravdanost, svrhovitost i isplativost angažiranja vanjskih pružatelja usluga u odnosu na obavljanje poslova u vlastitoj režiji
- poslovnim planovima planirati količinu komunalnih usluga koje društva pružaju
- pratiti ostvarenje u odnosu na planirane količine komunalnih usluga
- godišnjim planom poslovanja utvrditi količine vanjskih usluga u naturalnim pokazateljima
- u izvješćima o poslovanju navoditi podatke o ostvarenim količinama vanjskih usluga radi usporedbe s planom
- osigurati podatke o jediničnim troškovima za najvažnije usluge koje društva pružaju i stalno ih pratiti
- društvima koja obavljaju više djelatnosti, osigurati knjigovodstveno vjerodostojno praćenje prihoda i rashoda djelatnosti
- pratiti prihode i rashode prema djelatnostima
- organizacijski razdvojiti obavljanje djelatnosti kako bi se osigurala podloga za utvrđivanje cijena i upravljanje troškovima
- preispitati opravdanost nabave odvjetničkih i drugih intelektualnih usluga
- istraživati mogućnosti snižavanja troškova, vodeći računa o postizanju poboljšanja kvalitete pri pružanju komunalnih usluga
- poduzimati radnje za smanjenje gubitaka vode
- pri održavanju vozila i radnih strojeva jasno razgraničiti vrste poslova koji se obavljaju u vlastitoj radionici od usluga ovlaštenih servisa
- preispitati opravdanost financiranja troškova naknade platnih usluga umjesto obveznika plaćanja računa za vodne usluge
- financiranje aktivnosti sportskih, civilnih i drugih udruga i subjekata prepustiti jedinicama lokalne samouprave koje za njihovo financiranje provode javne natječaje ili ih financiraju iz svog proračuna
- općim aktima promicati potpunu i otvorenu konkurentnost
- objavljivati pozive za dostavu ponuda za nadmetanje u postupcima jednostavne nabave na mrežnim stranicama društava
- upućivati pozive na dostavu ponuda većem broju ponuditelja
- općim aktima definirati optimalne rokove za dostavu ponuda
- utvrditi niže pragove za nabavu usluga bez provedbe postupaka nabave, tj. općim aktom utvrditi manju vrijednost nabave usluga koje se nabavljaju izravnom pogodbom putem narudžbenica
- općim aktima utvrditi što se smatra opravdanim razlogom i nužnom potrebom za koju ne treba provoditi postupak nabave
- na mrežnim stranicama objavljivati opće akte kojima je uređena nabava usluga
- planove nabave objavljivati na mrežnim stranicama društava

- planom nabave obuhvatiti sve predmete nabave usluga čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- u registru ugovora navesti sve predmete nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn
- općim aktima detaljnije urediti procedure javne nabave od pripreme postupka javne nabave do kontrola u provođenju postupaka javne nabave
- pratiti i analizirati ostvarenje plana nabave
- općim aktima urediti sastavljanje okončanog obračuna ugovora zaključenih na temelju provedenih postupaka nabave
- općim aktima urediti obveze i odgovornosti pojedinih sudionika u postupcima planiranja nabave
- općim aktima propisati sadržaj zahtjeva za pokretanje jednostavne nabave i poziva na dostavu ponuda
- općim aktima utvrditi obvezu poštivanja osnovnih načela javne nabave u provođenju i ugovaranju nabave u odnosu na sve gospodarske subjekte
- općim aktima kao mjerilo za izbor najpovoljnije ponude navesti načelo postizanja najbolje vrijednosti za uloženi novac
- općim aktima utvrditi optimalne kombinacije mjerila za izbor najpovoljnije ponude za pojedinu vrstu nabave
- prije pokretanja postupka nabave istraživati tržište
- izabranim načinom nabave omogućiti najveću razinu konkurentnosti u danim okolnostima
- u postupcima jednostavne nabave poziv za dostavu ponuda upućivati većem broju gospodarskih subjekata
- pri nabavi usluga provoditi otvorene postupke javne nabave
- planom nabave zasebno planirati i provoditi postupke nabave za dodatna ulaganja na imovini
- podijeliti predmet nabave na grupe kako bi se omogućilo sudjelovanje većeg broja gospodarskih subjekata
- omogućiti veću razinu konkurentnosti za obavljanje usluga redovnog održavanja nerazvrstanih cesta te održavanja u zimskim uvjetima (razmotriti tehničke specifikacije i posebne uvjete predmeta nabave)
- provjeravati je li provedba ugovora o javnoj nabavi u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji za nadmetanje i odabranom ponudom
- provoditi propisane postupke nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- sastavljati zapisnike o postupku otvaranja ponuda, zapisnike o pregledu i ocjeni ponuda te odluke o odabiru
- odrediti obvezni sadržaj zapisnika o postupku otvaranja, pregledu i ocjeni ponuda te odluke o odabiru
- ocjenjivati ponude prema objavljenim kriterijima odabira i dodjele
- u dokumentaciji o provedenim postupcima jednostavne nabave priložiti zahtjeve za pripremu i početak postupka nabave i obavijest o odabiru najpovoljnije ponude te izvješće o prikupljenim ponudama
- u dokumentaciji za nadmetanje navesti popis gospodarskih subjekata s kojim je predstavnik društva u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje
- općim aktima urediti obvezu prijavljivanja sukoba interesa i za jednostavne nabave
- utvrditi rokove za izjavljivanje žalbe u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi
- ugovorima o nabavi vanjskih usluga ugovoriti detaljne specifikacije usluga (vrste, količine, jedinične cijene, ukupnu vrijednost nabave)
- pratiti ostvarenje ugovora vrijednosno i količinski
- u troškovnicima detaljno specificirati usluge koje se nabavljaju

- omogućiti kontrolu naručenih i obavljenih usluga
- osigurati točnu, potpunu i provjerljivu računovodstvenu dokumentaciju
- pobrinuti se da iz računa za obavljene usluge bude jasno vidljiva detaljna specifikacija vrste, količine i cijene pruženih usluga
- ugovorima za nabavu vanjskih usluga utvrditi ugovorne kazne za slučaj neispunjavanja ili neodgovarajućeg ispunjavanja obveza
- zaključivati ugovore za sve jednostavne postupke nabave procijenjene vrijednosti usluga jednake ili veće od 20.000,00 kn
- ugovarati očekivanu razinu kvalitete usluge
- pri preuzimanju provjeravati kvalitetu isporučenih usluga
- pratiti provedbu ugovora o nabavi usluga
- sastavljati okončane obračune
- podmirivati obveze za obavljene usluge u ugovorenim rokovima
- ažurno voditi registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma
- u registrima ugovora navesti rok na koji su zaključeni ugovori, konačni datum pružanja usluge i konačni iznos isplaćen na temelju ugovora o javnoj nabavi
- pri sastavljanju objava javne nabave i godišnjih izvješća o javnoj nabavi, podatke o zaključenim ugovorima pravilno iskazivati.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba danih preporuka pridonijela većoj efikasnosti i učinkovitosti korištenja vanjskih usluga. Očekuje da će učinci biti ostvareni primjenom postupaka kojima bi se na najmanju mjeru svela mogućnost korupcije i postigla najveća moguća učinkovitost pri nabavi usluga. Poboljšanjem postupaka nabave usluga, društva imaju mogućnost smanjiti troškove, uz istodobno postizanje više razine produktivnosti, koristeći usluge najstručnijih pružatelja.