

Na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO

**O PRAVILNOSTI IN SMOTRNOSTI
IZVAJANJA INVESTICIJ
MINISTRSTVA ZA NOTRANJE ZADEVE,
policijski postaji Ptuj in Vrhnika**

Številka: 1203-1/2002-18

Ljubljana, 20. januarja 2003

I. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij smo izvedli na Ministrstvu za notranje zadeve na podlagi ZRacS-1, v skladu z Napotilom za izvajanje revizij¹ in Programom dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2002 št. 3104-3/01-5 z dne 25. 1. 2002. Sklep o izvedbi te revizije št. 1203-1/2002-4 je bil izdan 2. 8. 2002.

Cilj revizije je bil podati mnenje o pravilnosti in smotrnosti izvajanja gradbenih investicij na Ministrstvu za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo), predvsem o investicijah v dve policijski postaji, Policijsko postajo Vrhnika (v nadaljevanju: PP Vrhnika) in Policijsko postajo Ptuj (v nadaljevanju: PP Ptuj).

Revizijo smo načrtovali in izvedli v obsegu, ki daje razumno zagotovilo za presojo pravilnosti in smotrnosti izvajanja investicij, in sicer:

- presojali smo načrtovanje investicij ministrstva na področju gradbenih investicij in investicijskega vzdrževanja,
- preverili smo pravilnost postopkov oddaje javnih naročil za oddajo del, pravilnost obračunov in izplačil proračunskih sredstev ter namenskost porabe sredstev, ki se nanašajo na investicije v PP Ptuj in PP Vrhnika,
- preverili smo pravilnost knjigovodskega evidentiranja revidiranih investicij.

V delu revizije, ki se nanaša na smotrnost poslovanja, smo pri izvajanju dveh investicij ministrstva, tj. PP Vrhnika in PP Ptuj, presodili, ali so učinkoviti naslednji procesi:

- ugotavljanje potreb po investicijah in investicijskem vzdrževanju,
- izbira dobaviteljev,
- upravljanje investicijskih pogodb.

1. Predstavitev Ministrstva za notranje zadeve

Ministrstvo opravlja upravne in strokovne naloge, določene z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev² in Zakonom o državni upravi³ ter druge naloge, opredeljene z zakoni in drugimi predpisi. Ministrstvo ima Policijo kot organ v sestavi, ki opravlja naloge na podlagi Zakona o policiji⁴.

Policijo sestavljajo generalna policijska uprava, policijske uprave in policijske postaje.

Pristojnost za izvajanje nalog na področju investicij je v ministrstvu centralizirana in je v pristojnosti sektorja za finance, plan in investicije.

¹ Uradni list RS, št. 41/01.

² Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99 in 30/01.

³ Uradni list RS, št. 52/02.

⁴ Uradni list RS, št. 49/98, popravek 66/98 in 93/01.

2. Organiziranost ministrstva za izvajanje investicij

Organiziranost ministrstva se je od leta 1998 dalje še posebej hitro spreminjala. Največjo spremembo je povzročilo preoblikovanje policijskega dela ministrstva v Policijo kot organ v sestavi ministrstva.

Organiziranost ministrstva na področju izvajanja investicij v organizacijskem in funkcionalnem smislu določata notranja splošna akta ministrstva, in sicer Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za notranje zadeve in Policiji ter Navodilo o finančnem poslovanju in izvajanju javnih naročil na Ministrstvu za notranje zadeve.

Sektor za finance, plan in investicije je organizacijska enota ožjega ministrstva, pristojna za investicije. V sektorju je oddelek za investicije in javna naročila. Oddelek se deli na referat za nabave, referat za investicije in referat za javne razpise.

Oddelek za investicije in javna naročila ministrstva načrtuje in pripravlja letne in srednjeročne programe izvedb investicij in investicijskega vzdrževanja za ožje ministrstvo in sodeluje pri pripravi srednjeročnih in letnih programov investiranja in programov investicijskega vzdrževanja osnovnih sredstev policije. V skladu s sprejetimi programi vodi investicije in investicijsko vzdrževanje. Vodi tudi evidenco o nepremičninah in ureja zemljiško-knjižne zadeve za ministrstvo in policijo, sodeluje pri sestavi in izdelavi gradbenih programov za novogradnje in adaptacije objektov, zbira, ureja in hrani investicijsko-tehnično dokumentacijo za gradnjo objektov, proučuje funkcionalnost objektov in predlaga tipizacijo značilnih objektov, opravlja preglede gradbene dokumentacije za objekte ter daje strokovna mnenja, opravlja gradbeno-tehnični nadzor pri gradnji objektov in stanovanj ter sodeluje pri tehničnem in obračunskem prevzemu objektov in stanovanj.

Na policiji kot organu v sestavi je investicijska pristojnost omejena na pripravo srednjeročnih in letnih predlogov investicijskega vzdrževanja in investicij ter na sodelovanje pri investicijah in izvedbi investicijsko-vzdrževalnih del za potrebe policije. Policija je kot nosilka svojih investicijskih proračunskih postavk pristojna, da predlaga izvedbe investicij, in je odredbodajalec za izplačila teh sredstev. Vse druge postopke, kot so priprava investicijske in projektne dokumentacije, oddaja javnega naročila, nadzor izvajanja investicije, prevzem objekta in podobno, opravi oddelek za investicije in javna naročila.

Vse postopke oddaje javnih naročil, javne razpise, oddajo naročil male vrednosti na področju investicij, opravlja oddelek za investicije in javna naročila.

3. Obseg sredstev, namenjenih investicijam

Proračunska sredstva za investicije in investicijsko vzdrževanje ministrstvo uporablja za nakup zemljišč, zgradb in prostorov, nakup prevoznih sredstev in druge opreme, za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, za investicijsko vzdrževanje in obnove ter študije o izvedljivosti projektov, za projektno dokumentacijo, nadzor in investicijski inženiring.

Ministrstvo ima 825 objektov (negospodarske stavbe, gospodarske stavbe in drugi gradbeni objekti). Njihova knjigovodska vrednost znaša 10.185.929 tisoč tolarjev. Naloge opravljajo tudi v najetih poslovnih in drugih prostorih.

Iz tabele 1 so razvidni investicijski odhodki ministrstva v letih 1998 – 2002 in investicijski odhodki za novogradnjo PP Ptuj in rekonstrukcijo PP Vrhnika.

Tabela 1: Poraba proračunskih sredstev, investicijskih sredstev ministrstva in sredstev za investicije v PP Vrhnika in PP Ptuj, po letih

v tisoč tolarjih				
Leto/poraba	Proračun MNZ	Investicije	PP Ptuj	PP Vrhnika
1998	34.257.156	2.849.480	2.801	15.127
1999	37.664.324	2.748.039	12.852	90.205
2000	41.533.087	3.349.833	150.434	25.551
2001	49.493.545	3.923.892	185.730	-
2002*	56.271.850	5.178.027	205.150	-
Skupaj	-	-	556.967	130.883

*Upoštevana načrtovana sredstva v finančnem načrtu (rebalans proračuna), za PP Ptuj pa pogodbene vrednosti.⁵
Vir: podatki ministrstva, zaključni računi.

Izrazito se povečuje poraba sredstev za novogradnje. Povečuje se tudi obseg sredstev za nakup poslovnih zgradb, zmanjšuje pa se poraba sredstev za stanovanjske zgradbe in prostore.

Gradbene investicije v posameznih letih predstavljajo od 29 do 39 odstotkov vseh investicijskih odhodkov ministrstva. Iz tabele 2 je razvidna poraba investicijskih odhodkov za gradbene investicije.

⁵ Investicija v PP Ptuj do zaključka revizije še ni bila dokončana, zato smo v reviziji upoštevali prejete račune do vključno 8. 10. 2002, za druge prevzete obveznosti pa smo upoštevali pogodbene zneske.

Tabela 2: Proračunski odhodki za gradbene investicije v letih 1999 do 2001

v tisoč tolarjih					
Namen	1999	2000	indeks 99/00	2001	indeks 00/01
Nakup poslovnih zgradb	12,844	164,240	1,279	213,382	130
Nakup stanovanjskih zgradb in prostorov	152,912	199,852	131	35,207	18
Nakup drugih zgradb in prostorov	0	0	-	75,857	-
Priprava zemljišč	4,006	5,194	130	46	1
Novogradnje	197,158	372,822	189	419,374	112
Rekonstrukcije in adaptacije	149,230	192,335	129	977	1
Investicijsko vzdrževanje in izboljšave	194,889	286,667	147	287,302	100
Obnove	157,286	63,017	40	61,760	98
Nakup zemljišč	0	0	-	23,406	-
Študije o izvedbi projekta	5,659	5,429	96	3,690	68
Investicijski nadzor	256	455	178	0	-
Investicijski inženiring	385	318	83	0	-
Načrti in druga projektna dokumentacija	19,330	16,546	86	21,249	128
Plačilo nadomestila za spremembo namembnosti zemljišča	20	0	-	863	-
Skupaj	893,975	1,306,875	146	1,143,113	87

Vir: računovodska evidenca ministrstva za leta 1999 - 2001.

4. Odgovorne osebe revidiranja

Za pravilnost in smotrnost poslovanja na področju investicij ministrstva so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, to je od leta 1998 dalje, odgovorne naslednje osebe:

- Mirko Bandelj, minister od 28. 2. 1997 do 24. 3. 1999,
- Borut Šuklje, minister od 25. 3. 1999 do 7. 6. 2000,
- dr. Peter Jambrek, minister od 8. 6. 2000 do 30. 11. 2000,
- dr. Rado Bohinc, minister od 1. 12. 2000 dalje,
- Borut Likar, generalni direktor policije od 1. 8. 1998 do 4. 2. 1999,
- Andrej Podvršič, generalni direktor policije od 1. 3. 1999 do 15. 6. 2000,
- Marko Pogorevc, generalni direktor policije od 16. 6. 2000 dalje.

II. REVIZIJSKE UGOTOVITVE

Izvedbo revizije smo zasnovali tako, da smo najprej preverili obstoj normativne ureditve - v organizacijskem in funkcionalnem smislu, na področju investicij ter obstoj standardov ministrstva za izvajanje nalog na tem področju. Ocenili smo sistem ugotavljanja potreb in načrtovanja investicij in investicijskega vzdrževanja. Delovanje sistema smo preizkušali na dveh konkretnih investicijah PP Ptuj in PP Vrhnika, pri katerih smo preverili pravilnost in smotrnost poslovanja. Za pridobivanje zadostnih in ustreznih dokazov za izrek mnenja o

pravilnosti in smotrnosti poslovanja smo na podlagi posebnega revizijskega programa preverili obe investiciji v celoti.

1. Pravilnost izvajanja investicij

1.1 Načrtovanje investicij

Z revizijskim preizkušanjem pravilnosti poslovanja smo preverili pravilnost postopkov, ki jih je potrebno izvesti do odločitve o uvrstitvi posamezne investicije v finančni načrt, in sicer:

- obstoj normativov za poslovne prostore ministrstva,
- ugotavljanje potreb po investicijah in investicijskem vzdrževanju in način odločanja pri opredeljevanju prioritet za uvrstitev posameznih investicij v finančni načrt,
- obstoj investicijske dokumentacije in njena izdelava v skladu z Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja in
- obstoj potrebne lokacijske in gradbene dokumentacije.

Normativi za poslovne prostore ministrstva

Do leta 2002 ministrstvo ni imelo sprejetih normativov, ki bi opredeljevali obseg in opremljenost poslovnih prostorov za potrebe ministrstva in Policije.

Ministrstvo je imelo izdelane nekatere normative za poslovne prostore, vendar ti niso bili sprejeti kot obvezen avtonomni akt. Na podlagi izkušenj pri gradnji so v februarju 2002 izdali Normative za določanje obsega in opremljenosti poslovnih prostorov za potrebe Ministrstva za notranje zadeve in Generalne policijske uprave. Normativi so bili med opravljanjem revizije še v osnutku.

Ministrstvo ima sprejete tudi Normative za gradnjo, adaptacijo in vzdrževanje prostorov za pridržanje, št. 0021-3-001/14-00/02 z dne 3. 3. 2000. Z normativi so predpisani splošni varnostni, bivalni, zdravstveni in higienski pogoji za pridržane osebe.

Sektor za informatiko in telekomunikacije za vsak objekt posebej izdela okvirne napotke za izdelavo projekta šibkotočnih inštalacij (telefonske povezave, video nadzor, računalniška omrežja, elektroključavnice).

Pri ogledu poslovnih prostorov in gradbene dokumentacije (projekt PGD) je bilo ugotovljeno, da sta objekta funkcionalno prilagojena potrebam policije. Pri PP Vrhnika so bili normativi upoštevani v skladu z objektivnimi možnostmi rekonstrukcije obstoječega objekta. Pri gradnji PP Ptuj pa ni bistvenih odstopanj od normativov za poslovne prostore ministrstva.

Ugotavljanje potreb in prioritete

Ministrstvo je že v letu 1994 izdelalo Analizo stanja delovnih in pomožnih prostorov organov za notranje zadeve, ki je bila do leta 1998 podlaga za odločanje o uvrstitvi investicij v objekte policije v njegov finančni načrt.

V začetku leta 1997 je ministrstvo izdelalo analizo izvajanja projekta 'policija na lokalni ravni', ki je vsebovala tudi pregled prostorske problematike po posameznih policijskih upravah. Izdelani so bili tudi kratkoročni, srednjeročni in dolgoročni programi reševanja prostorske problematike policijskih objektov. V začetku leta 2000 je bil izdelan pregled stanja urejanja prostorske problematike na podlagi kratkoročnega, srednjeročnega in dolgoročnega programa reševanja prostorske problematike policijskih objektov.

Od leta 2001 dalje je tudi proračunsko načrtovanje zastavljeno srednjeročno. Načrti razvojnih programov so petletni, sestavljajo se na podlagi obstoječih načrtov, ki so predstavljeni zgoraj.

Ministrstvo je 12. 9. 2002 izdelalo Temeljne usmeritve za pripravo srednjeročnega načrta razvoja in dela policije za obdobje od leta 2003 do leta 2007. Priloga usmeritvam je memorandum temeljnih usmeritev za delo policije, od leta 2003 do 2007. Usmeritve vsebujejo tudi napotila, ki se nanašajo na investicijsko dejavnost policije.

Na podlagi analiz obstoječega stanja je ministrstvo pri opredelitvi prioritet v letnih, srednjeročnih in dolgoročnih načrtih investicij in investicijskega vzdrževanja objektov upoštevalo, da

- so poslovni prostori v najetih prostorih,
- obstoji prostorski problem oz. izrabljeni ali drugače neprimerni prostori.

Pogoj za vključitev v načrt investicij je bil lastništvo objekta oz. zemljišča, kar omogoča gradnjo, rekonstrukcijo ali adaptacijo.

V reviziji smo ugotovili, da sta bili obe revidirani investiciji v letu 1997 vključeni v kratkoročni program reševanja prostorske problematike policijskih objektov.

Ministrstvo je moralo prioritete prilagajati tudi spreminjajočim se razmeram:

- na podlagi ugotovitev Varuha človekovih pravic je moralo pričeti adaptirati prostore za pridržanje, ker niso ustrezali minimalnim pogojem;
- po umoru dežurnega policista na PP Kočevje je moralo pričeti adaptacije prostorov dežurnih policistov, da bi zagotovili minimalne varnostne pogoje;
- po nekaterih bombnih napadih na policijske postaje (npr. PP Ljutomer) je moralo pričeti uvajati še dodatne varnostne standarde glede nadzora okolice objektov (video nadzor);
- vključevanje v Evropsko unijo in načrtovano uvajanje schengenskih mejnih standardov (meja s Hrvaško) pomeni povečanje števila policistov in obsega prostorskih kapacitet za policijo ob meji;
- problematika velikega pritoka beguncev in azilantov ter odpoved najemne pogodbe v azilnem domu in centru za odstranjevanje tujcev na Celovški je povzročila, da je bilo potrebno nujno pridobiti nadomestne prostore.

Investicijska dokumentacija

Zakon o javnih naročilih⁶ (v nadaljevanju: ZJN) določa, da se postopek oddaje javnega naročila lahko prične, če je za javno naročilo investicijskega značaja izdelan program po enotni metodologiji za izdelavo teh programov, ki ga potrdi pristojni resorni minister, pristojni organ lokalne skupnosti ali organ upravljanja s pisnim sklepom.

V letu 1998 je bilo veljavno Navodilo o pripravi investicijske dokumentacije in spremljanju investicij⁷ (v nadaljevanju: navodilo).

Pri pregledu investicijske dokumentacije smo ugotovili, da za PP Vrhnika investicijska dokumentacija ni bila izdelana, za PP Ptuj pa je bil izdelan le investicijski program. Pri projektiranju obeh PP so strokovne službe ministrstva aktivno sodelovale in dajale konkretne pripombe na projekte, tako da ocenjujemo, da sta bila s tem zagotovljena primerna velikost in funkcionalnost objektov.

Glede na ocenjeno vrednost investicije v PP Vrhnika v višini 120 oz. 130 milijonov tolarjev, bi morala biti za to investicijo izdelana investicijsko projektna naloga in investicijski program⁸. Ministrstvo je imelo idejno zasnovo iz julija 1994, ki pa ne more nadomestiti potrebne investicijske dokumentacije.

Lokacijska in gradbena dokumentacija

Pred pričetkom gradnje mora investitor pridobiti lokacijsko in gradbeno dovoljenje v skladu z Zakonom o urejanju naselij in drugih posegov v prostor⁹ ter Zakonom o graditvi objektov¹⁰. Za oba revidirana objekta sta bili izdani tako lokacijsko kot gradbeno dovoljenje.

1.2 Pravilnost oddaje javnih naročil

Z revizijskim preizkušanjem smo preverili, ali je ministrstvo pri oddaji javnih naročil ravnalo v skladu s predpisi, ki določajo postopek oddaje javnih naročil.

Na podlagi primerjave skupne realizacije sredstev v letih 1998 – 2002, porabljenih za posamezno investicijo, s sklenjenimi pogodbami in z izvršenimi izplačili ter s seznamom oddanih naročil, ki ga je pripravilo ministrstvo, smo ugotovili število postopkov (pogodb), s katerimi so bila oddana posamezna naročila pri izvajanju investicij PP Vrhnika in PP Ptuj. Število in vrsta postopkov oddaje javnih naročil je razvidna iz tabele 3.

⁶ Uradni list RS, št. 24/97.

⁷ Uradni list RS, št. 11/97.

⁸ 1. odstavek 4. člena ZJN.

⁹ Uradni list RS, št. 26/90, 18/93, 47/93, 71/93 in 44/97.

¹⁰ Uradni list RS, št. 34/84, 29/86 in 59/96.

Tabela 3: Število postopkov oddaje javnih naročil po načinih oddaje in skupna vrednost oddanih naročil po policijskih postajah

v tisoč tolarjih

Način oddaje	PP Vrhnika	PP Ptuj	Skupaj
Javni razpis	3	5	8
Zbiranje ponudb (naročila male vrednosti)	18	9	27
Neposredna naročila	10	13	23
Skupaj	31	27	58
Pogodbena vrednost	132.687	559.099	691.786

Vir: dokumentacija ministrstva in analiza računskega sodišča za obdobje 1998 - 2002.

Pri ugotavljanju pravilnosti *oddaje javnih naročil* smo presojali, ali je ministrstvo ravnalo v skladu z določili ZJN oz. Zakona o javnih naročilih¹¹ (v nadaljevanju: ZJN-1). Posebno pozornost smo namenili razpisni fazi (oblikovanju naročila in razpisu javnega naročila), fazi odpiranja in ocenjevanja ponudb in fazi izbire najugodnejšega ponudnika pri oddaji naročila. Pri tem smo se osredotočili na presojo pravilnosti oblikovanja meril in upoštevanje določenih meril pri izbiri najugodnejšega ponudnika.

Pri *naročilih male vrednosti* smo preizkušali, ali so bili izpolnjeni pogoji za oddajo naročil male vrednosti in če je bil postopek oddaje v skladu z notranjim aktom za oddajo naročil male vrednosti.

Pri *oddaji naročil z neposredno pogodbo* smo ugotavljali, ali so bili izpolnjeni potrebni pogoji, ki dovoljujejo neposredno oddajo javnih naročil.

Pri *oddaji naročil z neposredno pogodbo* je ministrstvo plačevalo prispevke, ki se plačujejo na podlagi predpisov, soglasja (npr. za telefonski, elektro priključek), za plinska priključka, vodna priključka, elektro priključka, stroške komisij, arheološke raziskave in druge stroške, kadar je bila sklenitev neposredne pogodbe v skladu s predpisi.

Na podlagi revizijskih preizkušanj smo ugotovili, da je ministrstvo pri oddaji naročila izdelave programske zasnove in lokacijske dokumentacije ravnalo v nasprotju s 56. členom ZJN, saj v postopku oddaje naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa izbor najugodnejšega ponudnika z zbiranjem ponudb ni ustrezno dokumentiralo, da bi bilo mogoče preveriti, ali je bil izbran najugodnejši ponudnik. Pogodbena vrednost naročila je znašala 2.800.950 tolarjev. Pri oddaji drugih javnih naročil nismo ugotovili pomembnih nepravilnosti.

1.3 Pravilnost obračunov, izplačil in namenska poraba sredstev za investicije PP Ptuj in PP Vrhnika

Z revizijskim preizkušanjem smo na podlagi primerjave ponudbene, pogodbene in obračunske dokumentacije preizkušali pravilnost obračunov in morebitno neskladje glede količin, cen in

¹¹ Uradni list RS, št. 39/00 in 102/00.

rokov izvajanja investicije ter namenskost porabe proračunskih sredstev. Posebno pozornost smo namenili preveritvi pravilnosti in upravičenosti nepredvidenih in dodatnih del.

Pri preverjanju namenske porabe sredstev nismo ugotovili nepravilnosti, prav tako nismo ugotovili pomembnih nepravilnosti pri preverjanju pravilnosti obračunov in izplačil investicijskih situacij.

1.4 Pravilnost knjigovodskega evidentiranja

Pri preizkušanju pravilnosti knjigovodskega evidentiranja smo preverili, ali so investicijski odhodki evidentirani v računovodskih evidencah investicijskih odhodkov in premoženja (na konto karticah osnovnih sredstev) ministrstva.

Z revizijskim preizkušanjem nismo ugotovili pomembnih nepravilnosti.

2. Smotrnost izvajanja investicij

V reviziji smo presojali tudi smotrnost sistema nabave, pri čemer smo v tem okviru iskali odgovore na vprašanja glede učinkovitosti procesa ugotavljanja potreb, procesa izbire dobavitelja in procesa upravljanja pogodb. Revizijska razkritja podajamo v naslednjih podpoglavjih.

2.1 Ali je proces ugotavljanja potreb učinkovit

Proces nabave se začne z ugotavljanjem potreb. Ker so potrebe praviloma večje od razpoložljivih sredstev, se morajo uporabniki javnih sredstev v okviru razpoložljivih sredstev odločiti med prednostnimi nalogami, kar pomeni, da morajo premišljeno in utemeljeno razporediti proračunska sredstva po določenih namenih. Alokacija sredstev je učinkovita, kadar so proračunski viri razdeljeni v skladu s predvidenimi prednostnimi cilji.

Na podlagi opravljenih revizijskih preizkušanj smo presodili, da obstoječ sistem načrtovanja investicij v ministrstvu omogoča učinkovito ugotavljanje potreb po investicijah in odločanje na podlagi prioritet za njihovo uvrščanje v letne, srednjeročne in dolgoročne načrte. Menimo tudi, da ministrstvo ravna smotrno, ko preverja uresničevanje načrtov in ko zaradi spremenjenih razmer prilagaja prioritete spremenjenim okoliščinam.

2.2 Ali je proces izbire dobavitelja učinkovit

Proces izbire dobavitelja se začne z izbiro načina oddaje javnega naročila. Nato mora naročnik natančno in jasno opredeliti predmet nabave, razpisne pogoje in merila za ocenjevanje prispelih ponudb.

Učinkovitost izbire dobaviteljev smo preverjali na podlagi oddaje javnih naročil, s katerimi so bila oddana naročila izvedbe investicij v PP Ptuj in PP Vrhnika. Posebno pozornost smo namenili oddaji gradbeno obrtniških in instalacijskih del, ki predstavljajo zaključeno celoto in po vrednosti pomenijo večji del investicije.

Ministrstvo je oddajalo gradbeno obrtniška dela za izvedbo obeh investicij v več fazah, PP Vrhnika v dveh fazah in PP Ptuj v treh fazah. Več fazna gradnja naj bi bila po pojasnilih ministrstva posledica nejasno definiranih pravil o oddaji naročil, ki se izvajajo več let, ter stanja razpoložljivih proračunskih sredstev, ki so se zagotavljala z letnimi proračuni.

Poleg faznega razpisovanja gradbeno obrtniških del z instalacijami (oz. oblikovanja predmetov naročil, ki so bila oddana z javnimi razpisi) je ministrstvo oblikovalo tudi manjše sklope teh del, ki jih je oddalo po postopku oddaje naročil male vrednosti, z zbiranjem ponudb (PP Vrhnika 6 naročil v skupni vrednosti 26,7 milijonov tolarjev, PP Ptuj eno naročilo v vrednosti 6 milijonov tolarjev).

Razlogov za to je več. Eden od razlogov je v tem, da so v letu 1999 zaradi težav s pridobivanjem soglasij za gradbeno dovoljenje¹² preostala razpoložljiva sredstva, ki so bila namenjena izvedbi investicije PP Ptuj, namenili za nadaljevanje izvedbe investicije PP Vrhnika, ki je bila že v teku (izvajala se je druga faza). Druge razloge pa je potrebno iskati pri odločitvi o več faznem izvajanju gradbeno obrtniških del. Deljenje izvedbe gradbeno obrtniških del na osnovi zagotovljene projektne dokumentacije za izvedbo celotne investicije je težavno in lahko privede do nenamernih pomanjkljivosti in nepravilnosti ter s tem povezanih višjih stroškov.

Delitev enega naročila na več faz, ki sicer ne pomeni kršitev predpisov, ne omogoča najučinkovitejšega procesa izbire najugodnejših ponudnikov. To poleg večje delovne obremenitve naročnika povzroča večje stroške oddaje javnih naročil in tudi nekatere druge posledice, ki zmanjšujejo učinkovitost procesa izbire najugodnejših ponudnikov.

Ministrstvo je na razčiščevalnem sestanku pojasnilo, da razlogov za delitev javnih naročil pogosto ne gre iskati le pri ministrstvu, ampak je ministrstvo v tak način delovanja prisiljeno zaradi omejenih sredstev za investicije in prerezporejanja teh sredstev za druge namene (npr. plače).

Pri izvedbi del na objektu PP Ptuj smo na primer ugotovili, da je naročnik izvedbo elektro ter strojnih inštalacij v februarju leta 2000 oddal po postopku oddaje naročila male vrednosti z zbiranjem ponudb, čeprav je izvedbo del, ki so vsebovala tudi del izvedbe elektro in strojnih inštalacij, oddal z javnim razpisom (prva faza - GP Gradis), po katerem so se dela pričela v januarju 2000.

Ministrstvo je pojasnilo, da je bil večji sklop del, povezan z elektro in strojno instalacijskimi deli, nenamerno izpuščen in ni bil vključen v popis del, ki je bil oddan z razpisom, so se pa dela morala izvesti vzporedno z napredovanjem drugih gradbenih del (polaganje plastičnih cevi za napeljavo idr.). Ministrstvo pri tem poudarja, da ni imelo namena, da bi se izognilo oddaji teh del brez javnega razpisa.

¹² Zavod za varstvo naravne in kulturne dediščine Občine Ptuj je pred izdajo ustreznega soglasja zahteval pregled zemljišča z arheološkimi izkopavanji.

Dodatne stroške je pri gradnji PP Ptuj povzročilo tudi varovanje objekta. Zaradi časovnega zamika med končanjem druge faze in začetkom tretje faze je ministrstvo moralo poskrbeti za varovanje objekta (požarno zavarovanje, zavarovanje stekel in vlomno zavarovanje), vzdrževanje gradbiščne infrastrukture (voda, elektrika) in vsakodnevne obhode, kar je stalo 3.660.154,40 tolarjev. Če bi ministrstvo naročilo oddalo kot celoto, do takih stroškov ne bi prihajalo.

Ocenjujemo, da bi s celovito oddajo gradbeno obrtniških del v skladu z zagotovljenim projektom (PZR, PZI) pri izvedbi obeh investicij ministrstvo doseglo cenovno ugodnejšo izvedbo del in imelo manj stroškov s pripravo in oddajo del oz. manj postopkov oddaj, kar bi tudi bistveno olajšalo izvajanje in vodenje investicij. Pri deljenju izvedbe v posamezne faze del obstaja tudi tveganje neustrezne zasnove posameznega predmeta naročila (za posamezno fazo) oz. izpustitev določenih del, ki pa so nujna za izvedbo določene faze, kar povzroči oblikovanje dodatnega javnega naročila in oddajo po postopku, ki zagotavlja bistveno manjšo konkurenčnost pri zbiranju ponudb. Delitev gradbeno obrtniških in inštalacijskih del v več fazah zmanjšuje učinkovitost procesa izbire najugodnejših ponudnikov in povzroča dodatne stroške.

Ministrstvo je dodatno pojasnilo, da od uveljavitve ZJN-1 tovrstne investicije ter strokovni nadzor nad gradbeno obrtniškim deli oddaja celovito. Posamezne dele naročila oddaja ločeno samo, kadar so razlogi utemeljeni.

Na podlagi revizijskih preizkušanj smo ugotovili, da je ministrstvo v postopkih izbire najugodnejših ponudnikov izbiralo ponudbe, ki so bile, glede na postavljena merila, najugodnejše.

2.3 Ali je proces upravljanja pogodb učinkovit

Za uspešno izvedbo investicij je potrebno dobro sodelovanje med posameznimi strokovnimi službami ministrstva in policije in njihovo koordinirano in usklajeno delovanje. Po sklenitvi pogodbe se postopek nabave še ne konča. Pomembno je, da naročnik spremlja pogodbe ves čas njihovega izvajanja. Zagotavljati mora predvsem učinkovit nadzor nad spremljanjem vseh določil v pogodbi, posebno realizacijo pogodb po vrednosti, količini in kvaliteti nabavljenih proizvodov ali storitev. Nabave mora tudi sproti analizirati ter tako pridobiti informacije, ki jih lahko uporabi pri nadaljnjem naročanju.

Pri izvedbi gradbenih investicij v PP Ptuj in PP Vrhnika so se praviloma pojavljala nepredvidena in dodatna dela. Ugotovili smo, da predstavnik naročnika (skrbnik pogodbe) formalno ni zavezan k odobritvi in potrjevanju izvedbe ter vrednosti nepredvidenih in dodatnih del, oziroma da ministrstvo nima posebej opredeljenega postopka potrjevanja izvedbe ter vrednosti dodatnih del. Tudi iz izvedbene, gradbene ali obračunske dokumentacije potrditev predstavnika naročnika za izvedbo dodatnih del in predračunov ni bila povsod jasno razvidna. Potrjevanje vrednosti nepredvidenih in dodatnih del je jasno razvidno samo pri sklenitvi aneksov. Pri tem lahko prihaja do odstopanj med začasnimi predračuni in predračuni, ki so podlaga za sklenitev aneksa k pogodbi.

Pri izvedbi dodatnih del v okviru izgradnje druge faze objekta PP Ptuj smo ugotovili, da je izvajalec za dodatna dela predložil dva predračuna, enega začasnega med izvajanjem del in drugega kot podlago za sklenitev aneksa k pogodbi. Cene identičnih postavk v predračunih so se med predračunoma razlikovale.

Ocenjujemo, da pri takšnem ravnanju obstaja dvom o gospodarnosti porabe sredstev za dodatna dela, saj se je vrednost obračunanih postavk za dodatna dela v času med predložitvijo obeh predračunov (v mesecu dni) povečala za skupno 675.899 tolarjev (8 odstotkov).

Ministrstvo je pojasnilo, da sta bila oba predračuna predložena v potrditev skrbniku pogodbe, obračuni pa so se izvršili po cenah iz ponudbe, ki je bila podlaga za sklenitev aneksa k pogodbi.

Ministrstvo je tudi pojasnilo, da gre pri izvajanju del pogosto tudi za dela, ki so bila opravljena v večjem ali manjšem obsegu od predvidenega, ali za dela, ki se iz utemeljenih razlogov ne izvedejo, zato za ta dodatna dela ministrstvo ne sklepa aneksov k pogodbi do pogodbene vrednosti. Vsa dodatna dela potrjena oz. zavrneta nadzor in skrbnik pogodbe s svojim podpisom oz. zavrnitvijo pri vpisu v dnevniku o izvajanju del, največkrat pa se to zgodi na rednih operativnih sestankih v obliki zapisnika. Izvedba dodatnih del na objektih PP Vrhnika in PP Ptuj se je po pojasnilih ministrstva praviloma izvršila po potrditvi pristojnih služb ministrstva, tudi tistih del v okviru osnovne pogodbene vrednosti, izjemoma pa tudi pred formalno potrditvijo na operativnih sestankih (uskladitev po telefonu oz. telefaksu), kadar je šlo za dela, ki jih zaradi napredovanja del in tehnološkega procesa ni bilo mogoče prestaviti.

Pri primerjavi pravilnosti obračunov smo ugotovili nekatera manjša odstopanja med količinami, evidentiranimi v knjigi obračunskih izmer, in obračunskimi situacijami, ki kažejo na pomanjkljiv nadzor nad obračuni.

Ministrstvo je pojasnilo, da so pri ponovni preveritvi obračunov ugotovili, da so bili obračuni pravilni in da je razlog za razlike pri izvajalcu del. Ministrstvo bo poskrbelo, da v prihodnosti ne bo več prihajalo do razlik med knjigo obračunskih izmer in obračunskimi situacijami oz. da bodo morebitne razlike ustrezno pojasnjene v dokumentaciji.

Zaradi nejasne opredelitve pristojnosti in odgovornosti skrbnika pri potrjevanju izvedbe in obračuna dodatnih del tako ni mogoče potrditi gospodarnosti porabe sredstev za ta dela. Ocenjujemo, da bi ministrstvo lahko izboljšalo učinkovitost upravljanja z investicijskimi pogodbami s tem, da bi bolje opredelilo pristojnosti pri odobravanju in potrjevanju dodatnih del.

Ministrstvo je pojasnilo, da bo ustrezno spremenilo notranji akt glede obveznosti skrbnika pri odobravanju evidentiranja odobritve dodatnih in nepredvidenih del.

III. MNENJE

1. Mnenje o pravilnosti poslovanja

Pravilnost poslovanja Ministrstva za notranje zadeve smo preverjali tako, da smo revidirali izvedbe investicij v Policijsko postajo Vrhnika in Policijsko postajo Ptuj. Revidiranje smo izvedli v skladu z Napotilom za izvajanje revizij. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o poslovanju ministrstva. Menimo, da nam opravljeno revidiranje daje zadostno podlago za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja ministrstva pri izvedbi investicij v Policijsko postajo Vrhnika in Policijsko postajo Ptuj.

Po našem mnenju je Ministrstvo za notranje zadeve pri vodenju investicij v Policijsko postajo Vrhnika in Policijsko postajo Ptuj poslovalo v skladu s predpisi, razen v delih, ki se nanašata na investicijo v Policijsko postajo Vrhnika, pri kateri ni bila izdelana investicijska dokumentacija, kot to zahteva 4. člen ZJN, in na izbiro najugodnejšega ponudnika pri oddaji naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa 'izdelava programske zasnove in lokacijske dokumentacije' z zbiranjem ponudb, ki ni bila ustrezno evidentirana, kar ni v skladu s 56. in 55. členom ZJN (*mnenje s pridržkom*).

2. Mnenje o smotrnosti poslovanja

Z revizijo smo preizkušali, ali je proces ugotavljanja potreb učinkovit, ali je proces izbire dobaviteljev učinkovit in ali je upravljanje pogodb učinkovito.

Ocenjujemo, da postopek ugotavljanja potreb po investiranju in določanje prioritet Ministrstva za notranje zadeve v skladu z možnostmi proračunskega financiranja omogoča učinkovito načrtovanje investicij.

Po našem mnenju Ministrstvo za notranje zadeve v postopkih oddaje javnih naročil izbira izvajalce del in dobavitelje, ki so najugodnejši glede na postavljena merila. Ministrstvo za notranje zadeve je z delitvijo gradbeno obrtniških in instalacijskih del v več delih oddaje javnih naročil zmanjšalo učinkovitost izbire najugodnejšega dobavitelja in s tem tudi zmanjšalo učinkovitost izvedbe investicije, ker so s tem nastajali dodatni stroški.

Pri procesu upravljanja s pogodbami smo ugotovili, da prihaja do nekaterih slabosti pri nadzoru nad pravilnostjo obračunov in da pri potrjevanju oz. odobravanju nepredvidenih in dodatnih del niso predpisani postopki in ravnanja Ministrstva za notranje zadeve.

IV. PRIPOROČILA

1. Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, da z notranjim aktom opredeli pristojnosti in odgovornosti skrbnika pogodbe pri odobranju in potrjevanju izvedbe in obračunov vseh nepredvidenih in drugih dodatnih del.

2. Ministrstvu za notranje zadeve priporočamo, naj posebno pozornost nameni analizi razlogov, ki privedejo do sprememb projektne dokumentacije med samo izvedbo investicije in zato do nepredvidenih dodatnih del. Na podlagi analiz že izvedenih investicij naj Ministrstvo za notranje zadeve zagotovi nabor aktivnosti in ukrepov (aktivno sodelovanje ministrstva pri projektiranju, preverjanje predlaganih tehničnih rešitev, potrjevanje skladnosti projekta s projektno nalogo idr.), s katerimi bo povečalo zagotovila, da se projektne rešitve med izvedbo investicije ne bi bistveno spreminjale ter da vrednosti investicij ne bi presegale dogovorjene vrednosti.

Ministrstvo za notranje zadeve je pojasnilo, da bo priporočila v celoti upoštevalo in ugotovljene nepravilnosti in nesmotrnosti odpravilo.

Odzivno poročilo

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že v revizijskem postopku odpravljene razkrite nepravilnosti (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1) oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Dr. Etelka Korpič Horvat,
prva namestnica predsednika

Poslano:

1. Ministrstvo za notranje zadeve,
2. Mirko Bandelj,
3. Peter Jambrek,
4. Borut Likar,
5. Borut Šuklje,
6. Andrej Podvršič,
7. Državni zbor Republike Slovenije,
8. arhiv, tu.