



POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti v Splošni bolnišnici Celje



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti v Splošni bolnišnici Celje

Številka: 322-2/2024-32
Ljubljana, 21. maja 2025

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Splošne bolnišnice Celje v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022¹, št. 323-2/2024-22 z dne 30. 12. 2024 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Splošni bolnišnici Celje (v nadaljevanju: zavod) podalo mnenje, da je bila delno učinkovita pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti v letu 2022.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Zavod je računskemu sodišču predložil odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Dragan Kovačič, direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo in njegovo dopolnitev ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2024/PodpDej/SBCelje/PodpDejSBCelje_SP22_Revizijsko_P.pdf], 8. 5. 2025.

² Št. 97/DK-2025 z dne 28. 3. 2025 in dopolnitev št. 33-2/2024-12 z dne 28. 4. 2025.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.1.1 in 2.1.2 revizijskega poročila je navedeno, da zavod pred sprejemom odločitev o oddaji storitev čiščenja, varovanja in pravnih storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem niti kdaj kasneje ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl svoje razloge za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Tako ni izkazal, da je zunanje izvajanje storitev stroškovno učinkovitejše, niti ni ugotavljal prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Zavod je sicer med revizijo navedel razloge za oddajo storitev v zunanje izvajanje, ki pa jih ni zadostno podkrepil z ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi za odpravo razlogov, zaradi katerih zavod oddaja storitve zunanjim izvajalcem.

Glede oddaje storitev čiščenja v izvedbo zunanjim izvajalcem je v točki 2.1.1 revizijskega poročila navedeno, da naj bi zavod izdelal primerjalno analizo kot podlago za odločitev iz leta 1997, ko je storitve čiščenja prvič oddal v izvedbo zunanjemu izvajalcu (ki je prevzel tudi delavce zavoda), vendar analize v postopku revizije ni predložil. Od tedaj storitve čiščenja vseskozi izvajajo zunanji izvajalci, zavod pa od leta 1997 ni opravil nobene analize več, da bi preveril, ali je odločitev o zunanjem izvajanju storitev še vedno ustrezna. Odločitev o neprekinjeni praksi oddajanja storitev čiščenja v zunanje izvajanje je zavod argumentiral predvsem z vidika stroškov in pri tem navedel, da bi bil v primeru odločitve, da čiščenje izvaja zavod sam, nujen velik investicijski vložek v opremo, ki jo zdaj sicer zagotavlja zunanji izvajalec, prav tako pa tudi v kadre. Pri tem je navedel, da bi se gotovo soočal tako s težavami glede pridobivanja ustreznega kadra (pri tem je izpostavil izkušnje pri zaposlovanju ustreznega kadra za potrebe kuhinje in pralnice) kot tudi z neizogibno fluktuacijo zaradi nekonkurenčnega in nestimulativnega nagrajevanja, ki je značilno za tovrstna dela oziroma delovna mesta v javnem sektorju, pri čemer pa navedb ni podkrepil z ustreznimi analizami. Vse navedeno bi po mnenju zavoda oteževalo oziroma že kar onemogočalo delovni proces, ki pa je nujen potreben za zagotavljanje nemotenega izvajanja osnovne bolnišnične dejavnosti. Tudi storitve fizičnega in tehničnega varovanja je zavod prvič oddal v zunanje izvajanje že pred letom 2010. Zavod je navedel, da tudi pred tem ni imel zaposlenih lastnih varnostnikov, le receptorje na delovnem mestu receptor III, kamor je razporedil javne uslužbenke, ki so postali nezmožni za delo na svojih delovnih mestih. Z izgradnjo novega dela bolnišnice in Urgentnega centra Celje in zaradi epidemije covid-19 se je povečala potreba po varovanju prostorov, zaposlenih in ostalega premoženja, hkrati pa je zavod dolžan organizirati varovanje v skladu s sklepom Vlade Republike Slovenije³. Zavod je predložil analizo stroškov varovanja, ki jo je izdelal leta 2021, z namenom pregleda stanja in oblikovanja

³ Št. 24200-11/2021/5 z dne 9. 12. 2021, med drugim: stalen vizualni nadzor in nadzor varovanega območja prek internega video nadzornega sistema, fizična kontrola posameznih objektov in območij, stalna vstopna in izstopna kontrola oseb, vgrajeni morajo biti sistemi tehničnega varovanja, prenos alarmnih sporočil ter sredstva za obdelavo in arhiviranje teh sporočil na istem objektu, na drugo lokacijo oziroma v varnostno-nadzorni center.

predlogov v zvezi s potrebo po dodatnih storitvah varovanja zaradi izgradnje novega dela bolnišnice, urgentnega centra in epidemije covid-19. Zavod analize ni izdelal na način, da bi prikazal morebitne pozitivne ali negativne učinke posameznih variant (predvsem glede deleža vključitve lastnih zaposlenih), niso razvidne niti postavke stroškov, ki jih je pri izračunu upošteval, stroške storitev zunanjega izvajalca pa je le povzel po realizaciji preteklih let.

Iz točke 2.1.2 revizijskega poročila izhaja, da je zavod zunanje izvajanje drugih pravnih storitev utemeljil s pomanjkanjem kompetenc zaposlenih na področju javnega naročanja glede na to, da je zakonodaja na tem področju kompleksna in zahtevna. Zavod je navedel, da naj bi imel težave s pridobivanjem kompetentnih sodelavcev – strokovnjakov s področja javnega naročanja, saj jim ne more ponuditi ustreznega oziroma pričakovanega plačila. Zato se je pomoči zunanjih strokovnjakov na tem področju posluževal že v preteklosti, sodelovanje z zunanjim strokovnjakom pa naj bi za zavod pomenilo tudi dodatno pravno varnost, ki je z dodatno zaposlitvijo strokovnega sodelavca ne bi dosegel. V kadrovskem načrtu za leto 2022, ki je del finančnega načrta, zavod ni izrazil potreb po dodatnih kadrih na tem področju poslovanja oziroma ni predvidel nobenih dodatnih zaposlitev.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravil načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti) za izvedbo stroškovnih in drugih analiz prednosti in slabosti, vključno z analizami trga, na podlagi katerih bo v sprejemljivem roku sprejel utemeljene odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja, varovanja in pravnih storitev v zunanje izvajanje.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je za uresničitev popravljalnega ukrepa v odzivnem poročilu predstavil nekatere že izvedene aktivnosti kot podlago za to, da bo lahko v bodoče v sprejemljivem roku sprejel utemeljene odločitve o lastnem izvajanju ali o oddaji izvajanja podpornih dejavnosti čiščenja, varovanja in pravnih storitev v zunanje izvajanje, ter predložil ustrezna dokazila. Direktor zavoda je sprejel Navodila za delo – Izvedba predhodne analize za naročanje podpornih storitev⁴, ki med drugim podrobneje določajo pravila za izvedbo predhodne analize za naročanje podpornih storitev ter roke za izvedbo posameznih aktivnosti v okviru te analize (na primer vsaj 7 mesecev pred iztekom veljavnosti vsakokratne aktualne pogodbe za posamezno vrsto storitev). Navodila kot usmeritve glede izvedbe posamezne analize določajo uporabo vnaprej določenih kriterijev prednosti in slabosti (primeri so navedeni tudi v samih navodilih) ter kot izvajalce aktivnosti določajo člane strokovne skupine, ki jo s sklepom za vsak posamezen primer imenuje direktor zavoda. Poleg tega navodila dajejo tudi nekatere usmeritve, ki se nanašajo na določitev obsega in kakovosti storitev (na primer: izkušnje kadra, frekvenca storitev, vsebina storitev, potrebno število prisotnega kadra, znanje kadra in ostali relevantni podatki, upoštevajoč tudi normative in standarde, ki veljajo za posamezno panogo), vsebino analize skupaj s časovnico (upoštevaje vsaj dve premisi: lastno izvedbo ali pa zunanje izvajanje storitev) ter način izračuna ocenjene vrednosti, upoštevaje posebnosti posameznega izbranega načina zagotavljanja obravnavanih podpornih dejavnosti. Po opravljeni analizi mora skupina, ki je zadolžena za izvedbo, podati zaključek in priporočila strokovne skupine vodstvu zavoda.

⁴ Št. SKP PR-40 ND-3 z dne 28. 3. 2025.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

2.2.1 Opis nesmotrnosti

Iz točke 2.3.1 revizijskega poročila izhaja, da je zavod v pogodbo z izbranim izvajalcem za storitve čiščenja, ki je bila sklenjena 5. 1. 2022, vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. S tem si je zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da bi zavod razvezni pogoj lahko v primeru ugotovljenih okoliščin tudi uveljavil, bi moral po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe preverjati morebitni obstoj relevantnih okoliščin. Obdobne preveritve glede izvajalca storitev čiščenja je zavod sicer izvajal, vendar ne v zahtevanem intervalu 6 mesecev. Zavod je torej po sklenitvi pogodbe izvajal ustrezne preveritve in s tem omejil tveganje kršitev s strani izvajalca ter njegovega zakonitega zastopnika v zvezi s plačilom za delo, delovnim časom, počitki, opravljanjem dela na podlagi pogodb civilnega prava kljub obstoju elementov delovnega razmerja ali v zvezi z zaposlovanjem na črno, neizpolnjevanjem obveznosti dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, in neizpolnjevanjem obveznosti glede oddaje vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja ter tveganje, da je izvajalec storitev uvrščen v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami, ker pa ni upošteval predpisanih časovnih intervalov preveritev, je tvegal, da navedenih okoliščin ne bo zaznal pravočasno.

Tudi v pogodbi z izbranim izvajalcema za storitve varovanja je zavod vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. Vendar pa zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe v letu 2019 niti do konca obdobja, na katero se je nanašala revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem je tako sicer zagotovil podlago za prekinitev pogodbe, vendar je bilo to pogodbeno določilo le mrtva črka na papirju, saj ni preverjal, ali je pri izvajalcu po preteku 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Zato je obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalca storitev ter njegovih zakonitih zastopnikov oziroma obstoj okoliščin, ki zahtevajo razvezo pogodbe. Na ta način je zavod dopustil, da izvajalec storitve še naprej izvaja ne glede na to, ali morda krši predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je zavod kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem varovanja ravnal le delno socialno odgovorno in s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem pa je tudi le delno zagotovil izpolnitev namena zakonodajalca, ki je želel zagotoviti, da izvajalci, ki ne spoštujejo socialne, delovne in davčne zakonodaje ves čas veljavnosti pogodbe, ne bi več izvajali storitev za naročnika, s čimer bi bili pri javnem naročanju v večji meri upoštevan tudi socialni vidiki v smislu spoštovanja delovnega in socialnega prava s poudarkom na zagotavljanju dostojnega dela.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je z ustrezno ureditvijo poteka postopkov v zavodu zagotovil periodično preverjanje obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v odzivnem poročilu predstavil potek postopka preverjanja obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil, ki ga je uredil v svojih internih pravilih, in predložil ustrezna dokazila. Zavod je Pravilnik o nabavnih procesih⁵ dopolnil z določbo, ki se nanaša na dolžnosti skrbnika pogodbe o delovno intenzivnih storitvah, naštetih v prilogi tega pravilnika, da periodično na vsakih 6 mesecev po podpisu pogodbe v sistemu e-dosje preveri, ali morebiti za ponudnika, partnerja ali podizvajalca niso podani izključitveni razlogi, določeni v 67. členu Zakona o javnem naročanju⁶. Če skrbnik pogodbe nima pravice dostopa do portala e-dosje, se mora nemudoma po podpisu pogodbe s sodelavci v nabavni službi dogovoriti, da se bodo na datume za periodično preveritev v času veljavnosti pogodbe izvršili vpogledi; odgovornost za pravočasno opozorilo sodelavca v nabavni službi za izvršitev vpogleda je na strani skrbnika. Direktor zavoda je sprejel še dokument z naslovom Naloga skrbnika pogodb, sklenjenih v postopkih oddaje javnih naročil⁷, ki opredeljuje delovno intenzivne storitve, za katere je potrebno obvezno polletno periodično preverjanje, in podrobneje ureja obveznost periodičnega preverjanja obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁵ Št. SKP PR-40; dopolnitev je dne 10. 5. 2025 sprejel direktor zavoda.

⁶ Uradni list RS, št.91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS.

⁷ Št. SKP PR-40 ND-4 z dne 10. 5. 2025.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti v letu 2022 izdelala Splošna bolnišnica Celje. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil dr. Dragan Kovačič, direktor Splošne bolnišnice Celje, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da sta izkazana popravljalna ukrepa Splošne bolnišnice Celje, opisana v točkah 2.1.2 in 2.2.2, **zadovoljiva**.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Splošni bolnišnici Celje, elektronsko;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, elektronsko.

*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