



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

REVIZIJSKO POROČILO

**O UČINKOVITOSTI SISTEMA NABAV
DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE
V LETIH 2001 IN 2002**

Številka: 1201-3/2002-21

Ljubljana, 20. novembra 2002

Vsebina

I .	PREDSTAVITEV REVIZIJE	3
1.	Uvod	3
2.	Organiziranost Državnega zbora Republike Slovenije.....	3
3.	Kolikšna sredstva namenja DZ za nabave blaga in storitev in kdo z njimi razpolaga	4
4.	Kako smo revidirali nabavo in kakšne metode smo uporabili v reviziji	5
II .	REVIZIJSKA RAZKRITJA.....	6
1.	Ali je proces ugotavljanja potreb učinkovit.....	6
1.1	Ali službe DZ zagotavljajo upravičenost porabe proračunskih sredstev	7
1.1.1	Investicije in investicijsko vzdrževanje	8
1.1.2	Materialni stroški	10
1.1.3	Drugi odhodki za delo na drugih področjih.....	11
1.1.4	Lastna dejavnost	13
1.2	Ali DZ zagotavlja izbiro pravih prednostnih ciljev	13
1.3	Ali službe DZ ustrezno načrtujejo nabavne aktivnosti	16
2.	Ali je proces izbire dobavitelja učinkovit.....	17
2.1	Ali je DZ zagotovil ustrezno konkurenco med ponudniki.....	18
2.1.1	Investicijski odhodki	19
2.1.2	Materialni stroški.....	21
2.1.3	Drugi odhodki za delo na drugih področjih.....	21
2.1.4	Lastna dejavnost	21
2.2	Ali DZ ustrezno oblikuje predmet naročila, razpisne pogoje in merila.....	22
2.3	Ali so pogodbeno določila ustrezna.....	24
3.	Ali je proces upravljanja pogodb učinkovit.....	25
3.1	Ali je naročanje blaga ali storitev v skladu s pogodbo	27
3.2	Ali v DZ deluje učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb.....	28
3.3	Ali skrbniki pogodb pripravljajo poročila z analizo in oceno poteka pogodb.....	30
III .	POVZETEK UGOTOVITEV, MNENJE IN PRIPOROČILA.....	31
1.	Povzetek ugotovitev	31
2.	Mnenje.....	32
3.	Priporočila	32
4.	Zahteva za predložitev odzivnega poročila	32

I. PREDSTAVITEV REVIZIJE

1. Uvod

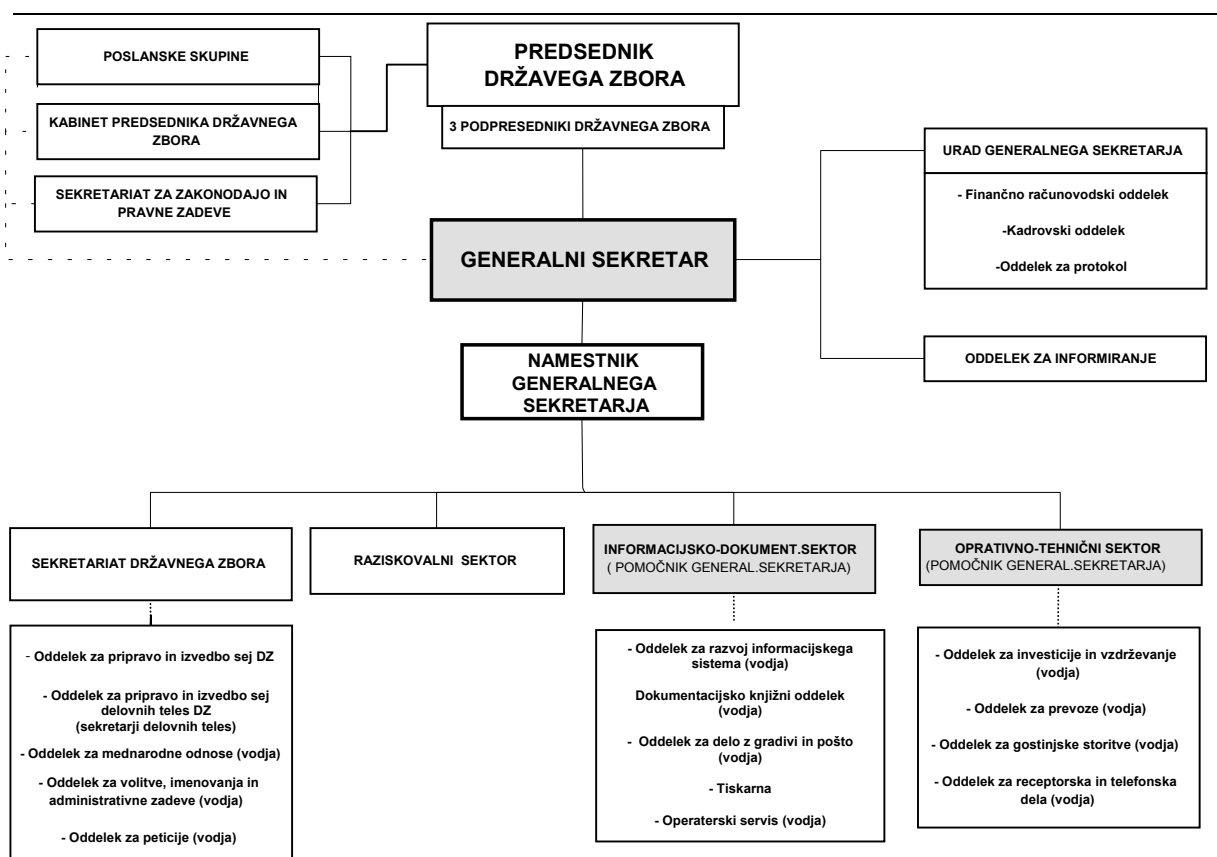
V Državnem zboru Republike Slovenije smo opravili revizijo učinkovitosti nabavnega sistema, s poudarkom na letih 2001 in 2002. Revizija je bila zajeta v program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letu 2002, št. 3104-3/01-5, z dne 25. 1. 2002 in se je začela na podlagi sklepa št. 1201-3/2002-2 z dne 18. 3. 2002.

V reviziji smo presojali predvsem aktivnosti v nabavnem procesu, s katerimi službe zagotavljajo pogoje za delo Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: službe DZ).

2. Organiziranost Državnega zbora Republike Slovenije

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: DZ) je organiziran, kot je razvidno iz slike 1.

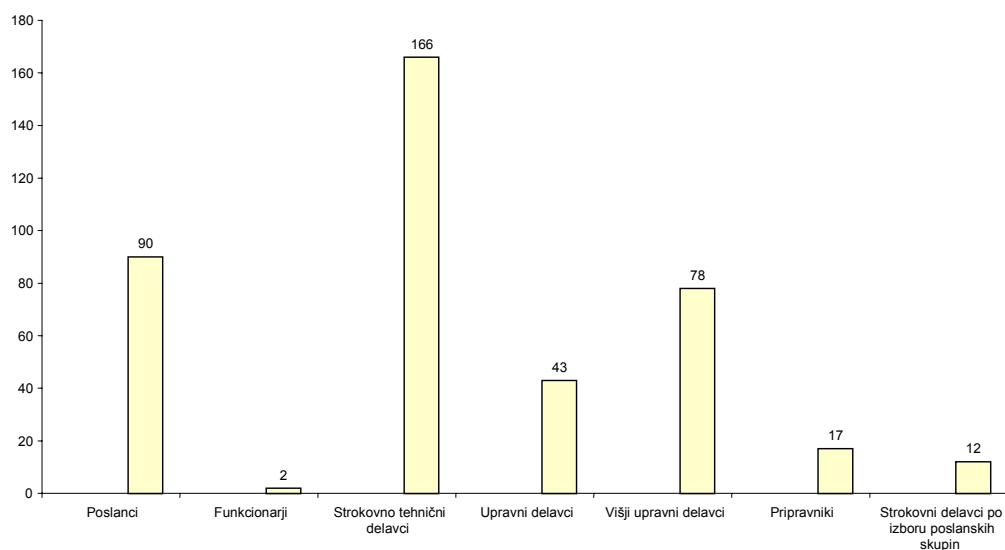
Slika 1: Organiziranost DZ



Vir: Podatki DZ, 2001.

Ob koncu leta 2001 je bilo v DZ, vključno z 90 poslanci in drugima dvema funkcionarjema, 408 zaposlenih (slika 2).

Slika 2: Struktura zaposlenih v DZ v letu 2001



Vir: Podatki Kadrovskega oddelka DZ.

Odgovorna oseba za poslovanje DZ je generalna sekretarka Jožica Velišček.

3. Kolikšna sredstva namenja DZ za nabave blaga in storitev in kdo z njimi razpolaga

Za izvajanje svojih nalog je DZ v letu 2001 porabil 5.951 milijonov tolarjev. Če odštejemo plače in transferne odhodke, je bilo za nabave blaga in storitev porabljenih 2.055 milijonov tolarjev. V tabeli 1 prikazujemo skupno višino porabljenih sredstev za nabavo blaga, storitev ali gradenj, po virih financiranja.

Tabela 1: Skupna višina porabljenih sredstev za nabavo blaga in storitev ali gradenj v letu 2001 po proračunskih postavkah

Proračunska postavka	Poraba v tisoč tolarjih	v odstotkih
2817-Investicije in investicijsko vzdrževanje	701.879	34
3325-Materialni stroški	594.455	29
3649-Drugi odhodki za delo na drugih področjih	437.735	21
0124-Lastna dejavnost – Poročevalec	281.848	14
0125-Lastna dejavnost – Restavracija	39.045	2
Skupaj	2.054.962	100

Vir: Letno poročilo za leto 2001, DZ.

Nabave nepremičnin, vozil, opreme in storitve investicijskih vzdrževanj in obnov se krijejo s proračunske postavke 'investicij in investicijskega vzdrževanja'. Največji delež se je porabil za

- nakup opreme, predvsem nakup in posodobitev prenosnih računalnikov za potrebe poslancev, namiznih računalnikov, nadgradnjo in obnovo omrežja, nakup avdiovizualne opreme (konferenčni sistemi za sejne sobe) ter opreme za tiskanje in razmnoževanje,
- drugo fazo obnove velike dvorane,
- obnovo fasade, zamenjavo oken in razsvetljave ter ureditev zunanje okolice in
- nakup dveh stanovanj ter zamenjavo šestih starih avtomobilov za nove.

S postavke 'materialnih stroškov' se krijejo stroški, potrebni za delovanje DZ. Največji delež sredstev je DZ porabil za

- nabave pisarniškega in splošnega materiala in storitev,
- stroške telefonskih pogovorov, električne energije ter
- stroške tekočega vzdrževanja poslovnih in stanovanjskih objektov, komunikacijske opreme in drugo.

S postavke 'drugi odhodki za delo na drugih področjih' se krijejo stroški, ki so neposredno povezani z delom poslancev, komisij in odborov DZ. Največji delež teh stroškov pomenijo

- dodatki poslancem (pavšali), ki se izplačujejo mesečno, za pokrivanje materialnih stroškov, ki jih imajo poslanci pri delu v volilnih enotah,
- večji del ostale porabe se nanaša na izdatke za službena potovanja, najemnine in stroške izobraževanja in strokovne pomoči poslancem.

Večjo porabo sredstev predstavljajo še nabava blaga in storitev, ki se krijejo iz prihodkov od prodaje iz lastne dejavnosti. DZ ima kot lastno dejavnost organizirano gostinsko dejavnost in tiskanje glasila Poročevalec.

- Za potrebe restavracije so bila v letu 2001 nabavljena živila v skupni vrednosti 39 milijonov tolarjev,
- za izdajo glasila Poročevalec pa je DZ v letu 2001 plačalo storitve tiskanja zunanjemu izvajalcu v skupnem znesku 281 milijonov tolarjev.

4. Kako smo revidirali nabavo in kakšne metode smo uporabili v reviziji

V reviziji smo presojali učinkovitost sistema nabave in v tem okviru učinkovitost

- procesa ugotavljanja potreb,
- procesa izbire dobavitelja in
- procesa upravljanja pogodb.

Slika 3 prikazuje podvprašanja in metode, s pomočjo katerih smo iskali odgovore, da bi ocenili sistem nabave v DZ oz. odgovorili na glavno vprašanje, ali je sistem nabav v DZ učinkovit.

Slika 3: Glavno vprašanje, podvprašanja in metode



II. REVIZIJSKA RAZKRITJA

1. Ali je proces ugotavljanja potreb učinkovit

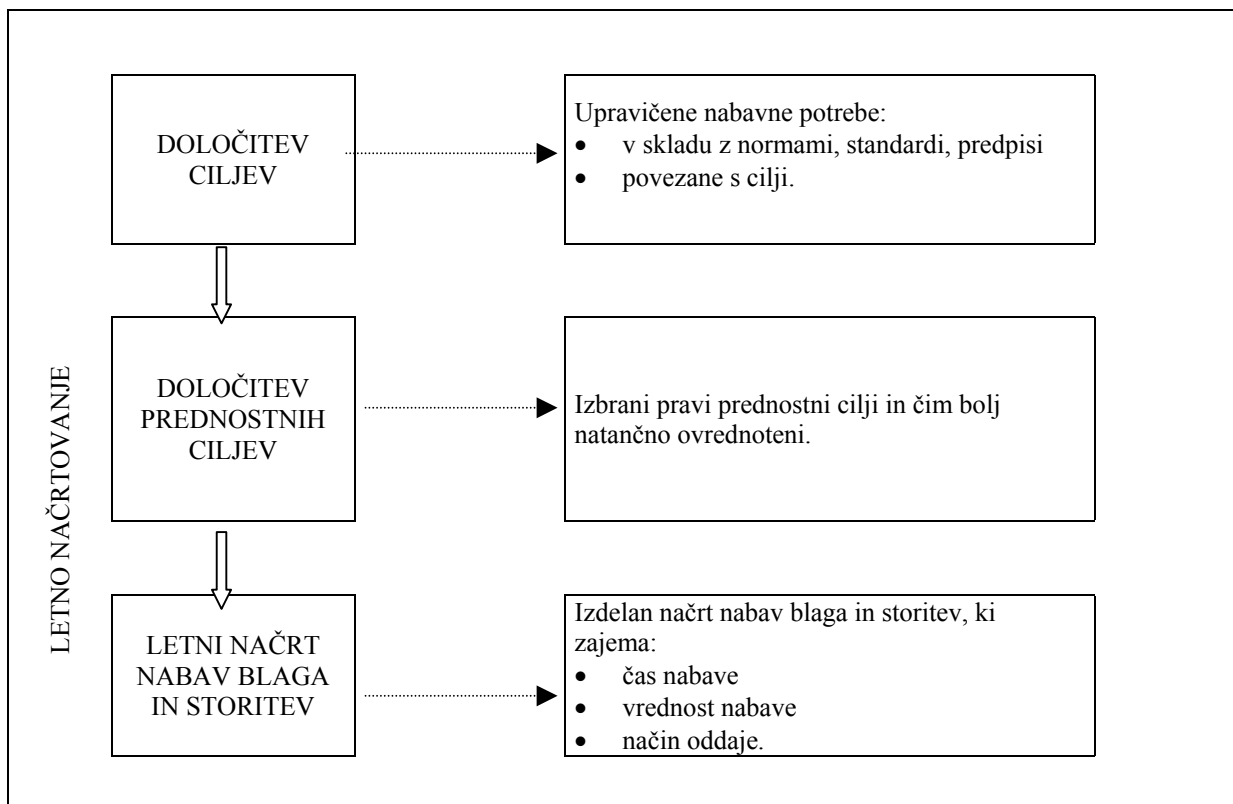
Proces nabave se začne z ugotavljanjem potreb po nabavi. Najcelovitejše ugotavljanje potreb poteka ob pripravi predloga proračuna. Ko proračunski uporabniki prejmejo od Ministrstva za finance globalne okvire za načrtovanje proračunskih odhodkov, so dolžni v svojem finančnem načrtu določiti cilje oz. razporediti proračunska sredstva le za tiste namene, ki so *upravičeni* oz. ki zagotavljajo doseganje ciljev.

Ker so potrebe navadno večje od razpoložljivih sredstev, morajo v okviru obsega svojih sredstev sklepati dogovore in se odločati 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*.

Ko so proračunska sredstva odobrena, morajo službe DZ izdelati *terminski načrt nabav*, ki naj bi določal vse potrebne nabavne aktivnosti, roke izvedbe ter odgovorne osebe. Smiselno je, da se čim več aktivnosti opravi vnaprej, saj so postopki oddaje naročil precej dolgotrajni in obstaja tveganje, da se zaradi neustreznega načrtovanja postopki ne začnejo oz. ne zaključijo v načrtovanem roku ali da so zaradi pomanjkanja časa izvedeni nestrokovno in ne zagotavljajo, da bi s čim manj sredstvi dosegli želene rezultate.

Vprašanja, na katera smo iskali odgovor v tem poglavju, se nanašajo na aktivnosti služb DZ pri ugotavljanju potreb in za doseganje ciljev, da bi bila poraba sredstev kar najbolj učinkovita (slika 4).

Slika 4: Proces ugotavljanja potreb



1.1 Ali službe DZ zagotavljajo upravičenost porabe proračunskih sredstev

Cilj poslovanja služb DZ je zagotavljanje prostorskih, tehničnih in drugih pogojev za delo DZ. Rezultati delovanja so zato zagotavljane prostorskih, tehničnih in drugih pogojev za izvajanje zakonodajnega postopka oz. za delo poslancev.

Zanimalo nas je, ali imajo službe zagotovljene ustrezne podlage, ki določajo, katere in kakšne pogoje morajo zagotavljati za delo DZ, in ki utemeljujejo, da so ti pogoji upravičeni, bodisi z vidika predpisov ali z vidika stroškov in učinkov. *Zato je pomembno, da je upravičenost nabav določena za vse vrste stroškov vnaprej*, saj je to prvi pogoj za učinkovito izvedeno nabavo blaga ali storitev. S premišljeno in strokovno utemeljeno porabo proračunskih sredstev se izognemo nepotrebni nabavam, ki ne prispevajo k uresničevanju ciljev. Obenem

zagotovimo, da bo nabavljeno blago ali opravljena storitev zadostila želenim potrebam notranjih uporabnikov, hkrati pa količine ne bodo presegle potreb. Vprašanje upravičenosti se nanaša na vrsto, kakovost in količino predmeta nabave.

V reviziji smo preverjali upravičenost nabav, ki jih službe DZ izvajajo na trgu, in jih razdelili na pet sklopov, glede na vire proračunskih sredstev. Za vsak sklop so nam službe opisale, kako zagotavljajo upravičenost porabe proračunskih sredstev.

V vzorec preverjanja smo zajeli nekatere vrednostno pomembnejše nabave iz vsakega sklopa in ocenjevali, ali imajo službe DZ ustrezne in zadostne podlage za zagotavljanje upravičenosti porabe sredstev in zagotavljanje enakih pogojev za delo za vse poslance.

Ugotovili smo, da službe DZ nimajo dovolj ustrezno dokumentiranih strokovnih podlag, na podlagi katerih bi lahko presojele upravičenost nabav. Službe DZ nimajo opredeljenih standardov za posamezne vrste nabav (stanovanja, stanovanjska oprema, računalniki, tiskalniki), kar otežuje presojanje upravičenosti in smotrnosti tovrstnih nabav.

V nadaljevanju prikazujemo posamezne primere načina ugotavljanja potreb za posamezne nabave iz posameznega sklopa (vrste stroška).

1.1.1 Investicije in investicijsko vzdrževanje

Pri zagotavljanju ustreznih prostorskih in tehničnih pogojev za delo službe DZ strokovno presojuje, kdaj so potrebne nove investicije in kdaj so potrebna nujna vzdrževalna dela. V letu 2001 je DZ razporedil 702 milijona tolarjev za investicije in investicijsko vzdrževanje.

Primer 1: Koliko namiznih in prenosnih računalnikov potrebuje DZ

DZ je v letu 2001 nabavil 304 računalnike, od tega 201 namiznih in 103 prenosne računalnike. V letu 2002 je DZ z darilno pogodbo podaril 183 računalnikov (letnik 1996) Zavodu za šolstvo in v poslovnih knjigah in evidencah (v času revizije) izkazoval 648 računalnikov. DZ je z novimi računalniki delno zamenjal stare računalnike, hkrati pa povečal skupno število za 121 računalnikov. DZ ima v letu 2002 na voljo

- 455 namiznih računalnikov in
- 193 prenosnih računalnikov.

Službe DZ so pojasnile, da so v letu 2001 načrtovale nabavo novih računalnikov na podlagi planiranega števila novih zaposlitev, v skladu s kadrovskim načrtom in na podlagi števila zastarelih računalnikov (zamenjava šest let starih računalnikov).

Točni podatki o številu in stanju računalnikov so podlaga za načrtovanje novih nabav, zato smo pričakovali, da imajo službe DZ natančne podatke o številu računalnikov in njihovih uporabnikih. Izkazalo pa se je, da službe DZ že dve leti niso opravile zakonsko obvezne inventure osnovnih sredstev. DZ tudi nima dovolj opredeljenih namenov, za katere se uporabljajo računalniki, ki niso vezani na posamezno delovno mesto oz. poslanca, ter opredelitev, koliko računalnikov ima lahko posameznik.

Iz evidenc je razvidno, da je v DZ v uporabi približno 100 računalnikov, s katerimi se izvajajo različne skupne oz. servisne dejavnosti, kot npr.: pomoč za delo novinarjev, info kotiček, za vlado, za poslanske skupine idr. Ugotovili smo tudi, da ima DZ v rezervi 21 računalnikov letnik 2001 za potencialne nove zaposlitve, ter 29 računalnikov pripravljenih za odpis.

Pri zagotavljanju podlag za načrtovanje novih nabav računalnikov poleg izvedenega popisa pogrešamo tudi jasne opredelitve, iz katerih bi bilo nedvoumno razvidno

- *komu pripada namizni oz. prenosni računalnik (in komu oba),*
- *katere skupne oz. servisne storitve zahtevajo razpoložljivost oz. uporabo računalnika,*
- *kateri računalniki se bodo nadomestili z novimi.*

Ocenjujemo, da bi morale službe DZ pred načrtovanjem novih nabav računalnikov jasno opredeliti standard: kdo je do računalnika upravičen, koliko računalnikov ima lahko posameznik, kakšne zmogljivosti morajo imeti računalniki, kakšna mora biti rezerva ipd. Ocenjujemo tudi, da tako velika rezerva računalnikov, kot jih ima DZ, zaradi njihovega hitrega zastaranja ni smiselna, zato priporočamo, naj služba DZ bolj uskladi nabave računalnikov z dejanskimi potrebami.

DZ je pojasnil, da je začel pripravljati standard za nabavo računalnikov.

Primer 2: Koliko tiskalnikov potrebuje DZ

V letu 2001 je DZ nabavil 50 lokalnih tiskalnikov ter dva mrežna tiskalnika in s to nabavo povečal število tiskalnikov na 324. Od tega jih je 278 v uporabi, 34 neuporabnih in 12 odtujenih. Pravilnosti podatkov nismo mogli potrditi, ker službe DZ že dve leti niso opravile inventure osnovnih sredstev.

V opisu načrtovanja stroškov so službe DZ navedle, da načrtujejo nakup tiskalnikov na podlagi planiranega števila novih zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom DZ in na podlagi števila amortiziranih tiskalnikov (v uporabi so še tiskalniki iz leta 1994). Natančne pisne utemeljitve, zakaj je nabavil ravno 50 tiskalnikov, nismo dobili, ker pristojna služba DZ ne hrani analiz in druge dokumentacije, na podlagi katere so ugotovili potrebe po tiskalnikih.

DZ je pojasnil, da bo proučil možnost zamenjave osebnih tiskalnikov s skupnimi, da pa je uporaba mrežnih tiskalnikov v DZ omejena zaradi zaupnosti oz. politične vsebine podatkov (poslanci različnih poslanskih skupin ne morejo uporabljati istega mrežnega tiskalnika) ter zaradi prostorskih oz. funkcionalnih omejitev. Iz razgovorov, ki smo jih opravili, smo ugotovili, da je bila v nekaterih primerih nabava osebnih tiskalnikov utemeljena zaradi zaupnosti natisnjenih podatkov, da pa kljub temu obstajajo možnosti za večjo uporabo skupnih mrežnih tiskalnikov.

Ocenjujemo, da so službe DZ v preteklih letih premalo analizirale možnosti nabave in uporabe mrežnih tiskalnikov oz. optimiranja tiskanja (mrežni tiskalniki v kombinaciji z osebnimi), kar bi lahko vplivalo na obseg porabljenih sredstev za nabavo tiskalnikov. Menimo, da je poleg funkcionalnih razlogov uporaba osebnih tiskalnikov upravičena tudi, kadar zaradi zaupnosti natisnjenih podatkov ni možna uporaba skupnih tiskalnikov.

Priporočamo, da službe DZ vsako potrebo po novi nabavi pisno utemeljijo in s tem omogočijo vodstvu, da presodi upravičenost nabav tudi z vidika učinkovitosti porabe sredstev.

Primer 3: Koliko stanovanj potrebuje DZ za poslance in kakšni so standardi kakovosti za stanovanja

Stanovanjski pravilnik DZ določa, da so poslanci in drugi funkcionarji upravičeni do službenih stanovanj, če izpolnjujejo s pravilnikom določene pogoje. Ob začetku poslanskega mandata 2000 – 2004 je DZ ugotovil, da 50 poslancev izpolnjuje pogoje. Ker je bilo v stanovanjskem skladu DZ le 47 praznih stanovanj, je DZ manjkajoča tri stanovanja najel na trgu. V letu 2001 je DZ kupil dve stanovanji, eno pa se je med letom izpraznilo. S tem je pridobil tri prazna stanovanja ter tako v letu 2001 zagotovil potrebno število stanovanj.

DZ nima določenih standardov glede velikosti in primernosti stanovanj in njihove opreme. Edina omejitev, ki jo ima pri tem, je višina s proračunom odobrenih sredstev. Zato morajo službe DZ same odločati, ali bodo nabavile novo ali že rabljeno stanovanje in ali bodo nabavile dražjo, kakovostnejšo opremo ali cenejšo opremo srednje kakovosti, pa zato opremile oz. zamenjale izrabljeno opremo v več stanovanjih. Ugotovili smo, da so kakovost zagotovile tako, da so pri nabavi stanovanj vedno izbirale le med novimi stanovanji, pri nabavi opreme pa so pozvale dobavitelja z referencami o kakovosti.

DZ je pojasnil, da je pri nakupu stanovanj izbral med stanovanji v velikosti med 40 in 45 kvadratnih metrov oz. med 1 in 1,5 sobnimi stanovanji, pri nakupu stanovanjske opreme pa je imel za izhodišče srednji kakovostni razred opreme.

DZ je v letu 2001 porabil za nabavo dveh stanovanj (54 kvadratnih metrov ter 50 kvadratnih metrov) 43 milijonov tolarjev in 30 milijonov tolarjev za opremo ter vzdrževanje nekaterih poslanskih stanovanj. V letu 2002 je za opremo novega stanovanja porabil 3,8 milijonov tolarjev, načrtuje pa obnovo še enega stanovanja ter nakup opreme in investicijsko vzdrževanje za vsa tista stanovanja, ki niso bila urejena v letu 2001. Da bi zagotovil enako kakovost, je DZ pozval istega dobavitelja in pridobil popis vseh del in opreme za vsa stanovanja, vključno s ponudbo za izvedbo. Po ponudbi bi bilo potrebno za izvedbo vzdrževalnih del in nabavo opreme zagotoviti še 39 milijonov tolarjev. Pristojni so nam pojasnili, da bodo opravili ponoven ogled in popis del, na podlagi katerega se bodo, glede na višino razpoložljivih sredstev odločili, kaj bodo izvedli v posameznem letu.

DZ upravlja z 49 stanovanji, ki jih imajo v uporabi poslanci, in je odgovoren, da opravlja popis osnovnih sredstev tudi v stanovanjih. DZ ni izvedel komisijskega popisa niti tedaj, ko so se izselili poslanci preteklega mandata.

Ocenjujemo, da bi službe DZ morale določiti standarde glede velikosti in drugih značilnosti stanovanj (npr.: lokacija, starost, kakovost idr.) ter opremljenosti stanovanj, s čimer bi se zmanjšalo tveganje neupravičenosti nabav. DZ mora zagotoviti gospodaren odnos do nepremičnin, ki so v državni lasti, in opraviti popis osnovnih sredstev tudi v poslanskih stanovanjih (prav tako tudi ob njihovi izpraznitvi, ob koncu mandatnega obdobja).

Službe DZ so pojasnile, da je začel oblikovati standarde za velikost in opremljenost stanovanj.

1.1.2 Materialni stroški

Tudi za večino materialnih stroškov je že vnaprej znano, katere vrste stroški so potrebni, naloga služb pa je, da nenehno spremljajo te stroške in iščejo možnosti za prihranke. Pri tem se zavedajo, da je višina materialnih stroškov neposredno povezana z obsegom, vrsto in stanjem osnovnih sredstev in opreme, ki je v lasti DZ. V letu 2001 so službe DZ razporedile 594 milijonov tolarjev za ta namen.

Službe DZ so načrtovale postavko materialnih stroškov na podlagi pretekle realizacije, povečane za stopnjo inflacije, ki jo je predvidelo Ministrstvo za finance. Zaradi stalne rasti materialnih stroškov je DZ že v letu 1999 sprejel nekatere t. i. varčevalne ukrepe (varčne žarnice, vklop telefonskih linij ISDN ...), s katerimi naj bi znižal stroške porabe blaga in storitev. Varčevalni program se vsako leto dopolnjuje z novimi ukrepi. Tako so v letu 2002 sprejeli

- navodila za uporabo službenih mobilnih telefonov, na podlagi katerih pričakujejo, da se bodo zmanjšala sredstva za telefonske storitve, ki so v letu 2001 znašale že 86 milijonov tolarjev in
- sklep o razporeditvi publikacij poslancem, s čimer naj bi se znižali stroški časopisov, revij, knjig in strokovne literature, ki so v letu 2001 znašali že več kot 40 milijonov tolarjev (omejitev števila izvodov, odpoved časopisov v času parlamentarnih počitnic idr.).

V tekočem letu in prihodnjih letih namerava DZ s še nekaterimi ukrepi znižati stroške porabe blaga in storitev (preučiti možnosti za zmanjšanje števila udeležencev na službenih poteh v tujino, zmanjšati porabo papirja z večjo uporabo okolja Lotus Notes, opremiti radiatorje s termostatskimi ventili idr.).

Ocenjujemo, da DZ z varčevalnim programom izkazuje odgovoren odnos do proračunskih sredstev, zato priporočamo, da nadaljuje z iskanjem možnosti za varčevanje ter da vsako leto izdela oceno učinkov varčevalnih programov, saj bo le na takšen način lahko te programe nadgrajeval.

1.1.3 Drugi odhodki za delo na drugih področjih

Poraba sredstev s postavke 'drugi odhodki za delo na drugih področjih' je v večini primerov predpisana in na teh podlagah je določena tudi višina proračunskih sredstev, ki pripada posameznemu poslancu oz. poslanski skupini (npr. stroški izobraževanja poslancev, stroški strokovne pomoči, pavšali za pokrivanje stroškov za delo poslancev v volilnih enotah), tako je v teh primerih naloga služb DZ le zagotavljanje skladnosti s predpisi. V letu 2001 so službe DZ za te namene razporedile 242 milijonov tolarjev, kar pomeni 55 odstotkov porabe sredstev s te postavke, ostala poraba v znesku 196 milijonov tolarjev (45 odstotkov) pa se nanaša na izdatke za službena potovanja, reprezentanco, najemnine za garažne in parkirne prostore in druge izdatke. V teh primerih višina sredstev na poslanca oz. poslansko skupino ni v naprej predpisana.

Primer 4: Ali je višina povračil stroškov poslancem določena na ustreznih podlagah

Zakon o poslancih določa materialne in druge pogoje za delo poslancev. V skladu z zakonom določi znesek in pogoje posameznih izplačil DZ oz. pristojno delovno telo. Znesek izplačil za strokovno pomoč poslancem je bil določen z Odlomkom o organizaciji in delu služb DZ, za vsa ostala povračila pa je pogoje in znesek izplačil določila Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve (v nadaljevanju: KVIAZ) s sklepi.

S sklepi določeni zneski se vsako leto povečujejo glede na možnosti proračuna. Vsi sklepi so bili sprejeti v preteklih poslanskih mandatih.

V letu 2001 je bilo izplačano:

- 129 milijonov tolarjev za strokovne pomoči¹, od tega 75 milijonov tolarjev zunanjim izvajalcem,
- 133 milijonov tolarjev za pavšale,²
- 16 milijonov tolarjev za izobraževanje³ in
- 18 milijonov tolarjev za stroške poslanskih pisarn⁴.

DZ je pojasnil, da je za določanje pavšala upošteval ozemeljsko velikost volilne enote, število občin v volilni enoti, prometno organiziranost v volilni enoti in oddaljenost od Ljubljane. Poslanec pavšal nameni za pokrivanje materialnih stroškov, ki jih ima z delom v volilni enoti (npr: stroški uporabe prostorov izven poslanskih pisarn za srečanja in razgovore s krajani).

Na podlagi navedenih kriterijev, ki so bili upoštevani pri določitvi višine pavšala, ni bilo moč ugotoviti načina določitve pavšala, ki se je izplačeval poslancem, in tudi ne, na kakšnih podlagah DZ izplačuje povračila za stroške poslanskih pisarn.

Priporočamo, da DZ preuči ustreznost zneska posameznih povračil, predvsem za pavšale, saj znesek teh izplačil ni ustrezno utemeljen, ter upravičenost izplačil za stroške poslanskih pisarn. DZ naj pripravi merila za oblikovanje pavšalov tako, da bo mogoče ugotoviti znesek povračil teh stroškov posameznim poslancem. Namenskost porabe sredstev za povračila naj se preverja vsaj enkrat letno, npr.: na podlagi letnih poročil poslancev o porabi sredstev za te namene.

DZ je pojasnil, da KVIAZ sproti spremlja gibanje stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca DZ v zvezi z delom v volilni enoti. Dokumentacije o spremljanju gibanja stroškov DZ med izvajanjem revizije ni predložil.

Primer 5: Katera izobraževanja so v interesu DZ oz. opravljanja funkcije poslanca

Poslancem pripada natančno določen znesek za pokrivanje stroškov izobraževanja. Predpisi pa ne določajo, katere vrste izobraževanj so upravičene. Večina poslanskih skupin si sama izbira vrste in izvajalce izobraževanja, včasih pa se nekateri poslanci priključijo tudi k izobraževanju, ki ga za zaposlene v službah DZ organizira kadrovski oddelek. Pri pregledu izplačil smo razkrili npr: strošek izobraževanja za pridobitev naziva pooblaščen cenilec nepremičnin.

DZ je pojasnil, da vsaka poslanska skupina v okviru zagotovljenih sredstev odloči, za katerega poslanca in za katero izobraževalno obliko se sredstva uporabijo. V DZ prevladuje stališče, da je vsako izobraževanje poslanca objektivno v interesu DZ, saj prispeva k strokovnemu znanju poslanca, ki je tvorec zakonodajnih odločitev, po prenehanju mandata pa ustvarja večje možnosti za vrnitev poslanca na delo, ki ga je opravljal pred poslansko funkcijo.

¹ 17. člen Odloka o organizaciji in delu služb DZ (Uradni list št. 19/97 s spremembo) določa, da pripadajo poslanski skupini za vsakega poslanca sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku ene tretjine plače svetovalca DZ, povečanega za pet plačilnih razredov.

² Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92) v 29. členu določa, da ima poslanec pravico do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti, in v 30. členu, da pogoje in znesek določi državni zbor oz. pristojno delovno telo. Dne 18. 12. 1997 je Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve sprejela sklep, da je osnova za izračun mesečnega pavšala 12 odstotkov osnove, ki je določena za obračun plače poslanca, pomnožene s koeficientom 5 za poslance, ki imajo stalno prebivališče do 30 kilometrov od sedeža DZ, za poslance, ki imajo stalno prebivališče oddaljeno več kot 30 kilometrov, pa se višina poveča za vsakega dodatnih 20 kilometrov za 2 odstotka.

³ Zakon o poslancih določa pravico do povračila, znesek pa določa Sklep o povračilih stroškov za izobraževanje poslancev z dne 9. 12. 1993

⁴ Pravna podlaga je... znesek določen s Sklepom o organizaciji poslanskih pisarn.

Ocenjujemo, da bi DZ moral natančneje določiti, katera izobraževanja so upravičena za delo poslancev, saj vsa izobraževanja niso v interesu DZ oz. izvajanja poslanske funkcije. Zlasti je to vprašljivo za izobraževanja, ki trajajo dalj časa in se zaključijo po poteku mandatnega obdobja, kar pomeni, da v času poslanskega mandata ni mogoče pričakovati želenih učinkov od porabe sredstev za ta namen. Priporočamo, da DZ preveri in določi, katera izobraževanja poslancev so potrebna za izvajanje poslanske funkcije oz. so v interesu DZ.

1.1.4 Lastna dejavnost

V DZ se izvaja gostinska dejavnost za prodajo obrokov in pijače poslancem, drugim zaposlenim DZ ter tretjim osebam. Prodajna cena obrokov pokriva zgolj stroške porabljenih živil, ostali stroški (plače zaposlenih v kuhinji in jedilnici idr.) pa se pokrivajo iz proračunskih sredstev. Upravičenost porabe je zato vezana le na pravilo, da prihodki od prodaje krijejo odhodke za nabavo živil. DZ v okviru lastne dejavnosti tudi zagotavlja tisk in prodajo glasila Poročevalec. Upravičenost porabe sredstev za ta namen je utemeljena z obvezo, določeno s Poslovníkom DZ, za informiranje in zagotavljanje javnosti dela DZ ter s prodanimi števili izvodov oz. s kritjem stroškov tiskanja in distribucije glasila s prihodki od prodaje.

Primer 6: Ali DZ pokriva stroške gostinske dejavnosti

V službah DZ je 20 zaposlenih, ki opravljajo dela gostinske dejavnosti. DZ opravlja gostinsko dejavnost kot lastno dejavnost, saj s prodajo obrokov pridobiva prihodke. V letu 2001 je DZ dosegel 46 milijonov tolarjev prihodkov, od tega je 44 milijonov tolarjev porabil za pokrivanje nabave živil, razliko v znesku 2 milijona tolarjev pa je nakazal v proračun. Vsi ostali stroški se krijejo iz proračunskih sredstev. Kolikšen je znesek vseh ostalih stroškov, službe DZ še niso izračunale, smo pa med opravljenjem revizije ugotovili, da se je samo za plače delavcev, ki so zaposleni za opravljanje te dejavnosti, v letu 2001 porabilo 51 milijonov tolarjev.

DZ je pojasnil, da opravljanje gostinske dejavnosti v DZ ni tipična lastna dejavnost, saj svojih storitev ne prodaja na trgu, ampak so namenjene delovanju DZ, ne glede na to, pa je DZ cene obrokov že popravil in jih bo tudi v bodoče, ob zagotovitvi osnovnega namena opravljanja lastne dejavnosti v DZ.

Priporočamo, da DZ oblikuje cene obrokov ter drugih gostinskih storitev tako, da bodo prihodki od plačil za opravljene storitve pokrivali stroške gostinske dejavnosti.

1.2 Ali DZ zagotavlja izbiro pravih prednostnih ciljev

Ko proračunski uporabniki dobijo od Ministrstva za finance globalni okvir za načrtovanje proračunskih odhodkov prihodnjega leta, se morajo *utemeljeno odločiti*, kako bodo razporedili proračunska sredstva po določenih namenih, glede na to, da so sredstva omejena in da ne zadostujejo za vse potrebe.

Največji delež sredstev DZ se razdeli med operativno-tehnični in informacijsko-dokumentacijski sektor, ki pripravita predlog za razdelitev sredstev še v okviru svojega sektorja. Iz slike 5 je razviden okviren prikaz področij dela ter nameni porabe sredstev obeh sektorjev.

Slika 5: Prikaz področij dela informacijsko dokumentacijskega in operativno tehničnega sektorja

INFORMACIJSKO-DOKUMENTACIJSKI SEKTOR	OPERATIVNO-TEHNIČNI SEKTOR
<p>Področje dela:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Razvoj informacijskega sistema, dokumentacijsko-knjižničnih nalog in delo z gradivi in pošto. <p>Višina porabljenih sredstev v letu 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> • za materialne stroške 134 milijonov tolarjev • za investicije in investicijsko vzdrževanje 333 milijonov tolarjev. <p>Odgovoren za upravljanje osnovnih sredstev v znesku 635 milijonov tolarjev:</p> <ul style="list-style-type: none"> • računalniki in druga oprema • tiskalniki • oprema za krmiljenje električne energije • oprema za grafično dejavnost • kasetofoni • materialne pravice itn. 	<p>Področje dela:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vzdrževanje zgradb in prostorov • prevozi • gostinske storitve. <p>Višina porabljenih sredstev v letu 2001:</p> <ul style="list-style-type: none"> • za materialne stroške 339 milijonov tolarjev • za investicije in investicijsko vzdrževanje 369 milijonov tolarjev. <p>Odgovoren za upravljanje osnovnih sredstev v znesku 3.587 milijonov tolarjev:</p> <ul style="list-style-type: none"> • poslovni objekti • stanovanjski objekti • vozni park.

V reviziji smo se pri presoji, ali DZ v letni proračun uvrsti prave prednostne cilje, omejili na operativno-tehnični sektor in nabave v zvezi z opremljanjem in vzdrževanjem poslovnih in stanovanjskih objektov, ki so se začele izvajati v letu 2001 ali 2002 in naj bi se dokončno izvedle v naslednjih letih.

Službe DZ so dolžne skrbeti za vzdrževanje poslovnih in stanovanjskih objektov, ki so v uporabi DZ. Pri vzdrževanju objektov je pomembno, da se opravi strokoven in celovit ogled objektov, da se popišejo vsa potrebna dela in da se določi prioriteten vrstni red del, saj iz različnih razlogov niso vsa izvedljiva v enem letu. Sektor smo zaprosili za strokovne podlage, na podlagi katerih se je odločal, katera dela bo uvrstil v posamezno proračunsko leto. Pričakovali smo

- da ima natančen popis stanja nepremičnin in opreme ter seznam vseh potrebnih vzdrževalnih del in obnov, ki jih je potrebno izvesti v prihodnjih letih ter da ima merila za izbiro prednostnih nalog in na podlagi meril izdelan ožji seznam prednostnih nalog po letih;
- da ima za vsa potrebna dela izdelano ustrezno projektno dokumentacijo ali popise del, ki mu omogočajo vrednostno načrtovanje zadostnih virov financiranja.

Predstavniki služb DZ so nam pojasnili, da vsako leto pripravijo popis potrebnih in nujnih vzdrževalnih del, ki jih je potrebno izvesti v času parlamentarnih počitnic. Količina vzdrževalnih del na objektu – pleskanje sten, barvanje oken in vrat, lakiranje parketa se določi na podlagi ogleda prostorov in po načelih dobrega gospodarja. Večja investicijska vzdrževalna dela: obnova fasade, zamenjava oken, zamenjava luči, obnova električne napeljave se opravijo na podlagi strokovnih ogledov, izvedbenih projektov in smernic spomeniško varstvene stroke. Od strokovne službe DZ smo dejansko prejeli le okvirni seznam nalog, ki jih je načrtovala, s pojasnilom, da je pri izbiri prednostnih nalog do sedaj

uporabljala predvsem: stanje objekta, stališča inšpekcijskih služb, princip dobrega gospodarjenja in status parlamenta v okviru časovnih in finančnih omejitev.

Ugotovili smo, da službe DZ nimajo izdelanih kriterijev za izbiro prednostnih nalog oz. izdelanega večletnega seznama del po prioriteten vrstnem redu. Da pa se načrtovane prednostne naloge sploh lahko izvedejo, je potrebno čim bolj natančno načrtovati obseg potrebnih sredstev, česar pa službe DZ ne zagotavljajo vselej. Razkrili smo nekatere investicije, za katere so se sredstva načrtovala brez ustreznih strokovnih podlag oz. se niso izvedle.

Primer 7: Ali so službe DZ izvedle vsa načrtovana dela

Za leto 2001 je DZ načrtoval in imel v proračunu zagotovljena sredstva za pripravo restavracije in nakup opreme v znesku 12 milijonov tolarjev, čeprav ni zagotovil ustreznih strokovnih podlag. Projektna naloga za izdelavo prostorskih načrtov in opreme restavracije je bila izdelana šele junija 2002. Zagotovljena sredstva za obnovo restavracije je DZ porabil za druge namene.

V letu 2001 so bili načrtovani tudi nekateri projekti, ki pa se niso izvedli: obnova dvigal, izdelava prehodov in kontejnerji za odpadni material.

DZ je pojasnil, da vseh načrtovanih del niso izvedli zato, ker so med letom nastopile druge prioritete, ki jih je bilo potrebno realizirati.

Ocenjujemo, da pri načrtovanju del in nabav brez predhodno zagotovljenih ustreznih strokovnih podlag obstaja tveganje, da se nekatere naloge, ki bi bile nujne, sploh ne načrtujejo in se izvajajo druge, ki niso bile načrtovane. V reviziji zaradi opisane omejitve razpoložljivih podatkov nismo mogli potrditi, da DZ razporeja sredstva na prave prednostne naloge. Ocenjujemo, da DZ premalo pozornosti namenja analizam prioritet, kar se kaže tudi v spremembah prioritet med letom.

Vsaka vrsta stroškov ima svoj način načrtovanja višine. Pomembno je, da se višina stroškov čim bolj natančno načrtuje. Če so načrtovani stroški v odobrenem proračunu podcenjeni, se morajo sredstva pridobiti z drugih postavk, to pa pomeni, da se ne morejo izvesti nekatere druge načrtovane aktivnosti, programi ali druge dejavnosti. Posebno pozornost pa je treba pri načrtovanju nameniti investicijam in investicijskemu vzdrževanju. Če se pri načrtovanju zneska teh stroškov ne uporabi zadosti dobrih podlag za oceno stroškov, lahko to povzroči v času izvrševanja proračuna težave.

Primer 8: Ali službe DZ načrtujejo obseg sredstev na ustreznih podlagah

Služba DZ, pristojna za vzdrževanje objektov, za večino načrtovanih del naroči projekte ali popise del šele v tekočem letu, po sprejetju proračuna, kar pomeni, da načrtuje le na podlagi približnih ocen, in sicer tudi, kadar gre za zahtevnejša dela:

- Za leto 2001 je načrtovala nakup nujne opreme ter nujne obnove za stanovanja stanovanjskega sklada. Višina potrebnih sredstev je bila določena glede na višino razpoložljivih sredstev v proračunu, ne da bi vedela, koliko sredstev bo tudi dejansko potrebnih za celovito opravljeno obnovo, saj je ogled stanovanj opravila šele sredi leta 2001. Zaradi prevelikega obsega potrebnih del, vseh del ni bilo mogoče izvesti, saj je služba za nabavo opreme načrtovala le 10 milijonov tolarjev. Dejansko je bilo za obnovo in opremo v letu 2001 porabljeno 30 milijonov tolarjev, nedokončanih del pa je ostalo še za 39 milijonov tolarjev⁵.*

⁵ Znesek ponudbe z dne 26. 2. 2002.

- *Za zelo zahteven projekt obnove električne napeljave, ki se naj bi izvajal več let, je DZ načrtoval sredstva brez ustrezne projektne dokumentacije. To je delno pridobil konec leta 2001, celovito pa šele sredi leta 2002, predračunska vrednost celotnega projekta znaša več kot 170 milijonov tolarjev, kar kaže na pomembnost projekta.*
- *V letu 2000 je bilo predvideno, da se v letu 2001 začne s postopno zamenjavo pohištva, ki naj bi se zaključila v letu 2003. Za ta namen je DZ v letu 2001 načrtoval 22 milijonov tolarjev, ne da bi imel ustrezno projektno dokumentacijo in strokovno oceno potrebnega zneska sredstev za celotno javno naročilo. DZ vsako leto naroča le parcialne projekte, tako da pri obsegu opreme upošteva letno višino razpoložljivih sredstev.*

Ocenjujemo, da opisan način načrtovanja nabav opreme, del in storitev ni ustrezen in da morajo službe DZ uvesti projektno načrtovanje nabav investicijske narave. S tem bi se lažje izognil tveganju, da bi bili skupni stroški projekta prenizko ocenjeni, in tveganju, da bi zaradi dejansko višjih stroškov izvedbe projekta ogrozil izvedbo še bolj nujnih del, ki se zaradi same narave dela načrtujejo sproti.

1.3 Ali službe DZ ustrezno načrtujejo nabavne aktivnosti

Za zagotavljanje pravočasnih in strokovno izvedenih nabav je nujno, da se izdelata načrt nabavnih aktivnosti za leto dni vnaprej. Načrt bi moral vsebovati vse vrednostno pomembne nabave. Za vsako nabavo bi morala biti določena količina (obseg), vrednost, način oddaje naročila in predvideni roki za oddajo naročila. Celovit načrt je pomemben zaradi pravočasnega načrtovanja dela zaposlenih. Primerjanje realiziranih nabav z načrtovanimi je praviloma tudi eno od meril, s katerimi vodstvo ocenjuje učinkovitost dela zaposlenih. Načrt nabav pa je pomemben tudi zato, da imajo vsi notranji uporabniki možnost pravočasno podati pripombe in opozoriti na manjkajoče nabave. S tem se zmanjša tveganje, da med letom prihaja do številnih 'nepredvidenih' manjših nabav, zaradi katerih zmanjka časa za strokovno delo, ki je zato lahko slabše kakovosti.

V letu 2001 je generalna sekretarka pisno pozvala predsednika DZ, podpredsednike, vodje poslanskih skupin in predsednike delovnih teles k posredovanju potreb in predlogov nabav za leta 2002 in 2003. Poleg predlogov poslanskih skupin in delovnih teles je predlog v imenu poslanskih skupin posredoval tudi KVIAZ. Notranjim uporabnikom pa ni bil posredovan načrt nabav po obsegu in vrstah blaga, del in storitev, ker ga službe DZ ne izdelajo v postopku načrtovanja, temveč šele ko pristopijo k oddaji javnega naročila. DZ za leta 2001, 2002 in 2003 ni izdelal celovitega načrta nabav, iz katerega bi bile razvidne količine in vrednosti predmeta naročanja, način oddaje naročila in predvideni datumi izvedbe.

Vsaka organizacijska enota DZ na svoj način načrtuje delo. Delovni načrt nam je predložil tudi oddelek za kadrovske zadeve, ki je izdelal program izobraževanja in izpopolnjevanja zaposlenih v službah DZ. Delovni načrt je vseboval vse načrtovane programe izobraževanja in izpopolnjevanja, vključno z že izbranimi zunanji izvajalci, predvideno ceno in datumi izvedbe. Takšen način načrtovanja bi lahko službe DZ prenesle kot primer dobre prakse tudi v druge organizacijske enote.

Službam DZ priporočamo, da v postopek načrtovanja še bolj aktivno vključijo vse uporabnike ter tako zberejo vse potrebe po določenem blagu in storitvah. Poleg predloga finančnega načrta naj izdelajo tudi načrt nabav po obsegu in vrstah blaga in storitev, iz katerega bo jasno razvidno, kaj in v kolikšnem obsegu se namerava nabaviti

za posameznega notranjega uporabnika. Načrt naj pošljejo vsem uporabnikom in jim s tem dajo možnost, da lahko preverijo pravilnost in popolnost podatkov.

Pri pregledu javnih naročil, ki se oddajajo vsako leto ali vsakih nekaj let z javnimi razpisi, smo ugotovili, da je bila le v enem primeru ob poteku stare pogodbe še v istem mesecu sklenjena nova pogodba. V ostalih primerih so stare pogodbe podaljševali z aneksi do zaključka novih razpisov oz. oddaj javnih naročil. Zaradi opisanega zamujanja ni bila motena oskrba, je pa takšen način tvegan, ker obstaja verjetnost, da stari dobavitelji v tistem času niso več najugodnejši.

Primer 9: DZ zamuja s postopki oddaje javnih naročil z javnimi razpisi

- Pisarniški material in čistila (nov razpis je bil objavljen 14. 12. 2001 oz. 15 dni pred potekom starih pogodb (potekle so 31. 12. 2001), nove pogodbe so bile podpisane štiri mesece prepozno, tj. 23. 4. 2002).
- Živila (sklepi o začetku oddaje javnih naročil so bili izdani 7. 2. 2002 oz. več kot mesec dni po poteku veljavnosti starih pogodb, ki so potekle 31. 12. 2001, nove pogodbe, pa so bile sklenjene v obdobju od 19. 2. 2002 do 9. 4. 2002, kar pomeni tri mesece prepozno).
- Vzdrževanje fotokopirnih strojev (novi razpis je bil objavljen šele štirinajst dni po poteku veljavnosti stare pogodbe).

DZ je pojasnil, da bodo poslej skrbniki pogodb tisti, ki bodo skrbeli za izvajanje in spremljanje posameznih pogodb tudi časovno, tako da bo objava naslednjega razpisa vsaj tri mesece pred iztekom pogodbe. Prav tako pa bo nadgradil sistem spremljanja pogodb v okolju Lotus Notes in s tem odpravil zamude pri postopkih oddaje javnih naročil.

Ocenjujemo, da je pomanjkljivo načrtovanje nabavnih aktivnosti eden od vzrokov, da nekateri postopki oddaje naročil niso bili zaključeni pravočasno. Službam DZ priporočamo, naj izdelajo navodila ali usmeritve o načinu načrtovanja posameznih vrst stroškov. Navodila za načrtovanje pomenijo tudi manjše tveganje ob kadrovskih menjavah. Priporočamo, da pristojne službe izdelajo načrt nabav in nabavnih aktivnosti po obsegu in vrstah blaga, del in storitev, po vrednosti in po načinih oddaje naročil ter te nabave tudi terminsko načrtujejo. S tem bi zagotovili pravočasno in strokovno izvedene nabave.

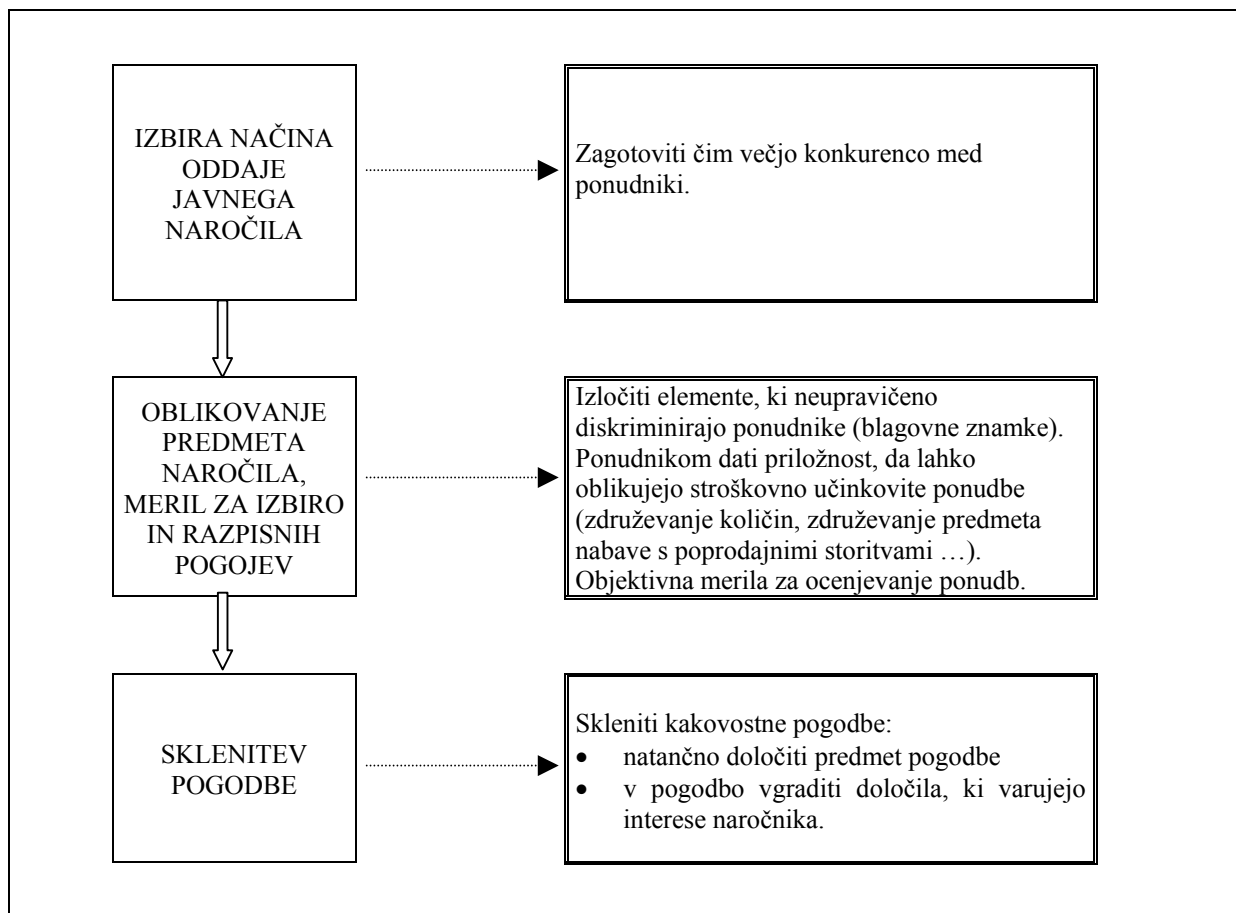
2. Ali je proces izbire dobavitelja učinkovit

Proces izbire dobavitelja se začne z izbiro načina oddaje javnega naročila. Pomembno je, da se izbere tak način, ki zagotavlja čim večjo konkurenco med dobavitelji, saj praviloma večja konkurenca pomeni ugodnejšo ceno in boljšo kakovost predmeta nabave.

Naročnik mora nato natančno in jasno opredeliti *predmet nabave, razpisne pogoje in merila za ocenjevanje*.

Ko naročnik izbere najugodnejšega dobavitelja in z njim sklene *pogodbo*, mora pri tem zagotoviti, da so v pogodbi določila, ki varujejo interese naročnika, če dobavitelj ne bi izpolnjeval svojih obveznosti.

Slika 6: Proces izbire dobavitelja



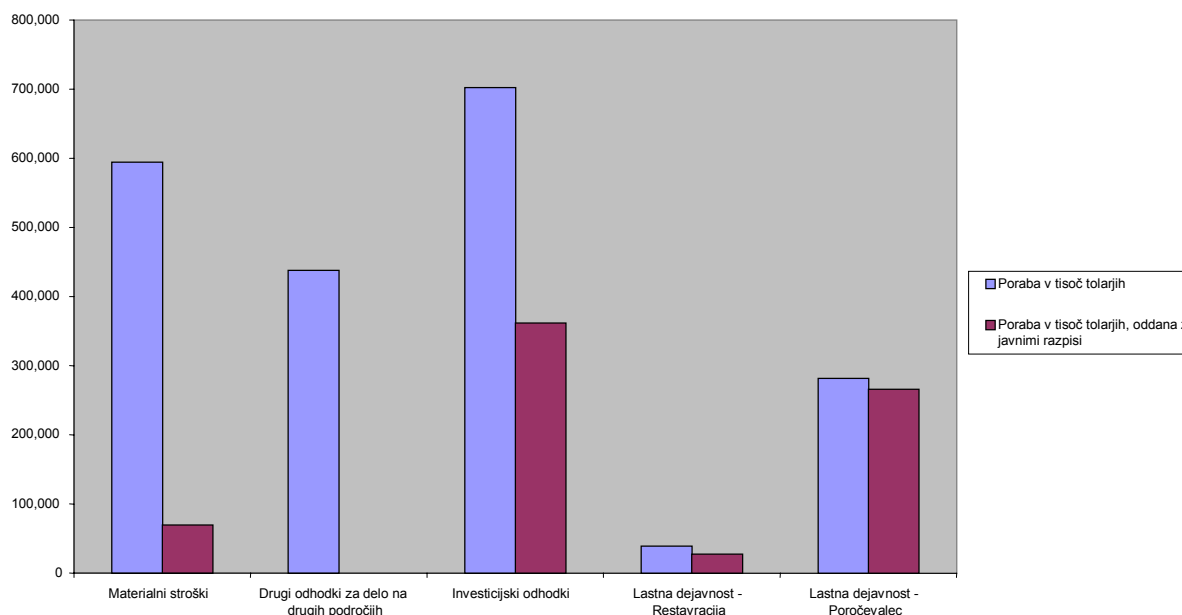
2.1 Ali je DZ zagotovil ustrezno konkurenco med ponudniki

Večje kot je število ponudnikov, večja je možnost, da se doseže ugodnejšo ceno in boljšo kakovost. Zato mora vsak naročnik skrbeti, da z načinom oddaje naročila neupravičeno ne omejuje konkurence. Javni razpis brez omejitev je tisti način oddaje, ki zagotavlja največjo konkurenco med ponudniki. Pomembno je, da se tak način oddaje uporabi kar največkrat, ne le zato, ker tako predpisuje Zakon o javnih naročilih, temveč tudi zaradi gospodarne in učinkovite porabe sredstev.

DZ oddaja javna naročila z javnimi razpisi, z zbiranjem ponudb in neposredno z naročilnicami. V letu 2001 je izvedel 9 javnih razpisov, 51 naročil male vrednosti z zbiranjem ponudb in izstavil 680 naročilnic. Del porabe sredstev pa se je nanašalo še na 29 pogodb na podlagi razpisov v preteklih letih (7 javnih razpisov).

Kot kriterij pri izbiri načina oddaje naročil je DZ upošteval ocenjeno vrednost javnega naročila. Če je bila ta višja od vrednosti, določene v Zakonu o izvrševanju proračuna (8 milijonov tolarjev brez davka na dodano vrednost), je izbral javni razpis, če pa je bila vrednost nižja, je izdal sklep o oddaji javnega naročila male vrednosti in je ponudnika izbral na podlagi zbiranja ponudb. Kadar je bila vrednost pod 1 milijon tolarjev, pa je izdal naročilnico neposredno izbranemu ponudniku.

Slika 7: Sredstva porabljena na podlagi javnih razpisov in brez njih



Vir: Podatki DZ za leto 2001.

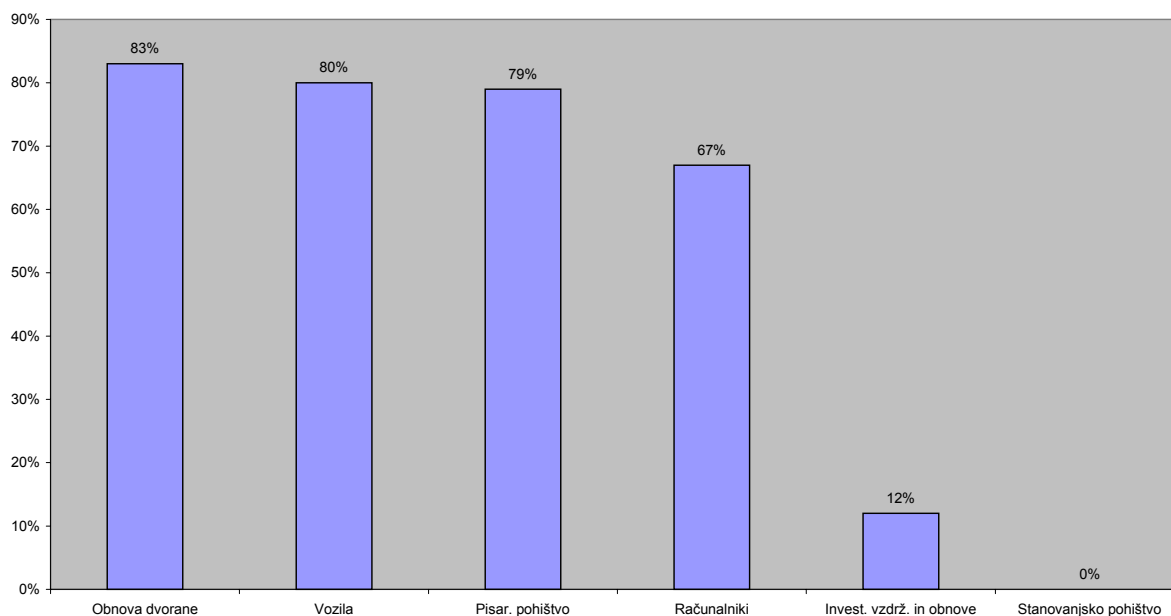
Za vsako vrsto odhodkov smo raziskali, ali so službe DZ vselej, ko bi bilo smiselno in učinkovito, oddale naročila z javnimi razpisi.

Ugotovili smo, da bi službe DZ v nekaterih primerih lahko združile več naročil skupaj (npr.: investicijsko vzdrževanje in obnove, pohištvo, oprema idr.) in jih oddale z javnim razpisom ter s tem zagotovile večjo konkurenco ponudnikov. Z združitvijo več naročil skupaj bi zmanjšale število postopkov, hkrati pa tudi povečale zanimanje ponudnikov, ki jih praviloma zanimajo večja naročila in zanje ponudijo zaradi večje količine tudi nižje cene.

2.1.1 Investicijski odhodki

DZ je v letu 2001 porabil za *investicijske odhodke* 702 milijonov tolarjev. Iz naslednje slike so razvidne nekatere vrednostno pomembnejše nabave ter deleži nabav, oddani z javnimi razpisi. Ostali del investicijskih sredstev je bil uporabljen za naročila male vrednosti z zbiranjem ponudb ali pa z naročilnicami.

Slika 8: Prikaz deležev javnih razpisov (v odstotkih) po predmetih nabav v letu 2001



Vir: Podatki DZ za leto 2001.

Ugotavljamo, da je bila poraba v večji meri realizirana na podlagi javnih razpisov, razen pri dveh sklopih predmetov nabav. V nadaljevanju opisujemo način oddaje nekaterih sklopov nabav skupaj s pojasnili DZ:

- pisarniško pohištvo in oprema: glavnino pohištva je DZ nabavil na podlagi javnega razpisa, razliko pa predstavlja predvsem nabava stolov, ki jih DZ že od leta 1999 neposredno nabavlja pri istem dobavitelju, ki pa ni bil izbran z javnim razpisom; predstavniki DZ so pojasnili, da so dobavitelja izbrali, ker so po testiranju njegovih stolov ocenili, da ti najbolj ustrezajo;
- investicijsko vzdrževanje in obnove: razkrili smo več primerov javnih naročil, ki so bila razpršena na več naročil male vrednosti (tekoče, investicijsko vzdrževanje in obnove), ali pa so bili poleg javnih razpisov izvedeni še dodatni postopki oddaj z zbiranjem ponudb (obnova dvorane).

Primer 10: Ali so bila dela in oprema za stanovanja oddana najugodnejšim ponudnikom

DZ je v letu 2001 za nabavo opreme in za vsa vzdrževalna dela v stanovanjih porabil 30 milijonov tolarjev. Pred oddajo naročil je bil opravljen ogled stanovanj in popis potrebnih del in opreme. Nato je DZ oblikoval pet sklopov naročil (zavese, preproge, vzdrževalna dela, sedežne garniture, postelje) in vsakega posebej oddal kot naročilo male vrednosti, z zbiranjem ponudb. Za vsak sklop je pozval le po dva ponudnika, od tega je bil en ponudnik pozvan za štiri in en za dva sklopa. Za zavese in preproge za stanovanja je pozval iste ponudnike kot za zavese in preproge v poslovnih prostorih.

Ocenjujemo, da je pri takšnem načinu oddaje obstaja tveganje, da se zaradi razmeroma ozkega kroga ponudnikov ponudniki med seboj dogovarjajo in sporazumno razdelijo naročila.

DZ bi lahko v več primerih javna naročila oddal z javnim razpisom in v okviru razpisa oblikoval več sklopov. S tem bi omogočil sodelovanje vseh zainteresiranih ponudnikov. Večja konkurenca pa praviloma pomeni nižjo ceno in boljšo kakovost.

Kot primer dobre prakse ocenjujemo izvedbo prve faze omejenega postopka za izvajanje investicijskega vzdrževanja (po sklopih) konec leta 2001, s čimer so službe DZ pripravile ustrezne pogoje za odpravo očitane pomanjkljivosti o zagotavljanju ustrezne konkurence.

2.1.2 Materialni stroški

V letu 2001 je bilo le 12 odstotkov vrednosti za blago in storitve (v okviru *materialnih stroškov*) oddanih z javnimi razpisi. Vzrok za tako nizek delež je razmeroma visok delež stroškov energije, vode, komunalnih storitev in komunikacij, za katere javni razpisi niso potrebni niti smiselni, ker se tovrstna naročila oddajajo organizacijam, ki imajo izključno pravico opravljanja takih storitev.

2.1.3 Drugi odhodki za delo na drugih področjih

Drugi odhodki za delo na drugih področjih v znesku 438 milijonov tolarjev so bili v celoti izplačani neposredno poslancem kot povračila stroškov ali pa so bili oddani neposredno izbranim izvajalcem.

V nadaljevanju opisujemo primer naročila, za katerega DZ ni zagotovil konkurence med ponudniki, zato ni mogoče potrditi, da je bil izbran najugodnejši ponudnik.

Primer 11: Ali so bile letalske vozovnice nabavljene pri najugodnejšem dobavitelju

DZ je v letu 2001 realiziral več kot 50 milijonov tolarjev za nakup letalskih vozovnic za prevoze v tujino dobavitelju, ne da bi predhodno izvedel javni razpis in s tem zagotovil izbiro najugodnejšega ponudnika.

Med izvajanjem revizije nas je DZ obvestil, da strokovne službe pripravljajo osnutek javnega naročila za nabavo letalskih kart.

2.1.4 Lastna dejavnost

Večji del nabav v okviru lastne dejavnosti v letu 2001 je DZ oddal z javnimi razpisi. Nabave so potekale po pogodbah, sklenjenih na podlagi javnih razpisov iz leta 1999. Konec leta 2001 so pogodbe za živila potekle, DZ pa ni pravočasno začel novega postopka javnega razpisa, temveč je v letu 2002 namesto razpisa izvedel pet postopkov oddaje naročil. Vsa živila je razdelil na pet sklopov in vsak sklop oddal kot samostojno naročilo male vrednosti, čeprav je vrednost vseh nabavljenih živil v letu 2001 znašala skoraj 40 milijonov tolarjev.

Službe DZ so pojasnile, da so se na podlagi analize dveh izvedenih javnih naročil za živila v letih 1998 in 1999 odločile, da naročila oddajo z zbiranjem ponudb po posameznih segmentih, saj so na obeh razpisih prejele več ponudb za posamezne segmente, niso pa prejele več ponudb za celotno naročilo.

Službe DZ naj zaradi pridobivanja čim bolj ugodnih pogojev za dobavo živil, ponovno pretehtajo uporabo odprtega oz. omejenega postopka pri oddaji tovrstnih naročil.

2.2 Ali službe DZ ustrezno oblikujejo predmet naročila, razpisne pogoje in merila

V razpisni dokumentaciji mora naročnik natančno in jasno opredeliti predmet naročila, pogoje, ki jih zahteva za izvedbo naročila, navesti merila, s katerimi bo ocenjeval predložene ponudbe, in opredeliti način njihove uporabe, s čimer vse potencialne ponudnike vnaprej seznanj s ključnimi elementi pri ocenjevanju ponudb in izbiranju najugodnejše ponudbe.

Pomembno je, da naročnik jasno in natančno opredeli lastnosti predmeta naročila, da pa le-te ne priredi določenemu dobavitelju ali blagovni znamki, saj na ta način sam sebi omejuje komercialno svobodo, česar se zaveda tudi pozvani ponudnik, ki zato ni motiviran, da bi ponudil dodatne ugodnosti.

Razkrili smo več primerov naročil male vrednosti, v katerih so bili predmeti nabave že vnaprej opredeljeni z blagovno znamko (svetila, fotokopirni stroj, tiskalniki, zavese, stoli). Službe, ki so naročale in hkrati kupovale omenjene predmete, so navedle več vzrokov za očitane pomanjkljivosti, ki pa njihove odločitve le pojasnjujejo, ne vplivajo pa na našo ugotovitev, da je DZ s takšnim načinom onemogočil konkurenco, in zato ni mogoče potrditi, da so navedene nabave najugodnejše.

Razkrili smo tudi dva primera javnih razpisov, ko so službe DZ v javnem razpisu vnaprej natančno določile blagovno znamko predmeta nabave (papir, svetila). Pojasnili so nam, da na ta način zagotavljajo kakovost. V nadaljevanju podrobneje opisujemo primer nabave papirja.

Primer 12: Ali DZ zagotavlja najugodnejšo nabavo papirja

DZ mesečno porabi okrog 4,5 tone papirja, od tega približno polovico za fotokopiranje in tiskalnike (vrednost nabav skupaj 34 milijonov tolarjev v letu 2001). V letu 1999 je DZ zahteval v javnem razpisu natančno določeno blagovno znamko papirja in izbral ponudnika, ki je ponudil tovrstni papir po najnižji ceni. Iz ene od ponudb je DZ lahko ugotovil, da na trgu obstajajo tudi druge vrste papirja enake kakovosti, z nižjo ceno, kljub temu pa se ni temu primerno odzval, ko je izbrani ponudnik že po nekaj mesecih po sklenitvi pogodbe zamenjal vrsto papirja in dvignil ceno za 37 odstotkov. Konec leta 2001 je pogodba potekla, nov razpis pa je že potekal. Za isto znamko papirja je prejel štiri ponudbe, eden od ponudnikov je bil tudi dotedanji dobavitelj, ki je ponudil sicer isto ceno, po kateri je tudi dobavljal papir, ker pa je bila njegova cena za okrog 15 odstotkov višja od cen drugih ponudnikov, ni bil ponovno izbran. Iz opisanega je razvidno, da je DZ nabavljal papir od dobavitelja, ki je bil za 15 odstotkov dražji od ostalih ponudnikov.

DZ je pojasnil, da je dobavitelj dokazoval, da je proizvajalec papirja prenehal proizvajati zelen tip papirja in ponudil papir še boljše kvalitete ter s tem opravičeval dvig cen.

DZ naj zagotovi ustrezne strokovne podlage, s katerimi bo dokazoval potrebnost določenega tipa oz. blagovne znamke pri izvajanju nalog DZ. Vsa tovrstna naročila naj oblikuje čim bolj celovito in v skladu s predpisi o javnem naročanju.

Za zagotavljanje najugodnejših nabav je ključnega pomena tudi količina oz. obseg dela, ki se oddaja. Praviloma ponudniki ponudijo ugodnejše pogoje, če gre za večja naročila ali če so ta celovito zasnovana, saj tako lahko izdelajo stroškovno učinkovitejšo ponudbo. V DZ namenjajo temu dejstvu premalo pozornosti in v nekaterih primerih predmeta naročila ne oblikujejo celovito. V reviziji smo razkrili nekaj primerov naročil, ki bi jih DZ lahko celoviteje zasnoval:

- pri nabavah blaga, ki se sukcesivno naročajo vse leto (izbor izdelkov preozek in količine preizke),
- pri nabavi in servisiranju fotokopirnih strojev (skupna oddaja naročila - vzorčna dokumentacija servisa skupnih služb vlade),
- elektroinstalacije idr.

Priporočamo, da DZ posebno pozornost nameni oblikovanju predmeta javnega naročila. Pomembno je, da DZ preveri vse možnosti združevanja naročil po predmetih in storitvah. S tem se zmanjša število postopkov, kar omogoča prihranek časa in stroškov.

Ključnega pomena za pridobitev najugodnejše ponudbe so razpisni pogoji in merila za ocenjevanje ponudb. Z njimi naročnik opredeli, kateri elementi ponudbe so nujni in kateri so predmet ocenjevanja, da lahko ponudbe med sabo primerja. Merila so odraz ciljev naročil, z njimi naročnik opredeli prioritete. Če merila ne temeljijo na resničnih potrebah naročnika ali če niso natančno določena, ni mogoče trditi, da je bil najbolje ocenjeni ponudnik tudi dejansko najugodnejši za zadovoljitev potreb. V nadaljevanju navajamo nekatere odkrite pomanjkljivosti pri opredelitvi meril in pogojev, ki so onemogočile oz. otežile izbiro najugodnejše ponudbe:

- Pri pregledu razpisov, ki so bili v letu 2001 še veljavni, smo ugotovili, da so službe DZ v preteklih letih (1999, 2000) v nekaterih primerih uporabile za merilo 'dodatne ugodnosti', pri tem pa niso vnaprej določile, kaj je dodatna ugodnost. Pri pregledu zadnjih razpisov smo ugotovili, da je navedeno pomanjkljivost odpravil.
- V razpisu za oddajo gradbeno-obrtniških del v letu 2000 so službe DZ navedle merila in maksimalno število točk, niso pa določile načina izračunavanja števila točk po posameznem merilu. Pomanjkljivost so odkrile šele, ko so ponudbe prispele, zato so naknadno določile način izračunavanja.
- V razpisu za nabavo avtomobilov po sistemu 'staro za novo' so protislovno opredelile zahtevane tehnične lastnosti in merilo za ocenjevanje (celovitost ponudbe), poleg tega pa niso omejile števila točk za merilo 'dodatne ugodnosti'. Primer je podrobneje opisan v nadaljevanju.

Primer 13: Kakšne avtomobile potrebuje DZ

Službe DZ so v letu 2001 izvedle javni razpis za nakup petih avtomobilov, vključno s prodajo starih avtomobilov. Predmet razpisa je bil 'nakup 5 osebnih vozil z bencinskim motorjem prostornine do 1800 kubičnih centimetrov'. V razpisni dokumentaciji so službe DZ opredelile tehnične in druge zahteve za izvedbo naročila, merila za ocenjevanje ponudb ter njihov način uporabe.

Med tehničnimi zahtevami so navedle 15 tehničnih lastnosti, ki jih morajo imeti ponujena vozila. Med merili pa so opredelile merilo 'celovitost ponudbe' in dopustile možnost, da se ocenjujejo ponudbe, ki ne izpolnjujejo zahtevanih lastnosti:

- ponudba, ki v celoti izpolnjuje zahtevane tehnične lastnosti (3 točke)
- ponudba, ki odstopa od zahtev do 2 elementov (2 točki)
- ponudba, ki odstopa od zahtev do 4 elementov (1 točka)
- ponudba, ki odstopa od zahtev v več kot 4 elementih (0 točk).

Takšno, protislovno opredelitev zahtevanih tehničnih lastnosti in merila, ki dopušča, da se ponudbe, ki odstopajo od zahtevanih tehničnih lastnosti, ocenjuje z nižjim številom točk, in se jih ne izloči, ocenjujemo kot neustrezno, saj naročniku ne omogoča pridobitev določenega predmeta naročila po najugodnejši ceni. Pogoj za pridobitev ustreznih ponudb in izbiro najugodnejše je jasna in nedvoumna opredelitev zahtevanih tehničnih lastnosti ter meril, ki se smiselno nanašajo na predmet naročila.

Službe DZ tudi niso opredelile maksimalnega števila točk za vsa merila: za merilo 'dodatne ugodnosti', so navedle, da ponudnik, ki ponudi višjo ceno od izračunane vrednosti rabljenih vozil, dobi za vsakih dodatnih 100.000 tolarjev 2 točki. Najvišja možna vsota točk vseh drugih meril je bila 13.

Priporočamo, da DZ bolj natančno opredeli zahteve glede tehničnih lastnosti avtomobilov, pri tem si lahko pomaga z izkušnjami drugih proračunskih uporabnikov, ki pogosteje nabavljajo avtomobile.

2.3 Ali so pogodbeni določila ustrezna

Na podlagi ocenjevanja ponudb naročnik izbere izvajalca in z njim sklene pogodbo. Zagotoviti mora, da pogodba natančno določa predmet naročila ter pravice in obveznosti obeh pogodbenih partnerjev. Za naročnika je predvsem pomembno, da v pogodbo vgradi določila, ki ščitijo njegove interese ves čas trajanja pogodbe ter zagotavljajo izpolnjevanje pogodbenih določil.

Za presojo kakovosti pogodb smo na vzorcu pogodb, sklenjenih v letih 2001 in 2002, ugotavljali, ali imajo

- natančno določen predmet pogodbe in vrednost (cene),
- natančno določen rok izvedbe, dobave,
- pogodbeno kazen, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil,
- garancijo za izvedbo pogodbenega predmeta ,
- pooblaščenega predstavnika naročnika zadolženega za spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodbe, ob upoštevanju specifičnosti predmeta posamezne pogodbe.

Pregledali smo 92 pogodb in ugotavljali

- koliko pogodb vsebuje natančno opredeljeno določilo,
- koliko pogodb določilo vsebuje, vendar ni natančno opredeljeno in
- koliko pogodb določila ne vsebuje.

Rezultati so razvidni v tabeli 2.

Tabela 2: Pogodbena določila v pogodbah DZ

	Natančno določen predmet pogodbe ter vrednost (cena)	Natančno določena dobavni in izvedbeni rok (z vidika naročnika)	Določena pogodbena kazen, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil	Dogovorjena jamstva, garancije	Določitev pooblaščenih oseb naročnika, za nadzor nad izvajanjem pogodb
Pogodba določilo vsebuje	83	78	24	62	49
Pogodba določilo vsebuje, vendar ni natančno opredeljeno	9	13	1	15	0
Pogodba določila ne vsebuje	0	1	67	15	43
Skupaj	92	92	92	92	92

Vir: Pogodbe DZ za leto 2001.

Primer 14: Pomanjkljive pogodbe

- *Pogodba iz leta 2001 za opravljanje pranja, čiščenja in vzdrževanja tekstilnih, talnih oblog in senčil v objektih DZ je obsegala le splošen popis opravil brez natančnega popisa del, površin ... Poleg tega tudi ni vsebovala roka opravil, pogodbene kazni, garancij ter imena pooblaščenih oseb iz služb DZ za nadzor.*
- *Pogodba iz leta 2001 za opravljanje manjših nujnih vzdrževalnih in hišniških del za potrebe naročnika je imela pomanjkljivo opredeljen predmet pogodbe, poleg tega tudi ni vsebovala pogodbene kazni ter imena pooblaščenih oseb iz služb DZ za nadzor.*
- *Pogodbi iz leta 2001 za izdelavo projektov pohištva za prostore DZ nista imeli opredeljenih določil o pogodbeni kazni, garancijah in imena pooblaščenih oseb iz služb DZ za nadzor.*

Ugotovili smo, da v pogodbah najpogosteje manjka določilo o pogodbeni kazni, če izvajalec ne izpolni pogodbenih obveznosti. Službe DZ so navedle to določilo le v pogodbah za enkratne nabave višjih vrednosti (nakup stanovanja, avtomobilov idr.), ne vsebujejo pa ga pogodbe za sukcesivno dobavljanje blaga in večina pogodb, ki so jih službe DZ sklenile neposredno oz. z zbiranjem ponudb.

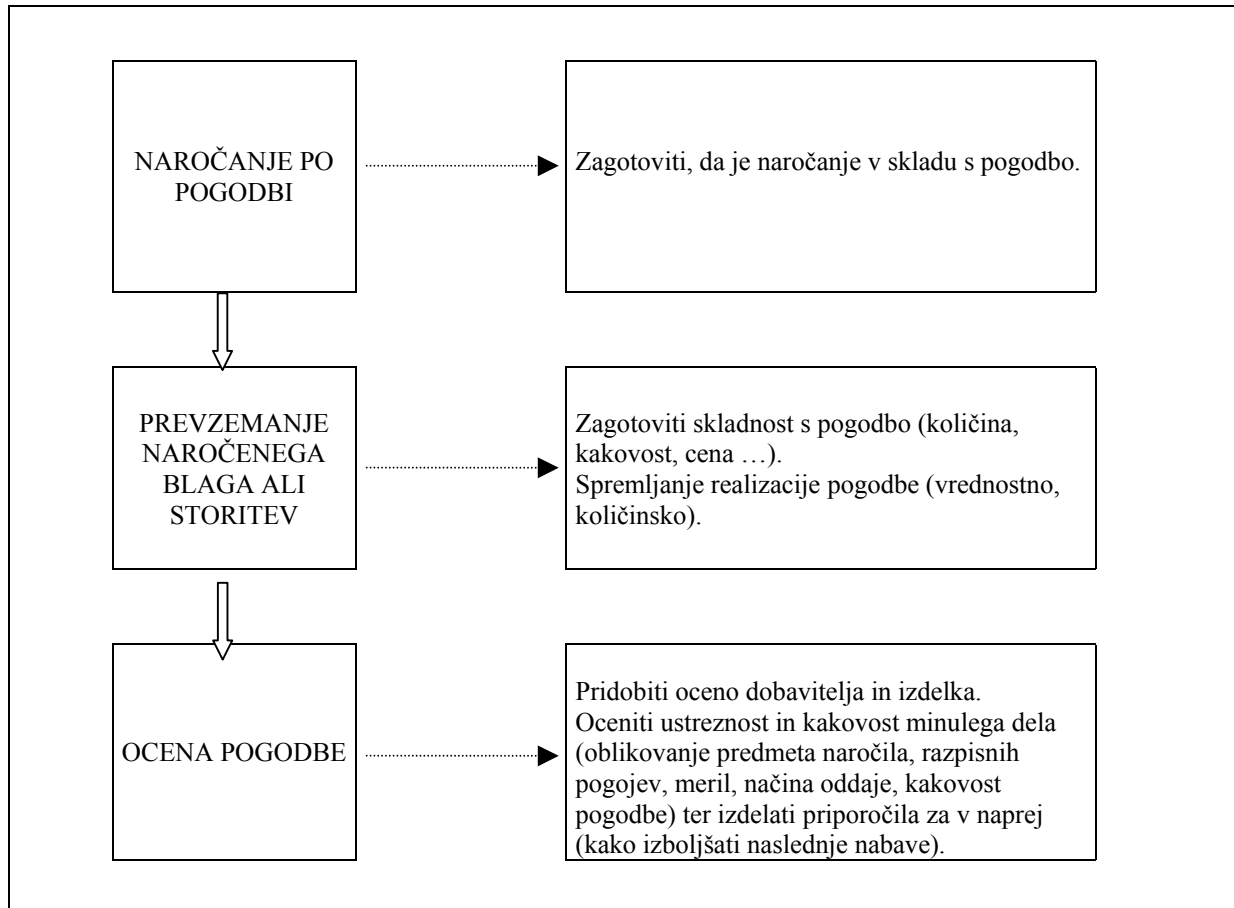
Priporočamo, da službe DZ v vseh pogodbah (kjer je to smiselno glede na vrednost in predmet) določijo ustrezne instrumente zavarovanja izpolnitve pogodbenih obveznosti (npr.: pogodbeno kazen) in s tem zagotovijo večjo verjetnost in pravočasnost izpolnitve pogodbenih obveznosti ter utrditev pogodbene discipline.

3. Ali je proces upravljanja pogodb učinkovit

Po sklenitvi pogodb se postopek nabave še ne konča. Pomembno je, da naročnik spremlja pogodbe ves čas izvajanja. Pri tem mora zagotavljati predvsem učinkovit *nadzor nad izvajanjem pogodb, spremljati vrednostno in količinsko realizacijo pogodb, in ko pogodba poteče, opraviti analizo, s katero se oceni izvajanje pogodb ter predlaga izboljšave za*

naslednje nabave. Upravljanje pogodb mora biti dinamičen proces, ki gradi na preteklih izkušnjah in nenehno teži k oblikovanju učinkovitejšega sistema nabav.

Slika 9: Proces upravljanja pogodb



3.1 Ali je naročanje blaga ali storitev v skladu s pogodbo

Pomembno je, da je v proces nabave vgrajen nadzor nad izvajanjem vseh pogodb, tako za pogodbe za nakup opreme, še posebej pa za pogodbe, katerih predmet ni le enkratna dobava blaga, temveč se dobave izvajajo dnevno, tedensko oz. mesečno in gre za dolgotrajen odnos z dobaviteljem. Pri takšni vrsti pogodb je pomembno zagotoviti, da se naročajo le izdelki, za katere sta se stranki dogovorili s pogodbo in so bili predmet javnega naročila oz. predmet ponudb, ki so se ocenjevale za izbiro najugodnejšega dobavitelja.

Da bi preverili, ali se naročajo in kupujejo le izdelki ali storitve, ki so v skladu s predmetom oz. vsebino pogodbe, smo izbrali vzorec računov in opravili preveritve. V vzorec smo zajeli več računov za opremo in za sukcesivne dobave blaga in storitev.

Medtem ko smo na vzorcu računov za enkratne predmetne dobave ugotovili, da so računi v skladu s pogodbami, pa smo na vzorcu računov za sukcesivne dobave blaga in storitev odkrili, da se naročajo številni izdelki, za katere se stranki nista dogovorili s pogodbo. Na vzorcu petih naročil za pisarniški material iz pet različnih mesecev v letu 2001 smo ugotovili, da je

bil od 71 naročenih izdelkov le 1 izdelek v skladu s pogodbo. Neskladja smo razkrili tudi pri naročilih za živila, čistila, papirno konfekcijo, tonerje in barve za tiskarno, material za tiskarno in papir.

V vzorec smo zajeli tudi račune za vzdrževanje informacijske tehnologije, pri katerih pa smo ugotovili, da so se naročale izključno storitve, dogovorjene s pogodbo.

Na podlagi razgovorov in pojasnil služb DZ ocenjujemo, da sta glavna vzroka za opisana neskladja neupoštevanje pogodb in pomanjkljivo opredeljen predmet nabave. Če je s pogodbo dogovorjen razmeroma ozek izbor izdelkov ali pa so le-ti nedoločno opredeljeni, obstaja veliko tveganje, da izbor izdelkov, ki se naročajo, presega izbor izdelkov v pogodbi. Ko je DZ v letu 1999 oddajal javna naročila za pisarniški material, čistila, živila, material za tiskarno, vzdrževanje fotokopirnih strojev ipd., je v predmetu pogodbe navedel le nekatere reprezentativne izdelke, med izvajanjem pogodbe pa so se naročali tudi drugi izdelki iz izbora pogodbenega dobavitelja, za katere pa cena ni bila vnaprej dogovorjena in tudi ne fiksna, čeprav je bil to eden od razpisnih pogojev.

Primer 15: Naročanje pisarniškega materiala

V razpisu in pogodbi je bilo navedenih 17 izdelkov, in samo za te je bila dogovorjena cena, v pogodbi pa se ni predvidela nabava tudi drugih izdelkov iz izbora ponudnika in zato tudi ne cena. Dejansko je DZ nabavljal 250 različnih vrst izdelkov. Na primeru registratorjev smo ugotovili, da je bila s pogodbo dogovorjena ena vrsta registratorjev, in sicer po ceni 324 tolarjev. Dejansko je DZ naročal in nabavljal 14 vrst različnih registratorjev, ki pa niso bili obračunani po ceni iz pogodbe (npr.: cena za registrator v februarju 2001 – 586 tolarjev).

Ugotovili smo, da so službe DZ v letu 2001 v nekaterih primerih naročale in prevzemale izdelke, ki niso bili predmet ponudbe oz. pogodbe, zato obstaja tveganje, da pogodbeni dobavitelj za te izdelke ni bil najugodnejši, saj ni nobenega zagotovila, da ne bi bil kateri od ostalih ponudnikov, ki so bili vključeni v postopek oddaje javnega naročila, za te izdelke ugodnejši.

V letu 2002 je DZ sklenil nekatere nove pogodbe za stalne nabave blaga in storitev in v njih opredelil širši izbor izdelkov. V pogodbah je tudi opredelil, da za blago, ki ni navedeno v pogodbi, veljajo cene po ceniku dobavitelja. Ocenjujemo, da se je s takšnim ravnanjem zmanjšalo tveganje za naročanje izdelkov izven pogodbenega okvira.

3.2 Ali v DZ deluje učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb

Naročanju blaga in storitev sledi prevzem naročenega blaga ali storitve. Za naročnika je predvsem pomembno, da dobavitelj dobavi blago ali opravi storitev v dogovorjeni količini in kakovosti, da to izvede v dogovorjenem roku in po dogovorjeni ceni. Zgodi se lahko, da dobavitelj obračuna nepravilne cene ali količine, blago dobavi prepozno ali pa dobavljeno blago ni kakovostno ipd. Zato mora vsak naročnik zagotoviti učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodbe. Pomembno je, da se za vsako pogodbo določi, kdo je odgovoren za nadzor nad izvajanjem posameznih pogodbenih določil. Nadzor mora biti pravočasen, predvsem pa učinkovit, kar pomeni, da ne le odkriva odstopanja, temveč jih tudi preprečuje. Učinkovit nadzor zagotavlja smotno porabo sredstev, saj preprečuje naročanje blaga, del in storitev, ki ni bilo oddano najugodnejšemu ponudniku.

V pogodbah, v katerih je predmet investicijsko vzdrževanje objektov, je pogodbeni nadzor najbolj zahteven. Takšne pogodbe so tudi najbolj tvegane, saj se pogosto izkaže, da so potrebna dodatna dela, kar pomeni, da je zelo pomemben strokovni nadzor, ki je sposoben presoјati upravičenost le-teh. Če v organizacijski enoti ni ustreznega kadra za opravljanje nadzora nad zahtevnejšimi deli, je smiselno, da se nadzor odda zunanjemu izvajalcu, ki se lahko bolj suvereno pogaja z izvajalcem del, predvsem ko gre za dodatna dela, ki niso bila predvidena s pogodbo.

Na izbranih primerih nabav smo preverjali, ali je bil zagotovljen ustrezen strokovni nadzor nad opravljenimi deli. Ugotovili smo, da DZ v večini zahtevnejših primerov nabav nadzor oddaja zunanjim izvajalcem, kar ocenjujemo kot potreben strošek glede na omejeno število in strokovno usposobljenost zaposlenih. Pri tovrstnem odločanju, ali narediti sami ali oddati naročilo, je zelo pomembno, da se pravilno ocenijo strokovne in logistične sposobnosti razpoložljivega kadra. Glede na to, da je veljavna sistemizacija delovnih mest še iz leta 1997, v naslednjih letih pa se je obseg nepremičnin, s katerimi upravlja DZ bistveno povečal (stanovanja), bi morali ponovno preveriti, ali je sistemizacija še ustrežna, tako glede števila kot tudi glede izobrazbene strukture. Če kadrovska zasedba ne more obvladovati obsega dela, obstaja veliko tveganje, da se zaradi pomanjkljivega ali strokovno neustreznega nadzora dela slabo opravljajo ali dražje plačujejo.

Ugotovili smo, da službe DZ niso izvajale popolnega nadzora nad vzdrževalnimi deli in dobavo opreme za poslanska stanovanja. Službe DZ s svojo kadrovsko zasedbo niso zmogle opraviti celovitega nadzora.

V učinkovito upravljanje pogodb sodi tudi spremljanje količinske, kakovostne in vrednostne realizacije pogodb, predvsem je to pomembno pri pogodbah, katerih predmet ni le enkratna dobava blaga, temveč se dobave izvajajo dnevno, tedensko, mesečno in gre za dolgotrajen odnos z dobaviteljem. Podatki, ki se pridobijo s spremljanjem pogodb, so podlaga ne le za poznavanje, analiziranje in racionalizacijo porabe, temveč tudi za čim bolj pravilno opredelitev količine predmeta javnega naročila, ko se po poteku pogodbe začne nov postopek izbire najugodnejšega dobavitelja. Pomembno pa je spremljati tudi veljavnost pogodb, saj se le na ta način lahko pravočasno pristopi k novemu postopku oddaje naročila.

Pri pregledu pogodb in druge dokumentacije smo ugotovili, da se v službah DZ sistematično spremljanje vrednostne in količinske nabave po posameznih pogodbah ne izvaja. Poleg tega tudi ne obstoji enotna evidenca, ki bi bila popolna, kar pomeni, da ni mogoče na enem mestu dobiti podatka o skupnem številu vseh sklenjenih pogodb ali vseh veljavnih pogodb ter o njihovi realizaciji, datumu poteka, o skrbnikih pogodb idr. Vsaka organizacijska enota si sama določi, ali bo vodila evidenco pogodb, kaj bo evidenca zajemala in kako bo spremljala tekoče izvajanje pogodb. Z internimi navodili ni predpisana niti obveznost evidentiranja, niti spremljanja pogodb, navodila le obvezujejo skrbnike pogodb, da nadzirajo izvajanje pogodb. Urejene evidence so podlaga za spremljanje izvajanja pogodbe, za pravočasen pristop k sklenitvi nove pogodbe, za izdelavo razpisne dokumentacije in za večjo transparentnost dela odgovornih oseb. Ocenjujemo, da je za učinkovito vodenje nabave to nezadostno oz. pomanjkljivo.

V večini primerov nadzor nad kakovostjo, količinami in cenami opravljajo vodje oddelkov v okviru sektorjev. Pojasnili so nam, da so jih za te naloge ustno zadolžili odredbodajalci, ne da bi jim za to dali kakšna pisna navodila za delo.

Ugotovili smo tudi, da v DZ premalo pozornosti namenjajo internim izobraževanjem oseb, ki niso na vodstvenih mestih, so pa vključene v proces nabave (naročajo blago, prevzemajo in opravljajo kakovosten in količinski nadzor, pregledujejo pravilnost računov, izvajajo postopek reklamacije in komunicirajo z zunanjimi dobavitelji idr.). Iz tega dejstva sledi naša ocena, da v takih primerih obstoji veliko tveganje, da nadzor ni ustrezno opravljen.

Ocenjujemo, da DZ ne zagotavlja vselej popolnega nadzora nad izvajanjem pogodb in priporočamo, da pretehta možnosti o zagotovitvi ustrezne kadrovske zasedbe. DZ naj vzpostavi ustrezno evidentiranje pogodb ter zagotovi količinsko, kakovostno in vrednostno spremljanje realizacije po pogodbah. DZ bi moral skrbeti za stalno strokovno izpopolnjevanje skrbnikov pogodb, bolj natančno bi moral določiti njihove pristojnosti in odgovornosti ter izdelati navodila oz. smernice; s tem bi povečal učinkovitost nadzora nad izvajanjem pogodb, hkrati pa bi zagotovil kakovost dela tudi, kadar pride do zamenjave kadrov.

3.3 Ali skrbniki pogodb pripravljajo poročila z analizo in oceno poteka pogodb

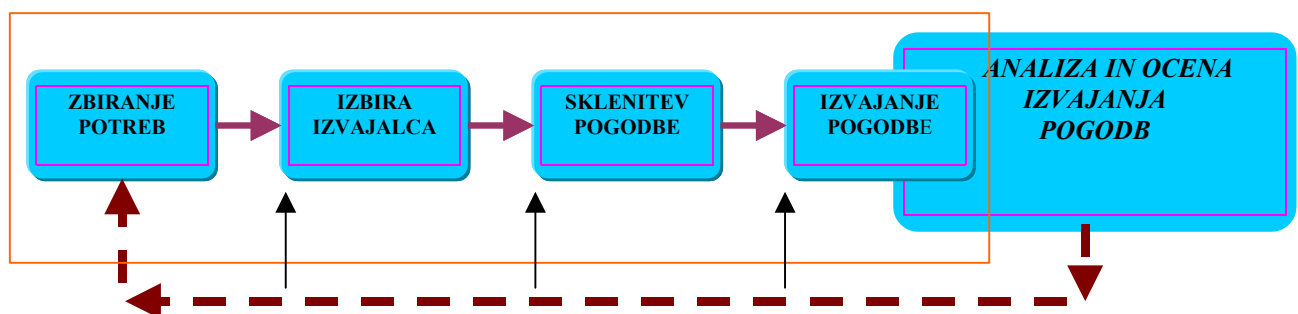
Iz razgovorov in pregledovanja predpisov ter dokumentacije v zvezi s posameznimi pogodbami smo ugotovili, da službe DZ ne izdelujejo pisnih poročil in ocen o izvajanju pogodb. Ker službe sistematično ne spremljajo izvajanja vseh pogodb, nimajo informacij o tem, ali so uporabniki zadovoljni s kvaliteto ali funkcijami predmeta nabave.

V večini primerov pristojne organizacijske enote niso edini uporabnik nabavljenega blaga ali storitev, temveč se kot uporabniki pojavljajo vse ostale organizacijske enote in poslanske skupine ter delovna telesa. Za zagotavljanje učinkovitega upravljanja bi torej skrbnik pogodbe moral od uporabnikov pridobiti informacije o izvajanju pogodbe, in sicer tako o dobrih kot tudi o slabih straneh dobavitelja in blaga ali storitve, da lahko izdelava poročilo o uspešnosti izvajanja pogodbe ter oceni dobavitelja in blago oz. storitev. Poročilo bi moralo vsebovati tudi predloge za morebitne spremembe oz. izboljšave naslednjih nabav.

Ugotovili smo, da kadrovski oddelek po vsakem izobraževanju anketira udeležence izobraževanja, da ocenijo ustreznost programa in izvajalca. Ocenjujemo, da je to dober način in da bi lahko razmislili, kako bi ga prenesli tudi na druge pogodbe.

Priporočljivo bi bilo, da DZ v postopek nabave vgradi analizo in oceno izvajanja pogodb, vključno s predlogi za izboljšavo naslednjih nabav (slika 10).

Slika 10: Postopek nabave in upravljanje pogodb



Dobro upravljanje pogodb je pomembno za učinkovitejše vodenje celotnega postopka nabave - od zbiranja potreb do izbire izvajalca in do izvedbe pogodbe, pa tudi za zagotavljanje učinkovitega nadzora. Le z učinkovitim upravljanjem pogodb lahko DZ pridobi nujno potrebno znanje in izkušnje glede potreb uporabnikov, bolje spozna pogodbene partnerje in tudi tržne razmere ter pridobi izkušnje glede izvajanja pogodb. Priporočamo, naj skrbniki pogodb večje vrednosti ali takšnih, ki trajajo daljše obdobje, po izteku njene veljavnosti izdelajo pisno poročilo z oceno o izvedbi pogodbe. Službe DZ bi morale oceniti izvajanje pogodb in na tej podlagi izdelati strategijo javnega naročanja za ključne skupine nabav.

DZ je pojasnil, da že pripravlja osnutek postopka nabav in upravljanja pogodb, ki ga bo uveljavil z letom 2003. Za spremljanje in učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb pa je DZ pripravil obrazce pisnih pooblastil za naročanje blaga in storitev, kontrolo dobavljenega materiala oz. opravljenih storitev, kontrolo odredbe za plačilo (nakazilo s prilogami) ter za skrbnika pogodbe.

III. POVZETEK UGOTOVITEV, MNENJE IN PRIPOROČILA

1. Povzetek ugotovitev

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, ali je sistem nabave v DZ učinkovit. Da bi pridobili odgovor na vprašanje, smo postavili tri podvprašanja. V nadaljevanju povzemamo ključna revizijska razkritja za vsako podvprašanje. Na podlagi razkritij smo oblikovali mnenje in priporočila.

Revizijska razkritja vprašanja 1

Ali je proces ugotavljanja potreb učinkovit

Službe DZ nimajo dovolj ustrezno dokumentiranih strokovnih podlag, na podlagi katerih bi lahko presojale upravičenost porabe sredstev. Službe DZ nimajo opredeljenih normativov oz. standardov za posamezno vrsto opreme (značilnosti in opremljenost stanovanj, računalniki, tiskalniki), kar dodatno otežuje presojanje upravičenosti nabav. Izdelanih tudi nimajo kriterijev za izbiro prednostnih nalog oz. tudi ne večletnega seznama obnovitvenih del ter del investicijskega vzdrževanja po prioriteten vrstnem redu. Odkrili smo nekatere investicije, za katere so se sredstva načrtovala brez ustreznih strokovnih podlag. Službe DZ niso niti za leto 2001 niti za leti 2002 in 2003 izdelale celovitega načrta javnih naročil in nabavnih aktivnosti za njihovo izvedbo. Ocenili smo, da je bilo pomanjkljivo načrtovanje eden od vzrokov, da službe nekaterih postopkov oddaje javnih naročil niso zaključile pravočasno in so zato podaljševale pogodbe s starimi dobavitelji, čeprav je obstajala verjetnost, da v tistem času na trgu niso bili več najugodnejši.

Revizijska razkritja vprašanja 2

Ali je proces izbire dobavitelja učinkovit

Službe DZ v nekaterih primerih niso zagotovile celovite zasnove predmeta javnega naročila, ustreznega načina oddaje, s katerim bi zagotavljale večjo konkurenco ponudnikov ter niso

ustrezno opredelile meril oz. načina njihove uporabe za ocenjevanje ponudb. Zato ni bilo mogoče potrditi, da so bila javna naročila vselej oddana najugodnejšim ponudnikom, sredstva pa gospodarno in učinkovito porabljena.

Z revizijo smo razkrili nekatere pogodbe, za katere smo ocenili, da niso vsebovale ustreznih instrumentov zavarovanja izpolnitve pogodbenih obveznosti ter utrditve pogodbene discipline.

Revizijska razkritja vprašanja 3

Ali je proces upravljanja pogodb učinkovit

Službe DZ pogodb za sukcesivne nabave blaga in storitev niso naročale le izdelkov dogovorjenih v pogodbah. Prav tako niso izvajale popolnega nadzora nad vsemi pogodbami.

Z revizijo smo ugotovili, da službe DZ ne ocenjujejo oz. analizirajo pogodb v zadostni meri, s tem pa tudi ne zagotavljajo, da bi prenašali izkušnje pri preteklih nabavah v postopke novih nabav.

2. Mnenje

V reviziji smo ugotovili, da bi DZ lahko izboljšal nabavni sistem, da bi postal bolj učinkovit.

3. Priporočila

DZ naj zagotovi ustrezne strokovne podlage za ugotavljanje potreb, načrtovanje posameznih vrst nabav in celovitejše oblikovanje javnih naročil.

DZ naj oblikuje standarde za posamezne vrste predmetov nabav, npr.: za stanovanja, stanovanjsko opremo, računalnike, tiskalnice ter tudi za druge predmete nabav, za katere ugotovi, da je to potrebno in izvedljivo.

DZ naj zagotovi učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb in izdelavo poročil o izvajanju pogodb.

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila

V revizijskem poročilu v poglavjih II. in III. (strani od 6 do 30) so bile razkrile nekatere pomanjkljivosti, ki se nanašajo na učinkovitost sistema nabav v DZ in vplivajo na smotrnost poslovanja, zato mora DZ v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti Računskemu sodišču RS (v nadaljevanju: računsko sodišče) odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati

- navedbo revizije, na katero se nanaša,

- kratek opis očitanih pomanjkljivosti (neučinkovitosti) v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo ter
- izkaz popravljalnih ukrepov oz. opis ukrepov o realizaciji priporočil za izboljšanje sistema nabave, da bi ta postal bolj učinkovit.

Izkaz ukrepov mora zajemati

- oblikovanje standardov (ali pristop k oblikovanju standardov) za posamezne vrste predmetov nabav, kot npr. za stanovanja, stanovanjsko opremo, računalnike, tiskalnice (*ter tudi za druge predmete nabav, za katere DZ ugotavlja, da je to potrebno in izvedljivo*),
- opredelitev ustreznih strokovnih podlag za ugotavljanje potreb ter za pripravo večletnih in letnih načrtov oddaj in izvedb posameznih javnih naročil, ki naj vsebujejo vsaj predmet naročila, predvideno vrednost, način oddaje, predviden rok oddaje in izvedbe naročila (*npr.: z notranjim aktom – navodilom*),
- opredelitev postopka nabav in upravljanja pogodb ter
- preveritev in utemeljitev upravičenosti in ustreznosti izplačil za stroške poslanskih pisarn.

Opis sprejetih ukrepov naj bo ustrezno dokumentiran. Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba DZ s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba DZ prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da DZ krši obveznost dobrega poslovanja, lahko sledijo ukrepi, ki jih določa 29. člen ZRacS-1, v točkah od 7 do 14.

Pravni pouk

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

Dr. Vočko A. Antončič,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Državni zbor Republike Slovenije, generalna sekretarka, Šubičeva 4, 1000 Ljubljana, priporočeno s povratnico;
2. Državni zbor Republike Slovenije, Šubičeva 4, 1000 Ljubljana;
3. arhiv, tu.