

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Učinkovitost upravljanja s pogodбами

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Učinkovitost upravljanja s pogodbami



Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti procesa upravljanja s pogodbami v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009. Revizijo smo izvajali na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za zdravje. Med izvajanjem revizije je v skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije Ministrstvo za javno upravo prenehalo delovati, njegova delovna področja pa se izvajajo v okviru Ministrstva za pravosodje in javno upravo.

V okviru glavnega revizijskega vprašanja, ali se učinkovito upravlja s pogodbami, smo preverjali, ali se upravljanje s pogodbami načrtuje, ali so za upravljanje zagotovljeni ustrezni viri, ali sta vsebina in tip pogodb ustrezna, ali se izvajanje pogodbe spremlja ter ali se pri upravljanju s pogodbami izvaja nadzor.

Na ravni Vlade Republike Slovenije ni bil sprejet skupni okvir, ki bi določal smernice za učinkovito upravljanje s pogodbami, zato je v procesu opaziti veliko razlik med posameznimi ministrstvi. To se odraža tudi v različnosti določb internih aktov o finančnem poslovanju, ki določajo del faz procesa upravljanja s pogodbami in ki v vseh primerih ne urejajo ravnanj, s katerimi bi se zagotovila večja učinkovitost procesa upravljanja s pogodbami. Tak primer je pretok informacij znotraj proračunskega uporabnika. Interni akti ne določajo ravnanja ob prenosu skrbništva na drugo osebo, prav tako v večini primerov ne določajo načina določitve osebe, ki nadomešča skrbnika med odsotnostjo, zato obstaja tveganje, da se zaradi pomanjkanja informacij pojavijo težave pri izvajanju nalog skrbnika. Pri izvajanju teh nalog je pomemben tudi pretok informacij med vodstvom ministrstva in skrbnikom oziroma drugimi sodelujočimi v procesu upravljanja s pogodbami, ki pa v vseh primerih ni bil učinkovit. Tveganja v procesu upravljanja s pogodbami so večinoma opredeljena prek registrov tveganj. Ti so na različne načine opredelili tveganja in metode za njihovo obvladovanje, vendar niso bila ocenjena vsa tveganja v procesu upravljanja s pogodbami, oziroma revidiranci vseh tveganj v procesu upravljanja s pogodbami niso zaznali. Predvsem pa niso bila opredeljena tveganja, katerih izvor ni pri revidirancu, lahko pa vplivajo na proces upravljanja s pogodbami. Vloge sodelujočih v procesu upravljanja s pogodbami v vseh primerih niso bile jasno opredeljene ali pa zaposleni niso dovolj dobro razumeli svojih nalog, odgovornosti in pooblastil. To se je še kot posebno problematično izkazalo pri projektno organiziranem delu, kjer naloge izvaja večje število zaposlenih. Pri razumevanju nalog in odgovornosti pri izvajanju skrbništva pogodb ali projekta imata velik pomen usposabljanje in izobraževanje, ki pa ju glede vsebin, ki se neposredno nanašajo na upravljanje s pogodbami, ni bilo dovolj.

Obremenjenost skrbnikov, ki večinoma skrbijo za več pogodb, učinkovito rešuje informatizacija procesov na ravni ministrstev (uvajanje e-poslovanja na finančno–računovodskem področju) in uporaba informacijskih orodij pri izvajanju nalog skrbništva. Skupnega enotnega informacijskega orodja za vsa ministrstva, ki bi spremljanje izvajanja pogodb poenostavilo, ni bilo, zato je bila stopnja uporabe sodobnih tehnologij odvisna predvsem od aktivnosti posameznega ministrstva oziroma zaposlenih, ki so sodelovali pri procesu upravljanja s pogodbo.

Pomembno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti procesa upravljanja s pogodbami imata izbira tipa pogodbe in jasnost pogodbenih določil. 64 odstotkov pregledanih gradbenih pogodb je bilo sklenjenih s klavzulo "ključ v roke" in povprečna vrednost teh pogodb je bila več kot desetkrat večja kakor vrednost pogodb, sklenjenih s ceno na enoto. Kljub klavzuli "ključ v roke" so bili k četrtini teh pogodb sklenjeni aneksi, s katerimi se je povečala pogodbeni vrednost. Polovica pregledanih pogodb s področja informacijske tehnologije je imela ceno določeno na enoto opravljenega dela, druga polovica pa v pavšalnem znesku. Pri tem je bil večji del storitev, ki so se plačevale po pavšalu, takšne narave, da ta plačila niso bila dovoljena glede na Zakon o javnih financah, saj niso odrazile dejansko opravljenih storitev. Pri pregledanih pogodbah, sklenjenih s ceno, določeno na enoto, se naročnik ni vedno prej dogovoril z izvajalcem o obsegu dela in ceni. Pogodbena določila v vseh primerih niso bila dovolj jasna. Nejasnosti je računsko sodišče ugotovilo pri določilih o načinu obračuna izvedenih del ter prevzema izdelka in teka garancije. Nejasna določila so se odrazila v nesmotrnostih pri kasnejšem izvajanju pogodb.

Nadzor nad izvajanjem pogodb v vseh primerih ni bil popoln. Pri gradbenih pogodbah je računsko sodišče ugotovilo, da se je zaradi prenosa nalog na nadzornika zmanjšala aktivnost naročnika pri projektu in povečala odvisnost naročnika od nadzornika. Skrbniki niso bili dovolj pogosto v neposrednem stiku z izvajalcem, prav tako za boljši nadzor niso uporabljali sodobnih tehnologij oziroma informacijskih orodij. Te so pri izvajanju nadzora uporabljali skrbniki pogodb s področja informacijske tehnologije, kljub temu pa način nadzora ni vedno omogočal tudi dejanske kontrole opravljenih storitev. To je bilo predvsem posledica neustrezno dogovorjenega načina obračunavanja opravljenih storitev, neformaliziranosti posameznih postopkov in neustreznega ravnanja naročnika. Naročniki pri nadzoru niso izkoristili možnosti izvajanja presoje kakovosti, s katero bi preverili, ali so metode dela izvajalca takšne, kot je dogovorjeno s pogodbo, ter ali izvajalec pri delu uporablja strojno in programsko opremo, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo.

Pogodbe so v večini primerov določale sankcije za zamudo pri izpolnitvi in za nekatkovostno izpolnitev pogodbenih obveznosti ter garancijo za odpravo napak v garancijski dobi, vendar so se pogodbene sankcije redko uveljavljale, čeprav so možnosti za to obstajale. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo na vseh ministrstvih skupaj unovčeno le 30 bančnih garancij in zaračunano 457 pogodbenih kazni v skupnem znesku 8.531.549 evrov, kar pomeni, da sta bili bančna garancija ali pogodbeni kazni uveljavljeni pri enem odstotku pogodb, sklenjenih v tem obdobju. Ugotovili smo, da so naročniki kar pri 39 odstotkih pregledanih pogodb sklenili anekse, s katerimi so podaljšali rok izpolnitve pogodbe. Povečanje pogodbene vrednosti je bil razlog sklenitve aneksa pri 27 odstotkih pregledanih pogodb. Takšni aneksi so bili sklenjeni tudi pri pogodbah s klavzulo "ključ v roke".

Revidiranci večinoma niso pripravljali poročil in ocen pogodb z analizo in od pogodbenih partnerjev niso pridobivali informacij o možnostih izboljšanja sodelovanja. Kljub temu so bile v proces upravljanja s pogodbami in v kasnejše pogodbe vključene izboljšave, ki zagotavljajo večjo učinkovitost upravljanja s pogodbami.

Računsko sodišče je revidirancem dalo več *priporočil* glede pretoka informacij, ocenitve in obvladovanja tveganj, usposabljanj in izpopolnjevanj, e-poslovanja in informacijskih orodij, dopolnitev Enotnega računovodskega sistema MFERAC, pravočasnosti oddaje javnih naročil in formalnega potrjevanja naročil storitev, projektne organizacije dela, izvedbe testiranj, veljavnosti garancij in poročanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1	PODROČJE REVIZIJE 8
1.1.1	Pojem pogodbe 8
1.1.2	Proces upravljanja s pogodbami 10
1.1.3	Število in vrednost sklenjenih pogodb 11
1.2	PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV 12
1.2.1	Vlada Republike Slovenije 12
1.2.2	Ministrstvo za finance 13
1.2.3	Ministrstvo za zdravje 14
1.2.4	Ministrstvo za javno upravo 15
1.3	REVIZIJSKI PRISTOP 15
2. UGOTOVITVE	19
2.1	NAČRTOVANJE UPRAVLJANJA S POGODBAMI 19
2.1.1	Določitev procesa upravljanja s pogodbami 19
2.1.2	Pretok informacij 21
2.1.3	Določitev tveganj v procesu upravljanja s pogodbami 23
2.1.4	Razdelitev nalog in odgovornosti 26
2.2	VIRI UPRAVLJANJA S POGODBAMI 29
2.2.1	Časovni okvir 29
2.2.2	Človeški viri 31
2.2.2.1	Ustreznost števila zaposlenih pri upravljanju s pogodbami 31
2.2.2.2	Znanja, izkušnje in usposabljanja zaposlenih 33
2.2.2.3	Pooblastila skrbnika 38
2.2.2.4	Podpora strokovnih služb 40
2.2.3	Informacijski viri 40
2.2.3.1	Informacijska podpora 40
2.2.3.2	Evidence 42

2.3	VSEBINA IN TIP POGODB	44
2.3.1	Ustreznost tipa pogodbe.....	44
2.3.2	Jasnost pogodbenih določil.....	48
2.3.3	Instrumenti zavarovanja	50
2.3.4	Določitev skrbnika v pogodbi	53
2.4	SPREMLJANJE IZVAJANJA POGODB	53
2.4.1	Nadzor nad izvajanjem pogodb	54
2.4.1.1	Gradbene pogodbe.....	54
2.4.1.2	Pogodbe s področja informacijske tehnologije	56
2.4.2	Komunikacija s poslovnim partnerjem	61
2.4.3	Aktivnosti naročnika ob tveganju za neizpolnitev pogodbe in uveljavljanje pogodbenih sankcij.....	62
2.4.4	Zvišanje pogodbene vrednosti.....	65
2.5	NADZOR PRI UPRAVLJANJU S POGODBAMI	68
2.5.1	Poročila in ocena pogodb.....	68
2.5.2	Pridobivanje informacij poslovnih partnerjev.....	69
2.5.3	Izboljšave po izpolnitvi pogodbe	69
3.	MNENJE	72
4.	PRIPOROČILA	75
5.	PRILOGA	77

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti upravljanja s pogodbami v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 6. 5. 2010 in dopolnjen 3. 9. 2010⁴.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o učinkovitosti upravljanja s pogodbami Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance, Ministrstva za zdravje in Ministrstva za javno upravo – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo z delovnimi področji Ministrstva za javno upravo, kot jih določata 31. in 37. člen Zakona o državni upravi⁵. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁶. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti upravljanja s pogodbami v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009. Ključno vprašanje, ki smo si ga zastavili in na katerega želimo odgovoriti, je: *Ali se učinkovito upravlja s pogodbami?*

1.1 Področje revizije

1.1.1 Pojem pogodbe

Pogodba je sporazum, na podlagi katerega se ustanovi, spremeni ali preneha določeno razmerje. Pogodba je sklenjena, ko se pogodbeni stranki sporazumeta o njenih bistvenih sestavinah⁷. Stranki morata torej doseči soglasje (skladje) njunih volj.

Pogodbene stranke so lahko pravne in fizične osebe zasebnega prava. Načelo prostega urejanja obligacijskih razmerij dopušča možnost udeležencem obligacijskih razmerij, da lahko svobodno odločajo,

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-8/2010/2.

⁴ Št. 320-8/2010/8.

⁵ 5. alineja drugega odstavka 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F), Uradni list RS, št. 8/12.

⁶ Uradni list RS, št. 41/01.

⁷ 15. člen Obligacijskega zakonika, Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 40/07 (v nadaljevanju: OZ).

ali bodo sklenili neko pogodbeno razmerje, s kom ga bodo sklenili in kakšna bo vsebina pogodbenega razmerja⁸.

Pri tem proračunske uporabnike dodatno zavezujejo tudi pravila poslovanja za javni sektor, ki jih določa Zakon o javnih financah⁹ (v nadaljevanju: ZJF) in so v razmerju do splošne ureditve obligacijskih razmerij specialna. Tako lahko ministrstva prevzemajo obveznosti le s pisno pogodbo, razen če ni z zakonom drugače določeno¹⁰. Ministrstva prevzemajo obveznosti na naslednji način¹¹:

- s sklenitvijo pisnih pogodb,
- s podpisovanjem drugih listin, ki imajo značaj pogodbe (na primer naročilnice),
- z izdajo posameznih pravnih aktov (na primer upravne in sodne odločbe ali sklepi).

Obdobje, za katero se sklepajo pogodbe, je odvisno od pravice prevzemanja obveznosti, ki jih ministrstvom določa vsakoletni zakon za izvrševanje proračuna. Ta za vsako proračunsko leto posebej določi največji obseg obveznosti, ki jih neposredni uporabniki lahko prevzamejo v tekočem letu in zahtevajo plačilo v prihodnjih letih. Takšno prevzemanje obveznosti je možno le, če so sredstva za ta namen načrtovana že v proračunu tekočega leta¹². Vsi zakoni, ki so urejali izvrševanje proračuna v obdobju, na katero se nanaša revizija¹³, so določali omejen prevzem obveznosti še za dve prihodnji leti¹⁴. Določali pa so tudi izjeme za posamezne vrste pogodb, ki so se lahko sklenile tudi za daljše časovno obdobje in za večjo vrednost, kakor je za ostale pogodbe določal zakon, kot na primer najemne in zakupne pogodbe, pogodbe za storitve za operativno delovanje ministrstev in drugo.

Pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko ministrstva sklenejo samo v skladu s predpisi o javnem naročanju¹⁵. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta postopek oddaje javnega naročila urejala Zakon o javnih naročilih¹⁶ (v nadaljevanju: ZJN-1) in Zakon o javnem naročanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZJN-2).

⁸ 3. člen OZ.

⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹⁰ 50. člen ZJF.

¹¹ 141. člen Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 50/07, 61/08 (v nadaljevanju: PIPRS07).

¹² 51. člen ZJF.

¹³ Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005, Uradni list RS, št. 96/05-UPB1 (v nadaljevanju: ZIPRS0405); Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2006 in 2007, Uradni list RS, št. 116/05, 103/06 (v nadaljevanju: ZIPRS0607); Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2007 in 2008, Uradni list RS, št. 92/07-UPB1 (v nadaljevanju: ZIPRS0708); Zakon o izvrševanju proračuna za leti 2008 in 2009 Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, (31/09 popr.), 59/09, 96/09 (v nadaljevanju: ZIPRS0809).

¹⁴ 21. člen ZIPRS0405, 21. člen ZIPRS0607, 22. člen ZIPRS0708 in 20. člen ZIPRS0809.

¹⁵ 53. člen ZJF.

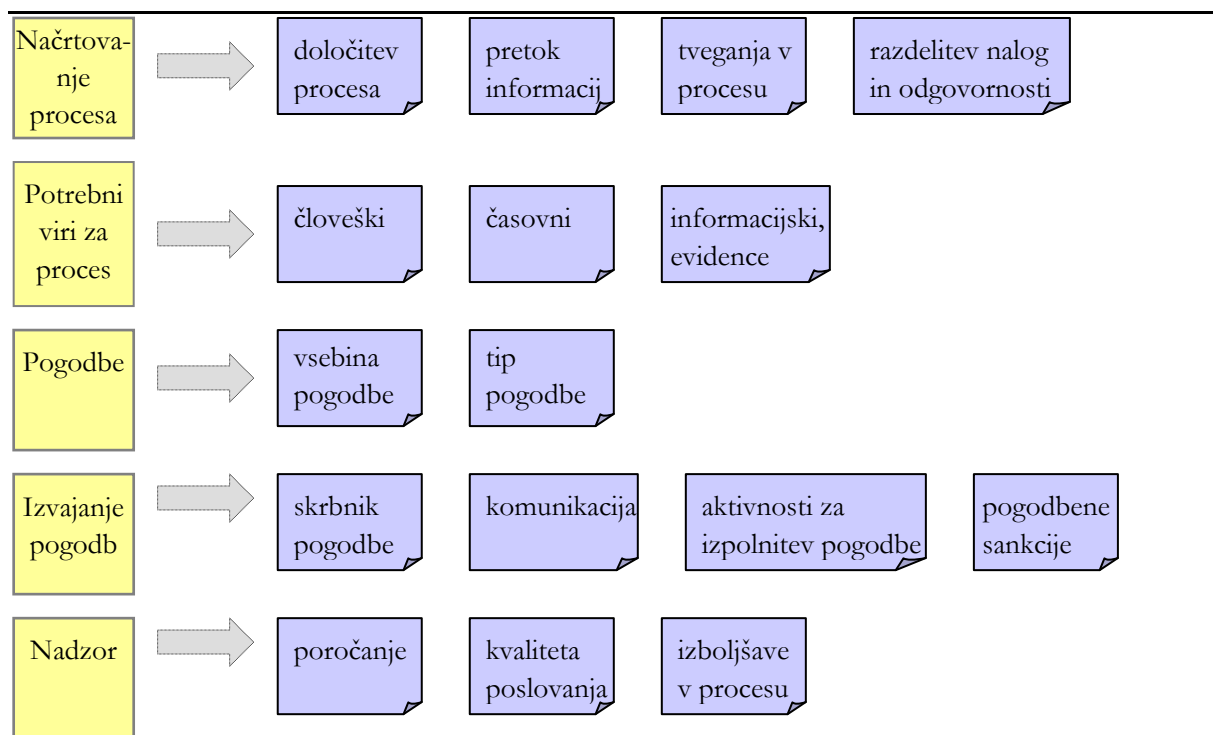
¹⁶ Uradni list RS, št. 36/04-UPB1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

1.1.2 Proces upravljanja s pogodbami

V reviziji smo upravljanje s pogodbami opredelili kot proces, ki zagotavlja izpolnjevanje pogodb, kot so bile načrtovane in sklenjene, in vsebuje naslednje elemente: načrtovanje upravljanja s pogodbami (vključno s strateškim načrtovanjem), vire za upravljanje s pogodbami, vsebina pogodbenih določil in tip izbrane pogodbe, spremljanje izvajanja pogodbenih določil in nadzor nad upravljanjem s pogodbami, ki vsebuje tudi razvoj, ter izboljšave procesa upravljanja.

Slika 1: Proces upravljanja s pogodbami



Proces upravljanja s pogodbami se začne od trenutka sklenitve pogodbe naprej, poteka pa v celotnem obdobju trajanja pogodbe in se prilagaja nastalim situacijam ter je tako del širšega nabavnega procesa.

Glavni cilj upravljanja s pogodbami je doseči izpolnitev pogodbe, kot je bila dogovorjena, s čim manj težavami in ob čim manjši porabi virov. V obdobju trajanja pogodbe skušata pogodbeni stranki doseči izboljšave pogodbenega odnosa ter učinkovito porabo sredstev, in če novonastale razmere to zahtevajo, prilagoditi pogodbene obveznosti. Dobro upravljanje s pogodbami pomeni nadgradnjo zagotavljanja izpolnjevanja pogodbe in vsebuje tudi vzpostavitev dobrega poslovnega odnosa med strankama pogodbe in se izrazi v izboljšavah bodočih sklenjenih pogodb¹⁸. Dobro upravljanje s pogodbo je torej odvisno tudi od pripravljenosti in interesa zasebnega pogodbenega partnerja za izgradnjo boljšega poslovnega odnosa.

¹⁸ The Common assessment framework ali Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF 2006) opredeljuje partnerstvo v javnem sektorju kot enega ključnih kriterijev in ga pojmuje kot sodelovanje javnega sektorja z drugo stranko na komercialnem ali na nekomercialnem temelju z namenom doseči skupni cilj (str. 56).

Upravljanje s pogodbami se načeloma izvaja v okviru treh področij:

- zagotavljanje izpolnjevanja pogodb,
- vzdrževanja dobrih poslovnih odnosov,
- administracija pogodb.

V reviziji je bil največji poudarek dan zagotavljanju izpolnjevanja pogodb. To pomeni, da se posli izvedejo v skladu z dogovorjenim glede vseh elementov pogodbe. Bistvene so predvsem določbe glede predmeta pogodbe¹⁹, roka izpolnitve²⁰, zagotavljanja dogovorjene kakovosti gradenj²¹, nabav in storitev, pa tudi glede uveljavljanja pogodbenih sankcij zaradi neizpolnjevanja pogodbenih določil.

Pri vzdrževanju dobrih poslovnih odnosov je bistvena dobra komunikacija med naročnikom in izvajalcem pogodbe.

Področje administracije pogodb vsebuje formalno dokumentacijsko vodenje pogodbe, izvedbo in spremljanje plačil, poročanje. Zagotavlja dokumentacijsko sledljivost in natančno razdelitev nalog ter pristojnosti.

1.1.3 Število in vrednost sklenjenih pogodb

Po podatkih, pridobljenih iz evidence pogodb, navzkrižno preverjenih z enotno bazo predobremenitev, ter ob upoštevanju podatkov, ki so jih ločeno posredovali Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve ter Slovenska obveščevalno varnostna agencija, je bilo v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009 sklenjenih 45.411 pogodb²².

Tabela 1: Število sklenjenih pogodb v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009

Leto	2005	2006	2007	2008	2009	Skupaj
Število pogodb	9.180	9.472	9.808	8.559	8.392	45.411

Viri: evidenca pogodb, enotna baza predobremenitev, podatki ministrstev in vladnih služb.

V pridobljenih podatkih je le pri 29.941 pogodbah navedena tudi vrednost sklenjene pogodbe²³. Skupna vrednost sklenjenih pogodb, za katere podatek obstaja, je, preračunano v evre²⁴, v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala 3.741.579.355 evrov. Podrobnejša razdelitev v obdobju od 1. 1. 2005 do

¹⁹ 34. do 38. člen OZ.

²⁰ 62. in 63. člen OZ.

²¹ 4. točka Posebnih gradbenih uzanc, Uradni list SFRJ, št. 18/77.

²² Število je verjetno večje, saj je bila evidenca pogodb vzpostavljena šele v letu 2006 in vse pogodbe iz leta 2005 niso vnesene. Podatek ne vsebuje pogodb, sklenjenih s posrednimi proračunskimi uporabniki.

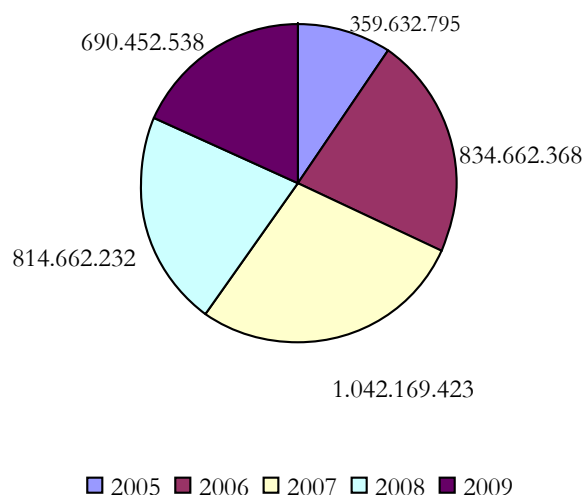
²³ Podatki o vrednosti pogodb so iz evidence pogodb. Iz evidence finančnih elementov predobremenitve (v nadaljevanju: evidenca FEP) vrednost sklenjene pogodbe ni razvidna.

²⁴ Podatki so v tolarjih, evrih, ameriških dolarjih, funtih, švicarskih frankih in švedskih kronah. Pri preračunu v evre je bil uporabljen tečaj zamenjave en evro je 239,64 tolarja. Pri preračunu ostalih valut je bil uporabljen srednji tečaj Banke Slovenije oziroma tečaj Evropske centralne banke na dan sklenitve pogodbe.

31. 12. 2009 je na sliki 1. Pri tem posebej opozarjamo na podatke za leto 2005, ki niso zanesljivi zaradi tedaj še neobvezne vzpostavitve evidence pogodb.

Slika 2: Prikaz vrednosti sklenjenih pogodb v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009

v evrih



Viri: evidenca pogodb, enotna baza predobremenitev, podatki ministrstev in vladnih služb.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije²⁵ (v nadaljevanju: ZVRS) zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno²⁶. Vlada usmerja državno upravo prek ministrstev in njihovo delo nadzoruje, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge²⁷. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja vlada s poslovníkom in sklepi²⁸.

Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev vlade in so pomembne za delo posameznih ministrov²⁹, in zahteva poročanje posameznih

²⁵ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

²⁶ 7. člen ZVRS.

²⁷ 5. člen ZVRS.

²⁸ 21. člen ZVRS.

²⁹ 14. člen ZVRS.

ministrov o njihovem delu³⁰. Ministri so odgovorni za odločitve in stališča vlade ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti³¹.

Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis³².

Vlada za predhodno obravnavo posameznih zadev iz svoje pristojnosti ter za dokončno obravnavo gradiv, ki obravnavajo posamezna ožja in manj pomembna vprašanja, ustanovi delovna telesa (odbore in komisije)³³. S sklepom določi njihovo sestavo, naloge in delovno področje ter vrste odločitev, za katere so ministri, ki so člani delovnega telesa, pooblašteni, da jih v imenu vlade dokončno obravnavajo.

Za izpolnitev nalog, ki jih vlada naloži več ministrstvom in vladnim službam, lahko vlada imenuje tudi delovno skupino vlade. Določi ji naloge in rok za njihovo izpolnitev ter imenuje vodjo in člane delovne skupine. Delovna skupina preneha delovati po izpolnitvi naloge ali po preteku roka in na koncu poroča vladi o izpolnitvi naloge³⁴.

Za poslovanje vlade so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vladno ter sklicuje in vodi njene seje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila predsednika vlade:

- Janez Janša do 21. 11. 2008 in od 10. 2. 2012,
- Borut Pahor od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012³⁵.

1.2.2 Ministrstvo za finance

V skladu z 29. členom Zakona o državni upravi³⁶ (v nadaljevanju: ZDU-1) Ministrstvo za finance opravlja naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi. Ministrstvo ima šest organov v sestavi³⁷: Carinska uprava Republike

³⁰ 1. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07 (v nadaljevanju: poslovnik vlade).

³¹ 17. člen ZVRS.

³² 18. člen ZVRS.

³³ 4. člen poslovnika vlade.

³⁴ 6. člen poslovnika vlade.

³⁵ Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj z ministri pa je moral opravljati tekoče posle do prisega nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

³⁶ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

³⁷ Uredba o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 58/03, 45/04, 86/04, 138/04, 52/05, 82/05, 17/06, 76/06, 132/06, 41/07, 63/09.

Slovenije (v nadaljevanju: Carinska uprava), Davčna uprava Republike Slovenije, Uprava Republike Slovenije za javna plačila, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna in Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja.

Ministrstvo za finance skrbi za delovanje, dopolnjevanje, razširitev uporabe temeljnih programskih rešitev Enotnega računovodskega sistema MFERAC (v nadaljevanju: sistem MFERAC). Sistem MFERAC omogoča neposrednim proračunskim uporabnikom nadzor izvrševanja proračuna in vodenja enotnega računovodstva. Strokovne službe ministrstva prav tako skrbijo za pomoč uporabnikom, organizacijo dela pri projektu, sistemsko podporo in organizacijo izobraževanja uporabnikov. Na področju vzdrževanja in uvajanja sistema MFERAC ministrstvo izvaja prilagoditve spremembam predpisov in zahtevam uporabnikov ter pomoč uporabnikom.

Odgovorne osebe Ministrstva za finance v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- dr. Andrej Bajuk, minister do 21. 11. 2008,
- dr. Franc Križanič, minister od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- dr. Janez Šušteršič, minister od 10. 2. 2012.

1.2.3 Ministrstvo za zdravje

Ministrstvo za zdravje v skladu s 40. členom ZDU-1 opravlja naloge na področjih javnega zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, kemijske varnosti, varstva pred sevanji, zdravil in medicinskih pripomočkov, prehranskih dopolnil, živil za posebne prehranske oziroma zdravstvene namene, materialov, ki prihajajo v stik z živili, pitne vode ter varnosti in prehranske vrednosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu. Ministrstvo za zdravje ima štiri organe v sestavi³⁸: Agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke, Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji, Urad Republike Slovenije za kemikalije in Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije.

V skladu s 4. členom Zakona o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija za obdobje 1994–2011³⁹ (v nadaljevanju: zakon o investicijah) ministrstvo, pristojno za zdravstvo, zagotavlja investicijska vlaganja v javne zdravstvene zavode v skladu z mrežo javne zdravstvene službe. Za pripravo predloga letnega programa investicij ter za nadzorovanje in spremljanje izvajanja programa investicij je bil na podlagi 11. člena zakona o investicijah ustanovljen Odbor za investicije v javne zdravstvene zavode (v nadaljevanju: odbor). Odbor ima predsednika in osem članov, ki jih imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za zdravstvo. Sestava odbora mora zagotavljati ustrezno regionalno zastopanost javnih zdravstvenih zavodov in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Odgovorne osebe Ministrstva za zdravje v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so:

- mag. Andrej Bručan, minister do 10. 9. 2007,
- Zofija Mazej Kukovič, ministrica od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008,

³⁸ 16. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

³⁹ Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08.

- Borut Miklavčič, minister od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010,
- Dorijan Marušič, minister od 7. 4. 2010 do 10. 2. 2012,
- Tomaž Gantar, minister od 10. 2. 2012.

1.2.4 Ministrstvo za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo –, je v skladu z 31. členom ZDU-1 opravljalo naloge na področjih javne uprave, systemskega urejanja organiziranosti in delovanja javnega sektorja, sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju. Ministrstvo za javno upravo je reševalo tudi prostorsko problematiko državne uprave na primarni in sekundarni ravni. Skrbelo je za razvoj, nemoteno delovanje in vzdrževanje aplikativnih sistemov državnih organov na informacijski in komunikacijski infrastrukturi ministrstva ter za delovanje, razvoj, vzdrževanje in nadzor komunikacijskega omrežja državnih organov. V skladu s potrebami državnih organov je skrbelo za upravljanje in investicijsko vzdrževanje komunikacijskega omrežja. V skladu s 4.a členom Uredbe o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov⁴⁰ je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, Ministrstvo za javno upravo zadolženo za pripravo skupnih javnih naročil. Ministrstvo za javno upravo je imelo en organ v sestavi, Inšpektorat za javno upravo⁴¹.

Odgovorne osebe Ministrstva za javno upravo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, so bile do 10. 2. 2012:

- dr. Gregor Virant, minister do 21. 11. 2008,
- Irma Pavlinič-Krebs, ministrica od 21. 11. 2008 do 11. 7. 2011,
- Borut Pahor, v funkciji ministra od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,

Na podlagi ZVRS-F⁴² je delovna področja Ministrstva za javno upravo prevzelo Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. Odgovorna oseba Ministrstva za pravosodje in javno upravo je:

- dr. Senko Pličanič, minister od 10. 2. 2012.

1.3 Revizijski pristop

Da bi ocenili učinkovitost upravljanja s pogodbami pri revidirancih, smo pri izvedbi revizije uporabili naslednje metode dela:

- proučevanje pravnih in drugih strokovnih podlag o procesu upravljanja s pogodbami,
- intervjuji z odgovornimi pri revidirancih za vzpostavitev in delovanje procesa upravljanja s pogodbami in intervjuji s skrbniki pogodb;
- vprašalniki skrbnikom pogodb na ministrstvih;
- študije primera petih izbranih projektov;

⁴⁰ Uradni list RS, št. 111/03, 52/05.

⁴¹ 6.a člen Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev, Uradni list RS, št. 63/09.

⁴² Uradni list RS, št. 8/12.

- proučevanje dokumentacije – pregled izbranih pogodb, aktov o finančnem poslovanju, aktov o sistemizaciji revidirancev, dokumentacije o izplačilih, registrov tveganja, letnih poročil ter deloma tudi dokumentacije o izvedenih postopkih javnega naročanja;
- analize poslovnih procesov ter finančnih podatkov revidirancev;
- analitične postopke;
- proučevanje vzpostavljene evidence pogodb.

Iz seznama pogodb, sklenjenih v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009, smo na podlagi prej postavljenih kriterijev izbrali 44 pogodb in pet velikih projektov za izvedbo študije primera, ki smo jih uporabili za preveritev ustreznosti vsebine pogodb ter utemeljitev revizijskih ugotovitev o učinkovitosti posameznih faz upravljanja s pogodbami.

Odločili smo se za izbor pogodb in projektov s področja gradbeništva in informacijske tehnologije, saj gre praviloma za izplačilo večjih zneskov in trajajo več let. Pri izboru pogodb smo kot kriterij upoštevali tudi razpršenost pogodb po različnih ministrstvih. Za študije primera smo izbrali pet projektov, od tega dve gradbeni pogodbi na Ministrstvu za zdravje ter tri pogodbe s področja informacijske tehnologije. Eno pogodbo s področja informacijske tehnologije je sklenilo Ministrstvo za javno upravo, dve pa Ministrstvo za finance.

V okviru študije primera smo pregledali proces upravljanja z naslednjimi pogodbami:

- Pogodba št. 3111-OMIS321/2007-406 z dne 18. 7. 2007 o osnovnem vzdrževanju informacijskega sistema in rednem zagotavljanju operativnosti delovanja sistema državni portal e-uprava ter dopolnilnem vzdrževanju in izrednem zagotavljanju operativnosti delovanja sistema državni portal e-uprava, sklenjena med Ministrstvom za javno upravo in družbo SRC.SI, systemske integracije, d. o. o., Ljubljana, v skupni vrednosti 347.004 evrov (v nadaljevanju: primer SRC);
- Pogodba št. 1611-07-330006 z dne 30. 1. 2007 o vzdrževanju in nadgradnji računalniško podprtega enotnega finančno-računovodskega sistema, sklenjena med Ministrstvom za finance in družbo RAIS, Računalniške aplikacije in svetovanje, d. o. o., Ljubljana, v skupni vrednosti 2.595.989 evrov (v nadaljevanju: primer RAIS);
- Pogodba št. 430-23/2007 z dne 14. 5. 2007 o izvajanju storitev nadgradnje, dopolnjevanja, vzdrževanja in zagotavljanja delovanja carinskega informacijskega sistema (SICIS⁴³), vključno z elektronsko izmenjavo podatkov ter s svetovanjem na področju razvoja SICIS, sklenjena med Carinsko upravo in družbo ZZI, Svetovanje in inženiring, proizvodnja in prodaja programske opreme, d. o. o., Ljubljana, v skupni vrednosti 5.259.133 evrov (v nadaljevanju: primer ZZI);
- Pogodba št. 2711-06-244639 z dne 8. 8. 2006 o izvedbi električnih in strojnih instalacij za objekt nove Pediatrične klinike Kliničnega centra Ljubljana, sklenjena med Ministrstvom za zdravje, Kliničnim centrom Ljubljana in družbo IMP, d. d., Ljubljana, v skupni vrednosti 25.771.953 evrov (v nadaljevanju: primer IMP);
- Pogodba št. 2711-07-244645 z dne 7. 2. 2008 o izvedbi gradbenih, obrtniških in instalacijskih del v Splošni bolnišnici Celje, sklenjena med Ministrstvom za zdravje, Splošno bolnišnico Celje in družbo Gradia, gradbeno podjetje, d. o. o., Celje, v skupni vrednosti 2.538.741 evrov (v nadaljevanju: primer GRADIA).

⁴³ SI – Slovenija, CIS – carinski informacijski sistem.

Izvedli smo tudi anketo med skrbniki izbranih pogodb. Anketne vprašalnike smo posredovali 37 skrbnikom pogodb, ki smo jih izbrali v vzorec za pregled⁴⁴, prejeli smo 25 izpolnjenih vprašalnikov.

Pri presojanju učinkovitosti upravljanja s pogodbami smo si pomagali s kriteriji učinkovitosti, ki smo jih določili na podlagi opredeljenih tveganj. Upravljanje s pogodbami je po naši projekciji učinkovito, če:

- *se upravljanje s pogodbami načrtuje:*
 - proces upravljanja s pogodbami je določen v predpisih, internih aktih revidirancev oziroma je proces določljiv iz ustaljene prakse;
 - naloge in odgovornosti med organizacijskimi enotami, organi in zaposlenimi pri upravljanju s pogodbami so jasno razdeljene;
- *so za upravljanje s pogodbami zagotovljeni potrebni viri:*
 - za zaposlene so organizirana potrebna usposabljanja in izpopolnjevanja v zvezi z upravljanjem s pogodbami;
 - v proces upravljanja s pogodbami so vključeni skrbniki pogodb, ki imajo ustrezna znanja in izkušnje v zvezi s področjem, za katero so odgovorni;
 - strokovne službe nudijo podporo skrbniku;
- *so pogodbe ustrezne:*
 - predmet in vrednost pogodbe, roki izvedbe del in dobave, plačilni pogoji, garancije, odzivni čas in roki za odpravo napak so jasno določeni ali določljivi in pogodbena določila ne omogočajo različnih razlag;
 - pogodba vsebuje instrumente zavarovanja, kot so bančna garancija, pogodbena kazen, dogovorjene odškodnine zaradi neizpolnitve pogodbe in druga zavarovanja;
 - v pogodbi je določen skrbnik pogodbe oziroma pooblaščenec za izvajanje nadzora;
- *se redno spremlja izvajanje pogodbe:*
 - nadzira se izvajanje pogodb, tako da skrbnik pogodbe opravlja preveritev izvedenih nabav, storitev, potrjuje gradbene situacije in izstavljene račune, preverja predloženo dokumentacijo, ki je sestavni del računov oziroma zahtevkov in izvaja druge potrebne kontrole; finančna služba opravi kontrole pred izvedbo plačila, skrbniki proračunskih postavk in druge strokovne službe opravijo potrebne kontrole, odredbodajalec potrdi odredbe;
 - ob zaznanih tveganjih za neizpolnitev pogodbe se izvede potrebne aktivnosti, s katerimi bi to preprečili: dobavitelju se pošilja zahtevke za izpolnitev pogodbe, se ga opominja, da opravi posamezna dejanja ali dogodke, da bi se pogodba izpolnila, predlagajo se dodatna zavarovanja za izpolnitev posla, o tveganju za neizpolnitev posla se obvesti nadrejene in vodstvo, ki nato ustrezno ukrepa;
 - zaradi neizpolnitve pogodbe so uveljavljene pogodbene sankcije;
 - med izvajanjem projekta se pogodbena vrednost ni zvečala;

⁴⁴ Število skrbnikov je manjše od števila izbranih pogodb, saj se v nekaterih primerih skrbniki podvajajo, nekateri skrbniki pa tudi niso več zaposleni pri delodajalcu, katerega pogodbo smo izbrali. Anketnih vprašalnikov tudi nismo posredovali skrbnikom pogodb, ki so bili izbrani za študijo primera.

- *se izvaja nadzor pri upravljanju s pogodbami:*
 - skrbniki pogodb pripravljajo poročila z analizo in oceno pogodb;
 - po izpolnitvi pogodb se vsebina slabih pogodbenih določil izboljša;
 - na podlagi pridobljenih izkušenj so bile uvedene izboljšave v procesu upravljanja s pogodbami.

2. UGOTOVITVE

2.1 Načrtovanje upravljanja s pogodbami

2.1.1 Določitev procesa upravljanja s pogodbami

Da bi proučili stopnjo določenosti procesa upravljanja, smo pregledali interne akte s področja finančnega poslovanja ministrstev in druge dokumente, ki so določali posamezne elemente procesa upravljanja s pogodbami. Določenost procesa je pomembna, saj zagotavlja enakovrstnost ravnanj v istovrstnih situacijah in zmanjšuje tveganje za neučinkovito ravnanje.

2.1.1.a Ugotavljamo, da ne obstaja nek skupni okvir na vladni ravni⁴⁵, ki bi vseboval smernice za določitev elementov in ravnanja v celotnem procesu upravljanja s pogodbami pri ministrstvih. Določitev elementov, ravnanje ministrstev in s tem tudi učinkovitost procesa upravljanja s pogodbami so zato odvisni od zavedanja o pomembnosti procesa upravljanja s pogodbami vsakega posameznega ministrstva ter od njihove lastne presoje glede učinkovitosti sprejetih ukrepov. Menimo, da bi se prek skupnega okvirja ugotovljene dobre prakse lahko prenašale med ministrstvi, kar bi zagotavljalo učinkovitejše upravljanje s pogodbami.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj pripravi skupen okvir s smernicami za učinkovito upravljanje s pogodbami pri ministrstvih, v katerem se bodo odrazile ugotovljene dobre prakse v procesu upravljanja s pogodbami.

2.1.1.b Ugotavljamo, da je del procesa upravljanja s pogodbami določen v vseh pregledanih internih aktih o finančnem poslovanju. Okvir za ureditev in pripravo internih aktov določa Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov⁴⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o skupnih osnovah), ki neposrednim proračunskim uporabnikom omogoča, da posamezna področja podrobneje uredijo, upoštevaje skupne osnove in posebnosti posameznega proračunskega uporabnika. Odgovornost za ustrezno ureditev finančnega poslovanja v skladu s 65. členom ZJF nosi predstojnik neposrednega proračunskega uporabnika⁴⁷. V internih aktih so različno urejene tako posamezne faze upravljanja s pogodbami (priprava, sklenitev, realizacija, spremljanje in poročanje) kakor tudi vloge in odgovornosti, ki jih imajo v tem procesu posamezniki (skrbnik proračunske postavke, skrbnik pogodbe, odredbodajalec, podpisnik pogodbe) in službe (finančna služba, pravna služba, služba za javna naročila). Proces je

⁴⁵ Razen Pravilnika o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov, ki pa ne ureja celotnega procesa upravljanja s pogodbami.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 119/04.

⁴⁷ Predstojnik je odgovoren za zakonito, namensko, gospodarno in učinkovito porabo proračunskih sredstev.

prilagojen posebnostim organov, pa tudi stopnji informatizacije procesa. Glede na to so razdeljene tudi odgovornosti in naloge posameznih udeležencev procesa. Kljub raznovrstnosti določb internih aktov ugotavljamo, da v posameznih aktih določena področja niso urejena oziroma so nejasno urejena, kar lahko privede do neučinkovitosti v procesu upravljanja s pogodbami. Hkrati navajamo več primerov dobrih ureditev, ki lahko doprinesejo k učinkovitosti procesa.

Primeri neurejenosti ali nejasne urejenosti posameznih področij v internih aktih

Pregledali smo 15 internih aktov in ugotovili:

- v desetih primerih ni jasno določeno, da finančna služba pred pričetkom oddaje javnega naročila obvezno potrdi razpoložljivost sredstev;
- v dveh primerih ni jasno določeno, da finančna služba pogodbo pred podpisom pregleda in parafira;
- v petih primerih ni jasno določeno, da bodoči skrbnik pogodbe pogodbo pred podpisom pregleda in parafira;
- v devetih primerih ni jasno določeno, kdo nadomešča skrbnika pogodbe med odsotnostjo oziroma kako se določi oseba za nadomeščanje;
- v treh primerih ni jasno določen rok za izvedbo preveritev in potrditev knjigovodske listine;
- v petih primerih ni jasno določen način potrditve izpolnitve pogodbe (kje in kako se potrdi, da je bila pogodba izpolnjena);
- v treh primerih niso jasno določena ravnanja pri neizpolnitvi obveznosti pogodbenega partnerja;
- v enem primeru ni določen predlagatelj odredbe;
- v devetih primerih ni jasno določena obveznost spremljanja veljavnosti bančnih garancij;
- v petih primerih ni jasno določeno, katera notranja organizacijska enota hrani bančne garancije oziroma z njimi upravlja;
- v nobenem primeru ni določeno, da bi skrbnik po poteku pogodbe moral poročati o izvajanju pogodbe.

Primeri določb pri posameznih ministrstvih, ki prispevajo k učinkovitejšemu procesu⁴⁸:

- določitev dolžnosti skrbnika, da pred potekom pogodbe pravočasno začne ponovni postopek oddaje javnega naročila, če je to potrebno;
- določitev dolžnosti finančne službe za obveščanje notranje organizacijskih enot o poteku bančnih garancij v naslednjem mesecu;
- opredelitev odgovornosti zaradi nevestnega ravnanja skrbnikov pogodb;
- ob skrbniku pogodbe je predvidena še hkratna določitev tehničnega skrbnika pogodbe, ki skrbi za strokovno-tehnični del izpolnitve predmeta pogodbe v zahtevnejših primerih.

2.1.1.c Proces upravljanja s pogodbami pa ni omejen zgolj na okvir, kot ga določajo interni akti s področja finančnega poslovanja. Lahko je določen tudi z drugimi akti, ustaljeno prakso ali pa je vsaj deloma posledica dogovora med pogodbenima strankama. Stranki pogodbe lahko natančno določita poti komuniciranja, odgovornosti in naloge zaposlenih pri obeh ter druge vidike medsebojnega poslovanja. Njun dogovor tako lahko vpliva tudi na način upravljanja s pogodbo pri naročniku. V štirih primerih pregledanih pogodb s področja informacijske tehnologije sta stranki medsebojna razmerja dodatno urejali

⁴⁸ Navajamo le tiste določbe, ki so drugačne od tipičnih določb internih aktov, hkrati pa prispevajo k učinkovitejšemu procesu upravljanja s pogodbami.

s poslovníkom o sodelovanju, kar ocenjujemo kot dobro prakso pri urejanju medsebojnih razmerij in je v pomoč v procesu upravljanja s pogodbo.

Primer urejanja medsebojnih razmerij s poslovníkom – primer ZZI

Carinska uprava in ZZI sta kot prilogo pogodbe sprejela tudi poslovník sodelovanja med naročnikom in izvajalcem pri razvoju in zagotavljanju delovanja SICIS (v nadaljevanju: poslovník o sodelovanju). Poslovník o sodelovanju določa tudi način izvajanja nalog, postopek oddajanja naročil⁴⁹, odgovornosti posameznih udeležencev procesa, poti komunikacije in mesečno poročanje. S poslovníkom o sodelovanju so precej natančneje razčlenjena ravnanja v posameznih fazah upravljanja s pogodbo kakor z internim aktom. Postopek oddaje naročila je na primer opisan na štirih straneh v okviru šestih faz aktivnosti od pobude za naročilo do zaključka naročila. V okviru posameznih faz pa so opisane naloge in odgovornosti zaposlenih. Poslovník o sodelovanju ureja vse segmente sodelovanja med pogodbenima partnerjema in bolj natančno definira odnos med njima.

2.1.2 Pretok informacij

Za dober proces upravljanja s pogodbami je treba vzpostaviti dober pretok informacij znotraj proračunskega uporabnika. V procesu upravljanja s pogodbami sodeluje tudi več zaposlenih iz različnih služb. Tok informacij mora potekati od neposrednega uporabnika storitve, nabavljenega izdelka oziroma uporabnika gradnje do skrbnika in do vseh strokovnih služb (predvsem finančne, pravne) ter vodstva proračunskega uporabnika. Tok informacij mora biti zagotovljen na enaki ravni tudi ob menjavi zaposlenih na delovnih mestih oziroma premestitvah na druga delovna mesta (na primer menjava skrbnika). Ustrezen pretok informacij olajša delo pri pogodbi in privede do učinkovitejšega upravljanja s pogodbo.

2.1.2.a Vodstvo proračunskega uporabnika mora vzpostaviti takšne delovne procese in notranje kontrole, ki zagotavljajo zakonito, gospodarno, namensko in učinkovito porabo proračunskih sredstev. Iz dokumentov, ki jih pripravijo proračunski uporabniki, je razvidna tudi kakovost toka informacij med vodstvom in ostalimi zaposlenimi. Iz samoocenitvenih vprašalnikov, ki so jih izpolnili vodje organizacijskih enot Ministrstva za zdravje v letu 2009, je razvidno, da vodstvo le na posameznih področjih poslovanja dobi pravočasne in ustrezne informacije, na podlagi katerih sprejema odločitve. Informacijski sistem vodstvu ne omogoča spremljanja ciljev izvajanja učinkovitega nadzora nad poslovanjem, hkrati pa se tako informacijski sistem kot tudi sistem komuniciranja ne prilagajata spremembam v skladu s cilji in strategijo. Le na posameznih področjih je vzpostavljen takšen pretok informacij, ki zagotavlja, da so zaposleni seznanjeni s tveganji na svojem področju delovanja in o tveganjih obveščajo tudi vodstvo.

Tudi tok informacij v smeri od vodstva do skrbnika pogodbe oziroma drugih zaposlenih mora biti vzpostavljen tako, da so skrbniki oziroma drugi zaposleni seznanjeni z vsemi informacijami, ki jih potrebujejo za svoje delo ter da imajo ustrezna navodila.

⁴⁹ V okviru pogodbe so bila naročila za nadgradnje, dopolnitve ali vzdrževanje posameznih sklopov aplikacije SICIS.

Primer slabega pretoka informacij med vodstvom in skrbnikom – primer ZZI

Med izvajanjem pogodbe je bilo več sestankov z izvajalcem, na katerih skrbnik pogodbe ni bil prisoten in tudi ni prejel zapisnikov ali pa jih je prejel z zamudo. Skrbnik na primer ni bil prisoten na sestanku vodstva z izvajalcem, na katerem so bili sprejeti dogovori o načinu zaračunavanja opravljenega dela, o načinu potrjevanja opravljenega dela in o garanciji. Sestanek je vplival na način izvajanja pogodbe. Ni nujno, da se skrbnik udeleži vseh sestankov, je pa potrebno, da je seznanjen z vsemi sklepi sestankov, ki vplivajo na način poslovanja pogodbenih strank, saj te informacije potrebuje za izvajanje nalog skrbnika.

Pojasnilo Carinske uprave

S sklenitvijo nove pogodbe (z dne 21. 12. 2009) in aneksa (z dne 14. 7. 2010) so bile določene naloge skrbnika pogodbe, ki vključujejo tudi koordinacijo nad izvajanjem pogodbe. Skupne sestanke z izvajalcem, na katerih so sprejeti sklepi o načinu izvajanja in poslovanja v skladu s pogodbo, vedno organizira skrbnik pogodbe, ki je tudi prisoten.

2.1.2.b Tveganja glede ustreznega toka informacij so tudi pri menjavah skrbništva nad pogodbami. Iz anketnih vprašalnikov, ki smo jih posredovali skrbnikom pogodb, je razvidno, da skrbniki pomanjkanje informacij od predhodnikov⁵⁰ uvrščajo pod sredino lestvice težav, s katerimi se spoprijemajo kot skrbniki pogodbe, oziroma te težave večinoma ocenjujejo kot manjše. Ugotavljamo, da ravnanja ob prenosu skrbništva na drugo osebo niso določena v internih aktih, zato se večinoma ne izvede primopredaja posla, s katero bi se predale vse ključne informacije o zgodovini izvajanja pogodbe, morebitnih težavah, sodelovanju s poslovnim partnerjem in druge koristne informacije. Takšna primopredaja bi bila koristna ne samo ob predaji skrbništva pri še veljavni pogodbi (primer GRADIA⁵¹, primer IMP⁵²), temveč tudi, če se je pogodba že iztekla, a se storitev izvaja še naprej z novo pogodbo (primer SRC⁵³).

Primer formalne primopredaje skrbništva – primer IMP

Skrbnica, ki je predajala skrbništvo drugemu zaposlenemu, je posredovala novemu skrbniku elektronsko sporočilo⁵⁴. Sestavila je poročilo z zelo kratkimi opisi opravljenih aktivnosti in še nerešenimi vprašanji. Glede na obsežnost dokumentacije in zahtevnost celotnega projekta je primopredajno poročilo skopo in ne zagotavlja potrebnih informacij za kakovostno izvajanje skrbništva pogodb. To je potrdil tudi nov skrbnik pogodbe, saj bi, po njegovem mnenju, za takojšnje učinkovito delo pri projektu potreboval več informacij. Te je potem pridobival od drugih sodelujočih pri projektu.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj ob menjavi skrbnika zagotovijo seznanitev novega skrbnika z vsemi informacijami, ki jih skrbnik potrebuje za učinkovito upravljanje s pogodbo. Priporočamo, naj se za pogodbe večjih vrednosti (na primer za javna naročila, ki se praviloma oddajajo po odprtem postopku ali po postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti), v internih aktih določi obvezna pisna primopredaja.

⁵⁰ Na lestvici od ena (ni težav) do štiri (največje težave) so skrbniki temu namenili povprečno oceno 1,75.

⁵¹ Med izvajanjem projekta je pri projektu začel sodelovati nov pooblaščen predstavnik naročnika. Ob začetku delovanja o projektu ni dobil skoraj nobenih informacij.

⁵² Med izvajanjem pogodbe so se kot skrbniki pogodbe zamenjali kar trije zaposleni.

⁵³ Skrbnica ni bila seznanjena niti s tem, kdo je bil skrbnik predhodne pogodbe za isto storitev. V naloge skrbništva jo je uvedel nadrejeni.

⁵⁴ Z dne 16. 10. 2008.

2.1.2.c Le šest od petnajstih pregledanih internih aktov o finančnem poslovanju vsebuje določbe o načinu določitve osebe, ki nadomešča skrbnika med odsotnostjo. Skrbniki v vprašalnikih neurejenost nadomeščanja med odsotnostjo ocenjujejo kot manjšo težavo⁵⁵. Iz navedb revidirancev je razvidno, da si večina skrbnikov že sama organizira delo tako, da med načrtovano odsotnostjo niso potrebne aktivnosti, ki bi zahtevale podrobno, vsebinsko seznanjenost z izvajanjem pogodbe. Večinoma jih nadomešča kar njihov neposredno nadrejeni, ali pa ta določi kakšnega od (po vsebini dela) bližnjih sodelavcev. Pri daljših, nenačrtovanih odsotnostih, pa lahko prihaja do težav pri izvajanju pogodbe, predvsem ko je treba izvesti aktivnosti, ki zahtevajo podrobno vsebinsko poznavanje pogodbe⁵⁶.

2.1.2.d Za seznanitev skrbnika pogodbe z informacijami je pomembna tudi njegova aktivna vloga v postopkih oddaje javnega naročila, in tudi pri pripravi pogodbe. Večina skrbnikov sodeluje v postopkih oddaje javnega naročila⁵⁷. V večini internih aktov o finančnem poslovanju⁵⁸ je tudi določena obveza, da pogodbo skrbnik pogodbe pred podpisom pregleda in parafrira, v nekaj primerih pa skrbnik pogodbo tudi sam pripravi⁵⁹.

2.1.2.e Za učinkovito upravljanje s pogodbo so pomembne informacije, ki jih skrbniki pridobivajo od uporabnikov storitev oziroma građenj. Predvsem takrat, ko je storitev, ki se zagotavlja s pogodbo, namenjena različnim uporabnikom, lahko od njih pridobljene informacije prispevajo k boljšemu upravljanju s pogodbo. Za lažje zbiranje informacij mora proračunski uporabnik zagotoviti stalne komunikacijske poti in s tem seznaniti uporabnike storitve.

Primer zbiranja informacij od uporabnikov storitev

Ministrstvo za javno upravo je na področju storitev zunanjih izvajalcev, ki jih uporabljajo zaposleni (na primer storitve čiščenja), izvajalo ankete med zaposlenimi o kakovosti opravljenih storitev. Tako je skrbnik pogodbe dobil več informacij o kakovosti izpolnjevanja predmeta pogodbe. Ministrstvo za javno upravo zbira informacije in potrebe po naročilih tudi z neposrednimi stiki med zaposlenimi in skrbniki področij oziroma pogodb. Na interni spletni strani, v stolpcu "Pomoč uporabnikom", so objavljeni podatki o kontaktnih osebah (to so večinoma skrbniki pogodb) za posamezna področja, s katerimi se pri delu srečujejo zaposleni⁶⁰, in navodila uporabnikom storitev za ravnanje ob težavah ali reklamacijah. Zaposleni so tako seznanjeni z odgovornimi za posamezna področja in je omogočen neposreden tok informacij do skrbnikov pogodb oziroma odgovornih za področje. To je še posebno pomembno pri proračunskih uporabnikih z velikim številom zaposlenih.

2.1.3 Določitev tveganj v procesu upravljanja s pogodbami

Pri načrtovanju upravljanja s pogodbami je pomembna tudi vnaprejšnja opredelitev tveganj, ki lahko izhajajo iz pogodbe ali iz procesa upravljanja s pogodbami. Zavedati se je treba predvsem tveganj,

⁵⁵ Na lestvici od ena (ni težav) do štiri (največje težave) so skrbniki temu namenili povprečno oceno 2,09.

⁵⁶ Iz intervjuja z enim od skrbnikov je razvidno, da ob nadomeščanju sodelavca pri projektu gradnje ni imel potrebnih informacij, zato je imel pri izvajanju nalog težave.

⁵⁷ Tako je v anketi odgovorilo 80 odstotkov skrbnikov.

⁵⁸ V desetih primerih od petnajstih.

⁵⁹ Tako določajo štirje pregledani akti.

⁶⁰ Na primer nabava pisarniškega materiala, tonerjev, letalskih vozovnic, storitve čiščenja, delovanje informacijskih orodij, telekomunikacijskih sredstev.

povezanih z možnostjo neizpolnitve pogodbenih obveznosti. Če je naročilo povezano z dobrinami, ki jih mora v skladu z njegovimi nalogami zagotavljati proračunski uporabnik, ima lahko neizpolnitev pogodbenih obveznosti pogodbenega partnerja velike posledice za odjemalce teh dobrin. Upoštevati je treba tudi tveganje, povezano z odsotnostjo ključnih oseb v procesu upravljanja s pogodbo, tako na ponudnikovi kot predvsem na naročnikovi strani. Naloga vodstva je ugotoviti tveganja, oceniti verjetnost, da se ta pojavijo, potencialne učinke ali izpostavljenost ter se odločiti, kakšne ukrepe je treba sprejeti za obvladovanje teh tveganj na še sprejemljivi ravni⁶¹.

2.1.3.a Eno izmed orodij sistematičnega obvladovanja tveganj je register tveganj, ki vsebuje strokovne podlage za odločitve o odzivih proračunskega uporabnika na ugotovljena tveganja ter opredelitev mehanizmov in ukrepov za obvladovanje pomembnejših tveganj. Ugotavljamo, da registri tveganj pri posameznih proračunskih uporabnikih⁶² na različne načine opredeljujejo tveganja in metode za učinkovito delovanje in obvladovanje procesa upravljanja s pogodbami, tako pred njihovo sklenitvijo kot tudi med izvajanjem pogodb. Z vidika popolnosti obvladovanja tveganj je pomembno, da so tveganja opredeljena za celotno poslovanje oziroma v okviru vseh delovnih procesov, v katerih se izvaja kakšna izmed faz upravljanja s pogodbo, še posebno pa je pomembna opredelitev tveganj predvsem v tistih notranjeorganizacijskih enotah (v nadaljevanju: NOE), ki so vključene v procese pred sklenitvijo pogodb, kot tudi v postopke izvajanja in spremljanja pogodbe.

Primeri opredeljenih tveganj v fazi pred podpisom pogodbe:

- pričetek javnega naročila brez odobritve odgovornih oseb naročnika;
- izvedba naročil, ki niso vključena v načrt nabav in gradenj in neustrezna določitev predmeta javnega naročila;
- neustrezno sprejeta odločitev o oddaji javnega naročila;
- neustrezna razpisna dokumentacija;
- napačna ocena vrednosti javnega naročila;
- neracionalna poraba;
- nezakonito ravnanje oziroma nespoštovanje predpisov.

Primeri opredeljenih tveganj v fazi izvajanja pogodbe:

- tveganja, povezana z evidentiranjem pogodb in predobremenitev proračuna, prerazporejanjem pravic porabe in izplačil iz proračuna;
- neustrezno spremljanje realizacije pogodbe;
- potrjevanje neopravljenega dela, tveganja, povezana s preveritvijo računa;
- spremembe vrednosti projekta iz načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) za več kot 20 odstotkov glede na izhodiščno vrednost;
- slabo in neažurno obveščanje finančne službe o zavrženih računih ali odpovedanih pogodbah.

Ugotavljamo, da registri tveganj ne vsebujejo vseh tveganj v procesu upravljanja s pogodbami, oziroma da proračunski uporabniki vseh tveganj v procesu upravljanja s pogodbami ne zaznavajo. Tako nismo zaznali

⁶¹ V skladu s 6. členom Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, Uradni list RS, št. 72/02.

⁶² Pregledali smo registre tveganj Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za finance in Carinske uprave ter Ministrstva za zdravje.

opredelitve tveganj, povezanih s slabim pretokom informacij, neustrezno sestavljenimi pogodbami ali neuveljavljanjem pogodbenih sankcij. Tudi če je iz drugih dokumentov razvidno, da tveganja obstajajo, ta niso vedno opredeljena tudi v registru tveganj, prav tako pa niso določene metode za njihovo obvladovanje.

Primer zaznanih tveganj, ki niso opredeljena v registru tveganj

Iz samoocenitvenih vprašalnikov Sektorja za investicije in javna naročila in Direktorata za zdravstveno ekonomiko na Ministrstvu za zdravje, ki so jih za pripravo Izjave o oceni notranjega nadzora javnih financ izpolnili vodje NOE, je razvidno, da nekatera področja, ki so povezana tudi z upravljanjem s pogodbami⁶³, niso ustrezno urejena, ter da Ministrstvo za zdravje ni sprejelo potrebnih ukrepov ali postopkov za obvladovanje tveganj. Pomanjkanje ustreznih ukrepov, postopkov in opredelitev v internih aktih ali v okviru delovnih procesov poveča možnost za uresničitev tveganj. Ugotovljena tveganja bi bilo treba opredeliti v registru tveganj in določiti metode za obvladovanje teh tveganj ter jih med seboj povezati ne le na ravni posamezne NOE, ampak tudi na ravni višjih organizacijskih enot Ministrstva za zdravje. Ugotavljamo, da za Sektor za investicije in javna naročila register tveganj ni bil pripravljen.

2.1.3.b Tveganja v procesu upravljanja s pogodbami so lahko specifično vezana na posamezen projekt in ne izhajajo iz splošnih delovnih procesov. V takem primeru tveganja niso nujno opredeljena tudi v registru tveganj, za obvladovanje teh pa je vseeno pomembno, da so opredeljena in da se sprejmejo ukrepi za njihovo obvladovanje. Ključna tveganja ter ukrepi za obvladovanje teh se lahko opredelijo v zaključnih poročilih projektov, kar lahko pozitivno vpliva na izvajanje prihodnjih projektov (primer RAIS, povezava s točko 2.5.1.b). Iz internih aktov o finančnem poslovanju je razvidno, da zaključna poročila v nobenem primeru niso obvezna, lahko pa to izhaja iz drugih aktov ali pa je to del delovnih procesov. Drugi dokumenti, v katerih bi bila opredeljena tveganja, v reviziji niso bili predloženi.

2.1.3.c Tveganja, opredeljena v registrih tveganj, so večinoma notranja tveganja in so posledica notranjih dejavnikov v okviru delovnih procesov proračunskih uporabnikov. Za obvladovanje vseh tveganj pri upravljanju s pogodbo je treba ugotoviti tudi tveganja, katerih izvor ni pri proračunskem uporabniku, lahko pa vplivajo na proces upravljanja s pogodbami. Na zunanje dejavnike vodstvo proračunskega uporabnika praviloma ne more vplivati, lahko pa pripravi ukrepe, ki zmanjšajo posledice uresnitve dejavnikov. Ob pregledu dokumentacije pri študijah primerov v nobenem primeru nismo ugotovili, da bi revidiranci pripravili ocene zunanjih tveganj in sprejeli ukrepe za njihovo obvladovanje. To je razvidno tudi iz navedb revidirancev. Tako ugotavljamo, da revidiranci niso imeli pisno pripravljenih ustreznih ukrepov, v skladu s katerimi bi zagotovili izvajanje storitev ali dobavo dobrin, ki jih morajo nuditi v okviru zakonsko določenih nalog, če bi prišlo do nepravočasne sklenitve pogodbe, odpovedi ali prenehanja veljavnosti pogodbe pred prvotno predvidenim iztekom pogodbe, do izpolnitve z zamudo, oziroma za druge nepredvidene zunanje dogodke, ki vplivajo na izvajanje pogodbe.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj v registru tveganj opredelijo zunanja in notranja tveganja, ki izhajajo iz procesa upravljanja s pogodbami, ter ob začetku nabavnega procesa še dodatno opredelijo tveganja, ki se nanašajo na posamezno pogodbo oziroma projekt.

⁶³ Upoštevali smo področja notranje organizacije z jasno opredelitvijo nalog in odgovornosti, zavezanosti k usposabljanju kadrov, kontrolne dejavnosti ter informiranje in komuniciranje.

2.1.4 Razdelitev nalog in odgovornosti

Naloge in odgovornosti posameznih NOE in zaposlenih so določene v internih aktih proračunskih uporabnikov. Večina nalog izhaja iz aktov o finančnem poslovanju, aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji ter aktov o oddaji javnih naročil. Poleg zaposlenih iz strokovnih sektorjev (vodja NOE, skrbnik postavke, skrbnik pogodbe) je v procesu upravljanja s pogodbami pomembna tudi vključenost zaposlenih iz pravne in finančne službe. Vloga finančne službe je pomembna že pred pričetkom postopka oddaje javnega naročila, saj ta praviloma potrdi razpoložljivost sredstev v sklepu o začetku postopka o oddaji javnega naročila in parafira pogodbo pred posredovanjem v podpis odgovorni osebi (povezava s točko 2.1.1.b). Tudi vključenost pravnih strokovnjakov je pomembna že med izvedbo javnega naročila, pomoč pa lahko nudijo tudi v fazi izpolnjevanja pogodbe.

2.1.4.a Ugotavljamo, da vsi pregledani interni akti o finančnem poslovanju določajo naloge skrbnika pogodbe in vlogo finančne službe, ki imata v procesu upravljanja s pogodbami tudi največ nalog. Naloge pravne službe so določene predvsem v zvezi s pravnim pregledom in parafiranjem pogodbe ter v povezavi s postopki oddaje javnih naročil. V večini primerov je določena tudi vloga skrbnika postavke. Kljub določenosti nalog pa tudi iz internih aktov lahko izhajajo nekonsistentnosti, ki v praksi povzročijo nejasnosti glede nalog posameznikov oziroma NOE.

Primer nejasnosti, ki izhajajo iz ureditve v internem aktu

Na podlagi pregledanih internih aktov na Ministrstvu za zdravje ugotavljamo, da naloge izvedbe javnih naročil niso ustrezno razmejene oziroma iz aktov ni jasno razvidno, katere službe in odgovorni javni uslužbenci so vključeni v postopkih oddaje posameznih javnih naročil. Tako je iz Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za zdravje razvidno, da sodijo naloge, povezane s pripravo načrta in izvedbo postopkov javnih naročil za potrebe Ministrstva za zdravje, na področje sekretariata, naloge oddaje javnih naročil investicijskega značaja, prevzem in obračun izvedenih javnih naročil pa na področje Direktorata za zdravstveno ekonomiko, Sektorja za investicije in javna naročila. Iz določb ni nedvoumno razvidno, ali Sektor za investicije in javna naročila izvaja vsa naročila investicijske narave, ki jih izvaja Ministrstvo za zdravje, ali le investicije v javne zdravstvene zavode (na primer gradnja bolnišnic). Iz teh aktov ni jasno razvidno, kako se v postopke javnih naročil vključujeta pravna in finančna služba, ko gre za javna naročila za potrebe Ministrstva za zdravje, in kako, kadar gre za investicije v javne zdravstvene zavode. V praksi se pri naročilih investicij v javne zdravstvene zavode pravna služba ministrstva ne vključuje, temveč so za te naloge vključeni strokovnjaki iz Sektorja za investicije in javna naročila⁶⁴. Prav tako je v postopek oddaje javnega naročila vključen ekonomist iz Sektorja za investicije in javna naročila, od leta 2007 pa je s spremembo Pravilnika o obliki in podpisovanju dokumentov na Ministrstvu za zdravje pri parafiranju pogodb za investicije v javne zdravstvene zavode vključena tudi finančna služba.

Ukrepi Ministrstva za zdravje

Ministrstvo je v letu 2010 sprejelo Pravilnik o obliki, podpisovanju in ravnanju z dokumenti, kjer je razmejena vloga NOE pri javnem naročanju za Ministrstvo za zdravje in za javne zdravstvene zavode.

⁶⁴ V sektorju so zaposleni tudi pravniki.

Primer nejasnosti pri določitvi skrbnika pogodbe – primer GRADIA

V pogodbi je bil določen pooblaščen predstavnik Ministrstva za zdravje, ki je v razmerju do pogodbenega partnerja zastopal naročnika v vseh vprašanjih, ki se nanašajo na realizacijo pogodbe. Kakšne naloge je imel pooblaščen predstavnik Ministrstva za zdravje v procesu upravljanja s pogodbami, pa ni razvidno iz nobenega dokumenta. Ob sklenitvi pogodbe akt o finančnem poslovanju Ministrstva za zdravje⁶⁵ funkcije pooblaščenega predstavnika ni opredeljeval. Naloge v zvezi s preveritvami izpolnitve in potrditvijo knjigovodske listine, ki jih običajno izvajajo skrbniki pogodbe, naj bi v skladu z notranjim aktom izvajal odgovorni delavec⁶⁶. Iz dokumentacije ni jasno razvidno, kateri zaposleni je v primeru GRADIA opravljal naloge odgovornega delavca, iz internih aktov pa tudi ni razvidno, kakšna je bila razdelitev nalog med odgovornim delavcem in pooblaščenim predstavnikom. Iz odredb za plačilo pa je razvidno, da je pooblaščen predstavnik podpisoval odredbe kot odredbodajalec. O vsebini pooblastil pooblaščenega predstavnika je naročnik med izvajanjem pogodbe obvestil izvajalca (povezava s točko 2.3.4.a).

Ukrep Ministrstva za zdravje

Ministrstvo je v letu 2010 sprejelo Pravilnik o finančnem poslovanju, s katerim so opredeljene vloge sodelujočih pri upravljanju s pogodbami.

2.1.4.b Predvsem pri projektnem delu, kjer je vključeno večje število sodelujočih, je pomembno, da so naloge in odgovornosti med njimi jasno razmejene in je vsak sodelujoči tudi seznanjen z dolžnostmi pri projektu. Ker splošni interni akti tega ne urejajo, ministrstva ob pričetku projekta določijo naloge in odgovornosti s posamičnim pravnim aktom (primer RAIS – naloge so bile določene s sklepom o imenovanju projektne skupine in v pogodbi) ali s poslovnikom sodelovanja, ki je priloga pogodbe (primer ZZI – iz poslovnika o sodelovanju so razvidne tudi naloge sodelujočih). Ugotavljamo, da kljub temu, da so formalno naloge sicer razdeljene, v praksi lahko prihaja do odstopanj od določil in nejasnosti glede razumevanja vlog sodelujočih. Razlog je lahko že sama določitev nalog, ki ni dovolj natančna ali primerna glede na predmet pogodbe, lahko pa je razlog tudi nepoznavanje ali nerazumevanje nalog sodelujočih. Iz navedb je razvidno⁶⁷, da skrbnikom navadno ne pomeni težav slaba določitev nalog in odgovornosti v internem aktu ali drugih dokumentih, temveč razumevanje, kako naloge izvajati v praksi, zato bi bilo treba bolj usposablјati skrbnike pogodb in ostale sodelujoče v procesu upravljanja s pogodbami, s čimer bi se sodelujoči izobrazili o načinu projektnega vodenja, njegovi organizaciji in njihovih nalogah ter odgovornostih pri projektu. Faze procesa in delovne postopke je zato treba natančno definirati in o njih poučiti sodelujoče (izobraževanja skrbnikov na Ministrstvu za javno upravo, povezava s točko 2.2.2.2.b).

⁶⁵ Akt je bil iz leta 2001.

⁶⁶ Pojma "skrbnik pogodbe" akt o finančnem poslovanju ni opredelil. Ta pa je bila opredeljena s sprejemom novega Pravilnika o finančnem poslovanju Ministrstva za zdravje, št. 0070-34/2010 z dne 9. 6. 2010.

⁶⁷ Carinska uprava.

Primer nejasnosti glede razumevanja vlog sodelujočih – primer ZZI

Iz opisa nalog ni razvidno, kdo bi moral podati pobudo za zaračunavanje pogodbenih kazni. Formalno je bilo glede na pogodbeno določila več možnosti za zaračunavanje pogodbenih kazni⁶⁸, vendar ta ni bila zaračunana niti enkrat. Iz dokumentacije je razvidno, da so jo IKT člani⁶⁹ projektne skupine predlagali, vendar pogodbeno kazen ni bila zaračunana. Naloge in pooblastila IKT članov projektne skupine niso dovolj jasno opredeljene, kar ugotavlja tudi notranja revizija, ki obenem ugotavlja, da naloge posamezni skrbniki razumejo različno⁷⁰.

Še bolj nedorečena je bila vloga IKT članov in koordinatorjev področij⁷¹ pri potrjevanju mesečnih poročil, v katerih je izvajalec poročal o izvedenem delu na aplikaciji in na podlagi katerih se je izvedlo plačilo opravljenega in potrjenega dela, ter pri prevzemih aplikacij. V skladu s poslovnikom o sodelovanju je mesečna poročila potrjeval koordinator področja, ki je moral presoditi ustreznost mesečnih poročil. Ob tem obstaja dvom o ustreznosti takšne ureditve – koordinatorji področij so pokrivali vsebinska področja, vprašanje pa je, ali so imeli ustrezna znanja, da so lahko opravili tehnične preveritve aplikacije ali opravljenega dela. Poročila, ki so bila podlaga za izplačilo, opisujejo izvedene tehnične rešitve pri delu na aplikaciji (povezava s točko 2.4.1.2.a). Vloga IKT članov projektne skupine v tem procesu ni bila opredeljena. Pri prevzemu aplikacij in njihovem testiranju so IKT člani projektne skupine sicer sodelovali, vendar njihove ugotovitve glede ustreznosti in tehnične brezhibnosti aplikacij niso bile vedno upoštevane (povezava s točko 2.3.2.a), saj njihovo soglasje formalno ni bilo potrebno. Menimo, da bi bilo treba takrat, ko je naročilo tehnične narave in skrbnik pogodbe nima ustreznih tehničnih znanj, opravljeno delo potrjevati v soglasju s tehničnim članom projektne skupine, ki bi za tehnični pregled naročila tudi odgovarjal.

Ukrep Ministrstva za finance

Generalni direktor Carinske uprave je v letu 2010 izdal akt, s katerim so določene odgovorne osebe za posamezne naloge za storitve zagotavljanja, vzdrževanja in nadgradnje SICIS ter ravnanje odgovornega uslužbenca in skrbnika pogodbe, ko pride do odstopanja od pogodbenih določil zaradi razlogov pri izvajalcu.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj ob uvedbi projektne dela sodelujočim natančno predstavijo način projektne dela, projektno vodenje in njihove naloge ter odgovornosti.

2.1.4.c Na Ministrstvu za zdravje pri investicijah v javne zdravstvene zavode sodelujejo tudi javni zdravstveni zavodi, ki so kot uporabniki tudi sopodpisniki pogodbe z izvajalci, zato je bistveno, da so tudi naloge in odgovornosti med Ministrstvom za zdravje in uporabniki jasno razdeljene. Ugotavljamo, da pogodbe o gradnji vloge uporabnikov pri naročilih ne opredeljujejo. V njih je določen le pooblaščen predstavnik uporabnika. Iz navedb Ministrstva za zdravje je razvidno, da uporabniki lažje spremljajo napredovanje del na terenu, saj so v dnevnem stiku z izvajalcem in so večkrat prisotni na gradbišču kakor

⁶⁸ Predvsem zaradi zamud na projektih – pri 24 odstotkih naročil je bil zamujen rok za predajo aplikacije. Pogodba je določala pogodbeno kazen tudi za zamude po krivdi izvajalca.

⁶⁹ IKT – informacijsko komunikacijska tehnologija; to so člani, ki spremljajo delovanje informacijskih rešitev s tehničnega vidika. Izvajali so tehnični pregled aplikacije in ugotavljali tehnično skladnost aplikacije s specifikacijami.

⁷⁰ Poročilo o notranji reviziji v Sektorju za informatiko Carinske uprave št. 0601-29/2007-17 z dne 28. 3. 2008.

⁷¹ Koordinatorji področja so izhajali iz vsebinskih področij, za katere se je pripravljala informacijska podpora. Sprva jih je bilo sedem, kasneje devet.

predstavniki Ministrstva za zdravje. Uporabniki potrjujejo tudi projekt oziroma njegove spremembe. Ker pa odnosi niso formalizirani, lahko izvajalec dobi napačen vtis o pooblastilih uporabnika v zvezi z naročilom. Uporabnik lahko z navodili izvajalcem preseže pooblastila oziroma posega v razmerje med naročnikom in izvajalcem.

Primer nejasnosti glede vloge uporabnika – primer IMP

Klinični center Ljubljana (v nadaljevanju: uporabnik) je nadzorniku v potrditev posredoval sistem, ki ga je predlagal izvajalec centralnega nadzornega sistema za objekt Nova pediatrična klinika v Ljubljani, tega pa je uporabnik že prej potrdil. Nadzornik je od Ministrstva za zdravje zahteval pojasnilo glede dopisa, saj podpisana oseba v pogodbi ni navedena kot pooblaščen predstavnik uporabnika, prav tako pa predlagani sistem ni v skladu z osnovnimi zahtevami, napisanimi v projektni nalogi in ni v skladu z izdelano projektno dokumentacijo. S potrditvijo predlaganega sistema bi se posegalo v projektno dokumentacijo in s tem v predmet pogodbe. Obseg predlaganih sprememb je bil tolikšen, da bi zahteval spremembo pogodbe. Takšni posegi so možni le z dogovorom med naročnikom in izvajalcem, uporabnik in izvajalec pa tovrstnih posegov samostojno ne moreta izvesti.

2.2 Viri upravljanja s pogodbami

2.2.1 Časovni okvir

Pomanjkanje časa za izvedbo posameznih dejanj v procesu upravljanja s pogodbami lahko privede do tveganj za neučinkovito upravljanje s pogodbami. Če se tveganja uresničijo, so lahko posledice, predvsem pri preverjanju ustreznosti izpolnitve predmeta pogodbe in potrditve računa, velike, saj je rezultat lahko plačilo za neakovostno izvedeno storitev ali gradnjo. Ključna je vloga skrbnika pogodbe, ki mora račun pregledati in potrditi ali zavrniti v razmeroma kratkem roku. Pri polovici pregledanih pogodb so te določale, da je treba račun potrditi ali zavrniti v roku od 5 do 15 dni⁷². Ko pogodbe roka za zavrnitev računa ne opredeljujejo, so ti roki večinoma opredeljeni v splošnih pogojih poslovanja pogodbenega partnerja. Pomembno je, da so skrbniki s tem seznanjeni in roke upoštevajo v procesu potrjevanja računa. Če naročnik v roku računa niti ne zavrne niti ne potrdi, izgubi pravico do nadaljnjega prerekanja terjatve, zato je pomembno, da skrbnik v času, ki ga ima, lahko izvede vse preglede in preveritve, na podlagi katerih se prepriča o izpolnitvi obveznosti ter potrdi ali zavrne račun.

Skrjni rok, do katerega je treba račun likvidirati in plačati, je določen z vsakoletnim zakonom o izvrševanju proračuna. Ti roki so večinoma povzeti tudi v pogodbah. Tudi takrat, ko sankcija za pasivno ravnanje ni določena že v pogodbi, je treba vsa dejanja, ki jih določajo interni akti uporabnikov proračuna pred plačilom računa, izvesti v takšnih rokih, da omogočajo izplačilo v zakonsko oziroma pogodbeno določenem roku, drugače obstaja tveganje za plačilo zamudnih obresti.

2.2.1.a Ugotavljamo, da kratki roki za izvedbo posameznih dejanj v procesu upravljanja s pogodbami skrbnikom lahko povzročajo težave, kar lahko privede do neakovostne izvedbe teh dejanj. To je razvidno iz ankete med skrbniki pogodb, kjer so skrbniki kratke roke za izvedbo dejanj in pomanjkanje časa za izvedbo dejanj uvrstili na drugo mesto težav, ki jih imajo pri izvajanju skrbništva. Iz odgovorov v anketi in navedb revidirancev je mogoče ugotoviti, da je glavni razlog pomanjkanja časa predvsem

⁷² V ostalih pregledanih pogodbah določb o rokih potrditve ali zavrnitve računa ni bilo.

preobremenjenost, kar je hkrati tudi največja težava, s katero se pri izvajanju skrbništva soočajo skrbniki. Več kot polovica skrbnikov, ki so na dan 31. 12. 2009 še izvajali naloge skrbništva, je bila na ta dan skrbnik vsaj 11 ali več pogodb, 24 odstotkov skrbnikov pa je izvajalo skrbništvo pri več kot 30 pogodbah. Po podatkih ministrstev je bilo na dan 31. 12. 2009 na ministrstvih 1.843 skrbnikov pogodb, ki so skrbeli za 15.221 na ta dan veljavnih pogodb⁷³. Skrbniku je pripadlo povprečno nekaj več kot osem pogodb. Postavljeni roki sicer ne predstavljajo tveganja za pojav neučinkovitosti, v kombinaciji z veliko obremenjenostjo pa lahko vodijo do pomanjkljivo izvedenih nalog in s tem do neučinkovitosti v procesu upravljanja s pogodbami.

Še posebna težava je preobremenjenost in pomanjkanje časa pri skrbništvu gradbenih pogodb, kjer je za kakovostno izvedbo skrbniških nalog potreben neposreden stik z nadzorom in izvajalcem, hkrati pa gre za pogodbe velikih vrednosti, pri katerih ima nestrokovno ali premalo natančno izvajanje nalog tudi velike finančne posledice. Če skrbnik hkrati izvaja naloge skrbništva na več projektih v fazi gradnje na različnih lokacijah, je veliko bolj odvisen od kakovosti opravljenega dela nadzornika, saj zaradi časovnih omejitev fizično ne more izvajati niti rednega ogleda gradbišč (povezava s točkama 2.4.1.1.a in 2.4.1.1.b).

2.2.1.b Zaradi kratkih rokov za izvedbo vseh dejanj v fazi likvidacije računov je pomembno, da vsi udeleženci pravočasno oziroma čim prej po prejetju računa račun pregledajo. To je odvisno predvsem od kroga potrditve računov, ki so ga ministrstva opredelila v internih aktih o finančnem poslovanju, in informatizacije procesa.

Primer učinkovitega toka računov

Na Ministrstvu za javno upravo in Ministrstvu za finance je bil uveden pilotni projekt uvajanja e-poslovanja na finančno-računovodskem področju, da bi se zmanjšali stroški poslovanja, da bi bila poslovanje in dostop do dokumentov hitrejša ter da bi se omejilo število napak in povečala učinkovitost. Informatizacija toka računov omogoča elektronsko evidentiranje knjigovodskih listin, sprotno seznanjanje z njimi in elektronsko potrjevanje ter podpisovanje knjigovodskih listin. Ko račun prispe na ministrstvo, ga glavna pisarna evidentira in preslika ter ga vnese v aplikacijo SPIS⁷⁴. V aplikacijo SPIS je vnesena tudi preslikana pogodba in k njej se prilagajajo vsi pripadajoči dokumenti, vključno s prispelimi računi in prilogami. Hkrati z vnosom v aplikacijo SPIS skrbnik po elektronski pošti prejme obvestilo o prispelom računu, ki si ga lahko ogleda le v aplikaciji SPIS, saj fizično računa ne prejme. Po opravljenem pregledu ga v aplikaciji SPIS tudi elektronsko potrdi, potem finančno-računovodska služba pripravi odredbo za izplačilo. S takim načinom potrjevanja računov se ministrstvo izogne fizičnemu kroženju računa, to pa omogoča hitrejšo izvedbo potrebnih dejanj za potrditev računa. Tako se zmanjša tveganje za zamude pri plačilih, do katerih je v preteklosti prihajalo tudi zaradi predolge komunikacije med različnimi osebami v verigi do izplačila.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj uvede model e-poslovanja na finančno-računovodskem področju na vseh ministrstvih.

2.2.1.c Tudi roki za izvedbo postopka oddaje javnega naročila vplivajo na učinkovitost upravljanja s pogodbo. Postopki morajo biti izvedeni v takšnih rokih, da omogočajo pravočasno sklenitev pogodbe

⁷³ Podatki ministrstev.

⁷⁴ Aplikacija za elektronsko poslovanje organov javne uprave.

oziroma da omogočajo pravočasno izpolnitev predmeta pogodbe⁷⁵. Predvsem pri pogodbah o vzdrževanju in nadgradnji programske opreme se je izkazalo, da revidiranci niso pravočasno začeli s postopki za sklenitev nove pogodbe. Neprekinjeno vzdrževanje programske opreme je potrebno za nemoteno delo organov državne uprave, saj ima lahko nedelovanje ključnih informacijskih sistemov velike posledice za učinkovito delo državne uprave, zato je pomembno, da je za ves čas uporabe informacijskega sistema pogodbeno zagotovljeno tudi njegovo vzdrževanje. Ministrstva, na katerih je potekala revizija, so to zagotovila s sklenitvijo aneksa k pogodbi oziroma z izdajo naročilnice. Ugotavljamo, da v proces upravljanja s pogodbami niso vgrajeni mehanizmi, ki bi zagotavljali pripravo dokumentacije in izvedbo vseh postopkov za pravočasno oddajo javnega naročila oziroma sklenitev nove pogodbe pred iztekom veljavne pogodbe.

Primer nepravčasne izvedbe postopkov oddaje javnega naročila

- Primer RAIS – Pogodba naj bi se prvotno iztekla 30. 1. 2010. Za nadaljevanje vzdrževanja in razvoja informacijskega sistema je bilo treba izvesti nov postopek oddaje javnega naročila. Ker postopek ni bil pravočasno končan, je bil sklenjen aneks k pogodbi, s katerim se je veljavnost pogodbe podaljšala do zaključka štirimesečnega prehodnega obdobja za novega ponudnika oziroma najkasneje do 31. 12. 2010. Ugotavljamo, da je razlog za podaljšanje pogodbe v poznem začetku postopkov za oddajo javnega naročila. Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila je bil sicer izdan 28. 8. 2009, vendar je bil razpis objavljen šele 16. 3. 2010, kar je več kot pol leta po izdaji sklepa o začetku postopka in več kot mesec dni po prvotno predvidenem poteku predhodne pogodbe. Pogodba z novim izvajalcem je bila sklenjena 17. 11. 2010, torej osem mesecev po objavi razpisa. Celoten postopek je trajal več kot eno leto in dva meseca. Ob takem razvoju dogodkov od razpisa do sklenitve pogodbe tudi z objavo razpisa takoj po izdaji sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila ne bi bilo mogoče skleniti nove pogodbe pred iztekom tedaj veljavne pogodbe.
- Primer SRC – Pogodba o vzdrževanju in operativnem delovanju državnega portala e-uprava se je iztekla 31. 12. 2009. Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila je bil izdan šele 22. 1. 2010, kar je že po poteku predhodne pogodbe. Nova pogodba je bila sklenjena šele 26. 2. 2010, zato je bilo treba za vmesno vzdrževanje (od 1. 1. do 26. 2. 2010) izdati naročilnico. Do prepozne sklenitve pogodbe je prišlo kljub aplikaciji, ki skrbnika opominja, da je treba začeti nov postopek oddaje javnega naročila.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj v nabavni proces vgradijo mehanizme, ki bodo zagotavljali pravočasnost pričetka postopkov oddaje javnih naročil.

2.2.2 Človeški viri

2.2.2.1 Ustreznost števila zaposlenih pri upravljanju s pogodbami

V procesu upravljanja s pogodbami sodeluje več zaposlenih. Največ nalog v tem procesu ima skrbnik pogodbe, v večini primerov pa imajo neposredno vlogo še skrbnik proračunske postavke, zaposleni v

⁷⁵ Kot pravočasno izpolnitev pojmujeemo izpolnitev v roku, ki je bil načrtovan v fazi načrtovanja projekta in je pogojen z rokom, do katerega mora organ dobiti predmet naročila, da lahko v celoti izvaja zakonsko določene naloge.

finančno-računovodski službi in glavni pisarni, občasno pa tudi zaposleni v pravni službi in službi za informacijsko podporo. Vsaj posredno v procesu upravljanja sodeluje tudi vodstvo.

2.2.2.1.a Število zaposlenih, ki sodelujejo v procesu upravljanja s pogodbami, je odvisno predvsem od predmeta pogodbe in načina sodelovanja naročnika in izvajalca. Predvsem pri pogodbah o vzdrževanju in nadgradnji programske informacijske opreme ugotavljamo, da je v proces vključeno večje število zaposlenih z različnih področij (primeri RAIS, ZZI, SRC). V procesu imata pomembno vlogo dve skupini zaposlenih – ena skupina skrbi za tehnične vidike informacijskih sistemov (sestavljajo jo strokovnjaki za računalništvo), druga pa skrbi za pripravo vsebinskih delov aplikacij (sestavljajo jo strokovnjaki s področij vsebinskih sklopov). Zaradi večjega števila ljudi, ki sodelujejo v procesu (v primeru RAIS je v procesu sodelovalo 20 zaposlenih, v celotnem projektu MFERAC03 pa več kot 70 zaposlenih), je smiselno vpeljati projektno organizacijo, v kateri so naloge in odgovornosti vseh udeležencev jasno določene, hkrati pa je jasno razvidna hierarhija odločanja. Tako je bila v primerih RAIS in ZZI kot način dela vpeljana projektna organizacija. Eden izmed pogojev za učinkovito projektno delo je tudi vloga vodstva projekta, ki mora aktivno izvajati naloge, določene s projektno organizacijo. Ugotavljamo, da vodstvo projekta svoje vloge pri projektu ni vedno opravilo v skladu s pričakovanji.

Primer omejitve pri izvajanju nalog projektnega vodenja – primer RAIS

Vzdrževanje, nadgradnja in upravljanje računalniško podprtega enotnega finančno-računovodskega sistema Ministrstva za finance je organizirano kot projekt MFERAC⁷⁶. Projektna organizacija je bila vzpostavljena s sklepom o imenovanju predstojnika projekta, direktorja projekta, projektnega sveta in delovne skupine projekta MFERAC03. Zadnja sprememba sklepa, s katerim se je deloma spremenila tudi sestava projektna organizacije, je bila v letu 2009. Projektna organizacija se ni v celoti uveljavila, saj je bil večji poudarek na formalni organizacijski strukturi v skladu z notranjo organizacijo Ministrstva za finance (v nadaljevanju: neprojektna organizacija). To se je odražalo na več ravneh: v slabšem sodelovanju med koordinatorji (strokovnjaki za računalništvo) in tistimi, ki skrbijo za vsebino sprememb in dopolnitev posamezne aplikacije (strokovni vodje in vodje), dodatni obremenitvi, ki jo je projekt predstavljal ob rednem delu vodij in strokovnih vodij ter neupoštevanju projektnega dela pri razporeditvi delovnega časa pri drugih, rednih nalogah, kar je bil lahko tudi razlog za počasnejše napredovanje projekta. Menimo, da bi bilo treba projektno in neprojektno organizacijo uskladiti in s tem dati projektu ustrezno vlogo in podporo neprojektna organizacije. Smiselno bi bilo določiti stalna pravila za projektno delo, seznanjanje nadrejenih z delom članov projektnih skupin v okviru projekta in način reševanja preobremenitev članov projektnih skupin.

K večjemu pomenu projektna organizacije bi prispevala tudi večja vključenost vodstva projekta in vodstva organa. Ugotavljamo, da predvsem projektni svet ni bil v ustrezni meri vključen v delo pri projektu. Projektni svet je nadzorno in usmerjevalno telo predstojnika projekta. Odgovoren je za upoštevanje strateških usmeritev Ministrstva za finance in za nadziranje napredka pri projektu. V celotnem obdobju izvajanja projekta MFERAC03 se je projektni svet sestel le enkrat. V skladu s 6. členom Poslovnika projektnega sveta projekta MFERAC03 bi se moral projektni svet sestati najmanj dvakrat letno, dvakrat letno bi moral obravnavati tudi poročilo direktorja projekta. Sestanke projektnega sveta naj bi skliceval vodja projektnega sveta na lastno pobudo ali na pobudo katerega izmed članov.

⁷⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je projekt večinoma izvajal kot projekt MFERAC03.

2.2.2.1.b Večina skrbnikov proračunskih postavk in vodij NOE, s katerimi smo opravili razgovore (Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za zdravje, Carinska uprava), je ocenila, da so skrbniki preobremenjeni (povezava s točko 2.2.1.a) in da bi bilo treba kadrovske okrepiti NOE in skrbništvo nad pogodbami razdeliti med več zaposlenih ali, vsaj pri gradbenih pogodbah, v proces upravljanja vključiti zunanje izvajalce z izkušnjami s področij, ki jih primanjkuje. Vključevanje zunanjih izvajalcev pa lahko vodi do nesmotrne porabe javnih sredstev, ko so za izvedbo nalog že zaposleni kadri na ministrstvu.

Primer vključevanja zunanjih izvajalcev – primera GRADIA in IMP

Ugotavljamo, da je Ministrstvo za zdravje za izvedbo nalog, ki bi jih morali opraviti zaposleni na Ministrstvu za zdravje, ali za preveritev nalog, ki so jih izvedli zaposleni, predvsem v obdobju od leta 2006 do leta 2009, naročalo odvetniške storitve, ki jih je izvedlo več različnih odvetnikov. Iz poročila notranje revizije in dokumentacije je razvidno, da so odvetniki sodelovali predvsem v postopkih oddaje javnih naročil, pri pripravi in parafiranju dokumentov (tudi nezahtevnih, tipskih) ter pri pripravi in izvrševanju pogodb na področju investicij⁷⁷. V letu 2008, ko je bil obseg odvetniških storitev največji, je bilo za izvedbo navedenih nalog izplačano 281.993 evrov. Pravilnik o obliki, podpisovanju in ravnanju z dokumenti Ministrstva za zdravje, sprejet v letu 2007, ni določal, da bi morali zunanji sodelavci parafirati pogodbe ali sklepe. Za vsako vrsto dokumenta je bilo določeno le, kateri zaposleni ga morajo pregledati in podpisati. Iz navedb Ministrstva za zdravje je razvidno, da je bilo v obdobju, ki ga je obravnavala tudi notranja revizija, veliko nalog, ki so jih sicer prej opravili v okviru NOE, prenesenih na zunanje izvajalce. V pregled odvetnikom pa so bili posredovani tudi dokumenti, ki so bili pripravljeni v okviru NOE. Daljša pot dokumentov pred podpisom odgovorne osebe podaljša tudi čas obravnave dokumentov. Hkrati se je treba vprašati o upravičenosti takih ravnanj ob dejstvu, da bi večino teh nalog lahko izvedli zaposleni na Ministrstvu za zdravje. Na Ministrstvu za zdravje prav tako ugotavljajo, da je v postopkih oddaje javnih naročil, ki so jih vodili odvetniki, kasneje pri delu zaposlenih na Ministrstvu za zdravje prihajalo do zastojev, saj po prenehanju sodelovanja odvetnikov pri projektih zaposleni niso vedno imeli ustreznih informacij za nadaljnje delo.

2.2.2.2 Znanja, izkušnje in usposabljanja zaposlenih

Vsi sodelujoči morajo imeti za dobro upravljanje s pogodbami potrebna znanja in izkušnje, saj morajo naloge izvrševati strokovno, vestno in pravočasno⁷⁸. Javni uslužbenci se morajo stalno usposabljati in izpopolnjevati, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec⁷⁹. Delodajalec mora ob ugotovitvi, da so za opravljanje nalog potrebna določena strokovna znanja, ki ne predstavljajo pogoja za zasedbo delovnega mesta, javnemu uslužbencu omogočiti pridobitev potrebnih znanj. Ta so še zlasti pomembna pri skrbnikih pogodb, ki morajo imeti znanja tako s področja predmeta pogodbe kot tudi iz procesa upravljanja s pogodbami. Za dobro upravljanje s pogodbami so potrebna raznovrstna znanja, zato smo v reviziji preverili, kakšen poudarek se namenja potrebi po pridobitvi teh znanj.

⁷⁷ Primer GRADIA: parafiranje pogodb, parafiranje sklepov, priprava dopisov izvajalcem; primer IMP: priprava dopisov izvajalcem.

⁷⁸ V skladu z načelom strokovnosti iz 9. člena Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 32/06-UPB2, 33/07, 65/08 (v nadaljevanju: ZJU).

⁷⁹ Načelo je konkretizirano v 112. členu ZJU, ki določa, da ima javni uslužbenec pravico in dolžnost usposabljati se na delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega.

2.2.2.2.a Na podlagi rezultatov ankete med skrbniki pogodb in pregleda študije primerov ugotavljamo, da je izobrazbena struktura skrbnikov dokaj dobra, saj imajo skoraj vsi anketirani skrbniki in skrbniki pogodb pri študijah primerov visoko strokovno ali univerzitetno stopnjo izobrazbe. Tudi smer izobrazbe skrbnikov je v več kot polovici primerov neposredno povezana s predmetom pogodbe. Smer izobrazbe lahko vpliva na učinkovitost upravljanja s pogodbami, saj skrbnikom zagotavlja nek minimalno potreben obseg znanja, ki omogoča hitrejša ukrepanje in bolj učinkovit nadzor, saj skrbnik ni toliko odvisen od sodelovanja in pomoči drugih zaposlenih.

Primer izvajanja nalog, ko smer izobrazbe skrbnika ni s področja predmeta pogodbe – primer SRC

Skrbnica pogodbe ima družboslovno smer izobrazbe. Predmet pogodbe je predvsem vzdrževanje portala e-uprava, zato smer izobrazbe skrbnice lahko povzroča težave pri reševanju težav in nadzoru izvajanja pogodbe. Skrbnica pogodbe je tudi glavna urednica portala/vodja uredniškega odbora in skrbi predvsem za vsebinsko vodenje in postavljanje portala, za kar je družboslovna smer izobrazbe smiselna, saj vsebine niso tehnične narave. Podpora za vsebine pa je informacijska tehnologija, zato se o težavah pri vzdrževanju, ki so tehnične/informacijske narave, skrbnica o primernosti rešitve posvetuje s sistemskimi administratorji, saj nima ustreznih znanj. V naloge skrbništva sodi tudi potrjevanje tehnične rešitve pri napakah v delovanju sistema, zato bi bilo smiselno, da bi tovrstne rešitve potrjeval oziroma bi o njih podal mnenje tudi informacijski skrbnik (ali sistemski administrator), ki bi tudi formalno sodeloval pri projektu.

Ob ustrezni izobrazbi so za učinkovito izvajanje skrbništva pomembna tudi dodatna usposabljanja in izpopolnjevanja tako s področja predmeta pogodbe kakor tudi s področja upravljanja s pogodbami. Skrbniki so kot področja, kjer bi za lažje in boljše opravljanje skrbniških nalog potrebovali dodatna znanja, navedli področje preverjanja izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, dodatna znanja pa bi bila dobrodošla tudi s področij sestavljanja pogodbenih določil, uveljavljanja pogodbenih sankcij in vsebin predmeta pogodbe. Opazno je predvsem pomanjkanje pravnih znanj, kar je razvidno tudi iz navedb revidirancev. Ta znanja bi bila potrebna na primer pri presoji, kateri pogodbeni partner je kriv za neizpolnjevanje predmeta pogodbe, pa tudi pri odločanju o načinih ukrepanja pri težavah pri izpolnjevanju predmeta pogodbe. Veliko je nejasnosti tudi na področju unovčenja bančnih garancij in drugih pogodbenih sankcij (povezava s točko 2.4.3.d), zato je pomembna pomoč pravnih služb.

Anketa med skrbniki pogodb na ministrstvih

Rezultati ankete so pokazali, da ima 58 odstotkov skrbnikov, ki so odgovorili na anketni vprašalnik, smer izobrazbe neposredno povezano s predmetom pogodbe⁸⁰, večina ostalih, ki izvajajo skrbništvo nad gradbenimi pogodbami oziroma pogodbami s področja informacijske tehnologije, pa ima izobrazbo ekonomske smeri (21 odstotkov).

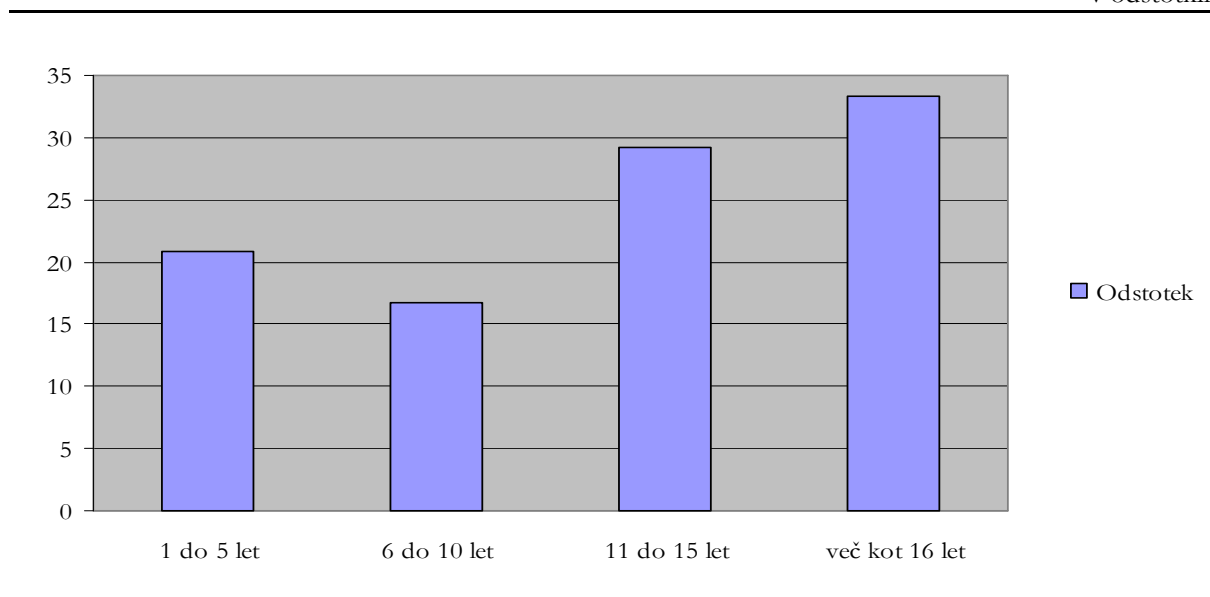
Izobrazbena struktura skrbnikov je dobra, saj imajo skoraj vsi anketirani skrbniki visoko strokovno ali univerzitetno stopnjo izobrazbe⁸¹.

Skrbniki imajo večinoma precej delovnih izkušenj s področja, na katerem izvajajo skrbništvo. Več kot deset let izkušenj ima nekaj več kot 62 odstotkov skrbnikov.

Pomembne so tudi izkušnje z izvajanjem skrbništva. Največ skrbnikov (40 odstotkov) je imelo pet ali manj let delovnih izkušenj, 20 odstotkov skrbnikov ima enako let delovnih izkušenj z izvajanjem skrbništva kakor s področja predmeta pogodbe, iz česar je razvidno, da so hkrati s prevzemom področja predmeta pogodbe prevzeli tudi skrbništvo nad pogodbami. To lahko predstavlja tveganje predvsem, ko ti zaposleni pred tem niso imeli sploh nobenih delovnih izkušenj.

Slika 3: Leta izkušenj skrbnikov s področja izvajanja skrbništva⁸²

v odstotkih



Vir: anketa med skrbniki pogodb.

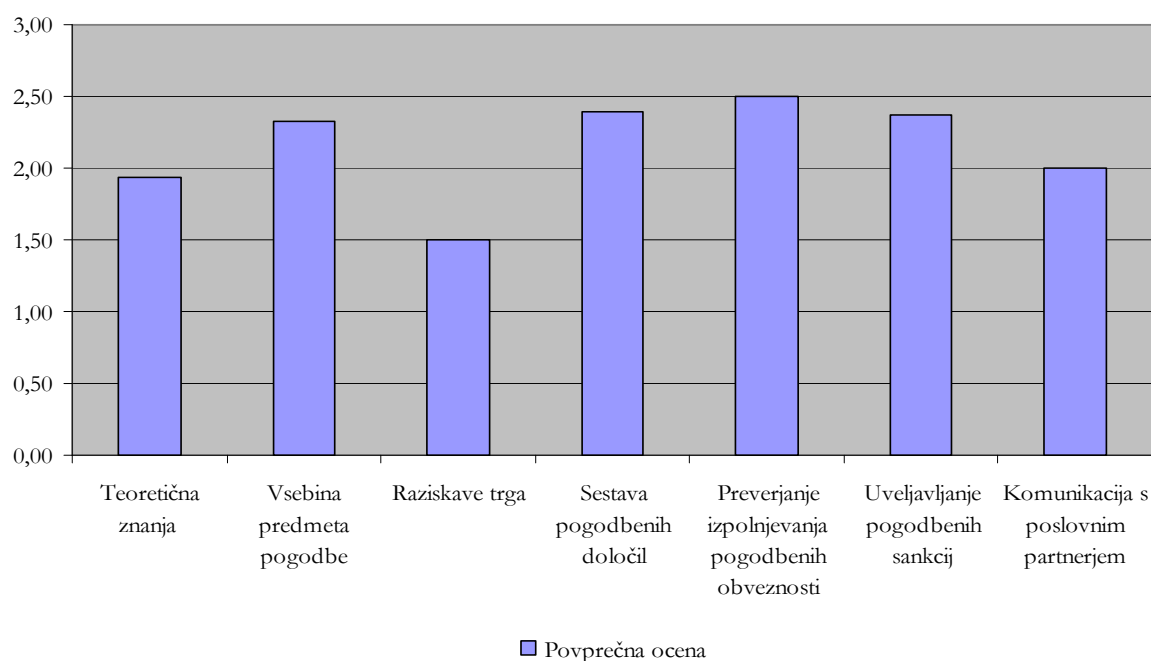
⁸⁰ Kot ustrezne smeri smo pri pogodbah s področja informacijske tehnologije upoštevali predvsem smeri informatika, matematika, elektronika-elektrotehnika, pri pogodbah s področja gradbeništva pa smeri gradbeništvo in arhitektura.

⁸¹ Stanje na dan 30. 9. 2010.

⁸² Stanje na dan 30. 9. 2010.

Znanju, ki so ga skrbniki pridobili med šolanjem, v zvezi z izvajanjem skrbniških nalog ne pripisujejo večjega pomena (16 odstotkov skrbnikov). Večinoma znanja o tem pridobivajo s samoizobraževanjem (80 odstotkov skrbnikov), z izmenjavo izkušenj z drugimi skrbniki (60 odstotkov skrbnikov) in prenosom znanja od drugih sodelavcev (64 odstotkov skrbnikov). Kar 92 odstotkov skrbnikov meni, da ima ustrezna znanja za dobro izvajanje skrbništva nad pogodbami, hkrati pa je 84 odstotkov mnenja, da potrebujejo dodatna usposabljanja oziroma izobraževanja.

Slika 4: Področja, s katerih bi skrbniki potrebovali dodatna znanja⁸³



Vir: anketa med skrbniki pogodb.

Večina skrbnikov (76 odstotkov) meni, da jim delodajalec omogoča dodatna usposabljanja oziroma izpopolnjevanja.

Iz ankete, ki jo je med gospodarskimi družbami izvedla Fakulteta za upravo⁸⁴ (v nadaljevanju: anketa Fakultete za upravo), je razvidno, da v gospodarskih družbah, ki poslujejo z organi državne uprave, prevladuje mnenje, da imajo skrbniki pogodb večinoma potrebna znanja, vendar bi potrebovali še dodatna usposabljanja⁸⁵. Večina je na vrh pomembnosti znanj, ki bi jih skrbniki še potrebovali, uvrstila znanja glede komunikacije s poslovnim partnerjem in preverjanja izpolnjevanja pogodbenih obveznosti.

⁸³ Skrbniki pogodb so z oceno od 1 (najmanj) do 3 (največ) ocenjevali, na katerih področjih bi za lažje in boljše delo potrebovali dodatna znanja.

⁸⁴ Anketa Upravljanje s pogodbami med javnim in zasebnim sektorjem, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, Ljubljana, januar 2011.

⁸⁵ Tako je ocenilo 58 odstotkov gospodarskih družb, ki so odgovorile na anketo Fakultete za upravo.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj redno organizirajo usposabljanja oziroma izpopolnjevanja za udeležene v procesu upravljanja s pogodbami, predvsem s tistih področij, za katera se na podlagi informacij, zbranih od zaposlenih, ali ugotovitev pri izvajanju notranjega nadzora ugotovi, da je znanja premalo. Prav tako priporočamo, naj se za področja, ki jih sicer pokrivajo zaposleni na drugih delovnih mestih (na primer pravno področje), zagotovi interni prenos znanja in informacij do skrbnikov pogodb.

2.2.2.2.b V letu 2006 je vlada sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008 (v nadaljevanju: strategija izobraževanja), ki je kot temeljni cilj usposabljanja in izpopolnjevanja opredelila razširitev in izboljšanje sposobnosti javnih uslužbencev, da kar največ prispevajo k doseganju ciljev upravne organizacije in se tako poveča učinkovitost njenega delovanja. Kot osrednja ustanova za usposabljanje javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji je navedena Upravna akademija kot pristojna organizacijska enota Ministrstva za javno upravo, ki naj bi ugotavljala potrebe in organizirala usposabljanja za doseganje ciljev iz strategije izobraževanja. Tako naj bi se zagotovila usposabljanja na ravni celotne državne uprave iz vsebin, ki so pomembne za vse državne organe⁸⁶. Potrebe po operativni in individualni ravni usposabljanj, prilagojenim posebnim potrebam organa, pa bi naj ugotavljali državni organi. Dva izmed sklopov usposabljanj, ki jih je organizirala Upravna akademija in sta pomembna tudi za proces upravljanja s pogodbami, sta bila finančno upravljanje v upravi in javna naročila ter vodenje projektov v upravi. Upravna akademija je organizirala usposabljanja, ki lahko pripomorejo k bolj učinkovitemu upravljanju s pogodbami⁸⁷, vendar je iz poročil o izvajanju strategije izobraževanja⁸⁸ razvidno, da sta bila sklopa med manj obiskanimi. Hkrati pa je navedeno, da so organi državne uprave prav na področju javnih naročil največkrat posegali po usposabljanjih izven organizacije Upravne akademije. Iz poročila o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v letu 2009 je razvidno, da se je ena tretjina udeležencev usposabljanj in izpopolnjenj pri državnih organih usposabljala pri zunanjih izvajalcih, na Upravni akademiji pa 14 odstotkov vseh udeležencev⁸⁹. Ocenjujemo, da usposabljanja Upravne akademije vsaj na nekaterih področjih, ki so del procesa upravljanja s pogodbami, niso zagotovila vseh potreb po usposabljanjih in izpopolnjenjih javnih uslužbencev.

Podatki, pridobljeni od revidirancev, pri katerih smo izvajali študijo primera, potrjujejo navedbe v poročilih Upravne akademije, da se je večina usposabljanj s področja celotnega nabavnega procesa, ki so jih organizirali organi sami ali so usposabljanja izvajali zunanji izvajalci, nanašala na postopke oddaje javnih naročil. S področij, bistvenih za dobro upravljanje s pogodbami, pa usposabljanj primanjkuje. Na Ministrstvu za finance je bilo na področju javnih naročil v obdobju, na katero se nanaša revizija,

⁸⁶ V letu 2008 se je Upravna akademija reorganizirala in se kot sektor v okviru Direktorata za kadre in organizacijo na Ministrstvu za javno upravo osredotočila na strateške naloge delovanja sistema usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev na ravni celotne javne uprave. Organizacija in izvedba posameznih oblik usposabljanja pa bi se naj prenesla na druge organizacije.

⁸⁷ Na primer finančno načrtovanje in spremljanje projektov, tehnike pogajanj, priprava in izvedba projektov – pravni in finančni okviri, večine dela s strankami, javna naročila, javne finance, vodenje in upravljanje v upravi za najvišje vodilne delavce.

⁸⁸ Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2006, sklep vlade št. 60402-1/2007/9 z dne 28. 11. 2007, Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2007, sklep vlade št. 60402-1/2008/5 z dne 18. 6. 2008.

⁸⁹ Največ, približno polovica udeležencev, se je usposabljala na internih usposabljanjih in izpopolnjenjih.

83 udeležb zaposlenih⁹⁰ na usposabljanjih, na področju, povezanim s sklepanjem in izvajanjem pogodb z zunanjim izvajalcem, pa 13 udeležb. Na Ministrstvu za zdravje je bilo v istem obdobju 37 udeležb zaposlenih na usposabljanjih s področja javnih naročil, s področja sklepanja in izvajanja pogodb pa tri. Na Carinski upravi je bilo na področju javnih naročil na usposabljanjih 31 udeležb zaposlenih, na področju projektnega vodenja 43 udeležb, na drugih področjih, povezanih z upravljanjem s pogodbami, pa sedem udeležb.

Usposabljanja na področju procesa upravljanja s pogodbami lahko zagotovijo tudi proračunski uporabniki s prenosom znanja med zaposlenimi, ki so strokovnjaki za različna področja. Tovrstna usposabljanja so lahko učinkovita tako s stroškovnega vidika, kot tudi z vidika uporabnosti, saj so lahko v veliki meri prilagojena potrebam zaposlenih, za katere so organizirana.

Primer interne organizacije usposabljanja skrbnikov

Ministrstvo za javno upravo je v letu 2009 organiziralo interno usposabljanje Naloge skrbnikov pogodb. Usposabljanje je bilo organizirano po sprejetju sprememb določil v internem aktu o finančnem poslovanju in je bilo namenjeno seznanitvi skrbnikov s spremembami in z vsemi nalogami in odgovornostmi, ki jih imajo kot skrbniki pogodb. Po navedbah Ministrstva za javno upravo je bilo usposabljanje ustrezno predvsem za manj izkušene skrbnike, pa tudi bolj izkušenim skrbnikom je usposabljanje pomenilo obnove znanj in potrditev dotedanjega načina dela. S tovrstnimi usposabljanji se zagotovi seznanjenost udeležencev s spremembami internih aktov in enotna praksa ravnanj v okviru organa. Ocenjujemo, da so tovrstna usposabljanja lahko primerna oblika seznanitve zaposlenih s spremembami internih pravil, s katerimi so bila bistveno spremenjena zahtevana ravnanja udeležencev v procesu upravljanja s pogodbami.

Ob usposabljanjih s splošnih področij skrbniki menijo, da bi bilo lahko več usposabljanj s področij predmeta pogodbe. Predvsem področje informacijske tehnologije je hitro razvijajoče se področje in zahteva sprotno seznanjanje z novostmi.

2.2.2.3 Pooblastila skrbnika

Skrbnik je večinoma odgovoren za pripravo tehničnega dela pogodbe, spremljanje izvajanja pogodbe, vključno s porabo sredstev po pogodbi, kontrolo prejetega blaga in opravljenih storitev oziroma del in vsebinsko kontrolo listin, ki so podlaga za izplačilo iz proračuna. Skrbnik pogodbe preveri količino, kakovost, upoštevanje rokov dobave blaga oziroma dokončanja del, skrbi za predložitev potrebnih gradiv, ki so razvidni iz pogodbe, in potrjuje, da je vsebina knjigovodske listine popolnoma v skladu z naročilom. Če dobava blaga ali opravljene storitve niso v skladu z naročilom, zavrne račun in o tem obvesti druge službe. Skrbnik mora večinoma pogodbo spremljati do prenehanja in pravočasno začeti s postopki za sklenitev nove pogodbe, če je to še potrebno.

Vse te naloge zahtevajo, da ima skrbnik tudi ustrezna pooblastila, ki mu omogočajo, da naloge kakovostno opravi. Pooblastila se morajo nanašati na ravnanja, ki imajo učinek znotraj organa in tudi do pogodbenega partnerja.

⁹⁰ Podatki predstavljajo udeležbo na usposabljanjih. Zaposleni so se lahko udeležili več različnih usposabljanj.

2.2.2.3.a Obseg pooblastil se je v večini primerov večinoma ujemal z nalogami, ki jih izvajajo skrbniki. Ugotovljena težava pri pooblastilih je bila povezana predvsem s projektno organizacijo izvajanja pogodbe, in sicer zaradi nejasnosti umestitve in vloge projekta znotraj neprojektne organizacije.

Primer omejenih pooblastil – primer RAIS

Pri projektu MFERAC so sodelovali zaposleni, ki bi jih glede na obseg dela lahko razvrstili v dve skupini – koordinatorji (strokovnjaki za informatiko) so večino delovnega časa porabili za delo pri projektu, ostalim sodelujočim pa je delo pri projektu predstavljalo dodatno obremenitev ob rednih nalogah. Koordinatorji in koordinatorka pogodbe (skrbnica pogodbe) so bili zaposleni v službi za informacijsko tehnologijo, ostali pa v različnih drugih NOE Ministrstva za finance ali celo drugih ministrstev. Skrbnica pogodbe tako v neprojektne organizaciji ni bila nadrejena ostalim sodelujočim (predvsem strokovnim vodjem in vodjem), ki pripravljajo vsebinsko osnovo aplikacije, in na voljo ni imela ustreznega ukrepa⁹¹, ki bi omogočal preseganje zastojev in pospešitev dela pri projektu. To se je kazalo tudi pri upoštevanju navodil in rokov za izvedbo nalog, ki jih je kot skrbnica pogodbe in koordinatorka dajala sodelujočim.

2.2.2.3.b Predvsem pri projektni organizaciji, kjer sodeluje več zaposlenih, je zelo pomembno, da so naloge, odgovornosti in pooblastila, ki jih spremljajo, natančno določena in znana tudi pogodbenemu partnerju ter da se vseskozi upoštevajo. To je pomembno predvsem glede pooblastil za komuniciranje med pogodbenima partnerjema, drugače lahko prihaja do komunikacijskih motenj, ki privedejo do zapletov pri izpolnjevanju predmeta pogodbe.

Primer preseganja pooblastil sodelujočih pri projektu – primer ZZI

Priloga pogodbe je bil tudi poslovnik o sodelovanju, ki je bolj natančno določal način izvajanja pogodbe ter naloge, odgovornosti in poti komunikacije. Vendar komunikacija med pogodbenima partnerjema ni vedno potekala po poteh, dogovorjenih s poslovnikom o sodelovanju. Dogajalo se je, da so sodelujoči pri projektu (predvsem na primer člani projektnih skupin) v komunikaciji z izvajalcem presegali svoja pooblastila in komunikacijske poti iz poslovnika o sodelovanju, kar je izvajalcu predstavljalo težavo glede razumevanja pomembnosti pridobljenih informacij. Če informacije glede načina izvedbe predmeta pogodbe posreduje oseba, ki za to nima pooblastila, in če informacije ne potrdi pooblaščen oseba, pri izvajalcu nastopi dvom o tej informaciji. Izvajalec je zato predlagal shematski prikaz postopkov komuniciranja ter jasno opredeljene in porazdeljene odgovornosti. V novi pogodbi o nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS je predvideno komuniciranje z enim elektronskim naslovom pri Carinski upravi in enim pri izvajalcu.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj ob uvedbi projektnega dela natančno določijo način dela znotraj neprojektne organizacije, naloge, odgovornosti in pooblastila sodelujočih ter s tem seznanijo tudi nadrejene tistih zaposlenih, ki sodelujejo pri projektu. Obseg in način dela v okviru neprojektne organizacije naj se prilagodi upoštevaje dodatne obveznosti, ki jih imajo sodelujoči pri projektu.

⁹¹ Na primer prioritete razdelitve izvajanja nalog ali nagrajevanja bolj učinkovitega izvajanja nalog prek delovne uspešnosti.

2.2.2.4 Podpora strokovnih služb

Pri pripravi pogodbe in v procesu upravljanja s pogodbami sodelujejo tudi druge službe in posamezniki, kot na primer finančna služba (na primer pri pripravi javnih razpisov, pogodb in drugih listin, evidentira prispele in izdane račune, izdeluje odredbe za izplačilo iz proračuna, pripravlja FEP idr.), pravna služba (pravni pregled pogodbe pred podpisom, pravna pomoč pri uveljavljanju pogodbenih sankcij), služba za informacijsko podporo (vzdrževanje elektronskih evidenc, vzdrževanje informacijskega sistema), vodje NOE (določanje skrbnikov pogodb, nadzor nad delom skrbnikov pogodb, lahko tudi potrditev opravljene nabave, storitev, del pred izplačilom), odredbodajalci (zaposleni, ki so pooblaščen za razpolaganje s sredstvi⁹²) in drugi.

Nekatere izmed navedenih nalog so tudi opredeljene v internih aktih in njihova izvedba predstavlja eno izmed stalnih dejanj v procesu upravljanja s pogodbami (predvsem naloge finančne službe). Ob teh so pomembne tudi neformalne oblike sodelovanja, predvsem svetovanje, pomoč in pretok znanj, zato smo preverili, ali je podpora strokovnih služb ustrezna.

2.2.2.4.a Pomembnost drugih strokovnih služb v procesu upravljanja s pogodbami je razvidna tudi iz rezultatov ankete med skrbniki pogodb. Vsi skrbniki so odgovorili, da pri izvajanju nalog skrbništva uporabljajo pomoč drugih strokovnih služb. Iz navedb revidirancev je razvidno, da bi si skrbniki želeli še več sodelovanja. Večina poudarja predvsem sodelovanje s pravniki oziroma s pravno službo, kar je v korelaciji s pomanjkanjem pravnih znanj (povezava s točko 2.2.2.2.a). Iz navedb je tudi razvidno, da skrbniki največ sodelujejo s finančno službo, ki ima v procesu upravljanja s pogodbami največ nalog. Sodelovanje pa je potrebno tudi v zvezi s finančnim spremljanjem pogodbe, saj v večini primerov z zanesljivimi podatki o plačilih razpolagajo le finančne službe, ki imajo dostop do sistema MFERAC (povezava s točko 2.2.3.1.a). Iz dokumentacije ni bilo razvidno, da bi zaradi neustrezne podpore strokovnih služb prihajalo do neučinkovitosti v procesu upravljanja s pogodbami.

2.2.3 Informacijski viri

2.2.3.1 Informacijska podpora

Informacijska podpora omogoča lažje spremljanje izvedenih nalog in doseganje zastavljenih rokov ter shranjevanje dokumentov in informacij v elektronski obliki. Pomembna je tudi zaradi lažjega vodenja evidenc, ki omogočajo vodstvu širši pregled nad posameznimi fazami vseh nabavnih postopkov proračunskega uporabnika. Informacijska podpora je lahko v pomoč v vseh fazah procesa upravljanja s pogodbami. Zagotavlja tudi učinkovitejše upravljanje s pogodbami, saj lahko zmanjša obseg dela in porabo časa.

2.2.3.1.a Ugotavljamo, da vsa ministrstva, pri katerih smo izvajali študijo primera, v procesu upravljanja s pogodbami uporabljajo aplikaciji MFERAC in SPIS, vendar v različnem obsegu in različne funkcionalnosti. Klasična uporaba sistema MFERAC, ki jo izvajajo vsa ministrstva, vsebuje pripravo odredb, ki so podlaga za izplačilo iz proračuna in spremljanje finančnih podatkov v zvezi z izpolnjevanjem pogodbe. Ključna dejanja potekajo v finančnih službah uporabnikov, skrbniki pogodb pa praviloma

⁹² Tretji odstavek 65. člena ZJF opredeljuje odredbodajalca kot osebo, ki je pooblaščen za izdajo odredb za plačilo.

nimajo dostopa do aplikacije oziroma dostopajo do sistema MFERAC le delno⁹³. Pri svojem delu sistema MFERAC praviloma ne potrebujejo, uporabni pa bi bili predvsem podatki o izplačilih pogodb. Iz navedb skrbnikov pogodb v študijah primerov je razvidno, da podatke večinoma brez težav pridobijo v finančnih službah ministrstev.

Nekateri skrbniki za boljši pregled vodijo tudi lastne evidence o izplačilih, povezanih s pogodbo, za kar uporabljajo obstoječa informacijska orodja⁹⁴ ali pa orodja lastne izdelave⁹⁵.

2.2.3.1.b Skrbniki pri izvajanju nalog skrbništva uporabljajo tudi aplikacijo SPIS, ki proračunskim uporabnikom omogoča elektronsko poslovanje. Aplikacija SPIS je pomembna predvsem z vidika administrativne podpore procesu upravljanja s pogodbami. V posamezni zadevi so evidentirani vsi izhodni in vhodni dokumenti, ki se nanašajo na zadevo. Sodelujočim v procesu upravljanja s pogodbami omogoča dostop do vseh preteklih dokumentov v povezavi s projektom oziroma pogodbo v elektronski obliki. Z vidika učinkovitosti poslovanja je pomembno povezovanje aplikacije SPIS z aplikacijo MFERAC. S tem namenom je bila ustanovljena delovna skupina za uvajanja e-poslovanja na finančno-računovodskem področju (povezava s točko 2.2.1.b). V okviru projekta naj bi se uvedlo elektronsko poslovanje v sistemu MFERAC in nadomestitev knjigovodskih listin in ostalih finančno-računovodskih dokumentov z elektronskimi dokumenti. Na posameznih ministrstvih⁹⁶ je del poslovanja, ki je potekal v papirni oziroma "fizični" obliki⁹⁷, že informatiziran, kar je prispevalo k učinkovitejšemu poslovanju.

2.2.3.1.c Ugotavljamo, da skrbniki nimajo skupnega enotnega informacijskega orodja, ki bi spremljanje izvajanja pogodbe ali projekta olajšalo ali poenostavilo⁹⁸. Problem pomanjkanja primernih informacijskih orodij so poudarili na Ministrstvu za zdravje. Spremljanje investicij ni informatizirano, zato je pregled nad projektom slabši. Predvsem skrbniki pogodb s področja informacijske tehnologije uporabljajo različne, za potrebe projekta izdelane aplikacije, ki jim omogočajo elektronsko poslovanje z izvajalcem in elektronsko spremljanje izvajanja pogodbe. Za uspešno uvedbo elektronskega načina poslovanja je bilo treba prej prilagoditi tudi poslovne procese⁹⁹ oziroma postopke sodelovanja s pogodbenimi partnerji.

⁹³ Skrbniki v Sektorju za investicije in javna naročila na Ministrstvu za zdravje so imeli v obdobju, na katero se nanaša revizija, dostop do modula Ogled NRP objektov in poročil, od leta 2010 pa imajo popoln dostop do sistema MFERAC.

⁹⁴ Primer ZZI – Microsoft Excel.

⁹⁵ Primer RAIS – skrbnica spremlja izvajanje pogodbe prek lastne, v ta namen pripravljene aplikacije.

⁹⁶ Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo.

⁹⁷ Kroženje računov na papirju je nadomestilo elektronsko, elektronsko je tudi potrjevanje računov, podatki o računih se v sistemu MFERAC zajemajo neposredno iz SPIS in jih ni treba ročno vnašati.

⁹⁸ Aplikaciji MFERAC in SPIS sta sicer skupni vsem, vendar se nanašata le na posamezne faze procesa upravljanja s pogodbami, predvsem pa njune funkcionalnosti ne vplivajo na učinkovitost preveritve izpolnitve pogodbe oziroma nadzora nad izvajanjem pogodbe.

⁹⁹ Na Ministrstvu za finance na področju storitev informacijske tehnologije uvajajo koncept ITIL (ang. Information Technology Infrastructure Library), ki predstavlja okvir za identificiranje, načrtovanje, izvajanje in podporo storitev informacijske tehnologije.

Primer aplikacij za elektronsko spremljanje izvajanja pogodbe – primer RAIS

Skrbnica za spremljanje pogodbe uporablja več aplikacij. V aplikacijo za spremljanje naročil¹⁰⁰ (v nadaljevanju: aplikacija) se vnesejo vsi podatki o naročilu – od vsebine naročila do roka za izdelavo. Ko skrbnica vnese vse bistvene podatke, potrdi naročilo, in to se odpošlje na elektronski naslov izvajalca, ki podatke razbere z lastnim pregledovalnikom. Vsi dokumenti, ki jih pošilja izvajalec naročniku, morajo biti v posebnem formatu (txt datoteke) ter v predpripravljeni in z izvajalcem usklajeni obliki, da jih skrbnica lahko neposredno uvozi v aplikacijo in ni potrebe po ročnem vnašanju podatkov. Tako se vnesejo vsi dokumenti, povezani z načrtom izvršitve, pa tudi s testiranj in poročili izvajalca. Vsi podatki o naročilu so na enem mestu. Aplikacija omogoča izpis poročil po različnih kriterijih. Tako je mogoče preveriti, katera naročila so odprta, katera naročila so bila narejena za posamezne module ipd.

Ta aplikacija se dopolnjuje z aplikacijo za spremljanje računov. V tej aplikaciji se zbirajo vsi finančni podatki projekta in z njo skrbnica preverja račune. Aplikacija črpa podatke o naročilu iz aplikacije za naročila in omogoča primerjavo s podatki iz računa. Aplikacija omogoča tudi sprotno spremljanje porabljenih sredstev, morebitnih prekoračitev dovoljenega obsega sredstev, obsega porabljenih ur ipd. Aplikacija omogoča tudi različne izpise ter izvajanje analitičnih postopkov.

Obe aplikaciji in elektronsko potrjevanje računov v aplikaciji SPIS zagotavljajo minimalen obseg papirnega poslovanja, hkrati pa prispevajo k hitrejšemu odvijanju poslovnih procesov.

Primer elektronskega oddajanja in spremljanja naročil – primer SRC

Skrbnica daje naročila¹⁰¹ pogodbenemu partnerju z uporabo aplikacije "Baza zahtevkov" (v nadaljevanju: aplikacija zahtevkov). Z uporabo aplikacije zahtevkov poteka tudi vsa pomembna komunikacija, povezana s predmetom pogodbe. Dostop do aplikacije zahtevkov imata oba pogodbeni partnerja in predstavlja neke vrste portal, ki omogoča bolj učinkovito sodelovanje. V aplikacijo zahtevkov lahko zahtevke vpisuje Ministrstvo za javno upravo ali pa z uporabo aplikacije zahtevkov izvajalec sporoča odkrite napake v sistemu in prosi za potrditev rešitve, preden napako odpravi. Aplikacija zahtevkov vsebuje kronološko urejeno zgodovino aktivnosti, ki so se izvajale na podlagi pogodbe o vzdrževanju¹⁰². Aplikacija zahtevkov ob vnosu novega dokumenta prek elektronske pošte obvesti vse osebe, ki so udeležene v procesu reševanja težav. S težavo, načinom rešitve in trenutnim stanjem so seznanjeni vsi udeleženci v procesu, saj jih baza sproti obvešča o aktivnostih. Pomanjkljivost aplikacije zahtevkov je, da ne beleži natančnega časa vnosov zahtevkov.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj uvede enotne standarde poslovanja in informacijska orodja, ki bodo ministrstvom omogočala bolj učinkovito upravljanje s pogodbami.

2.2.3.2 Evidence

Od 11. 2. 2006, ko je začel veljati Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁰³ (v nadaljevanju: PIPRS06), morajo proračunski uporabniki najkasneje v petih dneh od veljavnosti akta v

¹⁰⁰ Naročil v okviru sistema MFERAC.

¹⁰¹ Naročila v okviru projekta portal e-uprava.

¹⁰² Razen rednih testiranj sistema, ki jih izvajalec izvaja redno, brez posebne zahteve ali potrditve Ministrstva za javno upravo.

¹⁰³ Uradni list RS, št. 13/06.

sistemu MFERAC (evidenca pogodb) evidentirati pogodbe, izdane naročilnice, druge listine in posamične pravne akte, ki so osnova za prevzemanje obveznosti, neodvisno od formalne oblike dokumenta, vključno s predpogodbami, pismi o nameri ali drugimi akti s podobnimi posledicami. V evidenco se morajo vpisati najmanj podatki o:

- številki pogodbe,
- daljši številki pogodbe,
- predmetu pogodbe,
- datumu sklenitve pogodbe,
- šifri pogodbenega partnerja iz šifranta poslovnih partnerjev,
- datumu začetka veljavnosti,
- datumu konca veljavnosti in
- pogodbene vrednosti v nacionalni valuti.

V evidenco se lahko vpisujejo tudi drugi podatki za spremljanje izvajanja pogodbe¹⁰⁴. Pred sprejetjem PIPRS06 noben predpis ni določal zahteve po vodenju evidence pogodb na centralni ravni. Sistem MFERAC v zvezi z vodenjem evidence pogodb omogoča še dodatne funkcionalnosti¹⁰⁵, ki pa jih proračunski uporabniki niso obvezani uporabljati. Pomanjkljivost sistema MFERAC predstavlja področje izpisa poročil, saj je mogoče pripraviti le tri vrste poročil. Poročanje ima zato omejeno uporabnost, saj ni mogoče oblikovati poročil, ki bi vsebovala poljubne informacije. Za nadaljnjo obdelavo in oblikovanje poročil je treba podatke izvoziti v drugo aplikacijo in jih tam obdelovati.

2.2.3.2.a Ugotavljamo, da evidenca pogodb ni popolna, zato se v celoti ne more uporabiti za namen, za katerega je bila predpisana. Primerjali smo podatke iz evidence pogodb s podatki iz evidence FEP. S križanjem podatkov iz teh evidenc in grupiranjem ter razvrščanjem podatkov smo ugotovili, da vsak vnos v evidenco FEP, katerega predmet je takšne narave, da je prevzem obveznosti možen samo s pogodbo ali naročilnico (posle manjše vrednosti¹⁰⁶), nima ekvivalentnega vnosa v evidenci pogodb¹⁰⁷. Deloma je to zaradi vnosov v letu 2005, ko centralna evidenca pogodb še ni obstajala, večji del pa zaradi neizpolnitve obveznosti ministrstev in vladnih služb, da vpišejo podatke o pogodbi v evidenco. Ugotavljamo, da v sistemu MFERAC ni vgrajeno varovalo, ki bi preprečevalo pripravo FEP brez vnosa v evidenco pogodb.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj uvede programsko blokado v sistemu MFERAC, ki bo preprečevala pripravo FEP ali odredbe brez vnosa pogodbe v evidenco pogodb.

¹⁰⁴ 132. člen PIPRS06, 144. člen PIPRS07.

¹⁰⁵ Na primer avtomatsko številčenje, lahko se doda cenik izvajalca, omogočen je avtomatski izpis naročilnice, pregled naročil in finančnih podatkov, spremljanje realizacije pogodbe, zajem podatkov iz evidence FEP.

¹⁰⁶ Kot posle manjše vrednosti pojmuje tiste posle, za katere glede na predpise ni bilo treba skleniti pogodbe, temveč se je naročilo lahko oddalo z naročilnico.

¹⁰⁷ V evidenci FEP je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, skupno 57.953 različnih vnosov, v 31.680 primerih so bile izpolnjene tudi vrstice "evidence pogodb". To pomeni, da 26.273 vnosov v evidenci FEP v evidenci pogodb nima ujemajočega se vnosa. Po letu 2006 je takšnih vnosov 22.643. Ob upoštevanju FEP, za plačila katerih podlaga ni pogodbeni odnos, ocenjujemo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsaj 13.731 sklenjenih pogodb ni bilo vnesenih v evidenco pogodb. Po letu 2006, ko je obstajala obveza vnosa sklenjene pogodbe v evidenco pogodb, pa je takšnih pogodb 10.324.

2.3 Vsebina in tip pogodb

Dobro sestavljene pogodbe varujejo stranke pred nepredvidljivimi spremembami v obnašanju pogodbenih strank, zagotavljajo učinkovito in stabilno načrtovanje ter financiranje investicij in skrbijo tudi za pravilno izpolnitev iz javnega naročila izhajajočih pogodbenih obveznosti¹⁰⁸. Pomembna je tudi pravilnost izbire pogodbe oziroma načina določitve cene glede na predmet javnega naročila. Obstaja več tipov sestavljanja pogodbe, odločitev za tip pogodbe pa je odvisna od določitve cene in strategije pogodbe, ki naj bi najbolj ustrezala predmetu pogodbe oziroma predmetu javnega naročila.

2.3.1 Ustreznost tipa pogodbe

S študijami primerov in pregledom pogodb smo preverili, ali je bil izbran pravi tip pogodbe. Predvsem nas je zanimalo, ali je bila dogovorjena cena določena na ustrezen način glede na predmet javnega naročila. Pri tem je, vsaj pri gradbenih pogodbah, ključna razlika med pogodbami s klavzulo "ključ v roke" in pogodbami s ceno na enoto. Pri pogodbah s področja storitev informacijske tehnologije pa se proračunski uporabniki različno odločajo za plačila po pavšalu ali po dejansko opravljenem delu.

2.3.1.a Ugotavljamo, da je 64 odstotkov pregledanih gradbenih pogodb sklenjenih s klavzulo "ključ v roke", pri preostalih je cena določena na enoto in se dela obračunajo po dejansko izvršenih količinah. Povprečna vrednost pogodb, sklenjenih s klavzulo "ključ v roke", je bila več kot desetkrat večja kot povprečna vrednost pogodb, pri katerih je bila cena določena na enoto¹⁰⁹. Ministrstva se za pogodbe s klavzulo "ključ v roke" raje odločajo pri zahtevnejših, dražjih projektih in torej ne upoštevajo dognanj iz teorije na področju oddaje gradenj. Osnovno vodilo naj bi bilo, da se pogodbe s fiksno opredeljeno ceno (klavzula "ključ v roke") sklenejo za enostavne projekte, katerih kakovost izpolnitve je mogoče enostavno preveriti tudi po izpolnitvi (*ex post*), pogodbe z variabilno ceno, ki je odvisna od dejansko nastalih stroškov, pa za zahtevnejše projekte, katerih kakovost izpolnitve je (*ex post*) težko preverljiva¹¹⁰. Pri zahtevnejših projektih je težavnost in obsežnost projekta, možnost nepredvidenih okoliščin ter presenečenj med gradnjo veliko večja, zato so večkrat potrebni dogovori o dodatnih delih ali večjem obsegu del ter korekcije pogodbe. Če so za take projekte sklenjene pogodbe s klavzulo "ključ v roke", je možnost sporov med pogodbenima partnerjema o vključenosti potrebnih, a nepredvidenih del, v prvotno pogodbeno vrednost veliko večja (primer IMP – spor se je končal s sodno poravnavo). Prav tako obstaja velika verjetnost, da bosta partnerja kljub klavzuli "ključ v roke" za dokončanje projekta morala skleniti aneks k pogodbi z opredelitvijo spremenjenih okoliščin in dodatnih del. Ugotavljamo, da so bili pri četrtini pogodb s klavzulo "ključ v roke" kljub klavzuli sklenjeni aneksi, s katerimi se je povečala pogodbeno vrednost. Pri pogodbah s ceno na enoto so bili tovrstni aneksi sklenjeni v 56 odstotkih pregledanih gradbenih pogodb, vendar je v teh primerih to bolj pričakovano, saj se plačuje dejansko realizirano delo, ki pa ni bilo tudi nujno opredeljeno v pogodbi.

¹⁰⁸ Dr. Mitja Kovač, Javna naročila – problem optimalnega sestavljanja pogodb in javnih razpisov, Referat za XVI. dneve slovenske uprave 2009 – Kriza kot izziv in priložnost za reforme javne uprave (v nadaljevanju: dr. Mitja Kovač, 2009), str. 6.

¹⁰⁹ Povprečna vrednost pogodb na ključ je bila 5.619.466 evrov, povprečna vrednost pogodb s ceno določeno na enoto pa je bila 516.961 evrov.

¹¹⁰ Dr. Mitja Kovač, 2009, str. 23, 24.

*Pojasnilo Ministrstva za zdravje**Od leta 2009 so vse gradbene pogodbenne sklenjene s ceno, določeno na enoto mere.*

2.3.1.b Tudi pri pogodbah s področja vzdrževanja informacijske tehnologije so razlike glede načina določitve cene oziroma načina obračuna plačila. Pri tem se uporabljata predvsem dva modela – v prvem primeru je cena za opravljene storitve določena v pavšalnem znesku, ne glede na opravljeno delo, v drugem primeru pa je cena določena na enoto opravljenega dela¹¹¹. Od pregledanih pogodb, ki so vsebovale tudi vzdrževanje strojne ali programske opreme, je polovica pogodb določala pavšalno plačilo, ki ni bilo vezano na dejansko opravljeno delo, druga polovica pogodb pa je določala obračun dejansko opravljenega dela. ZJF v 52. členu določa, da neposredni proračunski uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Iz tega je razvidno, da je dopustno le plačevanje opravljenih del. Pri pavšalnih izplačilih ni mogoče potrditi niti, da je plačilo zajemalo le dejansko opravljena dela, niti da so bila plačila primerno visoka glede na obseg opravljenega dela. Pavšalna plačila so dopustna, ko pavšalno določena cena pokriva natančno dogovorjeno in ponavljajočo se količino obdobnih, istovrstnih storitev, ki jih pogodbeni partner mora izvesti. V takem primeru *de facto* ne gre za pavšalno plačilo, temveč za plačilo dejansko opravljenega dela, ki pa je vsako obračunsko obdobje enako, zato je tudi cena za plačilo enaka. Če so v pavšalno plačilo vključena tudi dela, ki jih pogodbeni partner izvaja po naročilu proračunskega uporabnika ali ob izrednih dogodkih¹¹², pa takšno ravnanje ni v skladu z 52. členom ZJF. Izvajalec prejme pavšalno plačilo ne glede na to, ali je v preteklem obračunskem obdobju opravil takšno storitev ali ne. Ugotavljamo, da je le 25 odstotkov pogodb s pavšalno določenimi plačili takšnih, da so pavšalna plačila vsaj delno dopustna¹¹³.

Primer pogodbe z delno določenim pavšalnim plačilom – primer SRC

Pogodba način obračuna izvedenih storitev določa različno glede na vsebino predmeta pogodbe. Ta je določen v dveh alinejah:

- osnovno vzdrževanje informacijskega sistema in redno zagotavljanje operativnosti delovanja sistema državni portal e-uprava,
- dopolnilno vzdrževanje in izredno zagotavljanje operativnosti delovanja sistema državni portal e-uprava.

V pogodbi je za predmet iz prve alineje določeno pavšalno plačilo v znesku 10.500 evrov na mesec, storitve iz druge alineje pa se obračunavajo po dejansko opravljenem delu s ceno 538 evrov za inženirski dan dela. Podlaga za izstavitve računov je mesečno poročilo o izvedenih storitvah v preteklem mesecu, vendar je bilo plačilo za prvo alinejo za vsako obračunsko obdobje enako ne glede na vsebino poročila. Ugotavljamo, da predmet iz prve alineje dejansko vsebuje dve vrsti storitev. Del storitev je takšne narave, da ga izvajalec redno izvaja, brez posebnih naročil ali navodil naročnika¹¹⁴, del storitev pa izvaja izključno po nalogu, zahtevi ali predhodni potrditvi naročnika¹¹⁵. Menimo, da bi bilo treba za tovrstne naloge določiti plačilo po dejansko opravljenih storitvah, saj se obseg storitev iz meseca v mesec spreminja in pavšalno plačilo ne odraža dejansko opravljenega dela.

¹¹¹ Na uro ali dan dela.

¹¹² Okvare, nedelovanje sistema.

¹¹³ Kot dopustna smo upoštevali pavšalna izplačila za redno vzdrževanje, ki ga izvajalci izvajajo brez vsakokratnih naročil proračunskih uporabnikov. Kot nedopustna smo upoštevali pavšalna izplačila za intervencije ob napakah v delovanju sistema, plačila za dodatno naročene storitve in nadgraditve sistemov.

¹¹⁴ Na primer izvajanje testov, rednih kontrol.

¹¹⁵ Zahtevki za odpravljanje napak, izboljšanje delovanja.

2.3.1.c Na področju vzdrževanja ali nadgradnje informacijske tehnologije ugotavljamo neučinkovitosti tudi pri pogodbah, ki imajo ceno določeno na enoto dela. Neučinkovitosti deloma izhajajo iz omejitev področja, deloma pa iz neprimernih pogodbenih določil. Veliko težav povzroča pomanjkanje splošno sprejetih standardov, na podlagi katerih bi lahko pogodbeni partnerja pred naročilom ali zahtevkom soglasno ugotovila, v kakšnem času izvajalec lahko izvede naročeno storitev. Ker storitve ali posamezna opravila niso standardizirana, se morata pogodbeni stranki za vsako naročilo ali zahtevek posebej dogovoriti, koliko delovnih ur ali dni bo naročnik priznal izvajalcu za izvedbo storitve¹¹⁶. Realna ocena potrebnih ur za izvedbo naročila pri tovrstni ureditvi predstavlja ključ do učinkovitega nadzora in učinkovite porabe sredstev, zato je za naročnika bistven natančen pregled predlogov izvajalca o načinu izvedbe naročila in ocena, ali je predlagani obseg ur realen. Pri pregledanih naročilih je presoja naročnika večinoma temeljila na preteklih izkušnjah in primerjavah s podobno obsežnimi naročili. To se ni vedno izkazalo kot ustrezno. Za nadzor nad delom izvajalca in da bi se bilo mogoče izogniti sporom ob potrditvi opravljenega dela, je prav tako pomembno, da je soglasje o potrebnem obsegu dela doseženo pred pričetkom izvajanja storitve in da je tudi formalno potrjeno.

Primer določanja cene storitve pri pogodbi s ceno na enoto dela

- Primer ZZI – Za posamezna naročila (izdelava aplikacij) v okviru sklenjene pogodbe je moral izvajalec na podlagi predloženih specifikacij pripraviti predlog izvedbe, v katerem je moral podati opis predlagane rešitve, opis nalog in aktivnosti ter predviden obseg dela v urah po posameznih nalogah in aktivnostih. Predlog izvedbe je moral potrditi naročnik, kar pomeni, da je bilo potrebno soglasje glede obsega dela in plačila, saj je bilo plačilo vezano na porabljene ure. Ocena izvajalca glede ur, potrebnih za izvedbo, in načina izvedbe je bila odvisna tudi od kakovosti pripravljenih specifikacij naročila in obsega časa, ki ga je imel za pripravo predloga izvedbe. Specifikacije so bile v nekaterih primerih precej obsežne, zato je izvajalec potreboval več časa za kakovostno pripravo predloga izvedbe. To se je pokazalo kot težava pri projektu SINCTS¹¹⁷. Rok za izdelavo predloga izvedbe je bil manj kot mesec dni¹¹⁸, specifikacija pa je obsegala veliko dokumentacije, ki jo je bilo treba natančno proučiti. V predlogu izvedbe je bilo za izvedbo naročila načrtovano 9.218 ur dela, realiziranih je bilo kar 15.626 ur. Izvajalec je v vmesnem poročilu o obsegu opravljenega dela kot vzrok za odstopanje večkrat navedel kratek rok priprave analize, načrtovanja in priprave predloga izvedbe. Na kratek rok je v fazi načrtovanja naročila opozarjal tudi skrbnik pogodbe.

Ker ni splošno sprejetih standardov, naročnik nima učinkovitega orodja, s katerim bi dokazoval (ne)primernost ocene o času, potrebnem za izvedbo storitve. V letu 2010 je Carinska uprava naročila zunanjo strokovno oceno enega izmed predlogov izvedbe, za katerega je bilo ocenjeno, da je izvajalec v predlogu izvedbe načrtoval prevelik obseg ur. Iz ocene¹¹⁹ je razvidno, da je bil predvideni obseg dela prevelik – obseg dela je po oceni le 55 odstotkov predvidenega¹²⁰. Obstaja tveganje, da je do

¹¹⁶ Pri preventivnih aktivnostih (testih, kontrolah) je obseg aktivnosti lažje oceniti in se dogovoriti. Nova pogodba o zagotavljanju delovanja, nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS med Carinsko upravo in ZZI tako vsebuje šifrant aktivnosti z natančno opredelitvijo pogostosti aktivnosti in njihovega trajanja (primer ZZI).

¹¹⁷ SI – oznaka za Slovenijo, NCTS – New Computerised Transit System.

¹¹⁸ Naročilo je bilo dano 18. 12. 2007, rok je bil do 15. 1. 2008.

¹¹⁹ Ocena predloga izvedbe in dela izvajalca za naročilo INF-V-2010/26, junij 2010 – oceno je naredil IBM Slovenija, d. o. o., Ljubljana.

¹²⁰ Namesto predvidenih 145 ur dela, iz ocene izhaja, da je potrebno le 80 ur dela.

podobnih odstopanj prihajalo tudi pri drugih naročilih, vendar je zaradi velikega obsega predvidenih ur dokazovanje primerne obsega ur bistveno težje, kot je bilo v omenjenem primeru.

Težave se pojavljajo tudi pri načinu potrjevanja predlogov izvedbe, ki ni standardiziran in formalen. Med izvajanjem pogodbe so se predlogi izvedbe potrjevali z elektronskimi sporočili ali na sestankih. Pogodba in poslovnik o sodelovanju ne določata, da se takšni ključni dokumenti, kot je predlog izvedbe in njegove spremembe, formalno potrjujejo na vnaprej določenih obrazcih in po vnaprej določenih postopkih. Kljub temu, da je vsebina predlogov izvedbe sicer bila predpisana s poslovnikom, ugotavljamo, da so koordinatori predloge izvedbe potrjevali, čeprav je vsebina odstopala od predvidene – v večini primerov je manjkala predvsem terminski načrt izvedbe aktivnosti, ki je eden izmed bistvenih elementov naročila. Noben predlog izvedbe pa ni bil pripravljen upoštevati aktivnosti in razdelitev dela po zahtevnosti, kakor je navedeno v poslovniku o sodelovanju. Z novo pogodbo o nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS se je potrjevanje predlogov izvedbe formaliziralo in standardiziralo, kar ocenjujemo kot bistveno izboljšanje.

- Primer RAIS – Pogodba je določala, da mora izvajalec pripraviti podrobnejši opis načrta rešitve, ki mora vsebovati tudi oceno stroškov z napovedjo datuma začetka in zaključka aktivnosti. Ocena stroškov izhaja iz predvidenega obsega dela. Ta načrt izvršitve¹²¹ so morali potrditi vodja, koordinater in direktor projekta. Šele po potrditvi vseh navedenih je bilo naročilo tudi formalno potrjeno. V vseh pregledanih primerih ugotavljamo, da je bil načrt izvršitve potrjen in s tem naročilo potrjeno šele potem, ko je bil izdelek že testiran in dejansko prevzet. V vseh primerih je izvajalec predložil končno verzijo načrta izvršitve tako rekoč hkrati z že dokončanim izdelkom in že po izvedenih testiranjih izdelka pri naročniku. S tem naročnik ni imel vpliva na dejansko realizacijo tako glede porabljenega časa kot tudi stroška dela. Realizacija načrta izvršitve je v takšnih primerih lahko 100-odstotna in ne odstopa niti navzgor niti navzdol, saj lahko izvajalec načrt prilagodi sprotni porabi na naročilu. S tem je bila naročniku v začetni fazi naročila tudi odvzeta možnost dajanja pripomb na predviden obseg dela in s tem povezane stroške. Možnost dajanja pripomb in možnost zavrnitve načrta izvršitve sta še posebno pomembna, saj ne obstajajo standardi ali drugi kriteriji, na podlagi katerih bi se lahko določil obseg dela na naročilu. Ker naročilo formalno ni bilo oddano, preden ga je potrdil direktor projekta, je obstajala tudi možnost zavrnitve naročila, ki je že bilo dokončano in so pri izvajalcu že nastali stroški. V takšnem primeru lahko pride do sporov med izvajalcem in naročnikom glede plačila že opravljenega, vendar formalno nenaročenega dela. Pozna predložitev načrta izvršitve je tvegana tudi, ker naročnik ni seznanjen s tehnično rešitvijo naročila, saj je to ključni dokument, kjer izvajalec načrtuje, na kakšen način bo tehnično izvedel naročilo. Iz dokumentacije je razvidno, da je pri naročilu vseskozi potekala komunikacija med naročnikom in izvajalcem o ustreznosti rešitev. Kljub temu je načrt izvršitve edini formalni dokument, ki v celoti tehnično opisuje načrt izvedbe naročila, in s pozno predložitvijo tega naročnik v fazi priprave izdelka nima popolnega vpogleda v tehnično rešitev oziroma mu rešitev ni vnaprej znana.

¹²¹ Ta izraz je izvajalec uporabljal za načrt rešitve.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj naročila in vsako spremembo naročila v okviru pogodbe o izvajanju storitev nadgradnje, dopolnjevanja, vzdrževanja in zagotavljanja delovanja SICIS in pogodbe o vzdrževanju in nadgradnji računalniško podprtega enotnega finančno računovodskega sistema pred začetkom izvajanja formalno potrdi na prej določen, standardiziran način. Kakšen obseg dela je potreben, naj naročnik oceni že prej, obseg ur pa že pred potrditvijo naročila uskladi z izvajalcem. Morebitna odstopanja od tako določenega obsega ur morajo biti utemeljena in dokumentirana.

2.3.1.d Kot neustrezna z vidika tveganj pri nadzoru nad delom izvajalca so se izkazala tudi pogodbeni določila, ki so dopuščala tekoče plačevanje opravljenih storitev pred izročitvijo aplikacije. S tem naj bi se izvajalcu zagotavljalo plačilo za dejansko opravljeno delo v preteklem obračunskem obdobju, vendar se je izkazalo, da naročnik ni mogel realno oceniti, koliko dela na aplikaciji je izvajalec opravil v preteklem obdobju (povezava s točko 2.4.1.2.a).

2.3.2 Jasnost pogodbenih določil

Nejasna pogodbeni določila lahko privedejo do različnih tolmačenj pogodbenih določil in sporov med pogodbenima partnerjema, zato smo preverili jasnost ključnih pogodbenih določil, predvsem določitev predmeta pogodbe in pogodbene vrednosti, roke izvedbe ali dobave, plačilne pogoje, garancije, odzivne čase ter roke za odpravo napak.

2.3.2.a Ugotovili smo več nejasnosti ali ne dovolj natančnih opredelitev pogodbenih elementov, zaradi katerih so bile potrebne spremembe pogodbenih določil, ali pa so se pojavile težave pri kasnejšem sodelovanju pogodbenih partnerjev.

Primer nejasnosti glede načina obračunavanja del – primer IMP

Pogodba je bila sklenjena s klavzulo "ključ v roke", pogodbeni cena je bila fiksna oziroma nespremenljiva do izteka pogodbe. Pogodba je tudi določala, da obseg, roki in plačila potekajo v skladu s terminskim načrtom za izvedbo pogodbe ter v skladu s finančnim načrtom, ki sta sestavna dela pogodbe. Hkrati pa je bilo navedeno, da se situacije izstavljajo na podlagi izdelanega in pregledanega dnevnika in obojestransko potrjenega tranšnega načrta, v skladu z napredovanjem del in finančnim ter terminskim načrtom. Iz dokumentov ni jasno razvidno, kaj je podlaga za obračun del, če se ugotovi razlika med količino dejansko izvedenih del in predvidenimi izvedenimi deli po tranšnem načrtu, na kar je naročnika opozoril tudi nadzornik. V dodatku št. 1 k pogodbi sta stranki ugotovili, da tranšni, finančni in terminski načrti niso usklajeni z načinom obračunavanja del ter predstavljeni način obračunavanja del ni v skladu z naravo pogodbe s klavzulo "ključ v roke". Stranki sta se zato dogovorili, da se obračunavanje izvaja na podlagi mesečnih situacij, ki bodo usklajene s tranšnim in finančnim načrtom, ki morata ustrezati napredovanju del za dosego pogodbenega roka. Nadzornik pa ima pravico, da situacije ne potrdi v celoti, če znesek situacije očitno presega napredovanje del. To sta izvajalec in nadzornik različno tolmačila – izvajalec je menil, da je merodajen le tranšni načrt, nadzornik pa je delno ali v celoti zavračal situacije, ki niso odražale realnega stanja na gradbišču¹²². Ker je izvajalec z deli zamujal, je izstavljal situacije v skladu s tranšnim načrtom za večji obseg del, kot jih je izvedel. Ministrstvo za zdravje je situacije potrdilo v obsegu, ki ga je

¹²² 5. začasna situacija z dne 29. 12. 2006 (delno zavrnjena), 6. začasna situacija z dne 5. 2. 2007 (delno zavrnjena), 7. začasna situacije z dne 5. 3. 2007 (v celoti zavrnjena), 8. začasna situacija z dne 5. 4. 2007 (v celoti zavrnjena – v tem obdobju so dela na objektu, po navedbah nadzornika, zamujala od 90 do 120 dni).

potrdil nadzornik. Pogodbeni stranki sta nato sklenili dodatek št. 2 k pogodbi, v katerem sta jasno določili, da je podlaga za izplačilo le tranšni načrt ne glede na napredovanje del na objektu. Vsi ostali pogoji za potrjevanje so bili izključeni. S tem sta stranki pogodbe sicer jasno opredelili način obračunavanja, vendar je s tem naročnik pristal na plačilo vseh začasnih situacij, kljub temu da so dela na objektu zamujala in dejansko še niso bila izvedena. Po seznanitvi s tovrstno korekcijo pogodbenih določil je nadzornik potrdil še zadnjo začasno situacijo do višine 90 odstotkov vrednosti pogodbenih del¹²³, čeprav dela še niso bila izvedena¹²⁴. Tako so bile v avgustu 2007 potrjene situacije v višini 90 odstotkov vrednosti pogodbenih del, medtem ko je bila dokončna primopredaja objekta šele 10. 3. 2009¹²⁵.

Primer nejasnosti glede prevzema aplikacij in garancije – primer ZZI

Niti pogodba niti poslovnik o sodelovanju ne določata načina prevzema aplikacij in s prevzemom povezanih posledic. Ugotavljamo, da za kar pet od pregledanih šestih končanih naročil ni bilo formalnih prevzemnih ali primopredajnih zapisnikov. Pogodba opredeljuje le način, kako se naročilo zaključi in opredeljuje dokumentacijo, ki jo mora izvajalec predložiti ob zaključku naročila. Ali je s tem aplikacija prevzeta ali ne, ni jasno opredeljeno. Pri aplikaciji, ki je bila prevzeta s prevzemnim zapisnikom, pa je bil prevzem izveden, še preden so bila testiranja končana. Testiranja so pokazala, da ima aplikacija več napak, ki bi jih bilo treba odpraviti. Kljub temu je bila aplikacija prevzeta in plačana. Pogoj za plačilo je bilo potrjeno število opravljenih ur na naročilu. S prevzemom je začela teči tudi garancija. Napake, ki so bile ugotovljene s testiranjem po prevzemu, so se tako odpravljale v okviru garancije. Menimo, da bi morala biti celovita testiranja izvedena pred prevzemom aplikacije, pred tem bi morale biti odpravljene tudi tako ugotovljene napake. Plačilo pa bi moralo biti zadržano do prevzema aplikacije.

Iz pogodbe in poslovnika o sodelovanju prav tako ni jasno razvidno, kdaj začne teči garancija za napake in nepravilnosti v delovanju aplikacije. Ker tudi trenutek prevzema ni definiran, je vprašanje ostalo odprto. Ugotavljamo, da se je z izvajanjem pogodbe oblikovala različna praksa, kdaj začne veljati garancija. Ločnico za veljavo garancije so tako predstavljali zaključek naročila, prevzemni zapisnik ali celo uvedba aplikacije v produkcijo. Neenotna praksa je z vidika upravljanja s pogodbami neučinkovita, saj otežuje spremljanje veljavnosti garancij, hkrati pa dopušča prenehanje veljavnosti garancije v različnih fazah razvoja oziroma delovanja aplikacije¹²⁶. Ugotavljamo, da je določilo nove pogodbe o nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS bolj natančno, saj je jasno opredeljeno, da se produkt preda naročniku s prevzemnim zapisnikom in garancija začne teči od dne naročnikove potrditve prevzemnega zapisnika.

¹²³ Podatek ne vsebuje vrednosti dodatnih del, ki so bila naročena z dodatkom št. 3 k pogodbi z dne 3. 7. 2008 v znesku 1.043.193 evrov.

¹²⁴ Po navedbah nadzornika je bila s sklenitvijo dodatka št. 2 k pogodbi "uničena edina prava moč", ki jo je še imel na objektu.

¹²⁵ Zapisnik o opravljenem prevzemu in primopredaji izvedenih elektro in strojnih instalacij na Novi pediatrični kliniki z dne 10. 3. 2009. Dela po osnovnem projektu so se prevzela skupaj z deli, ki so bila dodatno naročena z dodatkom št. 3 k pogodbi. S tem dodatkom je bil za dokončanja del določen rok 15. 8. 2008.

¹²⁶ Na primer aplikacija ICS (Import Control System – Uvozni kontrolni sistem) je bila prevzeta marca 2010 in od takrat teče garancija, aplikacije je bila uvedena v produkcijo 13. 12. 2010. Aplikacija SINCTS je bila uvedena v produkcijo julija 2009 in garancija teče od takrat. Med izvajanjem revizije še ni bila prevzeta, formalno je bilo naročilo zaključeno v decembru 2009, ko je bilo v večjem delu tudi plačano.

2.3.3 Instrumenti zavarovanja

Preverili smo, ali so v pogodbah določeni instrumenti zavarovanja izpolnitve pogodbenih obveznosti. Najpogostejše uporabljeni instrumenti so pogodbeni kazen za zamudo, bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in (bančna) garancija za odpravo napak v garanciji. V fazi oddaje javnega naročila naročniki zahtevajo tudi predložitev bančne garancije za resnost ponudbe. V delu obdobja, na katero se nanaša revizija, je področje zavarovanj urejal Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila¹²⁷ (v nadaljevanju: Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj). Ta se je prenehal uporabljati z dnem začetka uporabe Zakona o javnem naročanju, to je s 7. 1. 2007. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj je določal, v katerih primerih morajo naročniki zahtevati garancijo za resnost ponudbe, garancijo za dobro izpolnitev pogodbenih obveznosti ter garancijo za odpravo napak v garancijskem roku.

Bančne garancije kot instrumenti zavarovanja izpolnitve pogodbenih obveznosti se v sodobni poslovni praksi pogosto uporabljajo kot jamstvo tretje osebe, predvsem banke ali druge finančne institucije, za pravilno izpolnitev obveznosti dolžnika in predstavljajo instrumente prenašanja rizikov poslovnih transakcij na tretjo osebo, praviloma banko ali drugo finančno institucijo¹²⁸. Naročnik kot koristnik garancije je z bančno garancijo zaščiten pred riziki neizpolnitve oziroma nepravilnih izpolnitve obveznosti dobavitelja ali izvajalca določenih del ali storitev. To velja tako za bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti kakor tudi za bančne garancije za resnost ponudbe in bančne garancije za odpravo napak v garanciji oziroma v nekaterih primerih celo med izvajanjem pogodbe. Lahko pa se bančne garancije nanašajo tudi na številne druge nedenarne pogodbene ali druge obveznosti in koristnikom jamčijo za njihovo pravilno izpolnitev.

Glavni in primarni interes naročnika je pravilna izpolnitev obveznosti poslovnega partnerja, bančne garancije pa naročniku zagotavljajo denarno nadomestilo za nastalo škodo, ne pa vedno tudi izpolnitev obveznosti poslovnega partnerja. To predstavlja ključno pomanjkljivost tovrstnih bančnih garancij, saj garancijski znesek ali odškodnina, ki jo garancija zagotavlja koristniku, vedno v celoti ne pokriva vse nastale škode (posredne ali neposredne), zato je pomembno, da se naročnik dogovori tudi za povrnitev škode ob neizpolnitvi pogodbene obveznosti, ki presega znesek izdanih bančnih garancij.

2.3.3.a Ugotavljamo, da ima večina pregledanih gradbenih pogodb določeno pogodbeno kazen za zamudo izvajalca pri izpolnitvi, ki je določena v deležu pogodbene vrednosti¹²⁹ za vsak dan zamude, z omejitvijo do določene višine pogodbene vrednosti¹³⁰. Prav tako je v vseh pogodbah, razen v dveh¹³¹, dogovorjena tudi predložitev bančne garancije za dobro izvedbo del. V vseh, razen v dveh primerih, je bila dogovorjena bančna garancija v višini 10 odstotkov pogodbene vrednosti, v enem primeru je ta znašala 5 odstotkov, v drugem pa 20 odstotkov pogodbene vrednosti. Le v enem primeru je bila predložitev bančne garancije zahtevana ob sklenitvi pogodbe in je bila tudi pogoj za veljavnost pogodbe, v vseh ostalih primerih je predložitev zahtevana v 8 ali 10 dneh po sklenitvi pogodbe. V vseh pogodbah so

¹²⁷ Uradni list RS, št. 25/04, 87/04.

¹²⁸ Miran Rus, Bančne garancije in sorodni instrumenti financiranja trgovine, Ljubljana, 2010, str. 62.

¹²⁹ Od 0,1 do 0,3 odstotka pogodbene vrednosti.

¹³⁰ Večina pogodb pogodbeno kazen omejuje do višine 5 ali 10 odstotkov pogodbene vrednosti.

¹³¹ Vrednost ene pogodbe je bila pod 80.000 evrov brez DDV, dobra izvedba del pri drugi pogodbi pa je bila zagotovljena z zavarovanjem, ki ga je moral predložiti izvajalec. Vrednost zavarovanja ni bila navedena.

dogovorjeni garancijski roki za odpravo napak, bančne garancije za odpravo teh pa so bile zahtevane v vseh, razen v dveh primerih¹³². Večinoma so dogovorjene bančne garancije znašale 10 ali redkeje 5 odstotkov od končne pogodbene vrednosti, izvajalci pa so jih morali predložiti najkasneje ob primopredaji ali izstavitvi končne situacije. V treh primerih roka za predložitev garancije oziroma zavarovanja ni bilo, v enem primeru pa je bil rok pet dni od prevzema, kar ocenjujemo kot slabo prakso.

V 73 odstotkih pogodb je za poplačilo škode zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti določena tudi obveza izvajalca za plačilo razlike med pogodbeno kaznijo in celotno škodo. Tako mora izvajalec ob pogodbeni kazni plačati tudi razliko do popolne odškodnine. To ocenjujemo kot dobro prakso, saj lahko škoda, ki jo povzroči neizpolnitev pogodbenih obveznosti, bistveno presega višino pogodbene kazni.

2.3.3.b Ugotavljamo, da so vse pregledane pogodbe s področja vzdrževanja informacijske tehnologije, razen dveh¹³³, določale, da mora izvajalec v določenem roku posredovati bančno garancijo za dobro izvedbo del. Bančna garancija je bila dogovorjena od treh do desetih odstotkov pogodbene vrednosti, večinoma pa jo je moral izvajalec predložiti v roku 10 dni po podpisu pogodbe. V enem primeru je moral bančno garancijo predložiti ob podpisu pogodbe, kar ocenjujemo kot dobro prakso. Pogodbena kazen za zamudo pri izvedbi storitev je bila določena pri 71 odstotkih pregledanih pogodb. Gibala se je od 0,1 do enega odstotka za vsak dan zamude¹³⁴, vendar maksimalno do 10 odstotkov vrednosti pogodbe. V enem primeru omejitve pogodbene kazni ni bilo. Ob pogodbeni kazni je pri 24 odstotkih pogodb še izrecno navedeno, da lahko, če škoda presega maksimalno pogodbeno kazen, naročnik zahteva tudi povrnitev razlike med pogodbeno kaznijo in dejansko nastalo škodo. Le v 62 odstotkih pogodb je bila določena garancija za izvedene storitve in le v 14 odstotkih pregledanih pogodb je določena tudi obveza predložitve bančne garancije kot jamstvo za odpravo napak v garancijskem roku. V večini primerov je dogovorjena 12-mesečna garancija, ki praviloma začne teči od prevzema izdelka ali opravljene storitve. Manjši delež dogovorjenih garancij je deloma povezan s specifičnostjo vzdrževanja licenc programske opreme, ki je splošno dostopna in ni narejena izključno za naročnika. Proizvajalci opreme praviloma sproti odpravljajo napake v delovanju programske opreme in licenčnim uporabnikom te popravke v obdobju veljavnosti licence nudijo brezplačno.

Drugače je pri programski opremi, ki je narejena po specifikacijah naročnika in je namenjena specifičnim potrebam naročnika. V takem primeru je garancija za izdelek smiselna. Pri tem je pomembno tudi, kako se pogodbena partnerja dogovorita za pogoje garancije, predvsem začetek garancije in obdobje njenega trajanja. Odprava napak v programski opremi lahko predstavlja velik strošek tako za naročnika kot za izvajalca, zato je natančna določitev teka garancije pomembna. Na to kažejo tudi ugotovljena nesoglasja med naročnikom in izvajalcem glede tega, ali je treba napako odpraviti v okviru garancije ali v okviru zagotavljanja delovanja¹³⁵. Začetek garancije mora biti jasno opredeljen, tako da ne dopušča dvomov glede izteka garancije (povezava s točko 2.3.2.a). Ker so garancije praviloma sklenjene za obdobje 12 mesecev, lahko v nekaterih primerih, kjer so pogodbe sklenjene za daljše časovno obdobje od 12 mesecev, garancija za izdelke ali storitve, ki so bile izvedene v začetku izvajanja pogodbe, poteče, še preden se pogodba zaključi. Za odpravo napak, ki so ugotovljene po tem obdobju, pa mora naročnik izvajalcu nuditi dodatno plačilo.

¹³² Vrednost ene pogodbe je bila pod 80.000 evrov brez DDV, garancija pri drugi pogodbi pa je bila zagotovljena z zavarovanjem, ki ga je moral predložiti izvajalec. Vrednost zavarovanja ni bila navedena.

¹³³ Od teh dveh je vrednost ene izmed pogodb znašala manj kot 1.000 evrov.

¹³⁴ V treh primerih je bila pogodbena kazen določena s ceno ure plačila.

¹³⁵ Primer ZZI: dokument št. 384-1/2009-39.

Primer prenehanja veljavnosti garancije pred iztekom pogodbe – primer ZZI

Dogovorjena je bila enoletna garancija za storitve dograjevanja in dopolnjevanja aplikativne opreme ter vzdrževanje programske opreme. Ker začetek teka garancije ni bil dogovorjen, so bile aplikacije, ko je začela teči garancija, v različnih fazah razvoja. Tudi obseg testiranja pred začetkom veljavnosti garancije ni bil vedno popoln¹³⁶. Napak v izvorni kodi ni bilo vedno mogoče ugotoviti tudi zaradi ravnanj izvajalca, ki ni pravočasno predajal popolne dokumentacije, ali pa testiranje vseh funkcionalnosti zaradi nedokončanosti aplikacije še ni bilo mogoče. Nekatere aplikacije kar dolgo obdobje niso bile uvedene v produkcijo¹³⁷, kar je zmanjšalo možnost odkritja napak. Možnost odkritja napak v garancijski dobi je bila zato različna glede na dejavnike pri posameznih aplikacijah. Napake, ki so se pokazale šele po poteku garancijskega obdobja, sta partnerja odpravljala z novimi naročili, kar pomeni, da se je odprava takšnih napak plačala, ne glede na to, da je lahko bila razlog nedelovanja tudi napaka izvajalca, ki ni dovolj kakovostno pripravil naročene aplikacije (napaka v izvorni kodi)¹³⁸.

Ugotavljamo, da Carinska uprava nima skupne, enotne evidence garancijskih popravil in tako tudi ne pregleda nad tem, koliko napak se odpravi v okviru garancije. Število tovrstnih napak je lahko pokazatelj kakovosti opravljenih storitev, z evidenco pa bi se bolje izvajal tudi nadzor nad delom izvajalca.

Ukrepi Ministrstva za finance

Carinska uprava je ob sklenitvi nove pogodbe o nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS vzpostavila evidenco garancij in odpravo napak v garancijskem roku.

Posebnost programske opreme je, da se z uporabo ne izrabi. Izvorna koda je tudi po letih uporabe enaka, kot je bila na začetku, če se vanjo ne posega. Razumno in priporočljivo bi bilo, da se takšne napake, nedelovanja, katerih vzrok so napake v izvorni kodi, vsaj v celotnem obdobju vzdrževanja aplikacije tistega pogodbenega partnerja, ki je aplikacijo pripravil, rešujejo v okviru garancije oziroma garancijskih naročil. Če je garancijska doba le eno leto, obstaja tveganje, da se napake, ki zahtevajo veliko dela, pokažejo šele po preteku enoletnega obdobja. Kljub temu da sistem še vedno vzdržuje isti izvajalec, pa se odprava tovrstnih napak plača. Funkcionalnosti aplikacije, ki so bile zaračunane, pa se šele po enem letu izkaže, da ne delujejo, kljub temu da v njih ni bilo posegov, so tako plačane kar dvakrat. Kot primer dobre prakse lahko služi način izvedbe garancijskih naročil v primeru RAIS. Kljub določilu pogodbe, da traja garancija le eno leto od prevzema izdelka, se je izvajalec ob podpisu pogodbe zavezal, da bo odpravil vse napake v izvorni kodi, ki se bodo v sistemu pokazale med izvajanjem pogodbe. Po navedbah Ministrstva za finance so bile vse tovrstne napake odpravljene v okviru garancijskih naročil, ne da bi bilo treba plačati izvedeno storitev¹³⁹.

¹³⁶ Pri aplikacijah SINCTS (naročilo 1.01/006) in ICS (naročilo 1.01/011) so testiranja trajala še več mesecev po začetku teka garancije.

¹³⁷ Primer aplikacija ICS (naročilo 1.01/011).

¹³⁸ Primer napake v izvorni kodi pri aplikaciji SIECN. Za odpravo napake v izvorni kodi izven garancijskega roka je bilo dano novo naročilo št. INF-V-2010/26.

¹³⁹ V primeru RAIS so bili trije odstotki garancijskih naročil od vseh naročil; za rešitev garancijskih naročil je izvajalec namenil 7 odstotkov skupno porabljenega časa po pogodbi.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj se s pogodbenimi partnerji, ki vzdržujejo programsko opremo, dogovorijo o veljavnosti garancije za izdelke vsaj do prenehanja trajanja pogodbe o vzdrževanju ali nadgradnji.

2.3.4 Določitev skrbnika v pogodbi

Določitev skrbnika v pogodbi je pomembna tako z vidika sodelovanja med pogodbenima partnerjema kot tudi z vidika jasnosti dodelitve odgovornosti in nalog znotraj proračunskega uporabnika. Skrbnik pogodbe v večini primerov predstavlja kontaktno osebo med naročnikom ter izvajalcem, zato prek njega poteka večina komunikacije med pogodbenima partnerjema.

2.3.4.a Ugotavljamo, da je bil skrbnik pogodbe pri naročniku naveden v vseh, razen v dveh primerih pregledanih pogodb, pri izvajalcu pa skrbnik ni bil naveden v petih primerih. Za dobro sodelovanje brez komunikacijskih motenj morata biti obe stranki pogodbe vedno seznanjeni, kdo je kontaktna oseba pri nasprotnem partnerju in kakšna pooblastila ima. Ko skrbnik pogodbe ni naveden, že nepopolnost pogodbenih določil predstavlja tveganje za nastanek komunikacijskih motenj, kar lahko vpliva na pravilnost izpolnitve pogodbe. Prav tako ugotavljamo, da se je med izvajanjem pogodbe skrbnik pri naročniku zamenjal skoraj pri petini pogodb (18 odstotkov). Pomembno je, da naročnik o zamenjavi skrbnika pravočasno obvesti izvajalca, enako velja tudi v obratnem primeru, zato je priporočljivo, da so določbe o obveščanju o zamenjavi odgovornih oseb že del pogodbenih določil.

Primer obveščanja pogodbenega partnerja o spremembi pooblaščenega predstavnika – primer GRADLA

Med izvajanjem pogodbe so bile na Ministrstvu za zdravje kadrovske spremembe, kar je privedlo do spremembe pooblaščenih oseb oziroma dodatnega pooblastila zaposlenemu, ki se je vključil v projekt. Ministrstvo za zdravje je izdalo sklep o imenovanju pooblaščenega predstavnika naročnika in o tem obvestilo izvajalca. V obvestilu Ministrstvo za zdravje natančno navaja, katera pooblastila ima pooblaščen predstavnik in katerih pooblastil nima, kar ocenjujemo kot dobro prakso. Hkrati pa ugotavljamo, da je od sklepa o imenovanju do obvestila izvajalcu preteklo več kot mesec in pol, kar je po naši oceni predolgo obdobje, saj v tem obdobju lahko prihaja do nejasnosti glede učinka ravnanj pooblaščenega predstavnika.

2.4 Spremljanje izvajanja pogodb

Zahteva po spremljanju izvajanja pogodbe je prisotna od trenutka sklenitve pogodbe. Proračunski uporabniki morajo nadzorovati tveganja, ki izhajajo iz pogodbe, in preprečevati nastanek škodljivih posledic, ki bi nastale zaradi nepravočasne, neakovostne, količinsko nepopolne izpolnitve pogodbe ali če sploh ne bi prišlo do izpolnitve. Pri tem ima najpomembnejšo vlogo skrbnik pogodbe. Skrbnik pogodbe mora ob kontroli blaga, izvedenih storitev oziroma građenj opraviti kontrolo prejetih računov in izstavljenih situacij. Če ugotovi neskladnosti s pogodbo, mora praviloma o tem obvestiti pogodbenega partnerja in finančno službo. Če nima pristojnosti, ki bi mu omogočale izvesti določene ukrepe, je pomembno, da o tem obvesti tudi tiste udeležence v procesu upravljanja s pogodbami, ki imajo pooblastila za ukrepanje. Ukrepi, ki jih proti pogodbenemu partnerju izvede proračunski uporabnik, so lahko različne vrste, od poziva za izpolnitev pogodbenih obveznosti, opomina, zavrnitve računa, do težjih oblik ukrepov, kot so uveljavljanje pogodbene kazni, bančne garancije, odpoved pogodbe in vložitev odškodninskega zahtevka. Pri uveljavljanju teh ukrepov je bistveno, da sodelujejo tudi druge službe, v katerih imajo zaposleni primerna znanja, da je uveljavljanje ukrepov uspešno, zato je pomembno, da imajo tudi ti zaposleni vse informacije o poteku pogodbenega odnosa.

Dobri poslovni odnosi in redna komunikacija s pogodbenim partnerjem zagotavljata naročniku, da je seznanjen s potekom posla in težavami, ki predstavljajo oviro za izpolnitev naročila v skladu s pogodbenimi določili. Prav tako pa lahko naročnik pogodbenemu partnerju nudi informacije, ki jih potrebuje za izpolnitev pogodbe v skladu z dogovorjenim. Možni so tudi dodatni dogovori o spremembah posameznih elementov naročila, če se za to pojavi upravičena potreba, vendar so ti dogovori odvisni tudi od ravni komunikacije vodstev obeh pogodbenih partnerjev in skladnosti tovrstnih dogovorov s predpisi.

2.4.1 Nadzor nad izvajanjem pogodb

Proračunski uporabniki izvajanje pogodb nadzirajo na različne načine, odvisno predvsem od predmeta in obsega naročila, števila udeleženih oseb v procesu upravljanja s pogodbami in stopnjo informatizacije procesa. Vsi skrbniki pogodb, ki so odgovorili na anketo med skrbniki, so navedli, da spremljajo izvajanje pogodb, in sicer na različne načine: z rednimi koordinacijami, pregledi in potrjevanjem poročil, nadzorom izvajalcev, s preveritvijo izpolnitve pogodbenih določil, spremljanjem dogovorjenih rokov in ustreznosti izdelkov/storitev, z zapisniškimi prevzemi. Pomemben element nadzora pri zagotavljanju kakovosti izpolnitve pogodbe so lahko tudi informacije od uporabnikov storitev/blaga/gradenj. Tako je kar 88 odstotkov skrbnikov navedlo, da kakovost izvedenih storitev, dobavljenega blaga ali izgradnje objekta preverjajo tudi s pomočjo uporabnikov. Tudi vse, razen ene gospodarske družbe, ki so sodelovale v anketi Fakultete za upravo med gospodarskimi družbami, ki poslujejo z organi državne uprave, so potrdile, da naročniki spremljajo izvajanje pogodb. Kot načine spremljanja so navedli: kontrola izvajanja pogodbe s poročili in elektronsko pošto, komuniciranje prek telefona, kontrola v gospodarski družbi, sestanki idr. Kljub temu v nadzoru nad izvajanjem pogodbe ugotavljamo več primerov neučinkovitosti, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

2.4.1.1 Gradbene pogodbe

2.4.1.1.a Nadzor nad izvajanjem gradbenih pogodb se razlikuje od nadzora nad izvajanjem pogodb s področja informacijske tehnologije. Pri gradbenih pogodbah je naročniku lahko v veliko pomoč nadzornik, ki v skladu z Zakonom o graditvi objektov¹⁴⁰ preverja skladnost gradnje s projektom ter gradbenimi predpisi. Nadzornik ugotovitve vpisuje v gradbeni dnevnik, kamor vpisuje tudi predloge za izboljšanje stanja ob ugotovljenih prekoračitvah rokov izgradnje. Iz navedb revidirancev lahko razberemo opozorilo glede možnosti povezovanja nadzornika in izvajalca, saj sta, v primerjavi z naročnikom in izvajalcem, v vsakodnevnem stiku, zato je treba že v začetku gradnje jasno razmejiti odnose med udeleženimi strankami, hkrati pa izvajalcu tudi jasno predstaviti pooblastila nadzornika in naročnika. To je še toliko bolj pomembno, ker skrbniki večinoma hkrati vodijo več projektov¹⁴¹ in zato neposreden, stalen nadzor nad delom izvajalca ni možen. Skrbniki se zato zanašajo na navedbe v gradbenem dnevniku, za katere jamči nadzornik. To se odraža tudi v postopku obračuna, saj situacije predhodno potrjuje nadzornik, šele nato jo potrdi tudi skrbnik pogodbe oziroma naročnik. V študijah primerov (primera IMP in GRADIA) je naročnik vedno upošteval predlog nadzornika glede potrditve ali nepotrditve situacij.

¹⁴⁰ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05 popr.), 126/07, 108/09.

¹⁴¹ Eden izmed skrbnikov na Ministrstvu za zdravje je navedel, da je med izvajanjem revizije vodil deset projektov različnih investicij v javne zdravstvene zavode v skupni vrednosti več kot 120 milijonov evrov. Obremenjenost skrbnikov kot glavni vzrok premajhne vključitve v izvajanje pogodbe je navedel tudi predstavnik uporabnika (javnega zdravstvenega zavoda).

Iz navedb skrbnikov na Ministrstvu za zdravje je razvidno, da so izvajanje posameznih pogodb na terenu nadzirali enkrat do dvakrat na štirinajst dni. Problematika se je reševala na tedenskih koordinacijah, kjer so večinoma sodelovali naročnik, uporabnik, nadzornik in izvajalec. Ugotavljamo, da na teh koordinacijah predstavnik naročnika ni bil vedno prisoten.

Primer koordinacijskih sestankov, na katerih ni bil prisoten predstavnik naročnika – primer GRADIA

Med gradnjo so potekali tedenski operativni sestanki, na katerih so večinoma sodelovali predstavniki izvajalca, uporabnika, podizvajalcev, nadzornika in projektantskega nadzora. Na večini sestankov, katerih zapisnike smo pregledali¹⁴², ni bil prisoten predstavnik naročnika. Predstavnik naročnika tudi ni sodeloval na sestankih v zvezi s končnimi kakovostnimi in količinskimi pregledi, na katerih so se ugotavljale pomanjkljivosti, ki jih mora izvajalec še odpraviti, in se je potrjevala pripravljenost objekta za primopredajo, vendar pa so bili ti zapisniki naročniku posredovani v vednost.

2.4.1.1.b Ugotavljamo, da je odvisnost naročnika od kakovosti dela nadzornika velika, kar lahko predstavlja tveganje za naročnika, predvsem če delovanje skrbnikov ali vodij projektov ni dovolj aktivno. V takem primeru naročnik nima popolnega nadzora nad projektom, kar lahko privede do zamud, dodatnih plačil ali nekakovostno izvedenega dela, zato je pomembno, da naročnik sproti sodeluje pri reševanju težav pri gradnji in aktivno nadzira delo izvajalca. Ker fizične prisotnosti na gradbiščih ni mogoče vedno zagotoviti, je lahko v pomoč naročniku informacijska tehnologija, ki bi omogočala neposredno spremljanje dogajanja na gradbišču in spremljanje realizacije projekta v realnem času. Takšna informacijska orodja se v študijah primerov niso uporabljala.

Primer (ne)aktivnega delovanja naročnika – primer IMP

Pogodba ob pooblaščen osebni naročnika določa tudi pooblaščenca naročnika, ki izvaja svetovalni inženiring. Pogodba za svetovalni inženiring, ki sta jo Ministrstvo za zdravje (naročnik) ter Klinični center Ljubljana (uporabnik) sklenila z IMOS, d. d., Ljubljana (izvajalec) in Lokainženiring, d. o. o., Škofja Loka (partner), prenaša kar nekaj pooblastil v zvezi z vodenjem in spremljanjem gradnje na svetovalni inženiring. Predmet pogodbe je tehnično svetovanje, ki vsebuje tudi organiziranje, usklajevanje in nadzor izdelave projektne in tehnične dokumentacije, pridobitev projektnih pogojev in soglasij, oddajanje javnih naročil za storitve, dela in dobave pri gradnji in opremljanju projekta¹⁴³, zastopanje naročnika v zvezi z graditvijo in opremljanjem objekta ter nadzor nad izvajanjem del. Predmet pogodbe je tudi vodenje projekta, ki vsebuje tudi usklajevanje dela vseh udeležencev pri graditvi, vodenje koordinacijskih sestankov z udeleženci pri gradnji, izdelavo in spremljanje terminskega načrta realizacije investicije, ugotavljanje morebitnih pomanjkljivosti, odstopanj in tveganj glede kakovosti, stroškov in rokov gradnje ter predlaganje ukrepov za preprečevanje tveganj in odpravo pomanjkljivosti. Svetovalni inženiring je imel ključno vlogo pri spremljanju in vodenju projekta, saj ga je naročnik pooblastil za izvajanje večine aktivnosti, ki jih praviloma izvajajo skrbniki pogodbe ali druge službe naročnika. Temu primerno je bila tudi aktivnost naročnika pri projektu bistveno manjša od pričakovane. Ob prenosu tako obsežnih pooblastil na zunanjega izvajalca pa obstaja tveganje, da naročnik zaradi pomanjkanja informacij dogajanja pri projektu ne more več obvladovati.

¹⁴² Pregledali smo zapisnike 38 sestankov, v 35 primerih predstavnik naročnika ni bil prisoten, v treh primerih pa ni jasno razvidno, ali je predstavnik naročnika bil prisoten ali ne.

¹⁴³ Izdelava razpisne dokumentacije, vodenje postopka, vrednotenje ponudb, priprava predloga za izbor najugodnejšega ponudnika in sodelovanje pri sklenitvi pogodbe.

Med izvajanjem pogodbe je nastalo več vrst težav, ki so bile povezane z nejasnostmi v osnovni projektni dokumentaciji, s spremembami projektne dokumentacije med izvajanjem pogodbe na zahtevo uporabnika ali izvajalca, sodelovanjem in z odvisnostjo od izvajalca gradbenih del, izvedbo dodatnih del, za katere ni bilo soglasja glede vključenosti v pogodbo s klavzulo "ključ v roke", zamudami pri doseganju predvidenih terminskih načrtov in drugimi razlogi. Večino pisne komunikacije z izvajalcem je opravil svetovalni inženiring, ki je o težavah in predlaganih rešitvah obveščal tudi naročnika. Naročnik je v svojih ravnanjih v celoti upošteval mnenje svetovalnega inženiringa. Izvajalec je dopise z opisi težav in predlogi posredoval tudi naročniku, vendar se je ta formalno (s pisnim odgovorom) vključil v reševanje problematike gradnje Nove pediatrične klinike Ljubljana šele marca 2008, kar je več kot leto in pol po uvedbi izvajalca v delo. Od takrat ugotavljamo tudi bistveno bolj aktivno vlogo naročnika pri reševanju težav s pisno komunikacijo in organiziranjem sestankov z izvajalcem. V tem obdobju se je zamenjala tudi pooblaščenca oseba naročnika.

Pojasnilo Ministrstva za zdravje

Zadeve na tem področju so se bistveno spremenile zaradi natančne opredelitve vloge skrbnikov pogodb v Pravilniku o finančnem poslovanju in Pravilniku o obliki, podpisovanju in ravnanju z dokumenti. Poleg tega je uveden takšen način dela, da se zahteva prisotnost skrbnika pogodb na kraju izvajanja investicije in udeležba na koordinacijskih sestankih. Glede na specifičnost posameznega projekta oziroma pogodbe se dokumentirano vodi evidenco udeležb skrbnikov na koordinacijskih sestankih.

2.4.1.2 Pogodbe s področja informacijske tehnologije

2.4.1.2.a Ugotavljamo, da pri nadzoru nad izvajanjem pogodb skrbniki pogodb s področja storitev informacijske tehnologije uporabljajo informacijska orodja bistveno bolj kot skrbniki gradbenih pogodb (povezava s točko 2.2.3.1.c). To omogoča tudi narava storitev, saj je predmet pogodbe v večini pregledanih primerov vzdrževanje in dograjevanje aplikacij oziroma programske opreme. To se še posebno odraža pri preveritvah in potrditvah izdanih računov, saj ima skrbnik takojšen dostop do vseh podatkov ter dokumentov (primer RAIS) in je zato za izvedbo zahtevanih preveritev treba bistveno manj časa, kot če se ne uporabljajo informacijska orodja. Kljub temu ugotavljamo, da način nadzora nad izvajanjem pogodbe vedno ne omogoča kontrole opravljenih storitev. Neučinkovitosti izvirajo predvsem iz načina obračunavanja opravljenih storitev, neformaliziranosti posameznih postopkov, nespoštovanja pogodbenih določil in neustreznega ravnanja naročnika.

Primer neučinkovitosti pri nadzoru izvajanja pogodbe, ki izhajajo iz načina obračunavanja opravljenih storitev

- Primer ZZI – Pogodba med strankama je v 7. členu določala, da izvajalec obračuna storitve opravljenih nalog¹⁴⁴ in¹⁴⁵ na podlagi realiziranih ur, ki so bile v okviru projekta načrtovane in usklajene z naročnikom. Naročnik jih plača za izdelano verzijo aplikacije, predano z zaključnim poročilom in ob potrjenem poročilu, v skladu s 3. členom pogodbe in poslovnikom o sodelovanju. Iz poslovnika o sodelovanju je razvidno, da naročnik mesečno potrjuje dejansko opravljeno delo pri naročilu. Pogodbeni stranki sta to tolmačili tako, da je kljub temu, da aplikacija še ni v celoti končana in predana, dopustno obračunati tudi dejansko opravljeno in potrjeno delo v določeni fazi aplikacije.

Taka praksa se je izkazala kot neustrezna. Izvajalcu se je potrjevalo in obračunavalo delo, ki naj bi ga opravil v preteklem obdobju, s tem da rezultati opravljenega dela v mesecu, ko se je delo obračunavalo, niso bili vedno vidni. Poročanje izvajalca je bilo opisno in ni izhajalo iz prej pripravljenega nabora aktivnosti, kar bi omogočalo lažjo preveritev opravljenega dela. Vsak zaposleni pri izvajalcu, ki je izvajal posamezne aktivnosti pri naročilu, je z lastnimi besedami, neformalizirano, opisal svoje delo v preteklem mesecu v okviru naročila. Istovrstne aktivnosti so bile lahko opisane na različne načine, tako da koordinator področja ni mogel v vseh primerih z gotovostjo potrditi, da izvajalec tovrstne aktivnosti že ni poročal in obračunal. Tudi če so opisi bili zelo jasni, menimo, da naročnik brez formaliziranega načina poročanja, informacijske podpore sledenja aktivnostim in sprotnih pregledov opravljenega dela na terenu ni mogel z gotovostjo potrditi, da je izvajalec delo, o katerem je poročal, tudi dejansko izvedel.

Pri pogodbah za izdelavo informacijskih sistemov je zaradi narave dela in izdelka zelo težko potrjevati opravljeno delo pred dobavo izdelka. Poročila, ki jih posreduje izvajalec, zato ne zadostujejo za dejansko potrditev opravljenega dela, saj takih navedb ni mogoče realno preveriti, kakor tudi ne testirati nedokončanih izdelkov.

V letu 2009 je naročnik sprejel sklep, da se v bodoče poroča le o zaključenih naročilih z zaključnimi poročili, potrjenimi s primopredajnimi zapisniki ter le izjemoma o zaključenih nalogah po naročilih in po predlogih izvedbe, ki so zapisniško usklajene s projektnimi vodji in koordinatorji. To pomeni obračun dela po prevzemu izdelka in predstavlja bistveno izboljšanje poslovanja glede na preteklo obračunavanje storitev¹⁴⁶. Tudi v novi pogodbi o zagotavljanju delovanja, nadgradnji in vzdrževanju sistema SICIS je za storitve nadgradnje določeno plačilo šele po potrditvi prevzemnega zapisnika, kar ocenjujemo kot bistveno izboljšanje. Obenem pa pogodba še vedno dopušča možnost, da se lahko pogodbeni partnerja v predlogu izvedbe dogovorita tudi za financiranje posameznih faz naročila, s čimer je še vedno prisotno tveganje, da bo Carinska uprava plačevala delo v preteklem obdobju, ki ga ne bo mogoče preveriti¹⁴⁷.

- Primer SRC – Izvajalec je mesečno izdajal račune in prilagal tudi poročilo o opravljenem delu ter zgoščenko s poročili in gradivi glede na predmet pogodbe. Skrbnica pogodbe je vedno podpisala

¹⁴⁴ Naloge dograjevanja in dopolnjevanja aplikativne programske opreme ter svetovanje uporabnikom na področju sistema SICIS.

¹⁴⁵ Naloge vzdrževanja obstoječe programske opreme SICIS ter manjših dopolnitev in posegov za zagotavljanje delovanja obstoječe programske opreme.

¹⁴⁶ Kljub temu se je obračunavanje naročila 1.01/006 izvajalo na podlagi uvedbe aplikacije v produkcijo (ki je bila pred prevzemom), od takrat je začela teči tudi garancija. Prevzemnega zapisnika med izvajanjem revizije še ni bilo.

¹⁴⁷ To tveganje je manjše, če bo zaključek faze pogojen s predajo posameznega dela končnega izdelka.

dobavnico, da je prejela navedene dokumente. Naročnik in izvajalec sta vsak mesec sklenila tudi prevzemni zapisnik, v katerem so bila navedena vsa dela, ki jih je opravil izvajalec. Dejansko so bile v teh prevzemnih zapisnikih navedene vse aktivnosti, ki so v specifikacijah predmeta pogodbe. Iz zapisnikov pa ni razvidno, kaj natančno je v okviru posamezne aktivnosti naredil izvajalec in koliko časa je delo trajalo. Tiste aktivnosti, ki predstavljajo nek poseg v sistem, so sicer razvidne z zgoščenke s poročili, kjer so, za vsak modul posebej, kumulativno do datuma zgoščenke navedene vse napake, aktivnosti in rešitve na posameznih modulih. Iz tega je mogoče ugotoviti, kaj je izvajalec delal v okviru aktivnosti na modulih v obračunskem in preteklih obdobjih. Ni pa navedeno, koliko časa je posamezno opravilo trajalo. Glede aktivnosti, ki so se izvajale ves čas ali sistemsko in ne pomenijo aktivne odprave napak ali težav, pa je bilo v zapisniku samo navedeno, da so se izvajale. Druge dokumentacije kot priloge poročilu, ki bi potrjevala izvedene naloge, ni.

Ob sklenitvi nove pogodbe v letu 2010 je bilo ugotovljeno, da takšen način zaračunavanja storitev ne omogoča dovolj preglednega potrjevanja in plačevanja opravljenih storitev, zato so bili zahtevani bolj podrobni zapisniki oziroma poročila o izvedenih storitvah. V novih zapisnikih je tako vključena tudi bolj natančna razdelitev posameznih izvedenih aktivnosti in tudi čas, ki je bil potreben za izvedbo aktivnosti, kar ocenjujemo kot izboljšanje prakse. Tako lahko naročnik ugotovi, koliko časa je izvajalec izvajal navedena dela, pa tudi oporeka številu opravljenih ur za aktivnost, če meni, da število ni realno. To se tudi v okviru nove pogodbe še ne odraža v višini plačila, saj je plačilo določeno pavšalno in se storitev ne plačuje po dejansko izvedenih delih.

Način kontrole in prevzem izdelka, ki je rezultat izvajanja dopolnilnega vzdrževanja (večinoma gre za nov izdelek, izdelek v okviru nadgradnje programske opreme ali njene prilagoditve), ni posebej določen in je torej enak, kot je način potrditve dela v okviru rednega vzdrževanja. Menimo, da bi bilo treba ta del vzdrževanja, pregled in potrditev izvedene storitve opraviti z bolj podrobnim prevzemnim zapisnikom in po izvedenem testiranju izdelka, saj takšna sprememba vpliva na vrednost in stanje osnovnega sredstva. Nova pogodba vsebuje tudi določilo o načinu prevzema izdelkov, ki nastanejo kot rezultat izvajanja dopolnilnega vzdrževanja, kar ocenjujemo kot izboljšanje pogodbenih določil.

Primer neučinkovitosti pri nadzoru nad izvajanjem pogodbe, kot posledica neformaliziranosti postopkov – primer ZZI

Ugotovili smo, da nadzor kakovosti opravljenega dela izvajalca ob zaključku naročil in predaji aplikacij ni bil izveden na enak način pri vseh naročilih, pri nekaterih naročilih pa sploh ni bil v celoti izveden. Postopek testiranja aplikacije in formalno izkazovanje ustreznosti predane aplikacije¹⁴⁸ nikjer nista bila posebej določena. Ugotavljamo, da testiranja v vseh primerih niso bila končana pred prevzemom aplikacije oziroma uvedbo v produkcijo. Iz dokumentacije enega izmed naročil je razvidno, da je bila aplikacija prevzeta in plačana, čeprav celovita testiranja niso bila izvedena, ker zaradi tehničnih okoliščin niso bila mogoča. Druga aplikacija je bila uvedena v produkcijo, čeprav celovita testiranja še niso bila dokončana. To se lahko odrazi v težavah, ki jih imajo uporabniki ob kasnejši uporabi aplikacije.

Menimo, da bi se testiranja aplikacij morala izvesti pred prevzemom, uspešnost izvedenih testiranj pa bi morala biti pogoj za prevzem aplikacije. S testiranjem bi naročnik zagotovil, da je izdelek, ki ga prevzema, funkcionalen in v skladu s potrjenim predlogom izvedbe. Uspešnost testiranja bi morala formalno potrditi tako izvajalec kot tudi naročnik in tak dokument bi bil podlaga za prevzem aplikacije in njeno vpeljavo v produkcijo. Potreba po zagotavljanju celovitega testiranja pred prevzemom aplikacije in uvedbi v produkcijo je pomembna z več vidikov – tako pravnih, stroškovnih kot tudi tehničnih. S testiranjem se je mogoče izogniti pravnim zapletom ob priznavanju ali nepriznavanju napak v garancijski ali pogarancijski dobi, hkrati pa se minimizirajo stroški odprave napak. Še širši pomen ima tehnični vidik testiranja – aplikacija, ki je vpeljana v produkcijo brez dovolj obsežnih testov, lahko povzroči težave ne samo pri delovanju te aplikacije, temveč tudi pri delovanju celotnega informacijskega sistema, kar ugotavljajo tudi zaposleni na Carinski upravi.

Carinska uprava je sicer v vseh pregledanih primerih navedla, da so se testiranja izvajala tako pri naročniku kot pri izvajalcu, vendar zapisniki testiranj pri večini naročil, ki smo jih pregledali, niso bili predloženi. Naročnik pa je v nekaterih primerih utemeljil navedbe z izpisi elektronske pošte in pripombami, ki potrjujejo preglede aplikacij.

Priporočilo

Ministrstvu za finance priporočamo, naj pred prevzemom aplikacij v okviru pogodbe o izvajanju storitev nadgradnje, dopolnjevanja, vzdrževanja in zagotavljanja delovanja sistema SICIS izvede celovita testiranja, katerih formalno potrjena uspešnost naj bo pogoj za prevzem aplikacij.

¹⁴⁸ Potrditev končanja testiranja in primernosti aplikacije za prevzem na vnaprej določenih obrazcih, iz katerih bi bilo razvidno, kdaj je potekalo testiranje in kako ter rezultat testiranja.

Primer neučinkovitosti v nadzoru nad izvajanjem pogodbe zaradi neustreznega ravnanja naročnika – primer ZZI

Ugotavljamo, da so nastali stroški pri izvajanju pogodbe presegli pogodbeno vrednost. Skupaj je bilo po pogodbi izplačano 5.251.423 evrov, kar je sicer v okviru pogodbene vrednosti, vendar ta znesek ne vsebuje stroškov, nastalih v zvezi s pogodbo, a plačanih po drugi pravni podlagi. Iz zapisnika sestanka koordinacijske skupine je razvidno, da vsa opravljena dela niso bila plačana, ker bi s plačilom vseh del presegli pogodbeno vrednost. Tako ni bilo plačanih skupaj 2.837 opravljenih ur. V zapisniku sta se stranki dogovorili, da se opravljeno delo obračuna naknadno v dogovoru med naročnikom in izvajalcem. Iz posredovane dokumentacije je razvidno, da je bilo za večino neplačanih ur izdano novo naročilo v okviru nove pogodbe. Iz tega je razvidno, da je pri pogodbi dejansko nastalo za 140.000 evrov več stroškov, kot jih je naročnik plačal, in za 132.000 evrov več stroškov, kot je znašala pogodbeno vrednost. Navedeno ravnanje lahko kaže na pomanjkljivo spremljanje realizacije pogodbe. Naročnik ni pravočasno ustavil novih naročil oziroma prilagodil aktivnosti pri že tekočih naročilih, ko je iz predlogov izvedbe in realizacije tekočih naročil postalo razvidno, da naj bi bila sredstva in načrtovani obseg ur pri pogodbi izkoriščeni.

Do navedene razlike je lahko prišlo tudi zaradi neodobrene prekoračitve obsega predvidenih ur iz predloga izvedbe (pri 22 odstotkih naročil¹⁴⁹). Prekoračitve so bile v večini primerov manjše – pri šestih naročilih je bilo odstopanje od predvidenega deset odstotkov ali manj, v štirih primerih so bila odstopanja od 20 do 25-odstotna, v enem primeru pa je bil realizirani obseg ur večji kar za 41 odstotkov. Ta odstopanja pomenijo težavo tudi za plačevanje opravljenih ur dela. Osnova za plačilo bi moralo biti opravljeno delo na podlagi predlogov izvedbe, ki pa se večinoma niso spreminjali. Za zagotovitev nadzora nad delom in porabo izvajalca bi vsako prekoračitev, ki nastane zaradi objektivnih razlogov, moral naročnik prej potrditi s spremembo predloga izvedbe in samo tako povečan obseg ur tudi plačati.

2.4.1.2.b Ugotavljamo, da ima 28 odstotkov pregledanih pogodb določila o možnosti presoje kakovosti izvajanja celotne pogodbe ali njenih delov in izvajalčeve metode dela, kar ocenjujemo kot dobro prakso. Na podlagi presoje kakovosti naročniki lažje izvajajo nadzor nad delom izvajalca. Pri tem pogodbe večinoma dopuščajo, da se preveri, ali so metode dela izvajalca v skladu z zahtevami stroke oziroma takšne kakovosti, kot je dogovorjeno s pogodbo, ter ali izvajalec pri delu uporablja strojno in programsko opremo, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo. Potrditev navedenih dejstev zmanjša tveganje, da bodo storitve, ki jih nudi izvajalec, izvedene neakovostno. Pri nobeni izmed pogodb, ki smo jih pregledali v okviru študije primera (primeri SRC, RAIS in ZZI), presoje kakovosti niso bile izvedene (dokumentacija o tem ne obstaja), čeprav so pogodbe to možnost dopuščale. Z neizvajanjem presoj kakovosti naročnik izpusti možnost za zgodnje odkrivanje težav pri delu izvajalca in tudi za odkrivanje problemov pri naročniku, ki bi jih bilo mogoče odpraviti še med trajanjem projekta oziroma pri pripravi novega projekta.

Ob celoviti presoji kakovosti izvajanja pogodbe se presoja kakovosti lahko izvede tudi na posameznem naročilu v okviru pogodbe. Takšno prakso določa metodologija za vodenje projektov na Carinski upravi, kar ocenjujemo kot primer dobre prakse. Hkrati pa ugotavljamo, da se navedena metodologija v tem delu ni vedno upoštevala.

¹⁴⁹ Odprta_zaprta naročila 2007–2009 – podatki skrbnika pogodbe.

Primer neupoštevanja metodologije glede presoje kakovosti – primer ZZI

Ob uvedbi večjih projektov Carinska uprava v skladu z metodologijo za vodenje projektov pripravi vzpostavitevni dokument projekta (v nadaljevanju: VDP). Pregledali smo dva VDP¹⁵⁰, iz katerih je razvidno, da bi se presoja kakovosti morala izvajati v vseh fazah izvajanja projekta. Ob koncu posameznih faz pa bi moral vodja kakovosti¹⁵¹ o izvedenih presojah v pisni obliki poročati predstojniku projekta. Ob zaključku projekta bi moral vodja kakovosti pripraviti končno poročilo in ga predati predstojniku in vodji projekta. Pri pregledanih projektih navedenih dokumentov ni bilo¹⁵², čeprav so bile pri obeh projektih težave glede doseganja zastavljenih rokov, prekoračitve predvidenega obsega ur, izvajanja testiranj in velikega obsega napak na aplikacijah.

2.4.2 Komunikacija s poslovnim partnerjem

Komunikacija s poslovnim partnerjem lahko poteka na različnih ravneh. V reviziji smo ugotovili predvsem naslednje ravni komunikacije:

- na ravni končnega uporabnika – uporabnik storitve lahko direktno komunicira z izvajalcem storitve;
- na ravni skrbnika pogodbe ali drugih neposredno sodelujočih pri projektu (operativna raven) – ta oblika komuniciranja je najbolj pogosta, saj je skrbnik pogodbe odgovoren za večino aktivnosti, povezanih z izvajanjem pogodbe;
- na ravni vodstva – komunikacija je bistvena predvsem v zvezi z odločitvami, ki jih javni uslužbenci na nižjih ravneh ne morejo sami sprejeti.

2.4.2.a Komunikacija na ravni uporabnika je bila posebno intenzivna pri obeh gradbenih pogodbah, ki smo ju pregledali kot študiji primerov (primera IMP in GRADIA). V obeh primerih sta bila javna zdravstvena zavoda v pogodbi opredeljena kot uporabnika in sta s strokovnimi službami in pooblašenci sodelovala neposredno pri gradnji. Sodelovala sta na tedenskih koordinacijskih sestankih in dajala pripombe ter predloge rešitev pri zapletih pri gradnji. Njuna vloga je bila ključna tudi pri potrjevanju oziroma soglašanju s projektno dokumentacijo in njenimi spremembami. Stik uporabnika z izvajalcem je bil celo bolj tesen kakor stik izvajalca z naročnikom, saj je uporabnik lahko bolj podrobno in vsakodnevno spremljal gradnjo. Do težav je prišlo zaradi zahtev uporabnika po spremembi projekta med gradnjo¹⁵³, kar je ob večjih pooblastilih uporabnika in tesnejših stikih uporabnika z izvajalcem lahko povezano z večjimi stroški, ki na koncu bremenijo naročnika. Neposredna komunikacija z uporabnikom se lahko izkaže kot težavna predvsem, če poteka, ne da bi bil vključen naročnik (ali skrbnik pogodbe), saj ta ni seznanjen z izvajanjem pogodbe. Ob tem se lahko pojavi tudi vprašanje pooblastil uporabnika v razmerju z izvajalcem (povezava s točko 2.1.4.c).

2.4.2.b Komunikacija na operativni ravni je pri primerih iz študij primerov potekala na različne načine. Pri pogodbah s področja informacijske tehnologije je bila komunikacija pogosta in redna, v velikem

¹⁵⁰ SI-NCTS, Vzpostavitevni dokument projekta z dne 22. 1. 2008 in Uvedba uvoznega kontrolnega sistema ICS, Vzpostavitevni dokument projekta z dne 5. 11. 2007.

¹⁵¹ Ta v nobenem izmed pregledanih primerov ni bil posebej določen, zato je njegovo vlogo opravljal vodja projekta.

¹⁵² Eden izmed projektov med izvajanjem revizije formalno še ni bil zaključen, tako da zaključnega poročila še ni bilo treba oddati.

¹⁵³ Primer IMP: sprememba višine umivalnika in ogledal v bolniških sobah po izvedeni vgradnji.

obsegu so se uporabljale elektronske poti komuniciranja, predvsem elektronska pošta ali skupni informacijski portali (primer SRC, povezava s točko 2.2.3.1.c). V primeru RAIS je bilo tudi veliko neposrednega stika z izvajalci¹⁵⁴ v obliki sestankov, na katerih so večinoma usklajevali tehnične podrobnosti naročil, načrtovali delo v prihodnje in tudi reševali probleme, ki so se pojavljali v zvezi z načinom izvajanja pogodb¹⁵⁵. Pri gradbenih pogodbah ugotavljamo, da je več pisne komunikacije. V teh primerih je bila bolj pogosta komunikacija z nadzornikom. Lahko ugotovimo, da sta bila komunikacija in sodelovanje vzpostavljena, vendar se v vseh primerih nista realizirala v takšni obliki, kot je bilo predvideno.

Primer neizvajanja dogovorjene oblike komunikacije – primer ZZI

Poslovniki o sodelovanju med pogodbenima partnerjema je določal, da se naročnik in izvajalec na skupnih mesečnih sestankih dogovorita o načrtu dela v prihodnje, kar ocenjujemo kot dobro prakso. Usklajevanje glede načrtovanja dela lahko zmanjša tveganje za nerealizacijo naročnikovih zahtev¹⁵⁶ in zmanjša verjetnost sporov ob koncu obdobja poročanja. Na teh usklajevalnih sestankih naj bi se uskladila tudi izvedba naročil, katerih vsebina oziroma obseg dela se med izvajanjem naročila ob soglasju odgovornih spremeni. Ti usklajevalni sestanki naj bi potekali mesečno, o njih naj bi se vodili zapisniki. Dokumentacije, ki bi potrjevala izvedbo usklajevalnih sestankov, med izvajanjem revizije nismo prejeli.

2.4.2.c Komunikacija na ravni vodstva je pomembna predvsem ob morebitnih težavah pri izvajanju pogodbe. Vodstvo naročnika in izvajalca lahko sprejema odločitve, za katere javni uslužbenci ali zaposleni pri izvajalcu na nižjih delovnih mestih nimajo pooblastil. Ugotavljamo, da se je vodstvo naročnika v izvajanje pogodbe vključilo večinoma takrat, ko se predmet pogodbe ni izvajal v skladu z določili pogodbe oziroma so bili zamujeni roki za predajo izdelka/gradnje. Vodstvo je poskušalo z izvajalcem uskladiti bodoča ravnanja ali pa je izvajalca pisno pozivalo k odpravi neskladnosti s pogodbo.

2.4.3 Aktivnosti naročnika ob tveganju za neizpolnitev pogodbe in uveljavljanje pogodbenih sankcij

Vloga skrbnika pogodbe je v procesu upravljanja s pogodbami ključna tudi z vidika njegovih sposobnosti pravočasnega zaznavanja tveganj za neizpolnitev pogodbe in njegovih ravnanj v takšnih razmerah. Skrbniki ob podpori in sodelovanju drugih služb lahko izvajajo več vrst aktivnosti¹⁵⁷, s katerimi skušajo zagotoviti izpolnitev pogodbe. Cilj naročnika je, da se pogodba izpolni, kakor je bila sklenjena. Če se pogodba kljub temu ne izpolni v skladu s pogodbenimi zahtevami in je razlog neizpolnitve pri izvajalcu, ima naročnik v večini primerov možnost uveljavljanja pogodbenih sankcij.

2.4.3.a Iz ankete med skrbniki je razvidno, da večina skrbnikov (88 odstotkov), ko zazna tveganje za neizpolnitev pogodbe, najprej obvesti nadrejene, potem pa vzpostavi stik s pogodbenim partnerjem in

¹⁵⁴ Ob RAIS sta pri projektu sodelovala še Ixtlan Team, d. o. o., Ljubljana in MAOP, Računalniški inženiring, d. o. o., Ljubljana.

¹⁵⁵ Skupaj smo prejeli zapisnike 193 sestankov, kar pomeni, da je bil organiziran v povprečju več kot en sestanek na teden.

¹⁵⁶ Med usklajevanjem se lahko prilagodijo tudi realnim možnostim izvajalca.

¹⁵⁷ Na primer posredovanje zahtevkov za izpolnitev pogodbenih obveznosti dobavitelju, opomini dobavitelju, da opravi posamezna dejanja za izpolnitev pogodbe, obveščanje nadrejenih o nevarnostih za neizpolnitev posla, priprava predlogov za dodatna zavarovanja za izpolnitev pogodbe ipd.

skuša najti predlog rešitve. Iz odgovorov je tudi razvidno, da večina skrbnikov (68 odstotkov) ponudi predlog rešitve in ne čakajo na reakcijo izvajalca, kar kaže na aktivno vlogo skrbnikov pri reševanju situacije. V študijah primerov smo ugotavljali več vrst aktivnosti, ki so jih izvedli naročniki, da bi zagotovili izpolnitev pogodbe, kar utemeljuje aktivno vlogo naročnika pri ugotovljenih tveganjih za neizpolnitev pogodbe.

Primeri aktivnosti ob zaznavi tveganj za neizpolnitev pogodbe

- Primer IMP – Naročnik je izvajalca povabil na sestanek, na katerem naj bi uskladila terminski načrt dokončanja del, saj je bil izvajalec z deli v zamudi, na kar je naročnik opozarjal tudi ob zavrnitvah situacij. Aktivnosti naročnika niso bile v celoti uspešne, saj zamude niso bile odpravljene, zato je naročnik na koncu izvajanja pogodbe zaračunal pogodbeno kazen.
- Primer IMP – Naročnik je izvajalca z dopisom opozoril na nepravilnosti in nedoslednosti pri gradnji in zahteval njihovo odpravo.
- Primer ZZI – Naročnik je izvajalca z opominom pozval k dokončanju in predaji naročila, drugače pa napovedal pogodbeno kazen zaradi zamude dobave. Izvajalec tudi po opominu ni izpolnil obveznosti, naročnik pa kljub temu ni uveljavljal bančne garancije za dobro izpolnitev obveznosti ali pogodbene kazni za zamudo. Po poteku pogodbe je naročnik izvajalca pozval, naj preneha z aktivnostmi pri pripravi aplikacije do odločitve, ali se bo naročilo za pripravo aplikacije izdalo tudi v okviru nove pogodbe. Do takrat je izvajalec za delo na aplikaciji obračunal 552 ur od načrtovanih 5.218, kar je pomenilo 27.870 evrov plačila. Aplikacija med izvajanjem revizije ni bila dokončana in predana, prav tako ni bilo mogoče pridobiti podatka o nadaljevanju naročila, zato obstaja tveganje, da naročilo, kljub delnemu plačilu, ne bo realizirano.
- Primer RAIS – Med izvajanjem pogodbe je naročnik organiziral več sestankov z izvajalci v zvezi z izvajanjem pogodb projekta MFERAC03. Na sestankih je naročnik z izvajalci usklajeval odprta vprašanja v zvezi z načinom izvajanja pogodbe.

2.4.3.b Pri pregledu internih aktov o finančnem poslovanju ministrstev smo ugotovili, da se ta povečini usmerjajo predvsem na evidentiranje in hrambo instrumentov finančnega zavarovanja, ne pa toliko na njihovo upravljanje in uveljavljanje. Pri večini ministrstev so v internih aktih ravnanja ob morebitni neizpolnitvi obveznosti izvajalca sicer opredeljena¹⁵⁸, vendar le glede obveze zavrnitve računov, ne pa tudi glede obveze za uveljavljanje bančnih garancij oziroma pogodbениh kazni in načina uveljavljanja le-teh. To lahko vodi v zaplete v razmerah, ko bi bilo treba začeti postopek uveljavljanja pogodbениh sankcij, vendar ni jasno, kdo je za to pristojen in na kakšen način naj se postopek izvede (primer ZZI, povezava s točko 2.1.4.b). V večini internih aktov (63 odstotkov) tudi ni določeno obvezno spremljanje veljavnosti bančnih garancij, ampak vsebujejo le splošna določila v zvezi z evidentiranjem in hrambo bančnih garancij. Hkrati pa iz vseh internih aktov ni jasno razvidno, katera NOE skrbi za bančne garancije za dobro izvedbo pogodbениh obveznosti¹⁵⁹. V enem od internih aktov je finančni službi poleg nalog hrambe in evidentiranja bančnih garancij pripisana tudi naloga elektronskega obveščanja tistih NOE oziroma skrbnikov pogodb, za katere se rok veljavnosti bančnih garancij izteče v naslednjem mesecu, kar označujemo kot primer dobre prakse¹⁶⁰.

¹⁵⁸ To določa 81 odstotkov pregledanih internih aktov.

¹⁵⁹ Tega ne določa 38 odstotkov pregledanih internih aktov.

¹⁶⁰ Navodilo o finančnem poslovanju v Ministrstvu za javno upravo št. 007-92/2005/18 z dne 5. 6. 2007.

2.4.3.c Ugotavljamo, da do leta 2009 ni bilo dogovorjeno enotno evidentiranje prihodkov iz unovčenih instrumentov finančnega zavarovanja. Ministrstva so glede izterjave teh kazni ravnala različno in so jih pogosto zaradi zanesljivejše uveljavitve pravice do izterjave poračunavala pri zadnjem plačilu¹⁶¹, kar pa ni v skladu s 5. točko prvega odstavka 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja. Enoten način evidentiranja prihodkov iz bančnih garancij in pogodbenih kazni je bil za vse proračunske uporabnike dogovorjen v letu 2009. Tak način je sicer zagotavljal, da so bili v proračunu izkazani vsi tovrstni prihodki ločeno in brez medsebojnega poračunavanja z odhodki, ni pa omogočil izkazovanja prihodkov iz instrumentov finančnega zavarovanja na posebnem podkontu nedavnih prihodkov. Poseben podkonto je bil odprt v letu 2010, s čimer je omogočeno ločeno evidentiranje prihodkov iz pogodbenih kazni in unovčenih instrumentov zavarovanja, proračunskim uporabnikom pa predstavlja tudi edini zanesljiv vir informacij o uveljavljenih instrumentih finančnega zavarovanja¹⁶².

2.4.3.d Ugotavljamo, da ministrstva uveljavljanje pogodbenih sankcij uporabljajo večinoma v skrajnih primerih, kar je razvidno tudi iz navedb revidirancev. Po podatkih ministrstev je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, skupaj unovčenih 30 bančnih garancij in zaračunanih 457 pogodbenih kazni, v skupni vrednosti 8.531.549 evrov, kar pomeni, da sta bili bančna garancija ali pogodbeni kazni uveljavljeni pri enem odstotku pogodb, sklenjenih v tem obdobju. Velika razlika med številom unovčenih bančnih garancij in številom zaračunanih pogodbenih kazni pomeni, da se naročniki za zaračunanje pogodbene kazni lažje odločijo kot za unovčenje bančne garancije¹⁶³ in imajo s tem tudi več izkušenj. Na odločitev o uveljavljanju pogodbenih sankcij vplivata tudi kakovost in dolgoročnost poslovnega odnosa¹⁶⁴. Naročniki se pri dolgoročnem poslovnem sodelovanju izogibajo zaostritvi poslovnih odnosov z uveljavljanjem pogodbenih sankcij in iščejo načine za mirno rešitev situacije.

¹⁶¹ Na primer pogodbeni kazni, ki jo je Ministrstvo za finance zaračunalo CETIS, d. d., Celje v znesku 3.362 evrov.

¹⁶² Tudi strokovne službe ministrstev so imele precej težav z zbiranjem podatkov o uveljavljenih bančnih garancijah in pogodbenih kaznih v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri Ministrstvu za zdravje, na primer, po podatkih finančne službe in službe za investicije in javna naročila ni bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, unovčene nobene bančne garancije oziroma uveljavljene pogodbene kazni. Iz obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna za leto 2005 pa je razvidno, da je bila v letu 2005 zaradi odstopanja od pogodbenih rokov, ker program izdelave tehničnih smernic v zdravstvu ni bil realiziran v celoti, in pričetka verifikacij javnih zdravstvenih zavodov unovčena tudi polovica bančne garancije za dobro izvedbo poslov.

¹⁶³ Na to razmerje vpliva tudi pogostost razlogov za unovčevanje bančne garancije in zaračunavanje pogodbene kazni.

¹⁶⁴ Na primer unovčitev bančne garancije ima lahko za izvajalca težje posledice kakor zaračunavanje pogodbene kazni, saj vpliva na stroške, ki jih ima izvajalec pri nadaljnjem poslovanju z banko, na pogoje za izdajo novih garancij ipd. Tudi naročniki, ki želijo dobro poslovno sodelovanje, a aktivnosti za preprečitev neizpolnitve pogodbe niso bile uspešne, se zato sprva raje odločijo za milejšo obliko pogodbene sankcije.

Primer neuveljavljanja pogodbenih sankcij – primer ZZI

Pri izvajanju pogodbe je bilo več situacij, ko bi naročnik smel uveljavljati pogodbene sankcije (predvsem pogodbeno kazen). Pri kar 24 odstotkih naročil je bil prekoračen rok za dokončanje in dobavo aplikacije, pogodba pa je dopuščala možnost zaračunanja pogodbene kazni, če je bila krivda za zamudo na izvajalčevi strani¹⁶⁵. Ugotavljamo, da naročnik niti enkrat ni zaračunal pogodbene kazni, v enem primeru pa je, da bi se izognil zaračunanju pogodbene kazni, izvajalca pozval k pravočasni izpolnitvi pogodbe (povezava s točko 2.4.3.a). Naročnik z izvajalcem pri vzdrževanju in dopolnjevanju informacijskega sistema SICIS sodeluje že vrsto let in medsebojno sodelovanje zaradi kompleksnosti informacijskega sistema pričakuje tudi v bodoče. Po navedbah revidiranja se zato izogiba sporom, ki bi vplivali na poslabšanje poslovnega odnosa.

Primer uveljavljanja pogodbene kazni – primer IMP

Naročnik je izvajalcu zaračunal pogodbeno kazen zaradi zamude pri izpolnitvi pogodbe v znesku 2.577.195 evrov, ki ga je odštél od plačila končne situacije. Izvajalec je plačilo pogodbene kazni oporekal, saj je menil, da je razlog za zamudo pri naročniku, in je vložil zahtevek za plačilo celotne končne situacije. Pogodbeni stranki sta spor rešili v okviru postopka mediacije s sodno poravnavo, kjer je izvajalec naročniku priznal popust v znesku 777.195 evrov, kar je 1.800.000 evrov manj, kot je znašala prvotno zaračunana pogodbeno kazen. Naročnik je na sklenitev sodne poravnave pristal, ker je iz mnenja državnega pravobranilstva izhajalo, da uspeh naročnika v morebitni pravdi pred sodiščem ni zagotovljen, saj zamuda ni bila uveljavljena v prevzemnem zapisniku. Navedeno ravnanje kaže na pomanjkljivo znanje zaposlenih glede postopkov uveljavljanja pogodbenih sankcij.

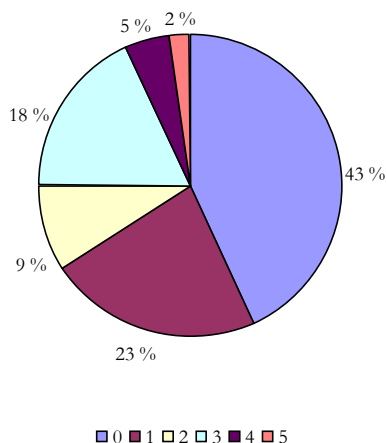
2.4.4 Zvišanje pogodbene vrednosti

V reviziji smo preverili, v koliko primerih je bil k pogodbi sklenjen aneks in ali se je z aneksom povečala pogodbena vrednost.

2.4.4.a Ugotavljamo, da je bil pri 57 odstotkih pregledanih pogodb sklenjen vsaj en aneks k pogodbi. Največkrat je bil sklenjen en aneks k pogodbi, največ je bilo pet sklenjenih aneksov k pogodbi. Delež pogodb glede na število sklenjenih aneksov v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009 je razviden s slike 5.

¹⁶⁵ Na kateri strani (naročnikovi ali izvajalčevi) so bili razlogi za zamude, nismo ugotavljali. Iz pregledane dokumentacije ni razvidno, da bi bili razlogi za zamudo pri naročniku.

Slika 5: Delež pogodb glede na število sklenjenih aneksov v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009



Viri: pregledane pogodbe ministrstev.

Pri 48 odstotkih pogodb, h katerim je bil sklenjen aneks, oziroma pri 27 odstotkih vseh pogodb se je vsaj z enim aneksom povečala tudi pogodbena vrednost. Bistvenih razlik med gradbenimi pogodbami in pogodbami s področja informacijske tehnologije nismo ugotovili. Tako se je pogodbena vrednost zvečala pri 30 odstotkih vseh gradbenih pogodb in pri 24 odstotkih vseh pogodb s področja informacijske tehnologije. V povprečju se je pogodbena vrednost zvišala za nekaj manj kot 10 odstotkov¹⁶⁶, tako pri gradbenih pogodbah kot tudi pri pogodbah s področja informacijske tehnologije. Razlog povečanja pogodbene vrednosti so bila v vseh primerih, razen v enem¹⁶⁷, dodatna dela ali storitve. Pri osmih odstotkih pogodb s sklenjenim aneksom pa se je pogodbena vrednost zmanjšala. Razlog za to je bil popust zaradi zamude oziroma obračun pogodbene kazni.

Glavni razlog za sklepanje aneksov je bilo podaljšanje rokov izvedbe. Tako se je rok izvedbe podaljšal oziroma se je podaljšalo trajanje pogodbe pri 68 odstotkih pogodb, h katerim je bil sklenjen aneks, oziroma pri 39 odstotkih vseh pogodb. Rok izvedbe se je podaljšal pri 52 odstotkih vseh gradbenih pogodb in pri 24 odstotkih vseh pogodb s področja informacijske tehnologije.

¹⁶⁶ Povprečno zvišanje pogodbene vrednosti je znašalo 130.511 evrov.

¹⁶⁷ V enem primeru je bil razlog povišanje cene.

Primeri zvišanja pogodbene vrednosti in podaljšanja pogodbenega roka

- Primer IMP – Pogodbeni stranki sta kljub klavzuli "ključ v roke" sklenili dodatek št. 3 k pogodbi¹⁶⁸, s katerim se je pogodbena vrednost zvečala za 1.043.193 evrov, kar pomeni, da se je pogodbena vrednost povečala za več kot štiri odstotke in je skupaj znašala 25.771.953 evrov¹⁶⁹. Obenem je bil določen tudi nov rok dokončanja del na objektu Nova pediatrična klinika Ljubljana, in sicer 15. 8. 2008¹⁷⁰. Prvotni rok dokončanja del je bil 22. 5. 2007¹⁷¹. Razlog zvečanja pogodbene vrednosti so bile dodatne električne in strojne instalacije, ki niso bile vključene v prvotni projekt. Ta ob oddaji naročila ni bil dokončno dogovorjen, obenem pa se je med gradnjo tudi spreminjal. Ugotavljamo, da je za učinkovito izvedbo pogodb s klavzulo "ključ v roke" prav natančna in popolna projektna dokumentacija bistvena in je pogoj, da se pogodba s klavzulo "ključ v roke" realizira brez sklenitve aneksov za dodatna in nepredvidena dela ali sporov v zvezi s tem (povezava s točko 2.3.1.a). Izvajalec je šele po primopredaji naročniku posredoval še dva predračuna za dodatna dela na elektro in strojnih instalacijah v skupni vrednosti 342.821 evrov. Predračun za strojna dela je naročnik v celoti zavrnil, glede elektro del pa je nadzornik predračun sicer korigiral, večino dodatnih del pa priznal. Končna vrednost del je bila določena ob upoštevanju pogodbene kazni zaradi zamude v okviru sodne poravnave. Skupaj je bilo po pogodbi realiziranih izplačil za 25.185.023 evrov.
- Primer RAIS – Pogodbeni stranki sta k pogodbi sklenili pet aneksov. Prvi štirje aneksi so bili povezani z določitvijo terminskega načrta dela in cene urne postavke, s petim aneksom¹⁷² pa se je podaljšalo trajanje pogodbe do zaključka štirimesečnega prehodnega obdobja izvajalca storitev, ki se izbere na javnem razpisu, oziroma najkasneje do 31. 12. 2010. S tem se je za 24 odstotkov oziroma za 494.036 evrov zvečala tudi okvirna pogodbena vrednost¹⁷³. Razlog podaljšanja trajanja pogodbe in povečanja pogodbene vrednosti je bil v poznem začetku postopka oddaje javnega naročila (povezava s točko 2.2.1.c).

Ugotavljamo, da se aneksi v večini primerov sklenejo zaradi pomanjkljivosti v načrtovanju naročila ali nepredvidenih okoliščinah. Pri gradbenih pogodbah sta bila razloga predvsem pomanjkljiva projektna dokumentacija oziroma njena sprememba med izvajanjem naročila, kar se je odrazilo v dodatnih delih, ki sprva niso bila predvidena, ter nepričakovani vremenski pogoji, ki so onemogočali gradnjo¹⁷⁴. Pri pogodbah s področja informacijske tehnologije lahko k razlogom dodamo še neaktivnost naročnika, ki ni pravočasno izvedel postopkov oddaje javnega naročila.

¹⁶⁸ Z dne 3. 7. 2008.

¹⁶⁹ Pogodbena vrednost je še vedno manjša od druge najugodnejše ponudbe, pridobljene v prvotnem postopku oddaje javnega naročila, ki je znašala 28.119.260 evrov.

¹⁷⁰ Iz roka dokončanja del so bila izključena dela povezana s stropom in instalacijami v kuhinji ter z nadzornim sistemom CNS.

¹⁷¹ Devet mesecev po uvedbi izvajalca v delo (22. 8. 2006).

¹⁷² Z dne 29. 1. 2010.

¹⁷³ Po sklenitvi aneksa št. 5 je znašala 2.595.989 evrov.

¹⁷⁴ Pri tem nismo ugotavljali, ali so vremenski pogoji tudi dejansko v tolikšni meri odstopali od pričakovanih, da je razlog za podaljšanje roka izvedbe bil upravičen.

2.5 Nadzor pri upravljanju s pogodbami

Na podlagi izkušenj iz preteklih izvedenih projektov se lahko proces upravljanja s pogodbami nenehno izpopolnjuje in izboljšuje ter postaja vedno bolj učinkovit. Izkušnje se lahko odrazijo v poročilih z analizo in oceno pogodb, ki jih skrbniki pogodb pripravijo ob zaključku projektov in v njih opišejo potek pogodbe, posebnosti, težave in prednosti. Vse to daje koristne informacije tudi pri pripravi naslednjih projektov. Na podlagi izkušenj iz projekta se lahko posodobi tudi upravljanje s tveganji, ki jih morajo proračunski uporabniki upoštevati pri naslednjih projektih.

Za pripravo naslednjih projektov in za proces upravljanja s pogodbami so koristne tudi informacije pogodbenih partnerjev. Te informacije lahko vsebujejo predvsem pogled pogodbenega partnerja na pogodbeni odnos in predstavitev ključnih ovir za vzpostavitev še boljšega odnosa, kar lahko prispeva tudi k večjemu zadovoljstvu obeh strank pri izpolnitvi pogodbe.

2.5.1 Poročila in ocena pogodb

Upravljanje s pogodbami lahko definiramo kot proces, ki se neprestano izgrajuje in izboljšuje ter postaja vedno bolj učinkovit. K izboljšanju tega procesa prispevajo informacije, pridobljene na podlagi preteklih izkušenj, po poteku predhodnih pogodb, analiz in ocen pogodb, ki so na ustrezen način zbrane v pisnih poročilih. Te se lahko koristno uporabijo pri pripravi naslednjih podobnih projektov ter za opredelitev tveganj, ki jih morajo proračunski uporabniki upoštevati pri teh projektih.

2.5.1.a Ob pregledu internih aktov ministrstev ugotavljamo, da ni nikjer predpisana obveznost poročanja po zaključku pogodb, in tudi ne priprava ocene ekonomske upravičenosti nabave blaga ali storitev po izpolnitvi pogodb. To potrjuje tudi anketa med skrbniki pogodb, saj je kar 84 odstotkov skrbnikov navedlo, da po poteku pogodbe niso dolžni pripraviti poročila o realizaciji pogodbe. Za primerjavo lahko navedemo anketo Fakultete za upravo. Ta je pokazala, da mora poročilo o realizaciji pogodbe pripraviti 67 odstotkov skrbnikov pogodb pri gospodarskih družbah, ki so sodelovale v anketi, ena četrtna teh mora pripraviti tudi oceno tveganj pri izvajanju skrbništva. Iz tega je razvidno, da v zasebnem sektorju obstaja večje zavedanje možnosti izboljšav v procesu upravljanja s pogodbami na podlagi prenosa izkušenj iz preteklega poslovanja.

Priporočilo

Revidirancem priporočamo, naj v internih aktih določijo obvezno pripravo poročil o realizaciji pogodbe z opisom dobrih in slabih izkušenj, tveganj, omejitev ter navedbo ukrepov za izboljšanje procesa upravljanja s pogodbami.

2.5.1.b Kljub formalni neurejenosti področja pri dveh študijah primerov ugotavljamo, da sta skrbnika pogodbe pripravila zaključno poročilo, kar ocenjujemo kot primer dobre prakse. Zaključni poročili sta bili pripravljeni v primeru RAIS in primeru ZZI.

Primeri priprave zaključnega poročila ob koncu izvajanja pogodbe

- Primer RAIS – Skrbnica pogodbe je po koncu izvajanja projekta MFERAC02 za vodstvo pripravila zaključno poročilo, v katerem so poleg obsega opravljenega dela in finančnega dela prikazani tudi cilji projekta z opisi doseganja teh ciljev, težave in omejitve pri izvajanju, z razmeroma natančno opredeljenimi tveganji projekta, dobre prakse iz projekta, predlogi izboljšav in kadrovska struktura ter predlogi za ureditev vprašanj, ki izhajajo iz sodelovanja na projektih (vključenost strokovnih vodij, določitev razmerja med porabljenim časom pri projektu in ostalih nalogah). Na tak način prikazane informacije lahko koristijo tako vodstvu pri sprejemanju prihodnjih odločitev kot tudi ostalim sodelujočim pri prihodnjih projektih.
- Primer ZZI – Skrbnik pogodbe je na lastno pobudo pripravil analizo izvajanja pogodbe z vidika obsega opravljenega dela, porabljenega časa in porabljenih finančnih sredstev. Poročilo pa ne vsebuje ugotovljenih prednosti in slabosti pri izvajanju pogodbe, predlaganih izboljšav za prihodnja ravnanja in tveganj, povezanih s skrbništvom pogodb.

2.5.2 Pridobivanje informacij poslovnih partnerjev

Informacije pogodbenih partnerjev so koristne tako za pripravo prihodnjih projektov kot tudi za izboljšanje procesa upravljanja s pogodbami. Te informacije vsebujejo predvsem pogled pogodbenega partnerja na pogodbeni odnos in predstavitev ključnih ovir za vzpostavitev še boljšega odnosa, kar prispeva k večjemu zadovoljstvu obeh pogodbenih strank pri izpolnitvi pogodbe.

2.5.2.a Pridobivanja povratnih informacij o kakovosti poslovanja in možnostih izboljšav po zaključku pogodb pogodbenih partnerjev v okviru študij primerov ni bilo mogoče ugotoviti, se pa vseskozi seznanjajo z njihovimi vtisi in pričakovanji z rednimi mesečnimi usklajevanji med izvajanjem pogodbe.

2.5.3 Izboljšave po izpolnitvi pogodbe

V reviziji smo preverili morebitne izboljšave pogodbenih določil, izboljšave v procesu upravljanja in izboljšave v poslovnih odnosih. Izboljšave, ki so bile povezane s posameznimi ugotovitvami, so navedene že v točkah 2.3.1.c, 2.3.2.a, 2.4.1.2.a in 2.4.3.c. V tej točki predstavljamo še druge izboljšave, ki smo jih ugotovili pri študijah primerov in jih želimo predstaviti kot primere dobre prakse.

2.5.3.a Na podlagi študij primerov smo ugotovili trend izboljšanja pogodbenih določil. V novih pogodbah so tako nekatera pogodbeni določila popolnoma nova in področje na novo urejajo, nekatera pa so spremenjena in s tem prispevajo k učinkovitejšemu upravljanju s pogodbami. Kot izboljšave pogodbenih določil smo ocenili naslednja določila v novih oziroma kasneje sklenjenih pogodbah.

Primeri izboljšav pogodbenih določil:

- stranki sta se s spremenjenim določilom sporazumeli, da:
 - se materialne avtorske pravice prenesejo na naročnika s prevzemom in ne šele po preteku treh let (primer SRC);
 - ima naročnik pravico zahtevati povrnitev dejanske škode, ki presega pogodbeno kazen, in hkrati odstopiti od okvirnega sporazuma brez obveznosti do izvajalca¹⁷⁵ (primer ZZI);
- stranki sta se z novim določilom sporazumeli:
 - da naročnik zaradi nemožnosti objektivne določitve potrebnih količin naročene storitve ni odškodninsko odgovoren, če naroči manj storitev, kakor je dogovorjenih v okvirnem sporazumu (primer ZZI);
 - glede možnosti redne odpovedi in rednega odpovednega roka¹⁷⁶ (primer ZZI).

2.5.3.b Proces upravljanja s pogodbami proračunski uporabniki izboljšujejo tudi s spremenjenimi ali dopolnjenimi določili v internih aktih, pri čemer upoštevajo pridobljene izkušnje pri že izpolnjenih pogodbah.

Primeri izboljšav v internih aktih:

- vnos določila v interni akt o obliki in podpisovanju dokumentov, da je parafriranje pogodbe finančne službe obvezno¹⁷⁷;
- vnos določila o pravočasnem začetku postopka oddaje javnega naročila (šest mesecev pred iztekom pogodbe) v interno navodilo o izvajanju postopkov javnega naročanja¹⁷⁸.

Proces se prav tako izboljšuje s poslovniki sodelovanja in metodologij. Takšen primer je nova metodologija¹⁷⁹ za vodenje projektov, ki jo razvijajo na Carinski upravi. Ta bo bolj natančno uredila način izvajanja projektov ter razdelitev nalog in odgovornosti med sodelujočimi.

2.5.3.c Poslovni odnos oziroma kakovost sodelovanja je večina skrbnikov (88 odstotkov), ki so odgovorili na anketo, ocenila z dobro, preostanek skrbnikov (12 odstotkov) pa je sodelovanje ocenil z odlično. Noben izmed skrbnikov sodelovanja ni ocenil s slabo oziroma ni navedel, da sodelovanja ni bilo. Tudi gospodarske družbe, ki so sodelovale v anketi Fakultete za upravo, so v vseh primerih sodelovanje ocenile kot dobro. Iz tega je razvidno, da so pogodbene stranke z načinom sodelovanja večinoma zadovoljne. Iz navedb revidirancev v okviru študije primerov je razvidno, da se poslovni odnos z leti ni bistveno spreminjal. Le v enem primeru ugotavljamo, da se je sodelovanje v zadnjem letu pred iztekom pogodbe poslabšalo, kar se je odrazilo v več nesoglasjih pri izvajanju projekta (primer ZZI). Po navedbah revidiranja je razlog lahko tudi v večjem obsegu dela v tem obdobju in časovnem pritisku za dokončanje izdelkov. Na slabšo kakovost poslovnih odnosov lahko vpliva tudi odvisnost naročnika od storitev izvajalca pri zagotavljanju zakonsko določenih nalog. Ta odvisnost naročnika je zaradi dolgega obdobja

¹⁷⁵ Pred tem ta pravica ni bila določena v pogodbi.

¹⁷⁶ Pred tem je bila dana le možnost izredne odpovedi.

¹⁷⁷ Ministrstvo za zdravje.

¹⁷⁸ Ministrstvo za javno upravo.

¹⁷⁹ Postopki in navodila za vodenje projektov v Carinski upravi Republike Slovenije, verzija 1.8, 15. 4. 2010.

sodelovanja in kompleksnosti informacijskega sistema precej velika, saj bi naročnik s težavo pridobil novega izvajalca, ki bi v kratkem času lahko začel izvajati vse naloge in bi tudi cenovno lahko konkuriral trenutnemu izvajalcu. V začetnem obdobju sodelovanja bi nov izvajalec moral vložiti precej virov, kadrovskih in finančnih, da bi lahko nemoteno izvajal naloge. To je pomembno pri večini pogodb o vzdrževanju informacijske tehnologije.

3. MNENJE

Izvedli smo revizijo učinkovitosti procesa upravljanja s pogodbami v obdobju od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2009. Revizijo smo izvajali na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za javno upravo – ki od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za pravosodje in javno upravo –, in Ministrstvu za zdravje. V okviru glavnega revizijskega vprašanja, ali se učinkovito upravlja s pogodbami, smo preverjali, ali se upravljanje s pogodbami načrtuje, ali so za upravljanje zagotovljeni ustrezni viri, ali sta vsebina in vrsta pogodb ustrezni, ali se izvajanje pogodbe spremlja ter ali se pri upravljanju s pogodbami izvaja nadzor.

Na ravni Vlade Republike Slovenije ni bil sprejet skupni okvir, ki bi določal smernice za učinkovito upravljanje s pogodbami, zato je v procesu opaziti veliko razlik med posameznimi ministrstvi. Določitev elementov procesa in ravnanje ministrstev je prepuščeno njihovi lastni presoji o ustreznosti sprejetih ukrepov in zavedanju o pomembnosti procesa upravljanja s pogodbami. To se odraža tudi v različnosti določb internih aktov o finančnem poslovanju, ki določajo del faz procesa upravljanja s pogodbami. S Pravilnikom o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov je sicer podan okvir za urejanje internih aktov, vendar ta ministrstvom dopušča precej svobode pri urejanju procesov finančnega poslovanja. Interni akti se zato med seboj razlikujejo in v vseh primerih ne urejajo ravnanj, s katerimi bi se zagotovila večja učinkovitost procesa upravljanja s pogodbami. Tak primer je pretok informacij znotraj proračunskega uporabnika. Ravnanja ob prenosu skrbništva na drugo osebo interni akti ne določajo, prav tako v večini primerov ne določajo načina določitve osebe, ki nadomešča skrbnika med odsotnostjo, zato obstaja tveganje, da se zaradi pomanjkanja informacij pojavijo težave pri izvajanju nalog skrbnika. Pri izvajanju teh nalog je pomemben tudi pretok informacij med vodstvom ministrstva in skrbnikom oziroma drugimi sodelujočimi v procesu upravljanja s pogodbami, ki pa ni bil v vseh primerih učinkovit.

Tveganja v procesu upravljanja s pogodbami so večinoma opredeljena z registri tveganj. Ti so na različne načine opredelili tveganja in metode za njihovo obvladovanje, vendar niso ocenjena vsa tveganja v procesu upravljanja s pogodbami, oziroma revidiranci vseh tveganj v procesu upravljanja s pogodbami niso zaznali. Predvsem pa nikjer ni bilo opredeljenih tveganj, katerih izvor ni pri revidirancu, lahko pa vplivajo na proces upravljanja s pogodbo.

Vloge sodelujočih v procesu upravljanja s pogodbami v vseh primerih niso bile jasno opredeljene. Deloma je to izviralo iz nejasnosti v internih aktih o finančnem poslovanju, deloma pa iz ne dovolj jasnih razdelitev nalog pri projektih, kjer je bilo v procesu upravljanja s pogodbami udeleženo večje število zaposlenih. V takih primerih tudi pooblastila skrbnika pogodbe niso bila vedno ustrezno prilagojena projektnemu delu. Pri projektnem delu je za učinkovito upravljanje s pogodbo potrebna tudi podpora vodstva projekta, ki pa se ni v vseh primerih izkazala kot ustrezna. Tudi če so bile naloge in odgovornosti v internih aktih ali drugih dokumentih jasno razdeljene, pa je težavo predstavljalo nerazumevanje nalog. Pri razumevanju

nalog in odgovornosti pri izvajanju skrbništva ali projekta imata veliko vlogo usposabljanje in izobraževanje, ki pa ju glede vsebin, ki se neposredno nanašajo na upravljanje s pogodbami, ni bilo dovolj. Razumevanje vloge skrbnika v vseh primerih ni bilo popolno, ob tem pa se je pokazalo pomanjkanje znanj – predvsem na pravnem področju. Izobraževanja s področja oddaje javnih naročil so potekala, primanjkovalo pa jih je s področij preverjanja izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, sestavljanja pogodbenih določil in uveljavljanja pogodbenih sankcij.

Ob pomanjkanju določenih znanj vplivata na učinkovitost upravljanja s pogodbami tudi obremenjenost skrbnikov, ki večinoma skrbijo za več pogodb (na dan 31. 12. 2009 povprečno osem pogodb na skrbnika), in pomanjkanje časa. To učinkovito rešuje informatizacija procesov na ravni ministrstev (uvajanje e-poslovanja na finančno-računovodskem področju) in uporaba informacijskih orodij pri izvajanju nalog skrbništva. Skupnega enotnega informacijskega orodja za vsa ministrstva, ki bi spremljanje izvajanja pogodb olajšalo ali poenostavilo, ni bilo, zato je bila stopnja uporabe modernih tehnologij odvisna predvsem od aktivnosti posameznega ministrstva oziroma zaposlenih, ki so sodelovali pri procesu upravljanja s pogodbo. Tako so se informacijska orodja večinoma učinkovito uporabljala pri upravljanju pogodb s področja informacijske tehnologije, ne pa tudi pri upravljanju z gradbenimi pogodbami. Na razbremenitev skrbnikov pri izvajanju nalog vpliva tudi podpora strokovnih služb, ki se je večinoma izkazala kot ustrezna.

Pomembno vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti procesa upravljanja s pogodbami imata izbira tipa pogodbe in jasnost pogodbenih določil. 64 odstotkov pregledanih gradbenih pogodb je bilo sklenjenih s klavzulo "ključ v roke" in povprečna vrednost teh pogodb je bila več kot desetkrat večja kakor vrednost pogodb, sklenjenih s ceno na enoto. Kljub klavzuli "ključ v roke" so bili k četrtini teh pogodb sklenjeni aneksi, s katerimi se je povečala pogodbeni vrednost. Projektna dokumentacija pri zahtevnejših projektih je zelo obsežna in je možnost pomanjkljivosti večja, poleg tega je večja tudi verjetnost nepredvidenih situacij. Pri pogodbah s klavzulo "ključ v roke" se to lahko odrazi v sporu med naročnikom in izvajalcem o vključenosti nepredvidenih del v osnovno pogodbeno vrednost, kar vpliva na učinkovitost izvajanja pogodbe.

Polovica pregledanih pogodb s področja informacijske tehnologije je imela ceno določeno na enoto opravljenega dela, druga polovica pa v pavšalnem znesku. Pri tem je bil večji del storitev, ki so se plačevale po pavšalu, takšne narave, da ta plačila niso bila dovoljena glede na Zakon o javnih financah, saj niso odrazile dejansko opravljenih storitev. Velik obseg pogodb s ceno, določeno v pavšalnem znesku, je, po našem mnenju, vsaj delno posledica omejitev, ki izhajajo s področja informacijske tehnologije. Na področju informacijske tehnologije namreč ni uveljavljenih splošno sprejetih standardov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ovrednotiti opravljeno storitev, zato je lažje določiti pavšalno plačilo. Za učinkovito upravljanje s pogodbo, pri kateri je cena določena na enoto, se je o obsegu dela treba prej dogovoriti z izvajalcem in ta dogovor potrditi, kar se v pregledanih primerih ni vedno zgodilo. Tako so izvajalci opravljali storitve, ne da bi prej formalno potrdili obseg dela, ki je potreben, in ne da bi bil prej formalno potrjen dogovor o povečanju obsega dela. Zaradi pomanjkanja standardov na tem področju naročniki v fazi načrtovanja naročila tudi niso mogli presoditi, ali je načrtovani obseg dela ustrezen.

Pogodbena določila v vseh primerih niso bila dovolj jasna, zato je pri izvajanju pogodbe prihajalo do težav. Takšna primera sta bila predvsem nejasnost načina obračuna izvedenih del ter nejasnost glede načina prevzema izdelka in teka garancije. Pogodbena določila so imela velik vpliv na spremljanje izvajanja pogodbe, saj je velik del odkritih nesmotrnosti v tej fazi upravljanja s pogodbami izviral prav iz nejasnih pogodbenih določil ali nejasno dogovorjenih načinov poslovanja.

Nadzor nad izvajanjem pogodbe so skrbniki pogodb večinoma izvajali, vendar v vseh primerih ni bil popoln. Pri gradbenih pogodbah je opazna velika odvisnost naročnika od nadzornika, na katerega se je preneslo tudi veliko nalog, ki jih običajno izvajajo skrbniki. S tem se je zmanjšala tudi aktivnost naročnika pri projektu in se je pojavilo tveganje, da naročnik zaradi pomanjkanja informacij ne obvladuje dogajanja pri projektu. Zaradi večjega števila projektov skrbniki niso bili dovolj pogosto v neposrednem stiku z izvajalcem, prav tako za boljši nadzor niso uporabljali modernih tehnologij oziroma informacijskih orodij. Te so pri izvajanju nadzora uporabljali skrbniki pogodb s področja informacijske tehnologije, kljub temu pa način nadzora vedno ni omogočal tudi dejanske kontrole opravljenih storitev. Razlogi za to so bili v dogovorjenem načinu obračunavanja opravljenih storitev (plačevanje po fazah pred dobavo izdelka, kar ni omogočalo dejanske kontrole izvedene storitve), neformaliziranosti posameznih postopkov (predvsem testiranj) in neustreznem ravnanju naročnika (neustrezno ravnanje ob pojavu tveganja za preseganje pogodbene vrednosti). Naročniki pri nadzoru niso izkoristili možnosti izvajanja presoje kakovosti, s katero bi preverili, ali so metode dela izvajalca takšne, kot je dogovorjeno s pogodbo, ter ali izvajalec pri delu uporablja strojno in programsko opremo, kot je bilo dogovorjeno s pogodbo. Potrditev navedenih dejstev zmanjša tveganje, da bodo storitve, ki jih nudi izvajalec, izvedene nekakovostno.

Pogodbe so v večini primerov določale sankcije za zamudo pri izpolnitvi in za nekakovostno izpolnitev pogodbenih obveznosti ter garancijo za odpravo napak v garancijski dobi, vendar so se pogodbene sankcije redko uveljavljale, čeprav so možnosti za to obstajale. Da bi se ohranili dobri poslovni odnosi, so naročniki poskušali, še pred uveljavljanjem pogodbenih sankcij, doseči izpolnitev pogodbenih določil in so iskali načine za mirno razrešitev razmer. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo unovčeno le 30 bančnih garancij in zaračunano 457 pogodbenih kazni v skupnem znesku 8.531.549 evrov, kar pomeni, da sta bili bančna garancija ali pogodbena kazen uveljavljeni pri enem odstotku pogodb, sklenjenih v tem obdobju.

Eden izmed razlogov za majhno število uveljavljenih pogodbenih sankcij je veliko število sklenjenih aneksov, s katerimi so naročniki izvajalcu podaljšali rok za dokončanje del oziroma izvajanje storitev. To se je zgodilo kar pri 39 odstotkih pregledanih pogodb, s tem pa so naročniki soglašali s poznejšim rokom izpolnitve pogodbe in tako ni prišlo do zamude, ki bi bila podlaga za uveljavljanje pogodbene sankcije. Povečanje pogodbene vrednosti je bil razlog sklenitve aneksa pri 27 odstotkih pregledanih pogodb. Takšni aneksi so bili sklenjeni tudi pri pogodbah s klavzulo "ključ v roke".

Poročil in ocen pogodb z analizo, v kateri bi bile poudarjene dobre in slabe izkušnje, tveganja, omejitve ter ukrepi za izboljšanje procesa upravljanja s pogodbami, revidiranci večinoma niso pripravljali. Prav tako po zaključku izvajanja pogodbe od pogodbenih partnerjev niso pridobivali informacij o možnostih izboljšanja sodelovanja. Kljub temu so bile v proces upravljanja s pogodbami in v kasnejše pogodbe vključene izboljšave, ki zagotavljajo večjo učinkovitost upravljanja s pogodbami.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- pripravi skupen okvir s smernicami za učinkovito upravljanje s pogodbami pri ministrstvih, v katerem se bodo odrazile ugotovljene dobre prakse v procesu upravljanja s pogodbami;
- uvede model e-poslovanja na finančno-računovodskem področju na vseh ministrstvih;
- uvede enotne standarde poslovanja in informacijska orodja, ki bodo ministrstvom omogočala bolj učinkovito upravljanje s pogodbami.

Ministrstvu za finance, Ministrstvu za zdravje in Ministrstvu za pravosodje in javno upravo priporočamo, naj:

- ob menjavi skrbnika zagotovijo seznanitev novega skrbnika z vsemi informacijami, ki jih skrbnik potrebuje za učinkovito upravljanje s pogodbo; za pogodbe večjih vrednosti (na primer za javna naročila, ki se praviloma oddajajo po odprtem postopku ali po postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti), naj se v internih aktih določi obvezna pisna primopredaja;
- v registru tveganj opredelijo zunanja in notranja tveganja, ki izhajajo iz procesa upravljanja s pogodbami, ter ob začetku nabavnega procesa še dodatno opredelijo tveganja, ki se nanašajo na posamezno pogodbo oziroma projekt;
- v nabavni proces vgradijo mehanizme, ki bodo zagotavljali pravočasnost pričetka postopkov oddaje javnih naročil;
- ob uvedbi projektnega dela natančno določijo način dela znotraj neprojektne organizacije, naloge, odgovornosti in pooblastila sodelujočih ter s tem seznanijo sodelujoče pri projektu in njihove nadrejene; obseg in način dela v okviru neprojektne organizacije naj se prilagodi, z upoštevanjem dodatne obveznosti, ki jih imajo sodelujoči pri projektu;
- redno organizirajo usposabljanja oziroma izpopolnjevanja za udeležene v procesu upravljanja s pogodbami, predvsem s tistih področij, za katera se na podlagi informacij, zbranih od zaposlenih, ali ugotovitev pri izvajanju notranjega nadzora ugotovi, da je znanja premalo; za področja, ki jih sicer pokrivajo zaposleni na drugih delovnih mestih (na primer pravno področje), naj se zagotovi interni prenos znanja in informacij do skrbnikov pogodb;
- se s pogodbenimi partnerji, ki vzdržujejo programsko opremo, dogovorijo o veljavnosti garancije za izdelke vsaj do prenehanja trajanja pogodbe o vzdrževanju ali nadgradnji;
- v internih aktih določijo obvezno pripravo poročil o realizaciji pogodbe z opisom dobrih in slabih izkušenj, tveganj, omejitev ter navedbo ukrepov za izboljšanje procesa upravljanja s pogodbami.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- uvede programsko blokado v sistemu MFERAC, ki bo preprečevala pripravo FEP ali odredbe brez vnosa pogodbe v evidenco pogodb;

- naročila in vsako spremembo naročila v okviru pogodbe o izvajanju storitev nadgradnje, dopolnjevanja, vzdrževanja in zagotavljanja delovanja SICIS in pogodbe o vzdrževanju in nadgradnji računalniško podprtega enotnega finančno-računovodskega sistema pred začetkom izvajanja formalno potrdi na prej določen, standardiziran način; obseg dela, ki je potreben, naj naročnik oceni že prej in obseg ur pred potrditvijo naročila uskladi z izvajalcem; morebitna odstopanja od tako določenega obsega ur morajo biti utemeljena in dokumentirana;
- pred prevzemom aplikacij v okviru pogodbe o izvajanju storitev nadgradnje, dopolnjevanja, vzdrževanja in zagotavljanja delovanja sistema SICIS izvede celovita testiranja, katerih formalno potrjena uspešnost naj bo pogoj za prevzem aplikacij.

Pravni pouk

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

Številka: 320-8/2010/62

Ljubljana, 10. septembra 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Ministrstvu za pravosodje in javno upravo, priporočeno;
4. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
5. Borutu Pahorju, priporočeno;
6. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
7. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
8. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
9. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
10. Dorijanu Marušiču, priporočeno;
11. dr. Gregorju Virantu, priporočeno;
12. Irmi Pavlinič-Krebs, priporočeno;
13. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
14. arhivu, tu.

5. PRILOGA

Seznam pregledanih pogodb

Št.	PU	Naziv izvajalca/dobavitelja	FEP	Opombe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>GRADBENE POGODBE</i>				
1.	1511	Malovič Jure, s. p., Ljubljana	1511-08-100064	
2.	1511	GRANT, d. d., Slovenska Bistrica	1511-07-100056	
3.	1714	CGP, d. d., Novo mesto	1714-06-480341	
4.	1811	LESNINA INŽENIRING, d. d., Ljubljana	1811-06-000062	
5.	1914	GRANT, d. d., Slovenska Bistrica	1914-07-166009	
6.	2011	GIVO, d. o. o., Ljubljana	2011-07-200024	
7.	2011	HIDRIA INŽENIRING, d. o. o., Godovič	2011-06-200031	
8.	2126	TEVIS – Agencija za kadre, d. o. o., Ljubljana	2126-07-000023	
9.	2415	Cestno podjetje Kranj, d. d., Kranj	2415-05-000664	
10.	2415	CM Celje, d. d., Celje	2415-05-001171	
11.	2415	CPM, d. d., Maribor	2415-05-001010	
12.	2511	TIMI KRŠKO, d. o. o., Drnovo	2511-08-810364	
13.	2511	HIDROTEHNIK, d. d., Ljubljana	2511-08-700118	
14.	2511	NIVO, d. d., Celje	2523-06-100638	
15.	2611	PRIMORJE, d. d., Ajdovščina	2611-06-090010	
16.	2611	KONGRAD, d. d., Slovenske Konjice	2611-07-090049	
17.	2711	IMP, d. d., Ljubljana; IMP, Promont montaža, d. o. o., Ljubljana, Makro 5 investicije, d. o. o., Koper, Kovinotehna MKI, d. o. o., Novo mesto	2711-06-244639	Študija primera
18.	2711	GRADIA, d. o. o., Celje	2711-07-244645	Študija primera
19.	2711	GRADIS Celje, d. d., Bukovžlak	2711-07-244644	

Št.	PU	Naziv izvajalca/dobavitelja	FEP	Opombe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
20.	2711	GH HOLDING, d. d., Ljubljana	2711-09-356408	
21.	3211	Gradbeno podjetje Grosuplje, d. d., Ljubljana	3211-08-000426	
22.	3211	IMOS, d. d., Ljubljana	3211-07-000162	
23.	3311	SGP GRADITELJ, d. d., Kamnik	3311-06-253009	
24.	3511	GIVO, d. o. o., Ljubljana in soizvajalca SGP Pomgrad, d. d., Murska Sobota in Granit, d. d., Slovenska Bistrica	3511-06-555176	
25.	3511	ENERGOPLAN, d. d., Ljubljana	3511-06-566609	
<i>POGODBE S PODROČJA INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE</i>				
1.	1611	RAIS, d. o. o., Ljubljana	1611-07-330006	<i>Študija primera</i>
2.	1612	RRC, d. d., Ljubljana	1612-08-000081	
3.	1613	S&T SLOVENIJA, d. d., Ljubljana	1613-07-108039	
4.	1613	ZZI, d. o. o., Ljubljana	1613-07-101017	
5.	1613	ZZI, d. o. o., Ljubljana	1613-05-101020	<i>Študija primera</i>
6.	1714	UNISTAR LC, d. o. o., Ljubljana	1714-06-440177	
7.	1811	SIMT, d. o. o., Grosuplje	1811-07-000085	
8.	1911	ORACLE SOFTWARE, d. o. o., Ljubljana	1911-07-035006	
9.	2011	SRC.SI, d. o. o., Ljubljana	2011-09-928101	
10.	2111	MARAND INŽENIRING, d. o. o., Ljubljana	2111-08-080038	
11.	2311	COSYLAB, d. d., Ljubljana	2311-07-000074	
12.	2318	IXTLAN TEAM, d. o. o., Ljubljana	2318-08-800046	
13.	2511	SRC.SI, d. o. o., Ljubljana	2511-08-590013	
14.	2711	MARAND INŽENIRING, d. o. o., Ljubljana	2711-08-244689	
15.	3111	S&T SLOVENIJA, d. d., Ljubljana	3111-07-000045	
16.	3111	SRC.SI, d. o. o., Ljubljana	3111-07-621029	
17.	3111	SRC.SI, d. o. o., Ljubljana	3111-07-686301	
18.	3111	ORACLE SOFTWARE, d. o. o., Ljubljana	3111-07-000075	
19.	3111	SRC.SI, d. o. o., Ljubljana	3111-07-621004	<i>Študija primera</i>

Št.	PU	Naziv izvajalca/dobavitelja	FEP	Opombe
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
20.	3111	S&T SLOVENIJA, d. d., Ljubljana	3111-07-000051	
21.	3111	MARAND INŽENIRING, d. o. o.,	3111-08-000049	
22.	3311	RRC, d. d., Ljubljana	3311-07-959020	
23.	3511	GISDATA, d. o. o., Ljubljana	3511-05-292908	
24.	3511	A. P. A., d. o. o., Maribor	3511-07-334929	

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

