



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Svetovalne storitve v Mestni občini Maribor



2022

POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Svetovalne storitve v Mestni občini Maribor

Številka: 324-7/2019/38

Ljubljana, 19. decembra 2022

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Mestne občine Maribor** (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 sprejeta le splošna načela oziroma usmeritve za izvrševanje proračuna in za oddajo 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 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 manj kot četrtini 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 malo več kot tretjini pregledanih primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v manj kot tretjini 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 več kot polovici pregledanih 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, rok izvajanja storitev in druge obveznosti izvajalca pogodbe. V manjšem deležu pa je v pogodbe 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	11
1.2.3 Informacije o sprejetih proračunskih dokumentih	11
1.3 Predstavitev predmeta revizije	13
1.3.1 Splošno o svetovalnih storitvah	13
1.3.2 Svetovalne storitve v občini	15
1.4 Revizijski pristop	16
1.5 Omejitve pri reviziji	17
2. Ugotovitve	18
2.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah in načrtovanje sredstev za svetovalne storitve	18
2.1.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah	18
2.1.2 Načrtovanje sredstev za svetovalne storitve	21
2.1.3 Opredelitev in utemeljitev potreb po svetovalnih storitvah pred oddajo posameznih svetovalnih storitev	27
2.2 Oddaja svetovalnih storitev	33
2.2.1 Postopek oddaje svetovalne storitve	33
2.2.1.1 Postopki oddaje storitev in dokumentacija za javno naročilo	38
2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev	43
2.2.2 Vsebina pogodbe za svetovalne storitve	44
2.2.2.1 Predmet storitve	47
2.2.2.2 Cena storitve	48
2.2.2.3 Obveznosti izvajalca in rok izvedbe storitev	49
2.2.2.4 Skrbnik pogodbe ter določbe o izvajanju nadzora in zavarovanju obveznosti	50
2.3 Spremljanje in poročanje o izvajanju svetovalnih storitev	51
2.3.1 Spremljanje izvajanja pogodbe za svetovalne storitve	51
2.3.2 Poročanje o izvajanju pogodb za svetovalne storitve in o porabi sredstev za svetovalne storitve	54
3. Mnenje	59
4. Priporočila	61

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti poslovanja Mestne občine Maribor 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. 324-7/2019/4.

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⁾	105.730
Ustanovitev	1994
Organi občine na dan 31. 12. 2018:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ²⁾	4 (2 nepoklicno in 2 poklicno opravljanje funkcije)
• mestni svet	45 članov
• nadzorni odbor	7 članov

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

[URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05V1006S.px>], stanje na dan 1. 1. 2019; 18. 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 – ZSPDSLS-1 in 30/18) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

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

	Leto		
	2016	2017	2018
Občinska uprava na dan 31. 12.			
• sistemizirana delovna mesta	372 ¹⁾	384 ²⁾	386 ³⁾
• zasedena delovna mesta ²⁾	274 ⁴⁾	283 ⁵⁾	281 ⁶⁾
Prihodki občine, v EUR	83.333.299 ⁷⁾	86.035.837 ⁸⁾	99.940.481 ⁹⁾
Odhodki občine, v EUR	84.349.492 ⁷⁾	92.246.672 ⁸⁾	99.016.022 ⁹⁾

Opomba: ¹⁾ Vključenih je tudi 46 sistemiziranih delovnih mest v Medobčinskem inšpektoratu in redarstvu Maribor (v nadaljevanju: medobčinski inšpektorat in redarstvo) ter 8 sistemiziranih delovnih mest v Medobčinskem uradu za varstvo okolja in ohranjanje narave (v nadaljevanju: medobčinski urad za okolje).

²⁾ Vključenih je tudi 47 sistemiziranih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in redarstvu ter 8 sistemiziranih delovnih mest v medobčinskem uradu za okolje.

³⁾ Vključenih je tudi 43 sistemiziranih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in redarstvu ter 8 sistemiziranih delovnih mest v medobčinskem uradu za okolje.

⁴⁾ Vključenih je tudi 29 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in redarstvu ter 7 zasedenih delovnih mest v medobčinskem uradu za okolje.

⁵⁾ Vključenih je tudi 26 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in redarstvu ter 8 zasedenih delovnih mest v medobčinskem uradu za okolje.

⁶⁾ Vključenih je tudi 25 zasedenih delovnih mest v medobčinskem inšpektoratu in redarstvu ter 8 zasedenih delovnih mest v medobčinskem uradu za okolje.

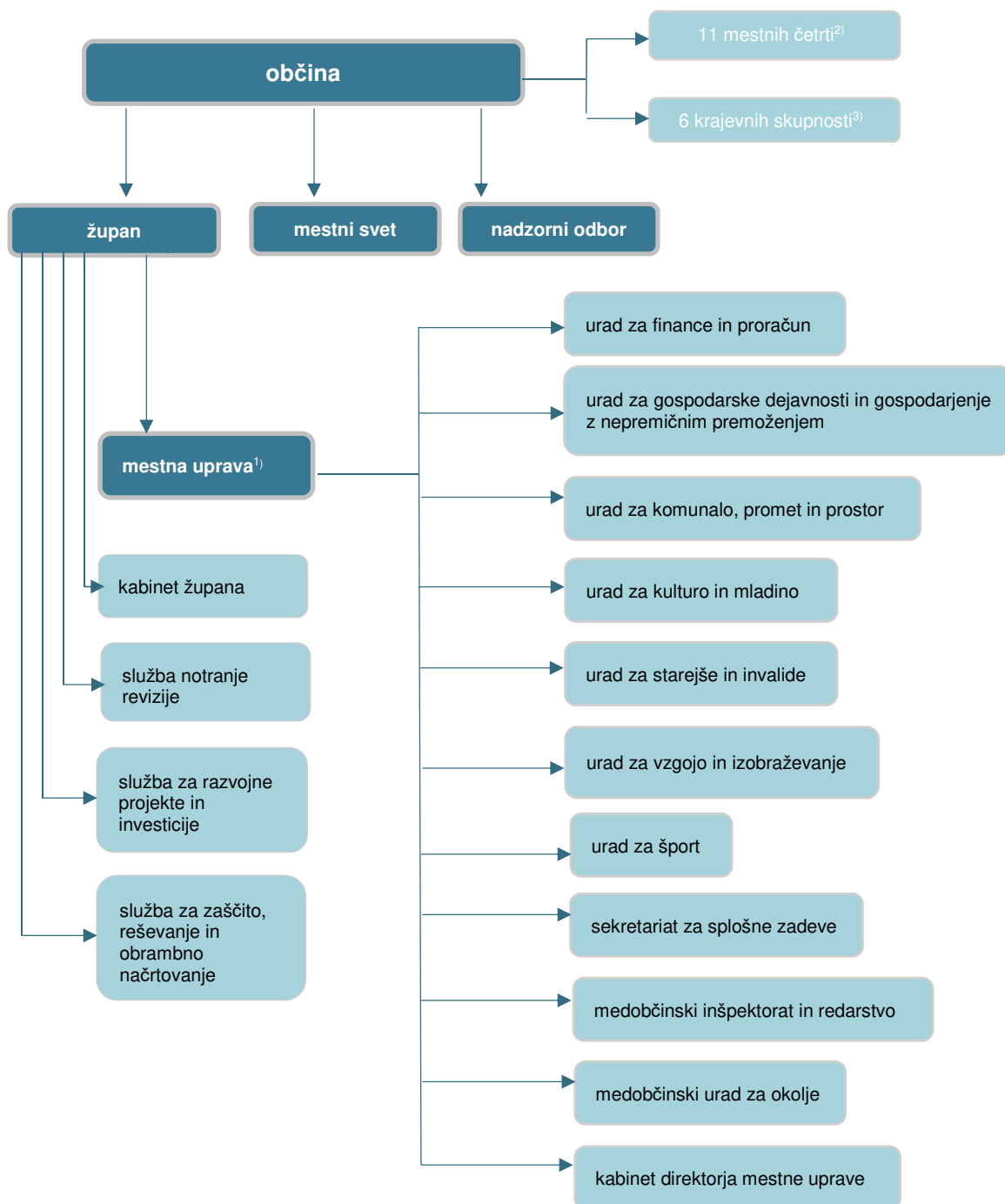
⁷⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Maribor za leto 2016 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2016; Medobčinski uradni vestnik, št. 12/17; objavljena je informacija, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2016 sprejet).

⁸⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Maribor za leto 2017 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2017; Medobčinski uradni vestnik, št. 10/18; objavljena je informacija, da je zaključni račun proračuna občine za leto 2017 sprejet).

⁹⁾ Zaključni račun proračuna Mestne občine Maribor za leto 2018 (v nadaljevanju: zaključni račun proračuna občine za leto 2018; Medobčinski uradni vestnik, št. 8/19; objavljena je informacija, da je Zaključni račun proračuna občine za leto 2018 sprejet).

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

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



Opomba: ¹⁾ Delo mestne uprave vodi direktor mestne uprave. V skladu z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Maribor (v nadaljevanju: odlok o organizaciji in delovnem področju MU; Medobčinski uradni vestnik, št. 20/07, 13/10, 11/11, 20/12, 17/13 in 8/14) se naloge mestne uprave opravljajo v 11 organih mestne uprave (22. člen) in v 4 organih izven mestne uprave (33. člen).

²⁾ Koroška vrata, Center, Ivan Cankar, Studenci, Magdalena, Tabor, Nova vas, Tezno, Podbrežje, Brezje - Dogoš - Zrkovci, Radvanje; mestne četrti so pravne osebe.

³⁾ Bresternica - Gaj, Kamnica, Malečnik - Ruperče, Razvanje, Limbuš, Pekre; krajevne skupnosti so pravne osebe.

Vir: podatki občine, Statut Mestne občine Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 10/11, 8/14), odlok o organizaciji in delovnem področju MU.

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:

- dr. Andrej Fištravec, župan občine, do 21. 12. 2018 in
- Aleksander Saša Arsenovič, župan občine, od 21. 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 Medobčinskem uradnem vestniku, št.
Leto 2016		
Sklep o začasnem financiranju Mestne občine Maribor v obdobju januar–marec 2016	23. 12. 2015	26/15
Dopolnitev Sklepa o začasnem financiranju Mestne občine Maribor v obdobju januar–marec 2016	9. 2. 2016	3/16
Sprememba Sklepa o začasnem financiranju Mestne občine Maribor v obdobju januar–marec 2016	25. 2. 2016	4/16
Sklep o začasnem financiranju Mestne občine Maribor v obdobju april–junij 2016	31. 3. 2016	6/16
Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2016	21. 4. 2016	8/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2016	26. 5. 2016	10/16, 11/16 – popr.
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2016	10. 11. 2016	24/16
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2016	24. 11. 2016	25/16
Zaključni račun proračuna občine za leto 2016	20. 4. 2017	12/17
Leto 2017		
Sklep o začasnem financiranju Mestne občine Maribor v obdobju januar–marec 2017	23. 12. 2016	29/16
Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017	9. 3. 2017	7/17
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017	5. 5. 2017	13/17
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017	26. 5. 2017	15/17
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017	15. 6. 2017	17/17
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017	12. 10. 2017	27/17
Zaključni račun proračuna občine za leto 2017	26. 5. 2018	10/18
Leto 2018		
Odlok o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2018	9. 3. 2017	7/17
Odlok o spremembah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2018	16. 10. 2017	28/17
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2018	24. 5. 2018	12/18
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2018	21. 6. 2018	16/18
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2018	27. 11. 2018	31/18
Zaključni račun proračuna občine za leto 2018	11. 4. 2019	8/19

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o svetovalnih storitvah

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

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

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 najpogostejše možno uvrstiti posamezne svetovalne pogodbe glede na njihove značilnosti in vsebino obveznosti svetovalca, so predvsem mandatna pogodba in podjetna 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.

in sodne odločbe ali sklepi). Obdobje, za katero se lahko sklepajo pogodbe, je odvisno od pravice prevzemanja obveznosti, ki jih določa odlok, s katerim je sprejet občinski proračun. Ta za vsako proračunsko leto posebej za posamezne namene določi največji obseg obveznosti, ki jih neposredni uporabniki proračuna občine lahko prevzamejo v tekočem letu in zahtevajo plačilo v prihodnjih letih. Takšno prevzemanje obveznosti je možno le, če so sredstva za ta namen načrtovana že v proračunu tekočega leta (51. člen ZJF). Dovoljeno je le plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del, predplačila pa so mogoča le izjemoma (52. člen ZJF). Vsak izdatek iz proračuna mora imeti za podlago verodostojno knjigovodsko listino, s katero se izkazuje obveznost za plačilo, pravni temelj in višino obveznosti, ki izhaja iz verodostojne knjigovodske listine, pa je treba pred izplačilom preveriti in pisno potrditi (54. člen ZJF).

Pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko občina sklene samo v skladu s predpisi o javnem naročanju (53. člen ZJF). Pravila o postopkih javnega naročanja določa Zakon o javnem naročanju¹⁰ (v nadaljevanju: ZJN-3), ki za nekatere storitve določa izjeme, za katere se zakon ne uporablja (na primer pravne storitve v skladu s 4.č točko prvega odstavka 27. člena ZJN-3), oziroma za nekatere vrste storitev predvideva preprostejša pravila za njihovo oddajo (na primer za socialne in druge posebne storitve v skladu s 97. členom ZJN-3), vsebuje pa tudi določbe glede meril v postopku oddaje svetovalnih storitev (84. člen ZJN-3¹¹).

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

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

- storitve pravnega svetovanja (priprava nasvetov in mnenj, udeležba na sestankih) in zastopanja občine v različnih postopkih (pred sodišči, drugimi upravnimi organi);
- priprava drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine:
 - nasveti in mnenja pri izvedbi različnih poslov, postopkov in projektov občine,
 - nasveti in mnenja glede vsebine različnih dokumentov občine – splošnih aktov občine (na primer predpisi, interni akti občine), posamičnih aktov (na primer sklepi, odločbe), pogodb;
- priprava, izvedba in sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine, in sicer:
 - javnih natečajev in razpisov,
 - javnega naročanja, javno-zasebnih partnerstev in podelitev koncesij,

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

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.

- 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.

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.

¹³ Podatki o svetovalnih pogodbah, sklenjenih z zunanjimi izvajalci, na podlagi katerih so izkazani odhodki v obdobju od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2018, z dne 27. 11. 2019 ter dopolnitev podatkov z dne 1. 10. 2020 in z dne 15. 1. 2021.

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	35	38.691	453.817	55.960	548.468
Priprava drugih mnenj, povezanih z izvajanjem nalog občine	26	3.965	49.494	55.177	108.636
Priprava, izvedba in sodelovanje pri izvedbi različnih postopkov občine	55	140.522	146.445	140.574	427.571
Priprava različnih dokumentov občine	94	62.447	179.140	293.062	534.649
Skupaj	210	245.655	828.896	544.773	1.619.324

Vir: podatki občine.

1.4 Revizijski pristop

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

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

Preveritve smo izvedli na nestatistično določenem vzorcu 44 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, 402902 – Plačila po podjemnih pogodbah, 402920 – Sodni stroški, storitve odvetnikov, sodnih izvedencev, tolmačev, notarjev in drugih, 402999 – Drugi operativni odhodki, 420802 – Investicijski inženiring, 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 zunanje 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 proračuna ni bilo mogoče predvideti oziroma zanjo načrtovati sredstev).

2.1.1 Ugotavljanje potreb po svetovalnih storitvah

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

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

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

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

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

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

Občina je imela v letih od 2016 do 2018 sprejete nekatere splošne usmeritve glede oddaje vseh javnih naročil:

- navodila o izvrševanju proračuna občine za posamezno leto¹⁵, ki so za vsa 3 leta določala vsebinsko enako, in sicer da lahko proračunski uporabniki v breme proračuna za posamezno leto prevzemajo in plačujejo le obveznosti za namene in v višinah, kot so določene s proračunom za posamezno leto v finančnih načrtih ob izpolnjevanju določenih pogojev, med drugim, da so za prevzem konkretne obveznosti izpolnjeni vsi z zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji in da so upoštevani postopki oddaje javnih naročil (24. člen v povezavi z 21. členom);
- navodila občine, ki so v tem obdobju urejala oddajo javnih naročil¹⁶, so določala, da je občina tudi v postopkih oddaje evidenčnih javnih naročil dolžna upoštevati načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načela transparentnosti.

Občina je imela v letih od 2016 do 2018 v internih aktih zapisana le splošna načela oziroma usmeritve za izvrševanje proračuna in za oddajo javnih naročil, ni pa imela opredeljenih potrebnih ravnanj pristojnih oseb v postopkih izvrševanja proračuna in oddaje javnih naročil, na podlagi katerih bi pri načrtovanju proračuna (na primer z vzpostavitev sprotne pregleda svetovalnih storitev, ki jih je oddala zunanjim izvajalcem) in pred odločitvijo o oddaji storitev zunanjim izvajalcem (na primer prek izpolnitve kratkega obrazca na začetku postopka oddaje storitev) sistemsko določila obveznost opredelitve in utemeljitve potreb po svetovalnih storitvah. Ugotovili smo, da je v 9 primerih, kar predstavlja malo manj kot četrtno 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 35 primerih, kar predstavlja malo več kot tri četrtine 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 Za leto 2016 št. 41000-4/2014 z dne 3. 5. 2016 in spremembi z dne 16. 8. 2016 in 12. 9. 2016, za leto 2017 št. 41000-6/2016 z dne 16. 3. 2017 in za leto 2018 št. 41000-7/2016 z dne 3. 1. 2018 in sprememba z dne 20. 4. 2018.

¹⁶ Navodila za oddajo javnih naročil, št. 41101-347/2014 z dne 18. 12. 2014, št. 41101-38/2016 z dne 8. 6. 2016, št. 41101-38/2016-10 z dne 19. 9. 2016, št. 43000-1/2017-4 z dne 10. 10. 2017 in št. 43000-1/2017-6 z dne 29. 12. 2017.

Ukrep občine

Občina je novembra 2022 pripravila osnutek Sprememb in dopolnitev Navodil za oddajo javnih naročil¹⁷, v katerih je določeno, da se v primeru potreb po svetovalnih storitvah zunanjih izvajalcev te lahko naročijo le, če mestna uprava z obstoječimi kadrovskimi zmogljivostmi sama ne more izvesti storitve, če je za izvedbo storitve potrebno posebno strokovno znanje ali če gre za storitev občasne narave, take razloge pa je treba posebej navesti v obrazcih Zahteva za oddajo naročila s pogodbo, Zaznamek o preverjanju cene oziroma Predlog za oddajo javnega naročila pod rubriko Vsebina in cilji naročila ter razloge in potrebe dokumentirati na ustrezen način oziroma pri postopkih javnega naročanja v skladu z ZJN-3 na obrazcu Vloga za izvedbo postopka javnega naročila po ZJN-3 pod rubriko Utemeljitev potrebe po storitvi. V primerih izjem po 34. in 35. členu navodil, ki se oddajo z naročilnico, pa mora skrbnik naročila oziroma za to določena oseba določene organizacijske enote v programu Cadis pod rubriko Dodatni opis navesti obrazložitev, zakaj se določeno javno naročilo oddaja kot izjema, in pri naročanju storitev še dodatno navesti razloge za oddajo zunanjim izvajalcem.

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

¹⁷ Št. 43000-1/2021/4.

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

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

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

Ukrep občine

Iz računalniškega programa Cadis je od prve polovice leta 2022 mogoče pridobiti med drugim pregled svetovalnih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem, ločeno po posameznih svetovalnih storitvah, ki so, upoštevajoč določen šifrant, klasificirane glede na vsebino, na primer storitve poslovnega svetovanja, pravne storitve, storitve pravnega svetovanja, storitve pravnega zastopanja, notarske storitve.

Občina je sredstva za svetovalne storitve v proračunu za leto 2016 načrtovala na 3 proračunskih postavkah¹⁸, v proračunu za leto 2017 na 10 proračunskih postavkah¹⁹ in v proračunu za leto 2018 na 12 proračunskih postavkah²⁰.

Tabela 5 prikazuje, v koliko izmed 44 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.

¹⁸ 211813 – Revizije, ekspertize in pravna mnenja, 211815 – Stroški odvetniških storitev, 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva.

¹⁹ 103412 – Splošna postavka za EU projekte, 155200 – Strokovne podlage, 211707 – Materialni stroški Službe notranje revizije, 211813 – Revizije, ekspertize in pravna mnenja, 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev, 211816 – Tekoče vzdrževanje računalniške opreme, podatkovnih baz in telekomunikacij, 218500 – Upravljanje s kapitalskimi naložbami, 610600 – Obresti za dolgoročne kredite, 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva, 824025 – Financiranje kluba – samostojni svetniki.

²⁰ 103412 – Splošna postavka za EU projekte, 103425 – Športni objekti, 103518 – Projekti TUS, 103527 – Oder na Dravi, 103529 – Mariborska knjižnica, 123407 – Materialni stroški športnih objektov, 155200 – Strokovne podlage, 211813 – Revizije, ekspertize in pravna mnenja, 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev, 218901 – Svetovanje in drugi stroški v zvezi z zadolževanjem, 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva, 824025 – Financiranje kluba – samostojni svetniki.

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

	da	ne	delno
Sredstva so bila načrtovana v proračunu	44	/	/
V proračunu načrtovana sredstva so temeljila na ugotovljenih potrebah	1	43	/
Ocena v proračunu načrtovanih sredstev je temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih	1	43	/
Obrazložitev v proračunu načrtovanih sredstev je bila ustrezna	6	/	38

Vir: proračuni za leta 2016, 2017 in 2018.

Ugotovili smo, da:

- so bila v vseh primerih sredstva za svetovalne storitve načrtovana v proračunih za leto 2016, 2017 oziroma 2018;
- v proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve, razen v 1 primeru, niso temeljila na ugotovljenih potrebah;
- ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu, razen v 1 primeru, ni temeljila na predhodno pripravljenih izhodiščih in izračunih; iz proračuna za posamezno leto niti iz drugega dokumenta namreč ne izhaja, kaj je bila osnova za višino načrtovanih sredstev za posamezen namen, niti niso v proračunu za posamezno leto predstavljeni izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za posamezen namen;
- je bila v 6 primerih obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu ustrezna, v preostalih 38 primerih pa je bila obrazložitev načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu le delno ustrezna; od tega je bila v 14 primerih 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 preostalih 24 primerih pa je iz obrazložitve posebnega dela proračuna za posamezno leto (iz obrazložitve proračunskih postavk) sicer izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere so bila sredstva načrtovana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni²¹, vendar ni bilo jasno razvidno, da so bila na proračunski postavki dejansko načrtovana tudi sredstva za svetovalne storitve.

Pojasnilo občine

Občina začne z načrtovanjem sredstev ob pripravi proračuna. Določene svetovalne storitve se lahko načrtujejo na podlagi dokumentov in drugih podlag, pri določenih svetovalnih storitvah pa pri pripravi proračuna še ni mogoče natančno vedeti, katere svetovalne storitve bo občina potrebovala in v kakšnem obsegu, zato se načrtujejo izkustveno oziroma na podlagi preteklega leta. Prav tako določenih

²¹ Na primer pogodba za pripravo pravnih podlag za izvedbo javnih razpisov za osrednji prireditveni stadion Ljudski vrt; iz obrazložitve proračunske postavke 103425 – Športni objekti v spremembi proračuna za leto 2018 izhaja, da so sredstva namenjena med drugim tudi pripravi in izvedbi investicije v obnovo tribune v Ljudskem vrtu.

svetovalnih storitev ob pripravi proračuna ni mogoče načrtovati in se v proračunu sredstva zanje zato zagotovijo naknadno.

Izhajajoč iz predložene dokumentacije, ki se nanaša na pregledane pogodbe in naročilnice, v nobenem primeru ni bilo mogoče potrditi, da je ocena načrtovanih sredstev za svetovalne storitve v proračunu temeljila na posameznih dokumentih ali drugih podlagah oziroma da je bila določena izkustveno oziroma na podlagi preteklega leta, saj iz proračuna za posamezno leto ali iz drugega dokumenta ne izhaja, kaj je bila osnova za višino načrtovanih sredstev za posamezen namen (na primer osnova je določen dokument, osnova so podatki preteklega leta), niti niso v proračunu za posamezno leto predstavljeni izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za posamezen namen.

V nadaljevanju predstavljamo 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 v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 načrtovala na proračunski postavki 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev, za katero je odgovoren sekretariat za splošne zadeve, na kontu 4029 – Drugi operativni odhodki. Na isti proračunski postavki je občina načrtovala tudi sredstva za storitve zastopanja občine pred sodišči, povračila stroškov, ki jih je občina dolžna na podlagi odločitev sodišča povrniti zastopnikom oziroma strankam v sodnih postopkih, notarske storitve, stroške sodnih izvršiteljev, sodnih izvedencev in cenilcev ter izvedenska mnenja.

V vseh 3 letih je občina v obrazložitvi navedene proračunske postavke navedla vsebinsko enako obrazložitev, in sicer da so v okviru proračunske postavke predvidena sredstva za odvetniške storitve zastopanja občine pred sodišči, povračila stroškov, ki jih je občina dolžna na podlagi odločitev sodišča povrniti zastopnikom oziroma strankam v sodnih postopkih, notarske storitve, stroške sodnih izvršiteljev, sodnih izvedencev in cenilcev ter izvedenska mnenja, ter navedla le skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki, in sicer 80.000 EUR za leto 2016, 77.000 EUR za leto 2017 in 77.000 EUR za leto 2018. Občina je navedla tudi, da jo pred sodišči, razen v zelo zahtevnih postopkih, zastopajo zaposleni pravniki občine, zato so izdatki za odvetniške storitve iz leta v leto manjši. V obrazložitvi načrtovanih tekočih odhodkov, ki je del obrazložitve splošnega dela proračuna, je občina za vsa 3 leta navedla, da med drugimi operativnimi odhodki načrtuje tudi odhodke za storitve odvetnikov, sodnih izvedencev in notarjev, pri čemer ni navedla vsaj okvirne višine načrtovanih sredstev za te storitve.

Primer 2 – Načrtovanje sredstev za namen spodbujanja gospodarstva v občini v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je sredstva za svetovalne storitve za namen spodbujanja gospodarstva v občini v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 načrtovala na proračunski postavki 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva, za katero je odgovoren urad za gospodarske dejavnosti in gospodarjenje z nepremičnim premoženjem, na kontih 4020 – Pisarniški in splošni material in storitve ter 4029 – Drugi operativni odhodki.

V vseh 3 letih je v obrazložitvi navedene proračunske postavke navedla vsebinsko enako obrazložitev, in sicer da so v okviru proračunske postavke sredstva namenjena ustvarjanju pogojev za nova delovna mesta v občini, in sicer z izvajanjem naslednjih različnih aktivnosti oziroma ukrepov, kot so promocija Maribora kot regije doma in v tujini, promocija programa ter podjetij, ki bodo sodelovala v programu v lokalnem okolju, organizacija mednarodnih poslovnih konferenc in forumov, sofinanciranje programa Start:up Maribor in konference Podim, vzpostavitev podjetniško-svetovalnega podpornega okolja za spodbujanje nastajanja novonastalih podjetij, spodbujanje rasti mikro podjetij in novih delovnih mest, koordinacijske aktivnosti za izvedbo ukrepov, vzpostavitev investicijske pisarne, katere namen je dodatno stimulirati slovenska in tuja podjetja, da bodo v občini videla investicijsko priložnost za nadaljnji razvoj njihovih dejavnosti. Občina je nadalje navedla, da želi z navedenimi ukrepi za spodbujanje gospodarstva v Mariboru nadaljevati začete aktivnosti, ki so vse izključno usmerjene v zagotavljanje in omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine, povečanje priložnosti zaposlovanja, ustvarjanje novih ter izboljšanje kakovosti obstoječih delovnih mest, izboljšanje kakovosti življenja ter povečanje konkurenčnosti posameznikov in regije, ter navedla skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki, in sicer 463.572 EUR za leto 2016, 415.400 EUR za leto 2017 in 410.400 EUR za leto 2018.

Občina je v obrazložitvi proračunske postavke 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev le splošno, brez konkretnjših podatkov, navedla, da naj bi se načrtovani izdatki za odvetniške storitve iz leta v leto zmanjševali, ker naloge zastopanja, razen v zelo zahtevnih postopkih, opravljajo zaposleni. Vendar pa iz predložene dokumentacije občine ne izhaja, da bi občina, preden je sredstva za odvetniške storitve načrtovala v proračunu za posamezno leto, utemeljila oziroma ugotavljala potrebe po tovrstnih storitvah. Prav tako iz proračuna za posamezno leto ali drugega dokumenta ne izhajajo izračuni in izhodišča, ki jih je občina uporabila pri določitvi okvirne višine načrtovanih sredstev za navedene storitve.

Iz predložene dokumentacije izhaja, da je občina za leto 2017 porabo sredstev za odvetniške storitve po pogodbi za opravljanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja izkazala tudi v okviru proračunske postavke 153511 – Iskra poravnava (povezava s točko 2.3.2), iz sredstev katere je plačala 2 računa za odvetniške storitve zastopanja in pravnega svetovanja pri sklenitvi sodne poravnave v skupnem znesku 408.794 EUR. V proračunu za leto 2017 je občina v okviru te proračunske postavke, na kontu 4027 – Kazni in odškodnine, načrtovala sredstva za plačilo po sklenjeni sodni poravnavi. Tudi v obrazložitvi navedene proračunske postavke je navedla le, da so sredstva namenjena za poplačilo sklenjene poravnave v tožbi, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo z družbo Iskra Sistemi d. d. za projekt Nadgradnja in avtomatizacija cestnega prometa v MOM, pri čemer je navedla skupen znesek načrtovanih sredstev na proračunski postavki, in sicer 7.094.602 EUR, pri tem pa iz obrazložitev splošnega in posebnega dela proračuna ne izhaja, da bi bila na postavki načrtovana tudi sredstva za plačilo odvetniških storitev zaradi zastopanja pri sklenitvi sodne poravnave. V Odloku o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Mestne občine Maribor za leto 2017 v oktobru 2017 je občina na tej proračunski postavki načrtovala sredstva v znesku 7.464.397 EUR, pri čemer pa iz obrazložitev odloka ne izhajajo razlogi za povečanje.

Tudi v obrazložitvi proračunske postavke 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva je občina le naštel različne aktivnosti oziroma ukrepe za namen spodbujanja gospodarstva in navedla skupen obseg načrtovanih sredstev za ta namen. Iz predložene dokumentacije občine pa ne izhaja, da bi občina, preden je sredstva načrtovala v proračunu za posamezno leto, utemeljila oziroma ugotavljala potrebe po svetovalnih storitvah, ki jih je s sredstvi s te proračunske postavke tudi plačala. 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 namen spodbujanja gospodarstva v občini, in okvirna višina načrtovanih sredstev za svetovalne storitve, povezane z aktivnostmi oziroma ukrepi za spodbujanje gospodarstva v občini.

Obrazložitev načrtovanih sredstev za odvetniške storitve in svetovalne storitve za namen spodbujanja gospodarstva v občini 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 storitve²² (pri čemer je bilo navedeno, da gre le za storitve zastopanja pred sodišči, pogodbe pa so bile sklenjene tudi za opravljanje drugih storitev odvetnikov), oziroma ni jasno navedla, da so na proračunski postavki načrtovana tudi sredstva za odvetniške storitve²³ (jih je pa bilo mogoče povezati z namenom, za katerega so bila sicer načrtovana sredstva na proračunski postavki), oziroma je le naštel različne aktivnosti oziroma ukrepe za ustvarjanje pogojev za nova delovna mesta v občini oziroma za namen spodbujanja gospodarstva v občini, iz katerih le posredno izhaja namen naročanja svetovalnih storitev, prav tako je bil naveden 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 proračunski postavki 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev, na kateri je načrtovala sredstva za odvetniške storitve, je občina načrtovala tudi sredstva za notarske storitve, povračila sodnih stroškov, stroške sodnih izvršiteljev, izvedencev in cenilcev ter izvedenska mnenja, na proračunski postavki 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva pa je načrtovala več vsebinsko različnih ukrepov za spodbujanje gospodarstva, na primer organizacija mednarodnih poslovnih konferenc in forumov, sofinanciranje programa Start:up Maribor in konference Podim, vzpostavitev investicijske pisarne).

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

²² Proračunska postavka 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev.

²³ Proračunska postavka 153511 – Iskra poravnava.

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 pogodba sklenjena vsako leto, ali v primeru stroškov za zastopanje pri sklenitvi poravnave, ki je bila sklenjena že v letu pred sprejemom proračuna), v primeru večjih investicijskih ali novih projektov, za izvedbo katerih vnaprej ve, da jih sama ne bo mogla izvesti, pa bi v obrazložitvah proračuna, kjer so sicer na proračunskih postavkah načrtovana sredstva za te projekte, lahko navedla vsaj, da ocenjuje, da bo za izvedbo potrebovala pomoč oziroma svetovanje zunanjih izvajalcev, zato del sredstev načrtuje tudi za ta namen, ter navedla okvirno višino načrtovanih sredstev za ta namen.

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

Pred oddajo posamezne svetovalne storitve bi morala občina razloge za oddajo storitve podrobneje opredeliti in utemeljiti. Zato je pomembno, da je vzpostavljen tudi postopek za presojo, ali je za posamezen primer potrebno in smiselno pridobiti svetovanje zunanjega izvajalca oziroma zunanjo strokovno pomoč, na primer prek obveze po uporabi kratkega obrazca z ustrezno vsebino glede utemeljitev potreb po svetovalni storitvi pred začetkom konkretnega postopka oddaje storitve (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 v enem od obstoječih obrazcev, ki jih predvidevajo interna navodila, ki urejajo oddajo javnih naročil, utemeljiti potrebo po svetovalni storitvi pred začetkom konkretnega postopka oddaje).

V skladu z internimi akti občine je bilo predvideno, da se v postopkih oddaje javnih naročil pripravijo različni dokumenti in izpolnijo različni obrazci, ki vsebujejo tudi osnovne podatke o javnem naročilu in o pogodbah oziroma naročilnicah. Tako je moral na primer v skladu z Navodilom za oddajo javnih naročil²⁴, ki je veljalo od 3. 1. 2018 dalje (v nadaljevanju: navodilo iz leta 2018), za evidenčna naročila, oddana po postopku zbiranja ponudb (za naročanje storitev, katerih vrednost je enaka ali višja od 10.000 EUR in nižja od 20.000 EUR brez DDV), vodja javnega naročila izpolniti obrazec Predlog za oddajo javnega naročila, v katerem je treba med drugim navesti predmet javnega naročila, ocenjeno vrednost javnega naročila, izvajalce, ki se jih povabi k oddaji ponudb, in ali se za predmetno javno naročilo zahteva predložitev finančnih zavarovanj. Navodila so med drugim določala tudi, da je v primeru naročanja storitev obvezna priloga obrazca Vloga za izvedbo postopka javnega naročila

²⁴ Št. 43000-1/2017-6 z dne 29. 12. 2017.

tudi opis storitev²⁵. Občina je torej imela sprejete nekatere interne akte, vendar pa ni bilo predvideno, da bi utemeljitev v predpisanih dokumentih oziroma obrazcih vsebovala tudi opredelitev oziroma obrazložitev potreb po posameznih svetovalnih storitvah (na primer z obveznostjo navedbe razlogov za oddajo posamezne svetovalne storitve zunanjemu izvajalcu pred začetkom postopka oddaje storitve).

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.

Pri preveritvi ustreznosti utemeljitve potreb po posamezni svetovalni storitvi smo ugotovili, da:

- je občina v različnih dokumentih, pripravljenih v postopku oddaje svetovalnih storitev, v 5 primerih ustrezno utemeljila potrebe po svetovalnih storitvah;
- je občina v 4 primerih v različnih dokumentih, pripravljenih v postopku oddaje svetovalnih storitev, vsaj delno utemeljila potrebe po svetovalnih storitvah (občina je opredelila, katero storitev potrebuje in za kakšen namen, iz dokumentov pa ni bila razvidna obrazložitev, čemu je storitev treba oddati zunanjemu izvajalcu);
- v 35 primerih občina potrebe po posamezni svetovalni storitvi ni utemeljila.

Občina je v primerih, ko je potrebe po oddaji svetovalnih storitev zunanjim izvajalcem vsaj delno ustrezno vsebinsko utemeljila, potrebe po oddaji svetovalnih storitev večinoma opredelila in utemeljila v dokumentaciji, ki jo je pripravila za oddajo posameznega javnega naročila (v razpisni dokumentaciji, v povabilu k oddaji ponudbe, v predlogu za oddajo javnega naročila).

V nadaljevanju predstavljamo 3 primere obrazložitev oddaje javnega naročila, pri katerih smo šteli, da občina potrebe po oddaji ni utemeljila.

Primer 1 – Obrazložitev oddaje javnega naročila za pravno svetovanje pri gradivih občinskega sveta

Klub svetnikov je v predlogu za porabo sredstev za delo klubov svetnikov splošno navedel, da predlaga porabo sredstev za svetovanje pri gradivih mestnega sveta, pri čemer pa ni podal podrobnejšega opisa predlaganih storitev (na primer za svetovanje pri katerih vprašanjih in v zvezi s katerimi gradivi). Občina je tudi naročilnici izdala splošno za pravno svetovanje pri gradivih za mestni svet.

Iz računa za opravljene storitve je v enem primeru razvidno le, da se zaračunava pravno svetovanje, brez specifikacij, v drugem primeru pa je na računu navedeno, da je izdan za študij

²⁵ Navodila, veljavna v letu 2016 do 19. 9. 2016, so to določala za vse postopke oddaje javnih naročil, navodila, veljavna v preostanku leta 2016 ter v letih 2017 in 2018, pa za del postopkov oddaje javnih naročil, za katere je treba uporabiti ZJN-3.

gradiva, pripravo na sestanek in več konferenc s stranko, vendar pa ni navedeno, za kakšno svetovanje je vsebinsko šlo oziroma na katero zadevo se izdani račun nanaša.

Primer 2 – Obrazložitev oddaje javnega naročila za pregled dokumentacije v zvezi s postopki javnega naročila in svetovanje

Služba za javna naročila je v obrazcu Zahteva za izdajo naročilnice splošno navedla, da predlaga izdajo naročilnice za pregled dokumentacije v zvezi s postopki javnega naročila in svetovanje. Iz dokumentov občine ne izhaja podrobneje, kakšne storitve so bile potrebne, v katerih postopkih javnega naročanja in čemu bi jih bilo treba oddati zunanjemu izvajalcu.

Občina je tudi naročilnico izdala z enako vsebino. Iz računa izhaja, da so bile na podlagi naročilnice opravljene različne storitve (na primer pregled razpisne dokumentacije in drugih dokumentov v postopku oddaje javnih naročil, svetovanje v zvezi z vprašanji, zastavljenimi na portalu javnih naročil, priprava odgovora na novinarska vprašanja, svetovanje) v več različnih postopkih javnega naročanja, vendar pa zaradi povsem splošne določitve predmeta v naročilnici in povezanih dokumentih pred plačilom računa ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila dela dejansko izvedena v skladu z naročilnico.

Primer 3 – Obrazložitev sklenitve podjemne pogodbe za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici

Občina je z zunanjim izvajalcem sklenila podjemno pogodbo za izvedbo specifičnih nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici, v prilogah k podjemni pogodbi pa so določeni okvirni cilji, ki jih mora zunanji izvajalec v ta namen doseči v posameznem trimesečju.

Iz predložene dokumentacije izhajajo le splošni cilji, ki naj bi jih dosegel zunanji izvajalec, ne izhaja pa, da bi občina, preden je sredstva načrtovala v proračunu oziroma preden je sklenila podjemno pogodbo, utemeljila, da tovrstne svetovalne storitve potrebuje, čemu jih potrebuje oziroma kako so cilji, določeni v podjemni pogodbi, oziroma storitve zunanjega izvajalca nujne in potrebne za delovanje občine in izvajanje njenih nalog, katere storitve naj bi zunanji izvajalec opravil za doseg posameznega cilja in zakaj je podjemno pogodbo treba skleniti s točno določenim zunanjim izvajalcem.

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 MU je bilo določeno, da so se naloge mestne uprave opravljale v 11 organih mestne uprave in 4 organih izven mestne uprave, med drugim tudi v uradu

za finance in proračun, sekretariatu za splošne zadeve in kabinetu župana. V odloku o organizaciji in delovnem področju MU je bilo glede nalog, ki jih opravljajo posamezni organi, navedeno, da:

- urad za finance in proračun med drugim opravlja naloge, ki se nanašajo na sodelovanje pri pripravi razvojnih programov in strategij ter na sodelovanje in koordiniranje pri postopkih prodaje in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem mestne občine (24. člen);
- sekretariat za splošne zadeve opravlja med drugim zlasti naloge s področja pravnih zadev in vodenja postopkov javnih naročil (30. člen);
- kabinet župana opravlja naloge, ki se nanašajo med drugim zlasti na svetovalne, strokovne in organizacijske zadeve za potrebe župana in podžupanov, delovanje mestnega sveta, načrtovanje, organizacijo in izvedbo protokola in prireditev, ki so mestnega značaja, zagotavljanje celostne podobe mestne občine ter načrtovanje in koordiniranje promocijske politike mestne občine, odnose z javnostmi (sedmi odstavek 33. člena).

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 finance in proračun, sekretariatu za splošne zadeve in kabinetu župana. 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 MU, spadajo na primer:

- priprava pravnih mnenj in pravno svetovanje,
- finančno in pravno svetovanje v postopkih zadolževanja občine,
- svetovanje pri pripravi odzivnega poročila na revizijsko poročilo računskega sodišča,
- priprava in pregled strokovnih podlag ter razpisne dokumentacije, svetovanje v postopkih javnega naročanja ter vodenje postopkov javnega naročanja,
- priprava in sklepanje pogodb in priprava predpisov občine,
- priprava poenostavljenega gradiva za predstavitev na seji mestnega sveta,
- informiranje in obveščanje občanov o projektih in dogodkih.

Pojasnilo občine

Občina od leta 2019 dalje zunanjim izvajalcem ne oddaja več storitev finančnega in pravnega svetovanja v postopkih zadolževanja občine, strokovne podlage in razpisno dokumentacijo ter postopke javnega naročanja pa tudi poskuša v pretežni meri pripravljati oziroma izvajati sama.

Z vidika spoštovanja načela gospodarnosti bi morala občina proučiti tudi, ali je posamezna svetovalna storitev dejansko potrebna za delovanje občine oziroma upravičena z vidika nalog, ki jih mora občina izvajati.

Iz vsebine pregledanih pogodb in naročilnic izhaja, da je občina v obdobju, na katero se nanaša revizija, z zunanjimi izvajalci sklenila več pogodb in izdala naročilnico za izvajanje različnih aktivnosti, katerih namen je bil spodbujanje gospodarstva v občini oziroma zagotavljanje in

omogočanje pogojev za gospodarski razvoj občine²⁶. Iz predložene dokumentacije pa ni bilo razvidno, kako so tovrstne aktivnosti potrebne za delovanje občine oziroma povezane z nalogami, ki jih mora občina izvajati, oziroma kako so občini v pomoč pri izvedbi posameznih nalog, tako da bi bilo mogoče potrditi, da so tovrstne aktivnosti, ki jih je občina oddala v izvedbo zunanjim izvajalcem, dejansko upravičene z vidika nalog, ki jih mora občina izvajati. Občina je za navedeni namen sklenila:

- pogodbo o poslovnem sodelovanju²⁷ za izvajanje svetovalnih storitev oziroma izvajanje različnih aktivnosti krepitve sodelovanja med občino, gospodarskimi, kulturnimi in izobraževalnimi subjekti občine ter subjekti Ruske federacije na področjih, ki so v interesu občine in Ruske federacije (na primer priprava in podpis pogodb o sodelovanju med gospodarskimi subjekti ter institucijami in javnimi zavodi Sankt Peterburga in občine, priprava in izvedba obiska župana občine in gospodarske delegacije občine mest Vologd in Orel);
- naročilnico za poslovno sodelovanje na področju gospodarskega sodelovanja med Ukrajino in mestom Maribor²⁸;
- pogodbo o izvedbi podjetniških podpornih aktivnosti v občini za leto 2016²⁹ za izvedbo različnih podjetniških podpornih aktivnosti za namen promocije podjetništva, svetovanje start-up ekipam, inkubacijo start-up podjetij (na primer organizacija podjetniškega start-up vikenda Start:up Maribor, organizacija 3 srečanj mariborske start-up skupnosti s skupaj vsaj 100 udeleženci in 3 podjetniških delavnic z vsaj 90 udeleženci, izdelava multimedijskih reportaž z dogodkov Start:up Maribor);
- pogodbo za organizacijo aktivnosti občine v okviru konference PODIM 2017³⁰ za izvedbo različnih aktivnosti, na primer organizacija ogleda kulturnih znamenitosti in predstavitev poslovnih priložnosti ter organizacija večernega sprejema za ključne govorce na konferenci in investitorje, zagotovitev možnosti brezplačne udeležbe na konferenci za učitelje, sodelujoče v podjetniških programih, za člane mariborskega podpornega okolja, za mariborska start-up podjetja, za inovatorje in za sodelavce občine, za uveljavljena mariborska podjetja, izbrana v sodelovanju z območnimi zbornicami, ter za podjetja iz izbranih pobratenih mest, zagotovitev razstavnega prostora z vso potrebno infrastrukturo za predstavitev programa Start:up Maribor;
- pogodbo za organizacijo aktivnosti občine v okviru konference PODIM 2018³¹ za izvedbo različnih aktivnosti, na primer organizacija ogleda kulturnih znamenitosti in predstavitev poslovnih priložnosti ter organizacija večernega sprejema za ključne govorce na konferenci in investitorje, zagotovitev možnosti brezplačne udeležbe na konferenci za učitelje, sodelujoče v podjetniških programih, za člane mariborskega podpornega okolja, za mariborska start-up podjetja, za inovatorje in za sodelavce občine, za uveljavljena mariborska podjetja, izbrana

²⁶ Sredstva zanje je občina v proračunih za leta 2016, 2017 in 2018 načrtovala na proračunski postavki 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva, za katero je bil odgovoren urad za gospodarske dejavnosti in gospodarjenje z nepremičnim premoženjem (povezava s točko 2.1.2).

²⁷ V vrednosti 7.930 EUR.

²⁸ V vrednosti 1.380 EUR.

²⁹ V vrednosti 24.229,20 EUR.

³⁰ V vrednosti 19.807,92 EUR.

³¹ V vrednosti 19.703 EUR.

v sodelovanju z območnimi zbornicami, ter za podjetja iz izbranih pobratenih mest, zagotovitev razstavnega prostora z vso potrebno infrastrukturo za predstavitev programa Start:up Maribor;

- pogodbo o izvedbi podjetniških podpornih aktivnosti v občini za leti 2017 in 2018³² za izvedbo različnih podjetniških podpornih aktivnosti za namen promocije podjetništva, na primer organizacija 4 podjetniških vikendov z vsaj 60 udeleženci, organizacija 16 srečanj za predstavitev dobrih praks na področju zagonskega podjetništva in 16 specializiranih podjetniških delavnic z vsaj 20 udeleženci na srečanje oziroma delavnico, promocija inovativnega podjetništva v medijih, organizacija podjetniških dneвов za dijake;
- pogodbo za pripravo kataloga predstavitve investicijskih projektov športne infrastrukture v Mariboru za potencialne investitorje³³;
- podjemno pogodbo³⁴ za izvedbo specifičnih nalog podjemnika za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici, na primer v posameznem trimesečju sklenitev 1 sporazuma o gospodarskem sodelovanju ali drugem sodelovanju, ki lahko pripelje do pozitivnih učinkov, organizacija 1 poslovnega dogodka, namenjenega spodbujanju, internacionalizaciji in širjenju mariborskega gospodarstva, izvedba aktivnosti ter sodelovanje pri pridobitvi investicij in/oziroma poslov za družbe s poslovnim naslovom v mestu Maribor in okolici v okvirni vrednosti 2 milijona EUR.

Pojasnilo občine

Podjemna pogodba za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici je bila sklenjena za obdobje od 3. 1. 2018 do 30. 9. 2018, zadnje izplačilo zunanjemu izvajalcu po tej pogodbi pa je bilo izvedeno 31. 12. 2018.

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, ali je oddaja posamezne svetovalne storitve dejansko upravičena z vidika nalog, ki jih mora občina izvajati, prav tako pa tudi 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.

³² V vrednosti 129.930 EUR.

³³ V vrednosti 19.489,50 EUR.

³⁴ V podjemni pogodbi je določen znesek 1.800 EUR neto na mesec; k podjemni pogodbi je bilo v letu 2018 sklenjenih 10 dodatkov; v letu 2018 je bilo za plačila zunanjemu izvajalcu za izvedene storitve po podjemni pogodbi, za davke in prispevke na podlagi podjemne pogodbe ter za stroške, ki so nastali v povezavi s poslovnimi obiski zunanjega izvajalca v tujini (prevozi, nočitve), porabljeno 57.142,90 EUR.

Ukrep občine

Občina je novembra 2022 pripravila osnutek Sprememb in dopolnitev Navodil za oddajo javnih naročil, v katerih je določeno, da se v primeru potreb po svetovalnih storitvah zunanjih izvajalcev te lahko naročijo le, če mestna uprava z obstoječimi kadrovskimi zmogljivostmi sama ne more izvesti storitve, če je za izvedbo storitve potrebno posebno strokovno znanje ali če gre za storitev občasne narave, take razloge pa je treba posebej navesti v obrazcih Zahteva za oddajo naročila s pogodbo, Zaznamek o preverjanju cene oziroma Predlog za oddajo javnega naročila pod rubriko Vsebina in cilji naročila ter razloge in potrebe dokumentirati na ustrezen način oziroma pri postopkih javnega naročanja v skladu z ZJN-3 na obrazcu Vloga za izvedbo postopka javnega naročila po ZJN-3 pod rubriko Utemeljitev potrebe po storitvi. V primerih izjem po 34. in 35. členu navodil, ki se oddajo z naročilnico, pa mora skrbnik naročila oziroma za to določena oseba določene organizacijske enote v programu Cadis pod rubriko Dodatni opis navesti obrazložitev, zakaj se določeno javno naročilo oddaja kot izjema, in pri naročanju storitev še dodatno navesti razloge za oddajo zunanjim izvajalcem.

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)³⁵. Javna objava pa tudi ni bila obvezna pri oddaji javnih naročil za storitve iz Seznama storitev B³⁶, 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 storitve³⁷. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ZJN-3 določal, da se za oddajanje teh storitev določila ZJN-3 uporabljajo le, če je vrednost naročila na splošnem področju enaka ali presega znesek 750.000 EUR brez DDV, tudi v teh primerih pa so pravila oddaje, podobno kot prej pri storitvah iz Seznama storitev B, preprostejša. Naročnik, ki namerava oddati javno naročilo takšnih storitev, mora takšno namero vnaprej objaviti, upoštevati pa mora načela javnega naročanja, pravila o opredelitvi predmeta naročila oziroma tehničnih specifikacij ter pravila za objavo obvestil (97. in 98. člen ZJN-3). Za naročila socialnih in drugih posebnih storitev, katerih vrednost je nižja, pa morajo naročniki upoštevati določbe glede evidenčnih javnih naročil.

ZJN-3 v 27. členu določa tudi izjeme, za katere se ta zakon ne uporablja, ter kot eno od izjem določa javna naročila določenih pravnih storitev, med drugim tudi storitev pravnega zastopanja in

³⁵ Za tovrstna naročila po ZJN-2 in ZJN-3 v nadaljevanju uporabljamo pojem evidenčna javna naročila.

³⁶ 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.

³⁷ 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 poštinskih 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).

svetovanja odvetnikov, ki so vezane na konkreten postopek v teku³⁸ 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 ponudnikov³⁹.

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

Dokumentacija, ki jo občina pripravi za oddajo javnega naročila (razpisna dokumentacija, povpraševanje občine oziroma povabilo občine ponudnikom za oddajo ponudb), mora biti pripravljena tako, da ob upoštevanju načela gospodarnosti omogoča oddajo posamezne svetovalne storitve strokovno najustreznejšemu ponudniku. Določila dokumentacije morajo biti takšna, da ne omejujejo konkurence, na primer s prekratnimi 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

³⁸ 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.

³⁹ 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).

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.

Pojasnilo občine

Splošne umeritve glede določitve meril in pogojev je težko določiti za vse storitve. Občina pod zakonsko določeno vrednostjo kot merilo za oddajo storitev vedno uporabi ceno, za nekatere posebne storitve pa tudi reference.

Smiselno bi bilo, da bi občina na primer vsaj za tiste storitve, ki se oddajajo najpogosteje, določila usmeritve glede določitve meril in pogojev za oddajo teh storitev 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. 2015 do 8. 6. 2016 Navodilo za oddajo javnih naročil⁴⁰ (v nadaljevanju: navodilo iz leta 2014);
- od 8. 6. 2016 do 19. 9. 2016 Navodilo za oddajo javnih naročil⁴¹ (v nadaljevanju: navodilo 1 iz leta 2016);
- od 19. 9. 2016 do 10. 10. 2017 Navodilo za oddajo javnih naročil⁴² (v nadaljevanju: navodilo 2 iz leta 2016);
- od 10. 10. 2017 do 3. 1. 2018 Navodilo za oddajo javnih naročil⁴³ (v nadaljevanju: navodilo iz leta 2017);
- od 3. 1. 2018 dalje navodilo iz leta 2018.

⁴⁰ Št. 41101-347/2014.

⁴¹ Št. 41101-38/2016.

⁴² Št. 41101-38/2016-10.

⁴³ Št. 43000-1/2017-4.

Navodila občine, ki so urejala oddajo javnih naročil, so določala nekatera dodatna interna pravila za izvajanje javnih naročil po zakonu (z izjemo navodil iz leta 2014), prav tako pa so določala tudi posebna pravila za oddajo javnih naročil, katerih vrednost je nižja od 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve (evidenčna javna naročila), in sicer:

- za javna naročila storitev, katerih vrednost je nižja od 2.000 EUR brez DDV, je treba voditi le evidenco o oddaji;
- javna naročila storitev, katerih vrednost je enaka ali višja od 2.000 EUR brez DDV ter nižja od 5.000 evrov brez DDV (navodilo iz leta 2014, navodilo 1 iz leta 2016 in navodilo 2 iz leta 2016) oziroma 10.000 EUR brez DDV (navodilo iz leta 2017 in navodilo iz leta 2018), je treba oddati po postopku preverjanja cen, v katerem vodja javnega naročila opravi preverjanje cene (praviloma s poizvedovanjem oziroma zbiranjem ponudb, lahko pa tudi z analizo stroškov ali s primerjanjem kakovosti, raziskavo tržišča ali na drug ustrezen način oziroma prek katalogov, interneta) pri vsaj 3 ponudnikih;
- javna naročila storitev, katerih vrednost je enaka ali višja od 5.000 EUR brez DDV (navodilo iz leta 2014, navodilo 1 iz leta 2016 in navodilo 2 iz leta 2016) oziroma 10.000 EUR brez DDV (navodilo iz leta 2017 in navodilo iz leta 2018), je treba oddajati po postopku zbiranja ponudb, v katerem se k oddaji ponudbe povabi praviloma 3 ponudnike.

V posameznih navodilih za oddajo javnih naročil so bile določene tudi nekatere izjeme, ko za oddajo javnih naročil ni treba izpeljati navedenih postopkov, in sicer ko lahko iz razlogov v zvezi z izključnimi pravicami naročilo izpolni le določen ponudnik, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov, če je za predmet naročila cena vnaprej predpisana oziroma je enaka na celotnem ozemlju Republike Slovenije (navodilo iz leta 2014, navodilo 2 iz leta 2016, navodilo iz leta 2017 in navodilo iz leta 2018) oziroma če gre za nujna javna naročila, če je nujnost posledica dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti, in kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu (navodilo 2 iz leta 2016, navodilo iz leta 2017 in navodilo iz leta 2018). Navodila, ki so veljala do 10. 10. 2016, so tudi splošno določala, da se navodila v celoti ne uporabljajo, kadar zakon določa splošne in posebne izjeme, ki niso predmet javnega naročanja in za katere se zakon (v celoti) ne uporablja (navodilo iz leta 2014), oziroma kadar gre za javna naročila, ki so izjema po določilih 27. člena zakona, in kadar gre za socialne in druge posebne storitve v skladu z veljavnim seznamom socialnih in drugih posebnih storitev, katerih vrednost brez DDV ne presega 750.000 EUR, razen kadar gre za varovalne storitve (navodilo 1 iz leta 2016 in navodilo 2 iz leta 2016).

Navodila za oddajo javnih naročil so določala, da je treba, če se kadarkoli v postopku ugotovi, da vrednost naročila presega mejno vrednost za evidenčna naročila, javno naročanje prekiniti in začeti nov postopek v skladu z določbami zakona. Med odgovornostmi vodje javnega naročila je bilo določeno, da morajo biti tehnični popisi blaga in storitev napisani tako, da se na njihovi osnovi lahko določi vrednost javnega naročila. Ob tem pa so navodila, razen navodila 2 iz leta 2016, ki so enako obveznost predvidevala tudi za evidenčna naročila, oddana po postopku zbiranja ponudb, le za postopke, ki jih je bilo treba izvesti z uporabo določil zakona, ki ureja javno naročanje, določala, da je obvezna priloga vloge, s katero se začne postopek javnega naročanja, tudi dokument, iz katerega izhaja določitev ocenjene vrednosti.

Glede vsebine razpisne dokumentacije so navodila za oddajo javnih naročil za evidenčna naročila, oddana po postopku zbiranja ponudb, podrobneje določala tudi, katere dokumente mora vsebovati dokumentacija za oddajo naročila – predlog za oddajo javnega naročila, povabilo k oddaji ponudbe,

ki vsebuje različne dokumente (med drugim povabilo k oddaji ponudbe, ponudbeni predračun, obrazce za podizvajalce, vzorec pogodbe, opis storitev), poročilo o pregledu in oceni ponudb, obvestilo o oddaji javnega naročila.

V navodilih, ki so urejala postopek oddaje javnih naročil, je bilo splošno določeno, da se naročilo v primerih, ko cena glede na predmet naročila ne more biti edino merilo, lahko odda z uporabo različnih meril, ki morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, morajo zagotoviti možnost učinkovite konkurence, spremljati pa jih morajo podrobni opisi, ki omogočajo vsakokratno učinkovito in objektivno preverjanje meril. Glede sposobnosti ponudnikov so navodila najprej le za evidenčna naročila, ki jih je bilo treba oddati po postopku preverjanja cen, določala, da se ta preverja na način, ki ustreza naravi predmeta in višini vrednosti naročila, pri čemer lahko vodja javnega naročila podrobnejše podatke o potencialnem ponudniku pridobi v službi za javna naročila (navodilo iz leta 2014 in navodilo 1 iz leta 2016). V navodilu 2 iz leta 2016, v navodilu iz leta 2017 in v navodilu iz leta 2018 pa je bilo določeno, da v posameznih postopkih oddaje evidenčnih naročil služba za javna naročila preveri boniteto ponudnika, medtem ko je bilo za izvajanje javnih naročil po ZJN-3 določeno, da vodja javnega naročila v vlogi za izvedbo postopka javnega naročila med drugim opredeli pogoje za sodelovanje v skladu z zakonom (ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomske in finančne pogoje ter tehnično in strokovno sposobnost – reference).

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 2 primerih je storitve oddala po postopku naročila male vrednosti;
- v 3 primerih je storitve oddala neposredno kot storitve, za katere se ZJN-3 ne uporablja, in sicer v 1 primeru kot storitve za pridobitev, razvoj, produkcijo ali koprodukcijo programskega gradiva za avdiovizualne ali radijske medijske storitve (4.b točka prvega odstavka 27. člena ZJN-3), v 2 primerih pa kot pravne storitve (4.č točka prvega odstavka 27. člena ZJN-3);
- v 2 primerih je storitve oddala neposredno, kot javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B);
- v 1 primeru je z zunanjim izvajalcem sklenila neposredno podjemno pogodbo za svetovanje;
- v preostalih 36 primerih je storitve oddala kot evidenčna javna naročila.

Občina je v obeh primerih, v katerih je pogodbo za svetovalne storitve sklenila po izvedenih postopkih naročila male vrednosti, objavila obvestilo o javnem naročilu na portalu javnih naročil. V primerih, ko je storitve oddala kot evidenčna javna naročila, je občina v 12 primerih izvedla postopek zbiranja ponudb (v 7 primerih je zbrala najmanj 2 ali 3 ponudbe potencialnih ponudnikov, v 5 primerih pa je pridobila 1 ponudbo), v 2 primerih je storitve oddala po postopku preverjanja cen, kjer je cene preverila pri 3 ponudnikih, v 22 primerih pa je storitve oddala neposredno, od tega v 12 primerih po enostavnem postopku v skladu z navodili občine, ki so urejala oddajo javnih naročil (vrednost storitev je nižja od 2.000 EUR brez DDV), v 6 primerih kot izjeme, ko za oddajo naročil ni treba izpeljati postopkov v skladu z navodili občine, ki so urejala oddajo javnih naročil, v 4 primerih pa je sklenila pogodbo oziroma izdala naročilnico neposredno.

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
naročilo male vrednosti	2	objava obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil	2	2	/	/
neposredna oddaja storitev (27. člen ZJN-3)	3	neposredno	3	/	/	3
javno naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu (storitve iz Seznama storitev B)	2	neposredno	2	/	/	2
neposredna oddaja storitev (podjemna pogodba)	1	neposredno	1	/	1	/
		postopek preverjanja cen	2	2	/	/
evidenčno javno naročilo	36	zbiranje ponudb	12	7	2	3
		neposredno	22	6	12	4
Skupaj	44		44	17	15	12

Vir: dokumentacija občine.

V nadaljevanju predstavljamo primer postopka oddaje javnega naročila brez predhodno izvedenega postopka javnega naročanja kot izjemo v skladu s točko b) četrtega odstavka 27. člena ZJN-3, ki smo ga šteli kot delno ustrezno izvedenega, ker smo ocenili, da bi občina lahko poskušala zagotoviti konkurenco.

Primer 1 – Postopek oddaje javnega naročila za storitve informiranja in obveščanja občanov v letu 2018

Občina je pogodbo za informiranje in obveščanje občanov o projektih in dogodkih v letu 2018 v vrednosti 52.191,60 EUR sklenila brez predhodno izvedenega postopka javnega naročanja kot izjemo v skladu s točko b) četrtega odstavka 27. člena ZJN-3, ki določa, da se zakon ne uporablja za pridobitev, razvoj, produkcijo ali koprodukcijo programskega gradiva za avdiovizualne ali radijske medijske storitve, ki jih oddajo ponudniki avdiovizualnih ali radijskih medijskih storitev, ali javna naročila za oddajni čas ali zagotavljanje programov, ki se oddajo ponudnikom avdiovizualnih ali radijskih medijskih storitev. Občina je v zahtevi za oddajo naročila kot utemeljitev za izjemo v skladu s točko b) četrtega odstavka 27. člena ZJN-3 navedla, da je ponudnik programsko v celoti orientiran na regijo, medtem ko preostali ponudniki avdiovizualnih medijev le delno pokrivajo regijo. Ne glede na to, da se za tovrstne storitve ZJN-3 ne uporablja, pa ocenjujemo, da bi z vidika zagotavljanja konkurence in učinkovitosti porabe javnih sredstev občina glede na vsebino opravljenih del in materialno pomembnost (v letu 2018 je bilo po pogodbi izplačano skupaj 47.006 EUR) pri oddaji storitev informiranja in obveščanja občanov o projektih in dogodkih v občini vendarle lahko poskušala zagotoviti konkurenco, in sicer s pridobitvijo več ponudb ali drugim načinom preveritve cen in drugih pogojev pri različnih potencialnih ponudnikih.

Prav tako smo kot delno ustrezno izvedene šteli 2 postopka oddaje javnega naročila brez predhodne objave obvestila o naročilu (kot storitve iz Seznama storitev B brez zbiranja drugih ponudb) in 2 postopka oddaje javnega naročila brez predhodno izvedenega postopka javnega naročanja kot izjemo v skladu s 4.b točko prvega odstavka 27. člena ZJN-3, s katerimi je občina oddala odvetniške storitve pravnega svetovanja in zastopanja, ker bi občina morala v večji meri poskušati zagotoviti konkurenco.

Pojasnilo občine

Pri storitvah pravnega svetovanja in zastopanja cena storitve ne odraža vedno tudi kakovosti, pri izbiri izvajalca so pogosto pomembne reference, dobre izkušnje glede izvedbe storitev v preteklosti in osebno zaupanje, saj v nasprotnem primeru lahko nastane tudi ekonomska škoda. Prav tako je pomembno, da ima občina možnost, da se v primeru nepredvidljivih okoliščin lahko takoj obrne na odvetnika za pravni nasvet.

Občina je v letih 2015, 2016, 2017 in 2018 sklenila 4 zaporedne pogodbe z istim izvajalcem za izvajanje odvetniških storitev zastopanja in pravnega svetovanja oziroma samo storitev pravnega svetovanja v letu 2018. Iz sklenjenih pogodb v letih 2015, 2016 in 2017 sicer izhaja, da se pogodbe deloma nanašajo na postopke zastopanja, ki so že bili v teku, prav tako tudi iz računov za opravljene storitve izhaja, da so bile storitve, opravljene po pogodbah, v velikem delu storitve zastopanja občine v postopkih, ki so izvzete iz pravil javnega naročanja ter je zanje dogovorjeno plačilo po Odvetniški tarifi. Vendar pa so bile pogodbe sklenjene splošno in poleg zastopanja obsegajo tudi izvajanje drugih odvetniških storitev⁴⁴ (med drugim tudi za strokovni pravni pregled dokumentacije, sestavo pisnih pravnih mnenj, ustno pravno svetovanje, udeležbo, sodelovanje in nudenje pravne pomoči pri razgovorih z nasprotnimi strankami v spornih zadevah). Pogodbe torej niso bile sklenjene za posamezne storitve, ki bi bile že določno opredeljene in pri katerih bi bilo zato mogoče v celoti oceniti pomembnost osebnega zaupanja točno določenemu izvajalcu. Pogodbe so bile tudi sklenjene zaporedno za več let, skupni obseg načrtovanih in izplačanih sredstev po pogodbah pa je bil materialno pomemben (v obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo izvajalcu po pogodbah izplačano 460.225 EUR). Zaradi navedenega bi občina z vidika učinkovitejše porabe javnih sredstev v delu, ki se nanaša na izvajanje odvetniških storitev pravnega svetovanja, lahko v večji meri poskušala zagotoviti konkurenco v postopku oddaje storitev, isti namen pa bi lahko dosegla tudi z oddajo posamičnih storitev, s čimer bi si zagotovila tudi možnost večje fleksibilnosti pri odločanju o oddaji storitev, in sicer glede na ugotovljene potrebe za posamičen primer.

V nadaljevanju predstavljamo primer sklenitve neposredne podjemne pogodbe, ki smo jo šteli kot neustrezno, ker bi občina za oddajo storitev morala uporabiti ZJN-3.

⁴⁴ V pogodbah za izvajanje odvetniških storitev zastopanja in pravnega svetovanja se je občina dogovorila za plačevanje storitev zastopanja po odvetniški tarifi, za storitev pravnega svetovanja pa se je dogovorila za plačilo po dejansko porabljenem času, in sicer 112 EUR z DDV za vsako efektivno uro dela.

Primer 1 – Sklenitev neposredne podjemne pogodbe za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici

Občina je z zunanjim izvajalcem sklenila neposredno podjemno pogodbo za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici za obdobje od 3. 1. 2018 do 30. 8. 2018. V pogodbi je med drugim določeno, da se občina zaveže za opravljeno delo plačati podjemniku 1.800 EUR neto za vsak mesec opravljenega dela v pogodbenem obdobju. Iz zahtevka za sklenitev pogodbe izhaja, da je znesek pogodbe 29.934 EUR. K podjemni pogodbi je bilo v letu 2018 sklenjenih skupaj 10 dodatkov, od tega 7 dodatkov, s katerimi se je občina s podjemnikom dogovorila za kritje stroškov poslovnih potovanj v tujino zaradi izvedbe specifičnih nalog podjemnika v okviru predmeta podjemne pogodbe, in 3 dodatki, s katerimi sta pogodbeni stranki ugotovili, kateri cilji podjemnika po sklenjeni podjemni pogodbi so bili v posameznem trimesečju doseženi in uspešno dokončani. Na podlagi podjemne pogodbe in dodatkov k podjemni pogodbi je bilo v letu 2018 za plačila zunanjemu izvajalcu za izvedene storitve po podjemni pogodbi, za davke in prispevke na podlagi podjemne pogodbe ter za stroške, ki so nastali v povezavi s poslovnimi obiski zunanjega izvajalca v tujini (letalski prevozi, prevozi z vlakom, nočitve), porabljeno 57.142,90 EUR.

Glede na predmet dogovorjenih del, vrednost pogodbe in višino porabljenih sredstev za izvedene storitve ocenjujemo, da za sklenitev neposredne pogodbe z izbranim izvajalcem niso bili izpolnjeni pogoji, ampak bi morala občina za oddajo storitev uporabiti ZJN-3 (deveti odstavek 24. člena ZJN-3), naročilo objaviti na portalu javnih naročil (prvi odstavek 22. člena ZJN-3 v povezavi z 21. členom ZJN-3) ter izvesti enega izmed postopkov javnega naročanja (39. člen ZJN-3). S tem bi občina tudi zagotovila konkurenco med ponudniki, saj bi lahko pridobila več ponudb, kar bi pripomoglo h gospodarnosti in k učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Občina je pri evidenčnih javnih naročilih v večini izmed 12 primerov, kjer je izvedla postopek zbiranja ponudb, zbrala najmanj 2 oziroma v večini primerov tudi 3 ponudbe, v 2 primerih je izdala naročilnici po izvedenem postopku preverjanja cen pri 3 ponudnikih, v 22 primerih pa je storitve oddala neposredno.

V 14 primerih evidenčnih javnih naročil smo ocenili, da postopek oddaje svetovalne storitve ni bil ustrezno izveden, in sicer:

- v 2 primerih smo šteli, da v postopkih konkurenca ni bila zagotovljena, ker je občina za ponudbo zaprosila ponudnike, ki so poslovno povezani, in pridobila le 1 ponudbo, občina pa tudi ni predložila dokazil o posredovanju povabil ponudnikom;
- v 12 primerih smo, izhajajoč iz vsebine dogovorjenih del (na primer pregled dokumentacije in svetovanje v zvezi s postopki javnega naročanja, priprava osnutkov splošnih aktov občin ali osnutkov aktov za izvedbo postopka podelitve koncesije, svetovanje pri gradivih za mestni svet), ocenili, da bi občina, namesto da je storitev oddala neposredno, morala pridobiti več ponudb in tako v postopku zagotoviti konkurenco (od tega bi v 6 primerih občina že glede na vrednost naročenih storitev morala izvesti enega od postopkov, ki so jih določali interni akti – zbiranje ponudb ali preverjanje cene), pri čemer je v 2 primerih iz predloženih dokumentov razvidno, da naj bi šlo za izjemo, ki je bila predvidena v internih aktih (postopkov preverjanja cene ali zbiranja ponudb ni treba izvesti, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih

ponudnikov), vendar pa iz dokumentacije ni razvidna obrazložitev, zakaj bi bila v konkretnih primerih izpolnjena takšna izjema, občina pa tudi ni predložila drugih dokazil v zvezi s tem.

V 7 primerih smo ocenili, da je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezno izveden:

- v 3 primerih smo ocenili, da so imeli izvedeni evidenčni postopki oddaje svetovalnih storitev pomanjkljivosti, ki bi lahko vplivale na zagotovitev konkurence, ker je občina za predložitev ponudb določila zelo kratke roke (od 1 do 3 dni),
- v 4 primerih je storitev oddala v skladu z navodili občine, ki urejajo oddajo javnih naročil, in sicer po enostavnem postopku (vrednost storitev je nižja od 2.000 EUR brez DDV), vendar pa bi občina, izhajajoč iz vsebine dogovorjenih del, kljub temu lahko pridobila več ponudb in tako v postopku zagotovila konkurenco.

Ukrep občine

Občina je v Navodilih za oddajo javnih naročil iz leta 2021 določila, da je treba tudi pri oddaji storitev, katerih vrednost je nižja od 10.000 EUR brez DDV, preveriti ceno praviloma pri vsaj 3 ponudnikih, razen v primerih izjem, določenih v 34. in 35. členu, pri katerih ni treba ravnati po postopkih, določenih s temi navodili, in za katere je določeno, da skrbnik naročila lahko preveri cene in pridobi več ponudb tudi v teh primerih, kadar oceni, da bi bilo to bolj ekonomično in gospodarno, oziroma kadar utemeljeno podvomi v višino ponujene cene v smislu odstopanja od običajnih cen za primerljivo naravo storitev.

Pri evidenčnih javnih naročilih je občina v 22 primerih pogodbe sklenila neposredno, od tega pa smo v 6 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 zunanji izvajalec je že izvedel predhodno analizo sanacijskega načrta javnega zavoda).

V nadaljevanju predstavljamo primer postopka evidenčnega javnega naročila, ki smo ga šteli kot delno ustrezno izvedenega, ker je občina neustrezno določila rok za predložitev ponudb.

Primer 1 – Postopek oddaje evidenčnega javnega naročila za organizacijo aktivnosti občine na konferenci PODIM 2018

Občina je 3 ponudnike povabila k oddaji ponudb 24. 4. 2018, rok za predložitev ponudb pa je bil 25. 4. 2018 do 14.00. Pogodbo v znesku 19.703 EUR je občina sklenila 11. 5. 2018, iz predložene dokumentacije pa izhaja, da je bil izbrani izvajalec edini ponudnik. Občina je k oddaji ponudb povabila 3 ponudnike, vendar pa bi z vidika zagotavljanja konkurence oziroma da bi lahko pridobila več ponudb, morala določiti daljši rok za predložitev ponudb.

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

pridobiti ugodnejše ponudbe, kar bi pripomoglo h gospodarnosti in k učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Občina je strokovne reference, ki jih morajo izpolnjevati zunanji izvajalci, določila v 4 primerih, in sicer v primeru 2 pogodb, sklenjenih na podlagi izvedenega postopka naročila male vrednosti, 1 pogodbe, sklenjene na podlagi evidenčnega javnega naročila, in 1 pogodbe, sklenjene brez predhodno izvedenega postopka javnega naročanja kot izjema v skladu s točko b) četrtega odstavka 27. člena ZJN-3, medtem ko v ostalih primerih iz dokumentacije ne izhaja, da je občina določila posebne strokovne reference, ki bi jih morali izpolnjevati ponudniki. 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, storitev je izvedel izvajalec, ki ima izkušnje in reference za tovrstno svetovanje).

Ukrep občine

Občina je novembra 2022 pripravila osnutek Sprememb in dopolnitev Navodil za oddajo javnih naročil, v katerih je določeno, da je treba zahtevano strokovno sposobnost in pogoje, ki jih mora izpolnjevati izvajalec svetovalne storitve, navesti v obrazcih Zahteva za oddajo naročila s pogodbo, Zaznamek o preverjanju cene oziroma Predlog za oddajo javnega naročila pod rubriko Pogoji, ki jih morajo oziroma so jih morali ponudniki izpolnjevati, oziroma v primerih izjem po 34. in 35. členu navodil, ki se oddajo z naročilnico, v programu Cadis pod rubriko Dodatni opis.

2.2.1.2 Dokumentiranje postopkov oddaje storitev

Glede dokumentiranja postopkov oddaje svetovalnih storitev so interni akti občine za oddajo javnih naročil določali, katera dokumentacija se vodi o oddaji evidenčnih naročil pri posameznem postopku (na primer v primeru oddaje javnega naročila po postopku preverjanja cen se vodi dokumentacija, ki obsega zahtevo za izdajo naročilnice oziroma oddajo naročila s pogodbo, zaznamek o preverjanju cen, izvod naročilnice ali pogodbe in drugo dokumentacijo, ki je bila uporabljena v postopku) ter kje se hrani dokumentacija za evidenčna naročila, oddana z naročilnico oziroma s pogodbo (na primer v navodilu iz leta 2018 je določeno, da se za evidenčna naročila, ki so oddana z naročilnico, dokumentacija hrani v e-arhivu, za evidenčna naročila, ki so oddana s pogodbo, pa se celotna dokumentacija hrani v spisu zadeve pri vodji javnega naročila).

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih pregledanih pogodb in naročilnic, pri čemer je v 20 primerih dokumentacija o postopku, ki jo je občina predložila, obsegala vse potrebne dokumente. V 24 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, pridobljenih ponudb ali uradnih zaznamkov o tem, ali je povabila k oddaji ponudbe posredovala oziroma ponudbe pridobila ustno, ter izpolnjenih obrazcev v skladu z internimi akti o oddaji javnih naročil. Občina bi morala v skladu z določili internih aktov imeti v vseh primerih dokumentirane predvidene izpolnjene obrazce in vso dokumentacijo, ki je bila v postopku uporabljena, pri čemer bi morala imeti dokumentirana tudi povabila k oddaji ponudb oziroma povpraševanja po ponudbah, ki jih je poslala zunanjim izvajalcem, ter pridobljene ponudbe izvajalcev. Občina bi na ta način imela shranjene vse potrebne dokumente, ki opredeljujejo vsebino oddane storitve, in tudi zagotovila možnost presoje, ali je bila izbrana najustreznejša ponudba. Ker

občina v 2 primerih ne razpolaga z ustrezno dokumentacijo, v teh 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 v računalniškem programu Cadis zahtevano, da so priloženi povpraševanje, ponudbe in drugi predpisani obrazci oziroma 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 pogodbenimi strankama, saj skrbnik pogodbe

predstavlja kontaktno osebo med občino in zunanjim izvajalcem in prek njega poteka večina komunikacije med njima.

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

Navodila o izvrševanju proračuna za posamezno leto so med drugim določala, da proračunski uporabniki prevzemajo obveznosti, ki zahtevajo izdatek proračuna, s sklepanjem pisnih pogodb in drugih listin, ki imajo značaj pogodbe, z izdajanjem naročilnic, odločb in sklepov, pogodbe oziroma druge pravne listine pa so dolžni predložiti v postopek dajanja soglasij oziroma so jih dolžni skleniti, če imajo pooblastilo župana, pred pričetkom opravljanja storitve ali nabave blaga. Poleg tega so navodila o izvrševanju proračuna za posamezno leto določala tudi, da mora biti v pogodbi obvezno določen skrbnik pogodbe, ki nadzoruje izvajanje pogodbe ter kontrolira in potrjuje račune in situacije, ki se nanjo nanašajo, ter da mora naročilnica vsebovati vse predpisane elemente, potrebne za določitev obveznosti naročnika in izvajalca, določala pa so tudi naloge in odgovornosti javnih uslužbencev v posameznih fazah priprave pogodbe.

V skladu z internimi akti občine, ki so urejale oddajo javnih naročil, je bila oddaja evidenčnih javnih naročil za storitve do vrednosti 5.000 EUR brez DDV (navodilo iz leta 2014, navodilo 1 iz leta 2016 in navodilo 2 iz leta 2016)) možna z naročilnico, če gre za storitev, ki jo je mogoče takoj opraviti ter se ne izvaja po posebnih zahtevah naročnika in za katero je vzpostavljen trg. Navodilo iz leta 2017 in navodilo iz leta 2018 sta enako določala za naročila storitev do vrednosti 10.000 EUR brez DDV, pri čemer pa sta določala še, da se za javna naročila storitev do vrednosti 2.000 EUR brez DDV praviloma izda naročilnica. Za javna naročila nad temi vrednostmi (5.000 EUR v letu 2016 oziroma 10.000 EUR v letih 2017 in 2018) je bila predvidena sklenitev pogodbe.

Interni akti občine, ki so urejali oddajo javnih naročil, so določali, da mora naročilnica med drugim vsebovati podatke o izvajalcu, podatke o predmetu javnega naročila (vrsto storitve, količino), ceno, rok izvedbe naročenih del ter zahtevo naročnika po garancijskih pogojih oziroma druge zahteve glede na predmet naročanja. Določali so tudi odgovornosti vodje javnega naročila ter da je vodja javnega naročila hkrati tudi skrbnik javnega naročila ter skrbnik pogodbe, kadar se javno naročilo odda s sklenitvijo pogodbe, pri čemer je dolžan ravnati skladno z določili vsakokratnega navodila o izvrševanju proračuna, ki določa obveznosti skrbnika pogodbe, ter da se za zavarovanje izpolnjevanja obveznosti v postopku oddaje javnega naročila lahko zahteva od ponudnika tudi predložitve ustreznega finančnega zavarovanja za dobro in pravočasno izvedbo pogodbenih obveznosti ter za odpravo napak v garancijski dobi, vendar upošteva določbe Uredbe o finančnih

zavarovanjih pri javnem naročanju⁴⁵. Pri evidenčnih naročilih se finančna zavarovanja praviloma ne zahtevajo (navodilo 1 iz leta 2016).

Izhajajoč iz pregledanih pogodb in naročilnic, je občina v 18 primerih storitve oddala z naročilnico, v 26 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	16	12	2	18	/	/
○	6	2	1	2	/	/	/
☒	4	/	5	14	/	18	18
Pogodbe							
☑	17	24	24	22	26	20	12
○	9	1	1	2	/	1	/
☒	/	1	1	2	/	5	14
Skupaj							
☑	25	40	36	24	44	20	12
○	15	3	2	4	/	1	/
☒	4	1	6	16	/	23	32

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 ustrezno določila predmet pogodbe oziroma naročilnice, ceno, rok izvajanja storitev in druge obveznosti izvajalca pogodbe (na primer glede priprave sprotnih poročil o opravljenih delih, glede sodelovanja izvajalca z občino, glede vsebine in predaje dokumentacije), v manjšem deležu pa je v pogodbe 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.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 48/14.

2.2.2.1 Predmet storitve

Predmet svetovalnih storitev je bil jasno določen v več kot polovici primerov pregledanih pogodb in naročilnic, v primerih, ko so bile za storitve izdane naročilnice, pa je bil 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 4 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 pravno svetovanje pri gradivih za mestni svet, pregled dokumentacije v zvezi s postopki javnega naročanja in svetovanje, poslovno svetovanje na področju gospodarskega sodelovanja med Ukrajino in mestom Maribor), pri čemer tudi v drugih povezanih dokumentih v postopku oddaje storitev predmet ni bil podrobneje določen.

V skoraj tretjini primerov pregledanih pogodb in naročilnic so bile določbe glede predmeta storitve pomanjkljive, in sicer smo v 11 primerih 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 predviden pregled revizijskega poročila ter posvetovanje z odgovornimi osebami ali pa strokovno-pravna pomoč pri določenih gradivih za mestni svet, ni pa niti okvirno določeno, v zvezi s čim oziroma glede katerih vprašanj se išče nasvet zunanjega izvajalca; kot predmet je predvidena priprava nekega dokumenta oziroma dokumentacije⁴⁶, ni pa vsaj okvirno določeno, kaj naj bi dokument oziroma dokumentacija obsegala) oziroma je predmet storitve opredeljen tako, da ni povsem jasno, kaj točno obsega storitev zunanjega izvajalca (na primer kot predmet je predvideno izvajanje svetovalnih storitev v povezavi z udeležbo mariborskih podjetij na mednarodnih sejnih in razstaviščih, oblikovanje in zasnova ter sodelovanje pri pripravi projektov, ki služijo razvoju mesta in okolice na gospodarskem področju, ni pa jasno določeno, kaj to svetovanje, oblikovanje oziroma sodelovanje konkretno predstavlja oziroma katere storitve v zvezi s tem naj bi zunanji izvajalec opravil in kako so povezane z nalogami, ki jih mora občina izvajati, oziroma kako so potrebne za delovanje občine). V 4 primerih, v katerih so bile pogodbe sklenjene za opravljanje storitev za daljše obdobje, je predmet opredeljen zelo splošno (na primer določeno je, da so predmet pogodbe vsa opravila, ki jih odvetnik opravi za naročnika zaradi nudenja pravne pomoči v zadevah, ki so mu bile s strani naročnika odstopljene), 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.

⁴⁶ Na primer navedeno je le, da občina naroča pripravo poenostavljenega gradiva na temo implementacije in koristi strateških usmeritev razvoja občinskih podjetij občine za potrebe predstavitve na mestnem svetu ter za predstavitev na seji sveta.

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). V pogodbah za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja se je občina dogovorila za plačevanje storitev zastopanja po odvetniški tarifi, za storitev pravnega svetovanja pa se je dogovorila za plačilo po dejansko porabljenem času, in sicer 112 EUR z DDV za vsako efektivno uro dela, v 1 primeru pa je bilo v pogodbi določeno, da bo občina izvajalcu storitve plačala v skladu z odvetniško tarifo, znižano za 20 %, poleg tega pa sta se stranki dogovorili tudi za plačilo nagrade odvetniku v primeru uspešne sklenitve pogodbe o prenosu nepremičnine. V 1 primeru pa je občina sklenila tudi pogodbo s pavšalnim zneskom plačila.

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

Primer 1 – Določitev cene v podjemni pogodbi za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici

Podjemna pogodba za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici je določala pavšalno plačilo v znesku 1.800 EUR neto mesečno za obdobje od 3. 1. 2018 do 30. 8. 2018, pri tem pogodbena vrednost ni bila podrobneje specificirana tudi za posamezne storitve po pogodbi glede na to, da gre za raznovrstne storitve, ki so namenjene zagotovitvi različnih ciljev, določenih v prilogi pogodbe.

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

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

Občina v primeru izpostavljenih pogodb ni preverjala gospodarnosti sklenitve pogodbe, poleg tega tudi ni izvedla vseh aktivnosti, ki bi ji to omogočale. V pogodbi cene niso bile specificirane, tudi v poročilih zunanjega izvajalca o opravljenih storitvah v posameznem trimesečju so le na kratko

navedene aktivnosti, ki jih je izvedel izvajalec v tem obdobju, niso pa izvedene aktivnosti ovrednotene (povezava s točko 2.3.1). Občina posledično ni razpolagala z vsemi podatki, ki bi ji omogočali izvedbo analize gospodarnosti sklenitve pogodbe v pavšalnem znesku.

Pojasnilo občine

Navedena podjetna pogodba je bila sklenjena za obdobje od 3. 1. 2018 do 30. 9. 2018, zadnje izplačilo zunanjemu izvajalcu po pogodbi je bilo izvedeno 31. 12. 2018.

Kot neustrezno določeno pa smo šteli določitev cene v pogodbi za odvetniške storitve, potrebne za doseg cilja sklenitve kupoprodajne pogodbe glede objekta Centrum. Občina se je z izvajalcem dogovorila tako za plačilo v skladu z odvetniško tarifo (sicer znižano za 20 %) kot tudi za plačilo po uspehu. Odvetniška tarifa⁴⁷ v prvem odstavku 15. člena dogovor o kombinaciji teh 2 metod obračuna prepoveduje. Pri tem iz dokumentacije, ki jo je predložila občina, tudi ni razvidno, da bi občina analizirala ustreznost in gospodarnost sklenitve dogovora o plačilu po uspehu, ki je predvideval nagrado odvetnika v višini 30 % dosežene razlike med kupnino za objekt Centrum in ceno 2.000.000 EUR, ki jo je občina določila kot še sprejemljivo za nakup objekta, ki ga je prodajala družba DUTB d.d. (na primer, kakšna je ocenjena vrednost tega objekta)⁴⁸. Glede dogovora, da se storitve plačajo po odvetniški tarifi, s katero je bila cena za predvidene storitve določena med drugim tudi na časovno enoto, pa v pogodbi ni bilo niti vsaj okvirno določeno tudi predvideno število potrebnih časovnih enot.

V nekaterih primerih se je občina z izvajalci dogovorila za fiksno ceno 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. Plačila izvajalcu se namreč lahko izvedejo v več delih (na primer, ko so opravljene posamezne izmed storitev po pogodbi), 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, 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 dveh tretjinah primerov.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 2/15 in 28/18.

⁴⁸ Iz zaključnega računa proračuna občine za leto 2018 izhaja, da predlog rešitve za umestitev knjižnice v objekt Centrum ni bil potrjen na mestnem svetu. V letu 2018 je občina za odvetniške storitve po pogodbi, ki so bile obračunane v skladu z odvetniško tarifo, plačala 3.454,84 EUR.

Rok izvedbe storitve je občina ustrezno določila v vseh primerih, razen v 2 primerih, za katera 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 obdobje⁴⁹, 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 določale⁵⁰), 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, 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 v vseh primerih določila skrbnike pogodb oziroma naročilnic, pri čemer v 8 primerih skrbnik pravnega posla ni naveden v naročilnici, je pa razviden iz drugih dokumentov v postopku oddaje storitve (na primer iz zaznamka o preverjanju cene). Pri tem pa smo kot neustrezno šteli določitev skrbnika v 2 primerih, pri katerih je bil skrbnik pogodbe v obdobju veljavnosti pogodbe v zakonski zvezi z odvetnikom, zaposlenim pri izvajalcu storitev.

Občina je v primeru svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, v 20 primerih, kar predstavlja več kot tri četrtine primerov, v pogodbe vključila določila v zvezi z opravljanjem nadzora, v preostalih 6 primerih pa v pogodbah manjkajo določbe o obveznosti predložitve poročil ali specifikacije računov zunanjih izvajalcev oziroma drugih dokazil, na podlagi katerih bi občina lahko preverila, če so storitve ustrezno opravljene. V primeru naročilnic niti prek povezave z drugimi dokumenti v postopku oddaje javnega naročila (na primer povabilo občine k oddaji ponudbe, ponudba izvajalca) ni bil podrobneje določen način opravljanja nadzora. Način izvajanja nadzora je bil v primeru naročilnic tako predpisan le s splošnimi pravili, ki jih določajo interni akti občine, ter obsega predvsem pregled listin, ki so podlaga za izplačilo, in potrjevanje, da so izpolnjeni vsi pogoji za plačilo.

Občina je v približno polovici primerov svetovalnih storitev, za katere je sklenila pogodbo, kot institut zavarovanja predvidela pogodbeno kazen za primer zamude pri izvajanju obveznosti zunanjega izvajalca, medtem ko v nobenem primeru svetovalnih storitev, za katere je izdala naročilnico, v naročilnicah ni določila zavarovanja za primer neizpolnjevanja dogovorjenih obveznosti (na primer pogodbeno kazen za primer zamude z izvajanjem obveznosti), niti ga ni določila prek povezave

⁴⁹ Na primer pogodbe za opravljanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja.

⁵⁰ Vsaj na primer za del storitev po pogodbah za opravljanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja, ki se nanašajo na izvajanje odvetniških storitev pravnega svetovanja (na primer za strokovni pravni pregled dokumentacije, sestavo pisnih pravnih mnenj).

z drugimi dokumenti v postopku oddaje javnega naročila (na primer povabilo občine k oddaji ponudbe, ponudba izvajalca). V 1 primeru pa je občina tudi obračunala pogodbeno kazen, ker je izvajalec zamujal z deli.

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 pogodbena določila, ki bi ji dajala ustrezno zavarovanje oziroma ji omogočala ustrezno ukrepanje v primeru, če zunanji izvajalec ne bi izpolnjeval ali bi neustrezno izpolnjeval pogodbena 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 že 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	24	8	12
občina ni predložila dokazil o vseh izvedenih delih, zato ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko izvedena	/	/	5
iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi se občina odzvala, ker je izvajalec zamujal z deli ¹⁾	/	1	1
ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa obračunana in plačana dela dejansko upravičena	/	2	2
predmet je bil preveč splošno določen, zato ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko upravičena	/	1	/
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	/
račun ne vsebuje specifikacije, zato ni bilo mogoče potrditi, katera dela so bila obračunana in plačana	/	/	1
v primeru pogodb za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja je v 1 primeru plačilo računov preseglo vrednost, za katero je bila sklenjena pogodba ³⁾ , v 1 primeru račun ne vsebuje specifikacije, zato ni bilo mogoče potrditi, katera dela so bila obračunana in plačana, v 2 primerih račun za nekatera dela ni izdan v skladu s pogodbo oziroma odvetniško tarifo, v nekaterih primerih specifikacija računov ne vsebuje vseh podatkov, ki so predvideni po pogodbi, zato ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa dela zaračunana in plačana v ustrezni višini ⁴⁾	/	1	3

Opomba: ¹⁾ Iz predložene dokumentacije izhaja, da je bil v 1 primeru dokument izdelan skoraj 2 meseca po dogovorjenem roku za izvedbo del, pogodbeno določila pa so občini omogočala, da obračuna pogodbeno kazen v primeru, če izvajalec po svoji krivdi zamudi pogodbene dogovorjene roke, v 1 primeru pa je bil dokument izdelan pol meseca po dogovorjenem roku za izvedbo del, možnost ukrepanja občine v primeru neizpolnjevanja obveznosti izvajalca pa ni bila določena.

²⁾ Predmet je bil v primeru 2 naročilnic za pravno svetovanje klubu svetnikov pri gradivih za mestni svet preveč splošno določen tako na naročilnici kot na drugih pripadajočih dokumentih (na primer na računu).

³⁾ Občina je v letih 2016 in 2017 v pogodbah za izvajanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja določila najvišjo možno vrednost del po posamezni pogodbi na podlagi ocene potrebnih sredstev glede na možnost zaključka odprtih zadev pred sodiščem prve stopnje v posameznem letu oziroma je v primeru, ko so bila dejansko potrebna sredstva višja, k pogodbam sklenila anekse, s katerimi se je pogodbeno vrednost zvišala. Občina je 12. 12. 2016 z nasprotno stranko Iskra d. d. sklenila sodno poravnavo v 2 pravnih postopkih zaradi ugotovitev ničnosti pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu in zaradi plačila odškodnine. Za stroške odvetniškega zastopanja v teh postopkih je občina v letu 2017 izplačala 408.795 EUR družbi A. B. S. Factoring, in sicer na podlagi odstopa terjatev zunanjega izvajalca tej družbi. Plačila odvetniških storitev po sodni poravnavi niso bila upoštevana pri določanju predvidene vrednosti del niti po pogodbi niti po k njej sklenjenih aneksih za leti 2016 in 2017, ko so plačila presegla dogovorjeno najvišjo možno vrednost del po pogodbi za 388.795 EUR.

⁴⁾ Na primer na računih v nekaterih primerih manjka podatek o vrednosti predmeta, ki je pomemben za preveritev pravilnosti obračuna v primeru nagrad, ki se določajo glede na vrednost predmeta.

Vir: dokumentacija občine.

V nadaljevanju predstavljamo primer, pri katerem smo šteli, da spremljanje izvajanja pogodbe ni bilo ustrezno, ker ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko upravičena, glede na to, da je bil predmet pogodbe splošno določen.

Primer 1 – Podjemna pogodba za izvedbo nalog za namen razvoja občine na gospodarskem področju, ustvarjanja novih delovnih mest na območju mesta Maribor ter za svetovanje in sodelovanje pri povečanju in podpori tujih investicij v mestu Maribor in okolici

V prilogah k podjemni pogodbi so splošno določeni okvirni cilji, ki jih mora zunanji izvajalec doseči v posameznem trimesečju, in sicer sklenitev 1 sporazuma o gospodarskem sodelovanju ali drugem sodelovanju, ki lahko vodi do pozitivnih učinkov, organizacija 1 poslovnega dogodka, namenjenega spodbujanju, internacionalizaciji in širjenju mariborskega gospodarstva, izvedba aktivnosti ter sodelovanje pri pridobitvi investicij in/oziroma poslov za družbe s poslovnim naslovom v mestu Maribor in okolici v okvirni vrednosti 2 milijona EUR. V poročilih o opravljenih storitvah v posameznem trimesečju, ki jih je na podlagi podjemne pogodbe za posamezno trimesečje pripravil zunanji izvajalec, so navedeni le cilji, ki jih je podjemnik izpolnil v posameznem obdobju (na primer dosežen podpis sporazuma o gospodarskem sodelovanju s kitajskima mestoma Jinan in Nanchang, dosežen podpis sporazuma o gospodarskem sodelovanju med Kijevsko trgovsko in industrijsko zbornico ter Štajersko gospodarsko zbornico, pridobljena dokapitalizacija, pridobljena investicija podjetja v lasti kitajskega poslovneža Menga Longqija v okvirni vrednosti več kot 2 milijona EUR, in sicer za razvojne projekte letalske družbe), pri tem pa izvedeni cilji niso ovrednoteni, prav tako ni navedeno, katere aktivnosti oziroma storitve je zunanji izvajalec opravil v okviru posameznega cilja oziroma za izpolnitev posameznega cilja. V poročilih o opravljenih storitvah v posameznem trimesečju je tudi le splošno navedeno, da se je kot eno od aktivnosti zunanjega izvajalca izvajalo redne koordinacije javnih podjetij in usklajevanje pri pripravi gradiva za ustanovitev Mariborskega občinskega koncerna, pri tem pa ni bilo podrobneje opredeljeno, kaj je bila vsebina tovrstne koordinacije in usklajevanj oziroma katere storitve v zvezi s tem je zunanji izvajalec opravil. Poleg tega občina ni predložila dokazil o tovrstni koordinaciji in usklajevanjih, ki jih je izvedel zunanji izvajalec (na primer morebitnih uradnih zaznamkov, morebitnih zapisnikov), na podlagi katerih bi bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko upravičena.

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 občina v izdanih naročilnicah 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 v približno polovici primerov (povezava s točko 2.2.2). Vendar pa iz predložene dokumentacije v večini primerov ne izhaja, da bi zaradi neizpolnjevanja obveznosti

izvajalca ali zaradi zamude pri izpolnitvi obveznosti ukrepanje občine bilo potrebno, razen v 3 primerih:

- v 1 primeru je občina ukrepala, ker je izvajalec zamujal z izvedbo del in mu je obračunala pogodbeno kazen,
- v 2 primerih pa iz predložene dokumentacije ni razvidno, da bi občina ukrepala, ker je zunanji izvajalec zamujal z opravljenimi deli⁵¹ (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 v 1 primeru pogodbeni določila omogočala, da obračuna pogodbeno kazen v primeru, če izvajalec po svoji krivdi zamudi pogodbeno dogovorjene roke, medtem ko v 1 primeru ukrepanje občine v primeru zamude izvajalca pri izvedbi pogodbenih del ni bilo določeno.

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 17 različnih proračunskih postavkah), kjer je sicer izkazana tudi poraba za druge namene, bi z vidika transparentnosti poslovanja in porabe javnih sredstev občina po koncu proračunskega leta morala poročati o izvajanju pogodb in naročilnic za svetovalne storitve za preteklo proračunsko leto oziroma predstaviti vsaj, koliko pogodb je sklenila oziroma koliko naročilnic je izdala za svetovalne storitve, za katere namene oziroma vsaj na katerih področjih, skupen obseg sredstev, porabljenih za svetovalne storitve, ter navesti najpogostejše razloge za oddajo storitev zunanjim izvajalcem in odstopanja med načrtovanimi in porabljenimi sredstvi za svetovalne storitve.

Pomembno je ne le, da so sredstva načrtovana v proračunu (povezava s točko 2.1.2), ampak da občina tudi v zaključnem računu proračuna ali drugem dokumentu, s katerim seznani mestni svet, ustrezno poroča o porabi sredstev za svetovalne storitve. Ustrezno poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve ni pomembno le zaradi tega, da se mestni svet seznani, za kaj so bila porabljena sredstva

⁵¹ Dokument je bil izdelan skoraj 2 meseca po dogovorjenem roku za izvedbo del oziroma je bil dokument izdelan pol meseca po dogovorjenem roku za izvedbo del.

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

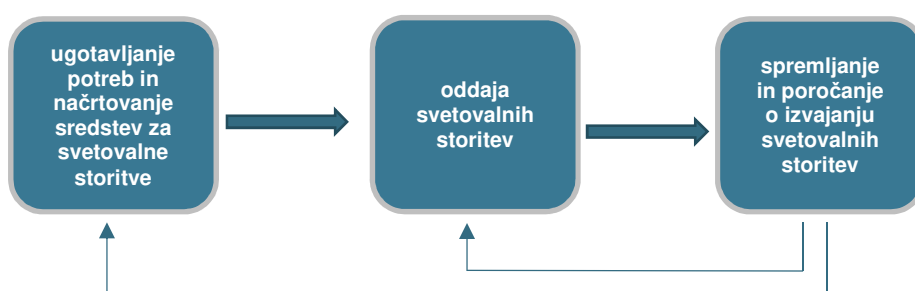


Tabela 9 prikazuje, v koliko primerih pregledanih pogodb in naročilnic je občina v zaključnih računih proračuna za leto 2016, 2017 oziroma 2018 poročala o porabi sredstev za svetovalne storitve v okviru obrazložitve porabe sredstev na proračunskih postavkah in v koliko primerih je bilo poročanje o porabi 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	44	/	/
poročanje o porabi sredstev je bilo ustrezno	6	/	38
obrazložitev porabe sredstev je bila preveč splošna, naveden je bil le skupen znesek porabljenih sredstev na proračunski postavki, na kateri so bila sicer izkazana porabljen sredstva za več različnih namenov	/	/	32
v obrazložitvi porabe sredstev na proračunski postavki ni bilo jasno navedeno, da so bila na proračunski postavki izkazana tudi sredstva, porabljen za svetovalne storitve, vendar pa je iz obrazložitve izhajala povezava med projekti oziroma nameni, za katere je bila poraba sredstev izkazana na posamezni proračunski postavki, in svetovalnimi storitvami, ki so bile povezane s temi projekti oziroma nameni ¹⁾	/	/	6

Opomba: ¹⁾ V povezavi na primer z naročilnico za strokovno pomoč pri pridobitvi dokumentacije za oder na Dravi iz obrazložitve porabe sredstev v zaključnem računu proračuna občine za leto 2018 izhaja, da so bila na proračunski postavki 103527 – Oder na Dravi sredstva porabljen za izdelavo projektne dokumentacije, za pridobitev stavbne pravice ter dobavo in montažo odra na Dravi, za kar je bilo porabljen skupaj 336.711 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 obrazložitev 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 porabljen sredstva na proračunski postavki, in ker je navedla le skupen znesek porabljenih sredstev ter delež realizacije na proračunski postavki v primerjavi s sredstvi, načrtovanimi v proračunu (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 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke za leto 2016 navedla, da so bila sredstva namenjena za potrebe notarjev, izvršiteljev, izvedencev, odvetnikov ter za druge izdatke, ki nastajajo v sodnih postopkih, za leti 2017 in 2018 pa je navedla, da so se s predmetne proračunske postavke poravnali stroški notarjev (stroški notarskih overitev), sodnih predujmov, zastopanj s strani odvetnikov v zahtevnejših primerih, stroški delovanj izvršiteljev ter stroški sodnih izvedencev ter cenilcev, naveden pa je bil tudi skupen znesek izkazanih sredstev na proračunski postavki. Občina je porabo sredstev za odvetniške storitve v zaključnem računu proračuna občine za leto 2017 izkazala tudi na proračunski postavki 153511 – Iskra poravnava. Iz odredb za plačilo 2 računov⁵² v skupnem znesku 408.794 EUR namreč izhaja, da sta bila računa za odvetniške storitve po pogodbi za opravljanje storitev zastopanja in pravnega svetovanja plačana iz sredstev proračunske postavke 153511 – Iskra poravnava, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke občina navedla, da so bila sredstva namenjena za plačilo poravnave, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo z družbo Iskra Sistemi d. d. za projekt Avtomatizacija cestnega prometa v Mariboru, pri čemer so bila sredstva realizirana v znesku 7.464.389 EUR. Iz bilance odhodkov posebnega dela zaključnega računa proračuna občine za leto 2017 je razvidno, da so bila sredstva v okviru te proračunske postavke realizirana v znesku 7.055.594 EUR na kontu 4027 – Kazni in odškodnine, v znesku 408.794 EUR pa na kontu 4029 – Drugi operativni odhodki.

⁵² Oba računa sta bila plačana 17. 7. 2017.

Primer 2 – Poročanje o porabi sredstev za svetovalne storitve za namen spodbujanja gospodarstva v občini v zaključnih računih proračuna za leta 2016, 2017 in 2018

Občina je sredstva za svetovalne storitve za namen spodbujanja gospodarstva v občini v zaključnem računu proračuna za posamezno leto izkazala na proračunski postavki 742013 – Ukrepi za spodbujanje gospodarstva, kjer je v obrazložitvi realizacije dejavnosti v okviru te proračunske postavke za vsa 3 leta navedla vsebinsko enako obrazložitev, in sicer da so bila na proračunski postavki proračunska sredstva porabljena za financiranje različnih aktivnosti spodbujanja gospodarstva, navedene so bile posamezne aktivnosti, ki jih je za ta namen izvedla občina⁵³, naveden je bil delež realizacije na proračunski postavki v primerjavi s sredstvi, načrtovanimi v proračunu, ter tudi skupen znesek izkazanih sredstev na proračunski postavki.

Poročanje občine o porabi sredstev za odvetniške storitve in o porabi sredstev za namen spodbujanja gospodarstva v občini v zaključnem računu proračuna za posamezno leto je bilo le delno vsebinsko ustrezno, saj je občina v obrazložitvi porabe sredstev na posamezni proračunski postavki le splošno navedla, da so bila sredstva med drugim porabljena tudi za odvetniške storitve, oziroma je navedla le, da so bila sredstva namenjena za plačilo poravnave, glede porabe sredstev za namen spodbujanja gospodarstva v občini pa je navedla le izvedene aktivnosti za namen spodbujanja gospodarstva v občini, poleg tega je navedla le skupen znesek porabljenih sredstev na posamezni proračunski postavki.

Če občina ob pripravi proračuna za posamezno leto še ne more natančno opredeliti vseh svetovalnih storitev, ki jih bo dejansko potrebovala, oziroma ne more natančno opredeliti, za katere storitve oziroma naloge bo potrebovala pomoč zunanjih izvajalcev, zaradi česar je v proračunu težko načrtovati namene in obseg sredstev za vse svetovalne storitve, pa občina ob pripravi zaključnega računa proračuna za posamezno leto že natančno ve, za katere svetovalne storitve je porabila sredstva in v kakšnem obsegu, zato bi z vidika transparentne porabe javnih sredstev morala občina vsaj v obrazložitvah zaključnega računa proračuna za posamezno leto (v obrazložitvah porabe sredstev po proračunskih postavkah) ne samo splošno navesti namene porabe sredstev proračuna in skupni obseg porabljenih sredstev na posamezni proračunski postavki, pač pa v okviru posameznega namena bolj podrobno obrazložiti, za katere svetovalne storitve so bila porabljena sredstva proračuna in v kakšnem obsegu so bila porabljena sredstva za posamezen namen (na primer, pri katerih nalogah je potrebovala odvetniške storitve in v kakšnem obsegu je porabila sredstva zanje), 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

⁵³ Izvajale so se aktivnosti operativne skupine za področje gospodarstva v okviru kabineta župana, realiziranih je bilo več izhodnih in vhodnih delegacij, ki so temeljile na gospodarskem povezovanju, uspešno so bili organizirani poslovni dogodki za spodbujanje internacionalizacije mariborskega gospodarstva, občina je finančno podprla izvedbo raznih podjetniških konferenc, veliko napora je bilo vloženo v povezovanje mariborskega gospodarstva, v proučevanje potreb in potenciala gospodarstva, v privabljanje tujih investitorjev ter povezovanje aktivnosti med Štajersko gospodarsko zbornico in Območno obrtno podjetniško zbornico Maribor, izvajale so se tudi aktivnosti promocije podjetništva in inovativnosti ter ostale podporne aktivnosti lokalnemu gospodarstvu za doseganje višje gospodarske rasti lokalnih podjetij.

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 211815 – Stroški notarjev, izvršiteljev, odvetnikov, izvedencev v zaključnem računu proračuna za leta 2016, 2017 in 2018 izhaja, da je na tej proračunski postavki poleg sredstev za stroške odvetniških storitev med drugim izkazana tudi poraba sredstev za plačila stroškov notarjev, stroškov delovanj izvršiteljev in stroškov sodnih izvedencev).

3. Mnenje

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

Menimo, da je bila Mestna občina Maribor **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 sprejeta le splošna načela oziroma usmeritve za izvrševanje proračuna in za oddajo vseh javnih naročil, ni pa imela opredeljenih potrebnih 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 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 proračunu načrtovana sredstva za svetovalne storitve, razen v 1 primeru, niso temeljila na ugotovljenih potrebah, prav tako, razen v 1 primeru, 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 manj kot četrtini 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 malo več kot tretjini primerov svetovalno storitev oddala po ustreznem postopku, v nekaj manj kot tretjini primerov je bil postopek oddaje svetovalne storitve delno ustrezen, v preostalih primerih 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 ter na pridobitev zgolj ene ponudbe v postopku oddaje javnega naročila.

Občina je postopek oddaje svetovalnih storitev dokumentirala v vseh primerih, vendar je bilo v več kot 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, rok izvajanja storitev in druge obveznosti izvajalca pogodbe, v manjšem deležu pa je v pogodbe 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.

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 četrtini primerov pa je bilo spremljanje izvajanja pogodb oziroma naročilnic za svetovalne storitve delno ustrezno (ni bilo mogoče v celoti potrditi, da so bila vsa plačana dela tudi dejansko izvedena, iz predložene dokumentacije ne izhaja, da bi se občina odzvala, ker je izvajalec zamujal z izvedbo del, ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa obračunana in plačana dela dejansko upravičena, ni bilo mogoče potrditi, katera dela so bila obračunana in plačana, saj račun ni vseboval specifikacije opravljenih del oziroma specifikacija ne vsebuje vseh podatkov, ki so predvideni po pogodbi, zato ni bilo mogoče potrditi, da so bila vsa dela zaračunana in plačana v ustrezni višini), v nekaj primerih pa spremljanje ni bilo ustrezno (predmet je bil preveč splošno določen, zato ni bilo mogoče preveriti in potrditi, da so bila vsa plačana dela dejansko upravičena oziroma da so bila dela dejansko izvedena v skladu z naročilnico, 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, 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 Maribor priporočamo, naj:

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

Pravni pouk

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

Mag. Maja Bilbija,
prva namestnica predsednice

Vročiti:

1. Mestni občini Maribor,
2. dr. Andreju Fištravcu,
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