



POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji zunanjega izvajanja podpornih dejavnosti v SNG Opera in balet Ljubljana



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 SNG Opera in balet Ljubljana

Številka: 322-1/2024-45

Ljubljana, 13. junija 2025

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana v delu, ki se nanaša na zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v letu 2022¹, št. 323-1/2024-36 z dne 17. 2. 2025 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) podalo mnenje, da je bilo Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana (v nadaljevanju: zavod) neučinkovito 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 Marko Hribernik, direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo 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/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022-sng-opera-in-balet-ljubljana/>], 19. 5. 2025.

² Z dne 27. 5. 2025.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem – storitve čiščenja in varovanja

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.1 in 2.1.1 revizijskega poročila je navedeno, da zavod pred sprejemom odločitev o oddaji storitev čiščenja in varovanja v izvajanje zunanjim izvajalcem ni izdelal ustreznih analiz, s katerimi bi podprl odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Tako ni izkazal, da je zunanje izvajanje teh storitev stroškovno učinkovitejše kot izvajanje z notranjimi viri. Predložil je med revizijo izdelano stroškovno analizo³, vendar iz analize ni izhajalo, na kakšni podlagi je zavod določil število lastno zaposlenih čistilk oziroma varnostnikov, ki je pomembno odstopalo od števila zahtevanih neposrednih izvajalcev storitev čiščenja in varovanja, opredeljenega v razpisni dokumentaciji relevantnih javnih naročil. Iz analize je sicer izhajalo, da bi bili stroški lastno zaposlenih čistilk oziroma varnostnikov višji od vrednosti pogodb, sklenjenih z zunanjimi izvajalci. Zavod tudi ni ugotavljal prednosti in slabosti oddajanja storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Med revizijo je sicer navedel razloge za oddajo storitev v zunanje izvajanje, ki pa jih ni podkrepil z zadostnimi in ustreznimi podatki, analizami oziroma drugimi aktivnostmi.

Zavod je kot razlog za oddajo storitev čiščenja in varovanja v izvedbo zunanjim izvajalcem navedel, da bi v primeru izvajanja obeh vrst storitev z lastnimi delavci potreboval več zaposlenih oseb, kot jih opravlja dela v zavodu prek zunanjega izvajalca, saj bi moral zagotavljati nadomeščanja za odsotnosti z dela iz različnih razlogov, kar pa zunanji izvajalci zagotavljajo v okviru večjega števila lastnih zaposlenih, saj delajo z večjim številom naročnikov. Poleg tega je izpostavil obsežno in podrobno normiranje izvajanja podpornih storitev, predvsem varovanja, pa tudi čiščenja, ki zahteva dobro poznavanje predpisov in strokovno kompetentnost, za kar je poleg neposrednih izvajalcev posamezne storitve treba zaposliti tudi kader, ki jih vodi. Na tej podlagi je zavod ocenil, da z najemanjem zunanjih izvajalcev za izvajanje storitev doseže finančne prihranke, saj bi bil strošek dodatnih zaposlitev večji od stroška storitev. Zavod ni izkazal nikakršnih analiz ali izračunov, s katerimi bi podkrepil svoje navedbe. Kot pomemben razlog za to, da se poslužuje zunanjih izvajalcev, je navedel kadrovske manko, vendar ni izkazal, da bi Ministrstvo za kulturo (v nadaljevanju: ministrstvo) kadarkoli opozoril na potrebe po zaposlitvi kadra za izvajanje podpornih storitev.

Po navedbah zavoda so storitve čiščenja oziroma varovanja v celoti oddane zunanjim izvajalcem od leta 2012⁴ oziroma 2016⁵, delno pa so jih izvajali zunanji izvajalci že pred tem, zato bi bila analiza, tako stroškovna analiza kot analiza drugih prednosti in slabosti, potrebna in smiselna.

³ V novembru 2024 jo je za zavod izdelal zunanji izvajalec.

⁴ Pred tem so te storitve delno izvajali zunanji izvajalci.

⁵ Po upokojitvi zadnjega zaposlenega varnostnika.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je dopolnil predloženo stroškovno analizo oziroma določil načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti) za dopolnitev stroškovne analize in izvedbo 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 in varovanja.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je za uresničitev popravljalnega ukrepa v odzivnem poročilu predstavil načrt aktivnosti ter aktivnosti, ki jih je že izvedel v aprilu in maju 2025 in na podlagi česar je že sprejel odločitev glede vprašanja, ali naj storitev varovanja oziroma čiščenja odda v izvajanje zunanjim izvajalcem ali pa naj storitve izvaja z lastnimi zaposlenimi. Zavod je v skladu z načrtom aktivnosti pri zunanjem izvajalcu naročil izdelavo analiz primerjave različnih možnosti izvajanja podpornih dejavnosti za storitve čiščenja in varovanja. Zunanji izvajalec je obe analizi⁶ izdelal v aprilu 2025. Zavod je v odzivnem poročilu navedel, da je vodstvo zavoda prejeti analizi proučilo in v maju 2025 sprejelo odločitev, da bo obe vrsti storitev oddalo v izvajanje zunanjim izvajalcem.

Zavod je z analizama ugotavljal, kateri model (najem zunanjega izvajalca oziroma lastna izvedba) izvajanja storitev varovanja oziroma čiščenja je za zavod bolj učinkovit, ekonomičen in organizacijsko vzdržen. Obe analizi obravnavata vsak model posebej z vidika stroškov, organizacije, kadrov, kakovosti storitev in fleksibilnosti izvajalcev, nato pa oba modela glede na te vidike med seboj primerjata z vidika prednosti in slabosti posameznega modela.

Analiza storitev varovanja ugotavlja, da trenutno v Sloveniji ni enotnih pravil, ki bi določala normative za izvajanje storitve varovanja za 1 varnostnika. V analizi storitev varovanja je bilo izračunano⁷ potrebno število delovnih ur⁸ za ustrezno izvedbo varovanja⁹ v zavodu. Glede na to je bilo izračunano potrebno število varnostnikov¹⁰, ki bi izvajali varovanje. Izračunano je bilo, da bi bilo za ustrezno izvajanje varovanja zavoda in Gledališkega ateljeja potrebnih 5 varnostnikov¹¹. Pri izračunu stroškov dela izvajanja storitev varovanja v lastni izvedbi za 2 leti so bili upoštevani plačni razredi iz Pravilnika o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest v Javnem zavodu Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana¹² za relevantna sistemizirana delovna mesta¹³, ki so

⁶ Analiza primerjave različnih možnosti izvajanja podpornih dejavnosti SNG Opera in balet Ljubljana, storitve varovanja, april 2025 (v nadaljevanju: analiza storitev varovanja) in Analiza primerjave različnih možnosti izvajanja podpornih dejavnosti SNG Opera in balet Ljubljana, storitve čiščenja, april 2025 (v nadaljevanju: analiza storitev čiščenja).

⁷ Podlaga za izračune je bila razpisna dokumentacija Javnega naročila male vrednosti "Varovalne storitve" (JN000402/2025).

⁸ Za leti 2025 in 2026.

⁹ 9.957 ur varnostno-receptorske službe, 1.460 ur za obhodno varovanje celotnega zavoda ter 1.460 ur za obhodno varovanje Gledališkega ateljeja za 2 leti.

¹⁰ Pri tem je bilo upoštevano: urnik in organizacija dela zavoda, 40-urni delovnik varnostnika.

¹¹ Od tega 4 varnostniki za varnostno in receptorsko službo (2 ob delavnikih, 1 v soboto, 1 v nedeljo) in 1 varnostnik za obhodno varovanje.

¹² Z dne 16. 12. 2024, s spremembami in dopolnitvami z dne 5. 2. 2025.

¹³ Varnostnik III, receptor IV, receptor V.

služili za izračun osnovnih bruto plač ter ostalih stroškov dela¹⁴. Pri izračunu stroškov zunanjega izvajanja se je analiza oprla na ponudbe, ki jih je zavod prejel med izvajanjem postopka oddaje javnega naročila male vrednosti v začetku leta 2025, in sicer za storitvi varnostno-receptorske službe ter obhodnega varovanja. Stroškovna analiza je pokazala, da bi bila zaposlitev 5 varnostnikov za polni delovni čas dražja od vseh ponudbenih vrednosti iz postopka oddaje javnega naročila storitev varovanja v začetku leta 2025. V analizi je bila izvedena tudi primerjava obeh modelov s kadrovskega in organizacijskega vidika. Ugotavljala je vrsto prednosti, povezanih s kadrovske razbremenitvijo, ki jih prinaša oddaja storitev v izvajanje zunanjemu izvajalcu, kot so: zagotavljanje strokovno usposobljenega varnostnega osebja z veljavno licenco, redno izvajanje usposabljanja, izvajalec prevzame organizacijo delovnih razporedov, nadomeščanje ob bolniških odsotnostih ali letnih dopustih, skrb za redno posodabljanje tehnične in zaščitne opreme. Tako zavodu ni treba spreminjati kadrovskega načrta, sistemizacije delovnih mest, voditi zahtevnih postopkov zaposlovanja. Vse te prednosti naj bi zavodu omogočale, da se osredotoča na osnovno dejavnost. Po drugi strani zaposleni v zavodu bolje poznajo sam zavod, pri zaposlovanju pa ima zavod možnost izbire kadra po meri zavoda. V analizi so bile izpostavljene tudi prednosti zunanjega izvajanja z vidika organizacijske fleksibilnosti, in sicer imajo zunanji izvajalci več razpoložljivega kadra in lahko v kratkem času zagotovijo okrepitev varovanja brez dodatnih administrativnih postopkov. Organizacija delovnih izmen, vodenje evidenc prisotnosti, nadzor nad izvajanjem storitev ostanejo v domeni zunanjega izvajalca, zato zavod ne potrebuje dodatnega lastnega kadra za nadzor nad delom varnostnikov. Prav tako lahko zagotavljajo dodatne storitve, kot so mobilni obhodi, spremljanje z videonadzorom. Zavod se sicer zaveda, da ima model lastnega izvajanja storitev nekatere prednosti, kot je večji notranji nadzor nad kakovostjo storitve, vendar pa je zunanji izvajalec cenejši, hitrejši, bolj usposobljen in organizacijsko bolj primeren za zagotavljanje varnosti v dinamičnem in raznolikem okolju zavoda. Zavod je v odzivnem poročilu zaključil, da je na podlagi izdelane analize sprejel odločitev, da izvajanje storitev varovanja tudi v prihodnje odda zunanjemu izvajalcu.

Tudi analiza storitev čiščenja ugotavlja, da trenutno v Sloveniji ni enotnih pravil, ki bi določala normative za izvajanje storitve čiščenja za 1 čistilko. Zato je bil pri pripravi analize upoštevan normativ 900 m² na čistilko v 6-urnem delovnem času¹⁵. V analizi storitev čiščenja so bile navedene celotne površine, ki so predmet čiščenja v zavodu in Gledališkem ateljeju. Izračunano je bilo potrebno število čistilcev zavoda ter nadzornikov nad kakovostjo storitev čiščenja¹⁶. V analizi je bil prikazan izračun števila delovnih ur oziroma dni, potrebnih za čiščenje ter nadzor¹⁷. Izračunano je bilo, da bi bilo za ustrezno izvajanje čiščenja zavoda in Gledališkega ateljeja potrebnih 8 čistilcev in 1 nadzornik¹⁸. V analizi so bili izračunani predvideni stroški dela izvajanja storitev čiščenja v lastni izvedbi. Pri tem se je izhajalo iz Pravilnika o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest

¹⁴ Nadomestilo za prehrano, prevoz na delo in z dela, dodatek na delovno dobo, regres za letni dopust – ob upoštevanju števila delovnih ur v letih 2025 in 2026. Izračun je bil narejen za posamezno delovno mesto za najnižji, srednji in najvišji možni plačni razred. Za leto 2026 je bila upoštevana tudi inflacijska stopnja 2,3 % skladno s Pomladansko napovedjo gospodarskih gibanj 2025 Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2025/PN_2025.pdf], 3. 6. 2025.

¹⁵ Pri tem se sklicuje na priporočene normative iz revizijskega poročila.

¹⁶ Pri tem se je izhajalo iz razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila v letu 2025, ki nato ni bilo objavljeno.

¹⁷ 15.256 ur čiščenja in 960 ur nadzora nad čiščenjem zavoda in dodatnih 4.040 ur čiščenja in 240 ur nadzora nad čiščenjem v Gledališkem ateljeju za leti 2025 in 2026.

¹⁸ Pri tem je bilo upoštevano: urnik in organizacija dela zavoda, 40-urni delovnik varnostnika.

v Javnem zavodu Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana za delovno mesto čistilka II. Način izračuna stroškov dela je bil enak kot v primeru storitev varovanja. Zavod je v marcu in aprilu 2025 pridobil ponudbi 2 izvajalcev. Stroškovna analiza je pokazala, da bi bila zaposlitev 8 čistilk in nadzornika za polni delovni čas dražja od ponudbenih vrednosti obeh ponudnikov, poleg tega bi moral zavod vlagati denarna sredstva v nakup in vzdrževanje potrebne opreme za čiščenje. V analizi je bila izvedena tudi primerjava obeh modelov s kadrovskega in organizacijskega vidika. Ugotavljala je vrsto prednosti, ki jih prinaša oddaja storitev v izvajanje zunanjemu izvajalcu, saj zunanji izvajalec v celoti prevzame odgovornost za kadrovanje, usposabljanje delavcev in nadomeščanje odsotnih delavcev. Zavod ima sicer z lastno zaposlenimi delavci večji nadzor nad kakovostjo storitev, vendar pa je z zunanjim izvajalcem razbremenjen operativnih nalog in administracije in se lahko bolj osredotoči na glavno dejavnost zavoda. Zaposlitev lastnih kadrov sicer po drugi strani glede na zunanje izvajalce prinaša povečano pripadnost in lojalnost delavcev zavodu. Vendar pa je zunanji izvajalec tudi fleksibilnejši pri spremembah obsega storitev in specifičnih potrebah zavoda – svoje kadre razporeja učinkovito glede na potrebe zavoda, tudi znotraj krajših časovnih intervalov, s čimer optimizira delovni čas in stroške. Po drugi strani zaposlena čistilka dela 8 ur dnevno (40 ur tedensko), kar omejuje njeno operativno prisotnost na en del dneva. Z zunanjim izvajalcem se zavod lahko prilagodi sezonskim spremembam ali nenadnim potrebam po večjem obsegu čiščenja brez iskanja dodatnega kadra ali vlaganja v opremo. Zunanji izvajalci imajo pogosto tudi specializirano znanje in usposobljene ekipe čistilcev, ki zagotavljajo visoko kakovost storitev, saj so strokovnjaki na svojem področju in se držijo industrijskih standardov. Z lastnimi zaposlenimi pa si zavod zagotovi stalnost ekipe na dolgi rok, v nujnih primerih pa je zagotovljen takojšen odziv lastnega kadra. Zavod se sicer zaveda, da ima tudi model lastne zaposlitve čistilk in nadzornikov nekatere prednosti, kot je večji notranji nadzor, vendar pa ugotavlja, da je zunanji izvajalec cenejši, hitrejši, bolje usposobljen in organizacijsko bolj primeren za zagotavljanje storitev čiščenja v dinamičnem in raznolikem okolju zavoda. Zavod je v odzivnem poročilu zaključil, da je na podlagi izdelane analize sprejel odločitev, da izvajanje storitev čiščenja tudi v prihodnje odda zunanjemu izvajalcu.

V delu, v katerem še ni bil izveden, pa načrt aktivnosti predvideva pripravo ustrezne razpisne dokumentacije za potrebe oddaje javnega naročila v zunanje izvajanje obeh vrst storitev, odgovorna oseba za izvedbo aktivnosti je direktor zavoda in odgovorni izvajalec aktivnosti strokovna komisija, ki bo vodila postopek oddaje javnega naročila.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem – storitve odnosov z javnostmi

2.2.1 Opis nesmotrnosti

Iz točke 2.1.2 revizijskega poročila izhaja, da je zavod zunanje izvajanje storitev odnosov z javnostmi utemeljil predvsem z omejevanjem zaposlovanja s strani ministrstva. Vendar pa zavod ministrstvu

nikoli ni predlagal povečanja števila novih zaposlitev s področja podpornih storitev kot tudi ne s področja odnosov z javnostmi. Zavod bi ministrstvu lahko podal predlog za zaposlitev dodatnega kadra, če je ocenil, da tovrstne storitve potrebuje, tak predlog pa bi lahko argumentiral z ustrežno stroškovno analizo in prednostmi, ki izhajajo iz izvajanja dejavnosti z lastnimi viri v primerjavi z zunanjim izvajalcem.

Iz opisa storitev, ki jih je na podlagi pogodb izvajal zunanji izvajalec, in iz opisa del in nalog javnih uslužbencev zavoda, ki so opravljali dela na področju odnosov z javnostmi, izhaja, da so bile določene naloge, ki so jih izvajali v letu 2022, podobne ali celo enake, obstajalo pa je tudi tveganje podvajanja dela, ki se je nanašalo na spremljanje medijskih objav na temo zavoda, in sicer pri zunanjem izvajalcu storitev odnosov z javnostmi, zunanjem izvajalcu, ki je mesečno spremljal medijske objave na temo zavoda, ter pri zaposleni v zavodu – vodji službe za odnose z javnostjo.

Zavod je poudaril, da je zunanji izvajalec opravljal naloge, ki bi jih notranji zaposleni težko ali pa ne tako učinkovito, in da so se njegove naloge in naloge zaposlene vodje za stike z javnostjo medsebojno dopolnjevale. Zunanji izvajalec naj bi kot specializirana agencija za komuniciranje na področjih kulture nudil širok spekter storitev oziroma opravljal različne naloge, ki združujejo delo in znanje več sodelavcev, zato bi bila po mnenju zavoda koncentracija takšnih nalog zgolj na enega zaposlenega neučinkovita in bi narekovala dodatne zaposlitve.

Zavod je menil, da je med izvajalci storitev odnosov z javnostmi v celotnem slovenskem prostoru zunanji izvajalec edina specializirana agencija za področje kulture, ki izkazuje ustrezne kompetence in reference, ter da noben drug izvajalec storitev odnosov z javnostmi ne bi mogel izvajati nalog, ki jih je izvajal zunanji izvajalec. Zavod ni izkazal, da bi izvedel raziskave trga ali kako drugače podprl svoje stališče, da na trgu ni izvajalcev, ki bi imeli primerljive kompetence, veščine in znanja kot zunanji izvajalec, ob tem pa se je zastavilo tudi vprašanje, ali in v kolikšni meri so bile vse navedene kompetence, veščine in znanja sploh potrebne pri izvajanju nalog, ki jih je zunanji izvajalec izvajal. Zavod konkretnih povezav med podrobno opredeljenimi kompetencami in veščinami zunanjega izvajalca in izvedenimi nalogami v letu 2022 ni izkazal.

Zavod ni razpolagal z nobenim dokumentom, iz katerega bi izhajala vizija razvoja odnosov z javnostmi in mediji (znotraj službe zavoda ali z zunanjim izvajalcem), vendar je kljub temu takratno organiziranost ocenjeval kot optimalno in učinkovito, tako z vsebinskega in stroškovnega stališča kot tudi s stališča učinkovitosti. Poleg tega iz nobenega dokumenta zavoda niso izhajali cilji, z doseganjem katerih bi zavod meril uspešnost zunanjega izvajalca storitev strateškega svetovanja in komuniciranja z javnostmi, niti kazalniki, s katerimi bi meril njegovo učinkovitost. Zavod tudi ni analiziral rezultatov, ki jih prinese vsakoletno sodelovanje z zunanjim izvajalcem, predstavil je le podatke o povečanju prisotnosti v medijih ter porastu obiskovalcev v letu 2023.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je določil načrt aktivnosti (vključno z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov za izvedbo posameznih aktivnosti), v skladu s katerim bo v razumnem roku preveril, ali in katerih nalog na področju odnosov z javnostmi zaenkrat ne morejo izvajati zaposleni javni uslužbenci, ter opredelil izvedbo potrebnih aktivnosti, ki bodo pripeljale do tega, da sodelovanje zunanjega izvajalca ne bo več potrebno.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v odzivnem poročilu predstavil aktivnosti, ki jih je izvajal v februarju 2025 in na podlagi katerih je preveril, ali in katerih nalog na področju odnosov z javnostmi ne morejo izvajati zaposleni javni uslužbenci ter katere aktivnosti bi pripeljale do odločitve, da sodelovanje zunanjega izvajalca ne bi bilo več potrebno. Zato je direktor zavoda z zaposlenimi, ki v zavodu pokrivajo področje odnosov z javnostmi oziroma marketinške storitve, izvedel razgovore o tem, ali bi lahko učinkovito in kakovostno opravljali storitve, ki jih izvaja zunanji izvajalec. Nato je kadrovska služba proučila, ali lahko ti zaposleni sprejmejo dodatne zadolžitve v okviru obstoječih delovnih nalog. Direktor je nato sprejel odločitev o prenosu delovnih nalog, ki jih je izvajal zunanji izvajalec, na zaposlene, zato zavod ni imel več potrebe po izvajanju teh storitev s pomočjo zunanjega izvajalca in je z dnem 31. 5. 2025 odpovedal pogodbo¹⁹.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.3 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila

2.3.1 Opis nesmotrnosti

Iz točk 2.2.2.1 (v povezavi s točko 2.2.1.2) in 2.2.2.2 revizijskega poročila izhaja, da je zavod za javni naročili storitev čiščenja in varovanja prostorov v starem in novem delu zgradbe na sedežu zavoda ocenil vrednost teh storitev, vendar izračuna ocenjenih vrednosti na podlagi dostopnih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti in potrditi. Poleg tega zavod v ocenjenih vrednostih storitev čiščenja in varovanja ni upošteval vrednosti storitev, ki so se izvajale v Gledališkem ateljeju, in je zato obe vrsti storitev – čiščenje in varovanje Gledališkega ateljeja – oddal zunanjemu izvajalcu netransparentno.

Zavod je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je z ustrezno ureditvijo poteka postopkov javnih naročil v zavodu zagotovil, da bo ocena vrednosti vsakega javnega naročila razvidna iz dokumentacije o javnem naročilu in izračunana ob upoštevanju vrednosti vseh istovrstnih storitev skupaj, s čimer je tudi zagotovil izbiro predpisanega postopka po zakonu.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v Pravilniku o izvajanju postopkov oddaje javnih naročil²⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o javnem naročanju) določil, da je strokovna komisija pred pripravo predloga za izvedbo postopka oddaje javnega naročila dolžna izdelati ocenjeno vrednost javnega naročila. Izračun ocenjene vrednosti mora temeljiti na pravilih in metodah, predpisanih v 24. členu Zakona o javnem

¹⁹ Pogodba št. 267/2024 z dne 30. 8. 2024.

²⁰ Velja od 26. 5. 2025.

naročanju²¹ (v nadaljevanju: ZJN-3). Na podlagi izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila strokovna komisija skladno z določbami ZJN-3 izbere ustrezen postopek. Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila temelji na celotnem plačljivem znesku brez DDV, kakor ga oceni zavod, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kakor je izrecno navedeno v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. V pravilniku o javnem naročanju je tudi določeno, da strokovna komisija metode, ki se v skladu z določbo 24. člena ZJN-3 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 določil ZJN-3. Strokovna komisija prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognila uporabi določil ZJN-3, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi in zakonskimi določili. V pravilniku o javnem naročanju je zavod tudi določil, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi zavod. Strokovna komisija, ki vodi postopek oddaje javnega naročila, je dolžna vso dokumentacijo, vezano na izračun ocenjene vrednosti, vključno z morebitnimi predhodnimi preveritvami trga ali pri zunanjih izvajalcih naročenimi analizami, shraniti na portal za elektronsko javno naročanje e-JN (v nadaljevanju: portal e-JN).

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.4 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

2.4.1 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 8. 10. 2020, vključil določila, da je pogodba sklenjena pod razveznim pogojem, ki nastopi v zakonsko predvidenih primerih kršitev oziroma ugotovljenih okoliščinah. Prav tako je zavod pod razveznim pogojem sklenil pogodbo z izbranim izvajalcem za storitve varovanja (ki je imel 2 podizvajalca), pri katerem je naročal storitve v letu 2022. S tem si je zavod zagotovil, da se v primeru ugotovljenih kršitev oziroma okoliščin, ki se nanašajo na socialne vidike, pogodba prekine. Da pa 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. Zavod po izteku 6 mesecev od sklenitve pogodbe niti do konca obdobja, na katero se je nanašala revizija, tovrstnih preveritev ni izvajal. Z vključitvijo razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem čiščenja oziroma varovanja 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 čiščenja oziroma izvajalcu varovanja ter njegovih podizvajalcih po preteku vsakih 6 mesecev morda nastopil kateri od izločitvenih pogojev. Zato je obstajala le majhna verjetnost, da bi zavod ugotovil kršitve izvajalcev

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

storitev oziroma podizvajalcev ter njihovih zakonitih zastopnikov oziroma obstoj okoliščin, ki zahtevajo razvezo pogodbe. Na ta način je zavod dopustil, da sta izvajalca storitve še naprej izvajala ne glede na to, ali sta morda kršila predpise s področja delovnega in socialnega prava. Zato je zavod kljub vključitvi razveznega pogoja v pogodbo z izvajalcem čiščenja oziroma varovanja ravnal le delno socialno odgovorno in je s tem le delno zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev. S tem 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 upoštevani 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 javnih naročil zagotovil periodično preverjanje obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja, določenega v pogodbah o izvedbi javnih naročil.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v pravilniku o javnem naročanju določil, da je preverjanje obstoja okoliščin, ki pomenijo izpolnitev razveznega pogoja²², določenega v pogodbah o izvedbi javnega naročila delovno intenzivnih storitev²³, dolžnost skrbnika, določenega v pogodbi, ki je sklenjena za najmanj 1 leto. Skrbnik pogodbe mora preverjanje opraviti periodično, po izteku vsakih 6 mesecev od sklenitve pogodbe, in sicer s pridobitvijo posodobljenih ustreznih izpisov s spletnega portala e-Dosje²⁴ in Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, s poizvedbami pri pristojnih sodiščih in drugih državnih organih ter s pridobitvijo dokumentacije pogodbenega partnerja. O opravljenem preverjanju mora pripraviti pisno poročilo, ki se hrani na portalu e-JN. V primeru ugotovitve kršitve pogodbenih okoliščin, ki v konkretni pogodbi predstavljajo razvezni pogoj, mora oseba, ki je zadolžena za konkretni postopek oddaje javnega naročila, pripraviti pisni predlog za odstop od pogodbe s kratko obrazložitvijo in ga posredovati direktorju. Namesto pisnega predloga lahko odgovorna oseba opravi z direktorjem razgovor, ki mora biti pisno dokumentiran in hranjen na portalu e-JN.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

²² Iz drugega odstavka 67.a člena ZJN-3.

²³ Na primer storitve čiščenja, varovanja stavb in podobno.

²⁴ Vzpostavljen enotni informacijski sistem, namenjen elektronskemu preverjanju kandidatov, ponudnikov, podizvajalcev in drugih gospodarskih subjektov, na čigar zmogljivosti se sklicuje kandidat ali ponudnik, v nekaterih nacionalnih uradnih evidencah.

2.5 Zahteve in merila za izbor

2.5.1 Opis nesmotrnosti

Iz točke 2.3.3 revizijskega poročila izhaja, da zavod za oddajo storitev čiščenja in varovanja med merila za ocenjevanje ponudb poleg cene ni vključil tudi drugih meril, ki bi se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike. Pri obeh vrstah storitev je bilo edino merilo za izbiro izvajalca cena storitev, kar pomeni, da zavod ni niti formalno zadostil zakonskim določbam, ki naročnike zavezujejo k obvezni vključitvi socialnih meril za delovno intenzivne panoge, kamor spadajo tako storitve čiščenja kot tudi storitve varovanja. Zavod je z vključitvijo zahtev glede zagotavljanja stalne ekipe delavcev (za storitev čiščenja), ki so pri izvajalcu redno zaposleni (za storitev čiščenja in varovanja), v razpisno dokumentacijo sicer ravnal v smeri socialne odgovornosti, vendar bi kljub temu moral slediti tudi zakonskim zahtevam po vključitvi socialnih meril v postopke javnega naročanja storitev s področja delovno intenzivnih panog.

Zavod je moral v odzivnem poročilu z ustrezno ureditvijo poteka postopkov javnih naročil v zavodu zagotoviti, da bodo ustrezno upošteevane zakonske zahteve glede uporabe socialnih meril pri vseh javnih naročilih delovno intenzivnih storitev.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Zavod je v pravilniku o javnem naročanju določil, da mora strokovna komisija, ki je imenovana za vodenje postopka oddaje javnega naročila, nameniti oblikovanju meril za izbiro najugodnejšega ponudnika posebno pozornost in mora pri tem stremeti k uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ter v okviru tega dajati poudarek kakovostnim, socialnim in okoljskim vidikom oziroma merilom. V pravilniku o javnem naročanju je izrecno določeno, da mora zavod pri javnem naročanju delovno intenzivnih storitev²⁵ upoštevati socialno odgovorno javno naročanje z vključitvijo meril, ki se nanašajo na socialne vidike. Navedeno je, da je delovno intenzivnih panog 82 in so opredeljene z uporabo CPV kod²⁶. Pravilnik vsebuje tudi določbo, na podlagi katere mora zaposleni v dvomu preveriti, ali gre za oddajo ene izmed delovno intenzivnih storitev.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

²⁵ Iz prvega odstavka 67.a člena ZJN-3.

²⁶ Določene v Uredbi Komisije (ES) št. 213/2008 z dne 28. novembra 2007 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) in direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o postopkih javnega naročanja, kar zadeva revizijo CPV (UL L 74/2008).

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 izdelalo Slovensko narodno gledališče Opera in balet Ljubljana. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Marko Hribnik, direktor Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana, 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 so izkazani popravljalni ukrepi Slovenskega narodnega gledališča Opera in balet Ljubljana, opisani v točkah 2.1.2, 2.2.2, 2.3.2, 2.4.2, 2.5.2, **zadovoljivi**.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana, 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