



REVIZIJSKO POROČILO

Svetovalne storitve v Mestni občini Kranj



POSLANSTVO

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 Kranj

Številka: 324-6/2019/43

Ljubljana, 19. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Mestne občine Kranj** (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 internih aktih je imela sprejete le nekatere splošne usmeritve glede oddaje vseh javnih naročil, 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 skoraj polovici pregledanih primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v četrtini primerov je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezen, v preostalih primerih pa storitev ni bila oddana po ustreznem postopku. Občina je postopek oddaje dokumentirala v vseh pregledanih primerih, vendar je bilo v skoraj polovici primerov dokumentiranje pomanjkljivo. Občina je v vseh pregledanih primerih določila skrbnika pogodbe oziroma naročilnice, večinoma pa je ustrezno oziroma vsaj deloma ustrezno določila tudi predmet pogodbe oziroma naročilnice, ceno in rok izvajanja storitev. V manjšem deležu pa je v pogodbah jasno določila druge obveznosti izvajalca ter vanje vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora in zavarovanjem za primer neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti.

Glede **spremljanja in poročanja o izvajanju pogodb in naročilnic za svetovalne storitve** je računsko sodišče ugotovilo, da je občina v več kot polovici primerov pregledanih pogodb in naročilnic

ustrezno spremljala izvajanje pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve. V večini primerov pa je pomanjkljivo poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitev porabe sredstev po proračunskih postavkah v zaključnem računu proračuna za posamezno leto, prav tako 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	10
1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih	10
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	26
2.2.1 Postopek oddaje svetovalne storitve	26
2.2.1.1 Postopki oddaje storitev in dokumentacija za javno naročilo	30
2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev	36
2.2.2 Vsebina pogodbe za svetovalne storitve	37
2.2.2.1 Predmet storitve	40
2.2.2.2 Cena storitve	41
2.2.2.3 Obveznosti izvajalca in rok izvedbe storitev	42
2.2.2.4 Skrbnik pogodbe ter določbe o izvajanju nadzora in zavarovanju obveznosti	43
2.3 Spremljanje in poročanje o izvajanju svetovalnih storitev	45
2.3.1 Spremljanje izvajanja pogodbe za svetovalne storitve	45
2.3.2 Poročanje o izvajanju pogodb za svetovalne storitve in o porabi sredstev za svetovalne storitve	47
3. Mnenje	52
4. Priporočila	54

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Mestne občine Kranj 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. 324-6/2019/4.

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⁾	55.567
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2018:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ²⁾	2 (1 poklicno, 1 nepoklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	33 članov
• nadzorni odbor	5 članov

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

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05C4003S.px>], stanje na dan 1. 1. 2019; 30. 8. 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 – ZSPDSL-1 in 30/18) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitev 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 ¹⁾	131	132	132
• zasedena delovna mesta	121 ²⁾	127 ³⁾	127 ³⁾
Prihodki občine, v EUR	41.579.124 ⁴⁾	49.018.828 ⁵⁾	49.861.996 ⁶⁾
Odhodki občine, v EUR	41.909.481 ⁴⁾	42.368.507 ⁵⁾	47.630.794 ⁶⁾

Opomba: ¹⁾ Vključenih je tudi 20 sistemiziranih delovnih mest v Medobčinskem inšpektoratu Kranj

(v nadaljevanju: medobčinski inšpektorat) in 5 sistemiziranih delovnih mest v Skupni službi notranje revizije Kranj (v nadaljevanju: skupna služba notranje revizije).

²⁾ Vključenih je tudi 17 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in 4 zasedena delovna mesta v skupni službi notranje revizije.

³⁾ Vključenih je tudi 20 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in 4 zasedena delovna mesta v skupni službi notranje revizije.

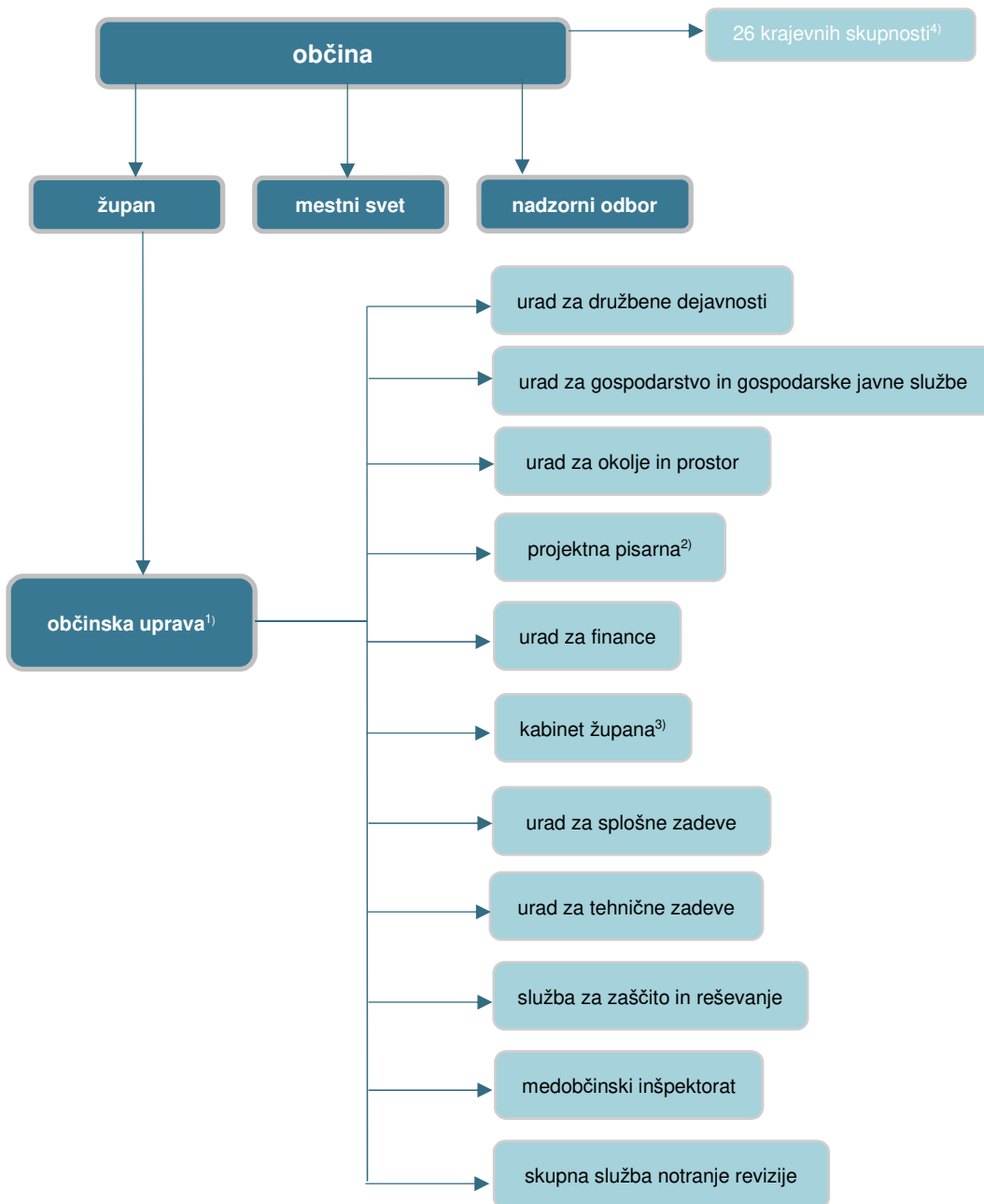
⁴⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Kranj za leto 2016 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2016; Uradni list RS, št. 22/17).

⁵⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Kranj za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017; Uradni list RS, št. 23/18).

⁶⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Kranj za leto 2018 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2018; Uradni list RS, št. 26/19).

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

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



Opomba: ¹⁾ Občinsko upravo vodi direktor občinske uprave. V skladu s 7. členom Odloka o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Mestne občine Kranj (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju OU; Uradni list RS, št. 6/15), ki je veljal v obdobju, na katero se nanaša revizija, so se naloge občinske uprave opravljale v 11 notranjih organizacijskih enotah.

²⁾ V okviru projektne pisarne deluje tudi služba za investicije.

³⁾ V okviru kabineta župana delujejo pisarna za evropska sredstva, pisarna za zadovoljstvo občanov in pisarna za podjetja.

⁴⁾ Besnica, Bitnje, Bratov Smuk, Britof, Center, Čirče, Golnik, Gorenja Sava, Goriče, Hrastje, Huje, Jošt, Kokrica, Mavčiče, Orehek - Drulovka, Planina, Podblica, Primskovo, Predoslje, Stražišče, Struževo, Tenetiše, Trstenik, Vodovodni stolp, Zlato polje in Žabnica; krajevne skupnosti so pravne osebe.

Vir: podatki občine, Statut Mestne občine Kranj (Uradni list RS, št. 71/16, 1/17, 16/17, 70/18), 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 sta bili odgovorni osebi:

- Boštjan Trilar, župan občine, do 19. 12. 2018 in
- Matjaž Rakovec, župan občine, od 19. 12. 2018.

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	Objavljen v Uradnem listu RS, št.
Leto 2016		
Odlok o proračunu Mestne občine Kranj za leto 2016	16. 12. 2015	101/15
Zaključni račun proračuna občine za leto 2016	19. 4. 2017	22/17
Leto 2017		
Odlok o proračunu Mestne občine Kranj za leto 2017	21. 12. 2016	85/16
Zaključni račun proračuna občine za leto 2017	28. 3. 2018	23/18
Leto 2018		
Odlok o proračunu Mestne občine Kranj za leto 2018	20. 12. 2017	77/17
Zaključni račun proračuna občine za leto 2018	17. 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 pogodbeno 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 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

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.

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 najpogosteje 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-II in 91/15 – ZJN-3), od 1. 4. 2016 dalje pa velja novi ZJN-3.

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 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 vprašanih, 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	53	75.733	87.738	88.294	251.765
Priprava drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine	10	20.743	768	29.771	51.282
Priprava, izvedba in sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine	46	127.535	92.066	129.156	348.757
Priprava različnih dokumentov občine	61	116.088	382.269	332.222	830.579
Skupaj	170	340.099	562.841	579.443	1.482.383

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.

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 18. 5. 2020 in dopolnitev seznama z dne 5. 10. 2020.

Preveritve smo izvedli na nestatistično določenem vzorcu 39 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 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, 402099 – Drugi splošni material in storitve, 402199 – Drugi posebni materiali in storitve, 402902 – Plačila po podjetnih pogodbah, 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih, 402999 – Drugi operativni odhodki, 420804 – Načrti in druga projektna dokumentacija ter 420899 – Plačila drugih storitev in dokumentacije.

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 pogodbena kazen, 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 nekatere splošne usmeritve glede oddaje vseh javnih naročil:

- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna iz leta 2013), ki je veljal do 17. 4. 2018, je določal, da proračunski uporabniki lahko pričnejo s postopkom javnega naročila, če so (med drugim) obveznosti prevzete v okviru posameznih zakonov in predpisov, ki urejajo posamezno področje delovanja občine, in zajemajo samo osnovne oziroma nujne izdatke (23. člen v povezavi z 19. členom);
- navodila občine, ki so v tem obdobju urejala oddajo javnih naročil¹⁶, so določala, da morajo delavci, ki sodelujejo v postopku oddaje, delovati s ciljem, da je poraba sredstev najbolj gospodarna glede na namen, predmet in vrednost javnega naročila;
- Navodila za oddajo javnih naročil in vodenje evidence javnih naročil¹⁷ (v nadaljevanju: navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018), ki so veljala le v obdobju od 8. 5. 2018 do 23. 5. 2018, so tudi določala, da mora skrbnik pri načinu izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila pred izvedbo posameznega javnega naročila preveriti, ali ima istovrstne potrebe v obdobju najmanj 12 mesecev tudi katera od drugih notranjih organizacijskih enot in krajevnih skupnosti, ter njihovo vrednost vključiti v izračun ocenjene vrednosti naročila.

Občina je imela v letih od 2016 do 2018 v internih aktih zapisana le splošna načela oziroma usmeritve, da naj oddana javna naročila zajemajo le za občino osnovne in nujne izdatke, 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 vzpostavitvijo sprotnega 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 je v 13 primerih, kar predstavlja tretjino pregledanih pogodb in naročilnic, v različnih dokumentih, pripravljenih v postopku oddaje svetovalnih storitev, občina vsaj delno utemeljila potrebo po posamezni svetovalni storitvi (povezava s točko 2.1.3), v 26 primerih, kar predstavlja dve tretjini pregledanih pogodb in naročilnic, pa 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.

¹⁵ Št. 410-19/2012-17-(45/01) z dne 28. 1. 2013, št. 410-23/2014-2 z dne 5. 12. 2014, št. 410-14/2015-2 z dne 29. 6. 2015 in št. 410-7/2018-1 z dne 28. 3. 2018.

¹⁶ Navodilo za oddajo in evidenco javnih naročil, št. 430-2/2012-6-(42/22) z dne 18. 4. 2014 in Navodila za oddajo evidenčnih javnih naročil, št. 007-8/2018-3-(42/22) z dne 2. 10. 2018.

¹⁷ Št. 007-8/2018-1-(42/22) z dne 8. 5. 2018.

Ukrep občine

V letu 2020 je bila neformalno ustanovljena nabavna komisija (nabavni kolegij), na kolegiju župana pa so bila septembra 2020 potrjena tudi navodila/pravila za pripravo in potrjevanje javnih naročil. Župan je 5. 10. 2022 sprejel Navodila za oddajo evidenčnih javnih naročil in o delu nabavne komisije¹⁸, v katerih je med drugim opredeljeno, kaj so svetovalne storitve, in določeni pogoji, pod katerimi se svetovalne storitve lahko oddajo zunanjim izvajalcem. Prav tako je določeno, da morajo biti vsi predlogi za naročilo svetovalnih storitev, ne glede na vrednost, posredovani v obravnavo nabavni komisiji na predpisanih obrazcih Vhodni podatki za evidenčno javno naročilo oziroma Vhodni podatki za neevidenčno javno naročilo, v katerih je med drugim treba utemeljiti potrebo po posamezni svetovalni storitvi.

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 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

¹⁸ Št. 430-59/2022-1.

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 8 proračunskih postavkah¹⁹, v proračunu za leto 2017 na 10 proračunskih postavkah²⁰ in v proračunu za leto 2018 na 18 proračunskih postavkah²¹.

Tabela 5 prikazuje, v koliko izmed 39 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	37	2	/
V proračunu načrtovana sredstva so temeljila na ugotovljenih potrebah	/	39	/
Ocena v proračunu načrtovanih sredstev je temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih	/	27	12
Obrazložitev v proračunu načrtovanih sredstev je bila ustrezna	1	2	36

Vir: proračuni za leta 2016, 2017 in 2018.

¹⁹ 100302 – Materialni stroški – župan, podžupani, 101401 – Premoženskopravne zadeve, 111001 – Investicije in investicijski transfer – izobraževanje, 180201 – Materialni stroški – okolje, 180206 – Prostorsko načrtovanje – prostorski akti, 220205 – Urejanje cestnega prometa – materialni stroški, 221001 – Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest, 231101 – Taksa za obremenjevanje vode.

²⁰ 100302 – Materialni stroški – župan, podžupani, 101401 – Premoženskopravne zadeve, 101402 – Službene poti, izobraževanje, študentsko delo, zunanji sodelavci, 111001 – Investicije in investicijski transfer – izobraževanje, 120201 – Vrtci, 130205 – Materialni stroški – kultura, 141001 – Šport – investicije in investicijski transfer, 180206 – Prostorsko načrtovanje – prostorski akti, 220205 – Urejanje cestnega prometa – materialni stroški, 221002 – Urejanje cestnega prometa – investicije.

²¹ 100406 – Kabinet – materialni stroški, 100411 – Stari Kranj, 101401 – Premoženskopravne zadeve, 101402 – Službene poti, izobraževanje, študentsko delo, zunanji sodelavci, 110206 – Pomoči v osnovnem šolstvu, 111001 – Investicije in investicijski transfer – izobraževanje, 111310 – Glasbena šola – investicije, 120201 – Vrtci, 121001 – Investicije in investicijski transfer, 141001 – Šport – investicije in investicijski transfer, 180206 – Prostorsko načrtovanje – prostorski akti, 180212 – Pisarna za urbano preno, 200901 – Stanovanjsko gospodarstvo, 221001 – Investicijsko vzdrževanje in gradnja občinskih cest, 221002 – Urejanje cestnega prometa – investicije, 221008 – Celostna prenova stanovanjske soseske Planina, 230203 – Cestna razsvetljava – tekoče vzdrževanje, 231093 – Cestna razsvetljava, 231101 – Taksa za obremenjevanje vode.

Ugotovili smo, da:

- so bila v skoraj vseh primerih sredstva za svetovalne storitve načrtovana v proračunih za leto 2016, 2017 oziroma 2018, v 2 primerih²² pa tega ni bilo mogoče potrditi, saj iz proračuna za leto 2017 ne izhaja, da so bila sredstva načrtovana tudi za namen, za katerega je bila sklenjena pogodba oziroma izdana naročilnica;
- v proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve v nobenem primeru niso temeljila na ugotovljenih potrebah;
- v večini primerov 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 v večini primerov 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, v približno tretjini primerov pa je občina v proračunu za posamezno leto vsaj splošno navedla, da je obseg pravic porabe izračunan na podlagi podatkov za pretekla obdobje ter da so upoštevane tudi pogodbene obveznosti;
- v 2 primerih²³ obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve ni bila ustrezna, saj iz proračuna za leto 2017 ni razvidno, da so bila sredstva za posamezen namen dejansko načrtovana v proračunu, v večini primerov pa je bila obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za posamezno leto delno ustrezna; v nekaj 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 in ne vsaj okvirni znesek načrtovanih sredstev za posamezne svetovalne storitve, v večini primerov 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 nameni²⁴, vendar ni bilo jasno razvidno, da so bila na proračunski postavki dejansko načrtovana tudi sredstva za svetovalne storitve.

Pojasnilo občine

V proračunu za leto 2017 so bila v ustreznem znesku načrtovana tako sredstva za svetovanje s področja dela kabineta župana (svetovanje na področju javnih naročil) kot tudi sredstva za pregled kadrovske dokumentacije javnih uslužbencev v občini, je pa res, da v obrazložitvah proračuna za leto 2017 ni bilo posebej napisano in obrazloženo, da so sredstva načrtovana tudi za navedena namena.

²² Naročilnica za svetovanje s področja delovanja kabineta župana v znesku 6.100 EUR in pogodba za pregled kadrovske dokumentacije javnih uslužbencev v občini v znesku 15.250 EUR.

²³ Tako kot opomba 22.

²⁴ Na primer pogodba za pregled pobud za spremembo občinskega prostorskega načrta; iz obrazložitve proračunske postavke 180206 – Prostorsko načrtovanje – prostorski akti v proračunu za leto 2017 izhaja, da so sredstva namenjena za izdelavo prostorskih dokumentov, ki so vezani na problematiko prostora in s svojo realizacijo dajejo smernice in omogočajo ekonomsko-gospodarski razvoj mesta Kranja, in bodo porabljena za izdelavo občinskih prostorskih načrtov, strokovnih študij, sprememb in dopolnitev sprejetega občinskega prostorskega načrta ter za geodetske posnetke.

V primeru storitve svetovanja s področja dela kabineta župana (svetovanje na področju javnih naročil) in storitve pregleda kadrovske dokumentacije javnih uslužbencev v občini ni bilo mogoče potrditi, da so bila sredstva v proračunu načrtovana tudi za navedena namena, saj niti iz proračuna za leto 2017 (iz obrazložitve proračunskih postavk v posebnem delu proračuna) niti iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 (iz obrazložitve porabe sredstev po proračunskih postavkah) ne izhaja, da so bila sredstva načrtovana oziroma porabljena za navedena namena.

V nadaljevanju predstavljamo primera načrtovanja sredstev v proračunu za posamezno leto, pri katerih 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 odvetniške storitve v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je sredstva za odvetniške storitve načrtovala v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 na proračunski postavki 101401 – Premoženskokpravne zadeve, za katero je odgovoren urad za splošne zadeve, na kontu 4029 – Drugi operativni odhodki. Na isti proračunski postavki je občina načrtovala tudi sredstva za notarske storitve, storitve sodnih izvedencev in odškodnine.

V vseh 3 letih je v obrazložitvi navedene proračunske postavke občina navedla vsebinsko enako obrazložitev, in sicer da so v okviru proračunske postavke predvidena sredstva za odškodnine oziroma kazni v sodnih postopkih, za opravljene storitve sodnih izvršiteljev ter za storitve odvetnikov, notarjev in sodnih izvedencev, ter navedla le skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki, in sicer 250.060 EUR za leto 2016, enak znesek tudi za leto 2017 in 822.690 EUR za leto 2018. V obrazložitvi načrtovanih tekočih odhodkov, ki je del obrazložitve splošnega dela proračuna, je za vsa 3 leta navedla, da med drugimi operativnimi odhodki načrtuje tudi odhodke za storitve odvetnikov in notarjev, in sicer za leto 2016 v skupnem znesku okvirno 232.000 EUR, za leto 2017 v skupnem znesku okvirno 179.000 EUR in za leto 2018 v skupnem znesku okvirno 177.000 EUR.

Primer 2 – Načrtovanje sredstev za svetovanje pri izvedbi javnih naročil v proračunih za leti 2017 in 2018

Občina je sredstva za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil načrtovala v proračunu za leto 2018 na proračunski postavki 101402 – Službene poti, izobraževanje, študentsko delo, zunanji sodelavci, za katero je odgovoren urad za splošne zadeve, na kontu 4020 – Pisarniški in splošni material in storitve. Na isti proračunski postavki je občina med drugim načrtovala tudi sredstva za svetovanje na področju varstva pri delu, za plačilo zdravstvenih pregledov in službenih oblek za zaposlene, za plačilo dnevnic za službena potovanja, za plačilo izdatkov za hotelske storitve, restavracijske storitve in stroške prevoza, za strokovno izobraževanje zaposlenih, za članarine, za plačilo stroškov dela prek študentskega servisa ter za plačilo drugih operativnih odhodkov (različna zavarovanja in stroški v zvezi z delom pripravnikov).

V obrazložitvi proračuna za leto 2018 je navedla, da so na proračunski postavki med drugim načrtovana tudi sredstva za svetovanje pri izvedbi javnih naročil, ter navedla skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki (61.240 EUR), medtem ko iz obrazložitve proračuna za leto 2017 ne izhaja, da so na navedeni proračunski postavki načrtovana tudi sredstva za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil. Pogodba z zunanjim izvajalcem za

izvedbo navedenih storitev je bila podpisana v letu 2017, iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 izhaja, da so bila na navedeni proračunski postavki sredstva porabljena med drugim tudi za plačilo svetovanja na področju javnih naročil.

Iz predložene dokumentacije občine ne izhaja, da bi občina, preden je sredstva za odvetniške storitve in za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil načrtovala v proračunu za posamezno leto, utemljila 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 navedene storitve. Glede obsega pravic porabe na proračunski postavki 101401 – Premoženskopravne zadeve je občina vsaj v proračunih za leti 2016 in 2018 splošno navedla, da je izračunan na podlagi podatkov za pretekla obdobja ter da so upoštevane tudi pogodbene obveznosti, medtem ko za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil obsega pravic porabe na proračunski postavki v proračunu za posamezno leto ni navedla.

Obrazložitev načrtovanih sredstev za odvetniške storitve in storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil je bila v proračunih za posamezno leto le delno ustrezna, saj je občina le splošno navedla, da so sredstva načrtovana med drugim tudi za odvetniške storitve oziroma za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil, ter je navedla le skupen obseg načrtovanih sredstev na posamezni 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 odvetniške storitve, je občina načrtovala tudi sredstva za notarske storitve, storitve sodnih izvedencev, odškodnine oziroma na isti proračunski postavki kot je načrtovala sredstva za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil, je občina med drugim načrtovala tudi sredstva za svetovanje na področju varstva pri delu, za plačilo zdravstvenih pregledov za zaposlene, za strokovno izobraževanje zaposlenih, za članarine, za plačilo stroškov dela prek študentskega servisa).

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 odvetniških storitev, 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 ustrežno 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

Vodja notranje organizacijske enote, ki je pripravila naročilnico ali pogodbo, po potrebi ustno obrazloži potrebo po posamezni svetovalni storitvi županu ali direktorju občinske uprave.

V skladu z internimi akti občine je bilo predvideno, da se v postopku oddaje javnega naročila pripravijo različni dokumenti in izpolnijo različni obrazci, ki vsebujejo tudi osnovne podatke o javnem naročilu. Tako je bilo na primer v skladu Navodili za oddajo in evidenco javnih naročil²⁵ (v nadaljevanju: navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2014) za postopke, pri katerih je bila vrednost naročila storitve večja od 20.000 EUR brez DDV, treba pripraviti sklep o začetku postopka javnega naročila, prav tako je posamezna notranja organizacijska enota za javna naročila pred oddajo večkrat pripravila oziroma izpolnila obrazec Mapa ponudb, v katerem je bilo med drugim (poleg podatkov o že zbranih ponudbah potencialnih izvajalcev in obrazložitve predloga izbora ponudnika) treba navesti predmet naročila, ocenjeno vrednost in ali bo sklenjena pogodba ali izdana naročilnica. Vendar pa ni bilo predvideno, da bi utemeljitev v teh dokumentih vsebovala tudi opredelitev oziroma obrazložitev potreb po posameznih svetovalnih storitvah.

²⁵ Št. 430-2/2012-6-(42/22) z dne 18. 4. 2014.

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 je v 13 primerih, kar predstavlja tretjino pregledanih pogodb in naročilnic, v različnih dokumentih, pripravljenih v postopku oddaje svetovalnih storitev, vsaj delno utemeljila potrebe po svetovalnih storitvah, v preostalih 26 primerih pa občina potrebe po posamezni svetovalni storitvi ni utemeljila.

Občina je obrazložitve glede oddaje javnega naročila, v katerih so bile vsebinsko vsaj delno ustrezno utemeljene tudi potrebe po oddaji svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem, večinoma navedla v predlogih notranjih organizacijskih enot županu za odobritev izjeme od zbiranja več ponudb (torej za odobritev sklenitve neposredne pogodbe) v postopkih oddaje evidenčnih javnih naročil (naročil storitev z ocenjeno vrednostjo, nižjo od 20.000 EUR) ali pa v dokumentaciji, ki jo je pripravila za oddajo javnega naročila (v razpisni dokumentaciji, v povabilu k oddaji ponudb). Utemeljitev je bila vsebinsko ustrezna v 5 primerih. V 8 primerih je bila utemeljitev le delno ustrezna, pri čemer je bilo v večini primerov podrobneje opredeljeno, katero storitev občina potrebuje in za kakšen namen, vendar pa iz dokumentov ni bila razvidna obrazložitev, čemu je storitev treba oddati zunanjemu izvajalcu.

V nadaljevanju predstavljamo primer obrazložitve oddaje javnega naročila, pri katerem smo šteli, da občina potrebe po oddaji ni utemeljila.

Primer 1 – Obrazložitve oddaje javnega naročila za pravno svetovanje s področja dela kabineta župana

Občina je v povpraševanju za svetovanje na področju javnih naročil navedla splošno obrazložitev, da bi potrebovala zunanjo strokovno pomoč, svetovanje s področja javnih naročil, in sicer v različnih oblikah – kot občasno svetovanje, svetovanje v smislu priprave osnutka dokumentov v posameznem postopku oddaje javnega naročila ali v obliki izvedenih analiz, iz dokumentov občine pa ne izhaja podrobneje, kakšne storitve so potrebne, čemu in zakaj bi jih bilo treba oddati zunanjemu izvajalcu.

Občina je naročilnico izdala za svetovanje s področja delovanja kabineta župana (iz ponudbe izvajalca, na katero se naročilnica sklicuje, izhaja, da je bila dana za pravno svetovanje, in sicer svetovanje in pripravo osnutkov dokumentov pri izvedbi postopkov javnega naročanja, za svetovalno uro brez opredeljene vsebine in za pripravo pregleda stroškov krajevnih skupnosti in občine, za analizo porabe ter pripravo predlaganih ravnanj z vidika oddaje javnih naročil občine za krajevne skupnosti). Na podlagi naročilnice pa je izvajalec za občino pripravil predlog navodil za javna naročila krajevnih skupnosti in predlog opredelitve do sprememb in dopolnitev zakonodaje o javnem naročanju.

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 bilo določeno, da so se naloge občinske uprave opravljale v 11 notranjih organizacijskih enotah, med drugim tudi v uradu za okolje in prostor, v projektni pisarni, v okviru katere deluje služba za investicije, in v uradu za splošne zadeve. V odloku o organizaciji in delovnem področju OU je bilo glede nalog, ki jih opravljajo posamezne notranje organizacijske enote, navedeno, da:

- urad za okolje in prostor med drugim vodi postopke ter opravlja naloge v zvezi s postopki za pripravo in sprejem prostorskih aktov ter v zvezi z odmero nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (10. člen);
- projektna pisarna med drugim nudi celovito podporo pri vodenju in izvajanju projektov v občini ter svetuje in pomaga na področju javnih naročil in vodi postopke javnih naročil (11. člen)²⁶,
- urad za splošne zadeve med drugim podaja pravna mnenja za potrebe občine in druge, zastopa občino pred sodišči in drugimi organi, sestavlja predloge pogodb, ocenjuje in pregleduje osnutke predlaganih pogodb ter skrbi za vodenje postopkov sklepanja pogodb za občino ter izvaja naloge organizacijsko-kadrovske funkcije za občinsko upravo in strokovne naloge v okviru zaposlovanja kadrov (14. člen).

S sistemizacijo delovnih mest, ki je pričela veljati z 18. 1. 2016, je občina sistemizirala tudi 2 delovni mesti občinskega pravobranilca.

Pojasnilo občine

Delovno mesto občinski pravobranilec je bilo sistemizirano z namenom zmanjšanja oziroma racionalizacije stroškov odvetniških storitev in možnosti uveljavljanja stroškov zastopanja v primeru uspeha v postopkih.

Izhajajoč iz vsebine oddanih svetovalnih storitev, bi lahko vsaj nekatere svetovalne storitve, ki jih je občina oddala zunanjim izvajalcem, opravili javni uslužbenci, zaposleni v uradu za okolje in prostor, projektni pisarni oziroma uradu za splošne zadeve. Med dela, ki bi jih lahko opravili zaposleni v teh organizacijskih enotah, a jih je občina oddala zunanjim izvajalcem, izhajajoč iz nalog, navedenih v odloku o organizaciji in delovnem področju OU, spadajo na primer:

- izvajanje strokovnih nalog v okviru zaposlovanja kadrov (pregled kadrovske dokumentacije, izdelava pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji, priprava vzorcev pogodb o zaposlitvi),
- priprava internih aktov za oddajo javnih naročil, priprava strokovnih podlag in razpisne dokumentacije za javna naročila, izvedba postopkov javnih naročil,
- priprava pravnih mnenj in pravno svetovanje,

²⁶ Tudi navodila občine, ki so urejala oddajo javnih naročil, so predvidevala, da osebi, ki je zadolžena za javno naročilo, pri pripravi javnega naročila (pri pripravi razpisne dokumentacije, pri objavah in podobno) pomagajo zaposleni v projektni pisarni, ki se ukvarjajo z javnimi naročili in poskrbijo za vse potrebne objave na portalu javnih naročil, interni akti s področja izvrševanja proračuna pa so določali, da pri pripravi pogodb za podpis projektna pisarna pogodbo preveri z vidika upoštevanja določb zakona, ki ureja javna naročila.

- sklepanje pogodb in pridobivanje soglasij za izgradnjo komunalne infrastrukture,
- priprava osnovne investicijske dokumentacije (dokument identifikacije investicijskega projekta) in izdelava vlog za sofinanciranje,
- priprava internih aktov in predpisov občine ter prezentacij pripravljenih aktov,
- priprava strateških dokumentov,
- pomoč pri izvedbi postopkov odmere nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča (v nadaljevanju: NUSZ), priprava evidenc,
- izvajanje strokovnih nalog in pomoč pri pripravi občinskega prostorskega načrta.

Iz predložene dokumentacije v vseh primerih 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 Navodilih za oddajo evidenčnih javnih naročil in o delu nabavne komisije je občina določila, da mora biti za svetovalne storitve iz obrazcev Vhodni podatki za evidenčno javno naročilo oziroma Vhodni podatki za neevidenčno javno naročilo, ki sta prilogi navodil, med drugim razvidna utemeljitev potrebe po posamezni svetovalni storitvi.

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)²⁷. Javna objava pa tudi ni bila obvezna pri oddaji javnih naročil za storitve iz Seznama storitev B²⁸, 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 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 storitve²⁹. 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

²⁷ Za tovrstna naročila po ZJN-2 in ZJN-3 v nadaljevanju uporabljamo pojem evidenčna javna naročila

²⁸ 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.

²⁹ 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, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, 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).

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 teku³⁰ 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 vpliva na učinkovitost porabe javnih sredstev pa zagotovitev večje stopnje konkurence med ponudniki vpliva tudi na preprečevanje korupcije in favoriziranja posameznih ponudnikov³¹.

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.

³⁰ Arbitražni ali spravni postopek v Republiki Sloveniji, državi članici, tretji državi ali pred mednarodno instanco za arbitražo ali spravni postopek ali sodni postopek pred sodišči ali javnimi organi Republike Slovenije, države članice ali tretje države ali pred mednarodnimi sodišči ali institucijami.

³¹ 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).

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. Četrti 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 najpogosteje) 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, sprejete interne akte, ki so dodatno urejali oddajo javnih naročil:

- od 1. 1. 2016 do 2. 10. 2018 so bila v veljavi navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2014, z izjemo vmesnega obdobja od 8. 5. 2018 do 23. 5. 2018, ko so veljala navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018;
- od 2. 10. 2018 dalje so veljala Navodila za oddajo evidenčnih naročil z dne 2. 10. 2018³² (v nadaljevanju: navodila za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018).

Navodila občine, ki so urejala oddajo javnih naročil, so določala, da postopek za oddajo javnih naročil, katerih vrednost je do vključno 19.999 EUR brez DDV za blago in storitve (evidenčna javna naročila), poteka po enostavnem oziroma evidenčnem postopku. Navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018 in navodila za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018 so imela tudi dodatno določbo, da v primeru socialnih in drugih posebnih storitev postopek poteka po evidenčnem postopku, če gre za storitve

³² Št. 007-8/2018-3-(42/22).

v vrednosti, nižji od 750.000 EUR. Glede izvedbe enostavnega oziroma evidenčnega postopka so navodila določala:

- kadar gre za evidenčno javno naročilo storitev v vrednosti 1.000 EUR brez DDV ali več, je treba v postopku zbrati najmanj 2 ponudbi, o izjemi od tega pravila pa je na obrazložen predlog notranje organizacijske enote lahko odločil župan (točka 2.1.1. navodil za oddajo javnih naročil iz leta 2014);
- kadar gre za evidenčno javno naročilo storitev v vrednosti 1.000 EUR brez DDV ali več (točka 2.1.1. navodil za oddajo javnih naročil iz leta 2018) oziroma v vrednosti 5.000 EUR brez DDV ali več (točka 4 navodil za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018), je treba pridobiti najmanj 2 ponudbi v predhodni analizi trga (pod tem pojmom se v skladu z navodili razume pridobitev primerljivih ponudb, analiza pogodb ali odločitev za primerljiva javna naročila na portalu javnih naročil, realizacija v preteklih letih za istovrstne ali podobne posle, povpraševanje, zbiranje informativnih ponudb, preverjanje prek spletnih strani, preverjanje cenikov); o izjemi od tega pravila je v skladu z navodili za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018 na obrazložen predlog skrbnika lahko odločil vodja notranje organizacijske enote, navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018 pa izjem niso predvidevala.

Navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2014 so določala, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti razviden iz dokumentacije, ki jo o javnem naročilu vodi naročnik, občina pa je v navodilih za oddajo javnih naročil iz leta 2018 (veljavnih le v obdobju od 8. 5. 2018 do 23. 5. 2018) tudi podrobneje določila, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, razviden iz dokumentacije, ki jo o javnem naročilu vodi naročnik, in mora biti pripravljen skladno z določili ZJN-3, ki urejajo izračun ocenjene vrednosti, skrbnik pa mora pri načinu izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila pred izvedbo posameznega javnega naročila preveriti, ali ima istovrstne potrebe v obdobju najmanj 12 mesecev tudi katera od drugih notranjih organizacijskih enot in krajevnih skupnosti, ter njihovo vrednost vključiti v izračun ocenjene vrednosti naročila.

Glede vsebine razpisne dokumentacije so interni predpisi občine le splošno določali, da se mora ta izdelati v takšnem obsegu in na tak način, da je na njeni podlagi mogoče izdelati popolno ponudbo. Navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018 in navodila za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018 so za evidenčne postopke podrobneje določala še vsebino povabila k oddaji ponudbe.

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 po odprtem postopku;
- v 1 primeru je storitve oddala po postopku naročila male vrednosti;
- v 2 primerih je storitve oddala po postopku naročila male vrednosti s sklenitvijo okvirnih sporazumov, pri čemer je pri obeh sklenjenih pogodbah med podpisniki okvirnih sporazumov izvedla postopka ponovnega odpiranja konkurence;
- v 1 primeru je storitve oddala neposredno, kot javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B);

- v preostalih 34 primerih je storitve oddala kot evidenčna javna naročila.

Občina je v vseh 4 primerih, v katerih je pogodbe za svetovalne storitve sklenila po izvedenih postopkih javnega naročanja, objavila obvestilo o javnem naročilu na portalu javnih naročil. Pri evidenčnih naročilih je v 18 primerih v postopku zbrala najmanj 2 ponudbi oziroma v nekaterih primerih 3 ponudbe potencialnih ponudnikov, v 16 primerih pa je pogodbo 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. Postopke oddaje svetovalnih storitev prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 Postopki 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
odprti postopek	1	objava obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil	1	/	/	1
naročilo male vrednosti	3	objava obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil	3	2	/	1
javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (storitve iz Seznama storitev B)	1	neposredno	1	/	1	/
evidenčno javno naročilo	34	zbiranje ponudb	18	6	1	11
		neposredno	16	8	8	/
Skupaj	39		39	16	10	13

Vir: dokumentacija občine.

V nadaljevanju predstavljamo primera postopka oddaje javnega naročila za svetovalne storitve, ki smo ju šteli kot delno ustrezno izvedena, ker smo ocenili, da je imela razpisna dokumentacija nekatere pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence.

Občina je:

- **storitve svetovanja pri izdelavi strokovnih podlag za oblikovanje odgovorov v pritožbenem postopku odmere NUSZ v letu 2015** (primer 1) oddala po postopku naročila male vrednosti;
- **storitve za izvedbo operativne, svetovalne in informacijske podpore na področju upravljanja z nepremičninami** (primer 2) oddala po odprtem postopku, pri čemer je v enoten postopek oddaje javnega naročila združila več različnih medsebojno povezanih vsebin.

Ugotovljene pomanjkljivosti:

- občina je v primeru 1 določila kratek rok za oddajo ponudb (12 dni);

- v obeh primerih je občina določila več pogojev za sodelovanje ponudnikov v postopku, ki so se nanašali na tehnično in strokovno sposobnost, zahteve pa niso bile v celoti sorazmerne s predmetom javnega naročila in bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence v postopku.

Občina je tako pri primeru 1 zahtevala, da je ponudnik v zadnjih 10 letih uspešno izvedel najmanj po eno referenčno delo, ki zajema izvedbo istovrstnih storitev, ki so predmet tega javnega naročila, in sicer posebej za:

- obravnavo pritožb v upravnem postopku odmere NUSZ in pripravo odgovorov na pritožbe za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci,
- ažuriranje ali dopolnjevanje evidence NUSZ s podatki registra nepremičnin za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci,
- določitev nezazidanih stavbnih zemljiščih v skladu z Zakonom o graditvi objektov³³ za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci ter
- vzpostavitev evidence zemljišč za gradnjo stavb za potrebe vrednotenja nepremičnin ter vpis podatkov v register nepremičnin za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci.

Poleg zahtevanih referenc je moral ponudnik imeti v zadnjih 3 letih povprečni letni prihodek najmanj 300.000 EUR, v okviru zahtev za kadrovske usposobljenost pa je moral zagotoviti tudi:

- vodjo projekta, ki je v zadnjih 10 letih uspešno vodil najmanj eno referenčno delo, ki zajema izvedbo istovrstnih storitev, ki so predmet tega javnega naročila (obravnavo pritožb v upravnem postopku odmere NUSZ in priprava odgovorov na pritožbe za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci), ter
- vsebinske eksperte, ki so bili v zadnjih 10 letih vodje izvedbe najmanj enega referenčnega dela, ki zajema izvedbo istovrstnih storitev, ki so predmet tega javnega naročila (in sicer posebej za vzpostavitev evidence zemljišč za gradnjo stavb za potrebe vrednotenja nepremičnin ter vpis podatkov v register nepremičnin za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci, za določitev nezazidanih stavbnih zemljiščih v skladu z Zakonom o graditvi objektov za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci in za ažuriranje ali dopolnjevanje evidence NUSZ s podatki registra nepremičnin za posamično občino z najmanj 40.000 prebivalci).

Občina je pri primeru 2 v razpisni dokumentaciji določila tudi dodatne kadrovske reference ponudnika (torej reference, ki presegajo tiste, ki so zahtevane kot pogoji) kot eno od meril za oddajo ponudbe.

Navedeno bi lahko vplivalo na zagotavljanje konkurence, ker je po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije imelo na dan 1. 1. 2018 več kot 40.000 prebivalcev le 5 mestnih občin v državi. Občina je v obeh primerih v postopku pridobila le po 1 ponudbo, izvajalec pa je zahtevane reference izpolnil večinoma z dokazili o preteklih poslih na istem področju, opravljenih za občino.

³³ Uradni list RS, št. 110/02, 41/04 – ZVO-1, NPB1, 45/04 – ZVZP-A, NPB2, 47/04, NPB3, 62/04 – odl. US, NPB4, 102/04 – UPB1, 14/05 – popr., NPB5, 92/05 – ZJC-B, NPB6, 93/05 – ZVMS, NPB7, 111/05 – odl. US, NPB8, 126/07, NPB9, 108/09, NPB10, 61/10 – ZRud-1, NPB11, 20/11 – odl. US, NPB12, 57/12, NPB13, 101/13 – ZDavNepr, NPB14, 110/13, NPB15, 22/14 – odl. US, NPB16 in 19/15.

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 neustrezno izvedenega, ker občina ni zagotovila konkurence.

Primer 1 – Postopek oddaje javnega naročila za izvajanje odvetniških storitev

Občina je po postopku javnega naročila brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B brez zbiranja drugih ponudb) sklenila pogodbo za izvajanje odvetniških storitev v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 11. 2018. Čeprav je bilo v obvestilu o oddaji naročila, ki ga je občina objavila na portalu javnih naročil, navedeno, da je bila storitev oddana brez zbiranja drugih ponudb ob upoštevanju predvsem merila osebnega zaupanja, je bila pogodba sklenjena za splošno izvajanje odvetniških storitev 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. Za del storitev, ki naj bi predstavljal svetovanje županu po telefonu in elektronski pošti glede na primer splošnih zadev, lokalne samouprave in javnih uslužbenecv, tudi iz specifikacije računov in dokazil o opravljenih delih ne izhaja podrobneje, kaj je sploh bila vsebina tovrstnega pravnega svetovanja županu (povezava s točko 2.3.1), da bi bilo mogoče potrditi, da je navedene storitve lahko opravil le izbrani izvajalec. Glede na predmet pogodbe, da je bila pogodba sklenjena za več let in da je bil obseg načrtovanih in izplačanih sredstev po pogodbi materialno pomemben (v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo po pogodbi izplačano 143.998 EUR), ocenjujemo, da bi morala občina z vidika učinkovite porabe javnih sredstev pri oddaji teh storitev v večji meri poskušati zagotoviti konkurenco.

Občina je pri evidenčnih javnih naročilih v 18 primerih pred oddajo naročila zbrala najmanj 2 ponudbi oziroma v nekaterih primerih 3 ponudbe potencialnih ponudnikov. V 12 primerih pa smo, kljub temu da je občina formalno sicer zadostila pogojem, ki so jih določali sprejeti interni akti občine, ocenili, da je bil postopek le delno ustrezno oziroma ni bil ustrezno izveden:

- v 1 primeru smo šteli, da postopek ni bil ustrezno izveden, saj v postopku konkurenca ni bila zagotovljena, ker je občina za ponudbo zaprosila 2 ponudnika, ki sta poslovno povezana, in pridobila le 1 ponudbo;
- v 11 primerih smo ocenili, da so bili postopki oddaje svetovalnih storitev delno ustrezno izvedeni, saj so imeli pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence:
 - v 2 primerih občina povpraševanja ni poslala vsem ponudnikom istočasno, temveč je najprej pridobila ponudbo izbranega ponudnika in šele na tej podlagi iskala ponudbe ostalih oziroma drugega ponudnika, pri čemer iz predložene dokumentacije v 1 primeru³⁴ izhaja, da se je občina s prvim ponudnikom že dlje časa pred pridobitvijo dodatnih ponudb pogajala o podrobnostih načina izvedbe storitve (izvedbe prireditelj), v 1 primeru pa, da je prvi ponudnik v času, ko je občina poslala povpraševanje drugemu, storitev že začel izvajati;

³⁴ Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za svetovanje in pomoč pri izvedbi programa dogodkov ob torkih in četrkih v starem Kranju.

- povpraševanje občine je bilo v 1 primeru³⁵ preveč splošno, da bi lahko pridobila v celoti primerljive ponudbe, v tem in še 4 primerih³⁶ pa je za predložitev ponudb določila zelo kratke roke (od 1 do 3 dni) oziroma je ponudnike povabila k oddaji ponudb tik pred prazniki, iztek rokov pa določila na prvi delovni dan po praznikih ter tako pri določitvi rokov premalo upoštevala razpored praznikov in s tem čas, potreben za pripravo ponudb;
- v 1 primeru je občina povpraševanje po pridobitvi ponudb ponovila, na podlagi predložene dokumentacije pa ni bilo mogoče preveriti, zakaj je bil postopek ponovljen in ali je bil izbrani ponudnik tudi v prvem delu postopka najugodnejši;
- v 3 primerih iz predložene dokumentacije postopka pridobivanja ponudb ni bilo mogoče preveriti (občina ni predložila dokazil o posredovanju povabil ponudnikom).

V nadaljevanju predstavljamo 3 primere postopkov oddaje evidenčnega javnega naročila, ki smo jih šteli kot delno ustrezno izvedene, in sicer 2 primera (primer 1 in 2), kjer je občina neustrezno določila rok za predložitev ponudb, in primer (primer 3), kjer se je občina pred pridobitvijo dodatnih ponudb s prvim ponudnikom že dlje časa pogajala o izvedbi naročila.

Primer 1 – Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za pravno svetovanje s področja dela kabineta župana

Občina je ponudnika povabila k oddaji ponudb pred božično-novoletnimi prazniki, in sicer v petek, 23. 12. 2016, ob 13.00, iztek roka pa je določila na prvi delovni dan po praznikih, to je 3. 1. 2017. Naročilnica za izvedbo storitev v znesku 6.100 EUR je bila izdana 13. 1. 2017, iz predložene dokumentacije in računov izvajalca pa izhaja, da so bile storitve opravljene šele v marcu, septembru in novembru 2017.

Primer 2 – Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za izvajanje strokovnega nadzora nad rednim, investicijskim vzdrževanjem in obnovami, novoletno okrasitvijo ter svetovanje in priprava analiz za leto 2018 na področju javne razsvetljave

Občina je ponudnika povabila k oddaji ponudb 22. 2. 2018, rok za predložitev ponudb pa je bil 23. 2. 2018 do 9.00. Pogodbo v znesku 15.990,88 EUR je občina sklenila 10. 4. 2018, iz predložene dokumentacije in računov izvajalca pa izhaja, da so se storitve opravljale šele od maja 2018 dalje.

Primer 3 – Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za svetovanje in pomoč pri izvedbi programa dogodkov ob torkih in četrkih v starem Kranju

Iz dokumentov, ki jih je predložila občina, izhaja, da je med občino in izbranim ponudnikom dogovarjanje o izvedbi dogodkov potekalo že v januarju in februarju 2018 (izvajalec je predložil več ponudb, izvedeni so bili sestanki in dogovarjanja med občino, izvajalcem in drugimi sodelujočimi pri izvedbi dogodkov po elektronski pošti), izvajalec pa je ponudbo, na katero se sklicuje naročilnica, predložil 26. 2. 2018. Občina ni predložila nobenih dokazil o posredovanju

³⁵ Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za izvajanje strokovnega nadzora nad rednim, investicijskim vzdrževanjem in obnovami, novoletno okrasitvijo ter svetovanje in priprava analiz za leto 2018 na področju javne razsvetljave.

³⁶ Na primer v primeru oddaje evidenčnega javnega naročila za pravno svetovanje s področja dela kabineta župana.

povabil ponudnikom, predložila je še 2 ponudbi za izvajanje storitev z dne 1. 3. 2018 in 2. 3. 2018, vendar pa iz dokumentacije o oddaji javnega naročila in dokazil o izvajanju pogodbe izhaja, da so se dogodki, pri izvedbi katerih je občini svetoval izbrani izvajalec, delno izvajali že od začetka marca 2018 dalje.

Pri evidenčnih javnih naročilih je občina v 16 primerih pogodbe sklenila neposredno, od tega pa smo v 8 primerih oddanih evidenčnih javnih naročil kljub temu ocenili, da je občina storitve oddala po ustreznem postopku, saj glede na predmet javnega naročila in okoliščine oddaje ni bilo smiselno, da bi v postopku zagotovila konkurenco (na primer pri oddaji storitve sestave zemljiškoknjižnega predloga za izbris neprave služnosti notarju, ki je bila obračunana po notarski tarifi).

Občina je v evidenčnih postopkih v nekaj več kot polovici primerov zbirala ponudbe več ponudnikov, vendar pa so imeli izvedeni postopki v več 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.

Prav tako bi morala občina v več primerih preveriti možnost združevanja javnih naročil istovrstnih storitev v skupna javna naročila ali možnost sklenitve okvirnih sporazumov, saj je iz vzorca pogodb in naročilnic razvidno, da je občina (oziroma posamezne notranje organizacijske enote občine) v obdobju, na katero se nanaša revizija, večkrat oddajala istovrstne ali sorodne storitve z več pogodbami in naročilnicami v posameznih letih, iz predložene dokumentacije pa ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti posameznih naročil. Iz pregledanih pogodb in naročilnic je razvidno tudi, da je občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, storitve svetovanja v več primerih oddala tudi istim subjektom, na primer:

- družbi Bonorum d.o.o. (v 3 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 28.975 EUR),
- družbi JHP d.o.o. (v 5 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 31.025 EUR),
- družbi RRD, Regijska razvojna družba, d.o.o., Domžale (v 4 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 51.521 EUR),
- družbi K&Z d.o.o. (v 3 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 19.520 EUR),
- družbi PRO3 d.o.o. (v 3 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 19.615 EUR),
- družbi LUZ, d.d. (v 3 primerih, v katerih je bila skupna vrednost oddanih storitev v obdobju, na katero se nanaša revizija, 7.503 EUR).

Občina je strokovne reference, ki jih morajo izpolnjevati zunanji izvajalci, poleg v zgoraj navedenih 2 primerih, v katerih smo ocenili, da bi zahteve po strokovnih referencah lahko vplivale na zagotovitev konkurence v postopku, določila le še pri 2 pogodbah, sklenjenih na podlagi izvedenega postopka naročila male vrednosti s sklenitvijo okvirnih sporazumov, in pri 1 pogodbi, sklenjeni na

podlagi izvedenega evidenčnega javnega naročila. V preostalih primerih iz dokumentacije ne izhaja, da je občina določila posebne strokovne reference, ki bi jih morali izpolnjevati ponudniki, saj v večini primerov 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 občina je že povabila k oddaji ponudb poslala le odvetniškim pisarnam).

Ukrep občine

V Navodilih za oddajo evidenčnih javnih naročil in o delu nabavne komisije je občina določila, da morata biti za svetovalne storitve iz obrazcev Vhodni podatki za evidenčno javno naročilo oziroma Vhodni podatki za neevidenčno javno naročilo, ki sta prilogi navodil, med drugim razvidna način izvedbe naročila svetovalnih storitev ter utemeljitev strokovne usposobljenosti zunanjih izvajalcev za izvedbo posamezne storitve.

2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev

Glede dokumentiranja postopka oddaje svetovalnih storitev so interni akti občine glede javnega naročanja določali, da mora naročnik dokumentacijo o oddaji javnega naročila voditi v originalu ali v elektronski obliki, obsegati pa mora vse dokumente, pomembne za postopek in odločitev naročnika, ter ostalo dokumentacijo, kot so na primer uradni zaznamki/zapisi o telefonskih stikih in preverjanjih ter ostalih stikih, ponudbe in morebitni ostali zapisi.

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih pregledanih pogodb in naročilnic, pri čemer je v 22 primerih dokumentacija o postopku, ki jo je občina predložila, obsegala vse potrebne dokumente. V 17 primerih pa je bil postopek delno ustrezno dokumentiran, pri čemer občina v večini teh primerov ni ustrezno dokumentirala oziroma shranila dokazil o povabilu ponudnikov k oddaji ponudb. Občina bi morala v skladu z določili internih aktov, ne glede na število pridobljenih ponudb, imeti v vseh primerih dokumentirana tudi povabila k oddaji ponudb oziroma povpraševanja po ponudbah, 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, v nekaterih primerih tudi nismo mogli potrditi, da je občina pri izvedbi teh postopkov ravnala učinkovito (povezava s točko 2.2.1.1).

Ukrep občine

Za izdajo vsake naročilnice oziroma pred sklenitvijo pogodbe je od 4. 9. 2020, ko je vodenje nabavne komisije prevzel župan, zahtevano, da so v računalniškem programu Cadis Poslovanje priloženi povpraševanje, ponudbe in drugi predpisani dokumenti.

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 pogodbenima 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.

V skladu z internimi akti občine, ki so urejala oddajo javnih naročil, je bila oddaja evidenčnih javnih naročil možna z naročilnico ali pogodbo, za vsa ostala javna naročila pa je bila predvidena sklenitev pogodbe. O tem, kdaj se evidenčno javno naročilo odda s pogodbo, je v skladu z navodili odločil načelnik urada, pristojnega za izvedbo konkretnega javnega naročila. V vsakem primeru pa se je naročilo moralo oddati s pogodbo v primeru sklepanja projektantskih pogodb in vseh naročil nad vrednostjo 4.999,99 EUR z DDV (navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018) oziroma 10.000 EUR brez DDV (navodila za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018).

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna iz leta 2013 je določal, da se obveznosti, ki se nanašajo na letno nabavo blaga in raznih storitev, prevzemajo samo s sklepanjem pisnih pogodb, pri prevzemanju obveznosti z naročilnico pa je treba ravnati v skladu z internim navodilom za oddajo javnih naročil. V pravilnikih občine o izvrševanju proračuna³⁷ je bil določen tudi postopek pregleda v posameznih notranjih organizacijskih enotah občine (pravni, finančni pregled) pri pripravi pogodb pred posredovanjem v podpis županu, pri čemer je bilo z vsebinskega vidika le splošno določeno, kakšen pregled opravijo posamezne notranje organizacijske enote³⁸. Pravilnik o računovodstvu Mestne občine Kranj³⁹ pa je določal, da mora pogodba med drugim vsebovati določila o pogodbenih strankah, datum podpisa, predmet pogodbe, pogodbeno vrednost, način izvedbe plačila ter finančna zavarovanja v primeru odloženega plačila, rok plačila ter sankcije za neizvajanje pogodbe, naročilnica pa naziv in naslov dobavitelja, vrsto storitve in rok za opravljeno storitev.

V pravilniku o izvrševanju proračuna iz leta 2018 je določeno, da skrbnike proračunskih postavk oziroma projektov s sklepom določi župan oziroma pristojni odredbodajalec, določene pa so tudi njihove obveznosti in odgovornosti. Določeno je, da skrbnik proračunske postavke oziroma projekta s podpisom na odredbi med drugim zagotavlja, da se obveznost plačuje samo upravičencem in samo za dovoljeno vrsto in višino stroškov, da se obveznost plačuje v roku, ki je določen za posamezen namen, ter da ima izdatek iz proračuna podlago v verodostojni knjigovodski listini, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, ter da sta pravni temelj in višina obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pisno potrjena. Prav tako je določeno, da je skrbnik proračunske postavke oziroma projekta odgovoren oziroma skrbi med drugim, da je bila obveznost prevzeta s pisno pogodbo, da se ustrezno obračuna pogodbeni kazen v primeru kršitev pogodbenih obveznosti, če je

³⁷ Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna iz leta 2013 in Pravilnik o izvrševanju proračuna Mestne občine Kranj (v nadaljevanju: pravilnik o izvrševanju proračuna iz leta 2018), št. 410-9/2018-37 z dne 17. 4. 2018.

³⁸ Notranja organizacijska enota, pristojna za pravne zadeve, pogodbo pregleda s splošnega pravnega vidika, urad za finance z vidika finančnih predpisov in če je prevzeta obveznost v skladu z namenom ter do višine, ki je določena s proračunom na posamezni proračunski vrstici. V pravilniku o izvrševanju proračuna iz leta 2018 je bilo določeno še, da notranja organizacijska enota, pristojna za javno naročanje, pogodbo preveri z vidika upoštevanja določb zakona, ki ureja javna naročila, občina pa je predvidela tudi izjemo od splošne ureditve notranjih postopkov priprave pogodb v primerih, ko so v postopek priprave vključeni zunanji svetovalci, in sicer da predlogi pogodb, ki jih po naročilu občine pripravijo zunanji svetovalci, ne gredo v postopek pregleda v posameznih notranjih organizacijskih enotah občine.

³⁹ Št. 450-8/2012-2(45/01) z dne 27. 12. 2012 in sprememba št. 410-24/2014-2 z dne 5. 12. 2014.

ta določena, ter skrbi za kontrolo količine, kakovosti in rokov dobave blaga in storitev⁴⁰. Navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2014 in navodila za oddajo javnih naročil iz leta 2018 pa so predvidevala imenovanje osebe, zadolžene za izvedbo javnega naročila, oziroma skrbnika evidenčnega postopka, pri čemer je bilo določeno, da je ta oseba tudi skrbnik pogodbe⁴¹, zadolžen za pripravo tehničnega dela razpisne dokumentacije in za izvedbo pogodbe oziroma odgovoren za nadzor nad izvedbo predmeta evidenčnega postopka ter porabo proračunskih sredstev⁴². Navodila v primeru evidenčnih naročil niso določala načina imenovanja skrbnika (za ostale postopke je bilo v navodilih za oddajo javnih naročil iz leta 2014 predvideno, da mora biti zadolžena oseba za javno naročilo navedena v sklepu o začetku postopka).

Izhajajoč iz pregledanih pogodb in naročilnic, je občina v 21 primerih storitve oddala z naročilnico, v 18 primerih pa je z izvajalcem sklenila pogodbo.

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							
☑	8	19	12	2	21	/	/
○	10	2	1	2	/	/	/
☒	3	/	8	17	/	21	21
Pogodbe							
☑	11	15	13	11	18	9	12
○	7	3	5	7	/	9	/
☒	/	/	/	/	/	/	6
Skupaj							
☑	19	34	25	13	39	9	12
○	17	5	6	9	/	9	/
☒	3	/	8	17	/	21	27

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 večini primerov je ustrezno oziroma vsaj deloma

⁴⁰ 38. člen pravilnika o izvrševanju proračuna iz leta 2018; pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna iz leta 2013 je v 56. členu nekoliko manj podrobno določal, da je skrbnik postavke ali projekta odgovoren za vsebinsko kontrolo knjigovodskih listin, ki so podlaga za izplačilo in kontrolo količine, kakovosti in rokov dobave. Skrbnik s svojim podpisom potrди pravilnost, točnost in zakonitost knjigovodske listine.

⁴¹ 12. člen navodil za oddajo javnih naročil iz leta 2014 oziroma 4. člen navodil za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018.

⁴² 1. člen navodil za oddajo javnih naročil iz leta 2014 oziroma 1. člen navodil za oddajo evidenčnih naročil iz leta 2018.

ustrezno določila predmet pogodbe oziroma naročilnice, ceno in rok izvajanja storitev, v manjšem deležu pa je v pogodbah jasno določila tudi druge obveznosti izvajalca pogodbe (na primer glede sodelovanja izvajalca z občino, glede vsebine in predaje dokumentacije) ter vanje vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora in zavarovanjem za primer neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti. 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 skoraj polovici primerov pregledanih pogodb in naročilnic, v primerih, ko so bile za storitve izdane naročilnice, pa je bil večinoma natančneje določljiv šele ob upoštevanju drugih listin (na primer ponudbe izvajalca, povabila občine k oddaji ponudbe). Občina bi morala, tudi ob upoštevanju teh listin, v primerih, ko storitve oddaja z naročilnico, predmet naročila določiti bolj jasno in natančno. 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 3 primerih smo ugotovili, da je bila vsebina naročilnice tako splošna, da ni bilo jasno, katere storitve je občina pravzaprav oddala (kot predmet naročila je bilo na primer določeno svetovanje s področja delovanja kabineta župana, tehnično in pravno svetovanje v zvezi z izvajanjem pogodb, pravno svetovanje – pisarna za urbano prenavo), pri čemer v 2 primerih v naročilnicah tudi ni bil naveden sklic na kakršnekoli druge dokumente, ki bi predmet podrobneje določili. V več primerih pa smo ugotovili, da je predmet v posameznih pogodbah in naročilnicah določen, vendar pa so določbe pomanjkljive, tako da iz opisa ni razvidno, kakšni so pričakovani rezultati dela, oziroma sta obseg in vrsta dela samo okvirno določena (na primer kot predmet je predvidena priprava nekega dokumenta⁴³, ni pa niti okvirno določeno, kaj naj bi dokument obsegal) oziroma je predmet storitve opredeljen tako, da ni povsem jasno, kaj točno obsega storitev zunanega izvajalca (na primer kot predmet je predvidena pomoč pri izvajanju storitev, sodelovanje pri odločanju ali vodenju postopkov ali svetovanje pri izvajanju ali vodenju postopkov, ni pa jasno določeno, kaj ta pomoč, sodelovanje oziroma svetovanje konkretno predstavlja).

V nekaterih pogodbah, ki so sklenjene za opravljanje storitev za daljše obdobje⁴⁴, je predmet opredeljen zelo splošno in premalo natančno (na primer določeno je, da bo odvetniška pisarna nudila storitve ustnega in pisnega pravnega svetovanja ter zastopala občino pred sodišči in drugimi državnimi organi), obenem pa v pogodbah tudi ni določb o tem, na kakšen način se bo natančneje določil. Občina bi morala v takih primerih poskrbeti, da bi pogodbe določale vsaj način, po katerem bosta pogodbeni stranki med trajanjem pogodbe določali predmet posameznih storitev, način sodelovanja med strankami in podobno, saj brez tega občina nima ustreznih možnosti za spremljanje in izvajanje nadzora nad izvajanjem pogodbe.

⁴³ Na primer navedeno je le, da občina naroča izdelavo dokumenta za ureditev problematike mirujočega prometa v občini oziroma da občina naroča izdelavo strategije dolgoročnega vzdrževanja cest v občini.

⁴⁴ Na primer pogodba za opravljanje odvetniških storitev, naročilnica s področja dela kabineta župana (svetovanje na področju javnih naročil).

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, število pregledanih strani dokumenta), v 1 primeru pa je sklenila tudi pogodbo s pavšalnim zneskom plačila.

V nadaljevanju predstavljamo primer določitve cene, ki smo jo šteli za neustrezno, ker je med drugim določala pavšalno plačilo za rezervacijo časa in kapacitet odvetniške pisarne.

Primer 1 – Določitev cene v pogodbi, ki jo je občina sklenila za izvajanje odvetniških storitev za obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 11. 2018

Pogodba, ki jo je občina sklenila za izvajanje odvetniških storitev za obdobje od 1. 1. 2015 do 30. 11. 2018, je določala ceno za posamezne storitve v določenih zneskih⁴⁵ (torej drugače, kot je določena po odvetniški tarifi), za zastopanje občine pred državnimi in drugimi organi pa je določala plačilo po odvetniški tarifi z 10-odstotnim popustom glede na stalnost sodelovanja in to pogodbo. V pogodbi je bilo poleg plačila opravljenih storitev dodatno predvideno tudi pavšalno plačilo za rezervacijo časa in kapacitet odvetniške pisarne v znesku 400 EUR mesečno (v obdobju, na katero se nanaša revizija, torej 14.000 EUR brez DDV, kar predstavlja 10 % izplačil izvajalcu po pogodbi). V pogodbi pri tem ni bilo opredeljeno, kaj rezervacija časa in kapacitet zajema, da bi imel izvajalec kakšne posebne obveznosti do občine v zvezi s tem, oziroma ni določeno, kakšne naj bi te obveznosti bile.

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

⁴⁵ Na primer za ustno pravno svetovanje, tudi krajše svetovanje po telefonu ali elektronski pošti in za pregled listin naročnika 75 EUR za vsake začete pol ure, za sestavo listin, pisanja in pravna mnenja 180 EUR na stran, za sodelovanje na sejah in sestankih na sedežu naročnika 90 EUR za vsake začete pol ure. Odvetniška tarifa (Uradni list RS, št. 2/15 in 28/18) je v tarifni številki 39, če je šlo za samostojne storitve, ki niso zajete v drugih tarifnih številkah, na primer predvidevala: za posvet ter preglede spisov, listin in druge dokumentacije za vsake začete pol ure obračun 50 točk (kar je obdobju, na katero se nanaša revizija, glede na vrednost točke znašalo 22,95 EUR), za pisne pravne nasvete in pravna mnenja ter za pripravo in udeležbo na konferencah in sestankih pa za vsake začete pol ure največ 100 točk (kar je v obdobju, na katero se nanaša revizija, glede na vrednost točke znašalo 45,9 EUR).

morala občina voditi lastne evidence o naročenih in opravljenih storitvah, ki bi ji omogočale izvedbo analize učinkovite in gospodarne sklenitve pogodb v pavšalnih zneskih.

V smislu načel učinkovitosti in gospodarnosti pa se občina ne bi smela dogovoriti tudi za rezervacijo časa in kapacitet odvetniške pisarne, ker v tem primeru iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi šlo po vsebini za plačilo opravljanja storitev, prav tako pa tudi ne za plačilo, za katero bi bilo razvidno, da je nujno za delovanje občine in izvajanje njenih nalog.

V primeru izpostavljene pogodbe smo glede dogovorjenih cen za storitve ugotovili tudi, da se je občina z izvajalcem v pogodbi dogovorila, da bo po preteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe glede na obseg in vsebino opravljenih storitev ponovno ovrednotila vrednost pogodbe in glede na ugotovitve ponovno določila ustrezno pogodbeno ceno, vendar tega ni storila. Občina tudi ni izvedla vseh aktivnosti, ki bi ji omogočale takšno preverjanje. Iz specifikacij opravljenih del za posamezen mesec je namreč razvidno, da je skoraj polovico vrednosti opravljenih storitev predstavljalo pravno svetovanje županu po telefonu in po elektronski pošti, katerega vsebina pa ne iz specifikacij opravljenih del ne iz drugih dokumentov ni razvidna (povezava s točko 2.3.1), poleg tega občina tudi ni sama vodila podrobnejše evidence naročenih in opravljenih storitev v tem delu.

Določbe pogodb in naročilnic o ceni smo šteli za pomanjkljive tudi v primerih, ko je bila cena določena na časovno enoto, pri tem pa v pogodbi ni bilo vsaj okvirno določeno tudi predvideno število potrebnih časovnih enot. V nekaterih primerih se je občina z izvajalci dogovorila za fiksno ceno večjega sklopa storitev, obenem pa cene niso bile specificirane tudi za posamezne storitve po pogodbi. Občina bi morala poskrbeti, da so v pogodbah navedeni vsi elementi, iz katerih je sestavljena cena, in ne le skupna cena storitve, saj le takšna opredelitev v pogodbi občini omogoča ustrezno opravljanje nadzora nad izvajanjem pogodbe. Občina je v nekaterih pogodbah namreč določila, da se plačila izvajalcu izvedejo v več delih (na primer, ko so opravljene posamezne izmed storitev po pogodbi), da se plačila izvajalcu izvedejo mesečno (obračuna se delež storitev, opravljen v posameznem mesecu) in podobno, kar pa občini ne omogoča ustrezne preveritve, ali obračunani znesek ustreza opravljenim delom, in posledično tudi ne ustreznega opravljanja nadzora nad izvajanjem pogodbe. Prav tako pa se lahko zgodi, da nekatere storitve, dogovorjene s pogodbo, ne bodo niti izvedene (na primer v primeru pogodb, ki se nanašajo na svetovanje pri izvedbi postopkov javno-zasebnih partnerstev, je možno, da analize vlog promotorjev ne bo treba izvesti, če promotorji takšnih vlog niti ne bodo podali), zato je tudi za določitev vrednosti opravljenih del v takih primerih smiselno, da je cena v pogodbi natančneje določena oziroma razdelana.

2.2.2.3 Obveznosti izvajalca in rok izvedbe storitev

Občina je v primeru svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, obveznosti izvajalca pogodbe določila ustrezno oziroma vsaj delno ustrezno v skoraj vseh primerih. V primeru, ko je svetovalne storitve oddala z naročilnicami, pa je opredelitev obveznosti izvajalca manjkala v več kot treh četrtinah primerov.

Rok izvedbe storitve je občina ustrezno oziroma vsaj delno ustrezno določila v vseh primerih, za katere je sklenila pogodbo, večkrat pa je opredelitev roka izvedbe manjkala v primerih, ko je občina storitve oddajala z naročilnicami.

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 nekaterih pogodbah, ki so sklenjene za opravljanje storitev za daljše obdobje⁴⁶, 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 nekaterih pogodbah pa je bilo na primer opisno zelo splošno določeno, da rok za izvedbo storitev teče od trenutka, ko bo občina izvajalcu predala vso potrebno dokumentacijo, oziroma da bo rok za izvedbo storitev usklajen po predhodnem dogovoru med občino in izvajalcem, pri čemer v pogodbah ni bilo 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.

2.2.2.4 Skrbnik pogodbe ter določbe o izvajanju nadzora in zavarovanju obveznosti

Občina je določila skrbnike pogodb oziroma naročilnic. V primeru pogodb je skrbnika določila že v sami pogodbi, medtem ko v naročilnicah skrbnik ni bil posebej določen, občina pa je predložila sklepe o določitvi skrbnikov proračunskih postavk in skrbnikov projektov v načrtu razvojnih programov, ki jih je sprejel župan občine. Iz sklepov je razvidno, da je župan za posamezne proračunske postavke oziroma projekte določil osebe, ki so skrbniki, dodatno pa v nekaterih sklepih (sklepi z dne 3. 5. 2018 in 11. 12. 2018) tudi osebe, ki so "ostali skrbniki postavk oziroma projektov – predlagatelji odredb za plačilo".

Ne glede na to, da smo ugotovili, da je občina v vseh primerih določila skrbnike pogodb oziroma naročilnic, pa izpostavljamo, da določila različnih internih aktov občine glede vprašanja, kdo opravlja naloge skrbnika pogodbe, niso povsem jasna in usklajena, saj po eni strani predvidevajo imenovanje skrbnikov proračunskih postavk in projektov, ki naj bi skrbeli za izvrševanje pogodb, po drugi strani pa imenovanje skrbnikov postopkov javnih naročil, ki so tudi skrbniki pogodb, ne pa nujno tudi skrbniki proračunskih postavk. Tudi pri pregledu pogodb za svetovalne storitve smo ugotovili, da v več primerih skrbniki proračunskih postavk oziroma projektov niso določeni tudi kot skrbniki pogodb oziroma da je kot skrbnik pogodbe določen nekdo drug (največkrat gre za osebo, ki je izvajala postopek javnega naročila, ali pa vodje notranjih organizacijskih enot, ki v sklepih župana niso določeni kot skrbniki postavk, temveč kot osebe, pooblaščenice za izdajanje odredb za izplačilo) oziroma da so v posameznih primerih naročilnic, kjer skrbnik ni posebej določen, na predloženih listinah kot osebe, ki so zadolžene za javno naročilo, kot predlagatelji naročilnic in kot predlagatelji odredb za izplačilo (povezava s točko 2.3.1) navedene različne osebe oziroma druge osebe, kot so določeni skrbniki proračunskih postavk in projektov. Že iz sklepov župana izhaja, da so kot skrbnik proračunske postavke in skrbnik projekta za posamezne pogodbe in naročilnice lahko določene različne osebe ali pa so izplačila načrtovana na več različnih postavkah in projektih. Glede na to bi morala občina v internih aktih podrobneje določiti, kakšna so razmerja med posameznimi predvidenimi odgovornimi osebami, oziroma bi bilo določitev skrbnika treba predvideti za

⁴⁶ Na primer pogodba za opravljanje odvetniških storitev, naročilnica s področja dela kabineta župana (svetovanje na področju javnih naročil).

posamezno pogodbo oziroma naročilnico ob sklenitvi pogodbe oziroma izdaji naročilnice (na primer v predlogu za oddajo javnega naročila določenemu ponudniku, predlogu za izdajo naročilnice).

Ukrep občine

V obrazcih Vhodni podatki za evidenčno javno naročilo oziroma Vhodni podatki za neevidenčno javno naročilo, ki sta prilogi Navodil za oddajo evidenčnih javnih naročil in o delu nabavne komisije, je med drugim treba navesti skrbnika pogodbe oziroma naročilnice.

Občina je v primeru svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, v 9 primerih, kar predstavlja polovico primerov, v pogodbe vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora, v preostalih 9 primerih pa v pogodbah manjkajo določbe o obveznosti predložitve poročil ali specifikacij računov zunanjih izvajalcev. V primeru naročilnic niti prek povezave z drugimi dokumenti v postopku oddaje javnega naročila (na primer povpraševanje občine, ponudba izvajalca) ni bil podrobneje določen način opravljanja nadzora in ni bilo predpisano zavarovanje za primer neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti. Način izvajanja nadzora je bil v primeru naročilnic tako predpisan le s splošnimi pravili, ki jih določajo interni akti občine, ter obsega predvsem pregled in odobritev prejetih računov zunanjega izvajalca. Z naročilnicami se v nekaterih primerih oddajajo tudi vsebinsko enake storitve, za katere so v drugih primerih sklenjene pogodbe. Zato bi morala občina v takšnih primerih določiti dodatne možnosti za izvajanje nadzora ter v odvisnosti od predmeta pogodbe in dogovorjenih obveznosti izvajalca določiti zavarovanje za primer zamude roka za izvedbo storitve ali za primer neizpolnjevanja posameznih pogodbenih obveznosti (na primer že v povabilu k oddaji ponudbe) oziroma, upoštevajoč materialno pomembnost in vsebino svetovalnih storitev, z vidika bolj natančne opredelitve pravic in obveznosti v posameznih primerih z zunanjim izvajalcem raje skleniti pogodbo, namesto da mu izda naročilnico.

Ukrep občine

V Navodilih za oddajo evidenčnih javnih naročil in o delu nabavne komisije je občina določila, da mora biti za svetovalne storitve iz obrazcev Vhodni podatki za evidenčno javno naročilo oziroma Vhodni podatki za neevidenčno javno naročilo, ki sta prilogi navodil, med drugim jasno razviden tudi način prevzemanja obveznosti (s pogodbo ali naročilnico).

Kot institut zavarovanja je občina v tretjini primerov svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, predvidela pogodbeno kazen za primer zamude pri izvajanju obveznosti, v 1 primeru pa je pridobila tudi garancijo za dobro izvedbo del.

Občina bi morala z vidika dodatnih možnosti za izvajanje nadzora ter v odvisnosti od predmeta pogodbe in dogovorjenih obveznosti izvajalca v pogodbe bolj pogosto vključiti tudi pogodbeno določila, ki bi ji dajala ustrezno zavarovanje oziroma ji omogočala ustrezno ukrepanje v primeru, če zunanji izvajalec ne bi izpolnjeval ali bi neustrezno izpolnjeval pogodbeno določila, na primer institut pogodbene kazni za primer zamude roka za izvedbo storitve ali za primer 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 pogodbena določila jasna in natančno opredeljena (povezava s točko 2.2.2). Vendar tudi če so pogodbena 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).

Tabela 8 prikazuje, v koliko primerih pregledanih pogodb in naročilnic je občina ustrezno spremljala izvajanje pogodb in naročilnic za svetovalne storitve, prikazane pa so tudi pomanjkljivosti in nepravilnosti pri spremljanju izvajanja pogodb in naročilnic za svetovalne storitve.

Tabela 8 Spremljanje izvajanja pogodb in naročilnic za svetovalne storitve

	da	ne	delno
občina je ustrezno spremljala izvajanje pogodb	25	5	9
občina ni predložila dokazil o vseh izvedenih delih, zato ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko izvedena	/	/	3
iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi se občina odzvala, ker je izvajalec zamujal z deli ¹⁾	/	1	1
račun ne vsebuje specifikacije, zato ni bilo mogoče potrditi, katera dela so bila obračunana in plačana	/	/	3
ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa obračunana in plačana dela dejansko upravičena	/	/	2
predmet je bil preveč splošno določen, zato pred plačilom računa ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila dela dejansko izvedena v skladu z naročilnico ²⁾	/	3	/
občina je potrdila in plačala račun za storitve, za katere se ni dogovorila z novo naročilnico ³⁾	/	1	/

Opomba: ¹⁾ Iz predložene dokumentacije izhaja, da so bila v 1 primeru dela opravljena skoraj 9 mesecev po dogovorjenem roku za izvedbo del, pogodbeno določila pa so občini omogočala, da obračuna pogodbeno kazen v primeru, če izvajalec po svoji krivdi zamudi pogodbeno dogovorjene roke, v 1 primeru pa je občina investicijski program pridobila 4 mesece po dogovorjenem roku za izvedbo del, možnost ukrepanja občine v primeru neizpolnjevanja obveznosti izvajalca pa ni bila določena.

²⁾ Predmet je bil preveč splošno določen tako v naročilnici kot v drugih pripadajočih dokumentih (na primer na računu).

³⁾ Občina je potrdila in plačala račun, ki ga je zunanji izvajalec za vse opravljene storitve izstavil na podlagi prvotne naročilnice.

Vir: dokumentacija občine.

V nadaljevanju predstavljamo primera, pri katerih smo šteli, da je bilo spremljanje izvajanja pogodb za svetovalne storitve delno ustrezno, ker ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa obračunana in plačana dela dejansko upravičena.

Primer 1 – Pogodba za izvajanje odvetniških storitev v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 11. 2018

Iz specifikacije opravljenih del za posamezen mesec, ki je bila priloga k posameznemu računu, izhaja, da se del opravljenih storitev nanaša na pravno svetovanje odvetniške pisarne županu po telefonu in po elektronski pošti (na primer o splošnih zadevah, lokalni samoupravi in glede javnih uslužbencev), pri tem pa ni bilo podrobneje navedeno, kaj je bila vsebina tovrstnega pravnega svetovanja županu, niti občina ni predložila dokazil o tovrstnem pravnem svetovanju (na primer morebitnih uradnih zaznamkov), na podlagi katerih bi bilo mogoče potrditi, da so bile storitve dejansko opravljene in upravičene (na primer v letu 2018 so izplačila za tovrstno svetovanje znašala 11.400 EUR brez DDV ter so predstavljala skoraj polovico vseh izplačil za opravljene storitve po izdanih računih, navedene storitve pa so bile v višini približno polovice vseh opravljenih storitev v mesecu obračunane na vseh posameznih mesečnih računih, ki so podlaga za izplačila v tem letu).

Primer 2 – Pogodba za izvajanje strokovnega nadzora nad rednim, investicijskim vzdrževanjem in obnovami, novoletno okrasitvijo ter svetovanje in priprava analiz za leto 2018 na področju javne razsvetljave

Iz računov izhaja, da je izvajalec zaračunaval občini tudi svetovanje, občina pa ni predložila drugih dokazil, iz katerih bi izhajala podrobnejša vsebina tovrstnega svetovanja.

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).

Glede ukrepanja občine v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti zunanjega izvajalca smo ugotovili, da v izdanih naročilnicah občina ni določila pogodbene kazni za primer neizpolnjevanja obveznosti izvajalca oziroma za primer zamude pri izpolnitvi obveznosti, v primeru sklenjenih pogodb pa je bila ta možnost določena (povezava s točko 2.2.2), vendar pa iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi zaradi neizpolnjevanja obveznosti izvajalca ali zaradi zamude pri izpolnitvi obveznosti ukrepanje občine bilo potrebno, razen v 1 primeru, pri katerem iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi občina ukrepala, ker je zunanji izvajalec 9 mesecev zamudal z opravljenimi deli (krivda za zamudo iz dokumentacije ni razvidna, prav tako ni razvidno, da bi se občina in zunanji izvajalec dogovorila za podaljšanje roka izvedbe del), čeprav so ji pogodbena določila omogočala, da obračuna pogodbeno kazen v primeru, če izvajalec po svoji krivdi zamudi pogodbeno dogovorjene roke.

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 23 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 seznanila 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 seznaní, 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

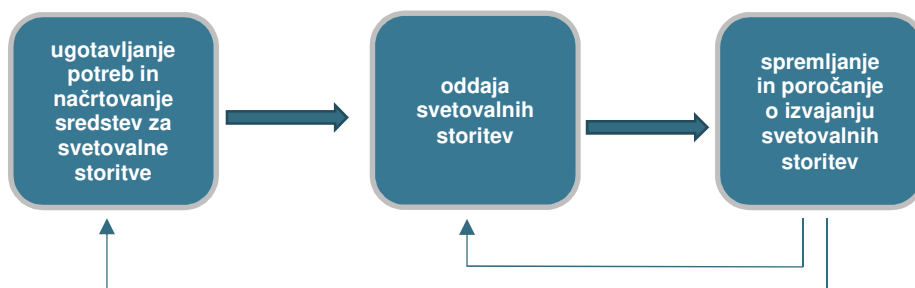


Tabela 9 prikazuje, v koliko primerih pregledanih pogodb in naročilnic je občina v zaključnih računih proračuna za leto 2016, 2017 oziroma 2018 poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitve porabe sredstev na proračunskih postavkah in v koliko primerih je bilo poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve vsebinsko ustrezno, prikazane pa so tudi pomanjkljivosti pri poročanju o porabi sredstev v zaključnih računih proračuna za posamezno leto.

Tabela 9 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	33	6	/
poročanje o porabi sredstev je bilo ustrezno	14	6	19
obrazložitev porabe sredstev je bila preveč splošna, naveden je bil le skupen znesek porabljenih sredstev na proračunski postavki, na kateri so bila sicer izkazana porabljenega sredstva za več različnih namenov	/	/	15
v obrazložitvi porabe sredstev na proračunski postavki ni bilo jasno navedeno, da so bila na proračunski postavki izkazana tudi sredstva, porabljenega 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⁾	/	/	4

Opomba: ¹⁾ V povezavi na primer s pogodbo za pregled pobud za spremembo občinskega prostorskega načrta; iz obrazložitve porabe sredstev v zaključnem računu proračuna občine za leto 2017 izhaja, da so bila na proračunski postavki 180206 – Prostorsko načrtovanje – prostorski akti sredstva porabljenega za izdelavo občinskih prostorskih načrtov, strokovnih študij in podlag, sprememb in dopolnitev sprejetega občinskega prostorskega načrta in za geodetske posnetke, za kar je bilo porabljenega 428.179 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 primera poročanja o porabi sredstev v zaključnem računu proračuna za posamezno leto, pri katerih smo šteli, da je bilo poročanje le delno ustrezno, ker je občina le splošno navedla, za katere namene so bila porabljenega sredstva na proračunski postavki, in ker je navedla le skupen znesek porabljenih sredstev ter delež vseh porabljenih sredstev na posameznem kontu v okviru posamezne proračunske postavke (povezava s točko 2.1.2).

Primer 1 – Poročanje o porabi sredstev za odvetniške storitve v zaključnih računih proračuna za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je porabo sredstev za odvetniške storitve v zaključnem računu proračuna za posamezno leto izkazala na proračunski postavki 101401 – Premoženjskopravne zadeve, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke za vsa 3 leta navedla, da so bila na proračunski postavki proračunska sredstva porabljenega za plačilo odškodnin in kazni v sodnih postopkih, za plačilo sodnih izvršiteljev, odvetnikov in notarjev, navedla pa je tudi skupen znesek izkazanih sredstev na proračunski postavki in da so bila na kontu 4029 – Drugi operativni odhodki v okviru navedene proračunske postavke sredstva porabljenega predvsem za plačilo sodnih izvršiteljev, odvetnikov in notarjev, stroški česar so posledica tekočega opravljanja nalog s področja razpolaganja in upravljanja z občinskim premoženjem, ter delež sredstev, ki jih je porabila na kontu 4029 v primerjavi z načrtovanimi sredstvi. V obrazložitvi realiziranih tekočih odhodkov, ki je del obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna, je za vsa

3 leta navedla, da so med drugimi operativnimi odhodki izkazani tudi odhodki za sodne stroške, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih, in sicer za leto 2016 v znesku 99.000 EUR, za leto 2017 v znesku 77.000 EUR in za leto 2018 v znesku 96.000 EUR, navedla pa je tudi delež sredstev, ki jih je porabila za te namene v primerjavi z načrtovanimi sredstvi.

Primer 2 – Poročanje o porabi sredstev za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil v zaključnih računih proračuna za leti 2017 in 2018

Občina je porabo sredstev za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil v zaključnem računu proračuna za posamezno leto izkazala na proračunski postavki 101402 – Službene poti, izobraževanje, študentsko delo, zunanji sodelavci, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke navedla, da so bila na proračunski postavki sredstva porabljenjena med drugim tudi za plačilo svetovanja na področju javnih naročil, navedla pa je tudi skupen znesek izkazanih sredstev na proračunski postavki in da so bila na kontu 4020 – Pisarniški in splošni material in storitve v okviru te proračunske postavke sredstva porabljenjena tudi za plačilo svetovanja na področju javnih naročil, ter delež sredstev, ki jih je porabila na kontu 4020 v primerjavi z načrtovanimi sredstvi; v zaključnem računu proračuna občine za leto 2017 je pojasnila, da je na navedeni proračunski postavki, in sicer na kontu 4020, prišlo do odstopanja med sprejetim in realiziranim finančnim načrtom zaradi nenačrtovane potrebe po svetovanju na področju javnega naročanja.

Poročanje občine o porabi sredstev za odvetniške storitve in za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil v zaključnem računu proračuna za posamezno leto je bilo le delno vsebinsko ustrezno, saj je občina v obrazložitvi porabe sredstev na posamezni proračunski postavki (in v obrazložitvi porabe sredstev za operativne odhodke) le splošno navedla, da so bila sredstva med drugim porabljenjena tudi za odvetniške storitve oziroma za storitve svetovanja pri izvedbi javnih naročil, poleg tega je navedla le skupen znesek porabljenjenih sredstev na posamezni proračunski postavki ter delež vseh porabljenjenih sredstev na posameznem kontu v okviru posamezne proračunske postavke (na primer delež vseh porabljenjenih sredstev na kontu 4029, kjer so bili med drugim izkazani odhodki za odvetniške storitve, oziroma na kontu 4020, kjer so bili med drugim izkazani odhodki za storitve svetovanja pri javnih naročilih).

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 porabljenjenih sredstev na posamezni proračunski postavki, pač pa v okviru posameznega namena bolj podrobno obrazložiti, za katere svetovalne storitve so bila porabljenjena sredstva proračuna in v kakšnem obsegu so bila porabljenjena sredstva za posamezen namen (na primer, pri katerih nalogah je potrebovala odvetniške storitve in v kakšnem obsegu je porabila sredstva zanje oziroma pri katerih javnih naročilih je potrebovala svetovanje zunanjega izvajalca in v kakšnem obsegu), 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 101402 – Službene poti, izobraževanje, študentsko delo, zunanji sodelavci v zaključnem računu proračuna občine za leto 2018 izhaja, da je na tej proračunski postavki na kontu 4020 poleg sredstev za svetovanje na področju javnih naročil izkazana tudi poraba sredstev za svetovanje in organizacijo varstva pri delu).

3. Mnenje

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

Menimo, da je bila Mestna občina Kranj **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 internih aktih je imela sprejete le nekatere splošne usmeritve glede oddaje vseh javnih naročil, ni pa 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 v 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 (ni bilo jasno razvidno, da so sredstva načrtovana tudi za posamezen namen, prav tako je bil naveden 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). V nobenem primeru v proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve niso temeljila na ugotovljenih potrebah, prav tako v večini primerov ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu za posamezno leto ni temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih. Občina je pred oddajo posameznih svetovalnih storitev le v tretjini primerov v različnih dokumentih, pripravljenih v postopku oddaje svetovalnih storitev, 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 skoraj polovici primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v četrtni primerov je bil postopek oddaje svetovalne storitve le delno ustrezen, v tretjini primerov pa storitev ni bila oddana po ustreznem postopku. Navedeno se nanaša predvsem na pomanjkljivosti pri izvedbi postopka in v pripravljeni razpisni dokumentaciji za oddajo naročil, ki so oziroma bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence, pridobitev zgolj ene ponudbe v postopku oddaje javnega naročila, oddaje istovrstnih oziroma sorodnih storitev z več pogodbami v posameznih letih, v nekaterih primerih pa tudi ni bil razviden način izračuna vrednosti teh storitev.

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih, vendar je bilo v skoraj polovici primerov dokumentiranje pomanjkljivo (največkrat med dokumentacijo ni dokazil o vabljenju ponudnikov k oddaji ponudb).

Glede vsebine sklenjenih pogodb in izdanih naročilnic za svetovalne storitve smo ugotovili, da je občina v vseh primerih določila skrbnika pogodbe oziroma naročilnice, v večini primerov je ustrezno oziroma vsaj deloma ustrezno določila predmet pogodbe oziroma naročilnice, ceno in rok izvajanja storitev, v manjšem deležu pa je v pogodbah jasno določila tudi druge obveznosti izvajalca pogodbe ter vanje vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora in zavarovanjem za primer neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti. Določila so bila vsebinsko pomanjkljiva predvsem v primerih, ko je občina storitve oddajala z naročilnicami. V smislu načel učinkovitosti in gospodarnosti se občina s pogodbo, ki jo je sklenila za izvajanje odvetniških storitev, poleg plačila storitev ne bi smela dogovoriti tudi za plačilo rezervacije časa in kapacitet odvetniške pisarne, ker v tem primeru iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi šlo po vsebini za plačilo opravljanja storitev, prav tako pa tudi ne za plačilo, za katero bi bilo razvidno, da je nujno za delovanje občine in izvajanje njenih nalog.

Glede spremljanja izvajanja pogodb za svetovalne storitve smo ugotovili, da je občina v več kot polovici primerov vsebinsko ustrezno spremljala izvajanje pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve, v nekaj primerih pa je bilo spremljanje izvajanja pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve delno ustrezno (v nekaterih primerih ni bilo mogoče v celoti potrditi, da so bila vsa zaračunana in plačana dela tudi dejansko izvedena in upravičena, saj občina ni predložila dokazil o vseh izvedenih delih, v nekaterih primerih pa ni bilo mogoče potrditi, katera dela so bila obračunana in plačana, saj računi niso vsebovali specifikacije opravljenih del), v nekaj primerih pa spremljanje ni bilo ustrezno (predmet je bil preveč splošno določen, zato pred plačilom računa ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila dela dejansko izvedena v skladu z naročilnico, občina je naročila nove storitve, za katere se ni dogovorila z novo naročilnico, ampak je zunanji izvajalec za vse opravljene storitve izstavil račun na podlagi prvotne naročilnice, občina pa ga je potrdila in tudi plačala, v 1 primeru pa iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi občina ukrepala v primeru neizpolnjevanja obveznosti zunanjega izvajalca, niti ni razvidna krivda za zamudo pogodbeno dogovorjenega roka za izvedbo storitve).

Glede poročanja o izvajanju pogodb in 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. V polovici primerov je bilo poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve le delno ustrezno, 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 Kranj 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 porabljen sredstva na posamezni proračunski postavki;
- preveri, da sklenjene pogodbe za svetovalne storitve ne vsebujejo določil o pavšalnih plačilih le oziroma posebej za rezervacijo časa in kapacitet izvajalca, ki po vsebini ne predstavljajo plačila za opravljeno storitev in niso nujna za delovanje občine in izvajanje njenih nalog, in v primerih, ko jih vsebujejo, izvede aktivnosti za spremembo pogodb ter tudi v prihodnje v pogodbe ne vključuje takšnih določil;
- 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 Kranj,
2. Boštjanu Trilarju,
3. 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