



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Svetovalne storitve v Mestni občini Celje



2022

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Svetovalne storitve v Mestni občini Celje

Številka: 324-8/2019/46

Ljubljana, 19. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Mestne občine Celje** (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018.

Glede učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve, računsko sodišče meni, da je občina ravnala **delno učinkovito**.

Glede **ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanja sredstev za svetovalne storitve** je računsko sodišče ugotovilo, da občina v letih od 2016 do 2018 ni imela vzpostavljenega postopka ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah. V internem aktu je imela sprejete le nekatere splošne usmeritve glede ravnanja pri porabi javnih sredstev, ni pa imela določene obveznosti opredelitve in utemeljitve potreb po posamezni svetovalni storitvi. Občina tudi ni razpolagala s pregledom oddanih svetovalnih storitev, prav tako ni vsaj splošno opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog. Sredstva za svetovalne storitve so bila v proračunu za posamezno leto načrtovana skoraj v vseh primerih pregledanih pogodb in naročilnic, vendar pa je bila v večini primerov obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve preveč splošna. Prav tako načrtovana sredstva večinoma niso temeljila na ugotovljenih potrebah in na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih. Občina je v tretjini pregledanih primerov vsaj delno utemeljila potrebo po posamezni svetovalni storitvi.

Glede **postopka oddaje svetovalnih storitev in vsebine sklenjenih pogodb in izdanih naročilnic za svetovalne storitve** je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v več kot polovici pregledanih primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v četrtini primerov je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezen, v 2 primerih pa storitev ni bila oddana po ustreznem postopku. Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih, vendar je bilo v nekaterih primerih dokumentiranje pomanjkljivo. Občina je v vseh pregledanih primerih določila skrbnika pogodbe oziroma naročilnice, v skoraj vseh primerih je ustrezno oziroma vsaj deloma ustrezno določila tudi predmet pogodbe oziroma naročilnice in ceno. V manjšem deležu pa je jasno določila tudi rok izvedbe storitve in druge obveznosti izvajalca ter vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora.

Glede **spremljanja in poročanja o izvajanju pogodb in naročilnic za svetovalne storitve** je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v vseh primerih pregledanih pogodb in naročilnic ustrezno spremljala izvajanje pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve. Občina je v večini primerov

pomanjkljivo poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitve porabe sredstev po proračunskih postavkah v zaključnem računu proračuna za posamezno leto. Občina tudi ni vsaj splošno poročala o izvajanju pogodb in naročilnic za svetovalne storitve.

Računsko sodišče je občini podalo več **priporočil** za izboljšanje učinkovitosti poslovanja, ni pa zahtevalo predložitve odzivnega poročila, saj je občina med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, sprejela ustrezne popravljalne ukrepe za odpravo razkritih nesmotrnosti oziroma ukrepe, ki bodo zmanjšali možnost nastajanja istovrstnih nesmotrnosti v prihodnje.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev občine	8
1.2.1 Osnovni podatki	8
1.2.2 Odgovorna oseba	9
1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih	9
1.3 Predstavitev predmeta revizije	10
1.3.1 Splošno o svetovalnih storitvah	10
1.3.2 Svetovalne storitve v občini	13
1.4 Revizijski pristop	13
1.5 Omejitve pri reviziji	14
2. Ugotovitve	15
2.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanje sredstev za svetovalne storitve	15
2.1.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah	15
2.1.2 Načrtovanje sredstev za svetovalne storitve	18
2.1.3 Opredelitev in utemeljitev potreb po svetovalnih storitvah pred oddajo posameznih svetovalnih storitev	23
2.2 Oddaja svetovalnih storitev	24
2.2.1 Postopek oddaje svetovalne storitve	25
2.2.1.1 Postopki oddaje storitev in dokumentacija za javno naročilo	28
2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev	32
2.2.2 Vsebina pogodbe za svetovalne storitve	33
2.2.2.1 Predmet storitve	36
2.2.2.2 Cena storitve	37
2.2.2.3 Obveznosti izvajalca in rok izvedbe storitev	38
2.2.2.4 Skrbnik pogodbe ter določbe o izvajanju nadzora in zavarovanju obveznosti	39
2.3 Spremljanje in poročanje o izvajanju svetovalnih storitev	40
2.3.1 Spremljanje izvajanja pogodbe za svetovalne storitve	40
2.3.2 Poročanje o izvajanju pogodb za svetovalne storitve in o porabi sredstev za svetovalne storitve	41
3. Mnenje	46
4. Priporočila	48

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Mestne občine Celje v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 12. 6. 2019.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si glede na cilj revizije zastavili glavno vprašanje, **ali je bila občina učinkovita pri porabi sredstev za svetovalne storitve**. Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- **ali je bila občina učinkovita pri ugotavljanju potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanju sredstev za svetovalne storitve;**
- **ali je bila občina učinkovita pri oddaji svetovalnih storitev;**
- **ali je bila občina učinkovita pri spremljanju in poročanju o izvajanju svetovalnih storitev.**

Mnenje o učinkovitosti poslovanja občine smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljeni v nadaljevanju poročila (povezava s točkami 2.1, 2.2 in 2.3). Poslovanje občine smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njeno poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, kot neučinkovito, če njeno poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, v vseh ostalih primerih pa smo poslovanje občine ocenili kot delno učinkovito.

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-8/2019/4.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Osnovni podatki

Podatke o velikosti občine, organih občine in občinski upravi na dan 31. 12. 2018 ter o skupnih prihodkih in odhodkih občine v letih 2016, 2017 in 2018 prikazujeta Tabela 1 in Tabela 2.

Tabela 1 Podatki o velikosti in organih občine na dan 31. 12. 2018

Število prebivalcev ¹⁾	48.951
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2018:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	33 članov
• nadzorni odbor	7 članov

Opomba: ¹⁾ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/si/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2019; 6. 7. 2022.

²⁾ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1 in 30/18) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

Tabela 2 Podatki o občinski upravi ter skupnih prihodkih in odhodkih občine za leta 2016, 2017 in 2018

	Leto		
	2016	2017	2018
Občinska uprava na dan 31. 12.			
• sistemizirana delovna mesta	205 ¹⁾	175 ²⁾	181 ²⁾
• zasedena delovna mesta	144 ³⁾	144 ³⁾	144 ⁴⁾
Prihodki občine, v EUR	45.353.662 ⁵⁾	46.996.568 ⁶⁾	49.118.784 ⁷⁾
Odhodki občine, v EUR	46.372.577 ⁵⁾	47.946.481 ⁶⁾	51.641.588 ⁷⁾

Opomba: ¹⁾ Vključenih je tudi 26 sistemiziranih delovnih mest v Medobčinskem inšpektoratu in redarstvu Mestne občine Celje, Občine Laško, Občine Štore in Občine Žalec (v nadaljevanju: medobčinski inšpektorat).

²⁾ Vključenih je tudi 27 sistemiziranih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu.

³⁾ Vključenih je tudi 23 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu.

⁴⁾ Vključenih je tudi 22 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu.

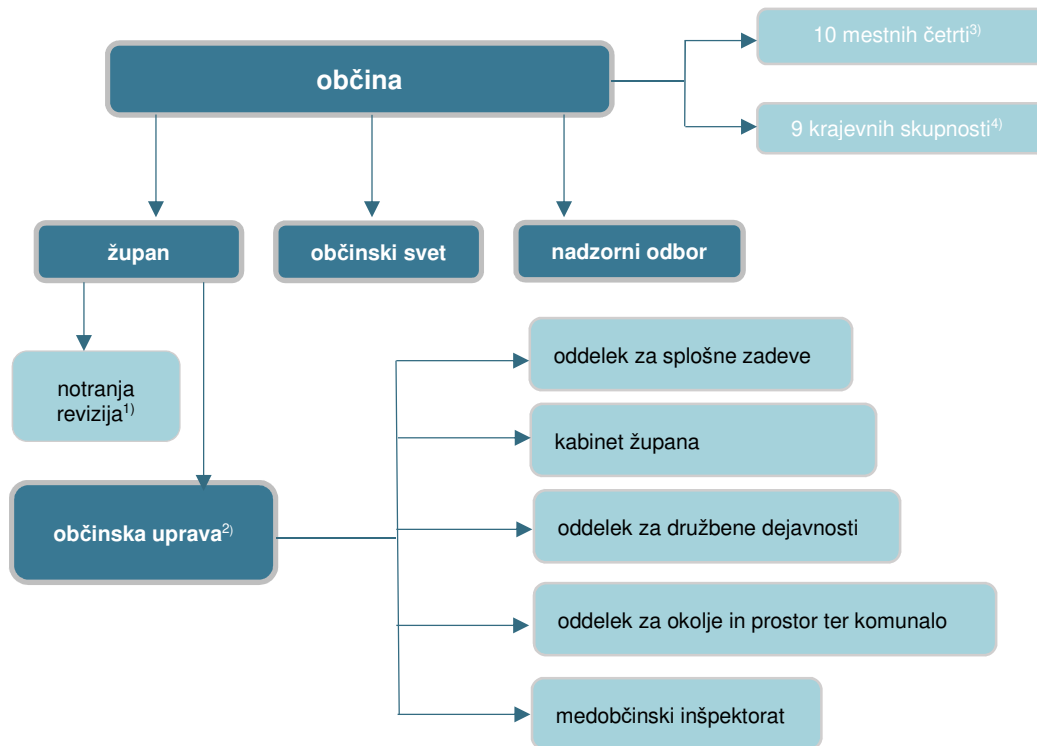
⁵⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Celje za leto 2016 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2016; Uradni list RS, št. 14/17; objavljena je informacija, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2016 sprejet).

⁶⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Celje za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017; Uradni list RS, št. 24/18; objavljena je informacija, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2017 sprejet).

⁷⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Celje za leto 2018 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2018; Uradni list RS, št. 26/19; objavljena je informacija, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2018 sprejet).

Slika 1 prikazuje organizacijsko strukturo občine na dan 31. 12. 2018.

Slika 1 Organizacijska struktura občine na dan 31. 12. 2018



Opomba: ¹⁾ V skladu z 22. členom Odloka o organizaciji in delovnem področju Občinske uprave Mestne občine Celje (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju OU; Uradni list RS, št. 33/17) je notranja revizija neodvisna organizacijska enota občinske uprave, ki je podrejena neposredno županu.

²⁾ Občinsko upravo vodi direktor občinske uprave. V skladu s 17. členom odloka o organizaciji in delovnem področju OU se naloge občinske uprave opravljajo v 5 organih občinske uprave.

³⁾ Center, Dečkovo naselje, Dolgo polje, Gaberje, Hudinja, Kajuh, Lava, Nova vas, Savinja, Slavko Šlander; mestne četrti so pravne osebe.

⁴⁾ Aljažev hrib, Ljubečna, Medlog, Ostrožno, Pod gradom, Škofja vas, Šmartno v Rožni dolini, Teharje, Trnovlje; krajevne skupnosti so pravne osebe.

Vir: podatki občine, Statut Mestne občine Celje (Uradni list RS, št. 106/13, 93/15), odlok o organizaciji in delovnem področju OU.

1.2.2 Odgovorna oseba

Za učinkovitost poslovanja občine je odgovoren župan v skladu s svojimi pooblastili.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Bojan Šrot, župan občine.

1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih

Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih za leta 2016, 2017 in 2018 prikazuje Tabela 3.

Tabela 3 Proračunski dokumenti za leta 2016, 2017 in 2018

Proračunski dokument	Sprejet v Uradnem listu RS, št.	Objavljen v Uradnem listu RS, št.
Leto 2016		
Sklep o začasnem financiranju Mestne občine Celje v obdobju januar–marec 2016	16. 11. 2015	93/15
Odlok o proračunu Mestne občine Celje za leto 2016	22. 3. 2016	22/16
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Mestne občine Celje za leto 2016	11. 10. 2016	66/16
Zaključni račun proračuna občine za leto 2016	14. 3. 2017	14/17
Leto 2017		
Odlok o proračunu Mestne občine Celje za leto 2017	20. 12. 2016	83/16
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Celje za leto 2017	26. 9. 2017	54/17
Zaključni račun proračuna občine za leto 2017	3. 4. 2018	24/18
Leto 2018		
Odlok o proračunu Mestne občine Celje za leto 2018	12. 12. 2017	74/17
Odlok o rebalansu proračuna Mestne občine Celje za leto 2018	26. 6. 2018	44/18
Zaključni račun proračuna občine za leto 2018	16. 4. 2019	26/19

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o svetovalnih storitvah

Svetovalne storitve se v teoriji in praksi obravnavajo kot raznovrstna pogodbeni razmerja, v katerih naročnik naroči, izvajalec, ki ima neko posebno strokovno znanje, pa poda strokovno mnenje oziroma nasvet na določenem področju oziroma o določenih vprašanjih, vključujejo pa lahko tudi druge s svetovanjem vsebinsko povezane strokovne naloge. Temeljni element svetovalne storitve naj bi bil, da ima zunanji svetovalec neko strokovno znanje, na podlagi katerega lahko naročniku svetuje na določenem področju oziroma za rešitev določenega vprašanja v zameno za plačilo.

Predpisi s področja javnih financ in lokalne samouprave ne opredeljujejo terminov svetovalna storitev in svetovalna pogodba ter ne določajo posebnih omejitev pri porabi sredstev za ta namen. V Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava⁵ ki med drugim določa način evidentiranja in izkazovanja odhodkov in drugih izdatkov, je v prilogi Enotni kontni načrt za izkazovanje odhodkov za namen svetovalnih storitev med

⁵ Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15, 84/16, 75/17 in 82/18.

podskupino kontov 402 – Izdatki za blago in storitve določen podkonto 402008 – Računovodske, revizorske in svetovalne storitve, vendar pa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava pojma svetovalne storitve podrobneje ne definira. Svetovalna pogodba kot poseben tip pogodbe tudi ni urejena v Obligacijskem zakoniku⁶. Na nekaterih področjih pa je opravljanje dejavnosti, ki vključujejo tudi svetovalne storitve, predmet posebne zakonske ureditve (na primer Zakon o odvetništvu⁷ ureja opravljanje dejavnosti odvetništva in v 2. členu določa, da odvetnik v okviru opravljanja odvetniškega poklica pravno svetuje, zastopa in zagovarja stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi, sestavlja listine in zastopa stranke v njihovih pravnih razmerjih).

Občino pri sklepanju pogodb zavezujejo pravila poslovanja za javni sektor, ki so v razmerju do splošne ureditve obligacijskih razmerij specialna in jih določajo javno-finančni predpisi. Občina lahko tako na podlagi 50. člena Zakona o javnih financah⁸ (v nadaljevanju: ZJF) prevzema obveznosti le s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno. V skladu s 141. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih) občina prevzema obveznosti s sklenitvijo pisnih pogodb, s podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe (na primer naročilnice), ali z izdajo posameznih pravnih aktov (na primer upravne in sodne odločbe ali sklepi). Obdobje, za katero se lahko sklepajo pogodbe, je odvisno od pravice prevzemanja obveznosti, ki jih določa odlok, s katerim je sprejet občinski proračun. Ta za vsako proračunsko leto posebej za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki jih neposredni uporabniki proračuna občine lahko prevzamejo v tekočem letu in zahtevajo plačilo v prihodnjih letih. Takšno prevzemanje obveznosti je možno le, če so sredstva za ta namen načrtovana že v proračunu tekočega leta (51. člen ZJF). Dovoljeno je le plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del, predplačila pa so mogoča le izjemoma (52. člen ZJF). Vsak izdatek iz proračuna mora imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pa je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi (54. člen ZJF).

Pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko občina sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju (53. člen ZJF). Pravila o postopkih javnega naročanja določa Zakon o javnem naročanju¹⁰ (v nadaljevanju: ZJN-3), ki za nekatere storitve določa izjeme, za katere se zakon ne uporablja (na primer pravne storitve v skladu s 4.č točko prvega odstavka 27. člena ZJN-3), oziroma za nekatere vrste storitev predvideva preprostejša pravila za

⁶ Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631. Zakonsko urejeni tipi pogodb, pod katere bi bilo v praksi najpogostejše možno uvrstiti posamezne svetovalne pogodbe glede na njihove značilnosti in vsebino obveznosti svetovalca, so predvsem mandatna pogodba in podjemna pogodba, ki sta urejeni v Obligacijskem zakoniku, ter pogodba o naročilu avtorskega dela, ki je urejena v Zakonu o avtorski in sorodnih pravicah (Uradni list RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 68/08, 110/13, 56/15 in 63/16 – ZKUASP).

⁷ Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US in 46/16.

⁸ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

⁹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 99/09 – ZIPRS1011, 3/13 in 81/16.

¹⁰ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 31. 3. 2016 veljal Zakon o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-2; Uradni list RS, št. 12/13 – uradno prečiščeno besedilo, 19/14, 90/14 – ZDU-11 in 91/15 – ZJN-3), od 1. 4. 2016 dalje pa velja novi ZJN-3.

njihovo oddajo (na primer za socialne in druge posebne storitve v skladu s 97. členom ZJN-3), vsebuje pa tudi določbe glede meril v postopku oddaje svetovalnih storitev (84. člen ZJN-3¹¹).

Svetovalne storitve se lahko izvajajo na različnih področjih¹². Kot svetovalne storitve smo šteli pogodbeno razmerja, v katerih je zunanji izvajalec občini kot naročniku podal strokovno mnenje oziroma nasvet na določenem področju oziroma o določenih vprašanjih, kot tudi pogodbeno razmerja, ki vključujejo tudi druge s svetovanjem vsebinsko povezane strokovne naloge.

Na podlagi navedenega smo za potrebe revizije opredelili, da so svetovalne storitve v občini:

- storitve pravnega svetovanja (priprava nasvetov in mnenj, udeležba na sestankih) in zastopanja občine v različnih postopkih (pred sodišči, drugimi upravnimi organi);
- priprava drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine:
 - nasveti in mnenja pri izvedbi različnih poslov, postopkov in projektov občine,
 - nasveti in mnenja glede vsebine različnih dokumentov občine – splošnih aktov občine (na primer predpisi, interni akti občine), posamičnih aktov (na primer sklepi, odločbe), pogodb;
- priprava, izvedba in sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine, in sicer:
 - javnih natečajev in razpisov,
 - javnega naročanja, javno-zasebnih partnerstev in podelitev koncesij,
 - zadolževanja,
 - dodelitve transferov,
 - drugih postopkov, povezanih z izvajanjem nalog občine;
- priprava različnih dokumentov občine:
 - splošnih aktov občine (občinski odloki, pravilniki),
 - pogodb in drugih listin (na primer dopisi, vloge za sofinanciranje, zemljiškoknjižni predlogi),
 - posamičnih aktov občine (na primer sklepi, odločbe),
 - investicijske dokumentacije in njenih novelacij (dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova, investicijski program),
 - dokumentov dolgoročnega načrtovanja (strategije, plani, programi),
 - revizijskih in drugih poročil o poslovanju občine in pravnih oseb, katerih ustanoviteljica je občina,
 - predstavitev oziroma prezentacij (za organe občine oziroma za udeležence različnih dogodkov) ter izjav za medije,
 - priprava in vodenje različnih evidenc občine.

¹¹ V skladu s četrtem odstavkom 84. člena ZJN-3 naročnik za oddajo javnega naročila svetovalnih storitev ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila.

¹² V Standardni klasifikaciji dejavnosti – SKD 2008 in Pojasnilih k Standardni klasifikaciji dejavnosti – SKD 2008, ki sta prilogi Uredbe o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/07 in 17/08), so kot dejavnosti svetovanja na primer navedene naslednje dejavnosti: svetovanje o računalniških napravah in programih, podjetniško in poslovno svetovanje, svetovanje, povezano z arhitekturnim in tehničnim projektiranjem, svetovanje pri naložbah, hipotekah, svetovanje pri prodaji, nakupu in najemu nepremičnin, odvetništvo in drugo pravno svetovanje in zastopanje, svetovanje na področju varovanja, ekologije, agronomije, gozdarstva in podobno.

1.3.2 Svetovalne storitve v občini

Občina je pripravila seznam¹³ pogodb in naročilnic za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018. Iz seznama izhaja, da je občina v tem obdobju sklepala pogodbe in izdajala naročilnice za različne vrste svetovalnih storitev. Tabela 4 prikazuje podatke o sklenjenih pogodbah in izdanih naročilnicah za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter skupen znesek odhodkov po vrstah svetovalnih storitev v posameznem letu.

Tabela 4 Podatki o pogodbah in naročilnicah za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter skupen znesek odhodkov po vrstah svetovalnih storitev v posameznem letu

Vrsta svetovalne storitve	Število pogodb /naročilnic skupaj	Odhodki v EUR			
		leto 2016	leto 2017	leto 2018	skupaj
Storitve pravnega svetovanja in zastopanja občine v različnih postopkih	26	103.560	113.003	99.171	315.734
Priprava drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine	9	5.015	2.550	76.936	84.501
Priprava, izvedba in sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine	2	3.150	2.500	1.000	6.650
Priprava različnih dokumentov občine	38	83.091	210.544	231.986	525.621
Skupaj	75	194.816	328.597	409.093	932.506

Vir: podatki občine.

1.4 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018, smo pridobili na podlagi naslednjih metod in tehnik dela:

- proučevanje pravnih in strokovnih podlag s področja revizije,
- proučevanje dokumentacije, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve,
- proučevanje člankov in literature s področja revizije,
- intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami pri revidiranju,
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil revidiranja.

Preveritve smo izvedli na nestatistično določenem vzorcu 20 pogodb oziroma naročilnic, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ker imajo v skladu s 141. členom pravilnika o postopkih tudi naročilnice značaj pogodbe, jih v revizijskem poročilu po vsebini obravnavamo kot pogodbe za svetovalne storitve, v posameznih primerih, ko predstavljamo

¹³ Seznam pogodb in naročilnic za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018, z dne 24. 12. 2019 in dopolnitev seznama z dne 20. 1. 2021, z dne 30. 3. 2021 ter z dne 15. 6. 2021.

ugotovitve, izhajajoč iz vzorca pogodb in naročilnic, pa navedemo, če se ugotovitve nanašajo konkretno na naročilnice. Upoštevali smo poslovanje občine v obdobju, na katero se nanaša revizija, ter tudi vsa dejanja in aktivnosti občine (tudi pred letom 2016 in po letu 2018, če so bile povezane z odhodki, nastalimi v obdobju, na katero se nanaša revizija), ki so potrebne za učinkovito porabo sredstev za svetovalne storitve.

1.5 Omejitve pri reviziji

Izhajajoč iz seznama pogodb in naročilnic za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018, ki ga je pripravila občina, smo ugotovili, da je občina odhodke za svetovalne storitve izkazovala na več različnih podkontih¹⁴. Z vidika popolnosti predstavitve podatkov o sklenjenih pogodbah in izdanih naročilnicah za svetovalne storitve obstaja tveganje, da v reviziji nismo zajeli podatkov o vseh pogodbah in naročilnicah za svetovalne storitve, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju, na katero se nanaša revizija, saj smo v reviziji zaradi neenotnega izkazovanja teh odhodkov morali izhajati iz podatkov, ki jih je za namen te revizije pripravila občina.

¹⁴ Podkonti 402008 – Računovodske, revizorske in svetovalne pogodbe, 402011 – Storitve informacijske podpore uporabnikom, 402099 – Drugi splošni material in storitve, 402606 – Druga nadomestila za uporabo zemljišča, 402902 – Plačila po podjemnih pogodbah, 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih, 402999 – Drugi operativni odhodki, 410201 – Subvencioniranje obresti privatnim podjetjem in zasebnikom, 410218 – Subvencioniranje turističnih programov in promocijskih aktivnosti, 412000 – Tekoči transferi nepridobitnim organizacijam in ustanovam, 420401 – Novogradnje, 420402 – Rekonstrukcije in adaptacije, 420500 – Investicijsko vzdrževanje in izboljšave, 420501 – Obnove, 420800 – Študija o izvedljivosti projekta ter 420804 – Načrti in druga projektna dokumentacija.

2. Ugotovitve

2.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanje sredstev za svetovalne storitve

Občina je bila učinkovita pri ugotavljanju potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanju sredstev za svetovalne storitve v proračunu, če je:

- imela vzpostavljen postopek ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah (na primer z internimi akti je imela določene obveznosti glede načina opredelitve in utemeljitve potreb po storitvah);
- sredstva za svetovalne storitve v proračunu načrtovala na podlagi predhodno ustrezno opredeljenih in utemeljenih potreb (opredelitev in utemeljitev potreb po svetovalnih storitvah je ustrezna, če je občina vsaj splošno na ravni in za potrebe celotne občine opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog, in utemeljila, čemu te storitve potrebuje, če je pri utemeljitvi izhajala iz obstoječih podatkov o že opravljenih svetovalnih storitvah v preteklih letih in je pri opredelitvi proučila možnost njihove izvedbe v okviru delovnih mest v občinski upravi), načrtovana sredstva za svetovalne storitve v proračunu ustrezno obrazložila (občina je v proračunu navedla, za katere svetovalne storitve so načrtovana sredstva in v kakšnem obsegu), ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve pa je temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih (občina je navedla izračune in izhodišča, ki jih je uporabila pri določitvi okvirne ocene načrtovanih sredstev za svetovalne storitve);
- pred oddajo posamezne svetovalne storitve pisno podrobneje utemeljila potrebo po tej svetovalni storitvi (utemeljitev potrebe po posamezni svetovalni storitvi je vsebinsko ustrezna, če je občina že pri pripravi proračuna opredelila in utemeljila, čemu posamezno storitev potrebuje in zakaj za izvedbo potrebuje zunanjega izvajalca, oziroma če je opredelila in utemeljila potrebo po oddaji svetovalne storitve v postopku oddaje posamezne svetovalne storitve, če to ni bilo mogoče že pri pripravi proračuna, na primer če se med letom pojavi potreba po svetovalni storitvi, ki je ob pripravi proračunu ni bilo mogoče predvideti oziroma zanjo načrtovati sredstev).

2.1.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah

V 2. členu Zakona o lokalni samoupravi je določeno, da občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja svoje zadeve in izvršuje naloge, ki so nanjo prenesene z zakoni. Sredstva proračuna občine se v skladu z drugim odstavkom 2. člena ZJF uporabljajo le za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so določeni s predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje nalog in programov občine, v tretjem odstavku 2. člena ZJF pa je določeno, da je pri pripravi in izvrševanju proračuna treba spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. Naloge, ki jih mora izvajati občina, so različne tako po področjih delovanja in vsebini kot po specifičnosti strokovnega znanja, ki je potrebno za njihovo izvedbo, v vsakem primeru pa mora občina pri njihovi izvedbi ravnati gospodarno in učinkovito.

Predpisi s področja javnih financ in lokalne samouprave ne opredeljujejo terminov svetovalna storitev in svetovalna pogodba, je pa svetovalne storitve v občini mogoče razumeti kot tiste storitve,

ki jih izvede zunanji izvajalec in so občini v pomoč pri izvedbi posamezne naloge oziroma pri njenem nadaljnjem ravnanju oziroma so potrebne za njeno nadaljnje ravnanje. Gre torej za neke vrste podporne storitve pri izvajanju nalog občine, katerih oddaja je povezana s porabo javnih sredstev, zato je oddaja teh storitev zunanjim izvajalcem upravičena le v primeru, ko so storitve potrebne za izvajanje nalog občine in jih občina z razpoložljivimi kadrovskimi viri iz utemeljenih razlogov ne more izvesti v primerljivi kakovosti, na primer ker zaposleni v občinski upravi nimajo ustreznih strokovnih znanj, zaposlitev novih javnih uslužbencev v občinski upravi pa zaradi obsega tovrstnih storitev in specifičnosti strokovnih znanj, potrebnih za njihovo izvedbo, ne bi bila smiselna.

Da bi občina zmanjšala tveganje za nesmotrno porabo javnih sredstev, je pomembno, da ima vzpostavljen postopek ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah, na primer z internimi akti določene obveznosti glede načina opredelitve in utemeljitve potreb po storitvah. Pomembno je, da občina, preden se odloči oddati posamezno svetovalno storitev zunanjemu izvajalcu, utemelji, da to svetovalno storitev potrebuje in zakaj jo potrebuje, in prouči, ali je storitev nujno treba oddati zunanjemu izvajalcu ali pa bi jo lahko izvedla sama z zaposlenimi v občinski upravi. Šele če se izkaže, da občina oziroma zaposleni v občinski upravi iz utemeljenih razlogov ne zmorejo sami izvesti načrtovane naloge, jo je upravičeno oddati v izvedbo zunanjemu izvajalcu. Z vidika upravičenosti oddaje svetovalnih storitev praviloma občina zunanjim izvajalcem tudi ne bi smela oddajati vseh ključnih in ponavljajočih se nalog, ki bi jih morali opraviti zaposleni v občinski upravi v okviru sistemiziranih del in nalog, kot so na primer priprava in izvedba različnih postopkov (na primer javnih natečajev in razpisov, javnega naročanja, javno-zasebnih partnerstev in podelitve koncesij, zadolževanja, dodelitve transferov), priprava različnih dokumentov (na primer osnutkov pogodb, različnih dopisov, vlog za sofinanciranje), izdelava investicijske dokumentacije (na primer dokumenta identifikacije investicijskega projekta).

Vzpostavljen postopek ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah zmanjšuje tveganje, da bi občina zunanjim izvajalcem oddajala nepotrebna dela ali pa dela, ki bi jih lahko opravili oziroma bi jih morali opraviti zaposleni v občinski upravi v okviru sistemiziranih nalog, kar prispeva k učinkovitejšemu oddajanju svetovalnih storitev. Razlogi za oddajo storitev morajo biti dobro utemeljeni, da je jasno, katero storitev občina želi in zakaj je ne more izvesti z lastnimi viri. Utemeljitev bi morala izhajati tudi iz analize podatkov o oddaji svetovalnih storitev v preteklem letu in podatkov, pridobljenih na podlagi že izvedenih svetovalnih storitev v preteklih letih (na primer, ali obstajajo že pridobljena mnenja, ki bi se jih lahko uporabilo pri reševanju konkretne zadeve). Ustrezna utemeljitev je tudi osnova za oceno potencialnih stroškov in koristi oddaje svetovalne storitve ter za odločitve občine v nadaljnjem postopku oddaje storitev. Občina lahko na podlagi ustrezne utemeljitve izbere ustrezen način oddaje storitve (na primer določi vrsto postopka oddaje), utemeljeni razlogi pa pripomorejo tudi k ustrezni opredelitvi predmeta pogodbe (na primer, glede katerih vprašanj želi občina strokovno mnenje) in druge potrebne vsebine pogodbe (na primer pogodbeni kazni, nadzor in spremljanje izvajanja pogodbe).

Občina bi morala zagotavljati, da potrebe po svetovalnih storitvah vsaj splošno na ravni in za potrebe celotne občine opredeli in utemelji že pri pripravi proračuna, da na podlagi ugotovljenih potreb po svetovalnih storitvah, pregleda oddanih svetovalnih storitev v preteklem obdobju ter podatkov o povprečni porabi v preteklih letih ustrezno načrtuje sredstva za svetovalne storitve v proračunu (povezava s točko 2.1.2) ter da pred oddajo posamezne svetovalne storitve razloge za oddajo posamezne svetovalne storitve podrobneje opredeli in utemelji, če tega ni storila že pri pripravi proračuna, na primer če se med letom pojavi potreba po svetovalni storitvi, ki je v proračunu ni bilo mogoče predvideti in zanjo načrtovati sredstev (povezava s točko 2.1.3).

Občina je imela v letih od 2016 do 2018 sprejete le nekatere splošne usmeritve glede ravnanja zaposlenih, in sicer je Pravilnik o računovodskem in finančnem poslovanju¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodskem poslovanju) med pooblastili in odgovornostmi vodij oddelkov, skrbnikov proračunskih postavk in finančno-računovodskih delavcev določal gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatih ob najnižjih stroških (8., 10. in 11. člen).

Občina je imela v letih od 2016 do 2018 v internem aktu zapisane le splošne usmeritve, da naj zaposleni ravnaajo gospodarno in učinkovito, ni pa imela opredeljenih potrebnih ravnanj pristojnih oseb v postopkih izvrševanja proračuna in oddaje javnih naročil, na podlagi katerih bi pri načrtovanju proračuna (na primer z vzpostavitev sprotne pregleda svetovalnih storitev, ki jih je oddala zunanjim izvajalcem) in pred odločitvijo o oddaji storitev zunanjim izvajalcem (na primer prek izpolnitve kratkega obrazca na začetku postopka oddaje storitve) sistemsko določila obveznost opredelitve in utemeljitve potreb po storitvah. Ugotovili smo, da razen v 1 primeru iz predložene dokumentacije, pripravljene v postopku oddaje svetovalnih storitev, ne izhaja, da bi občina potrebo po posamezni svetovalni storitvi dejansko utemeljila.

Občina v letih od 2016 do 2018 ni imela vzpostavljenega postopka ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah.

Pojasnilo občine

Pred začetkom priprave proračuna se vsem pripravljavcem pošlje navodilo za pripravo proračuna občine, v katerem se opozori na zavezujoče predpise in ostale podatke, informacije in obrazložitve, ki jih je treba vključiti v proračunski dokument. Ob vsaki pripravi proračuna pa oddelki občinske uprave v okviru načrtovanja proračunskih sredstev načrtujejo, ugotavljajo in utemeljujejo potrebe po različnih svetovalnih storitvah. Tako na primer oddelek za splošne zadeve načrtuje sredstva za storitve pravnega svetovanja, potrebo po tovrstnih storitvah pa občina ugotavlja na primer na podlagi sodnih in drugih pravnih postopkov v teku, glede na fazo teh postopkov, na podlagi ocene, ali se postopki, iz katerih bi lahko izhajala finančna obveznost za občino, zaključujejo v posameznem proračunskem letu, pa tudi na podlagi pregleda realizacije stroškov teh storitev v preteklih proračunskih letih. Pri tem je treba upoštevati, da občina nima vpliva na potek sodnih postopkov – glede časa trajanja, števila opravljenih obravnav, ali in koliko izvedenskih mnenj bo treba pridobiti, ali in v kakšni višini bo nastala finančna obveznost za občino. Navedene aktivnosti so namreč v pretežni meri odvisne od subjektov, na katere občina nima vpliva (kot na primer sodišče).

Tudi v primeru, če se potreba po svetovalni storitvi, ki jo lahko izvede le zunanji izvajalec, ugotovi med letom, je treba potrebo utemeljiti po vnaprej znanem postopku. Ko zaposleni, ki pri svojem delu med letom ugotovi, da je v konkretni zadevi, ki jo obravnava oziroma vodi, potrebna zunanja strokovna pomoč, to najprej predstavi in utemelji neposredno nadrejenemu. Šele ko oziroma če nadrejeni oceni, da je smiselno in nujno potrebno pridobiti zunanjo strokovno pomoč, lahko zaposleni, ki rešuje konkretno zadevo, prične s preverjanjem trga. Ugotavljanje in utemeljevanje potreb poteka tudi v okviru sektorskih kolegijev.

¹⁵ Št. 410-17/2010 z dne 20. 10. 2010.

Opozarjamo, da iz predložene dokumentacije, ki se nanaša na pripravo proračuna, ne izhaja, da bi zaposleni v postopku priprave proračuna morali utemeljevati potrebe po svetovalnih storitvah. Tudi izhajajoč iz predložene dokumentacije, ki se nanaša na pregledane pogodbe in naročilnice, je bilo mogoče potrditi le v 1 primeru, da je občina pred uvrstitvijo sredstev v proračun delno utemeljila potrebo po svetovalni storitvi, in v 6 primerih, da je občina potrebo utemeljila v postopku oddaje svetovalne storitve, medtem ko v vseh ostalih primerih tega ni bilo mogoče potrditi.

Ukrep občine

Direktorica občinske uprave je 30. 11. 2022 izdala Navodilo za oddajo svetovalnih storitev¹⁶, v katerem je opredeljeno, kaj so svetovalne storitve ter postopek in način oddaje svetovalnih storitev, določeno pa je tudi, da mora javni uslužbenec pred izvedbo postopka utemeljiti potrebo po oddaji svetovalnih storitev in izpolniti obrazec za izvedbo naročila svetovalnih storitev, ki je priloga tega navodila. Iz obrazca za izvedbo naročila svetovalnih storitev mora biti med drugim razvidna utemeljitev potrebe po oddaji svetovalne storitve.

2.1.2 Načrtovanje sredstev za svetovalne storitve

Sredstva za svetovalne storitve občina načrtuje na veliko različnih proračunskih postavkah, med drugim tudi na postavkah, kjer so v osnovi načrtovana sredstva za druge storitve oziroma namene. Z vidika čim bolj natančne, upravičene, transparentne in posledično bolj učinkovite porabe javnih sredstev je pomembno, da občina sredstva za svetovalne storitve načrtuje v proračunu ter pri tem izhaja iz ustrezno opredeljenih in utemeljenih potreb po svetovalnih storitvah. Opredelitev in utemeljitev potreb po svetovalnih storitvah je ustrezna, če je občina vsaj splošno na ravni in za potrebe celotne občine opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog, če je utemeljila, čemu te storitve potrebuje, če je proučila možnost njihove izvedbe v okviru obstoječih delovnih mest v občinski upravi ter če je pri utemeljitvi potreb izhajala iz obstoječih podatkov o že opravljenih svetovalnih storitvah v preteklem letu ali v preteklem obdobju. Sredstva za svetovalne storitve mora tudi načrtovati na tak način, da je omogočeno stalno spremljanje porabe sredstev za te storitve. Takšno načrtovanje prispeva k optimizaciji načrtovanja vseh proračunskih sredstev, omogoča boljše spremljanje porabe sredstev ter tudi bolj pregledno in vsebinsko poročanje (povezava s točko 2.3).

Občina v letih od 2016 do 2018 ni v nobenem dokumentu vsaj splošno opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog.

Da bi občina lažje opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog in v kakšnem obsegu, in utemeljila, čemu jih potrebuje, bi morala imeti vzpostavljen sprotni pregled svetovalnih storitev, ki jih je oddala zunanjim izvajalcem, ki bi vključeval tudi svetovalne storitve, oddane v preteklem obdobju, in iz katerega bi izhajale že oddane svetovalne storitve, izvajalci, namen, obseg in veljavnost pogodbe oziroma naročilnice. Podatki o opravljenih svetovalnih storitvah bi občini služili kot osnova za oceno vrste in obsega svetovalnih storitev, ki bi jih lahko potrebovala

¹⁶ Št. 020-19/2022.

tudi v prihodnje. Prav tako bi ji pri načrtovanju sredstev svetovalnih storitev pomagala tudi proučitev možnosti lastne izvedbe teh storitev (na primer za storitve, ki so pogostejše, za neke ključne ali ponavljajoče se naloge) oziroma napotitve zaposlenih na izobraževanja, kjer bi pridobili ustrezna strokovna znanja za izvedbo posameznih nalog.

Občina ne razpolaga s pregledom svetovalnih storitev, ki jih je oddala zunanjim izvajalcem.

S tem, ko bi občina imela vzpostavljen pregled svetovalnih storitev, ki bi vključeval tudi proučitev možnosti lastne izvedbe, bi lahko tudi zmanjšala tveganje, da bi v proračunu načrtovala sredstva za storitve, ki bi jih lahko izvedla sama. Tak pregled pa bi lahko bil tudi podlaga za poročanje o izvajanju pogodb in naročilnic ter porabi sredstev za svetovalne storitve (povezava s točko 2.3.2).

Občina je sredstva za svetovalne storitve v proračunu za leto 2016 načrtovala na 6 proračunskih postavkah¹⁷, v proračunu za leto 2017 na 8 proračunskih postavkah¹⁸ in v proračunu za leto 2018 na 10 proračunskih postavkah¹⁹.

Tabela 5 prikazuje, v koliko izmed 20 pregledanih pogodb in naročilnic je občina sredstva za svetovalne storitve načrtovala v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018, v koliko primerih so načrtovana sredstva za svetovalne storitve temeljila na ugotovljenih potrebah, v koliko primerih je ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih ter v koliko primerih je občina v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 ustrezno obrazložila načrtovana sredstva za svetovalne storitve.

Tabela 5 Načrtovanje sredstev za svetovalne storitve v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018

	da	ne	delno
Sredstva so bila načrtovana v proračunu	19	1	0
V proračunu načrtovana sredstva so temeljila na ugotovljenih potrebah	0	19	1
Ocena v proračunu načrtovanih sredstev je temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih	0	20	0
Obrazložitev v proračunu načrtovanih sredstev je bila ustrezna	1	1	18

Vir: proračuni za leta 2016, 2017 in 2018.

¹⁷ 040307 – Sodni stroški in pravde, 160201 – Projektna dokumentacija, 180319 – Investicijsko vzdrževanja – kultura, 180510 – Investicijsko vzdrževanje – šport, 190205 – Investicijsko vzdrževanje, 190309 – Investicijsko vzdrževanje in obnove.

¹⁸ 010101 – Materialni stroški občinskih organov, 040307 – Sodni stroški in pravde, 130214 – Ureditev mreže kolesarskih povezav v Mestni občini Celje, 130215 – Celostne teritorialne naložbe – trajnostna mobilnost, 130220 – Novogradnje kolesarske infrastrukture, 140307 – Turistična aktivnost, 150102 – Greenersites, 150103 – Energetska obnova javnih objektov.

¹⁹ 040307 – Sodni stroški in pravde, 060314 – Materialni stroški, 130214 – Ureditev mreže kolesarskih povezav v Mestni občini Celje, 130215 – Celostne teritorialne naložbe – trajnostna mobilnost, 130220 – Novogradnje kolesarske infrastrukture, 140307 – Turistična aktivnost, 150102 – Greenersites, 150103 – Energetska obnova javnih objektov, 160205 – Posodabljanje evidence nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč, 160320 – Objekti in ostale investicije.

Ugotovili smo, da:

- so bila v skoraj vseh primerih sredstva za svetovalne storitve načrtovana v proračunih za leto 2016, 2017 oziroma 2018, v 1 primeru pa tega ni bilo mogoče potrditi, saj iz proračuna za leto 2018 ne izhaja, da so bila sredstva načrtovana tudi za namen, za katerega je bila sklenjena pogodba;
- v proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve, razen v 1 primeru, niso temeljila na ugotovljenih potrebah;
- v nobenem primeru ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu ni temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih; iz proračuna za posamezno leto niti iz drugega dokumenta namreč ne izhaja, kaj je bila osnova za višino načrtovanih sredstev za posamezen namen, niti niso v proračunu za posamezno leto predstavljeni izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za posamezen namen;
- je le v 1 primeru obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za leto 2018 bila ustrezna, v 1 primeru²⁰ pa obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve ni bila ustrezna, saj iz proračuna za leto 2018 ni razvidno, da so bila sredstva za namen, za katerega je bila sklenjena pogodba, dejansko načrtovana v proračunu, v vseh ostalih primerih pa je bila obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za posamezno leto delno ustrezna; v 9 primerih je bila obrazložitev načrtovanih sredstev na proračunski postavki preveč splošna, saj je bilo sicer navedeno, da so sredstva načrtovana tudi za posamezne svetovalne storitve, vendar pa je bil naveden le skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki, v 9 primerih pa je iz obrazložitev posebnega dela proračuna za posamezno leto (iz obrazložitev proračunskih postavk) sicer izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere so bila sredstva načrtovana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni²¹, vendar ni bilo jasno razvidno, da so bila na proračunski postavki dejansko načrtovana tudi sredstva za svetovalne storitve.

Pojasnilo občine

Pogodba za poslovno sodelovanje in svetovanje je bila sklenjena avgusta 2018, tako da občina pri pripravi proračuna za leto 2018, ki ga je začela načrtovati že avgusta 2017, še ni mogla vedeti, da bo potrebovala zunanjega strokovnjaka s specifičnim strokovnim znanjem.

V proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve temeljijo na ugotovljenih in utemeljenih potrebah, ocenjena višina načrtovanih sredstev iz tega naslova pa je prav tako rezultat predhodno pripravljenih izračunov ter izhaja iz vnaprej znanih izhodišč in javno objavljenih tarif in cenikov, upoštevajo pa se tudi podatki iz predhodnega leta (na primer vrednosti sorodnih storitev).

Glede pogodbe za poslovno sodelovanje in svetovanje ni bilo mogoče potrditi, da so bila sredstva načrtovana oziroma porabljena za navedeni namen, saj tudi iz zaključnega računa proračuna občine

²⁰ Pogodba za poslovno sodelovanje in svetovanje v vrednosti 1.000 EUR na mesec.

²¹ Na primer pogodba za izdelavo Strategije razvoja in trženja turizma Mestne občine Celje za obdobje 2019–2023; iz obrazložitve proračunske postavke 140307 – Turistična aktivnost v proračunu za leto 2018 izhaja, da so sredstva namenjena med drugim tudi izvajanju nalog na področju razvoja turizma in podeželja v občini.

za leto 2018 (iz obrazložitve porabe sredstev na proračunski postavki 060314 – Materialni stroški) ne izhaja, da so bila sredstva načrtovana oziroma porabljena za navedeni namen. Izhajajoč iz predložene dokumentacije, ki se nanaša na pregledane pogodbe in naročilnice, je bilo mogoče le v 1 primeru potrditi, da je občina pred uvrstitvijo sredstev v proračun delno utemeljila potrebo po svetovalni storitvi, v nobenem primeru pa ni bilo mogoče potrditi, da je ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih, saj iz proračuna za posamezno leto ali iz drugega dokumenta ne izhaja, kaj je bila osnova za višino načrtovanih sredstev za posamezen namen (na primer, da so osnova podatki preteklega leta), niti niso v proračunu za posamezno leto predstavljeni izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za posamezen namen.

V nadaljevanju predstavljamo primer načrtovanja sredstev v proračunu za posamezno leto, pri katerem smo šteli, da je bila obrazložitev le delno ustrezna, ker je občina le splošno navedla, za katere namene so načrtovana sredstva, ter je navedla le skupen obseg načrtovanih sredstev na posamezni proračunski postavki.

Primer 1 – Načrtovanje sredstev za zastopanje in pravno svetovanje v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je sredstva za zastopanje in pravno svetovanje načrtovala v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 na proračunski postavki 040307 – Sodni stroški in pravde, za katero je odgovoren oddelek za splošne zadeve.

V vseh 3 letih je občina v obrazložitvi navedene proračunske postavke navedla vsebinsko enako obrazložitev, in sicer da so planirana sredstva na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih namenjena plačilu odškodnin, ki izvirajo iz sodnih postopkov ali izvensodnih poravnjav, plačilu pravnih stroškov, izhajajočih iz sodnih postopkov, plačilom raznim sodnim izvedencem in cenilcem v postopkih pred sodišči in podobno. Poleg tega je navedla, da so na podkontu 4029201 – Stroški odvetniških storitev stroški načrtovani kot posledica angažiranja odvetnikov v postopkih pred sodišči, na podkontu 4029202 – Stroški notarskih storitev pa so načrtovani za namen plačila notarskih storitev, predvsem overitev podpisov na pogodbah in ostalih zemljiškoknjižnih listinah. Občina je navedla le skupen znesek vseh načrtovanih sredstev na proračunski postavki, in sicer 846.000 EUR v proračunu za leto 2016, 587.000 EUR v proračunu za leto 2017 oziroma 190.000 EUR v rebalansu proračuna za leto 2017 in 289.000 EUR v proračunu za leto 2018.

Pojasnilo občine

Sestavni del proračuna sta tudi splošni del proračuna in ekonomska klasifikacija, ki prikazuje namene porabe sredstev do ravni kontov, in sicer do analitične ravni, torej prikazuje tudi, za katere svetovalne storitve se načrtujejo sredstva na posamezni proračunski postavki in kakšna je višina teh načrtovanih sredstev za posamezen namen. V obrazložitvi proračunske postavke je naveden skupen znesek načrtovanih sredstev, vendar pa so se sredstva načrtovala in ugotavljala ločeno, kar je razvidno iz ekonomske klasifikacije: podkonti 402920 – Sodni stroški – pravde, 4029201 – Sodni stroški – odvetniške storitve in 4029202 – Sodni stroški – notarji.

Iz ekonomske klasifikacije izhaja, da so se sredstva načrtovala tako na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih kot tudi na ravni sedemmestnih podkontov, med drugim sedemmestnega podkonta 4029201 – Stroški odvetniških

storitev, pri čemer vrednost načrtovanih sredstev na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih ne predstavlja seštevka vrednosti po posameznih sedemmestnih podkontih. Prav tako iz obrazložitev posebnega dela proračuna izhaja, da se na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih načrtujejo sredstva v okviru različnih proračunskih postavk (na primer tudi na proračunski postavki 04039003 – Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem). Glede na navedeno iz obrazložitev proračuna za posamezno leto tudi ob upoštevanju obrazložitev splošnega dela proračuna in ekonomske klasifikacije ni bilo mogoče jasno ugotoviti, za katere svetovalne storitve je občina načrtovala sredstva na proračunski postavki 040307 – Sodni stroški in pravde in kakšna je višina načrtovanih sredstev za te storitve.

Iz predložene dokumentacije občine ne izhaja, da bi občina, preden je sredstva za zastopanje in pravno svetovanje načrtovala v proračunu za posamezno leto, utemeljila oziroma ugotavljala potrebe po tovrstnih storitvah, prav tako iz proračuna za posamezno leto ali drugega dokumenta ne izhajajo izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za tovrstne storitve.

Pojasnilo občine

Osnova za določitev višine načrtovanih sredstev za storitve zastopanja in pravnega svetovanja, za katere je sklenila pogodbo z zunanjim izvajalcem, je bila realizacija na proračunski postavki v preteklem letu.

Obrazložitev načrtovanih sredstev za zastopanje in pravno svetovanje je bila v proračunih za posamezno leto le delno ustrezna, saj je občina le splošno navedla, da so sredstva načrtovana med drugim tudi za storitve odvetnikov v postopkih pred sodišči ali drugimi državnimi organi, ter je navedla le skupen obseg načrtovanih sredstev na proračunski postavki.

Z vidika transparentnega načrtovanja in transparentne porabe sredstev za svetovalne storitve bi morala občina v proračunu za posamezno leto vsaj okvirno navesti, za katere svetovalne storitve načrtuje sredstva na posamezni proračunski postavki, oceno načrtovanih sredstev za posamezen namen ter okvirna izhodišča in izračune za oceno načrtovanih sredstev. To je še toliko bolj pomembno, ko je obseg načrtovanih sredstev na proračunskih postavkah materialno pomemben, občina pa na posamezni proračunski postavki in v okviru posameznega konta načrtuje sredstva za več vsebinsko različnih storitev oziroma namenov (na primer na isti proračunski postavki kot je načrtovala sredstva za zastopanje in pravno svetovanje, je občina načrtovala tudi sredstva za notarske storitve, storitve sodnih izvedencev, odškodnine in plačila pravnih stroškov).

Ker je občina v proračunu za posamezno leto v večini primerov le splošno navedla, za katere storitve so bila sredstva načrtovana na posamezni proračunski postavki, in ker je navedla le skupen obseg načrtovanih sredstev na posamezni proračunski postavki, ni bilo mogoče ugotoviti obsega načrtovanih sredstev za posamezne namene, s tem pa je bila tudi onemogočena presoja, ali je bilo prevzemanje obveznosti v skladu s sprejetim proračunom. Tako načrtovanje pa tudi ni najbolj ustrezna osnova za učinkovito in sprotno spremljanje porabljenih sredstev ter poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve. Z vidika večje transparentnosti ter učinkovitejšega spremljanja in poročanja o porabi bi občina sredstva za svetovalne storitve lahko načrtovala na ločenih in vsebinsko primernejših podkontih. Pričakovati je sicer, da občina ob pripravi proračuna za posamezno leto še ne more natančno vedeti, katere svetovalne storitve bo dejansko potrebovala oziroma za katere

storitve oziroma naloge bo potrebovala pomoč zunanjih izvajalcev, zato je v proračunu težko načrtovati višino sredstev za vse storitve oziroma namene, vendar pa bi kljub temu občina vsaj v nekaterih primerih morala bolj podrobno obrazložiti načrtovane namene in višino načrtovanih sredstev za posamezen namen (na primer v primeru storitev zastopanja in pravnega svetovanja, za katere je sklenjena večletna pogodba), v primeru večjih investicijskih ali novih projektov, za izvedbo katerih vnaprej ve, da jih sama ne bo mogla izvesti, pa bi v obrazložitvah proračuna, kjer so sicer na proračunskih postavkah načrtovana sredstva za te projekte, lahko navedla vsaj, da ocenjuje, da bo za izvedbo potrebovala pomoč oziroma svetovanje zunanjih izvajalcev, zato del sredstev načrtuje tudi za ta namen, ter navedla okvirno višino načrtovanih sredstev za ta namen.

2.1.3 Opredelitev in utemeljitev potreb po svetovalnih storitvah pred oddajo posameznih svetovalnih storitev

Pred oddajo posamezne svetovalne storitve bi morala občina razloge za oddajo storitve podrobneje opredeliti in utemeljiti. Zato je pomembno, da je vzpostavljen tudi postopek za presojo, ali je za posamezen primer potrebno in smiselno pridobiti svetovanje zunanjega izvajalca oziroma zunanjo strokovno pomoč, na primer prek obveze po uporabi kratkega obrazca z ustrezno vsebino glede utemeljitev potreb po svetovalni storitvi pred začetkom konkretnega postopka oddaje (povezava s točko 2.1.1). Za vsako svetovalno storitev bi pred oddajo javnega naročila morala obstajati utemeljitev, iz katere bi bilo razvidno, zakaj občina storitev (po vrsti in obsegu) potrebuje ter zakaj je zaposleni v občinski upravi ne morejo izvesti sami in je za izvedbo potreben zunanji izvajalec ter zakaj so stroški z vidika koristi občine utemeljeni. Predlogi, da se določena dela oddajo zunanjim strokovnjakom, bi morali biti dokumentirani, tako da je omogočen učinkovit nadzor upravičenosti oddaje svetovalnih storitev.

Občina v letih od 2016 do 2018 ni imela vzpostavljenega postopka ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah (povezava s točko 2.1.1) ter tudi ni opredelila načina utemeljitve potreb po posamezni svetovalni storitvi, ki naj bi jo izvedel zunanji izvajalec (na primer, da mora odgovorna oseba sestaviti poseben dokument ali izpolniti kratek obrazec).

Pojasnilo občine

Znotraj občinske uprave se pri določenih zadevah (na primer pravnih zadevah) preverja, ali lahko določeno nalogo opravi javni uslužbenec sam, pri čemer se upošteva tudi siceršnja obremenjenost zaposlenega v določenem trenutku. Ponavadi se pri najemu zunanjega pravnega svetovanja najame zunanji strokovnjak le za posamezni segment konkretne zadeve.

Ustreznost utemeljitev potreb po posamezni svetovalni storitvi smo preverjali na vzorcu pogodb in naročilnic. Glede na to, da občina ni imela predvidenega posebnega dokumenta ali načina utemeljitve potreb po posamezni svetovalni storitvi, smo pri preveritvi upoštevali dokumentacijo iz postopka oddaje svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem. Tako smo šteli za ustrezno, če je občina v kateremkoli dokumentu v postopku oddaje svetovalne storitve pred sklenitvijo pogodbe oziroma izdajo naročilnice utemeljila potrebe po posamezni svetovalni storitvi in je bila utemeljitev potrebe po posamezni svetovalni storitvi tudi vsebinsko ustrezna.

Občina, razen v 7 primerih, pred sklenitvijo pogodbe oziroma izdajo naročilnice ni utemeljila potrebe po posamezni svetovalni storitvi. V nekaj primerih iz predložene dokumentacije izhaja, da je občina

zunanjim izvajalcem oddala storitve svetovanja glede posameznih konkretnih zadev, ki zaradi svoje vsebine dejansko potrebujejo specifična znanja, s katerimi občina lahko ne razpolaga v zadostni meri.

Občina je z zunanjimi izvajalci sklepala pogodbe oziroma jim izdajala naročilnice za različne svetovalne storitve, in sicer za storitve pravnega svetovanja in zastopanja občine v različnih postopkih, za pripravo drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine, za pripravo in izvedbo postopkov ter sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine ter za pripravo različnih dokumentov občine, kar prikazuje Tabela 4.

V odloku o organizaciji in delovnem področju OU je določeno, da so se naloge občinske uprave opravljale v 5 organih občinske uprave, med drugim tudi v oddelku za okolje in prostor ter komunalo. V odloku o organizaciji in delovnem področju OU je glede nalog, ki jih opravlja navedena notranja organizacijska enota, navedeno, da med drugim opravlja naloge, ki se nanašajo na pripravo in usklajevanje strokovnih osnov celovitega razvoja občine za obravnavo in odločanje na mestnem svetu, sodelovanje pri pripravi razvojnih programov ter strategij občine, koordiniranje dela, načrtovanje in vodenje investicij ter projektov občinskega pomena (2. točka 21. člena).

Izhajajoč iz vsebine oddanih svetovalnih storitev, bi lahko vsaj nekatere svetovalne storitve, ki jih je občina sicer oddala zunanjim izvajalcem, opravili javni uslužbenci, zaposleni v oddelku za okolje in prostor ter komunalo. Med dela, ki bi jih lahko opravili zaposleni v tej organizacijski enoti, sodijo, izhajajoč iz nalog, navedenih v odloku o organizaciji in delovnem področju OU, na primer priprava osnovne investicijske dokumentacije (dokument identifikacije investicijskega projekta).

Iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi občina pred oddajo posamezne svetovalne storitve sistemsko preverjala in utemeljila upravičenost oddajanja svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem. Z vidika spoštovanja načela gospodarnosti bi morala občina proučiti možnost, kako bi tudi v morebitnih primerih kadrovske okrnjenosti nekatere naloge vendarle lahko izvajala v okviru občinske uprave, ter, upoštevajoč stroške oddanih svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem, razmisliti o morebitni zaposlitvi dodatnih javnih uslužbencev.

Ukrep občine

V Navodilu za oddajo svetovalnih storitev je določeno, da mora javni uslužbenec pred izvedbo postopka utemeljiti potrebo po oddaji svetovalnih storitev in izpolniti obrazec za izvedbo naročila svetovalnih storitev, ki je priloga navodila. Iz obrazca za izvedbo naročila svetovalnih storitev mora biti med drugim razvidna utemeljitev potrebe po oddaji svetovalne storitve.

2.2 Oddaja svetovalnih storitev

V zvezi z učinkovitostjo pri oddaji svetovalnih storitev smo iskali odgovora na vprašanja, ali je:

- bila občina učinkovita pri izvedbi postopka oddaje posamezne svetovalne storitve;
- vsebina posameznih pogodb in naročilnic za svetovalne storitve omogočala varovanje interesov občine.

2.2.1 Postopek oddaje svetovalne storitve

Občina je bila učinkovita pri izvedbi postopka oddaje posamezne svetovalne storitve, če je:

- svetovalno storitev oddala po postopku javnega naročanja (če je predpisan) oziroma (če ni predpisan) v postopku oddaje svetovalne storitve drugače zagotovila konkurenco med ponudniki (vsaj s pridobitvijo ponudb ali drugim načinom preveritve cene in drugih pogojev naročila storitev pri različnih potencialnih ponudnikih);
- bila dokumentacija za javno naročilo pripravljena tako, da je ob upoštevanju načela gospodarnosti omogočala oddajo posamezne svetovalne storitve strokovno najustreznejšemu ponudniku (določbe dokumentacije za oddajo javnega naročila ne vplivajo na oziroma ne omejujejo konkurence med ponudniki, določene so strokovne reference, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci);
- postopek oddaje svetovalne storitve ustrezno dokumentirala, tako da je bilo omogočeno učinkovito spremljanje izvajanja oddanih svetovalnih storitev (dokumentacija o postopku vsebuje dokumente v skladu s pravili, ki urejajo javno naročanje, ter vse dokumente, pomembne za postopek in odločitve o oddaji svetovalne storitve).

Pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko občina sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju (53. člen ZJF). Ne glede na navedeno pa se za del storitev, ki bi jih lahko po vsebini uvrstili med svetovalne storitve, predpisi o javnem naročanju ne uporabljajo oziroma se uporabljajo le deloma. Uporaba teh predpisov je namreč odvisna tako od vrste storitev, ki se naročajo, kot tudi od ocenjene vrednosti javnega naročila.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 31. 3. 2016 pravila za postopke javnega naročanja urejal ZJN-2, od 1. 4. 2016 dalje pa velja ZJN-3. Tako ZJN-2 kot ZJN-3 določata omejeno uporabo pravil javnega naročanja za javna naročila pod določenimi mejnimi vrednostmi in dodatno za določene vrste storitev, med katere je mogoče uvrstiti tudi nekatere svetovalne storitve. V skladu z ZJN-2 se določila zakona niso uporabljala za javna naročila storitev pod mejno vrednostjo 20.000 EUR brez DDV ter za ta naročila ni bila potrebna javna objava, naročniki pa so imeli le obveznosti glede vodenja evidence o njihovi oddaji ter sporočanja statističnih podatkov o oddanih javnih naročilih (peti odstavek 24. člena ZJN-2)²². Javna objava pa tudi ni bila obvezna pri oddaji javnih naročil za storitve iz Seznama storitev B²³, pri katerih je moral naročnik v skladu z določili zakona upoštevati pravila o opredelitvi predmeta naročila oziroma tehničnih specifikacij in javno objaviti obvestilo o oddaji naročila (drugi odstavek 20. člena ZJN-2).

Tudi ZJN-3 je ohranil smiselno podobno ureditev evidenčnih javnih naročil in je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določal, da je za javna naročila storitev pod mejno vrednostjo 20.000 EUR brez DDV na splošnem področju naročnik dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter

²² Za tovrstna naročila po ZJN-2 in ZJN-3 v nadaljevanju uporabljamo pojem evidenčna javna naročila.

²³ Seznam je bil določen v prilogi Uredbe o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS, št. 18/07, 80/14, 87/14 – popr., 91/15 – ZJN-3 in 37/16), ki je veljala do 24. 5. 2016. Med storitve iz Seznama storitev B so se med drugim uvrščale pravne storitve po referenčnih številkah CPV od 79100000-5 do 79140000-7 oziroma referenčni številki CPC 861.

načelo transparentnosti, pri čemer mora voditi evidenco o oddaji evidenčnih naročil ter sporočati podatke o njihovi oddaji (drugi odstavek 21. člena ZJN-3). Zakon ne razmejuje več med storitvami iz Seznama storitev A in B, določa pa tako imenovane socialne in druge posebne storitve²⁴. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ZJN-3 določal, da se za oddajanje teh storitev določila ZJN-3 uporabljajo le, če je vrednost naročila na splošnem področju enaka ali presega znesek 750.000 EUR brez DDV, tudi v teh primerih pa so pravila oddaje, podobno kot prej pri storitvah iz Seznama storitev B, preprostejša. Naročnik, ki namerava oddati javno naročilo takšnih storitev, mora takšno namero vnaprej objaviti, upoštevati pa mora načela javnega naročanja, pravila o opredelitvi predmeta naročila oziroma tehničnih specifikacij ter pravila za objavo obvestil (97. in 98. člen ZJN-3). Za naročila socialnih in drugih posebnih storitev, katerih vrednost je nižja, pa morajo naročniki upoštevati določbe glede evidenčnih javnih naročil.

ZJN-3 v 27. členu določa tudi izjeme, za katere se ta zakon ne uporablja, ter kot eno od izjem določa javna naročila določenih pravnih storitev, med drugim tudi storitev pravnega zastopanja in svetovanja odvetnikov, ki so vezane na konkreten postopek v teku²⁵ oziroma na zadeve, za katere obstajajo konkretni indici in velika verjetnost, da bodo postale predmet takega postopka. Iz preambule direktive 2014/24/EU je mogoče razbrati, da naj izbira izvajalcev s postopki javnega naročanja v takih primerih ne bi bila mogoča oziroma primerna. Poenostavljena ureditev javnega naročanja nekaterih vrst storitev (storitve iz Seznama storitev B, socialne in druge posebne storitve) v pravnem redu Evropske unije pa temelji na oceni, da imajo nekatere kategorije storitev že zaradi svoje narave omejeno čezmejno razsežnost in posledično z vidika enotnega trga Evropske unije niso tako zanimive.

ZJN-3 pri tem določa tudi (smiselno enako pa je določal tudi ZJN-2), da naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona, prav tako pa ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.

Ne glede na to, kakšen postopek je za oddajo storitve predpisan, bi si občina morala prizadevati, da v postopku oddaje svetovalnih storitev, razen v primerih, ko za drugačno (neposredno) oddajo storitev obstajajo posebej utemeljeni razlogi, zagotovi čim večjo konkurenco med ponudniki. V takih pogojih je lažje doseči bolj ugodne pogoje za oddajo storitev (ugodnejšo ceno, boljšo kakovost), poleg

²⁴ Storitve, ki jih določata Priloga XIV Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (v nadaljevanju: direktiva 2014/24/EU; UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 65) in Priloga XVII Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014, str. 243), razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5. Med storitve se na primer uvrščajo tudi nekatere pravne storitve – pravne storitve, ki so zajete s kodami CPV od 79100000-5 (pravne storitve) do 79140000-7 (storitve pravnega svetovanja in informiranja) in 75231100-5 (upravne storitve, povezane s sodišči).

²⁵ Arbitražni ali upravni postopek v Republiki Sloveniji, državi članici, tretji državi ali pred mednarodno instanco za arbitražo ali upravni postopek ali sodni postopek pred sodišči ali javnimi organi Republike Slovenije, države članice ali tretje države ali pred mednarodnimi sodišči ali institucijami.

vpliva na učinkovitost porabe javnih sredstev pa zagotovitev večje stopnje konkurence med ponudniki vpliva tudi na preprečevanje korupcije in favoriziranja posameznih ponudnikov²⁶.

Ustreznost ravnanja glede načina obveščanja ponudnikov, opisa oziroma predstavitve javnega naročila in načina izbire izvajalcev je odvisna od vrste (predmeta) naročila in obstoja oziroma zainteresiranosti trga za pridobitev posla. Na splošno pa bi si občina zaradi zagotovitve čim bolj učinkovite porabe javnih sredstev morala prizadevati za čim večjo javnost postopkov in pritegnitev čim večjega kroga potencialnih ponudnikov k oddaji ponudb ter bi morala, v odvisnosti od tehničnih in drugih zahtev predmeta javnega naročila, vsaj pisno, telefonsko, prek interneta ali na drug ustrezen način preveriti ceno, reference in druge pogoje nabave predmeta naročila pri različnih potencialnih ponudnikih.

Dokumentacija, ki jo občina pripravi za oddajo javnega naročila (razpisna dokumentacija, povpraševanje občine oziroma povabilo občine ponudnikom za oddajo ponudb), mora biti pripravljena tako, da ob upoštevanju načela gospodarnosti omogoča oddajo posamezne svetovalne storitve strokovno najustreznejšemu ponudniku. Določila dokumentacije morajo biti takšna, da ne omejujejo konkurence, na primer s prekratki roki za predložitev ponudb, z nejasno določenimi zahtevami naročnika, ki onemogočajo pridobitev primerljivih ponudb, ali z določanjem zahtev za sodelovanje, ki niso sorazmerne s predmetom javnega naročila. Natančno je treba tudi opredeliti razpisne pogoje in merila za izbiro najugodnejše ponudbe, pri čemer je pomembna tudi določitev ustreznih strokovnih referenc, saj je to pogoj za kakovostno in strokovno opravljeno storitev. Četrty odstavek 84. člena ZJN-3 je v obdobju, na katero se nanaša revizija, namreč določal, da naročnik za oddajo javnega naročila svetovalnih storitev ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila. Pri tem bi bilo smiselno, da bi imela občina predpisane vsaj splošne usmeritve glede določitve meril in pogojev za oddajo posameznih vrst storitev (na primer vsaj tistih, ki se oddajajo najpogostejše) oziroma da bi pred oddajo posameznega javnega naročila utemeljila, zakaj so bila izbrana določena merila in pogoji.

Postopek oddaje svetovalnih storitev bi moral biti tudi ustrezno dokumentiran (občina bi morala imeti shranjene vse potrebne dokumente, povezane s posamezno sklenjeno pogodbo oziroma oddano naročilnico), tako da je omogočen učinkovit nadzor nad oddajo svetovalnih storitev. Dokumentacija o postopku oddaje svetovalne storitve bi morala obsegati vse dokumente v skladu s pravili, ki urejajo javno naročanje, ter vse dokumente, pomembne za postopek in odločitev občine (na primer uradni zaznamki o preverjanjih cen, povpraševanja, ponudbe, morebitni drugi zapisi). Ustrezno dokumentiranje poleg učinkovitega spremljanja izvajanja pogodbe ter s tem pravočasnega uveljavljanja pravic (povezava s točko 2.3.1) in učinkovitega nadzora (povezava s točko 2.3.2) občini omogoča tudi lažje in bolj vsebinsko opredeljevanje prihodnjih potreb po svetovalnih storitvah (povezava s točko 2.1).

Občina je imela v obdobju, na katero se nanaša revizija, sprejeto Navodilo o prejemu prijav in ponudb v postopkih javnega naročanja, zbiranja ponudb po evidenčnem postopku, razpisov in natečajev²⁷ (v nadaljevanju: navodilo o prejemu prijav in ponudb), ki je določalo pravila, po katerih se morajo

²⁶ Razlagalno sporočilo Komisije o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (UL C št. 179 z dne 1. 8. 2006, str. 2).

²⁷ Št. 020-9/2014 z dne 26. 11. 2014.

ravnati uslužbenci občinske uprave občine pri prejemu prijav in ponudb v postopkih javnega naročanja, zbiranja ponudb po evidenčnem postopku, razpisov ter natečajev. V tem navodilu je bilo med drugim določeno, da se v glavni pisarni občine zbirajo ponudbe v postopkih javnega naročanja in zbiranja ponudb po evidenčnem postopku, ki se shranjujejo v za to namenjen prostor (tretji odstavek 4. člena v povezavi s prvim odstavkom 2. člena). V primeru postopkov javnega naročanja mora po poteku roka za oddajo ponudb odgovorna oseba prejete ponudbe prevzeti v glavni pisarni, ob prevzemu pa podpiše izjavo o prevzemu ponudb (7. člen), v primeru zbiranja ponudb po evidenčnem postopku pa se prejete ponudbe posredujejo v oddelek, ki oddaja povpraševanje v evidenčnem postopku, prek redne interne pošte (12. člen).

2.2.1.1 Postopki oddaje storitev in dokumentacija za javno naročilo

Iz pregledanih pogodb in naročilnic je razvidno, da je občina svetovalne storitve oddala po postopkih javnega naročanja, neposredno oziroma kot evidenčna javna naročila, in sicer:

- v 1 primeru je storitve oddala neposredno, kot javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B);
- v 4 primerih je storitve oddala neposredno, kot pravne storitve, za katere se ZJN-3 ne uporablja (4.č točka prvega odstavka 27. člena ZJN-3);
- v preostalih 15 primerih je storitve oddala kot evidenčna javna naročila.

Občina je pri oddaji storitev kot evidenčna javna naročila v 10 primerih v postopku zbrala najmanj 2 ponudbi oziroma v večini primerov 3 ponudbe potencialnih ponudnikov, v 5 primerih pa je storitev s pogodbo oziroma z naročilnico oddala neposredno. Na kakšen drugačen način kot s pridobitvijo ponudb občina v postopkih ni preverjala cene in drugih pogojev naročila storitev pri različnih potencialnih ponudnikih. Podatke o postopkih oddaje svetovalnih storitev prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Postopek oddaje svetovalnih storitev

Vrsta postopka oddaje	Število postopkov	Postopki po načinu obveščanja ponudnikov		Storitev oddana po ustreznem postopku		
		način obveščanja	število postopkov	da	ne	delno
javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (storitve iz Seznama storitev B)	1	neposredno	1	/	/	1
neposredna oddaja pravnih storitev	4	neposredno	4	4	/	/
evidenčno javno naročilo	15	zbiranje ponudb	10	5	1	4
		neposredno	5	4	1	/
Skupaj	20		20	13	2	5

Vir: dokumentacija občine.

V nadaljevanju predstavljamo primer postopka oddaje javnega naročila brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B brez zbiranja drugih ponudb), ki smo ga šteli kot delno ustrezno izvedenega, ker bi morala občina v večji meri poskušati zagotoviti konkurenco.

Primer 1 – Postopek oddaje javnega naročila za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja

Občina je pogodbo za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja sklenila po postopku javnega naročila brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B) in brez zbiranja drugih ponudb. V pogodbi je navedeno, da se sklepa na podlagi drugega odstavka 20. člena ZJN-2 za pravne storitve, ki so vezane na posebna znanja in izkušnje ter na odnos zaupanja med naročnikom in izvajalcem. Ocenjujemo, da bi morala občina pri oddaji navedenih storitev v večji meri poskušati zagotoviti konkurenco. Čeprav iz uvodnih določb pogodbe izhaja, da se pogodba deloma nanaša na postopke zastopanja, ki so že bili v teku, in tudi iz seznama opravljenih storitev, ki ga je predložila občina, izhaja, da so bile storitve, opravljene po pogodbi, večinoma storitve zastopanja občine v postopkih, ki so izvzete iz pravil javnega naročanja, je bila pogodba namreč v preostalem delu sklenjena tudi za splošno izvajanje odvetniških storitev (med drugim tudi za dajanje pravnih mnenj in nasvetov na posameznih pravnih področjih, zastopanje v pravnih poslih in razmerjih z drugimi osebami) in ne za posamezne storitve, ki bi bile vnaprej že določno opredeljene in pri katerih bi bilo zato mogoče v celoti oceniti pomembnost osebnega zaupanja točno določenemu izvajalcu. Pogodba sklenjena za več let, pa tudi obseg načrtovanih in izplačanih sredstev po pogodbi je bil materialno pomemben (v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo po pogodbi izplačano 237.938 EUR).

Pojasnilo občine

Storitve, ki jih je po pogodbi opravil odvetnik, so predstavljale izključno zastopanje pred sodišči v okviru pooblastila, danega za vsako zadevo posebej. Za storitve zastopanja odvetnikov v postopkih je predvidena izjema od pravil javnega naročanja, saj gre za poudarjeno zaupnost takih mandatnih razmerij, pri katerih sta ključna dobro poznavanje in osebno zaupanje strank in njihovega internega delovanja. Enaka izjema je glede tako imenovanih storitev B veljala za vse pravne storitve, pri katerih je pomembno osebno zaupanje med naročnikom in izvajalcem. Odvetniki so tudi zavezani k spoštovanju odvetniške tarife, ki je enotna za vso državo. Občina je s konkretnim izvajalcem v številnih sodnih postopkih uspešno sodelovala že vrsto let pred sklenitvijo pogodbe in glede na to, da dobro pozna pristojnosti in delovanje občine in se je pri zastopanju izkazal kot zanesljiv in skrben zastopnik interesov občine, kar se odraža tudi v izidih postopkov ter se je v času sodelovanja med strankama vzpostavila velika stopnja zaupanja, se je občina odločila, da sodelovanje z njim nadaljuje tudi v prihodnosti. Sklenjena pogodba pa ni izključevala angažiranja drugih odvetnikov.

Iz seznama opravljenih storitev, ki ga je predložila občina, izhaja, da so bile storitve, opravljene po pogodbi, večinoma res storitve zastopanja občine v postopkih ter da je bilo zanje dogovorjeno plačilo po odvetniški tarifi, pogodba pa je bila sklenjena za splošno izvajanje odvetniških storitev in tudi za izvajanje drugih odvetniških storitev, torej ne za posamezne storitve, ki bi bile že določno opredeljene in pri katerih bi bilo zato mogoče v celoti oceniti pomembnost osebnega zaupanja točno določenemu izvajalcu. Pogodba je bila sklenjena za obdobje 4 let, okvirna vrednost storitev po pogodbi pa je za vsako posamezno leto znašala 80.000 EUR ter je bil tako obseg načrtovanih in izplačanih sredstev po pogodbi materialno pomemben (v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo po pogodbi izplačano 237.938 EUR). Zato bi občina lahko v večji meri poskušala zagotoviti konkurenco v postopku oddaje storitev. Občina bi isti namen lahko dosegla tudi z oddajo posamičnih storitev, s čimer bi si zagotovila tudi možnost večje fleksibilnosti pri odločanju o oddaji storitev, in sicer glede na ugotovljene potrebe za posamičen primer.

Občina je pri evidenčnih javnih naročilih v 10 primerih zbrala najmanj 2 oziroma v večini primerov tudi 3 ponudbe, v 5 primerih pa je sklenila pogodbo oziroma izdala naročilnico neposredno.

V 2 primerih smo ocenili, da postopek oddaje svetovalne storitve ni bil ustrezno izveden:

- v 1 primeru je občina storitve oddala kot 1 izmed 2 ločenih sklopov v okviru enotnega evidenčnega javnega naročila, glede na skupno vrednost oddanih storitev po obeh sklopih, ki je presegala 20.000 EUR brez DDV, pa bi morala za oddajo naročila uporabiti ZJN-3,
- v 1 primeru smo, izhajajoč iz vsebine dogovorjenih del in okoliščin oddaje storitev, ocenili, da bi občina, namesto da je storitev oddala neposredno, lahko pridobila več ponudb in tako v postopku zagotovila konkurenco (iz predložene dokumentacije za sklenitev pogodbe za poslovno sodelovanje in svetovanje pri izgradnji objekta Generator in pri delih na obvoznici S-J ni razvidno, zakaj je storitev treba oddati prav izbranemu izvajalcu, torej brez zagotavljanja konkurence).

Pojasnilo občine

V primeru pogodbe za poslovno sodelovanje in svetovanje pri izgradnji objekta Generator in pri delih na obvoznici S-J je šlo za strokovnjaka s specifičnimi znanji, ki ima več kot 20 let izkušenj z vodenjem večjih oziroma najzahtevnejših gradbenih projektov v povezavi z nepovratnimi sredstvi.

Iz predložene dokumentacije o postopku oddaje storitve ne izhaja, da bi občina utemeljila, čemu je storitev treba oddati prav izbranemu izvajalcu, torej brez zagotavljanja konkurence.

V 4 primerih smo ocenili, da je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezno izveden:

- v 2 primerih smo ocenili, da so imeli izvedeni evidenčni postopki oddaje svetovalnih storitev pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence, ker je občina za predložitev ponudb določila zelo kratke roke (od 2 do 3 dni);
- v 2 primerih²⁸ na podlagi predložene dokumentacije ni bilo mogoče preveriti postopka pridobivanja ponudb (občina ni predložila dokazil o posredovanju povabil ponudnikom oziroma o povpraševanju, izvedenem telefonsko).

Pojasnilo občine

Dokument identifikacije investicijskega projekta za projekt GEO4FUN je občina zaradi kratkega prijavnega roka potrebovala v zelo kratkem času, in sicer kot prilogo k prijavi na razpis za evropska sredstva. Pri naročanju storitve izdelave dokumenta je bilo zaradi časovne stiske povpraševanje opravljeno po telefonu, po natančnejši ustni seznaitvi z vsebino pa je občina prejela le 1 ponudbo.

V primeru pravnega svetovanja pri izvedbi javnega razpisa s pripravo dokumentacije pri izvajanju projekta javno-zasebnega partnerstva za energetske pogodbeništv na objektih občine iz zapisnika

²⁸ Naročilnica za pravno svetovanje pri izvedbi javnega razpisa s pripravo dokumentacije pri izvajanju projekta javno-zasebnega partnerstva za energetske pogodbeništv na objektih občine v vrednosti 6.087,80 EUR in naročilnica za izdelavo dokumenta identifikacije investicijskega projekta z analizo stroškov in koristi za projekt GEO4FUN v vrednosti 3.416 EUR.

o pregledu ponudb jasno izhaja način izvedbe povpraševanja, in sicer je navedeno, da so povpraševanje izvedli člani projektne skupine, kar pomeni, da so kontaktirali tiste izvajalce, s katerimi so imeli dobre izkušnje pri tovrstnih storitvah v preteklosti.

Na podlagi predložene dokumentacije o postopku oddaje posamezne svetovalne storitve ni bilo mogoče preveriti postopka pridobivanja ponudb, saj v primeru postopka oddaje storitve izdelave dokumenta identifikacije investicijskega projekta z analizo stroškov in koristi za projekt GEO4FUN občina ni predložila uradnega zaznamka ali drugega dokumenta, na podlagi katerega bi bilo mogoče potrditi, da je bilo telefonsko povpraševanje opravljeno. V primeru postopka oddaje storitve pravnega svetovanja pri izvedbi javnega razpisa s pripravo dokumentacije pri izvajanju projekta javno-zasebnega partnerstva za energetske pogodbeništvu na objektih občine pa iz zapisnika o pregledu ponudb izhaja, da so povpraševanje izvedli člani projektne skupine v februarju 2017, vendar pa iz predložene dokumentacije ni razvidno, na kakšen način je projektna skupina izvedla povpraševanje, niti ni razviden točen datum izvedenega povpraševanja.

V nadaljevanju predstavljamo primer postopka oddaje evidenčnega javnega naročila, ki smo ga šteli kot neustrezno izvedenega, ker bi občina za oddajo naročila morala uporabiti ZJN-3.

Primer 1 – Postopek oddaje naročila za posodobitev evidence nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Občina je naročilo za posodobitev evidence nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ) oddala v 2 ločenih sklopih in v postopku zbrala 3 ponudbe. Vendar pa je bila skupna vrednost oddanih storitev po obeh sklopih višja od 20.000 EUR brez DDV, zato bi morala občina za oddajo naročila uporabiti ZJN-3 (deveti odstavek 24. člena ZJN-3), naročilo objaviti na portalu javnih naročil (prvi odstavek 22. člena ZJN-3 v povezavi z 21. členom ZJN-3) ter izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja (39. člen ZJN-3).

Pojasnilo občine

Strošek storitev za posodobitev evidence in oddajo podatkov za odmero NUSZ v predhodnih letih ni presegel vrednosti 20.000 EUR brez DDV, občina pa je vsako leto na novo zbirala ponudbe, saj se je obseg del, ki je odvisen od v predhodnem letu zaznanih pomanjkljivosti evidenc, vsako leto spreminjal.

Iz dokumentacije, ki jo je predložila občina, je razvidno, da je občina storitve oddala kot 1 izmed 2 ločenih sklopov v okviru enotnega evidenčnega javnega naročila za posodobitev evidence NUSZ in administrativno-tehnična opravila pri odmeri NUSZ za leto 2018. Vrednost storitev po sklenjeni pogodbi za prvi sklop je znašala 7.500 EUR brez DDV, vrednost storitev po sklenjeni pogodbi za drugi sklop pa 17.050 EUR brez DDV. Iz projektne naloge, ki je bila del povabila občine k oddaji ponudb, izhaja, da je občina kot prvi sklop storitev določila posodobitev evidence NUSZ, administrativno-tehnična opravila in predajo podatkov na Finančno upravo Republike Slovenije za odmero NUSZ, kot drugi sklop pa dodatno posodobitev oziroma dopolnitev evidence NUSZ z grafičnimi območji komunalne opreme ter podatki o zunanjih poslovnih površinah in nezazidanih stavbnih zemljiščih, od katerih naj bi se odmerjalo NUSZ. Priloge povabila občine k oddaji ponudb so bili tudi obrazci, ki jih je pripravila občina, na podlagi katerih so morali ponudniki predložiti ponudbe za prvi in drugi sklop storitev. Tudi iz pridobljenih ponudb izvajalcev je razvidno, da je vrednost ponudb presegla mejno vrednosti, od katere dalje je bilo treba javno naročilo objaviti na portalu javnih naročil, zato bi morala občina vsaj takrat začeti nov postopek skladno z določbami ZJN-3.

Občina je v evidenčnih postopkih v več kot polovici primerov zbirala ponudbe več ponudnikov, vendar pa so imeli izvedeni postopki v nekaj primerih pomanjkljivosti, ki so ali bi lahko dodatno vplivale na zagotovitev konkurence v postopku. Poleg tega bi občina konkurenco v postopkih lahko večkrat poskusila zagotoviti tudi na druge načine, na primer z objavami obvestil, ki bi bila dostopna več potencialnim ponudnikom (na primer na spletni strani občine, v lokalnih sredstvih obveščanja), saj kontaktiranje nekaj potencialnih ponudnikov kot selektivni pristop lahko pomeni predvsem izključitev novih ponudnikov na trgu, z zagotavljanjem konkurence med ponudniki pa bi uspela pridobiti ugodnejše ponudbe, kar bi pripomoglo h gospodarnosti in k učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Občina je strokovne reference, ki jih morajo izpolnjevati zunanji izvajalci, določila le v 1 primeru oddaje evidenčnega javnega naročila. V vseh ostalih primerih iz predložene dokumentacije ne izhaja, da je občina določila posebne strokovne reference, ki bi jih morali izpolnjevati ponudniki, v več primerih namreč ni niti pripravila posebne dokumentacije za oddajo javnega naročila. Ne glede na to pa je v več primerih iz dokumentacije razvidno, da je občina storitev oddala izvajalcu, ki je za izvedbo strokovno usposobljen (na primer storitev je izvedel odvetnik).

Ukrepi občine

Iz obrazca za izvedbo naročila svetovalnih storitev, ki je priloga Navodila za oddajo svetovalnih storitev, morajo biti med drugim razvidni način izvedbe naročila in način prevzemanja obveznosti ter utemeljitev strokovne usposobljenosti zunanjega izvajalca za izvedbo posamezne svetovalne storitve.

2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev

Glede dokumentiranja postopka oddaje svetovalnih storitev je navodilo o prejemu prijav in ponudb določalo, da se prejete ponudbe smiselno shranjujejo glede na predmet javnega naročila, zbiranja ponudb po evidenčnem postopku, razpisa oziroma natečaja (četrty odstavek 4. člena). Za primere zbiranja ponudb, katerih ocenjena vrednost ne presega 5.000 EUR brez DDV, pa je bilo določeno, da se ponudbe zbirajo pri odgovorni osebi prek elektronske pošte ali na drug ustrezen način in se nato evidentirajo kot prejeta pošta (drugi odstavek 13. člena).

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v 20 primerih pregledanih pogodb in naročilnic, pri čemer je v 16 primerih dokumentacija o postopku, ki jo je občina predložila, obsegala vse potrebne dokumente. V 4 primerih pa je bil postopek delno ustrezno dokumentiran, pri čemer občina v 3 primerih ni ustrezno dokumentirala oziroma shranila dokazil o povabilu ponudnikov k oddaji ponudb, o prejeti ponudbi oziroma o datumu prejetja ponudb, v 1 primeru²⁹ pa ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil, čeprav je vrednost naročila presegala vrednost,

²⁹ Enako kršitev smo ugotovili že v reviziji pravilnosti poslovanja Mestne občine Celje v letu 2010 glede takrat veljavne pogodbe o pravnem svetovanju in zastopanju (točka 2.3.2.1.3.a revizijskega poročila Poslovanje Mestne občine Celje, št. 324-4/2011/51 z dne 21. 6. 2012 [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/1687/MOCelje_PP10.pdf]; 14. 3. 2021); z navedenim želimo opozoriti na ponavljajoče se ravnanje občine, ki bi sklenitev pogodb o pravnem svetovanju in zastopanju glede na njihovo višino morala objaviti na portalu javnih naročil.

določeno za objavo obvestila (62. člen ZJN-2 v povezavi z drugim odstavkom 20. člena ZJN-2). Ne glede na število pridobljenih ponudb bi morala občina v vseh primerih imeti dokumentirana tudi povabila k oddaji ponudb, ki jih je poslala zunanjim izvajalcem. Občina bi na ta način imela shranjene vse potrebne dokumente, ki opredeljujejo vsebino oddane storitve (predvsem v primerih izdanih naročilnic, ki se glede vsebine, še posebej glede predmeta in obveznosti izvajalca, sklicujejo na ponudbe izvajalca, te pa na dano povpraševanje občine), in bi s tem tudi zagotovila možnost presoje, ali je bila izbrana najustreznejša ponudba. Ker občina v 3 primerih ne razpolaga z ustrezno dokumentacijo, tudi nismo mogli potrditi, da je pri izvedbi teh postopkov ravnala učinkovito (povezava s točko 2.2.1.1).

2.2.2 Vsebina pogodbe za svetovalne storitve

Vsebina posamezne pogodbe za svetovalne storitve omogoča varovanje interesov občine, če:

- so jasno določeni predmet, cena in obveznosti izvajalca svetovalne storitve z roki za izvedbo storitev;
- pogodbeni določila občini omogočajo ustrezno izvajanje nadzora (na primer občina je določila skrbnika pogodbe, določila način spremljanja in izvajanja nadzora nad pogodbo, določila obveznost priprave poročil o izvajanju pogodbe);
- pogodbeni določila občini dajejo ustrezno zavarovanje oziroma ji omogočajo ustrezno ukrepanje v primeru, da zunanji izvajalec ne izpolnjuje ali neustrezno izpolnjuje pogodbeni določila (na primer občina je določila pogodbeno kazen za primer zamude pri izvedbi del, za primer neizpolnjevanja posameznih obveznosti izvajalca).

V postopku oddaje svetovalnih storitev je treba pozornost posvetiti tudi ustrezni vsebini posamezne pogodbe za svetovalne storitve. Z vidika učinkovitosti pri oddaji svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem je pomembno, da občina sklene pogodbo, ki je sestavljena tako, da vključuje vse potrebne elemente za zavarovanje njenih interesov.

Pogodba bi morala jasno določiti pogodbene obveznosti pogodbenih strank. V pogodbi morajo biti opredeljeni vsi bistveni elementi pogodbe, natančno pa je treba določiti zlasti predmet pogodbe, obveznosti izvajalca (na primer glede priprave poročil o opravljenih delih, glede sodelovanja izvajalca z občino, glede vsebine in predaje dokumentacije) ter roke izvedbe del in vrednost pogodbe oziroma ceno storitev. Z jasno določitvijo predmeta in obveznosti izvajalca so naloge in cilji sklenitve pogodbe natančno razvidni, kar omogoča boljši nadzor nad izvajanjem pogodbe, s tem pa je večja tudi verjetnost, da bo pogodba pravilno izpolnjena in storitev opravljena v skladu z dogovorjenimi obveznostmi. Po drugi strani pa nejasna pogodbeni določila dopuščajo tudi večjo možnost različnih razlag in sporov med pogodbenimi strankami.

Občina mora v pogodbo vključiti tudi določila, ki ji omogočajo nadzor nad izvajanjem pogodbe ter ustrezno ukrepanje v primeru neizpolnjevanja ali neustreznega izpolnjevanja pogodbe (povezava s točko 2.3.1). Prvi predpogoj za ustrezno izvajanje nadzora nad izvajanjem pogodbe je določitev skrbnika pogodbe oziroma pooblaščenih oseb, ki so ji dodeljene naloge in odgovornost za nadzor nad izvajanjem pogodbe. Če skrbnik pogodbe ni določen v pogodbi oziroma drugem dokumentu (na primer v predlogu za izdajo posamezne naročilnice, predlogu za sklenitev pogodbe), to predstavlja tudi večje tveganje za nepravilno oziroma nepravočasno izpolnitev dogovorjenih del. Določitev skrbnika je pomembna tudi z vidika sodelovanja med pogodbenimi strankama, saj skrbnik pogodbe predstavlja kontaktno osebo med občino in zunanjim izvajalcem in prek njega poteka večina komunikacije med njima.

Glede na predmet pogodbe je smiselno v pogodbo vključiti tudi druge določbe, ki občini omogočajo sprotno opravljanje nadzora nad izvajanjem pogodbe, na primer zahtevo po predložitvi poročil o izvedenih storitvah v določenem časovnem obdobju, specifikacij računov in podobno. Interes za kakovostno in pravočasno izpolnitev pogodbenih obveznosti ter utrditev pogodbene discipline pa je mogoče dodatno zavarovati tudi z določitvijo različnih instrumentov zavarovanja izpolnitve pogodbenih obveznosti. Poleg različnih oblik finančnih zavarovanj, ki lahko občini zagotavljajo predvsem denarno nadomestilo za nastalo škodo v primeru neizvajanja pogodbe, se kot učinkovita oblika, s katero se izvajalca, ki ne izvaja pogodbenih obveznosti na način, dogovorjen v pogodbi, sankcionira, s tem pa tudi dodatno vzpodbuja k izpolnjevanju obveznosti v skladu s pogodbo, uporabljajo predvsem različne vrste pogodbenih kazni.

Občina je sprejela Navodilo o pripravi, evidentiranju in spremljanju izvajanja pogodb³⁰, ki v 2. členu določa, da predstojnik posameznega organa občinske uprave v skladu s pooblastili, ki jih ima, odredi pripravo posamezne pogodbe iz delovnega področja oddelka, ki ga vodi, v 3. členu pa določa, da predstojnik pripravo pogodbe poveri javnemu uslužbencu, ki je dolžan pogodbo pripraviti v skladu z vso veljavno zakonodajo, ki se nanaša na področje sklepanja posamezne pogodbe, in z vsemi elementi, ki jih pogodba mora imeti, da je izvedljiva (obličnost). Pravilnik o računovodskem poslovanju pa v 16. do 18. členu določa, da mora vsaka knjigovodska listina, med katere se po pravilniku štejejo tudi izvajalske in naročniške pogodbe ter naročilnice, med drugim vsebovati podatke o izdajatelju oziroma prejemniku, naziv listine z označbo (zaporedno številko), vsebino poslovne spremembe, količino, mersko enoto in ceno, oznake stroškovnih mest oziroma proračunske postavke in konta in podpis skrbnika proračunske postavke, pooblaščen za sestavo listin.

V Navodilu o pripravi, evidentiranju in spremljanju izvajanja pogodb je določeno, da je pripravljalec pogodbe praviloma skrbnik pogodbe in je dolžan zagotoviti in spremljati izvajanje pogodbe ter v primeru zapletov o tem nemudoma obvestiti predstojnika oddelka, naloga skrbnika pa je tudi, da v primerih, ko je občina po pogodbi dolžna izvršiti plačilo, pravilno opremljeno odredbo za izplačilo pravočasno posreduje predstojniku – odredbodajalcu v podpis.

Pravilnik o računovodskem poslovanju določa:

- da so skrbniki proračunskih postavk referenti, ki so zadolženi za planiranje proračunskih postavk in odgovorni za njihovo smotrno porabo (2. člen),
- da so vodje oddelkov med drugim odgovorni za gospodarno in učinkovito rabo javnih sredstev, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških (9. člen),
- da so skrbniki proračunskih postavk pooblaščen in odgovorni med drugim za planiranje proračunskih postavk in izvrševanje planirane proračunske postavke, za strokovno, pravočasno in vestno izvrševanje nalog, za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog ter za gospodarno in učinkovito rabo javnih sredstev, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških (10. člen),
- da so za verodostojnost knjigovodskih listin, ki so podlaga za knjiženje, odgovorni skrbniki proračunskih postavk (21. člen) ter

³⁰ Št. 08003-00001/2005 z dne 8. 3. 2005.

- da je knjigovodska listina pravno veljavna za vpis v računovodske evidence, ko njeno kontrolo s podpisom na njej ali na posebnem nalogu za knjiženje potrdijo odgovorne osebe – skrbniki proračunskih postavk in njihovi nadrejeni ter jo predložijo oddelku za finance in gospodarstvo (22. člen).

Pojasnilo občine

Javni uslužbenec, ki v okviru svojega dela ugotovi potrebo po najemu zunanjega izvajalca ter predlaga najem zunanjega izvajalca, je tudi skrbnik naročila in postopek tudi sam izpelje oziroma ga izpelje oseba znotraj posameznega oddelka, ki je običajno pravnik. Skrbnik pogodbe se določi ob sklenitvi pogodbe v posamezni pogodbi. Skrbnik pogodbe je javni uslužbenec, ki določen projekt vodi oziroma opravlja delo, v sklopu katerega se opravi zunanje svetovanje, in je običajno hkrati tudi določen kot skrbnik proračunske postavke.

Izhajajoč iz pregledanih pogodb in naročilnic, je občina v 13 primerih storitve oddala z naročilnico, v 6 primerih je z izvajalcem sklenila pisno pogodbo, v 1 primeru pa je izvajalcu izdala le pisno pooblastilo³¹.

Tabela 7 prikazuje podatke o vsebini pregledanih pogodb in naročilnic za svetovalne storitve.

Tabela 7 Vsebina pogodb in naročilnic za svetovalne storitve

	Predmet	Cena	Rok izvedbe storitev	Obveznosti izvajalca	Skrbnik	Nadzor	Zavarovanje
Naročilnice							
☑	9	12	3	/	13	/	/
○	3	/	4	/	/	/	/
☒	1	1	6	13	/	13	13
Pogodbe							
☑	6	6	3	6	7	4	/
○	1	1	2	/	/	/	/
☒	/	/	2	1	/	3	7
Skupaj							
☑	15	18	6	6	20	4	/
○	4	1	6	/	/	/	/
☒	1	1	8	14	/	16	20

Legenda: ☑ – je določeno; ☒ – ni določeno; ○ – deloma določeno (ni dovolj jasno oziroma ni dovolj natančno opredeljeno).

Vir: dokumentacija občine.

Tabela 7 prikazuje, da je občina v vseh primerih v pogodbah in naročilnicah za svetovalne storitve določila skrbnika pogodbe oziroma naročilnice, v skoraj vseh primerih je ustrezno oziroma vsaj

³¹ V tabeli 7 je ta primer prikazan pri podatkih, ki se nanašajo na pogodbe.

deloma ustrezno določila predmet pogodbe oziroma naročilnice in ceno, v manjšem deležu pa je jasno določila tudi rok izvedbe storitve in druge obveznosti izvajalca pogodbe (na primer glede sodelovanja izvajalca z občino) ter vanje vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora. Določila so bila vsebinsko pomanjkljiva predvsem v primerih, ko je občina storitve oddajala z naročilnicami.

2.2.2.1 Predmet storitve

Predmet svetovalnih storitev je bil jasno določen v več kot polovici primerov pogodb in naročilnic, v primerih, ko so bile za storitve izdane naročilnice, pa je bil večinoma natančneje določljiv šele ob upoštevanju drugih dokumentov v postopku oddaje svetovalnih storitev (na primer povpraševanja občine, ponudbe izvajalca). V 1 primeru iz predložene dokumentacije izhaja, da je občina zunanjemu izvajalcu izdala naročilnico, na kateri je predmet jasno določen, vendar več kot 2 meseca po opravljeni storitvi³². V 3 naročilnicah pa so določbe glede predmeta storitve pomanjkljive, saj je predmet storitve opredeljen tako, da ni povsem jasno, kaj točno obsega storitev zunanjega izvajalca (na primer kot predmet je predvideno svetovanje pri izvedbi projekta, ni pa jasno določeno, kaj to svetovanje konkretno predstavlja). V nekaterih primerih je pomanjkljiva določitev predmeta (na primer glede katerih vprašanj želi občina strokovno mnenje) lahko povezana tudi s pomanjkljivo opredelitvijo in utemeljitvijo potreb po svetovalnih storitvah že v postopku pred oddajo svetovalne storitve (povezava s točko 2.1.3).

V pogodbi za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja, ki je bila sklenjena za daljše obdobje (mandat 2014–2018), je predmet opredeljen zelo splošno, saj je določeno le, da bo izvajalec naročnika zastopal pred sodišči in drugimi državnimi organi ter mu dajal pravne nasvete oziroma zanj izdeloval pravna mnenja v okviru njegovih naročil, med storitvami, ki jih bo opravljal, pa so navedena tudi druga opravila in dejanja v skladu z Zakonom o odvetništvu. Obenem pa v pogodbi tudi ni določb o tem, na kakšen način se bo predmet natančneje določil, navedeno je le, da bo občina ob predaji zadev v reševanje izvajalcu izstavljala posamična pooblastila, kar se nanaša na zastopanje. Občina bi morala poskrbeti, da bi pogodba določala vsaj način, po katerem bosta pogodbeni stranki med trajanjem pogodbe določali predmet posameznih storitev, rok za njihovo izvedbo, način sodelovanja med strankami in podobno, saj brez tega občina nima ustreznih možnosti za spremljanje in izvajanje nadzora nad izvajanjem pogodbe.

Pojasnilo občine

Storitve, ki jih je po pogodbi opravil odvetnik, so predstavljale izključno zastopanje pred sodišči v okviru pooblastila, predmet pogodbe pa je bil določen s pogodbo, kasneje pa tudi s posamičnimi pooblastili za vsako zadevo.

Iz seznama opravljenih storitev, ki ga je predložila občina, sicer izhaja, da so bile storitve, opravljene po pogodbi, večinoma res storitve zastopanja občine v postopkih, v nekaj primerih pa je šlo tudi za opravljanje drugih storitev, pogodba je bila tudi sklenjena splošno in tudi za izvajanje drugih odvetniških storitev, torej ne za posamezne storitve, ki bi bile že določno opredeljene.

³² Iz dokazila o opravljeni storitvi izhaja, da je bila storitev opravljena 17. 7. 2017, naročilnica pa je bila izdana 2. 10. 2017.

V 1 primeru smo ugotovili, da občina za izvedbo storitve ni izdala naročilnice niti sklenila pogodbe, temveč je zunanjemu izvajalcu izdala pooblastilo za zastopanje, iz katerega pa ni razvidno, za izvedbo katere storitve je podano. Kljub temu da je bilo iz korespondence med občino in izvajalcem razvidno, da je bil predmet storitve vložitev revizije v sodnem postopku, za kar je bilo izdano pooblastilo, opozarjamo, da mora občina v skladu s predpisi obveznosti, ki zahtevajo odhodek proračuna, prevzemati s sklepanjem pisnih pogodb oziroma podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe, saj se tako zagotovita preglednost obveznosti, ki bremenijo proračun, in možnost njihove naknadne kontrole.

Pojasnilo občine

Občina je odvetniški družbi, ki je zanj po pooblastilu že izvajala storitve v predhodnem sodnem sporu, naročila tudi pripravo in vložitev revizije v istem gospodarskem sporu. Občina ne razpolaga z naročilnico za pripravo in vložitev revizije v sodnem sporu, temveč le s pooblastilom za zastopanje, saj je za storitve zastopanja v istem sodnem postopku predhodno že izdala 2 naročilnici, v času vložitve revizije pa se je zaposleni, ki je bil za zadevo zadolžen, upokojil, novozaposleni pa je v dobri veri sklepal, da predhodna naročilnica zajema tudi storitve, povezane z vložitvijo revizije.

2.2.2.2 Cena storitve

Glede določb o ceni storitev smo ugotovili, da se je občina v večini pogodb in naročilnic dogovorila za fiksno ceno storitev ali za plačilo storitev na enoto (na primer na časovno enoto, dokument). V pogodbi za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja pa se je dogovorila za plačevanje storitev po odvetniški tarifi oziroma je bilo določeno, da se v posameznih primerih v skladu z odvetniško tarifo nagrada lahko dogovori v odstotku od vrednosti pridobljene koristi oziroma rešene izgube v konkretnem sporu. V 4. členu te pogodbe je bila določena tudi okvirna letna vrednost storitev, in sicer 80.000 EUR brez DDV za posamezno leto, ter da bosta stranki, če bi obseg in vrednost storitev zaradi nepredvidenih zadev za več kot 10 % presegala načrtovani obseg storitev, sklenili dodatek k pogodbi, s katerim bi povečali vrednost pogodbe ali preložili obveznosti občine v naslednje leto, pri čemer vrednost ne bi smela presegati višine načrtovanih sredstev za ta namen v proračunu.

V nadaljevanju predstavljamo tudi primer določitve cene, ki smo jo šteli kot delno ustrezno, ker je določala pavšalno plačilo.

Primer 1 – Določitev cene v pogodbi za poslovno sodelovanje in svetovanje

Pogodba, ki jo je občina sklenila za poslovno sodelovanje in svetovanje, je določala pavšalno plačilo v znesku 1.000 EUR mesečno za obdobje od 1. 9. 2018 do uspešne primopredaje objekta Generator (predvidoma do 31. 10. 2019) in dokončanja del na obvoznici S-J za naročnika, pri tem pogodbena vrednost ni bila podrobneje specificirana tudi za posamezne storitve po pogodbi glede na to, da gre za storitve, ki se nanašajo na 2 projekta.

Občina lahko skladno z ZJF sredstva proračuna uporablja le za financiranje funkcij občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in za druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakonom ali občinskimi predpisi, ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Občina bi morala pri sklepanju pogodb upoštevati tudi načeli učinkovitosti in gospodarnosti, kot to določa tretji odstavek 2. člena ZJF, ter že pred sklenitvijo pogodbe preveriti, ali je sklenitev tovrstne pogodbe gospodarna. V konkretnem primeru iz predložene dokumentacije takšna preveritev ne izhaja.

Pogodbe v pavšalnih zneskih (v nadaljevanju: pavšalne pogodbe) so pogodbe, ki jih naročniki sklenejo z izvajalci in v katerih se določi znesek za plačilo opravljanja določenih storitev za določeno obdobje ne glede na to, kako pogosto izvajalec storitve izvaja oziroma naročnik storitve koristi. Lahko se nanašajo tako na dela, ki se opravljajo periodično, kakor tudi na dela, ki se izvajajo po potrebi. Vendar pa je treba pred sklenitvijo tovrstnih pogodb preveriti, ali je sklenitev pogodbe dopustna z vidika načel učinkovitosti in gospodarnosti. Preveritev pravilnosti in smotrnosti sklepanja pavšalnih pogodb je še posebej pomembna, saj takšne pogodbe lahko predstavljajo tveganje za neupravičena ali nepotrebna plačila izvajalcem. Da bi lahko upravičila sklenitev pavšalnih pogodb, bi morala občina voditi lastne evidence o naročenih in opravljenih storitvah, ki bi ji omogočale izvedbo analize učinkovite in gospodarne sklenitve pogodb v pavšalnih zneskih.

Občina ni preverjala gospodarnosti sklenitve pogodbe, poleg tega tudi ni izvedla vseh aktivnosti, ki bi ji to omogočale. V pogodbi cene niso bile specificirane, tudi iz računov izvajalca je razvidno le, da so ti izdani za poslovno sodelovanje v posameznem mesecu, specifikacij pa ne vsebujejo. Občina od izvajalca tudi ni pridobila poročil o opravljenih storitvah v posameznem mesecu, prav tako tudi ni vodila podrobnejše evidence naročenih in opravljenih storitev v tem delu. Občina posledično ni razpolagala z vsemi podatki, ki bi ji omogočali izvedbo analize gospodarnosti sklenitve pogodb v pavšalnih zneskih.

Pojasnilo občine

Inženirska zbornica Slovenije določa priporočeno ceno efektivne ure storitve pooblaščenega in nadzornega inženirja, ki trenutno znaša od 55 do 70 EUR (sprejeto na 279. seji Upravnega odbora Inženirske zbornice Slovenije z dne 8. 4. 2021). Pogodbena vrednost 1.000 EUR mesečno ob najnižji še priporočeni ceni 55 EUR/uro predstavlja približno 18 svetovalnih ur, kar je približno 4 ure tedensko, ki so bile nedvomno izvedene oziroma celo presežene, saj je bil izvajalec dejansko vsakodnevno prisoten na gradbišču, sodeloval je na vseh rednih tedenskih koordinacijskih sestankih na obeh projektih, v tem času pa je v zvezi z obema projektoma izvajal še številne druge aktivnosti. Tudi pred sklenitvijo pogodbe je bilo, ob upoštevanju priporočenih cen inženirskih storitev, dostopnih na Inženirski zbornici Slovenije, preverjeno, ali je pavšalni mesečni znesek, dogovorjen v pogodbi, po višini primeren.

Občina ni izkazala, da bi pred sklenitvijo pogodbe preverjala gospodarnost sklenitve pogodbe oziroma izvedla aktivnosti v povezavi s tem niti da bi obseg opravljenih storitev podrobneje spremljala pri izvajanju pogodbe.

2.2.2.3 Obveznosti izvajalca in rok izvedbe storitev

V primeru svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, je občina v večini primerov ustrezno določila obveznosti izvajalca pogodbe, v primeru, ko je svetovalne storitve oddala z naročilnicami, pa je opredelitev obveznosti izvajalca manjkala v vseh primerih.

Rok izvedbe storitve je občina ustrezno oziroma vsaj delno ustrezno določila v več kot polovici primerov, za katere je sklenila pogodbo oziroma izdala naročilnico.

Določbe glede rokov izvedbe storitev smo tako v primeru pogodb kot naročilnic za svetovalne storitve šteli za pomanjkljive v povezavi z možnostjo občine za spremljanje izvajanja pogodbe. Občina v nekaterih primerih roka za izvedbo ni določila oziroma ga ni določila dovolj jasno. Tako v pogodbi za zastopanje in pravno svetovanje, ki je bila sklenjena za opravljanje storitev za daljše obdobje, tudi

glede določitve rokov za izvedbo in glede drugih obveznosti izvajalca ni bilo nobenih določb (niti o tem ne, na kakšen način se bodo med trajanjem pogodbe določale). V 1 primeru pa je projektna naloga, ki se je v skladu s pogodbo štela za njen sestavni del, določala kot rok izvedbe marec 2018, ko je bila pogodba šele podpisana, v pogodbi pa je bilo opisno zelo splošno določeno, da je rok za izvedbo storitev v skladu z vsakokratnim dogovorom med občino in izvajalcem, vendar ne dlje kot 15 dni od vsakokratnega naročila, pri čemer pogodba ni predvidevala posameznih naročil in ni imela dodatnih določb o obveznostih in načinu sodelovanja med izvajalcem in občino v zvezi s tem. Občina tudi ni predložila nobenih dokazil, iz katerih bi bilo razvidno, kdaj je začel teči rok za izvedbo storitve. Jasna določitev roka za izvedbo pogodbenih obveznosti je posebej pomembna v primerih, ko so za zavarovanje nepravočasne izpolnitve obveznosti dogovorjene pogodbene kazni.

Pojasnilo občine

Storitve, ki jih je po pogodbi opravil odvetnik, so predstavljale izključno zastopanje pred sodišči v okviru pooblastila, roka za izvedbo teh storitev pa ni mogoče določiti, saj se postopki vodijo na sodiščih in roke, če niso določeni že z zakonom, določa sodišče ter občina nanje nima vpliva.

Iz seznama opravljenih storitev, ki ga je predložila občina, izhaja, da so bile storitve, opravljene po pogodbi, večinoma res storitve zastopanja občine v postopkih, v nekaj primerih pa je šlo tudi za opravljanje drugih storitev, pogodba pa je bila sklenjena za splošno izvajanje odvetniških storitev in tudi za izvajanje drugih odvetniških storitev, torej ne za posamezne storitve, ki bi bile že določno opredeljene.

2.2.2.4 Skrbnik pogodbe ter določbe o izvajanju nadzora in zavarovanju obveznosti

Občina je v večini primerov določila skrbnike pogodb oziroma naročilnic že v samih pogodbah oziroma naročilnicah, v 4 primerih pa je skrbnik pravnega posla razviden iz drugih dokumentov (na primer elektronska sporočila, izjave o skrbnikih proračunskih postavk).

Občina je v primeru svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, v 4 primerih v pogodbe vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora, v 1 primeru z izvajalcem ni bila sklenjena pogodba oziroma izdana naročilnica, v 2 primerih pa v pogodbah manjkajo določbe o obveznosti predložitve poročil ali specifikacij računov zunanjih izvajalcev oziroma drugih dokazil, na podlagi katerih bi občina lahko preverila, če so storitve ustrezno opravljene. Za naročilnice niti prek povezave z drugimi dokumenti v postopku oddaje javnega naročila (na primer povpraševanje občine, ponudba izvajalca) ni bil podrobneje določen način opravljanja nadzora. Način izvajanja nadzora je v primeru naročilnic tako deloma predpisan le s splošnimi pravili, ki jih določajo interni akti občine, ter obsega predvsem pregled in odobritev prejetih računov zunanjega izvajalca.

Kot institut zavarovanja je občina v 1 primeru, v katerem je sklenila pogodbo, predvidela pridobitev menice za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, v ostalih primerih pa v pogodbah in naročilnicah ni določila posebnega zavarovanja za primer neizpolnjevanja dogovorjenih obveznosti (na primer pogodbeni kazen za primer zamude pri izpolnjevanju obveznosti), niti ga ni določila prek povezave z drugimi dokumenti v postopku oddaje javnega naročila (na primer povpraševanje občine, ponudba izvajalca), vendar pa iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi zaradi neizpolnjevanja obveznosti izvajalca ali zaradi zamude pri izpolnitvi obveznosti v katerem koli primeru ukrepanje občine bilo potrebno (povezava s točko 2.3.1).

Pojasnilo občine

Stroški morebitnih dodatnih zavarovanj se običajno prevalijo v strošek storitve in se storitev dejansko podraži za strošek dodatnega zavarovanja, ki ga zahteva naročnik. Ker je občina v konkretnih primerih storitve plačevala šele, ko so bile izvršene in po ustrezni kontroli kakovosti izvedenih storitev, tveganje, da že plačane storitve ne bi bile izvedene oziroma da bi bile storitve, ki so bile plačane, izvedene neakovostno, ni bilo podano, zato dodatnih zavarovanj ni bilo smotrno zahtevati.

Občina bi morala z vidika dodatnih možnosti za izvajanje nadzora ter v odvisnosti od predmeta pogodbe in dogovorjenih obveznosti izvajalca v pogodbo vključiti tudi pogodbeni določila, ki bi ji dajala ustrezno zavarovanje oziroma ji omogočala ustrezno ukrepanje v primeru, če zunanji izvajalec ne bi izpolnjeval ali bi neustrezno izpolnjeval pogodbeni določila, na primer institut pogodbenih kazni za primer zamude roka za izvedbo storitve ali neizpolnjevanja posameznih pogodbenih obveznosti (na primer, če izvajalec ne predloži mesečnih poročil o delu v primeru pogodb, ki se izpolnjujejo v daljšem obdobju, če sta se pogodbeni stranki za njih dogovorili v pogodbi).

2.3 Spremljanje in poročanje o izvajanju svetovalnih storitev

V zvezi z učinkovitostjo občine pri spremljanju in poročanju o izvajanju svetovalnih storitev smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- spremljala izvajanje posamezne pogodbe za svetovalne storitve in ukrepala v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti;
- poročala mestnemu svetu o izvajanju svetovalnih storitev in o porabi sredstev za svetovalne storitve.

2.3.1 Spremljanje izvajanja pogodbe za svetovalne storitve

Občina je bila učinkovita pri spremljanju izvajanja pogodbe za svetovalne storitve, sklenjene z zunanjim izvajalcem, če je izvajala ustrezen nadzor nad izvajanjem pogodbe za svetovalne storitve, kar pomeni, da je odgovorna oseba (skrbnik pogodbe) spremljala, ali je bila storitev opravljena v dogovorjenem obsegu in roku in ali je izvajalec predložil vse potrebne dokumente o izvedeni storitvi, za katere sta se pogodbeni stranki dogovorili v pogodbi (na primer specifikacije računov, poročila o izvedenih storitvah), ter da je občina ukrepala v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti zunanjega izvajalca.

Od trenutka, ko je sklenjena pogodba za svetovalne storitve, mora občina posebno pozornost nameniti spremljanju izvajanja te pogodbe, da bi se preprečila neupravičena poraba javnih sredstev in škodljive posledice, ki bi lahko nastale, če pogodbene obveznosti zunanjega izvajalca ne bi bile izpolnjene pravočasno ter v dogovorjenem obsegu in kakovosti. V izogib tveganju, da obveznosti zunanjega izvajalca ne bi bile izpolnjene, kot so bile dogovorjene s pogodbo, in da bi bilo mogoče učinkovito spremljati izvajanje pogodbe za svetovalne storitve, je zato toliko bolj pomembno, da so že pogodbeni določila jasna in natančno opredeljena (povezava s točko 2.2.2). Vendar tudi če so pogodbeni določila jasno določena, še vedno obstaja tveganje, da pogodbene obveznosti ne bodo v celoti izpolnjene, kot so bile dogovorjene, zato mora občina zagotoviti učinkovito spremljanje

izvajanja pogodb za svetovalne storitve. Pri tem ima pomembno vlogo skrbnik pogodbe oziroma projekta (povezava s točko 2.2.2.4).

Občina je v vseh primerih pregledanih pogodb in naročilnic za svetovalne storitve ustrezno spremljala izvajanje pogodb in naročilnic.

Glede ukrepanja občine v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti zunanjega izvajalca smo ugotovili, da v sklenjenih pogodbah in izdanih naročilnicah, razen v 1 primeru (povezava s točko 2.2.2), občina ni določila zavarovanja za primer neizpolnjevanja dogovorjenih obveznosti izvajalca oziroma za primer zamude pri izpolnitvi obveznosti, vendar pa iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi zaradi neizpolnjevanja obveznosti izvajalca ali zaradi zamude pri izpolnitvi obveznosti v katerem koli primeru ukrepanje občine bilo potrebno.

Ob izteku posamezne pogodbe za svetovalne storitve oziroma ko bi bile opravljene storitve, oddane z naročilnico, bi bilo smiselno, da bi skrbnik pogodbe oziroma naročilnice z vidika specifičnosti svetovalnih storitev ter pomoči pri načrtovanju sredstev za svetovalne storitve in pri izbiri zunanjih izvajalcev za posamezno pogodbo oziroma naročilnico zabeležil tudi zadovoljivost izvedbe posamezne storitve oziroma morebitne predloge za izboljšave, kar bi občini lahko bilo v pomoč tudi pri poročanju o izvajanju pogodb in naročilnic ter porabi sredstev za svetovalne storitve (povezava s točko 2.3.2).

2.3.2 Poročanje o izvajanju pogodb za svetovalne storitve in o porabi sredstev za svetovalne storitve

Občina je bila učinkovita pri poročanju o izvajanju pogodb za svetovalne storitve in o porabi sredstev za svetovalne storitve, če je o izvajanju pogodb in naročilnic ter porabi sredstev za svetovalne storitve poročala v zaključnem računu proračuna ali drugem dokumentu, s katerim je seznanila mestni svet za posamezno leto, poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve pa je bilo vsebinsko ustrezno (občina je jasno navedla, za katere namene so bila porabljena sredstva za svetovalne storitve in v kakšnem obsegu ter tudi pojasnila odstopanja med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za svetovalne storitve).

Svetovalne storitve so neke vrste podporne storitve pri izvajanju nalog občine, ki naj bi jih občina oddajala zunanjim izvajalcem le v primeru, ko so storitve potrebne za izvajanje njenih nalog in jih z razpoložljivimi kadrovskimi viri iz utemeljenih razlogov ne more izvesti. Glede na navedeno ter glede na to, da je bila poraba sredstev za svetovalne storitve običajno izkazana na več različnih proračunskih postavkah (občina je na primer v obdobju, na katero se nanaša revizija, izhajajoč iz pregledanih pogodb in naročilnic, porabo sredstev za svetovalne storitve izkazovala na kar 16 različnih proračunskih postavkah), kjer je sicer izkazana tudi poraba za druge namene, bi z vidika transparentnosti poslovanja in porabe javnih sredstev občina po koncu proračunskega leta morala poročati o izvajanju pogodb in naročilnic za svetovalne storitve za preteklo proračunsko leto oziroma predstaviti vsaj, koliko pogodb je sklenila oziroma koliko naročilnic je izdala za svetovalne storitve, za katere namene oziroma vsaj na katerih področjih, skupen obseg sredstev, porabljenih za svetovalne storitve, ter navesti najpogostejše razloge za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in odstopanja med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za svetovalne storitve.

Pomembno je ne le, da so sredstva načrtovana v proračunu (povezava s točko 2.1.2), ampak da občina tudi v zaključnem računu proračuna ali drugem dokumentu, s katerim seznani mestni svet, ustrezno poroča o porabi sredstev za svetovalne storitve. Ustrezno poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve ni pomembno le zaradi tega, da se mestni svet seznani, za kaj so bila porabljena sredstva proračuna in v kakšnem obsegu, ampak je lahko občini tudi v pomoč pri načrtovanju sredstev za svetovalne storitve v prihodnje in osnova za razmislek, ali je posamezno svetovalno storitev nujno treba izvesti z zunanjimi izvajalci ali pa jo je z vidika zmanjšanja porabe sredstev za svetovalne storitve mogoče izvesti z zaposlenimi v občinski upravi (povezava s točko 2.1.2). Navedeno bi poleg transparentnosti in javnosti porabe proračunskih sredstev prispevalo tudi k večji učinkovitosti nadaljnjih oddaj svetovalnih storitev, saj bi občina podatke lahko uporabila tako v fazi načrtovanja kot tudi pri izbiri posameznega izvajalca (povezava s točkama 2.1.2 in 2.2.1). Slika 2 prikazuje povezanost posameznih faz pri porabi sredstev za svetovalne storitve.

Slika 2 Povezanost posameznih faz pri porabi sredstev za svetovalne storitve

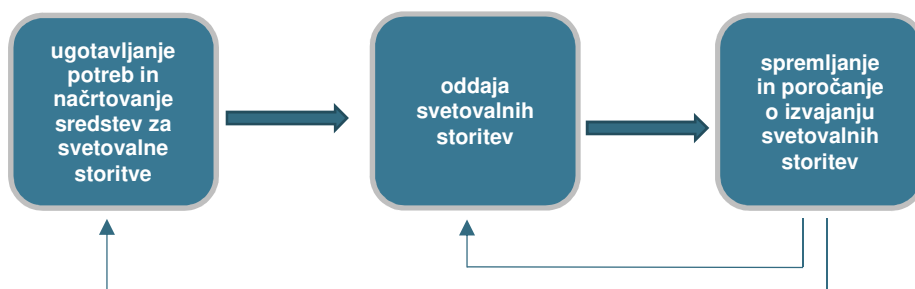


Tabela 8 prikazuje, v koliko primerih pregledanih pogodb in naročilnic je občina v zaključnih računih proračuna za leto 2016, 2017 oziroma 2018 poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitev porabe sredstev na proračunskih postavkah in v koliko primerih je bilo poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve vsebinsko ustrezno, prikazane pa so tudi pomanjkljivosti pri poročanju o porabi sredstev v zaključnih računih proračuna za posamezno leto.

Tabela 8 Poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve v zaključnih računih proračuna za leto 2016, 2017 oziroma 2018

	da	ne	delno
občina je poročala o porabi sredstev	19	1	/
poročanje o porabi sredstev je bilo ustrezno	2	1	17
obrazložitev porabe sredstev je bila preveč splošna, naveden je bil le skupen znesek porabljenih sredstev na proračunski postavki, na kateri so bila sicer izkazana porabljena sredstva za več različnih namenov	/	/	11
v obrazložitvi porabe sredstev na proračunski postavki ni bilo jasno navedeno, da so bila na proračunski postavki izkazana tudi sredstva, porabljena za svetovalne storitve, vendar pa je iz obrazložitve izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere je bila poraba sredstev izkazana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni ¹⁾	/	/	6

Opomba: ¹⁾ V povezavi na primer z naročilnicama za pravno svetovanje pri izvedbi projekta energetske sanacije javnih objektov občine v letu 2018 in za pravno svetovanje pri izvedbi javnega razpisa s pripravo dokumentacije pri izvajanju projekta javno-zasebnega partnerstva za energetske pogodbeništvu na objektih občine iz obrazložitve porabe sredstev v zaključnem računu proračuna občine za leto 2017 izhaja, da so bila na proračunski postavki 150103 – Energetska obnova javnih objektov v sklopu podskupine kontov 420 – Nakup in gradnja osnovnih sredstev sredstva namenjena za ustrezno organizirano obnovo večjega števila javnih objektov oziroma za izvedbo projektov iz naslova učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije, za kar je bilo porabljeno 99.884 EUR.

Vir: zaključni računi proračuna občine za leta 2016, 2017 in 2018.

Občina v večini primerov ni dovolj jasno poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitve porabe sredstev po proračunskih postavkah v zaključnem računu proračuna za posamezno leto. Za leta 2016, 2017 in 2018 ni poročala o tem, koliko pogodb je sklenila oziroma koliko naročilnic je izdala za svetovalne storitve, za katere namene oziroma vsaj na katerih področjih, kakšen je bil skupen obseg sredstev, porabljenih za svetovalne storitve, ter kakšni so bili najpogostejši razlogi za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in razlogi za odstopanja med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za svetovalne storitve.

V nadaljevanju predstavljamo primer poročanja o porabi sredstev v zaključnem računu proračuna za posamezno leto, pri katerem smo šteli, da je bilo poročanje le delno ustrezno, ker je občina le splošno navedla, za katere namene so bila porabljena sredstva na proračunski postavki, in ker je navedla le skupen znesek porabljenih sredstev v okviru proračunske postavke (povezava s točko 2.1.2).

Primer 1 – Poročanje o porabi sredstev za zastopanje in pravno svetovanje v zaključnih računih proračuna za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je porabo sredstev za zastopanje in pravno svetovanje v zaključnem računu proračuna za posamezno leto izkazala na proračunski postavki 040307 – Sodni stroški in pravde, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke za vsa 3 leta navedla, da so na proračunski postavki izkazani stroški v zvezi s sodnimi postopki, ki zajemajo plačila po sodbah, pravdne stroške in stroške sodnih izvedencev, stroške odvetniških storitev in stroške notarskih storitev.

Pojasnilo občine

Glede poročanja o porabi sredstev za zastopanje velja enako kot glede načrtovanja sredstev za te storitve. V obrazložitvi proračunske postavke 040307 – Sodni stroški in pravde je naveden skupen znesek porabljenih sredstev, vendar pa so se sredstva načrtovala in ugotavljala ločeno, kar je razvidno iz splošnega dela proračuna – iz ekonomske klasifikacije, kjer so navedeni konti do analitične ravni in prikazujejo namerne porabe sredstev: podkonti 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih, 4029201 – Sodni stroški – odvetniške storitve in 4029202 – Sodni stroški – notarji.

Iz ekonomske klasifikacije izhaja, da je bila poraba sredstev izkazana tako na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih kot tudi na ravni sedemmestnih podkontov, med drugim sedemmestnega podkonta 4029201 – Stroški odvetniških storitev, pri čemer vrednost načrtovanih sredstev na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih ne predstavlja seštevka vrednosti po posameznih sedemmestnih podkontih. Prav tako iz obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna izhaja, da je na podkontu 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih izkazana poraba sredstev v okviru različnih proračunskih postavk (na primer tudi proračunske postavke 04039003 – Razpolaganje in upravljanje z občinskim premoženjem). Glede na navedeno iz obrazložitev zaključnega računa proračuna za posamezno leto tudi ob upoštevanju ekonomske klasifikacije ni bilo mogoče jasno ugotoviti, za katere svetovalne storitve in v kakšni višini so bila porabljena sredstva za posamezen namen na proračunski postavki 040307 – Sodni stroški in pravde.

Poročanje občine o porabi sredstev za zastopanje in pravno svetovanje v zaključnem računu proračuna za posamezno leto je bilo le delno vsebinsko ustrezno, saj je občina v obrazložitvi porabe sredstev na navedeni proračunski postavki le splošno navedla, da so bila sredstva med drugim porabljena tudi za odvetniške storitve, poleg tega je navedla le skupen znesek porabljenih sredstev na proračunski postavki.

Če občina ob pripravi proračuna za posamezno leto še ne more natančno opredeliti vseh svetovalnih storitev, ki jih bo dejansko potrebovala, oziroma ne more natančno opredeliti, za katere storitve oziroma naloge bo potrebovala pomoč zunanjih izvajalcev, zaradi česar je v proračunu težko načrtovati namene in obseg sredstev za vse svetovalne storitve, pa občina ob pripravi zaključnega računa proračuna za posamezno leto že natančno ve, za katere svetovalne storitve je porabila sredstva in v kakšnem obsegu, zato bi z vidika transparentne porabe javnih sredstev morala občina vsaj v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za posamezno leto (v obrazložitvah porabe sredstev po proračunskih postavkah) ne samo splošno navesti namene porabe sredstev proračuna in skupni obseg porabljenih sredstev na posamezni proračunski postavki, pač pa v okviru posameznega namena bolj podrobno obrazložiti, za katere svetovalne storitve so bila porabljena sredstva proračuna in v kakšnem obsegu so bila porabljena sredstva za posamezen namen (na primer, pri katerih nalogah je potrebovala odvetniške storitve in v kakšnem obsegu je porabila sredstva zanje oziroma pri katerih projektih javno-zasebnega partnerstva je potrebovala pomoč in svetovanje zunanjega strokovnjaka in v kakšnem obsegu je porabila sredstva za ta namen), prav tako pa bi morala navesti tudi, ali so bili doseženi rezultati, ki jih je občina pričakovala z oddajo storitve zunanjim izvajalcem. Bolj podrobna in jasna obrazložitev porabljenih sredstev za svetovalne storitve – tako namena kot obsega porabljenih sredstev je še toliko bolj pomembna, ker je občina v večini primerov porabo sredstev za svetovalne storitve v zaključnem računu proračuna za

posamezno leto izkazala na proračunskih postavkah, kjer so bila sicer načrtovana in izkazana sredstva tudi za druge namene, ki so v nekaterih primerih lahko povezani s posamezno svetovalno storitvijo, v nekaterih pa ne (na primer iz obrazložitve porabe sredstev na proračunski postavki 040307 – Sodni stroški in pravde v zaključnem računu proračuna občine za leta 2016, 2017 in 2018 izhaja, da je na tej proračunski postavki poleg sredstev za stroške odvetniškega zastopanja pred sodišči izkazana tudi poraba sredstev za druge odvetniške storitve svetovanja, ki niso povezane s sodnimi spori, pri čemer so vključena tudi plačila po sodbah, pravdni stroški, stroški sodnih izvedencev ter stroški notarskih storitev).

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Mestne občine Celje** v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve v letih od 2016 do 2018.

Menimo, da je bila Mestna občina Celje **delno učinkovita** pri poslovanju v delu, ki se nanaša na porabo sredstev za svetovalne storitve.

Občina v letih od 2016 do 2018 ni imela vzpostavljenega postopka ugotavljanja potreb po svetovalnih storitvah. V internem aktu je imela sprejete le nekatere splošne usmeritve, da naj zaposleni ravnaajo gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, pri tem pa ni imela opredeljenih ravnanj pristojnih oseb v postopkih izvrševanja proračuna in oddaje javnih naročil, na podlagi katerih bi pri načrtovanju proračuna in pred odločitvijo o oddaji storitev zunanjim izvajalcem sistemsko določila obveznost opredelitve in utemeljitve potreb po storitvah, ter ni imela opredeljenega načina utemeljitve potreb po posamezni svetovalni storitvi, ki naj bi jo izvedel zunanji izvajalec. Občina prav tako ne razpolaga s pregledom svetovalnih storitev, ki jih je v letih od 2016 do 2018 oddala zunanjim izvajalcem, v nobenem dokumentu pa tudi ni vsaj splošno opredelila, katere svetovalne storitve potrebuje zaradi izvajanja svojih nalog.

Občina je v skoraj vseh primerih načrtovala sredstva za svetovalne storitve v proračunu za leto 2016, 2017 oziroma 2018. V večini primerov je bila obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za posamezno leto le delno ustrezna, in sicer je bila v nekaj primerih preveč splošna (naveden je bil le skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki in ne vsaj okvirni znesek načrtovanih sredstev za posamezen namen), v nekaj primerih pa ni bilo jasno navedeno, da so na proračunski postavki dejansko načrtovana tudi sredstva za svetovalne storitve (iz obrazložitve pa je izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere so bila sredstva načrtovana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni). Načrtovana sredstva za svetovalne storitve, razen v 1 primeru, niso temeljila na ugotovljenih potrebah in tudi ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za posamezno leto v nobenem primeru ni temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih. Občina je pred oddajo posameznih svetovalnih storitev le v tretjini primerov vsaj delno utemeljila potrebo po posamezni svetovalni storitvi, medtem ko v preostalih primerih tudi pred oddajo posameznih svetovalnih storitev ni utemeljila potrebe po posamezni svetovalni storitvi.

Ugotovili smo, da je občina v več kot polovici primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v četrtini primerov je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezen, v 2 primerih pa storitev ni bila oddana po ustreznem postopku. Navedeno se nanaša predvsem na pomanjkljivosti pri izvedbi in v dokumentaciji za oddajo naročil, ki so oziroma bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence, v 1 primeru pa storitev ni bila oddana po ustreznem postopku javnega naročanja.

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih, vendar je bilo v nekaterih primerih dokumentiranje pomanjkljivo (med dokumentacijo ni dokazil o povabilu ponudnikov k oddaji ponudb, o prejeti ponudbi oziroma o datumu prejete ponudbe, občina ni objavila obvestila o oddaji javnega naročila).

Glede vsebine sklenjenih pogodb in izdanih naročilnic za svetovalne storitve smo ugotovili, da je občina v vseh primerih v pogodbah in naročilnicah za svetovalne storitve določila skrbnika pogodbe oziroma naročilnice, v skoraj vseh primerih je ustrezno oziroma vsaj deloma ustrezno določila

predmet pogodbe oziroma naročilnice in ceno, v manjšem deležu pa je jasno določila tudi rok izvedbe storitve in druge obveznosti izvajalca pogodbe ter vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora. Določila so bila vsebinsko pomanjkljiva predvsem v primerih, ko je občina storitve oddajala z naročilnicami.

Glede spremljanja izvajanja pogodb za svetovalne storitve smo ugotovili, da je občina v vseh primerih ustrezno spremljala izvajanje pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve.

Glede poročanja o izvajanju pogodb in naročilnic ter porabi sredstev za svetovalne storitve smo ugotovili, da občina v večini primerov ni dovolj jasno poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitev porabe sredstev po proračunskih postavkah v zaključnem računu proračuna za posamezno leto, saj je bila obrazložitev porabe sredstev preveč splošna ali pa je bil naveden le skupen znesek porabljenih sredstev na proračunski postavki, na kateri so bila sicer izkazana sredstva za več različnih namenov, oziroma v nekaj primerih v obrazložitvi porabe sredstev na proračunski postavki ni bilo jasno navedeno, da so na proračunski postavki izkazana tudi sredstva za svetovalne storitve, je pa iz obrazložitve izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere je bila poraba sredstev izkazana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni. Za leta 2016, 2017 in 2018 občina ni poročala o tem, koliko pogodb je sklenila oziroma koliko naročilnic je izdala za svetovalne storitve, za katere namene oziroma vsaj na katerih področjih, kakšen je bil skupen obseg sredstev, porabljenih za svetovalne storitve, ter kakšni so bili najpogostejši razlogi za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in razlogi za odstopanja med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za svetovalne storitve.

4. Priporočila

Mestni občini Celje priporočamo, naj:

- za večjo preglednost nad vsebino in obsegom oddanih svetovalnih storitev preveri možnosti za vzpostavitev letnega pregleda svetovalnih storitev, ki jih odda zunanjim izvajalcem;
- zagotovi obrazložitve proračunskih postavk v proračunu in zaključnem računu proračuna oziroma prouči možnosti načrtovanja sredstev za svetovalne storitve na ločenih in vsebinsko primernejših podkontih, tako da bo jasno razvidno, za katere namene in v kakšnem obsegu so bila načrtovana sredstva na posamezni proračunski postavki oziroma za katere namene in v kakšnem obsegu so bila porabljena sredstva na posamezni proračunski postavki;
- zagotovi dokumentiranje postopkov oddaje evidenčnih javnih naročil za svetovalne storitve;
- sklepa pogodbe v pavšalnih zneskih izključno, ko obseg storitev ni neposredno izmerljiv in ko ni povsem določen čas izvajanja take storitve, ter za že sklenjene pogodbe za svetovalne storitve preveri, da ne vsebujejo določil o pavšalnih plačilih, če ti pogoji niso izpolnjeni, in v primerih, ko jih vsebujejo, izvede aktivnosti za spremembo pogodb;
- zagotovi določitev ustrezne vsebine pogodb in naročilnic za svetovalne storitve, da bo občini omogočeno ustrezno opravljanje nadzora ter ukrepanje v primeru neizpolnjevanja obveznosti zunanjega izvajalca, oziroma, upoštevajoč materialno pomembnost in vsebino svetovalnih storitev z zunanjim izvajalcem, zaradi varovanja interesov občine v posameznih primerih raje sklene pogodbo, namesto da mu izda naročilnico.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Mag. Maja Bilbija,
prva namestnica predsednice

Vročiti:

1. Mestni občini Celje,
2. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si