



REVIZIJSKO POROČILO  
O SMOTRNOSTI ODDAJE  
INTELEKTUALNIH STORITEV



*Bedimo  
nad potmi  
javnega  
denarja*



## POS LANSTVO

*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  
O SMOTRNOSTI ODDAJE  
INTELEKTUALNIH STORITEV**



Številka: 1201-9/2004-6

Ljubljana, 4. decembra 2006



Računsko sodišče je v letih 2004, 2005 in 2006 pri *Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije, Protokolu Republike Slovenije, Uradu Vlade Republike za enake možnosti, Uradu Vlade Republike za verske skupnosti ter Ministrstvu za finance in Ministrstvu za notranje zadeve* (v nadaljevanju: revidiranec) opravilo revizijo *smotrnosti oddaje intelektualnih storitev v letu 2003*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti oddaje intelektualnih storitev, pri čemer je bila revizija osredotočena na vprašanja, povezana s procesom ugotavljanja potreb in oddaje intelektualnih storitev ter s procesom upravljanja pogodb. Najpomembnejše revizijske ugotovitve povzemamo v nadaljevanju.

#### *Proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah*

Računsko sodišče je presodilo, da pri revidirancih še obstajajo možnosti izboljšanja tako procesa ugotavljanja potreb kot tudi procesa oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, ki bi ob upoštevanju priporočil lahko postali učinkovitejši.

Zaradi preslabo pripravljenih finančnih načrtov proračunskih uporabnikov v reviziji ni bilo mogoče preveriti, ali imajo ministrstva in vladne službe vzpostavljene ustrezne postopke, ki zagotavljajo, da načrtujejo in izvajajo le tiste aktivnosti, ki prispevajo k uresničitvi sprejetih ciljev, saj finančni načrti ne vsebujejo ključnih elementov, ki bi to omogočali. V finančnih načrtih ne opredeljujejo konkretno določenih ciljev in pričakovanih rezultatov za želene spremembe v delovanju, ne navajajo ukrepov za njihovo uresničevanje ter ne opredeljujejo načina merjenja delovanja, ki bi ob koncu proračunskega leta omogočilo ocenjevanje njihove učinkovitosti in uspešnosti. Računsko sodišče meni, da načrtovanje v ministrstvih in vladnih službah še ne dosega ravni, predpisane za pripravo finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki bi bilo programsko usmerjeno k doseganju določljivih ciljev in rezultatov in ki bi omogočalo tudi presojo upravičenosti posameznih proračunskih izdatkov, torej tudi intelektualnih storitev, ki jih ministrstva in vladne službe oddajajo zunanjim izvajalcem.

Pri presojanju upravičenost oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem se je računsko sodišče osredotočilo na vprašanje, ali so bile storitve, ki so bile oddane, sploh potrebne, ali so bile oddane le tiste storitve, ki jih proračunski uporabniki iz različnih razlogov niso mogli sami izvršiti ter ali so bile te oddaje ustrezno utemeljene.

Kot temeljni vzrok za oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem so vsi revidiranci navajali pomanjkanje specializiranih znanj in izkušenj zaposlenih, v posameznih primerih pa tudi pomanjkanje časa zaradi preobremenitve s tekočimi nalogami. Računsko sodišče meni, da v ministrstvih in vladnih službah v praksi še ni zaživel celoletno načrtovanje in spremljanje izvajanja nalog zaposlenih, zato odločitve o oddaji storitev ne temeljijo na ustreznih celovitih analizah njihove obremenjenosti in zahtevnosti del. Zato

obstaja tveganje, da so v nekaterih primerih v ministrstvih in vladnih službah oddali tudi dela, ki bi jih lahko izvedli sami.

Ugotovljeno je bilo, da so bile intelektualne storitve v večini primerov oddane upravičeno. Njihovo oddajo so v ministrstvih in vladnih službah večinoma utemeljevali, pri čemer pa niso bili vedno dosledni, nekaj intelektualnih storitev je bilo oddanih tudi brez ustrezno dokumentirane utemeljitve. V nekaterih primerih so bile utemeljitve preveč pomanjkljive, da bi bilo iz njih mogoče razbrati in potrditi upravičenost njihove oddaje. K utemeljitvi upravičenosti oddaje storitev zavezujejo revidirance notranji akti (z izjemo enega), ki so v posameznih primerih presplošni in določajo le dolžnost ravnanja kot dober gospodar. V nobenem primeru v navodilih ni opredeljeno, kako je treba potrebe po intelektualnih storitvah utemeljiti tudi z vidika smotrnosti poslovanja.

Računsko sodišče je ocenilo, da bi se lahko izboljšal tudi sistem naročanja prevajalskih storitev, če bi vsi naročniki prevajalski službi Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije vnaprej in pravočasno predložili okvirne potrebe po prevajalskih storitvah za čim daljše obdobje. Pri izobraževanju in usposabljanju zaposlenih v ministrstvih in vladnih službah je bila ključna pomanjkljivost v procesu ugotavljanja potreb odsotnost sistematičnega načrtovanja in dolgoročne strategije, ki bi določala prednosti, standarde in cilje usposabljanja. Načrtovanje usposabljanja je tako pretežno kratkoročno, višina sredstev pa je eno pomembnejših meril za napotitev zaposlenih na usposabljanje. Potreb po usposabljanju revidiranci ne analizirajo temeljito, kvaliteto izvedenih seminarjev pa le redko ocenjujejo, kar onemogoča učinkovitejšo načrtovanje izobraževanja v prihodnosti.

#### *Proces oddaje intelektualnih storitev*

Računsko sodišče je preverilo, ali so v ministrstvih in vladnih službah pri oddaji intelektualnih storitev v vseh primerih uporabili pravilno vrsto postopka oddaje javnih naročil ter pri tem zagotovili tudi učinkovito uporabo proračunskih sredstev.

Računsko sodišče meni, da proračunski uporabniki v procesu oddaje intelektualnih storitev oblikujejo ustrezno poslovno okolje, ki spodbuja pravilnost postopkov oddaje naročil male vrednosti. Meni pa, da bi bil potreben tudi večji poudarek na gospodarnosti in učinkovitosti pri pridobivanju kakovostnih in cenovno ugodnih ponudb. Ugotovljeno je bilo, da lahko ministrstva in vladne službe tudi v prihodnje še izboljšajo proces oddaje intelektualnih storitev, saj so bile intelektualne storitve v več primerih oddane neposredno in ne kot celovito javno naročilo v skladu z Zakonom o javnih naročilih, kar ni dovolj spodbujalo konkurence med ponudniki, priložnosti za bolj smotrno uporabo sredstev (doseganje količinskih popustov) pa zato niso bile izrabljene. Z učinkovitejšim nadzorom nad izbiro najugodnejših ponudnikov, s pravočasnim začetkom postopkov oddaje naročil ter s pridobivanjem ažurnih in zanesljivih informacij o cenah na trgu in o cenah, ki jih dosegajo drugi proračunski uporabniki za istovrstne storitve zaradi pridobivanja boljših pogodbenih pogojev, bi lahko izboljšali tudi proces javnega naročanja malih vrednosti. Naročniki so le v redkih primerih v pogodbah zaščitili svoje interese, saj v pogodbah pogosto niso ustrezno opredelili vrste oziroma vsebine in obsega oddane storitve. Prav tako so le v posameznih primerih predvideli pogodbene kazni in odškodnine, če pogodbeno določila ne bi bila izpolnjena. Prihranke sredstev pri oddaji storitev izobraževanja in usposabljanja pa bi lahko dosegli z učinkovitejšo koordinacijo pri zbiranju informacij o predvidenih izvedbah tovrstnih seminarjev ter s povezovanjem z drugimi proračunskimi uporabniki pred napotitvijo zaposlenih na seminarje, saj bi ob večjem številu udeležencev seminarjev obstajale večje možnosti za dogovarjanje z izvajalcem glede cenovnih popustov.

*Proces upravljanja pogodb*

Računsko sodišče je ocenilo, da bi revidiranci izboljšali tudi učinkovitost procesa upravljanja pogodb, če bi za vsako pogodbo določili skrbnika pogodbe in njegove naloge, saj je bilo ugotovljeno, da v številnih primerih skrbniki niso bili določeni ali pa niso bili seznanjeni s svojimi nalogami pri upravljanju pogodb. Revidiranci bi morali postopek upravljanja pogodb opredeliti v svojih notranjih aktih ter natančno opredeliti naloge zaposlenih, ki so vključeni v posamezne delovne procese javnega naročila in ki so podpisniki knjigovodskih listin. Ugotovljeno je bilo, da pri revidirancih ni uveljavljena praksa, da bi skrbniki ob izteku pogodb izdelali pisno poročilo z analizo in oceno celotnega procesa oddaje javnega naročila, vključno z oceno izvajalca javnega naročila. Tako ne pridobijo zagotovila, da je delo opravljeno, kot je bilo predvideno, da kakovost ustreza standardom in da so doseženi načrtovani rezultati. Računsko sodišče meni, da bi revidiranci lahko pridobili pomembne informacije, če bi vse študije in analize popisali in njihove sezname objavili na spletnih straneh, s čimer bi se povečala dostopnost do študij, preprečili pa bi lahko tudi vzporedna naročanja podobnih ali enakih storitev pri več proračunskih uporabnikih.





# KAZALO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. PREDSTAVITEV REVIZIJE</b>   | <b>10</b> |
| 1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA, CILJEV IN METOD REVIZIJE.....  | 10        |
| 1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANIH MINISTRSTEV IN VLADNIH SLUŽB.....  | 12        |
| 1.2.1 Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije.....  | 12        |
| 1.2.2 Protokol Republike Slovenije.....   | 13        |
| 1.2.3 Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti.....   | 14        |
| 1.2.4 Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti.....   | 15        |
| 1.2.5 Ministrstvo za finance.....   | 16        |
| 1.2.6 Ministrstvo za notranje zadeve.....   | 17        |
| <b>2. UGOTOVITVE</b>  | <b>19</b> |
| 2.1 PROCES UGOTAVLJANJA POTREB PO INTELKTUALNIH STORITVAH.....  | 19        |
| 2.1.1 Določanje ciljev in aktivnosti v ministrstvih in vladnih službah.....   | 20        |
| 2.1.1.1 Sekretariat.....  | 21        |
| 2.1.1.2 Protokol.....   | 22        |
| 2.1.1.3 Urad za enake možnosti.....   | 23        |
| 2.1.1.4 Urad za verske skupnosti.....   | 23        |
| 2.1.1.5 Ministrstvo za finance.....   | 23        |
| 2.1.1.6 Ministrstvo za notranje zadeve.....   | 24        |
| 2.1.1.7 Skupna ocena načrtovanja ciljev in aktivnosti.....  | 24        |
| 2.1.2 Ugotavljanje potreb po intelektualnih storitvah.....  | 25        |
| 2.1.2.1 Sekretariat.....  | 26        |
| 2.1.2.2 Protokol.....   | 31        |
| 2.1.2.3 Urad za enake možnosti.....   | 33        |
| 2.1.2.4 Urad za verske skupnosti.....   | 35        |
| 2.1.2.5 Ministrstvo za finance.....   | 36        |
| 2.1.2.6 Ministrstvo za notranje zadeve.....   | 39        |
| 2.1.2.7 Skupna ocena procesa ugotavljanja potreb in upravičenosti oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem..... | 44        |
| 2.2 PROCES ODDAJE INTELKTUALNIH STORITEV.....   | 46        |



|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 2.2.1     | Sekretariat.....   | 47        |
| 2.2.2     | Protokol.....  | 50        |
| 2.2.3     | Urad za enake možnosti .....   | 53        |
| 2.2.4     | Urad za verske skupnosti.....  | 54        |
| 2.2.5     | Ministrstvo za finance.....  | 55        |
| 2.2.6     | Ministrstvo za notranje zadeve.....  | 59        |
| 2.2.7     | Skupna ocena procesa oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem..... | 60        |
| 2.3       | PROCES UPRAVLJANJA POGODB .....  | 62        |
| 2.3.1     | Sekretariat.....   | 63        |
| 2.3.2     | Protokol.....  | 64        |
| 2.3.3     | Urad za enake možnosti .....   | 64        |
| 2.3.4     | Urad za verske skupnosti.....  | 65        |
| 2.3.5     | Ministrstvo za finance.....  | 65        |
| 2.3.6     | Ministrstvo za notranje zadeve.....  | 66        |
| 2.3.7     | Skupne ugotovitve glede procesa upravljanja pogodb.....                      | 68        |
| <b>3.</b> | <b>MNENJE</b>  | <b>69</b> |
| 3.1       | GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE.....                         | 69        |
| 3.2       | PROTOKOL REPUBLIKE SLOVENIJE .....   | 70        |
| 3.3       | URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ENAKE MOŽNOSTI .....                       | 71        |
| 3.4       | URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VERSKE SKUPNOSTI .....                     | 72        |
| 3.5       | MINISTRSTVO ZA FINANCE.....  | 72        |
| 3.6       | MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE .....   | 73        |
| <b>4.</b> | <b>PRIPOROČILA</b>   | <b>75</b> |
| 4.1       | GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE.....                         | 75        |
| 4.2       | PROTOKOL REPUBLIKE SLOVENIJE .....   | 75        |
| 4.3       | URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ENAKE MOŽNOSTI .....                       | 76        |
| 4.4       | URAD VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA VERSKE SKUPNOSTI .....                     | 76        |
| 4.5       | MINISTRSTVO ZA FINANCE.....  | 76        |
| 4.6       | MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE .....   | 77        |
| <b>5.</b> | <b>ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA</b>                             | <b>78</b> |

# 1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Računsko sodišče je v letih 2004, 2005 in 2006 opravilo šest revizij smotrnosti oddaje intelektualnih storitev neposrednih proračunskih uporabnikov v letu 2003, in sicer:

- Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Sekretariat),
- Protokola Republike Slovenije (v nadaljevanju: Protokol),
- Urada Vlade Republike Slovenije za enake možnosti (v nadaljevanju: Urad za enake možnosti),
- Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti (v nadaljevanju: Urad za verske skupnosti),
- Ministrstva za finance in
- Ministrstva za notranje zadeve.

Revizije so bile v Program dela za izvrševanje revizijske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije v letih 2004, 2005 in 2006 vključene na pobudo Komisije Državnega zbora za nadzor proračuna in drugih javnih financ. Revizije so bile izvedene na podlagi ZracS-1 ter sklepov<sup>1</sup> o izvedbi revizij, izdanih v septembru 2004.

## 1.1 Predstavitev področja, ciljev in metod revizije

Revidirali smo smotrnost oddajanja storitev in se pri tem omejili na intelektualne storitve. Kot *intelektualne storitve* smo obravnavali svetovalne storitve na različnih področjih (finančnem, pravnem idr.), izdelavo študij, analiz in raziskav ter druge storitve, na primer izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, prevajalske storitve idr., ki so jih v letu 2003 za revidirane osebe izvajale razne pravne ali fizične osebe (v nadaljevanju: zunanji izvajalci), s katerimi so proračunski uporabniki sklenili pogodbe.

Ocenili smo, da obstaja tveganje, da so bile nekatere intelektualne storitve neupravičeno oddane za dela, ki bi jih bilo mogoče opraviti v okviru sistemiziranih delovnih mest, ali da so bile oddane negospodarno ali neučinkovito. Zato smo se pri revidiranju smotrnosti oddajanja teh storitev omejili na gospodarnost in učinkovitost poslovanja revidiranih proračunskih uporabnikov. Pri tem smo kot element *gospodarnosti* upoštevali prizadevanja po zmanjševanju stroškov in smo ugotavljali, ali bi proračunski uporabniki lahko prihranili proračunska sredstva ali pa bi jih lahko uporabili za pridobitev storitev boljše kakovosti.

V okviru *učinkovitosti* pa nas je zanimalo, ali bi proračunski uporabniki na področju javnih naročil lahko izboljšali upravljavsko prakso, pri tem smo presojali, ali se ti procesi upravljanja izvajajo v skladu s

---

<sup>1</sup> Sklep št. 1201-5/2004-5 z dne 17. 9. 2004, sklep št. 1201-6/2004-5 z dne 17. 9. 2004, sklep št. 1201-8/2004-6 z dne 17. 9. 2004, sklep št. 1201-7/2004-5 z dne 17. 9. 2004, sklep št. 1202-1/2004 z dne 29. 9. 2004 in sklep št. 1201-6/2004-5 z dne 17. 9. 2004.

priznanimi načeli upravljanja ter dobro upravljavsko prakso v smislu učinkovite izrabe človeških in finančnih virov. Za temeljne pogoje učinkovitega poslovanja smo šteli:

- obstoj ustreznega načrtovanja človeških in materialnih virov pri izvajanju aktivnosti (oddajanju storitev), ki vodijo k želenim rezultatom;
- ustrezno spremljanje in nadzor posameznih aktivnosti pri oddaji intelektualnih storitev;
- ocenitev celotnega procesa oddaje javnega naročila.

V reviziji smo si postavili naslednje glavno vprašanje: ali revidirani proračunski uporabniki zagotavljajo smotro oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem. Da bi pridobili odgovor na glavno vprašanje, smo preiskovali celoten proces oddajanja tovrstnih storitev in pri tem uporabili več metod. Proces oddajanja storitev smo razdelili na naslednje tri zaporedne procese:

- ugotavljanje potreb po intelektualnih storitvah,
- oddaja intelektualnih storitev in
- upravljanje pogodb.

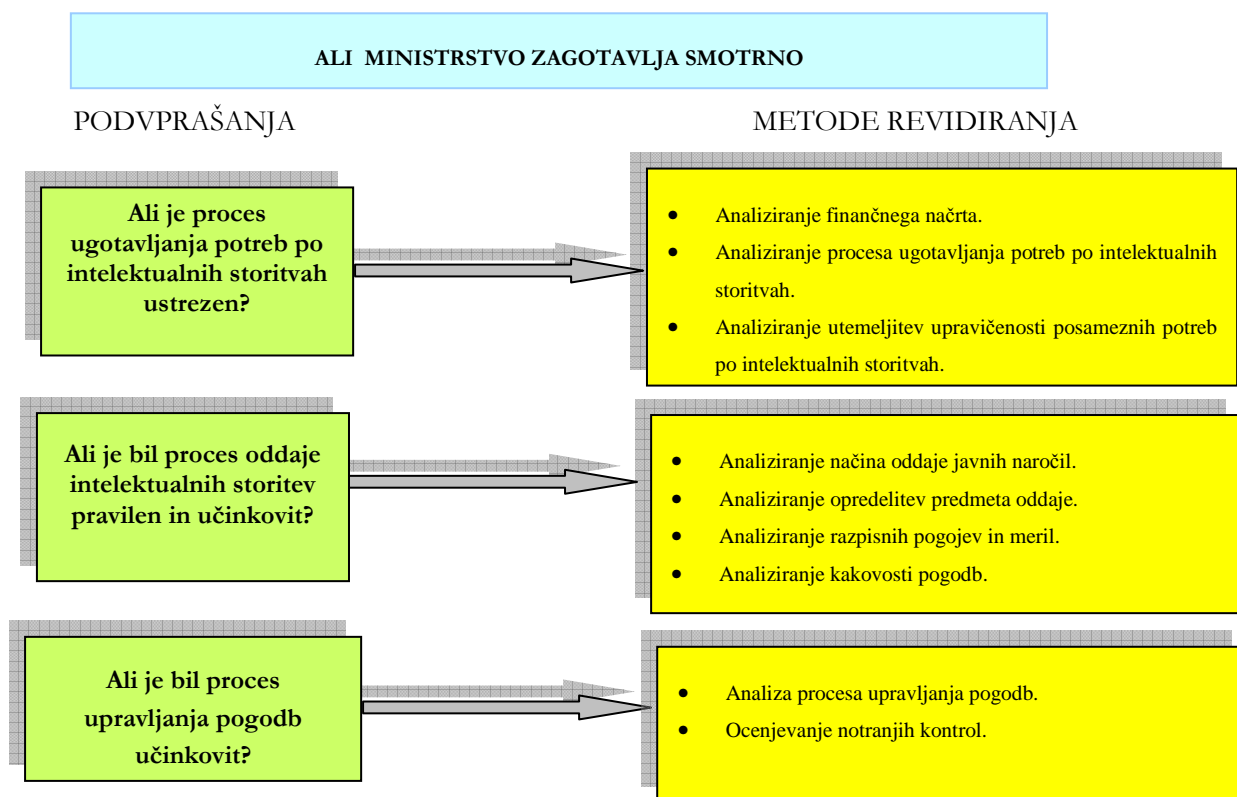
S proučevanjem omenjenih vidikov poslovanja smo v revizijskem procesu pridobili odgovor tudi na glavno vprašanje.

Revizijo smo izvedli tako, da smo proučili način načrtovanja in ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah posameznega revidiranega proračunskega uporabnika. Ministrstva in vladne službe so nam posredovali sezname sklenjenih pogodb za intelektualne storitve, ki so bile realizirane v letu 2003, oziroma so bile zanje sklenjene pogodbe v letu 2003 in podatke iz poslovnih knjig o izplačilih izdatkov, ki se nanašajo na intelektualne storitve.

S pomočjo vprašalnikov smo od odgovornih oseb pridobili informacije o najpogostejših razlogih za oddajo teh storitev in opis poteka postopka ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah ter ocenili njihovo ustreznost. V nadaljevanju smo presojali proces oddaje intelektualnih storitev in presojali pravilnost in učinkovitost postopkov, od oddaje storitev do upravljanja pogodb.

Z revizijo so bili pridobljeni odgovori na tematska vprašanja, ki izhajajo iz slike 1. Iz slike so razvidni tudi načini revizijskega dela pri pridobivanju dokazov za revizijske ugotovitve, predstavljene v revizijskem poročilu.

Slika 1: Glavno vprašanje, podvprašanja in revizijske metode



## 1.2 Predstavitev revidiranih ministrstev in vladnih služb

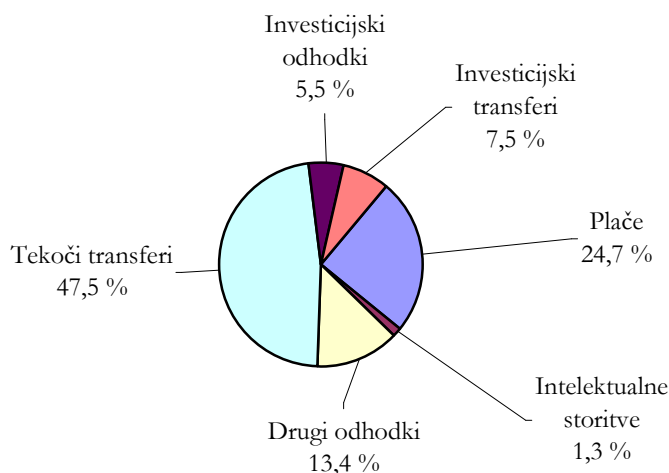
### 1.2.1 Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

Sekretariat je bil ustanovljen leta 2000 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o Vladi Republike Slovenije<sup>2</sup>. V skladu z zakonom Sekretariat opravlja koordinacijske in strokovne naloge za Vlado Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Zagotavlja še lektoriranje in prevajanje ter storitve avtomobilskega in letalskega prevoza za ministrstva, Urad predsednika Vlade Republike Slovenije in vladne službe. Vodi ga generalni sekretar, ki po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah.

Sekretariat je za plačilo intelektualnih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem v letu 2003, porabil 38.614 tisoč tolarjev, kar je 1,3 odstotka vseh v tem letu porabljenih proračunskih sredstev. Struktura njegovih odhodkov je razvidna iz slike 2.

<sup>2</sup> Uradni list št. 119/00.

Slika 2: Struktura odhodkov Sekretariata v letu 2003



Vir: zaključni račun Sekretariata za leto 2003.

V letu 2003 je imel Sekretariat za izvajanje svojih nalog v povprečju 122 zaposlenih, ki so opravljali delo v trinajstih organizacijskih enotah. Sekretariat je v tem letu vodil generalni sekretar Mirko Bandelj.

## 1.2.2 Protokol Republike Slovenije

Protokol je bil kot samostojna služba ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Protokola<sup>3</sup> Izvajanje njegovih nalog je določeno s Sklepom o določitvi protokolarnih pravil<sup>4</sup> (v nadaljevanju: sklep).

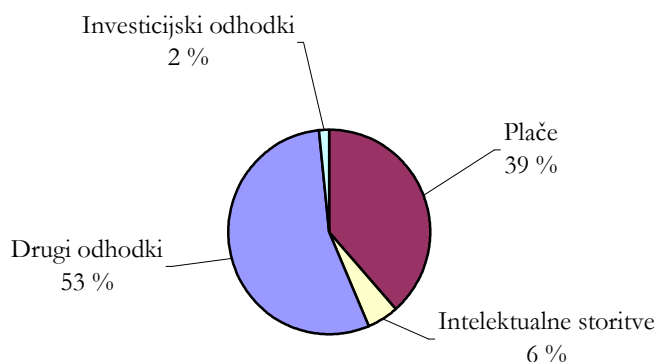
Protokol izvaja naloge na podlagi sklepa, ki mu narekuje izvajanje protokolarnih dogodkov in kritje stroškov, ki pri teh dogodkih nastajajo. Ti dogodki so mednarodni obiski, uradni in delovni obiski predsednika države, predsednika parlamenta, predsednika vlade, predsednika državnega sveta, predsednika ustavnega sodišča, varuha človekovih pravic, predsednika računskega sodišča ter tudi vsi sprejemi, ki jih ti prirejajo. Protokol izvaja tudi naloge uradnih obiskov ministra za zunanje zadeve, protokolarnih dogodkov soproge predsednika države, slovesnosti ob vročanju odlikovanj predsednika države, akreditacije veleposlanikov, slovesnosti ob izrekanju priseg pred Predsednikom Republike Slovenije in Predsednikom Državnega zbora Republike Slovenije. Ključni nalogi Protokola sta organizacijsko-tehnična podpora in zagotavljanje prevajalskih storitev ob obiskih državnih osebnosti oziroma delegacij tujih držav in ob obiskih državnih osebnosti iz Republike Slovenije v tujini ter druge naloge, ki so določene v sklepu.

V letu 2003 je Protokol za plačilo intelektualnih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem, porabil 22.185 tisoč tolarjev ali 6 odstotkov vseh svojih proračunskih sredstev.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 29/88.

<sup>4</sup> Uradni list RS, št. 36/94, 24/95, 14/99, 59/00, 95/02.

Slika 3: Struktura odhodkov Protokola v letu 2003



Vir: zaključni račun Protokola za leto 2003.

Na dan 31. 12. 2003 je bilo za izvajanje nalog Protokola osemnajst zaposlenih. Vodja Protokola v tem letu je bila Ksenija Benedetti.

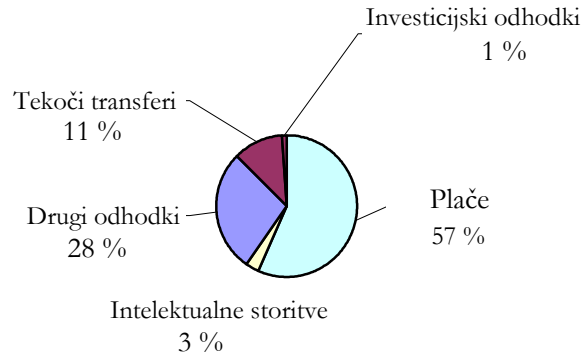
### 1.2.3 Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti

Urad za enake možnosti je kot službo vlade ustanovila vlada leta 2001 s Sklepom o ustanovitvi, organizaciji in delovnem področju Urada za enake možnosti<sup>5</sup>. Ključna naloga Urada za enake možnosti je prizadevanje za uveljavitev načela enakosti žensk in moških v praksi.

Za izvajanje svojih nalog v letu 2003 je imel Urad za enake možnosti devet zaposlenih. Za plačilo intelektualnih storitev je v tem letu porabil tri odstotke svojih proračunskih sredstev ali 2.813 tisoč tolarjev. Struktura odhodkov je razvidna iz slike 4.

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 12/01, 126/03.

Slika 4: Struktura odhodkov Urada za enake možnosti v letu 2003



Vir: zaključni račun Urada za enake možnosti za leto 2003.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, sta bili odgovorni osebi Mira Olup Umek, direktorica do 28. 6. 2003, in Tanja Salecl, od 28. 6. 2003 v. d. direktorice.

#### 1.2.4 Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti

Urad za verske skupnosti je kot službo vlade ustanovila vlada leta 1993 s Sklepom o ustanovitvi Zrada za verske skupnosti<sup>6</sup>.

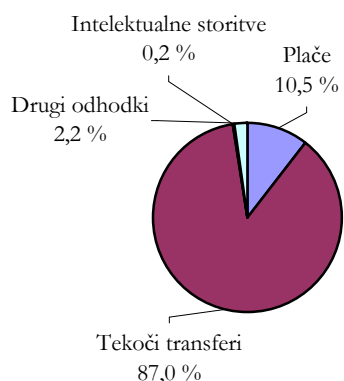
Urad za verske skupnosti spremlja položaj verskih skupnosti, jim nudi strokovno pomoč in jih obvešča o predpisih, drugih aktih in ukrepih, ki zadevajo njegovo delovanje. Vodi evidenco v Sloveniji delujočih verskih skupnosti. Pripravlja predloge sklepov za odločanje vlade ter sodeluje pri pripravi predpisov, drugih aktov in ukrepov s področja delovanja verskih skupnosti ter spremlja njihovo izvajanje.

V letu 2003 so največji delež proračunskih sredstev, 87 odstotkov vseh odhodkov, predstavljali tekoči transferi, med tem ko je Urad za verske skupnosti za plačilo intelektualnih storitev, oddanih zunanjim izvajalcem, porabil 960 tisoč tolarjev ali 0,2 odstotka svojih proračunskih sredstev.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 72/93.



Slika 5: Struktura odhodkov Urada za verske skupnosti v letu 2003



Vir: zaključni račun Urada za verske skupnosti za leto 2003.

Urad za verske skupnosti je imel za izvajanje svojih nalog konec leta 2003 pet zaposlenih. V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bil odgovorna oseba direktor Urada za verske skupnosti dr. Drago Čepar.

### 1.2.5 Ministrstvo za finance

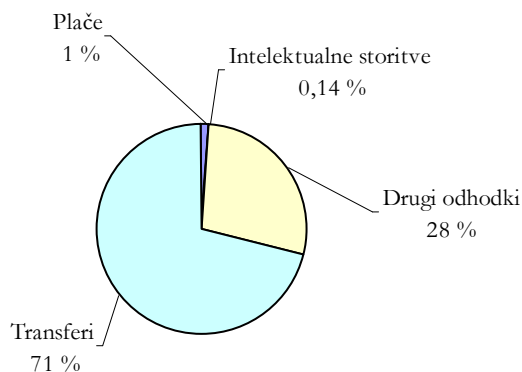
Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) opravlja naloge na podlagi 29. člena Zakona o državni upravi<sup>7</sup>, in sicer na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi. Naštete naloge je v letu 2003 poleg ministrstva v ožjem pomenu opravljalo še šest organov v njegovi sestavi. V reviziji smo se omejili samo na ministrstvo v ožjem pomenu.

Ministrstvo je največ sredstev, 71 odstotkov proračunskih sredstev, porabilo za izplačilo transferjev, za druge odhodke pa 28 odstotkov ali 107.141 milijonov tolarjev proračunskih sredstev, od tega za intelektualne storitve 562.459 tisoč tolarjev ali 0,14 odstotkov sredstev ministrstva. Struktura odhodkov je razvidna iz slike 6.

Ministrstvo v ožjem pomenu je imelo za izvajanje svojih nalog v tem letu v povprečju 503 zaposlene. Vodil ga je minister dr. Dušan Mramor.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 113/05.

Slika 6: Struktura odhodkov ministrstva v letu 2003



Vir: zaključni račun ministrstva za leto 2003.

### 1.2.6 Ministrstvo za notranje zadeve

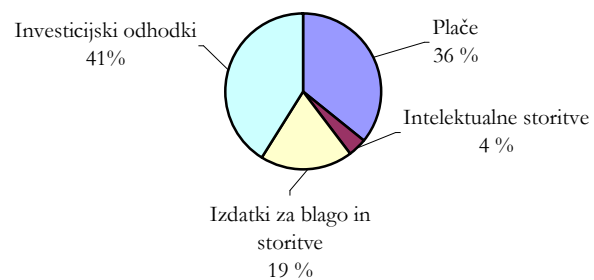
Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo) je v letu 2003 opravljalo naloge na podlagi 34. člena Zakona o državni upravi. Ministrstvo je v revidiranem letu opravljalo naloge na področjih sistema, organizacije, delovanja in razvoja državne uprave ter lokalne samouprave, sistema plač v javnem sektorju, upravnih notranjih zadev in policije.

Ministrstvo je ob koncu leta 2003 izkazovalo tekoče odhodke v znesku 3.853.785 tisoč tolarjev in investicijske odhodke v znesku 2.884.989 tisoč tolarjev. Struktura odhodkov je predstavljena na sliki 7. Največji delež odhodkov so predstavljali izdatki za nakup in gradnjo osnovnih sredstev ter izdatki za plače zaposlenih, za intelektualne storitve pa je ministrstvo namenilo štiri odstotke proračunskih sredstev ali 285.617 tisoč tolarjev.

Ministrstvo v ožjem pomenu je v letu 2003 imelo v povprečju 445 zaposlenih. Odgovorna oseba v času izvajanja revizije je bil dr. Rado Bohinc, minister.

Slika 7: Struktura odhodkov ministrstva v letu 2003

---



---

Vir: zaključni račun ministrstva za leto 2003.

## 2. UGOTOVITVE

### 2.1 Proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah

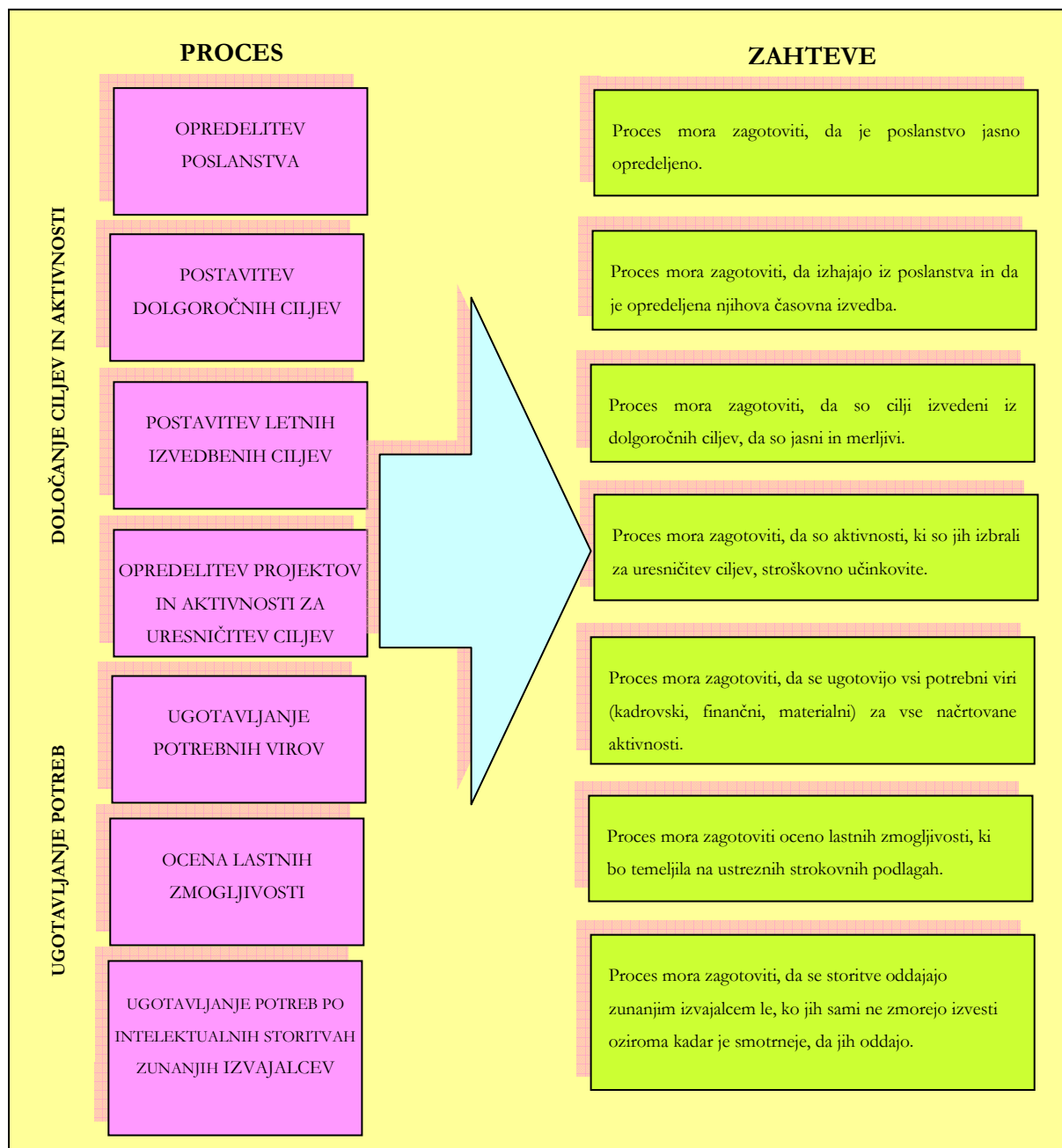
Oddaja intelektualnih storitev se praviloma začne s procesom ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah in konča s pridobitvijo želene storitve oziroma izdelka. V tem poglavju bomo predstavili odgovor na vprašanje, *ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev ustrezen.*

V reviziji smo presojali, ali so proračunski uporabniki pri oddaji intelektualnih storitev ravnali smotrno. Predpostavili smo, da je oddaja teh storitev zunanjim izvajalcem lahko smotrna, če se intelektualne storitve oddajo takrat, ko je to pomembno za uresničevanje zastavljenih ciljev in predvidenih aktivnosti na posameznem področju delovanja proračunskega uporabnika ob pogoju, da so storitve oddane upravičeno, ker jih zaposleni iz utemeljenih razlogov ne morejo izvesti.

Proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev se zato začne z določitvijo ciljev delovanja proračunskega uporabnika in njegovih programov ter z izbiro projektov in aktivnosti za njihovo uresničitev. Postavitvi ciljev in opredelitvi aktivnosti praviloma sledi ugotavljanje potrebnih virov za njihovo uresničitev. Pomembno je, da se že v začetku ugotovijo tudi zmogljivosti zaposlenih za izvajanje zastavljenih ciljev. Šele če se izkaže, da zaposleni ne zmorejo izvesti vseh načrtovanih nalog, je potrebno poiskati zunanje izvajalce posameznih storitev tudi na trgu.

Na sliki 8 prikazujemo model procesa ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev. Za presojo vsakega postopka v tem procesu smo navedli sodila, ki so po naši oceni pomembna za presojo smotrnosti porabe proračunskih sredstev.

Slika 8: Proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev.



### 2.1.1 Določanje ciljev in aktivnosti v ministrstvih in vladnih službah

Z Zakonom o javnih financah<sup>8</sup> (v nadaljevanju: ZJF) je bila pri pripravi in izvrševanju državnega proračuna uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov, projektov in aktivnosti posameznega neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom, izvrševanje in

<sup>8</sup> Uradni list št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

poročanje o izvršitvi posameznih programov pa mora biti naravnano k uresničevanju ciljev in k doseganju rezultatov. V skladu z 10. in 15. členom ZJF se morajo finančni načrti neposrednih uporabnikov pripraviti v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna<sup>9</sup> (v nadaljevanju: uredba), pri čemer je vsebina predlogov finančnih načrtov opredeljena v 24. členu te uredbe. Finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov morajo biti pripravljene tako, da podajajo jasno opredeljene cilje in merljive rezultate delovanja, v obrazložitvah pa ustrezne kazalnike in podatke, ki omogočajo merjenje uspešnosti in v zadostni meri pojasnjujejo bistvo delovanja posameznega programa (glavnega programa, podprograma), aktivnosti ali projektov, ki jih ministrstvo vključuje v svoj finančni načrt.

Načrtovanje delovanja v ministrstvih in vladnih službah izhaja iz poslanstva in delovnih področij ministrstev in vladnih služb, kot jih opredeljujejo Zakon o vladi, Zakon o državni upravi ter drugi predpisi. Ministrstva in vladne službe morajo na temelju svojega poslanstva, področnih zakonov in razvojnih dokumentov države opredeliti določljive dolgoročne cilje svojega delovanja in iz njih izhajajoče letne izvedbene cilje ter ukrepe za uresničitev zastavljenih ciljev. Iz ciljev morajo biti razvidne težnje delovanja oziroma pričakovane spremembe v delovanju in pričakovani rezultati, ki naj bi jih uresničili v določenem časovnem obdobju.

Dolgoročne in letne izvedbene cilje na posameznih področjih delovanja ministrstva in vladne službe uresničujejo s svojim finančnim načrtom. Pogoj za ugotavljanje smotnosti oddaje intelektualnih storitev je, da so cilji, v katere je oddaja intelektualnih storitev vključena, jasni in merljivi. Če ciljev ni ali niso ustrezno določeni, obstaja tveganje, da se ne izvajajo prave aktivnosti ter da se viri ne porabljajo gospodarno in učinkovito, oziroma da so načrtovane tudi takšne aktivnosti, ki ne bodo pripomogle k uresnitvi poslanstva in nalog na stroškovno najbolj učinkovit način.

Opredelitvi ciljev in načrtovanju aktivnosti oziroma ukrepov za doseganje ciljev praviloma sledi načrtovanje potrebnih virov za uresničitev aktivnosti in ocena zmogljivosti zaposlenih za izvedbo vseh nalog. Pogosto zaposleni ne zmorejo izvesti vseh nalog in je zato potrebno poiskati zunanje izvajalce za izvedbo posameznih nalog na trgu ter jim oddati določene storitve. Da bo obseg del in nalog presegel zmogljivosti zaposlenih, mora proračunski uporabnik predvideti že ob načrtovanju svojega delovanja. Oddaja intelektualnih storitev bi morala temeljiti na izvajanju finančnega načrta, kjer bi morala biti takšna potreba predvidena. Prezemanje obveznosti v breme proračuna za namene, ki niso predvideni v finančnem načrtu, bi moralo biti le dobro utemeljena izjema.

V reviziji smo preverili, ali so bili cilji delovanja ministrstev in vladnih služb na področjih, na katerih so bile intelektualne storitve oddane zunanjim izvajalcem, dovolj jasni in konkretni, da bi bilo mogoče presojati utemeljenost njihove oddaje. V tem poglavju predstavljamo tudi odgovore na vprašanje, ali je pri proračunskem uporabniku vzpostavljen ustrezen proces ugotavljanja potreb, ki zagotavlja upravičenost oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem.

#### **2.1.1.1 Sekretariat**

V obrazložitvi finančnega načrta je Sekretariat opredelil poslanstvo, ključne naloge, dolgoročne cilje in letne izvedbene cilje ter načrtovane projekte in aktivnosti za uresničitev ciljev za dva podprograma, pri

---

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 45/02.

čemer so se vse intelektualne storitve nanašale na uresničevanje ciljev podprograma: dejavnost Sekretariata. Kot dolgoročni cilj tega podprograma je navedel zagotavljanje materialnih pogojev za delovanje strokovnih služb v okviru Sekretariata, odborov in delovnih teles vlade ter koordinacijo dela vladnih služb. Sekretariat je dolgoročni cilj podprograma oblikoval kot aktivnost in ne kot pravi programski cilj, za katerega bi bilo jasno, kakšno spremembo v delovanju želi s svojimi aktivnostmi doseči, saj tudi s ciljem povezanih pričakovanih rezultatov ni navedel. Programski cilj ni merljiv, ker ni pojasnjeno, kateri so tisti kazalci, ki bodo takrat, ko bodo izmerjeni, povedali, ali je bil pri svojem delovanju uspešen ali ne. Določil je tudi več letnih izvedbenih ciljev, ki tudi niso merljivi. Ocenjujemo, da večina opredeljenih ciljev predstavlja posamezne aktivnosti, ki so potrebne za doseganje cilja, kot na primer:

- učinkovito delovanje kabineta, odborov in strokovnih služb,
- zagotavljanje letalskih in avtomobilskih prevozov za protokolarne in službene potrebe,
- zagotavljanje kvalitetnih prevajalskih storitev,
- tekoče vzdrževanje zgradbe,
- nakup opreme za posodobitev letala.

Sekretariat v internih predpisih nima določene obveznosti analiziranja posameznih aktivnosti, potrebnih za uresničitev ciljev z vidika njihove stroškovne učinkovitosti, zaradi česar obstaja tveganje, da so lahko načrtovane tudi takšne aktivnosti in oddaja takšnih intelektualnih storitev, ki niso najbolj stroškovno učinkovite.

Ocenjujemo, da bi Sekretariat načrtovanje lahko izboljšal, če bi določil natančne in merljive cilje podprograma, pričakovane rezultate in merila delovanja in s tem omogočil ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti pri uresničevanju zastavljenih ciljev ter bolj usmerjeno načrtovanje potreb po intelektualnih storitvah.

#### **2.1.1.2 Protokol**

Protokol izvaja naloge na podlagi sklepa, ki mu narekuje izvajanje protokolarnih dogodkov. Ker je dejavnost Protokola v pomoč vsem državnim organom, za katere po Sklepu o določitvi protokolarnih pravil opravlja svoje naloge, pri načrtovanju obsega in pogostosti protokolarnih zadev ni samostojen. V posameznih primerih je o protokolarnem dogodku obveščen šele dan pred dogodkom, čeprav bi jih po protokolarnih pravilih vsi organi morali do 1. decembra tekočega leta obvestiti o predvidenih dogodkih za naslednje leto, v nenačrtovanih primerih pa vsaj 15 dni pred dogodkom.

Za svoje delovanje je Protokol v finančnem načrtu določil le glavni izvedbeni cilj, to je uspešno izvajanje nalog v skladu s sklepom, ki pa je za merjenje uspešnosti delovanja neustrezen cilj, ker ni določljiv. Da bi bilo ob koncu proračunskega obdobja mogoče presojati učinkovitost in uspešnost delovanja Protokola pri doseganju zastavljenega cilja, bi moral ob tako opredeljenem cilju opredeliti še določljivo pričakovano spremembo stanja oziroma pričakovane rezultate ter navesti način, na katerega bo ugotavljal, ali cilje tudi dosega.

Ocenili smo, da bi Protokol načrtovanje lahko izboljšal, če bi bolj natančno opredelil način merjenja učinkovitega in uspešnega izvajanja nalog, ter s tem omogočil ocenjevanje svojega delovanja. Menimo tudi, da bi Protokol moral seznaniti vlado o nespoštovanju dogovorov glede pravočasnega obveščanja o protokolarnih dogodkih in si zagotoviti boljše pogoje za načrtovanje svojega delovanja.



### 2.1.1.3 Urad za enake možnosti

Naloga Urada za enake možnosti je izvajanje podprograma spremljanje položaja žensk in uresničevanje njihovih pravic, ki sodi v okvir programa Politični sistem. V obrazložitvi svojega finančnega načrta je Urad za enake možnosti opredelil poslanstvo, ključne naloge, dolgoročne cilje podprograma in letne izvedbene cilje ter načrtovane projekte in aktivnosti za uresničitev ciljev. Pri tem je dolgoročne cilje podprograma oblikoval kot izjave o tem, kaj s podprogramom namerava doseči, ni jih pa časovno opredelil, zato ni jasno, v kakšnem časovnem obdobju naj bi jih dosegel. Za vsak dolgoročni cilj podprograma je določil po en letni izvedbeni cilj, vendar zanje ni določil pričakovanih rezultatov, niti kazalcev, s pomočjo katerih bi bilo mogoče oceniti učinkovitost in uspešnost delovanja pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

Urad za enake možnosti je za vsako področje dela (uveljavitev zakona, Evropska unija, mednarodno sodelovanje idr.) pripravil seznam načrtovanih aktivnosti. Ko smo presojali, ali ima Urad za enake možnosti vzpostavljene ustrezne postopke, ki zagotavljajo, da se načrtujejo in izvajajo le tiste aktivnosti, ki prispevajo k uresnitvi ciljev, smo ugotovili, da je iz seznama vseh aktivnosti mogoče posredno sklepati, za katere cilje so aktivnosti načrtovane. Menimo pa, da bi lahko izdelal bolj celovito zaokrožene programe oziroma projekte z navedbo aktivnosti za njihovo uresničitev, s čimer bi zmanjšal tveganje, da bi se izvajale tudi aktivnosti, ki niso potrebne za dosego cilja. Predvsem pa bi v primeru predloga za aktivnost, ki ni bila načrtovana, moral opredeliti njen namen ter utemeljiti, za kateri cilj je aktivnost namenjena. Pomanjkljivosti smo razkrili tudi, ko smo presojali, ali ima Urad za enake možnosti vzpostavljene ustrezne postopke za izbiro stroškovno najučinkovitejših aktivnosti za dosego ciljev. Iz opisa postopkov smo ugotovili, da pred izbiro aktivnosti ni opravil analize z vidika njihove stroškovne učinkovitosti, zaradi česar obstaja tveganje, da je izbral tudi takšne aktivnosti, ki niso najbolj stroškovno učinkovite.

Ocenjujemo, da bi Urad za enake možnosti lahko izboljšal načrtovanje, če bi določil natančne in merljive cilje podprograma, opredelil pričakovane rezultate ter merila delovanja in indikatorje dosežkov in s tem omogočil ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti svojega delovanja pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

### 2.1.1.4 Urad za verske skupnosti

Urad za verske skupnosti je v letu 2003 sklenil le eno pogodbo, s katero je oddal intelektualno storitev v izvajanje zunanjim izvajalcem. Pogodbo je sklenil na pobudo vlade, zato načina načrtovanja njegovega delovanja pri oddaji intelektualnih storitev nismo ocenili.

### 2.1.1.5 Ministrstvo za finance

V obrazložitvi svojega finančnega načrta je ministrstvo opredelilo poslanstvo, ključne naloge, dolgoročne cilje in letne izvedbene cilje ter načrtovane projekte in aktivnosti za uresničitev zastavljenih ciljev. Iz načrta smo ugotovili, da je ministrstvo oddajo intelektualnih storitev načrtovalo pri treh podprogramih<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Urejanje na področju fiskalne politike, Davčne administracije in Programa privatizacije in upravljanja z državnim premoženjem.

Za podrobnejši pregled letnih izvedbenih ciljev smo izbrali podprogram urejanje na področju fiskalne politike<sup>11</sup>, ki je eden izmed glavnih podprogramov ministrstva. Ugotovili smo, da je ministrstvo namesto letnih izvedbenih ciljev podprograma navedlo le aktivnosti, ki naj bi jih v proračunskem letu izvajalo, ni pa pojasnilo, za uresničevanje katerega cilja so navedene aktivnosti namenjene in kakšne spremembe na posameznem področju želi doseči glede na obstoječe stanje. Pravi programski cilji bi morali biti naravnani k povečanju učinkovitosti delovanja ministrstva pri izvajanju fiskalne politike, zato bi moralo biti jasno opredeljeno, kakšni so pričakovani rezultati delovanja. Ministrstvo tudi ni opredelilo metode merjenja zastavljenih ciljev.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo lahko izboljšalo načrtovanje, če bi določilo jasne in merljive cilje delovanja, opredelilo pričakovane rezultate in merila učinkovitosti in uspešnosti delovanja, da bi s tem omogočilo tudi njihovo ocenjevanje.

#### **2.1.1.6 Ministrstvo za notranje zadeve**

V finančnem načrtu ministrstva so se sredstva za plačilo zapadlih obveznosti iz naslova sklenjenih pogodb o oddaji intelektualnih storitev nanašala na izvajanje glavnega programa notranje zadeve. Ocenili smo ustreznost ciljev in posameznih aktivnosti za njihovo uresničevanje in ugotovili pomanjkljivosti. Dolgoročni cilji so se nanašali na učinkovitost delovanja, vendar so bili navedeni presplošno in premalo konkretno, ker ni jasno, kakšno stopnjo učinkovitosti pri delovanju je ministrstvo želelo doseči in v kakšnem časovnem obdobju. Prav tako ni jasno, kakšna je izhodiščna stopnja učinkovitosti delovanja in s pomočjo katerih meril ministrstvo ugotavlja, ali je bilo njegovo delovanje po koncu načrtovanega obdobja učinkovito ali ne. Torej, ali so bili pri realizaciji ciljev uspešni. Takšen način definiranja dolgoročnega poslovanja ministrstva ne zagotavlja preverjanja, ali so bili posamezni dolgoročni cilji tudi dejansko realizirani.

V finančnem načrtu ministrstva so tudi letni izvedbeni cilji podprograma premalo jasni in niso vrednostno opredeljeni, tako da ni znano, kakšni naj bi bili doseženi rezultati ob koncu proračunskega obdobja. Cilji so dosledno zamenjani z aktivnostmi oziroma s posameznimi ukrepi, ki ne dajejo informacije ne o obsegu, ne o kvaliteti predvidenega dela, ki naj bi bilo opravljeno za doseganje (neopredeljenih) ciljev. Za te cilje niso določeni konkretni pričakovani rezultati, niti kazalci in kazalniki učinkovitosti in uspešnosti, ki bi bili vodstvu v pomoč pri sprotnem spremljanju uresničevanja delovanja. V finančnem načrtu ministrstva niti iz ciljev niti iz prikazanih aktivnosti ni razvidno, da je imelo ministrstvo izkazano potrebo po vključitvi zunanjih izvajalcev za izvajanje določenih intelektualnih storitev. Zato menimo, da mora ministrstvo svoje načrtovanje izboljšati.

#### **2.1.1.7 Skupna ocena načrtovanja ciljev in aktivnosti**

V reviziji smo presojali, ali imajo ministrstvi in vladne službe vzpostavljene ustrezne postopke, ki zagotavljajo načrtovanje in izvajanje le tistih aktivnosti, ki prispevajo k uresničitvi sprejetih ciljev. Ugotovili smo, da taka ocena, zaradi preslabo pripravljenih finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ni mogoča.

---

<sup>11</sup> V okviru izbranega podprograma se izvaja pretežni del zakonskih in drugih nalog ministrstva na področju priprave proračuna in upravljanja s proračunskimi in likvidnimi sredstvi države, davčnega in carinskega sistema, donacij Evropske unije, javnih naročil, državnih pomoči in javnega računovodstva.

Revidirani proračunski uporabniki bi namreč morali ob konkretno določenih ciljeh tudi natančno razmejiti cilje od aktivnosti in ukrepov za njihovo uresničevanje, saj je zelo pomembno vedeti, da so aktivnosti pot za doseg cilja, cilji pa so praviloma podrobno opredeljeni kot vrednostno opredeljeni želeni rezultati, ki nakazujejo zelene spremembe v delovanju. Za vsak cilj in pričakovani rezultat bi morali nato določiti aktivnosti in ukrepe za njihovo uresničitev ter merila in indikatorje za merjenje stopnje njihovega uresničevanja.

Dokončna izbira aktivnosti za uresničitev ciljev bi morala temeljiti na predhodni analizi več možnih variant in šele nato bi lahko proračunski uporabniki izbrali stroškovno najbolj učinkovite. V skladu z obstoječo zakonodajo bi finančni načrt moral vsebovati tudi izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev ter druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov, česar pa finančni načrti ministrstev ne vsebujejo in so zato nepopolni. Menimo, da načrtovanje v ministrstvih in vladnih službah še ne dosega ravni, predpisane za pripravo finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki bi bilo programsko usmerjeno k doseganju določljivih ciljev in rezultatov in ki bi omogočalo tudi presojo upravičenosti posameznih proračunskih izdatkov, torej tudi intelektualnih storitev, ki jih ministrstva in vladne službe oddajajo zunanjim izvajalcem.

## 2.1.2 Ugotavljanje potreb po intelektualnih storitvah

V nadaljevanju smo presojali upravičenost oddaje intelektualne storitve zunanjim izvajalcem. Zanimalo nas je, ali je storitev sploh bila potrebna in ali je bila upravičeno oddana zunanjemu izvajalcu.

Vodstvo proračunskega uporabnika mora vzpostaviti takšen proces ugotavljanja potreb, ki bo zagotavljal upravičenost oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, da ne bi oddajali nepotrebnih del ali da ne bi oddajali del, ki bi jih lahko opravili zaposleni znotraj institucije v okviru sistemiziranih del in nalog.

Pomembno je, da naročnik storitve pred odločitvijo, da določene naloge odda zunanjim izvajalcem, pretehta prednosti in slabosti takega oddajanja. Praviloma se zunanjim izvajalcem ne bi smele oddajati storitve, kadar lahko takšne naloge opravijo sami s svojimi zaposlenimi, saj je to stroškovno bolj učinkovito. Sami naj bi tudi opravljali vse ključne ali ponavljajoče se dejavnosti. Oddaja nalog pa je lahko smotrna zaradi stroškovnih prihrankov ali višje kakovosti storitev, kot bi jo dosegli zaposleni. Tako je smotrno, da se oddajajo dela, za katera so potrebna specializirana znanja ali izkušnje, ki jih zaposleni nimajo, in tudi ni mogoče, da bi jih pridobili z izobraževanjem ali novim zaposlovanjem. Oddajanje storitev je utemeljeno tudi, kadar vodstvo potrebuje zunanje ali neodvisno mnenje ali svetovanje ipd.

Vodstvo bi zato od pristojnih oseb, ki predlagajo, da se določena dela oddajo zunanjim strokovnjakom, moralo zahtevati, da svoje predloge ustrezno utemeljijo in tako dokumentirajo tako, da je omogočen učinkovit nadzor upravičenosti oddaje intelektualnih storitev. Iz utemeljitev bi moralo biti razvidno, da je predlagana oddaja storitve potrebna za doseg ciljev poslovanja, da navedena dela niso izvedljiva znotraj institucije in da je bila, kadar je to potrebno, opravljena tudi analiza stroškov in koristi predlagane storitve. Na ta način naj bi vodstvo preprečilo, da bi se potrebe po oddajanju intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem ugotavljale za vsak primer sproti, saj so lahko posledice tega nepotrebni izdatki ali neizkoriščenost notranjih kadrovskih virov.

V skladu z dobro upravljavsko prakso naj bi vodstvo skupaj z vodji organizacijskih enot že vnaprej izdelalo usmeritve glede oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, predvsem za tista dela, ki se stalno ponavljajo.

*Primer usmeritev za oddajo intelektualnih storitev*

1. Praviloma se zunanjim izvajalcem ne oddajajo tiste storitve, ki bi jih lahko opravili stroškovno učinkoviteje zaposleni sami.
2. Praviloma naj bi sami opravljali tudi vse ključne ali ponavljajoče dejavnosti.
3. Smotno je, da se oddajajo dela, za katera so potrebna specializirana znanja ali izkušnje, ki jih zaposleni nimajo, in tudi ni mogoče ali zaželeno, da bi jih pridobili z izobraževanjem ali novim zaposlovanjem.
4. Oddajanje storitev je utemeljeno, kadar vodstvo potrebuje zunanje ali neodvisno mnenje ali svetovanje idr.

V reviziji smo ugotavljali, katere vrste intelektualnih storitev so v ministrstvih in vladnih službah potrebovali, ali so bila zunanjim izvajalcem intelektualnih storitev oddana le tista dela, ki jih niso zmogli sami opraviti in so jih zato oddali na trgu, in kako so bile potrebe po oddaji utemeljene oziroma upravičene.

V ministrstvih in vladnih službah so velik del sredstev namenili tudi izobraževanju in usposabljanju zaposlenih. Ker mora načrtovanje in ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju zaposlenih temeljiti na celoviti analizi teh potreb na različnih ravneh, nas je zanimalo, ali ministrstva in vladne službe pred izdelavo letnega programa izobraževanja potrebe po izobraževanju in strokovnem izpopolnjevanju zaposlenih ustrezno analizirajo in s tem zagotovijo, da program temelji na dejanskih potrebah delovnih mest in zaposlenih. Takšen analitični pristop je nujen, da izobraževanje in usposabljanje nista sama sebi namen in da so sredstva, namenjena usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev, v resnici investicija in ne nesmotrna poraba razpoložljivih virov<sup>12</sup>.

Kakovostna analiza potreb po usposabljanju prinaša dvojno korist: na eni strani pokaže, katero znanje, spretnosti in osebnostne lastnosti so potrebni za učinkovito izvajanje del in nalog, na drugi strani pa, katero znanje, spretnosti in osebnostne lastnosti zaposleni že imajo in kaj še potrebujejo. Če analiza potrди, da je za reševanje ugotovljenega problema usposabljanje dejansko najprimernejša rešitev, lahko temu sledi tudi oblikovanje in nadaljnje načrtovanje usposabljanja, vključno z opredelitvijo pričakovanih rezultatov ob zaključku programa usposabljanja. Prvi korak analize potreb je torej ugotavljanje področij manjše uspešnosti, torej potreb po izboljšanju, drugi korak je ocenjevanje in odločanje, ali je za rešitev ugotovljenega problema usposabljanje primerno, šele v tretjem koraku se ugotavljajo potrebe po usposabljanju. Šele tedaj se lahko izbira programe in izvajalce usposabljanja. Kadar potrebe niso analizirane, se usposabljanje najverjetneje ne bo ujemalo z dejanskimi potrebami organizacije in posameznika in ne bo prineslo bistvenih izboljšav, temveč bo pomenilo le nepotrebno izgubo virov.

### 2.1.2.1 Sekretariat

Sekretariat je v letu 2003 oddal intelektualne storitve v skupnem znesku 38.614 tisoč tolarjev. Pokrivale so širok spekter dejavnosti in specializiranih strok. Ločimo jih lahko na ponavljajoče se storitve, ki se nanašajo na stalne naloge Sekretariata in se vsako leto praviloma oddajajo zunanjim izvajalcem (prevajalske storitve, izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, spremljanje področja socialne varnosti, kontroliranje

<sup>12</sup> Analiza potreb po usposabljanju, Upravna akademija, Gozdana Miglič, Ljubljana 2002.

kakovosti dela in cenitev vozil), in na občasne storitve, ki se ne ponavljajo (primer izdelave programa za notarske zapise in oblikovanje zunanje podobe letala).

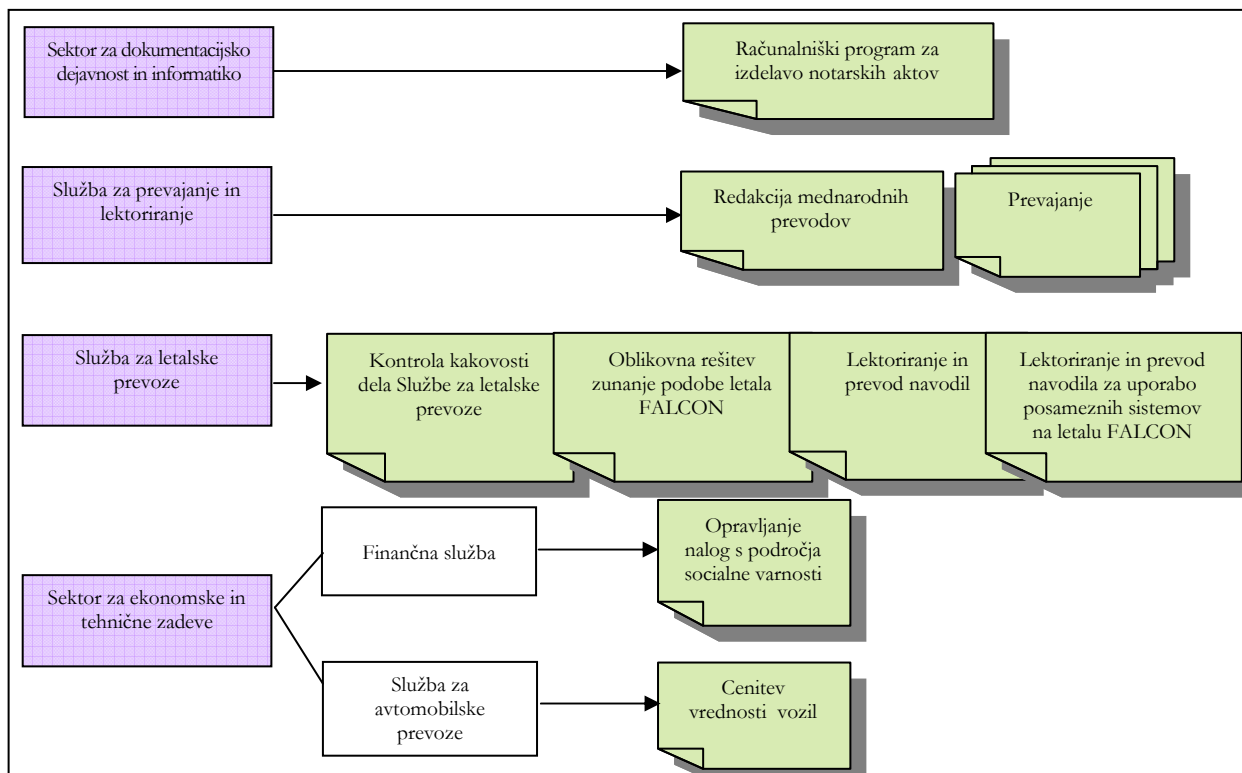
Sekretariat je oddal naslednje intelektualne storitve, razvrščene po vrednosti:

- za letno usposabljanje letalske posadke (57,8 odstotka vseh storitev ali 22.300 tisoč tolarjev),
- za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih (17,1 odstotka ali 6.618 tisoč tolarjev),
- za prevajalske storitve (9,8 odstotka ali 3.777 tisoč tolarjev),
- opravljanje nalog s področja socialne varnosti (7,1 odstotka ali 2.745 tisoč tolarjev),
- oblikovanje zunanje podobe letala Falcon (5 odstotkov ali 1.937 tisoč tolarjev),
- kontrola kakovosti dela Službe za letalske prevoze (2,5 odstotka ali 981 tisoč tolarjev),
- program za izdelavo notarskih zapisov (0,4 odstotka ali 139 tisoč tolarjev) ter
- cenitev vrednosti vozil (0,3 odstotka ali 117 tisoč tolarjev).

Na sliki 9 prikazujemo intelektualne storitve po organizacijskih enotah, ki so posamezne storitve potrebovale. Ker se usposabljanje in izobraževanje zaposlenih nanaša na večino organizacijskih enot Sekretariata, jih na sliki zaradi boljše preglednosti ne prikazujemo.

Največkrat je bil vzrok za oddajo posameznih vrst intelektualnih storitev pomanjkanje strokovnega znanja. Sekretariat za nekatera dela namreč ni imel zaposlenih ustreznih strokovnjakov. Pojasnili so, da dodatno zaposlovanje za nepolni delovni čas zaradi narave dela ne bi bilo smotno. Vzrok za oddajo storitev so bile tudi zahteve predpisov. V dveh primerih sta morala storitev opraviti zunanja izvajalca, ker tako določata predpisa, ki urejata obravnavani področji. Zaradi prevelikega obsega dela zaposlenih pa so se oddajale le storitve prevajanja.

Slika 9: Intelektualne storitve po organizacijskih enotah



Vir: podatki Sekretariata.

Sekretariat je sprejel le eno splošno pisno usmeritev glede vseh javnih naročil, ki je navedena v navodilih za oddajo javnih naročil male vrednosti: naročati se sme le tak obseg in kakovost blaga, storitve ali gradnje, ki ustreza namenu in izhaja iz nalog Sekretariata in sprejetega finančnega načrta, pri čemer morajo delavci ravnati kot dober gospodar. Vodstvo Sekretariata ni natančneje opredelilo, kako naj pristojne osebe ravnajo kot dober gospodar, temveč je to prepustilo vodjem organizacijskih enot. To pa ne pomeni, da vodstvo o njihovem ravnanju ni bilo seznanjeno, saj je na Sekretariatu za vsako pogodbo določeno, da jo mora podpisati generalni sekretar.

V navodilih za finančno poslovanje je določeno, da so za načrtovanje tekočih potreb, kamor po naši oceni sodijo vse obravnavane intelektualne storitve, zadolžene posamezne službe oziroma vodje služb, ki ob pripravi finančnega načrta sodelujejo z vodjo finančne službe. Vodje organizacijskih enot so potrdili, da so dolžni pisno utemeljevati potrebe po intelektualnih storitvah ob pripravi predloga proračuna in ob izdaji pobud za oddajo javnega naročila, kot to zahtevata obe navedeni navodili. V navodilih pa ni opredeljeno, da morajo potrebe utemeljiti tudi z vidika smotrnosti in to dokumentirati.

Kljub temu, da so vodje organizacijskih enot zagotovili, da vsako potrebo po intelektualni storitvi utemeljijo tudi z vidika smotrnosti in navedejo vzroke, zakaj dela ne zmorejo izvesti zaposleni, smo na podlagi dokumentov, ki so jih izstavili v postopku predlaganja oddaje storitev, ugotovili, da so utemeljitve v nekaterih primerih pomanjkljive, saj na njihovi podlagi ni bilo mogoče potrditi, da so v skladu z navedeno usmeritvijo. Iz razpoložljive dokumentacije in dodatno pridobljenih pojasnil vodij organizacijskih enot smo za oddane intelektualne storitve pridobili odgovore, zakaj so bile oddane zunanjim izvajalcem in kako so upoštevali obvezo, da morajo ravnati kot dober gospodar. Ugotovitve navajamo po sklopih različnih vrst storitev.

#### *Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih*

Največji delež sredstev Sekretariata, porabljenih za intelektualne storitve, se je nanašal na izobraževanje in usposabljanje zaposlenih (letno usposabljanje letalske posadke in izobraževanje in usposabljanje ostalih zaposlenih). Letno usposabljanje letalske posadke je obvezno po zahtevah konvencije, katere podpisnica je tudi Republika Slovenija. Letalsko osebje (osem oseb) se usposablja vsako leto, in sicer v šolskem centru za usposabljanje v Združenih državah Amerike. Oddaja teh storitev je bila upravičena.

Presojali smo tudi upravičenost izobraževanja in usposabljanja ostalih zaposlenih v letu 2003. Pregledali smo načrtovanje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih glede na interni pravilnik o izobraževanju zaposlenih. V pravilniku je navedeno, da mora generalni sekretar določiti letni program izobraževanja zaposlenih. Ta mora biti v skladu s potrebami in finančnimi možnostmi in mora izhajati iz kadrovske strukture in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje nalog. Letni program naj bi zajemal vrste izobraževalnih programov za pridobitev višje stopnje izobrazbe in vrste programov za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje, s katerimi bo omogočeno zaposlenim, da bodo poglobljali znanja, potrebna za uspešnejše opravljanje dela. Z letnim programom naj bi bili seznanjeni vsi zaposleni. Vloge oziroma prijave zaposlenih naj bi nato pregledal sektor za kadrovske zadeve. Končno odločitev o izbiri kandidatov sprejme generalni sekretar na podlagi kriterijev, kot so potrebe zaradi dela, delovna uspešnost prosilca in njegov odnos do dela.

Sektor za analitične in kadrovske zadeve je pripravil program izobraževanja svojih zaposlenih za leto 2003, ki ga je generalni sekretar sprejel aprila tega leta. Program je zajemal poimenski seznam zaposlenih, ki jim je bilo odobreno plačilo šolnine za izobraževanje za pridobitev višje izobrazbe v skupnem znesku 3.500 tisoč

tolarjev. Na Sekretariatu za leto 2003 niso vnaprej določili, po katerih vrstah izobraževalnih programov za pridobitev višje stopnje izobrazbe nameravajo omogočiti izobraževanje, kar pomeni, da niso določili, katere vrste izobraževalnih programov so prioritete glede na potrebe iz dela. Pojasnili so, da zgolj zbirajo prijave in pri odločanju o izbiri kandidatov upoštevajo kriterij potrebe iz dela. Tako študij odobrijo le tistim kandidatom, ki se nameravajo izobraževati za takšne smeri oziroma stopnje izobrazbe, ki so navedene v sistemizaciji delovnih mest. Izjemi sta le podiplomski in doktorski študij, saj nimajo delovnih mest, na katerih bi se zahtevala ta izobrazba. Sekretariat je v letu 2003 plačal šolnino enemu zaposlenemu za doktorat na Filozofski fakulteti, enemu magisterij na Fakulteti za družbene vede in enemu specialistični študij na Fakulteti za upravo.

Program tudi ni zajemal izpopolnjevanja in usposabljanja zaposlenih, čeprav so med letom za plačilo kotizacij za razne seminarje, tečaje in konference porabili 3.263 tisoč tolarjev. Pojasnili so nam, da se o napotitvi zaposlenih na seminarje odločajo med letom na podlagi ponudbe seminarjev, prijav zaposlenih, obsega razpoložljivih sredstev in presoje, ali bi znanje lahko koristilo zaposlenemu pri njegovem delu. Iz podatkov Sekretariata smo ugotovili, da se je poleg 13 zaposlenih, ki so se izobraževali za pridobitev višje izobrazbe, na raznih seminarjih, tečajih in posvetovanjih izpopolnjevalo in usposabljal še 39 zaposlenih od skupno 122 zaposlenih. Za vse, ki so se udeležili seminarjev, razen treh, ki so se udeležili izobraževanja za pripravo na strokovni izpit, so zaposleni sami ugotovili potrebe in so bili tudi sami pobudniki, da bi se izpopolnjevali, nato pa so vodje presojali, ali so njihovi predlogi ustrezni. Sekretariat kot delodajalec ni vnaprej določil potreb po usposabljanju za posamezna delovna mesta. Preverili smo tudi, ali vsebina seminarja sovпада s področjem dela posameznika. V vseh primerih lahko to povezavo tudi potrdimo.

Ocenjujemo, da na Sekretariatu pri ugotavljanju potreb prevladuje tradicionalni pristop. Ta temelji na potrebah, ki jih izrazijo zaposleni, in ne na celoviti analizi potreb delovanja na različnih ravneh, zaradi česar obstaja tveganje, da se zaposleni izobražujejo ali usposablajo za področja in vsebine, ki niso najpomembnejši ali pa so celo obrobne pomena za Sekretariat kot celoto, medtem ko so lahko nekatera pomembna področja s tega zornega kota zanemarjena. Ocenjujemo, da je ključna pomanjkljivost v procesu ugotavljanja potreb po izobraževanju in usposabljanju odsotnost strategije, ki bi določala prednosti, standarde in cilje usposabljanja in tako odsevala odnos vodstva do usposabljanja in razvoja kadrov.

#### *Prevajalske storitve*

Za potrebe prevajanja ima Sekretariat ustanovljeno službo za prevajanje in lektoriranje, ki ne prevaja le za lastne potrebe, temveč tudi za ministrstva, Urad predsednika vlade in vladne službe. V njej je dvanajst zaposlenih, od tega osem prevajalcev in dve lektorici. Zaradi prevelikega obsega dela morajo naročila oddajati tudi zunanjim izvajalcem. Skupno je bilo v letu 2003 za vse proračunske uporabnike, ki so naročali prevajalske storitve prek službe za prevajanje na Sekretariatu, zunanjim izvajalcem oddanih za 265 milijonov tolarjev prevajalskih storitev.

Kako v Sekretariatu skrbijo za to, da se zunanjim izvajalcem ne oddajo storitve, ki jih lahko opravijo sami s svojimi zaposlenimi stroškovno učinkoviteje, je predstavljeno v primeru, ki ga ocenjujemo kot dobro prakso pri oddaji intelektualnih storitev.



*Primer dobre prakse: Utemeljitev potreb po prevajalskih storitvah zunanjih izvajalcev*

Ko vodja službe sprejme naročilo za prevajanje, najprej preveri, ali bodo glede na trenutno zasedenost zaposlenih, obseg naročila in želene roke naročilo zmogli opraviti sami. Poleg tega imajo zaposleni prevajalci določene normative dela, vsak mora voditi svoj delovni dnevnik, tako da ima vodja pregled nad dnevno storilnostjo svojih zaposlenih. Pojasnili so nam, da se trudijo, da so v danih razmerah učinkoviti in uspešni, saj tudi vsak prevod zunanjega izvajalca še pregledajo z vidika kakovosti, preden ga oddajo naročniku, in s tem zagotavljajo kar največjo kakovost tega dela v državni upravi in ohranjajo ugled Slovenije v svetu.

Čeprav so v službi za prevajanje pred oddajo prevajanja zunanjim izvajalcem ravnali gospodarno, menimo, da obstajajo še nekatere neizrabljene možnosti za izboljšanje organizacije dela (naročanje prevajanja), s katerimi bi lahko dosegli prihranke. V sistemu naročanja smo ugotovili naslednji pomanjkljivosti:

- služba za prevajanje od naročnikov večinoma ne dobi okvirnih letnih načrtov prevajanja, iz katerih bi bila razvidna dinamika in obseg prevajanja. Poleg tega naročniki pogosto postavljajo zelo kratke roke, zato je nemogoče da bi gradivo prevedli sami, zunanjemu izvajalcu je zato večkrat potrebno plačati dodatek za nujnost;
- služba ne presoja upravičenosti prevajanja gradiv, ki jih dobi od naročnikov, saj praviloma uradnega zaprosila za prevod, tolmačenje ali lektoriranje ne sme zavrniti. Ne zavrača pa raznih informativnih ali delovnih gradiv, ki se nanašajo na delovna področja naročnikov, čeprav je v Sklepu vlade o ustanovitvi prevajalske službe določeno, da bo ta prevajala le akte, ki jih sprejmejo naročniki, oziroma druge akte z njihovega delovnega področja.

Sekretariat doslej ni ocenil stroškov in koristi dodatnih zaposlitev prevajalcev. Predstavili pa so, kako skrbijo za to, da zunanjim izvajalcem ne oddajajo storitev, ki jih lahko opravijo sami s svojimi zaposlenimi in stroškovno učinkoviteje. V nadaljevanju podrobneje opisujemo primer, ki smo ga ocenili kot primer dobre prakse, saj so prevajalske storitve oddajali zunanjim izvajalcem le, če so ob predhodni preveritvi notranjih virov ugotovili, da gradiva ne bodo zmogli sami prevesti. Poleg tega pa so zaposlenim določili tudi normative dela in obveznost vodenja delovodnika, kar ocenjujemo kot učinkovit način nadzora nad delom zaposlenih.

Ocenjujemo, da bi Sekretariat lahko še izboljšal sistem naročanja prevajalskih storitev, če bi pozval naročnike prevajalskih storitev, da vnaprej predložijo okvirne potrebe po prevajalskih storitvah za čim daljše obdobje. S tem bi prevajalski službi omogočili optimalno izkoriščenost njenih zmogljivosti in prihranek sredstev za prevajanje. Sekretariat bi lahko sredstva prihranil tudi, če bi zagotovil prevajanje le za tiste vrste gradiv, za katere je bila prevajalska služba ustanovljena. Pomembno je, da se natančno določijo enotni kriteriji glede upravičenosti prevajanja posameznih vrst gradiv in da služba dobi pooblastilo, da lahko posamezno zaprosilo za prevod zavrne, če ne izpolnjuje sprejetih kriterijev. Pri postavitvi kriterijev je pomembno upoštevati tudi načelo smotrnosti in zahtevati od naročnikov, da si delovna oziroma informativna gradiva, ki se uporabljajo zgolj za delo, ne pa tudi za objavo ipd., prevajajo znotraj institucije s pomočjo zaposlenih, ki obvladajo tuji jezik.

*Naloge s področja socialne varnosti*

Za opravljanje nalog s področja socialne varnosti je Sekretariat v letu 2003 izvajalcu vsak mesec plačal povprečno 229 tisoč tolarjev za delovanje Sveta vlade za socialno varnost. Izvajalec je bil hkrati tudi predsednik sveta. Ko smo presojali upravičenost opisane storitve, smo ugotovili, da so v pogodbi

navedene naloge izvajalca enake nalogam sveta, iz česar sledi dvom o upravičenosti sklenitve predmetne pogodbe. Svet je namreč strokovno in posvetovalno telo vlade, ki nudi vladi strokovno pomoč pri odločanju o vprašanjih s področja socialne varnosti. Ker ima svet poleg predsednika še 16 članov, od tega dva z Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstva za zdravje, menimo, da bi bilo z ustreznim delom teh članov že zagotovljeno tudi spremljanje priprave vseh predpisov in trenda razvoja socialne varnosti ter drugo, kar je naštetu med pogodbenimi nalogami predsednika. Iz poročil, ki so bila predložena Sekretariatu, je razbrati, da je bila večina pogodbeno porabljenega časa namenjena udeležbi na raznih predstavitev zakonov, seminarjih, prireditvah in srečanjih s področij, ki se nanašajo na socialno varnost ipd. S Sekretariata smo prejeli pojasnilo, da delo predsednika ni bilo zgolj tehnično strokovno, temveč tudi politično koordinativno. Njegovo spremljanje zakonodaje je bilo vpeto v politično presojo za najboljše strokovne rešitve v predpisih, ki bi upoštevali politične cilje na področju socialne varnosti.

#### *Druge intelektualne storitve*

Sekretariat je poleg že naštetih intelektualnih storitev oddal še druge storitve. Kontrola kakovosti in tudi cenitev vrednosti vozil pred odprodajo sta določena kot obveznost s predpisi in zato upravičeni. Glede nabave programa za notarske zapise smo dobili pojasnilo, da je bil namen pridobitve tega programa zagotoviti manj napak in hitrejšo pripravo ustreznih zapisov. Glede cenitve vrednosti rabljenih vozil smo ugotovili, da je Sekretariat objavil javno ponudbo za prodajo le za 10 od 12 ocenjenih vozil. To pomeni, da je bila cenitev dveh vozil zaradi spremembe odločitve o številu prodanih avtomobilov nepotrebna. Oddaji storitev prevajanja navodil za letalo Falcon in oblikovanja zunanje podobe tega letala sta bili ustrezno utemeljeni. Oblikovanje zunanje podobe letala se je pozneje izkazalo za nepotrebno delo, saj je bilo letalo dano v zakup. Ker pa je bila odločitev o zakupu sprejeta pozneje, kot je bila storitev oddana, ni mogoče trditi, da so ti stroški neupravičeni.

#### **2.1.2.2 Protokol**

V letu 2003 je Protokol za intelektualne storitve skupno porabil 22.186 tisoč tolarjev, od tega 15.645 tisoč tolarjev (ali 71 odstotkov) za prevajalske storitve, 1.933 tisoč tolarjev (ali 9 odstotkov) za stroške izobraževanja, 3.174 tisoč tolarjev (ali 14 odstotkov) za zdravniške storitve ter 1.434 tisoč tolarjev (ali 6 odstotkov) za druge storitve v zvezi z opravljanjem protokolarnih dogodkov (kaligrafsko delo, izdelava programa za protokolarna darila in drugo). Protokol je med potekom revizije predložil seznam osmih pogodb za oddane intelektualne storitve v znesku 5.437 tisoč tolarjev, podrobno pa smo pregledali še stroške izobraževanja in stroške prevajalskih storitev.

Osem pogodb je Protokol sklenil z zunanjimi izvajalci intelektualnih storitev za naslednje namene:

- tolmačenje ob uradnem obisku predsednika nemškega parlamenta,
- nadgradnjo kataloga protokolarnih daril,
- strokovno predavanje o znamenitostih Ljubljane ob uradnem obisku predsednice Ustavnega sodišča Bavarske,
- predavanje s področja motivacije in obvladovanja stresa ter merjenje organizacijske klime in zadovoljstva z vodjo,
- konsektivno tolmačenje ob obisku predsednice Ustavnega sodišča Bavarske,
- nudenje nujne medicinske pomoči in za zdravstveno oskrbo,
- kaligrafsko delo in
- izdelavo osnovne evidence arhiva in daril.

Kot vzrok oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem je vselej navedel pomanjkanje strokovnjakov s potrebnim znanjem. Ugotovili smo, da so vodje organizacijskih enot ob pripravi predloga proračuna in ko izdajo pobudo za oddajo javnega naročila dolžni pisno utemeljevati potrebe po intelektualnih storitvah, k čemer jih obvezujeta navodili za finančno poslovanje in za oddajo naročil male vrednosti. Poleg tega se vse intelektualne storitve nanašajo na izvajanje protokolarnih dogodkov, ki imajo podlago v sklepu vlade o določitvi protokolarnih pravil. Na podlagi pisnih obvestil o načrtovanih protokolarnih dogodkih državnih organov Protokol pripravi celovit letni načrt dela, predvidi število in vrsto protokolarnih dogodkov in skrbi za njihovo usklajenost in strokovno izvedbo. Protokol tudi določi, katere intelektualne storitve bo v skladu s programom dela moral oddati zunanji izvajalec. V večini primerov se storitve nanašajo na potrebe po specializiranih znanjih in izkušnjah, ki jih na Protokolu nimajo in ne bi bilo smotno, da bi jih pridobivali z izobraževanjem ali novim zaposlovanjem.

Kot primer navajamo zdravniške storitve. Od leta 1995 je Urad predsednika Republike Slovenije v skladu s spoštovanjem mednarodno uveljavljenih standardov ob vseh uradnih obiskih predsednikov držav v Republiki Sloveniji zahteval stalno prisotnost zdravnika. Protokol nima te zahteve nikjer zapisane, je pa to stalna praksa.

Tudi pri izdelavi kataloga protokolarnih daril so ocenili, da nimajo ustreznih znanj in opreme. Protokol je v letu 2003 naročil izdelavo osnovne evidence arhiva in daril ter nadgradnjo kataloga protokolarnih daril na podlagi priporočil revizijskega poročila o izvedeni notranji reviziji na Protokolu za leto 2002. S tem namerava zagotoviti evidenco vseh prejetih protokolarnih daril (predvsem večjih vrednosti) z navedbo prostorov, kjer se nahajajo.

Izjemo predstavljajo prevajalske storitve, saj so na Protokolu zaposleni tudi ustrezni strokovnjaki, vendar pa jih ni dovolj glede na potrebe po prevajanju. Protokol mora namreč zagotoviti prevajanje ob vseh protokolarnih dogodkih. Pojasnili so, da kadar za prevajanje usposobljenim uslužbencem druge obveznosti ne dopuščajo sodelovanja ali kadar gre za jezike, ki jih ne obvladajo, poiščejo zunanje izvajalce, pri čemer se srečujejo s problemom izbora primernih prevajalcev. Zaradi specifičnosti dela, za katerega niso pomembne samo strokovne reference, ampak tudi omika, elastičnost in druge kvalitete, ki pa so težko merljive ali dokazljive, največkrat sodelujejo z že preverjenimi prevajalci.

#### *Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih*

V letu 2003 so na Protokolu za izobraževanje porabili 1.933 tisoč tolarjev, od tega največ za pridobitev višje izobrazbe (63 odstotkov), za tuje jezike (18 odstotkov), za obvladovanje stresa, motivacijo in timsko delo (16 odstotkov) ter za izobraževanje s področja dela (javna naročila, pogodba o zaposlitvi ipd.).

Vodstvo Protokola je za leto 2003 pripravilo Plan izobraževanja zaposlenih, v katerem so opredelili predvsem izobraževanje za pridobitev višje izobrazbe in učenje tujega jezika na podlagi vlog posameznih zaposlenih za sofinanciranje študija. Poleg tega so se zaposleni med letom udeležili nekaterih seminarjev na teme, ki so jih zaposleni potrebovali pri svojem delu. Ti udeleženci niso bili zajeti v Plan izobraževanja, ampak so se jih udeleževali glede na potrebe. Vsi seminarji so bili izvedeni v okviru Upravne akademije.

Vodstvo Protokola je na podlagi Zakona o javnih uslužbencih<sup>13</sup> v letu 2004 pripravilo Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, v katerem so zapisane smernice glede izobraževanja in strokovnega izpopolnjevanja zaposlenih, podrobneje pa je opredeljena tudi strategija izobraževanja,

---

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 56/02.

izpolnjevanja in usposabljanja v tem letu. V njem pa so že zajeti tudi seminarji z delovnega področja, ki bi se jih naj zaposleni udeležili.

Protokol je za vse zaposlene organiziral predavanje s področja motivacije in obvladovanja stresa ter merjenje organizacijske klime in zadovoljstva z vodjo. Menili so, da glede na naravo dela na Protokolu zaposlenim seminar na to temo koristi. Izračunali so, da je organizacija predavanja v lastni instituciji cenejša kot pokrivanje stroškov udeležbe posameznikov na tovrstnih seminarjih, ki jih organizirajo drugi. Menimo, da je bila tematika prilagojena njihovemu delu, ki je velikokrat zelo stresno, glede na obseg dogodkov, ki se nemalokrat izvedejo 'zadnji hip'.

Menimo, da je Protokol intelektualne storitve zunanjim izvajalcem oddal upravičeno, in ocenjujemo, da tudi z izobraževanjem večine oddanih storitev sami ne bi mogli izvesti (zdravniške storitve, računalniške storitve, kaligrafsko delo ipd.). Menimo tudi, da na Protokolu dobro skrbijo za izobraževanje svojih zaposlenih. Plan izobraževanja za leto 2003, ki je bil še pomanjkljiv, saj je zajemal le šolanje za višjo stopnjo izobrazbe, so izboljšali s Programom izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, v katerem so podrobneje opredelili cilje in aktivnosti za njihovo doseganje.

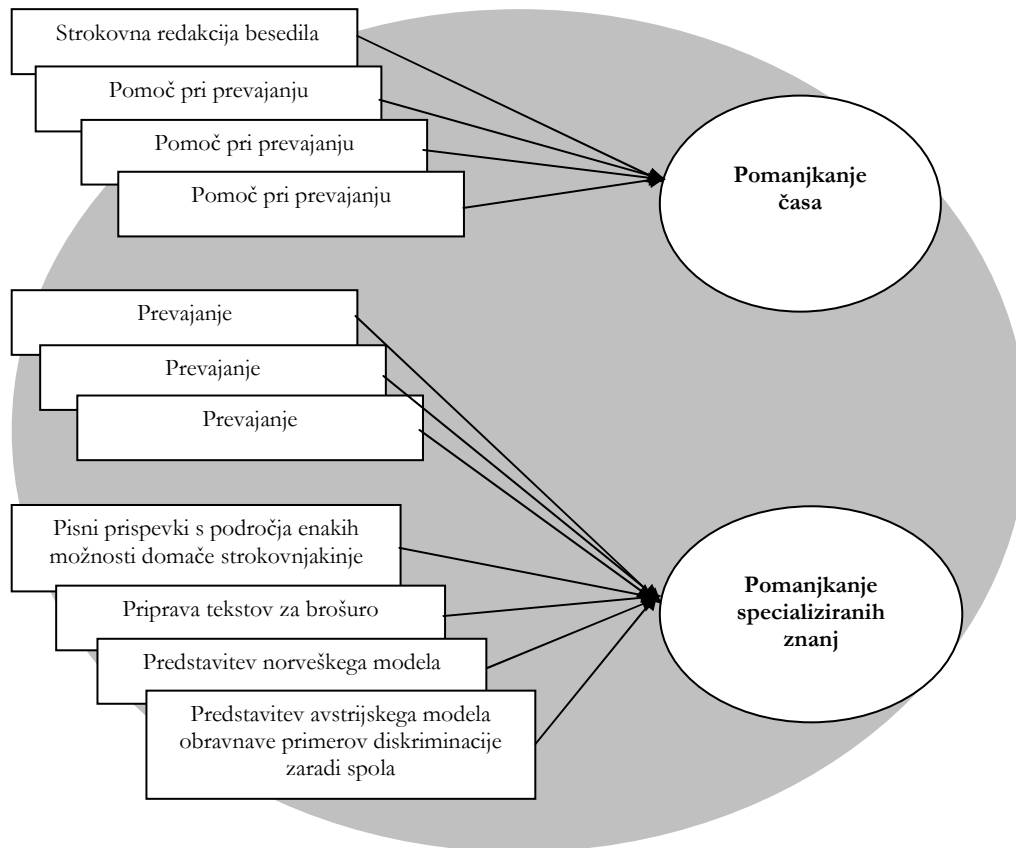
### **2.1.2.3 Urad za enake možnosti**

Urad za enake možnosti je za plačilo intelektualnih storitev v letu 2003 namenil 2.813 tisoč tolarjev, od tega 49 odstotkov za prevajalske storitve, 45 odstotkov za strokovne prispevke domačih in tujih strokovnjakov s področja enakih možnosti ter 6 odstotkov za strokovna redakcijska telesa.

Na Uradu za enake možnosti ne obstaja zapisano pravilo, kako naj bi potekal proces ugotavljanja potreb po storitvah zunanjih izvajalcev in postopki znotraj njega. Ključne aktivnosti za leto 2003 so načrtovali na strateškem kolegiju konec leta 2002. Zapisnik kolegija je postal okvirni program dela. Iz njega je mogoče razbrati predvsem, kdo naj bi bili nosilci posameznih aktivnosti in kakšne so njihove naloge.

Proučili smo vzroke za oddajo intelektualnih storitev Urada za enake možnosti zunanjim izvajalcem, ki jih prikazujemo na sliki 10, iz katere je razvidno, da je bil vzrok oddaje intelektualnih storitev v sedmih primerih od skupno enajstih, ki jih je Urad za enake možnosti oddal v letu 2003, pomanjkanje specializiranih znanj in izkušenj, v ostalih štirih primerih pa je bil vzrok oddaje pomanjkanje časa.

Slika 10: Vzroki za oddajo intelektualnih storitev



Poleg vseh načrtovanih aktivnosti je imel Urad za enake možnosti tudi nalogo, da v skladu z Delovnim programom vlade pripravi naslednje akte:

- Predlog resolucije o nacionalnem programu za ženske in moške,
- Sklep o kriterijih in pogojih za sofinanciranje nevladnih organizacij, ki delujejo na področju enakih možnosti in
- Sklep o upoštevanju načela uravnotežene zastopanosti spolov pri sestavi delegacij, delovnih teles in imenovanju predstavnikov in predstavnic vlade v javnih podjetjih in drugih osebah javnega prava (v nadaljevanju: Sklep o upoštevanju načela uravnotežene zastopanosti).

Iz programa dela je mogoče razbrati, da so večino aktivnosti načrtovali v lastni izvedbi. Zunanje strokovnjake so predvideli le v okviru projekta Programa Evropske unije za enakost spola (v nadaljevanju: Program EU)<sup>14</sup> in za pripravo nekaterih pisnih prispevkov. Na Uradu za enake možnosti dejansko niso opravili vseh svojih načrtovanih aktivnosti. Od treh aktov so pravočasno pripravili le Sklep o kriterijih in pogojih za sofinanciranje nevladnih organizacij, ki delujejo na področju enakih možnosti, druga dva akta pa sta zaradi pomanjkanja časa ostala nerealizirana in sta bila zato prenesena med naloge naslednjega leta.

<sup>14</sup> Za ta projekt je bila sklenjena pogodba med Uradom za enake možnosti in Evropsko komisijo.

Na Uradu za enake možnosti so pojasnili vzroke za zamudo pri pripravi dveh od treh aktov iz Delovnega programa vlade. Resolucije o nacionalnem programu za ženske in moške, ki bi jo morala vlada državnemu zboru predložiti v sprejem najkasneje do julija 2003, jim ni uspelo pripraviti predvsem zaradi dolgotrajnosti oblikovanja delovne skupine in zaradi zahtevnosti naloge. Drugega akta, Sklepa o upoštevanju načela uravnotežene zastopanosti, pa niso pripravili zaradi bolniške odsotnosti delavke, ki bi morala nalogo izvesti.

Urad za enake možnosti je pojasnil, da bi zaradi pomanjkanja časa ostale nerealizirane še nekatere druge načrtovane aktivnosti, ki so bile sprva predvidene v lastni izvedbi, če jih ne bi oddal v izvedbo zunanjim izvajalcem. Tako so zunanjemu izvajalcu oddali prevajanje dveh tekstov, eni od zaposlenih pa so plačali avtorski honorar, da je izven rednega delovnega časa opravila strokovni in jezikovni pregled angleškega prevoda dveh gradiv, ki ju je pred tem po nalogu urada prevedla in lektorirala Služba za prevajanje in lektoriranje. Strokovna redakcija je bila potrebna zaradi specifične terminologije in jo je zato opravila njihova zaposlena, ki se že več let ukvarja s tem področjem in ga zato tudi najbolje obvlada, pri čemer v njenem opisu del in nalog takšne zadolžitve niso navedene, naloge pa zaradi obremenjenosti zaposlene ni bilo mogoče opraviti v rednem delovnem času.

V nekaterih primerih so oddali intelektualne storitve prevajanja in lektoriranja zahtevnejših gradiv za objavo tudi zaradi pomanjkanja specializiranih znanj. Za konferenco v organizaciji Urada za enake možnosti so oddali storitve priprave brošure, ki so jo izdali ob tej priložnosti, priprave treh pisnih prispevkov na temo instituta zagovornišva, enakosti spolov kot vrednote ter uravnotežene zastopanosti žensk v politiki.

Ocenjujemo, da je odstopanje izvedenih aktivnosti od načrtovanih posledica pomanjkljivosti v procesu načrtovanja in izvajanja nalog. Urad za enake možnosti ni načrtoval aktivnosti na podlagi celovite analize zmogljivosti svojih zaposlenih in ni izdelal terminskega načrta po posameznih ključnih aktivnostih, zaradi česar je po naši oceni ostala nerealizirana tudi tako prioriteta naloge, kot je na primer Resolucija o nacionalnem programu za ženske in moške. Na Uradu za enake možnosti tudi niso izdelali celoletnega terminskega načrta izvajanja nalog po zaposlenih, zato tudi niso mogli vzpostaviti nadzora nad učinkovitostjo izvajanja nalog zaposlenih. Tako temelji odločitev, da se neka storitev odda, ker zaposleni nima dovolj časa, zgolj na oceni trenutnega stanja lastnih zmogljivosti, ne pa na podlagi celoletnega načrtovanja in spremljanja izvajanja nalog zaposlenih – zato obstaja tveganje, da so v nekaterih primerih oddali tudi tista dela, ki bi jih lahko sami izvedli.

#### **2.1.2.4 Urad za verske skupnosti**

Urad za verske skupnosti je oddal eno samo intelektualno storitev zunanjemu izvajalcu, s katerim je sklenil pogodbo v vrednosti 960 tisoč tolarjev, za oblikovanje strokovnih podlag za normativno ureditev področja verskih skupnosti v Republiki Sloveniji, za pripravo analize veljavne zakonodaje s področja pravne ureditve verskih skupnosti, primerjalno analizo pravne ureditve verskih skupnosti v zakonodajo držav članic Evropske unije ter pripravo osnutka celovite rešitve pravne ureditve verskih skupnosti v Republiki Sloveniji.

Naročilo je oddal na podlagi pobude Komisije Vlade Republike Slovenije za reševanje odprtih vprašanj verskih skupnosti, naj Urad začne izvajati aktivnosti za pripravo normativne ureditve področja verskih skupnosti, ki so potrebne za oblikovanje dopolnitev zakona oziroma za pripravo novega zakona o verskih skupnostih. Na

Urada so pojasnili, da so storitev oddali zunanjemu izvajalcu zato, ker so na podlagi analize zmogljivosti zaposlenih in glede na obsežnost in zahtevnost potrebne študije ocenili, da nimajo zaposlenih strokovnjakov z ustreznimi znanji in izkušnjami.

Na podlagi preverjanja referenc zaposlenih ocenjujemo, da je imel Urad za verske skupnosti utemeljene razloge za oddajo intelektualne storitve.

#### 2.1.2.5 Ministrstvo za finance

Ministrstvo je intelektualne storitve v letu 2003 porabilo 562.459 tisoč tolarjev, od tega *za različne svetovalne storitve* zunanjih izvajalcev 453.472 tisoč tolarjev:

- več kot polovica teh storitev (234.499 tisoč tolarjev) se je financirala iz sredstev programa Phare in Ispa, ki jih je Evropska unija namenila Republiki Sloveniji na podlagi Okvirnega sporazuma o uresničevanju ukrepov o finančnem, tehničnem in drugih oblikah sodelovanja. To pomeni, da so bila sredstva namenjena uresnitvi točno določenih ciljev, definiranih v finančnih memorandumih oziroma v posameznih pogodbah. V okviru teh projektov so se izvajale revizorske storitve, potrebne za pridobitev akreditacije za črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada, in razne svetovalne storitve, ki so se izvajale v okviru medsebojnih sodelovanj z nekaterimi tujimi javnimi institucijami (t. i. twinningi). Kot primere navajamo:
  - sodelovanje z Nacionalnim revizijskim uradom Velike Britanije (svetovanje je bilo namenjeno Službi za nadzor proračuna na ministrstvu za pripravo navodil in usmeritev za izvajanje notranjih revizij, za usposabljanje zaposlenih v omenjeni službi in za pomoč pri uvajanju notranjih revizij v javni sektor);
  - sodelovanje z avstrijsko agencijo za evropske integracije in gospodarski razvoj (pomoč slovenskim organom pri pripravi nacionalnega carinskega zakona, ki bo omogočal prevzem evropske carinske zakonodaje ter pripravo usklajene trošarinske zakonodaje);
  - sodelovanje z avstrijskim plačilnim organom (pomoč pri vzpostavitvi plačilnega organa za potrebe finančnega poslovanja sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada skladno z zahtevami Evropske komisije).
- za privatizacijo Nove Ljubljanske banke, d. d., Ljubljana je ministrstvo potrebovalo finančna in pravna svetovanja in je za ta namen v letu 2003 plačalo 132.469 tisoč tolarjev;
- za svetovalne storitve, ki so se nanašale na izvedbo podprojekta Razvoj sistemov obdavčevanja in vrednotenja nepremičnin, je ministrstvo namenilo 51.748 tisoč tolarjev;
- med vrednostno pomembnejšimi storitvami je bilo tudi svetovanje in posredovanje pri oddaji vladnega letala v zakup, saj je ministrstvo za ta namen sklenilo pogodbo s tujim izvajalcem za obdobje petih let v znesku 386.012 ameriških dolarjev, če se bo zakup podaljšal še za pet let pa v znesku 483.341 ameriških dolarjev. V letu 2003 so zapadla prva plačila po tej pogodbi v znesku 23.610 tisoč tolarjev.

Za razne študije in analize je ministrstvo porabilo 49.514 tisoč tolarjev, pri čemer je bilo:

- 65 odstotkov teh sredstev porabljenih za raziskovalno-razvojne projekte v okviru Ciljnega raziskovalnega programa za podporo strateškega razvoja Slovenije na posameznih področjih javnega interesa (v nadaljevanju: CRP);



- ostala sredstva so bila porabljena za tri analize, ki jih je ministrstvo naročilo zunanjim izvajalcem: analiza davčnega dolga, analiza možnih vplivov davčnih olajšav pri davku od dobička in analiza posledic opustitve tečajne politike na slovensko gospodarstvo, zaposlenost in proračunske prejemke in izdatke.

Za *izobraževalne storitve*, med katere štejemo tudi usposabljanje zaposlenih, je ministrstvo zunanjim izvajalcem plačalo 38.563 tisoč tolarjev, od tega 60 odstotkov za razne seminarje in konference, 24 odstotkov za šolnine za pridobitev višje stopnje izobrazbe in 16 odstotkov za jezikovne in računalniške tečaje. Za svoje poslovanje je ministrstvo potrebovalo tudi *prevajalske storitve v skupni vrednosti* 18.910 tisoč tolarjev. *Predpise* so v ministrstvu pripravljali sami, le zakon o finančnih konglomeratih je ministrstvo oddalo v izvedbo dvema zunanjima strokovnjakoma in za to plačalo 2.000 tisoč tolarjev.

Ugotovili smo, da ministrstvo oddajo storitev praviloma načrtuje že pri pripravi finančnega načrta. Uradno sicer ni sprejelo posebnih usmeritev za oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, so nam pa vodje sektorjev in služb potrdili, da ravnajo v skladu z usmeritvami, navedenimi v uvodu k temu poglavju. V obrazložitvi načrta morajo vodje sektorjev in služb utemeljiti načrtovano porabo proračunskih sredstev, nakar finančna služba ministrstva izdela predlog finančnega načrta za ministrstvo v celoti. V skladu z notranjim aktom morata finančni načrt pregledati in potrditi generalni sekretar in minister s čimer je v sistem vgrajen nadzor na najvišji ravni. Vodje služb in sektorjev so oddajo storitev dolžni utemeljiti tudi v pobudi za oddajo javnega naročila male vrednosti, ker to zahteva interni akt za naročila male vrednosti, vendar je ta po naši oceni pomanjkljiv, saj ne določa, kaj naj bi utemeljitev vsebovala, zato so te utemeljitve zelo različne.

Kot vzrok za oddajo del v ministrstvu najpogosteje navajajo potrebe po mnenjih neodvisnih zunanjih strokovnjakov, ki naj bi zagotovili višjo kakovost storitve zaradi specializiranih znanj ali izkušenj, ki jih zaposleni v ministrstvu nimajo, ter stroškovne prihranke.

Ministrstvo pa ni oddajalo le v finančnem načrtu načrtovanih intelektualnih storitev, ampak tudi nekatere druge, za katere potrebe niso bile načrtovane, ker so se pojavile pozneje, ko je bil finančni načrt že sprejet. Take storitve, ki obsegajo preko 50 odstotkov skupne vrednosti vseh oddanih intelektualnih storitev, so bile:

- priprava besedila predloga zakona o finančnih konglomeratih,
- analiza davčnega dolga v Republiki Sloveniji,
- analiza možnih vplivov davčnih olajšav pri davku od dobička pravnih oseb,
- analiza posledic opustitve sedanje tečajne politike na slovensko gospodarstvo,
- recenzija Bele knjige,
- priprava predloga odgovora vlade na pobudo za oceno ustavnosti,
- pravno in finančno svetovanje v postopku oddaje javnega naročila,
- svetovalne in posredniške storitve pri oddaji letala v prodajo ali zakup,
- svetovanje, vezano na uvajanje pravnega reda Evropske unije (projekti Phare in Ispa).

Iz razpoložljive dokumentacije smo ugotovili, da so bile v nekaterih primerih utemeljitve potreb zapisane in je bilo iz njih možno razbrati, za katere cilje so storitve potrebovali, na katerem področju naj bi se pridobljeni rezultati neposredno uporabili in zakaj storitev niso sami opravili z notranjimi viri. Razkrili pa

smo tri oddane storitve, za katere utemeljitev potrebe ni bila dokumentirana, pridobili pa smo pojasnila glede vzrokov za oddajo:

- recenzijo Bele knjige (v znesku 240 tisoč tolarjev) so rabili zaradi pridobitve neodvisnega mnenja glede fiskalnih in drugih učinkov zdravstvene reforme,
- z analizo možnih vplivov davčnih olajšav pri davku od dobička pravnih oseb (v znesku 6.000 tisoč tolarjev) so želeli pridobiti neodvisno mnenje glede posledic uvedbe novega zakona in davka,
- izdelavo analize posledic opustitve sedanje tečajne politike na slovensko gospodarstvo, zaposlenost in proračunske prejemke in izdatke države (v znesku 10.754 tisoč tolarjev) je ministrstvo naročilo, ker so želeli pridobiti alternativno mnenje neodvisne institucije, ki razpolaga s precej večjimi in celovitejšimi podatkovnimi bazami kot ministrstvo.

Ugotovili smo tudi, da ministrstvo nekaterih intelektualnih storitev, ki so bile načrtovane, ni oddalo. Med neoddanimi storitvami so bile storitve, vezane na projekt racionalizacije nabav, ki se niso oddale zaradi ocene ministrstva, da projekt ni ustrezen. Nerealiziran je ostal tudi načrtovani twinning za področje proračuna in javnih naročil, ki naj bi se financiral iz sredstev programa Phare, ker aktivnosti za izvedbo twinninga niso bile pravočasno začete.

Menimo, da bi bilo v ministrstvu pred oddajo intelektualnih storitev potrebno pisno utemeljiti potrebo, iz katere bo razvidno, kako bodo predlagatelji uporabili pričakovane rezultate storitev oziroma za katere cilje storitev potrebujejo in zakaj storitev ne izvedejo zaposleni. Kot najboljše primere utemeljitev potreb po intelektualnih storitvah v ministrstvu, ki jih lahko priporočamo kot dobro prakso, smo ocenili utemeljitve storitev oziroma projektov, ki so bili financirani iz sredstev donacij Evropske unije ali iz tujih kreditov. Ministrstvu priporočamo naj tako ravna tudi pri vseh drugih projektih oziroma pogodbah. Vodstvo ministrstva naj tudi zagotovi stalno spremljanje podatkov o skupnih izdatkih za intelektualne storitve na centralni ravni, da bo lahko spremljalo in nadziralo trende in v primeru povečanja izdatkov preverilo upravičenost njihove rasti.

#### *Izobraževane in usposabljanje zaposlenih*

Pri izobraževalnih storitvah ministrstva smo preverjali, ali so bile predhodno opravljene ustrezne analize potreb, ki zagotavljajo, da so izobraževanja v skladu s prioritetskimi potrebami poslovanja. Služba za kadre in organizacijo ugotavlja kadrovske potrebe in načrtuje zaposlovanje ter koordinira delo z organizacijskimi enotami ministrstva, ni pa odgovorna za ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju zaposlenih, ker je ta pristojnost delegirana na raven vodij sektorjev in služb. Ti tudi načrtujejo porabo finančnih sredstev za te namene v naprej danih finančnih okvirih. Izjema so pripravniki; izobraževanje zanje načrtuje Služba za kadre in organizacijo.

Vodje so imeli nalogo pripraviti seznam izbranih izobraževalnih programov in izvajalcev. V večini organizacijskih enot vodje organizacijskih enot zbirajo predloge zaposlenih, ki predlagajo tudi program izobraževanja in izvajalca, nakar vodje odločajo, kateri interesi so za izvajanje nalog organizacijske enote potrebnejši, so pa tudi nekatere organizacijske enote, ki imajo vnaprej določene programe izobraževanja, v katere se morajo zaposleni vključiti.

Da bi presodili, ali je načrtovanje usposabljanj dovolj načrtno, smo za primer analizirali uspešnost ministrstva pri pripravi predpisov, ki je po naši oceni ena ključnih nalog ministrstva. Preverili smo, ali ministrstvo uspešno izvaja te naloge. Ugotovili smo, da je vlada v letu 2003 načrtovala v programu dela 83 predpisov s področja dela ministrstva. Ministrstvo je do konca leta pripravilo skupno 42 predpisov,

21 predpisov je bilo delno pripravljenih, 20 predpisov pa še niso začeli pripravljati. Med revizijo smo izvedli anketo med vodji organizacijskih enot, s katero smo jih vprašali po vzrokih za nepravočasno pripravo vseh predpisov. V največ primerih so kot vzrok za zamudo navedli strokovno usklajevanje, v nekaterih primerih pa tudi preobremenjenost z delom. Po našem mnenju bi ministrstvo moralo analizirati uspešnost zaposlenih pri pripravi predpisov in preveriti, ali obstajajo možnosti za izboljšanje uspešnosti tudi z izobraževanjem in usposabljanjem, ter pri tem upoštevati vse dejavnike, ki vplivajo na delovno uspešnost, od usposobljenosti zaposlenih do organiziranja dela, delovnih razmer, nadzora, odnosov ipd.

Na podlagi proučitve v ministrstvu uveljavljenega postopka načrtovanja izobraževanja in usposabljanja ter anketiranja odgovornih oseb in prejetih odgovorov smo ugotovili, da v ministrstvu nimajo dolgoročnega sistematičnega načrtovanja usposabljanja. To sicer ni povsem nenačrtovano, vendar je bolj omejeno na sprotne potrebe po usposabljanju (te niso rezultat sistematične in stalne analize, ampak so odziv na zahteve zunanjega okolja, npr. spremembe v zakonodaji) in je odvisno od razpoložljivih finančnih sredstev. Načrtovanje usposabljanja je tako pretežno kratkoročno, višina sredstev pa je eno najpomembnejših meril za napotitev delavcev na usposabljanje.

Ocenjujemo, da je ključna pomanjkljivost v procesu ugotavljanja potreb po izobraževanju in usposabljanju v ministrstvu, da nima izdelane strategije usposabljanja, ki bi določala prednosti, standarde in cilje usposabljanja in tako odsevala odnos vodstva ministrstva do usposabljanja in razvoja kadrov. Pomanjkljivost je tudi v tem, da se od vodij ne zahteva temeljita analiza potreb po usposabljanju, od kadrovskih strokovnjakov pa iskanje ustreznih izobraževalnih programov in spremljanje učinkov izobraževanja in usposabljanja na kakovost dela posameznika in njegove organizacijske enote.

### 2.1.2.6 Ministrstvo za notranje zadeve

Ministrstvo je v letu 2003 zunanjim izvajalcem oddalo storitve, opredeljene v 647 pogodbah in v skupni vrednosti 285.617 tisoč tolarjev. Revidirali smo 25 pogodb ministrstva, in sicer za naslednje oddane storitve:

- storitve tolmačev, ki jih je bilo potrebno zagotoviti prosilcem azila in za storitve zdravniškega pregleda prosilcev za azil, na podlagi predpisov o azilu,
- izvajanje seminarjev, delavnic, predavanj, tečajev tujih jezikov in strokovno delo komisij za izbiro kandidatov,
- storitve pogajanja z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja (plačilo pooblaščenega vladnega pogajalca, ki ga je s sklepom imenovala vlada),
- delo v komisiji za izbor upravljavca zaprtega vzajemnega pokojninskega sklada za javne uslužbence (plačilo zunanjih strokovnih članov komisije, ki jih je s sklepom imenovala vlada),
- sodelovanje in ekspertno svetovanje v zvezi z normativnim urejanjem delovnih razmerij v javnem sektorju,
- izdelava vsebinskih rešitev statusa javnih podjetij ter izdelava strokovnih podlag za zakon o javnih podjetjih,
- sodelovanje pri pripravi sprememb in dopolnitev zakona in drugih predpisov.

Ministrstvo je pojasnilo razloge, zaradi katerih so bile intelektualne storitve oddane:

- potrebe po interdisciplinarni obravnavi področja in hkratno pomanjkanje znanja zaposlenih,
- izredna problematika in zahteve po sodelovanju tujih strokovnjakov pri iskanju ustreznih rešitev pri pripravi predpisov (primer »izbrisani«),

- imenovanja posebnih komisij, ki jih zahtevajo posamezni zakoni, pri čemer ministrstvo ni zaposlovalo ustreznih kadrov.

Proučili smo normativno ureditev učinkovite uporabe proračunskih sredstev. Na podlagi izpolnjenih vprašalnikov odgovornih oseb za posamezno področje dela ministrstva, ki so predlagatelji zahtevkov za izplačila, ter v povezavi z načinom in upravičenostjo ugotavljanja potreb po oddaji intelektualnih storitev smo ugotovili:

- potrebe oziroma upravičenost po določeni intelektualni storitvi so v ministrstvu vedno pisno utemeljene. Organizacijske enote utemljujejo upravičenost oddaje intelektualnih storitev z navajanjem pravne podlage (letni načrt, program dela, sklep vlade) z vidika smotrnosti ter utemeljijo, da te storitve sami ne bi mogli opraviti. Obveznost pisnih utemeljitev je predpisana z notranjimi akti, in sicer v Navodilu o finančnem poslovanju in izvajanju javnih naročil in Navodilu o postopku oddaje naročila male vrednosti. Od tega pristopa odstopa poslovanje Upravne akademije. Njen program dela obsega naloge s področja delovanja, organizacije in razvoja državne uprave, zato jih Upravna akademija posebej sproti ne utemljuje. Akt, ki ureja sistemizacijo in notranjo organizacijo Upravne akademije, za opravljanje predpisanih nalog ne predvideva zaposlenih;
- ministrstvo nima definiranega postopka ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah, ki bi zagotavljal upravičenost oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem;
- posamezne organizacijske enote nimajo sprejetih normativov porabe, ki bi bili namenjeni odločanju o izboru oddaje intelektualnih storitev, oziroma kakšnih drugih ukrepov za racionalnejšo porabo proračunskih sredstev;<sup>15</sup>
- pristojni državni sekretarji niso imeli pooblastila za izdajo odredb za plačilo.

Čeprav ministrstvo nima opisanega postopka ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah, pri pogodbah in izplačilih, ki smo jih revidirali, nismo ugotovili odstopanj glede navedb vzrokov pri njihovi oddaji.

Ocenjujemo, da bi ministrstvo z določitvijo državnega sekretarja kot odredbodajalca zagotovilo odredbodajalstvo na najvišji upravljavski ravni in omogočilo njegovo vključitev v sistem notranjih kontrol na način končne odobritve uporabe proračunskih sredstev. S tem bi izpolnjevalo določila Navodila o finančnem poslovanju in izvajanju javnih naročil v ministrstvu, ki urejajo področje odgovornih oseb in odredbodajalcev, ter naloge, ki izhajajo iz letnega finančnega načrta.

Menimo, da bi natančno definiran postopek ugotavljanja posameznih potreb ministrstva<sup>16</sup> omogočal ugotavljanje potreb po zunanjih izvajalcih (njegove prednosti in slabosti) in s tem upravičil končno

---

<sup>15</sup> Upravna akademija vsako leto sproti oblikuje kalkulativne osnove in predlog cenika storitev dejavnosti Upravne akademije, ki ga posreduje Komisiji za izvajanje politike cen storitev na ministrstvu. Na podlagi predhodnega soglasja vlade minister za notranje zadeve sprejme Cenik storitev in blaga lastne dejavnosti Ministrstva za notranje zadeve, ki zajema tudi normative za delovanje Upravne akademije. Vlada je dne 10. 8. 2000 sprejela sklep št. 130-03/00-1, s katerim je sprejela Strategijo usposabljanja in izpopolnjevanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v EU. Iz sklepa izhaja, da je nosilec dejavnosti ministrstvo oziroma Upravna akademija.

<sup>16</sup> Razmejitev ciljev in aktivnosti, določitev virov financiranja, uporaba lastnih in zunanjih izvajalcev posameznih nalog bi morale izhajati iz letnega finančnega načrta.

odločitev o oddaji intelektualnih storitev.<sup>17</sup> Zmanjševal bi tudi tveganje, da bi bila proračunska sredstva za izvedbo posameznega poslovnega dogodka porabljena nepravilno in nesmotrno, oziroma tveganje, da so v nekaterih primerih oddali tudi tista dela, ki bi jih lahko sami izvedli. S tem bi bili dani tudi pogoji za učinkovit nadzor nad delom zaposlenih in nad porabo proračunskih sredstev.

*Ugotavljanje potreb po izobraževanju in usposabljanju zaposlenih*

Pomemben del intelektualnih storitev se nanaša na porabljen sredstva za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Preverili smo program izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, da bi ugotovili, za katera področja se zaposleni izobražujejo in usposablajo. Izobraževanj in usposabljanj se je v revidiranem obdobju udeležilo 305 zaposlenih, kar predstavlja 69 odstotkov vseh zaposlenih. Največji delež se nanaša na stroške pridobivanja znanja iz delovnega področja zaposlenih, sledi pridobivanje višje stopnje izobrazbe in stroški jezikovnih tečajev.

Tabela 1: Porabljen sredstva za izobraževanje in usposabljanje za leto 2003

| Vsebina izobraževanja in usposabljanja                 | Število udeležencev | Stroški<br>v tisoč tolarjih |
|--|---------------------|-----------------------------|
| za pridobitev višje stopnje izobrazbe                  | 8                   | 3.553                       |
| znanje iz delovnega področja (predpisi, ...)           | 262                 | 7.635                       |
| jezikovni tečaji                                       | 19                  | 1.424                       |
| usposabljanje za organiziranje, vodenje in timsko delo | 1                   | 290                         |
| Prevajanje   | 15                  | 545                         |
| <b>Skupaj</b>  | <b>305</b>          | <b>13.447</b>               |

Vir: dopis ministrstva št. 101-01-455-8/2004 z dne 21. 10. 2004.

Ministrstvo ima v aktu, ki ureja sistemizacijo in organizacijo delovnih mest, določeno, katera znanja (funkcionalna in specialna) so potrebna za posamezno delovno mesto. Prioritete po vrstah izobraževanja in ciljnih skupinah je ministrstvo določilo v Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v ministrstvu<sup>18</sup>, kjer je določilo naslednje prioritete:

- sredstva, namenjena izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju, se prioriteto namenijo za pokrivanje obveznosti že sklenjenih pogodb o izobraževanju,
- zagotovi se udeležba pri različnih oblikah usposabljanja in izpopolnjevanja, pri čemer se kot prioritete upoštevajo naslednje vrste usposabljanja: usposabljanje za vodstvene in vodilne javne uslužbence (25 udeležencev), usposabljanje za ravnanje z dokumentarnim gradivom (60 udeležencev), usposabljanje za strokovne izpite in za ohranitev pridobljenih licenc, potrebnih za opravljanje dela (pripravniki, inšpektorji itd.), in usposabljanje na področju informatike (prehod na nova programska orodja).

<sup>17</sup> Storitve je upravičeno oddana, kadar je bila oddana zunanjemu izvajalcu zato, ker je ministrstvo ni zmoglo samo izvesti, ali pa je bilo to smotrnejše kot lastna izvedba.

<sup>18</sup> Strategija, št. 17-1-151-11/2003/1 z dne 20. 2. 2003, obsega definicijo namena, načrtovanje (priprava srednjeročnih in letnih načrtov) in kriterije za napotitev na izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje ter predloge za leto 2003.

Strategija predvideva tudi vrste usposabljanja, kjer bodo napotitve realizirane v okviru razpoložljivih finančnih sredstev, po posameznih vrstah delovnih mest (tuji jeziki, evropske zadeve, priprava predpisov, upravljanje v upravi, organizacija in delovanje uprave, odločanje v upravnem postopku, upravljanje proračuna, finančno upravljanje, upravljanje kadrovskih virov itd.). S strategijo so določeni kriteriji<sup>19</sup> za napotitev zaposlenega na izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.<sup>20</sup>

Načrta izobraževanja za revidirano obdobje ministrstvo ni pripravilo na način, kot ga navedena strategija določa.

Ministrstvo je ob sprejemu novih ali večjih sprememb obstoječih predpisov s področja delovanja ministrstva organiziralo brezplačno predstavitev predpisa za vse tiste kategorije organov in inštitucij, ki bodo predpis uporabljali. Praviloma takšna usposabljanja izvaja Upravna akademija, občasno (zaradi večjega števila udeležencev) so organizirali predstavitev tudi izven Upravne akademije.

Upravna akademija je bila ustanovljena z namenom, da zagotavlja najbolj racionalno obliko usposabljanja za zaposlene v državni upravi in ostale v javnem sektorju in je za te potrebe ustrezno usposobljena in organizirana. Upravna akademija je v letu 2003 za izvedbo programov sklenila 115 avtorskih pogodb z zaposlenimi v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Od tega jih je bilo v letu 2003 na ministrstvu zaposlenih 25.<sup>21</sup>

Ministrstvo je posredovalo podatke o tem, da sta dve gospodarski družbi organizirali dva seminarja s področja Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, kjer so predavali zaposleni ministrstva. Ministrstvo je zagotovilo, da se zaposleni, ko usposabljanja ne izvaja Upravna akademija, tovrstnih izobraževanj praviloma ne udeležujejo, ker naj bi bili seminarji zunanjih izvajalcev bistveno dražji.

Ne glede na te navedbe smo pridobili podatke, da je ministrstvo v letu 2003 plačalo seminarje zaposlenim na temo novih predpisov za naslednja področja: javna naročila – predlog sprememb, zakon o sistemu plač, izvajanje zakona o matičnih evidencah, dnevi javnih naročil, kaj prinaša zakon o dostopu do informacij javnega značaja, zakon o delovnih razmerjih, pravni predpisi o javnem naročanju, dnevi socialnega prava, dnevi javnega prava, javna naročila, novo nepremičninsko pravo, novi stanovanjski zakon, dnevi slovenske uprave, zemljiška knjiga, zakon o javnih uslužbencih in predpisi na področju delovnih mest. Z izjemo treh primerov (zakon o delovnih razmerjih, pravni predpisi o javnem naročanju in zakon o javnih uslužbencih), ko je bila izvajalec seminarjev Upravna akademija, so bili ostali izvajalci zunanji. Stroški usposabljanja na temo novih predpisov, ki so se nanašali na navedene seminarje, so znašali 3.572 tisoč tolarjev. Od tega zneska je bilo Upravni akademiji izplačano 519 tisoč tolarjev, kar predstavlja 15 odstotkov vseh izplačil za seminarje na temo novih predpisov.

<sup>19</sup> V strategiji so navedeni naslednji kriteriji: stopnja in smer izobrazbe, delovna uspešnost, delovne potrebe organa, delovno mesto, ki ga delavec zaseda, delovna doba na ministrstvu in število sklenjenih pogodb o izobraževanju oziroma delež zaposlenih v posamezni organizacijski enoti.

<sup>20</sup> Normativi porabe sredstev za izobraževanje in usposabljanje so določeni z internim načrtom. V načelu pa veljajo t. i. varčevalni ukrepi (primer: s strategijo je predvideno, da je plačilo stroškov šolnine možno samo z obvezno participacijo delavca v višini od 10 do 30 odstotkov).

<sup>21</sup> Ministrstvo je pojasnilo, da navedeni številki izkazujeta stanje v času podpisa pogodbe z Upravno akademijo, ne pa tudi kasnejših sprememb.

Iz opisanega je razvidno, da ministrstvo pri predstavitvi predpisov s svojega delovnega področja vključuje tudi zunanje izvajalce. Predstavitve predpisov posredujejo zaposleni znotraj ministrstva na podlagi sklenjenih avtorskih pogodb. Ministrstvu predlagamo, da omogoči izobraževanje zaposlenih na temo novih predpisov predvsem v okviru Upravne akademije in vključi zunanje izvajalce samo takrat, ko je to neizogibno. Predlagamo tudi, da ministrstvo preveri upravičenost sklepanja avtorskih pogodb z zaposlenimi znotraj ministrstva.<sup>22</sup>

Z revizijo smo ugotovili, da je možno proces usposabljanja javnih uslužbencev izvajati tudi stroškovno učinkoviteje. Kot primer dobre prakse izpostavljam organiziran brezplačen posvet Upravne akademije za javne uslužbence:

*Primer: Razprava o novi zakonodaji na področju urejanja prostora in graditve objektov*

1. 1. 2003 sta stopila v veljavo Zakon o graditvi objektov in Zakon o urejanju prostora, ki sta uvedla pomembne novosti. Zaradi navedenega sta Ministrstvo za okolje, prostor in energijo in Ministrstvo za notranje zadeve pristopila k brezplačni predstavitvi navedenih zakonov, ki je bila namenjena predstavnikom občin. Predstavitve je bila organizirana v okviru Upravne akademije januarja 2003. Predavatelji so bili funkcionarji in zaposleni na obeh ministrstvih.

*Primer: Seminar Celovita predstavitev novosti, ki jih prinaša Zakon o javnih uslužbencih*

Julija 2003 je Upravna akademija organizirala dva seminarja na temo Celovita predstavitev novosti, ki jih prinaša Zakon o javnih uslužbencih. Seminarja sta bila namenjena predstavitvi temeljnih določb Zakona o javnih uslužbencih, ki se nanašajo na uslužbenski sistem v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Seminar je bil organiziran posebej za občine in posebej za ministrstva in organe v njihovi sestavi, vladne službe in upravne enote. Kotizacija je bila simbolična in je znašala tisoč tolarjev na osebo (brez DDV). Izvajalec seminarja je bil državni sekretar na ministrstvu.

Slabost poslovanja ministrstva pri uporabi sredstev usposabljanja je, da ni izdelalo poročila oziroma analiz o opravljenih usposabljanjih, čeprav je takšen način poročanja določen tudi v njihovi strategiji. Prav tako ni ocenjevalo kvalitete preteklih seminarjev.

*Ministrstvo je v letu 2005 izdalo Usmeritve za pripravo predlogov za sklepanje pogodb za intelektualne storitve in podjemnih pogodb za fizične osebe<sup>23</sup>, s katerimi je določilo tudi obveznost preveritve lastnih kadrovskega zmogljivosti za izvedbo intelektualnih storitev, pisne utemeljitve izbora, določitev odgovorne osebe v notranji organizacijski enoti, ki predlaga intelektualno storitev in pripravi poročila o opravljenem delu. Če je izvajalec javni uslužbenec, je določeno, da se predloži dokazilo, da je bila storitev opravljena izven rednega delovnega časa.*

<sup>22</sup> Računsko sodišče je bilo v teku izvajanja revizije seznanjeno s sklepi, ki jih je vlada sprejela na 4. seji, 23. 12. 2004. Vlada je v njih določila pravila za sodelovanje vladnih funkcionarjev in javnih uslužbencev kot predavateljev na seminarjih, posvetih in podobnih oblikah usposabljanj.

<sup>23</sup> Št. 172-01-007-92/2005/1 z dne 28. 7. 2005.

### 2.1.2.7 Skupna ocena procesa ugotavljanja potreb in upravičenosti oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem

Presojali smo upravičenost oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem in se pri tem osredotočili na vprašanje, ali so bile storitve, ki so bile oddane, sploh potrebne, ali so bile oddane le tiste storitve, ki jih proračunski uporabniki iz različnih razlogov niso mogli sami opraviti ter ali so bile te oddaje ustrezno utemeljene.

V revidiranih ministrstvih in vladnih službah so v letu 2003 zunanjim izvajalcem oddajali zelo različne intelektualne storitve v skupni vrednosti 912.648 tisoč tolarjev.

Kot temeljni vzrok za oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem so vsi proračunski uporabniki, ki so bili vključeni v revizijo, navajali pomanjkanje specializiranih znanj in izkušenj zaposlenih za opravljanje posameznih nalog, v posameznih primerih pa tudi pomanjkanje časa zaradi preobremenitve s tekočimi nalogami, ki niso omogočile opraviti vseh načrtovanih nalog (na primer Sekretariat – storitve prevajanja, Urad za enake možnosti – priprava strokovnih gradiv). Storitve so bile v posameznih primerih oddane tudi zaradi zahtev predpisov (na primer cenitev vrednosti vozil, kontrola kakovosti letalskih prevozov pri Sekretariatu) ali pa zaradi potrebe po mnenjih neodvisnih zunanjih strokovnjakov, ki naj bi zagotovili višjo kakovost storitve zaradi specializiranih znanj ali izkušenj ter omogočili stroškovne prihranke ali pa zagotovili interdisciplinarno obravnavo področja (na primer Ministrstvo za finance – analize učinkov davčnih sprememb, pravna svetovanja ob privatizaciji državnih podjetij in druge ocene neodvisnih strokovnjakov, Ministrstvo za notranje zadeve – ekspertno svetovanje pri pripravi predpisov).

Menimo, da v ministrstvih in vladnih službah v praksi še ni zaživelo celoletno načrtovanje in spremljanje izvajanja nalog zaposlenih, zato odločitve o tem, da se neka storitev odda, ker zaposleni nima dovolj časa, temeljijo predvsem na oceni trenutnega stanja lastnih zmogljivosti in ne na podlagi ustrezne in celovite analize obremenjenosti in zahtevnosti del zaposlenih ter na terminskih načrtih delovanja, ki bi bili pripravljene za posamezne ključne aktivnosti. Zato obstaja tveganje, da so v nekaterih primerih v ministrstvih in vladnih službah oddali tudi dela, ki bi jih lahko izvedli sami.

Pri večini proračunskih uporabnikov smo ugotovili, da predlagatelji potrebe po oddaji storitev zunanjim izvajalcem oddajo storitev načrtujejo že pri pripravi finančnega načrta (Ministrstvo za finance, Sekretariat), v okviru letnih načrtov in programov dela (Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za enake možnosti, Sekretariat, Protokol) in v sklopu priprave pobud za oddajo naročil malih vrednosti. K utemeljitvi upravičenosti oddaje storitev proračunske uporabnike (z izjemo Urada za enake možnosti) zavezujejo notranji akti, ki določajo postopek ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah in njihove oddaje (na primer Protokol), pri drugih uporabnikih pa so presplošni in zaposlene zavezujejo le k temu, da pri oddaji naročil ravnajo kot dober gospodar, natančnejših navodil za delovanje pa ne opredeljujejo (na primer Sekretariat). V nobenem primeru pa v navodilih ni opredeljeno, kako je potrebno potrebe po intelektualnih storitvah utemeljiti tudi z vidika smotrnosti poslovanja.

Menimo, da bi natančno definirani postopek ugotavljanja posameznih potreb ministrstev in vladnih služb<sup>24</sup> omogočal ugotavljanje potreb po zunanjih izvajalcih in s tem opravičil končno odločitev o oddaji

---

<sup>24</sup> Razmejitev ciljev in aktivnosti, določitev virov financiranja, uporaba lastnih in zunanjih izvajalcev posameznih nalog bi morale izhajati iz letnega finančnega načrta.



intelektualnih storitev.<sup>25</sup> Zmanjševal bi tudi tveganje, da bi bila proračunska sredstva za izvedbo posameznega poslovnega dogodka porabljena nepravilno in nesmotrno, oziroma tveganje, da bi oddali dela, ki bi jih lahko sami izvedli, torej neupravičeno. S tem bi bili dani tudi pogoji za učinkovit nadzor nad delom zaposlenih in nad porabo proračunskih sredstev.

Oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem so v ministrstvih in vladnih službah večinoma utemeljevali, vendar pri tem niso bili vedno dosledni. Tako je bilo kar nekaj intelektualnih storitev oddanih brez ustrezno dokumentirane utemeljitve (primer Sekretariat, Ministrstvo za finance). Pri pregledu dokumentiranih utemeljitev smo ugotovili, da so bile intelektualne storitve v večini primerov oddane upravičeno, v nekaterih primerih pa so bile utemeljitve preveč pomanjkljive (Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance), da bi bilo iz njih mogoče razbrati in potrditi upravičenost njihove oddaje.

Kot najboljše primere utemeljitev potreb po intelektualnih storitvah pri proračunskem uporabniku, ki jih lahko priporočamo kot dobro prakso, smo ocenili utemeljitve storitev oziroma projektov, ki so bili financirani iz sredstev donacij Evropske unije ali iz tujih kreditov (primer Ministrstvo za finance). Iz njihovih utemeljitev je bilo razvidno, za katere cilje poslovanja je proračunski uporabnik storitve potreboval, kakšni so bili pričakovani rezultati izvedenih storitev in kje oziroma v kakšne namene naj bi se ti uporabili. Ministrstvom in vladnim službam priporočamo, da tak način utemeljitev navajajo tudi pri vseh drugih projektih oziroma oddanih storitvah.

Ocenjujemo, da bi se sistem naročanja prevajalskih storitev v državni upravi lahko še izboljšal, če bi vsi naročniki teh storitev prevajalski službi Sekretariata vnaprej in pravočasno predložili okvirne potrebe po prevajalskih storitvah za čim daljše obdobje, kar bi omogočilo njihovo lažje načrtovanje in presojo potreb po zunanjih strokovnjakih (na primer Sekretariata). S tem bi prevajalski službi omogočili optimalno izkoriščenost njenih zmogljivosti in prihranek sredstev za prevajanje.

Glede izobraževanje in usposabljanje zaposlenih smo ocenili, da je ključna pomanjkljivost v procesu ugotavljanja potreb po izobraževanju in usposabljanju zaposlenih v ministrstvih in vladnih službah odsotnost sistematičnega načrtovanja in dolgoročne strategije, ki bi določala prednosti, standarde in cilje usposabljanja, saj pri ugotavljanju potreb po storitvah izobraževanja in usposabljanja pretežno prevladuje tradicionalni pristop, pri katerem načrtovanje temelji predvsem na potrebah zaposlenih ali na potrebah zaradi sprememb v zakonodaji in ne na celoviti analizi potreb po znanjih na različnih ravneh delovanja ministrstev in vladnih služb. Načrtovanje usposabljanja je tako pretežno kratkoročno, višina sredstev pa je eno pomembnejših meril za napotitev delavcev na usposabljanje.

Po našem mnenju je vključevanje zaposlenih v načrtovanje izobraževanja in usposabljanja koristno, saj so na ta način zaposleni za izobraževanje bolj motivirani. Ni pa dobro, če je ugotavljanje potreb v celoti prepuščeno posamezniku, ker se na ta način lahko zanemarjajo potrebe institucije, v katerih se odvija delo, zaradi česar obstaja tveganje, da se zaposleni izobražujejo ali usposabljujejo za področja in vsebine, ki za proračunskega uporabnika niso najpomembnejše. To lahko privede do neupravičenih potreb po oddajanju intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem.

---

<sup>25</sup> Storitve je upravičeno oddana, kadar je bila oddana zunanjemu izvajalcu zato, ker je ministrstvo ni zmoglo samo izvesti, ali pa je bilo to smotrnejše kot lastna izvedba.

Pomanjkljivost obstoječega načina urejanja izobraževanja in usposabljanja za zaposlene je tudi v tem, da se od vodij ne zahteva temeljita analiza potreb po usposabljanju, kadrovski strokovnjaki pa niso spodbujeni za iskanje vsebinsko ustreznih in stroškovno učinkovitih izobraževalnih programov. Učinkov izobraževanja in usposabljanja posameznikov na kakovost njihovega dela in njegove organizacijske enote revidirani proračunski uporabniki ne spremljajo. Kvaliteto izvedenih seminarjev le redko ocenjujejo ali pa sploh ne, s tem pa ne pridobivajo pomembnih informacij o kvaliteti posameznih izvajalcev in njihovih programov, kar bi omogočilo učinkovitejše načrtovanje izobraževanja v prihodnosti.

Proces usposabljanja javnih uslužbencev v posameznih primerih je mogoče izvajati tudi stroškovno učinkoviteje kot z oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Kot primer dobre prakse izpostavljam organizirani brezplačni posvet Upravne akademije za javne uslužbence (primer Ministrstva za notranje zadeve).

Menimo, da pri revidiranih proračunskih uporabnikih še obstajajo neizkoriščene možnosti izboljšanja tako procesa ugotavljanja potreb, kot tudi procesa oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, ki bi, ob upoštevanju priporočil, ki jih dajemo v točki 4, lahko postali še učinkovitejši.

## 2.2 Proces oddaje intelektualnih storitev

V reviziji smo preverili, ali so v ministrstvih in vladnih službah v primerih oddaje intelektualnih storitev ravnali pravilno in so v vseh primerih uporabili pravilno vrsto postopka oddaje javnih naročil ter zagotovili učinkovito uporabo proračunskih sredstev.

Način oddaje javnega naročila je odvisen od predmeta in vrednosti javnega naročila. Odprti postopek je tisti način oddaje, ki zagotavlja največjo konkurenco med ponudniki, zato je pomembno, da se tak način oddaje uporabi kar največkrat in s tem zagotovi gospodarno in učinkovito uporabo proračunskih sredstev. Za uspešnost razpisa mora naročnik natančno opredeliti razpisne pogoje in merila za izbiro najugodnejše ponudbe. Čim večje je število ponudnikov, tem večja je tudi možnost, da se doseže ugodnejša cena in boljše kakovost. Zato mora vsak naročnik skrbeti, da z načinom oddaje naročila ne omejuje konkurence.

Ko naročnik izbere najugodnejšega izvajalca in z njim sklene pogodbo, mora natančno določiti predmet pogodbe, da bi bile naloge in cilji sklenitve pogodbe natančno razvidni. Če predmet pogodbe ni natančno določen, obstaja večje tveganje, da storitev ni opravljena v skladu s pričakovanji naročnika.

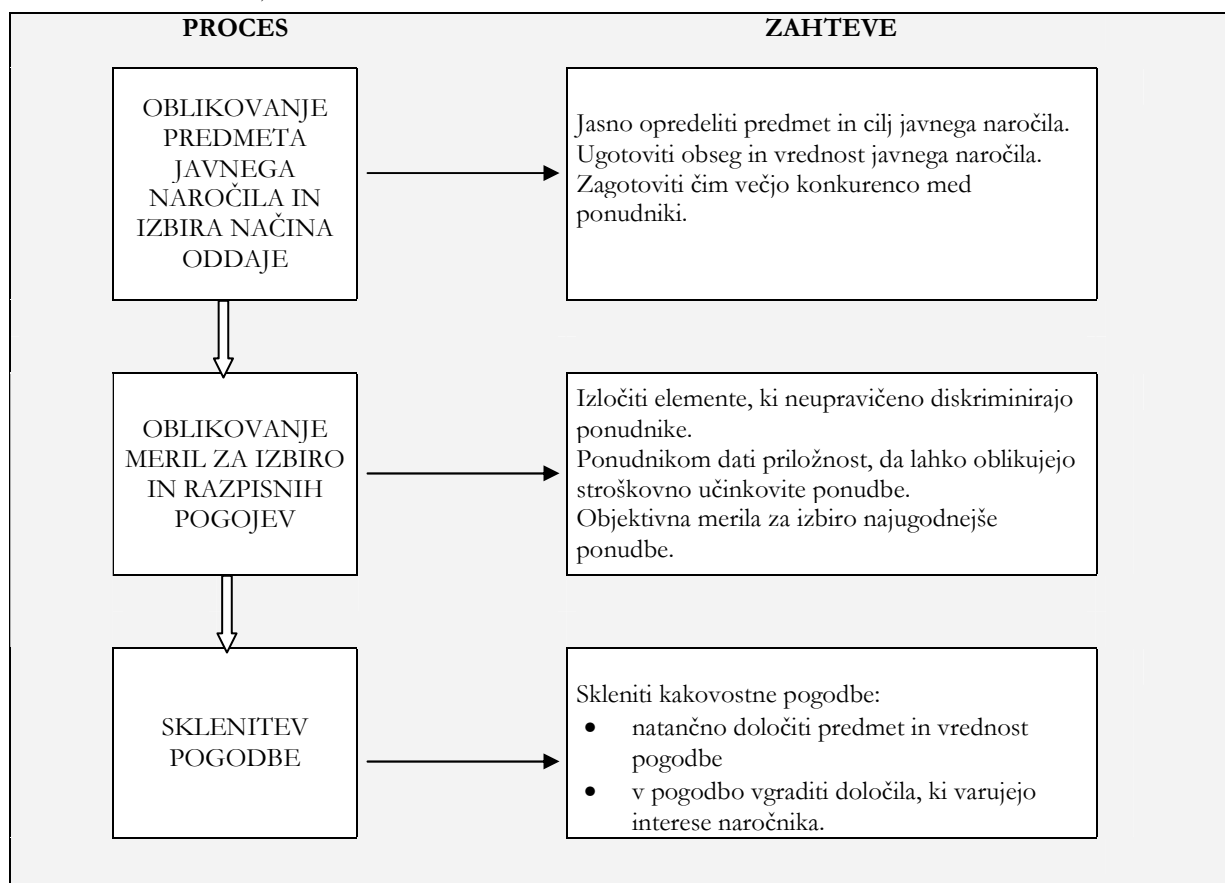
Proračunski uporabniki morajo poleg pravilnosti postopkov spodbujati tudi gospodarnost in učinkovitost v postopkih oddaje javnih naročil. Za to je potrebno dobro razumevanje trga storitev, ki jih naročajo. Ministrstva in vladne službe se morajo obnašati kot gospodarni kupec, s ponudniki se morajo pogajati o vseh elementih cene, o kakovostni ravni storitve in o roku izvedbe storitve. Če imajo zaposleni, ki te naloge opravljajo, ustrezna znanja in veščine, lahko dosežejo ugodnejše pogodbene pogoje, kot so na trgu. Zato morajo pred oddajo javnega naročila dobro proučiti vse možnosti za pridobitev stroškovno najučinkovitejše ponudbe.

V pogodbi morajo biti določila, ki varujejo interese naročnika. Svoje interese za kvalitetno in pravočasno izpolnitev pogodbenih obveznosti ter utrditev pogodbene discipline med trajanjem pogodbenega razmerja lahko naročnik zavaruje, če v pogodbi določi pogodbeno kazen in odškodnino za primer, če izvajalec ne bi

izpolnjeval svojih obveznost. Prednost pogodbene kazni je tudi v tem, da je odškodnina že vnaprej določena, če izvajalec ne bi izpolnil pogodbene obveznosti; s tem bi se olajšal naročnikov položaj, saj mu v primeru tožbe ne bi bilo treba dokazovati izvajalčeve odškodninske odgovornosti, pač pa bi dokazoval le zapadlost pogodbene kazni.

Proces oddaje intelektualnih storitev je predstavljen na sliki 11.

Slika 11: Proces oddaje intelektualnih storitev



## 2.2.1 Sekretariat

Na Sekretariatu so le prevajalske storitve presegle vrednost, določeno v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2003 in 2004<sup>26</sup> (10 milijonov tolarjev brez davka na dodano vrednost), po katerem bi bilo potrebno izvesti celovito javno naročilo. Vse ostale intelektualne storitve pa so bile pod to vrednostjo in bi jih lahko glede na njihovo vrednost oddali po postopkih za naročila male vrednosti in v tem kontekstu tudi preverili cene in usposobljenost ponudnikov na trgu.

<sup>26</sup> Uradni list RS, št. 118/02, 63/03, 121/03.

*Prevajalske storitve*

Vloga službe za prevajanje in lektoriranje, ki zagotavlja prevajalske storitve za ministrstva, urad predsednika vlade in vladne službe je, da izbere ekonomsko najugodnejše izvajalce in da zagotavlja kakovost vseh prevodov, ki se naročajo prek njih tako, da jih preverijo, preden jih posredujejo naročnikom. V letu 2003 je imela v izvrševanju 35 pogodb, ki so bile večinoma sklenjene že v letu 2001. Za vse prevajalske storitve skupaj je bilo v tem letu izplačanih 265 milijonov tolarjev. Stroški prevajanja bremenijo naročnike, Sekretariat pa bremenijo le tisti stroški, ki se nanašajo na prevajanje za lastne potrebe (3.777 tisoč tolarjev).

Na Sekretariatu so pogodbe z izvajalci sklenili neposredno na podlagi dotedanjih izkušenj. V vseh pogodbah so se dogovorili za cene po veljavnem ceniku Društva znanstvenih in tehniških prevajalcev Slovenije (v nadaljevanju: DZTPS). V pogodbah ni določeno, da bi bili možni tudi količinski popusti, čeprav so jih nekateri izvajalci priznavali, kadar je služba, če je šlo za obsežnejše gradivo, pozvala več ponudnikov, da predložijo svoje ponudbe.

Ocenili smo, da obstaja tveganje, da se služba z izvajalci ni dogovorila za najugodnejše cene ob zahtevani kakovosti storitev, saj se ni dogovorila za popuste na kumulativni obseg ali ponovno naročanje. Da bi preverili svojo domnevo, smo od enega izmed proračunskih uporabnikov, ki je v letu 2001 izvedel javni razpis za prevajanje predpisov Evropske skupnosti in Republike Slovenije in je imel v ta namen za leto 2003 načrtovanih 180 milijonov tolarjev sredstev, pridobili podatek o cenah prevodov, za katere so se dogovorili s svojimi pogodbenimi izvajalci. Primerjali smo ceno prevoda standardne strani<sup>27</sup>, in sicer tako za prevod iz angleškega v slovenski jezik kot tudi za prevod iz slovenskega v angleški jezik, s cenami po veljavnem ceniku DZTPS. Ugotovili smo, da je bila cena v obeh primerih za 11 odstotkov nižja od cene, navede v ceniku DZTPS; to je potrdilo našo domnevo, da je mogoče kot velik kupec doseči nižjo ceno, kot je na trgu.

Sekretariat je prevajalske storitve oddal neposredno in ne kot celovito javno naročilo na podlagi ustreznega postopka v skladu z zakonom o javnih naročilih, s katerim bi spodbudil konkurenco med ponudniki, zato ni izrabil priložnosti za bolj smotrno porabo sredstev, saj bi kot velik kupec zelo verjetno lahko dosegel količinski popust zaradi večjega obsega dela ali ponavljajočih se naročil storitev.

*V letu 2003 je na podlagi pooblastil javni razpis izvedel Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije, vendar je bil postopek ustanovljen zaradi ugodno rešenih revizijskih zahtevkov.*

*Druge intelektualne storitve*

Sekretariat je imel za naročila male vrednosti predpisan postopek oddaje naročil z Navodili za oddajo javnih naročil male vrednosti iz leta 2001 (v nadaljevanju: navodilo). V vseh primerih na Sekretariatu niso upoštevali navodila, ki obvezuje naročnika, da mora na primeren način, ki ustreza naravi predmeta naročila, preveriti ceno in usposobljenost ponudnika, npr. z zbiranjem več ponudb, s pridobitvijo predračuna, po telefonu ali drugače. Dejansko so preverjali cene z zbiranjem ponudb pred oddajo naročila za oblikovno rešitev zunanje podobe letala v znesku 1.937 tisoč tolarjev in pred oddajo ceno vozila v znesku 117 tisoč tolarjev. Cen niso preverjali pred nabavo računalniškega programa v znesku 139 tisoč tolarjev, ker so ugotovili, da na trgu ne obstaja več ponudnikov. Dokazov o tem niso predložili, postopka oddaje pa niso dokumentirali. Prav tako niso dokumentirali postopka oddaje kontroliranja kakovosti v znesku 981 tisoč tolarjev. Med izvajanjem revizije so na Sekretariatu pojasnili, da so k ponudbi pozvali tri izvajalce za kontroliranje kakovosti službe za letalske prevoze, prejeli pa so le eno ponudbo, vendar ne postopka ne ponudbe nimajo dokumentirane.

<sup>27</sup> Standardna stran pomeni 1.500 računalniških znakov brez presledkov.

Glede storitev izobraževanja in usposabljanja smo ugotovili, da na Sekretariatu ne preverjajo, ali je na trgu več izvajalcev za posamezne vsebine seminarjev, in ne opravljajo primerjalne analize med izvajalci seminarjev, kadar je to mogoče, da bi izbrali ekonomsko najugodnejšega izvajalca. Iz preglednice vseh seminarjev, ki so se jih udeležili zaposleni na Sekretariatu, smo ugotovili, da je bilo nekaj seminarjev brezplačnih ali po zelo nizki ceni, ker so jih organizirala za posamezna področja pristojna ministrstva v sodelovanju z Upravno akademijo.

Preverjali smo tudi, kdo na Sekretariatu je odgovoren za kakovost pogodb, in presojali njihovo kakovost. Navodilo za finančno poslovanje Sekretariata določa, da pogodbe o delu in avtorske pogodbe pripravlja Služba za kadrovske zadeve v sodelovanju s strokovnimi službami Sekretariata, na katere se nanaša vsebina pogodbe. Za pogodbe o prevajanju pa je odgovorna služba za prevajanje.

Za presojo kakovosti pogodb smo na vzorcu pogodb ugotavljali, ali imajo

- natančno določeno ceno in predmet pogodbe,
- natančno določen rok izvedbe,
- predvideno pogodbeno kazen in odškodnino, če ne bi bila izpolnjena pogodbeno določila.

Pregledali smo vseh osem avtorskih pogodb in pogodb o delu, ki jih je Sekretariat sklenil v letu 2003. Rezultati so razvidni iz tabele 2.

Predstavljamo dve pogodbi, v katerih predmet ni bil natančno določen:

- iz pogodbe o delu, sklenjene s predsednikom sveta za socialno varnost, ni razvidno, kakšni so pričakovani rezultati dela in roki opravljenega dela,
- iz pogodbe o delu za kontrolo kakovosti letalske službe je razvidno le, da naj bi izvajalec opravljal kontrolo kakovosti dela službe za letalske prevoze; ta naj bi obsegala tedenski pregled dokumentacije letala in službe ter obveznost občasnega spremljanja zanesljivosti delovanja navigacijskih sistemov. Po naši oceni je to pomanjkljivo navedeno glede na to, kaj vse naj bi zajemal sistem zagotavljanja kakovosti, predpisan v zakonu o letalstvu oziroma priločniku o kvaliteti.

Tabela 2: Določila v avtorskih pogodbah in pogodbah o delu

|  | Natančno določen predmet pogodbe | Natančno določen izvedbeni rok | Določena pogodbeno kazen, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil |
|--|----------------------------------|--------------------------------|--|
| Pogodba določilo vsebuje                                 | 6                                | 6                              | 0  |
| Pogodba določilo vsebuje, vendar ni natančno opredeljeno | 2                                | 0                              | 0  |
| Pogodba določila ne vsebuje                              | 0                                | 2                              | 8  |

Vir: pogodbe Sekretariata za leto 2003.

V nobeni od pregledanih pogodb ni bilo navedeno določilo o pogodbeni kazni, če izvajalec ne izpolni pogodbenih obveznosti v roku ali primerni kakovosti. To velja tudi za vseh 35 pogodb o prevajanju, ki so bile sklenjene v letu 2001 za nedoločen čas. Za primerjavo smo pridobili vzorec pogodb o prevajanju, ki jih je sklenila Služba Vlade RS za evropske zadeve. Ugotovili smo, da so v vse pogodbe vgradili določilo

glede pravice do pogodbene kazni, če izvajalec izdelka ne bi dostavil pravočasno. Pogodbena kazen zaračunajo v višini 0,5 odstotka vrednosti konkretnega naročila za dan zamude, ki pa skupaj ne sme preseči 10 odstotkov pogodbene vrednosti.

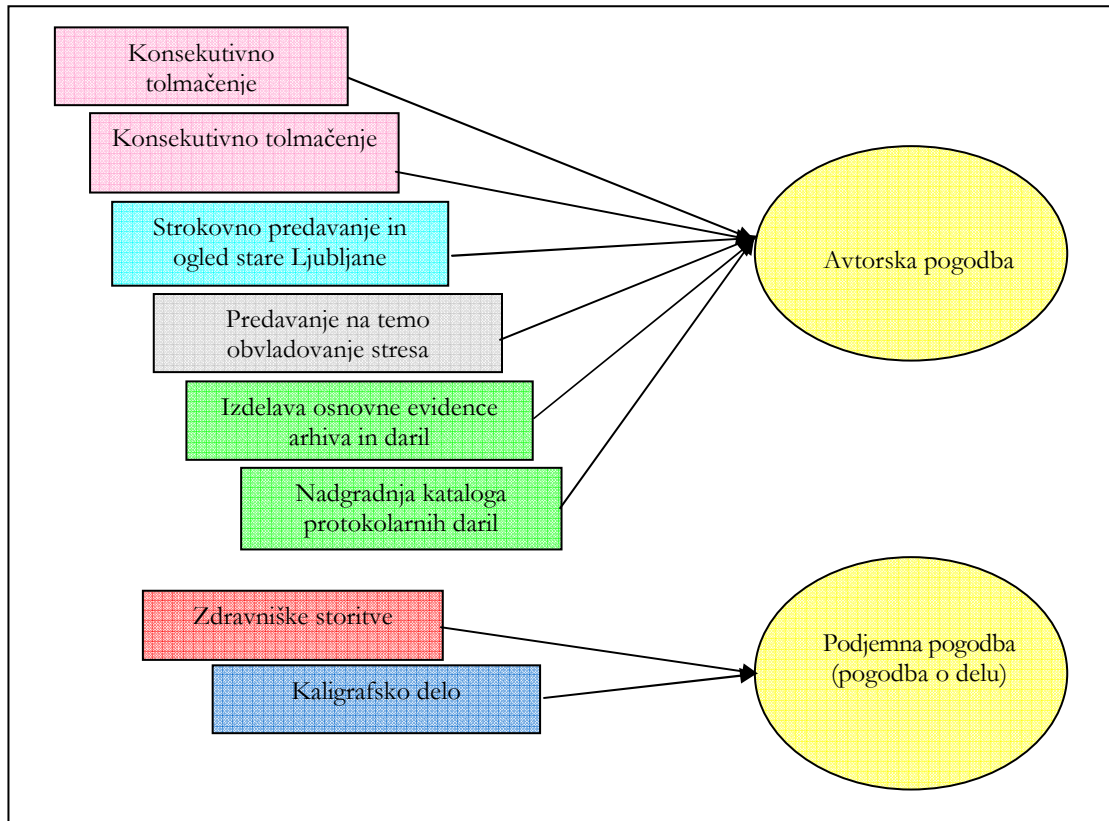
Ocenjujemo, da bi na Sekretariatu lahko izboljšali proces javnega naročanja intelektualnih storitev, če bi zagotovili dosledno dokumentiranje postopkov izbire ponudb, tudi ko gre za naročila male vrednosti, in s tem omogočili vodstvu učinkovit nadzor nad izbiro najugodnejših ponudnikov. Prav tako ocenjujemo, da bi bilo za izboljšanje procesa oddaje javnih naročil koristno, če bi Sekretariat za vsa javna naročila pridobil ažurne in zanesljive informacije o cenah na trgu in o cenah, ki jih dosegajo drugi proračunski uporabniki, da bi lahko v pogajanjih dosegal dobre pogodbene pogoje. Sekretariat bi moral s pogodbo natančneje določiti predmet pogodbe, da bi bile iz nje natančno razvidne naloge in cilj sklenitve pogodbe. Sekretariat tudi ni zaščitil svojih interesov med trajanjem pogodbenega razmerja, ker v pogodbi ni predvidel pogodbene kazni in odškodnine, če pogodbeno določila ne bi bila izpolnjena.

### **2.2.2 Protokol**

Na Protokolu so že v letu 2002 oddali za več kot 15 milijonov tolarjev prevajalskih storitev, zato bi pričakovali, da so že na začetku leta 2003 pristopili k celoviti oddaji prevajalskih storitev z javnim razpisom. Ugotovili smo, da je Protokol tudi v letu 2003 storitve prevajanja oddajal neposredno, z naročilnicami in ne kot celovito javno naročilo, pri čemer pa skupni obseg teh storitev v letu 2003 ni presegel 10 milijonov tolarjev. Storitve se v večini primerov nanašajo na ustno prevajanje ali na kombinacijo ustnega prevajanja s pisnim, pri čemer ne gre zgolj za en jezik, temveč za več jezikov.

Na Protokolu so pojasnili, da prevajalce izbirajo na podlagi izkušenj, saj vsakega prevajalca po izvedbi storitve tudi ocenijo. Menijo, da niso velik naročnik ter da gre za razmeroma majhen obseg prevajalskih storitev. V letu 2003 je Protokol pooblastil Servis skupnih služb Vlade Republike Slovenije, da izvede javni razpis tudi za njihove potrebe. Ugotovili smo, da je Servis skupnih služb razpis objavil, a je bil postopek razveljavljen zaradi ugodno rešenih revizijskih zahtevkov. Javni razpis je bil nato ponovljen, vendar pa so zaradi težav pri izvajanju razpisa iz razpisne dokumentacije izključili simultano in konsektivno prevajanje, ki pa je prav za Protokol najpomembnejše.

Slika 12: Intelektualne storitve po vrstah pogodb, sklenjenih v letu 2003



Vrednost vseh ostalih intelektualnih storitev na Protokolu ni presegala 10.000 tisoč tolarjev, zato bi morali ob izboru najugodnejše ponudbe v skladu z internim predpisom za naročila male vrednosti na ustrezen način preveriti cene in konkurenčnost ponudb ter za vsako naročilo izbrati najugodnejšo ponudbo. Protokol je samo v enem primeru zbiral ponudbe pred oddajo storitve, v ostalih primerih pa je sodeloval z že preverjenimi posamezniki in je storitve oddal, ne da bi zbiral ponudbe in dokumentiral postopke oddaje.

Na Protokolu so pojasnili, da je narava njihovega dela taka, da mora biti izvedeno brez napak, zato sodelujejo s posamezniki, s katerimi že imajo pozitivne izkušnje. Poleg tega se velikokrat zgodi, da ima posamezen gostitelj izrecno željo po npr. določenem tolmaču in to skušajo tudi upoštevati. Tako so ravnali tudi pri izbiri zdravnika, ki že od leta 1995 sodeluje s protokolom (na priporočilo Kliničnega centra Ljubljana). Za strokovno predavanje in ogled stare Ljubljane so prav tako najeli strokovnjaka s tega področja, s katerim že dalj časa sodelujejo. Na podlagi priporočil oziroma poznavanja posameznika, ki je že delal na področju, ki je bilo predmet pogodbe, so brez zbiranja ponudb sklenili tudi avtorsko pogodbo za izdelavo računalniških programov. Pojasnili so, da so v vseh primerih preverjali, da cene storitev niso presegale običajnih cen, zato so opravljali analize cen na trgu. Tako pri storitvah tolmačenja in prevajanja cene niso presegle cen, ki sta jih priporočala Združenje konferenčnih tolmačev Slovenije in DZTPS. Cena za strokovno predavanje in ogled stare Ljubljane je bila določena v skladu z veljavnim Cenikom turističnih vodstev za 2003, ki ga je izdal Zavod za turizem Ljubljana. Za opravljanje zdravniških storitev imajo z

izbranim zdravnikom sklenjeno podjemno pogodbo, po kateri je cena urne postavke nižja od tiste, ki jo določa veljavni Pravilnik o zdravniški tarifi<sup>28</sup>, poleg tega pa pravilnik določa tudi posebne dodatke, ki jih pogodba ne vsebuje (dodatek za uporabo tujega jezika, za delo v popoldanskem času ali ob dela prostih dnevih). Le za kaligrafske storitve je protokol izbral med pridobljenima dvema ponudbama in v skladu z navodili izbral najcenejšo.

Našteli so tudi nekaj primerov, ko so se s pogajanjem dogovorili za nižjo ceno, kot je bila sprva ponujena. Kot primer so navedli izdelavo računalniškega kataloga, za katerega so naredili raziskavo tržišča in ugotovili, da je cena na trgu 1.500 tisoč tolarjev, s pogajanjem pa so sklenili posel za 250 tisoč tolarjev.

Za presojo kakovosti pogodb smo pri vseh šestih avtorskih pogodbah in dveh pogodbah o delu, ki jih je sklenil Protokol za intelektualne storitve, ugotavljali, ali imajo natančno določen predmet pogodbe in vrednost (cene), natančno določen rok izvedbe, dobave ter pogodbeno kazen in odškodnino, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil.

Tabela 3: Pogodbena določila v avtorskih pogodbah in pogodbah o delu

|  | Natančno določen predmet pogodbe ter vrednost (cena) | Natančno določena dobavni in izvedbeni rok | Določena pogodbena kazen, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil |
|--|--|--|--|
| Pogodba določilo vsebuje                                 | 2  | 2  | 0  |
| Pogodba določilo vsebuje, vendar ni natančno opredeljeno | 6  | 6  | 2  |
| Pogodba določila ne vsebuje                              | 0  | 0  | 6  |
| <b>Skupaj</b>  | <b>8</b>   | <b>8</b>                                   | <b>8</b>   |

Vir: pogodbe Protokola za leto 2003.

Ugotovili smo, da je v posameznih avtorskih pogodbah premalo natančno določen predmet pogodbe in rok, do kdaj mora biti storitev opravljena. V vseh avtorskih pogodbah običajno manjka določilo o pogodbeni kazni, če izvajalec ne izpolni pogodbenih obveznosti.

*Na protokolu so pojasnili, da so bile sklenjene pogodbe tipske<sup>29</sup>, v njih pa ni navedene pogodbene kazni, temveč določilo, da podjemnik odgovarja za napake izvršenega posla po določbah 633. do 640. člena Obligacijskega zakonika<sup>30</sup> (odgovornost za napake) in da za vse drugo, kar ni določeno s pogodbo, veljajo določila 619. do 648. člena Obligacijskega zakonika (splošne določbe podjemne pogodbe). Po mnenju Protokola obstaja možnost pogodbene kazni tudi na njihovi strani zaradi odpovedi dogodka, zato ocenjujejo, da v vseh primerih to določilo ne bi bilo v njihovem interesu.*

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 54/95, 57/98 in 43/02.

<sup>29</sup> Obrazec DZS št. 0,72 za avtorske in obrazec št. 5,100 za podjemne pogodbe.

<sup>30</sup> Uradni list RS, št. 83/01.



Ocenjujemo, da bi Protokol lahko še izboljšal proces javnega naročanja intelektualnih storitev male vrednosti, če bi prevajalske storitve oddajal kot celovito javno naročilo na podlagi ustreznega postopka v skladu z Zakonom o javnih naročilih<sup>31</sup> (v nadaljevanju: ZJN-1) in ne neposredno. Po našem mnenju ni zagotovil javnosti postopka, s tem pa tudi ni bila zagotovljena konkurenca med ponudniki.

Protokol mora zagotoviti dosledno dokumentiranje postopkov izbire ponudb in s tem omogočiti vodstvu učinkovit nadzor nad izbiro najugodnejših ponudnikov. Če bi v proces oddaje naročil poleg analize cen in pogajanj vključil še zbiranje ponudb, bi s tem zagotovil konkurenco med ponudniki. Svoje interese med trajanjem pogodbenega razmerja bi lahko tudi bolje zaščitil, če bi v pogodbi določil pogodbeno kazen in odškodnino, če bi prišlo do neizpolnjevanja pogodbenih določil.

### 2.2.3 Urad za enake možnosti

Pri izbiri načina oddaje naročil je Urad za enake možnosti upošteval ocenjeno vrednost intelektualne storitve. Izvajal je le postopke, ki so predpisani za naročila male vrednosti, saj nobena intelektualna storitev ni presegla meje 10 milijonov tolarjev, zato javni razpis v nobenem primeru ni bil potreben. Storitve prevajanja so oddajali na dva načina. Kadar je bil tekst prevajanja zahtevnejši, je Urad za enake možnosti naročilo oddal službi, pristojni za prevajanje v okviru Sekretariata. Kadar so bili teksti enostavnejši, so jih prevedli sami zaposleni, v treh primerih pa so jih prevedli s pomočjo študenta. Pojasnili so, da so se za študenta odločili zato, ker je bila njegova cena nižja od cen, ki so jih v istem obdobju zaračunavali prevajalci pristojne službe pri Sekretariatu.

V ostalih petih primerih oddaje intelektualnih storitev, ko je Urad za enake možnosti sklenil neposredne avtorske pogodbe, je le v enem primeru opravil poizvedovanje pri več ponudnikih, v treh primerih pa je izvajalce izbral v skladu z navodili Evropske komisije in v enem primeru (pisni prispevki s področja enakih možnosti) zgolj z utemeljitvijo, da ima izvajalec posebne strokovne reference.

Za presojo kakovosti pogodb (določitev predmeta pogodbe, cene in roka izvedbe storitve ter obstoj pogodbene kazni) smo pregledali vseh pet avtorskih pogodb, ki jih je Urad za enake možnosti sklenil v letu 2003, rezultati pa so razvidni iz tabele 4.

---

<sup>31</sup> Uradni list RS, št. 36/04.

Tabela 4: Pogodbena določila v avtorskih pogodbah

|   | <b>Natančno določen<br/>predmet pogodbe<br/>ter vrednost (cena)</b> | <b>Natančno<br/>določen<br/>izvedbeni rok</b> | <b>Določena pogodbena kazen,<br/>če bi prišlo do neizpolnjevanja<br/>pogodbenih določil</b> |
|---|---|---|---|
| Pogodba določilo vsebuje                                    | 5   | 0   | 0   |
| Pogodba določilo vsebuje,<br>vendar ni natančno opredeljeno | 0   | 0   | 0   |
| Pogodba določila ne vsebuje                                 | 0   | 5   | 5   |

Vir: pogodbe Urada za enake možnosti za leto 2003.

Menimo, da je Urad pri oddaji naročil ravnal v skladu z internim predpisom za naročila male vrednosti, ki določa, da mora naročnik pred oddajo naročila pridobiti podatke o ceni od najmanj dveh ponudnikov, ni pa primerjal enake vrste storitev glede zahtevnosti gradiva in kakovosti izvedbe, zato so cene neprimerljive. Ugotovili smo tudi, da na Uradu za enake možnosti praviloma uporabljajo tipske pogodbe, v katerih ni določena pogodbena kazen in odškodnina za primer neizpolnjevanja pogodbenih določil. Ocenjujemo, da bi Urad za enake možnosti lahko še bolj zaščitil svoje interese med trajanjem pogodbenega razmerja, če bi v pogodbi določil pogodbeno kazen in odškodnino ob neizpolnjevanju pogodbenih določil.

## 2.2.4 Urad za verske skupnosti

Urad za verske skupnosti je na podlagi ocenjene vrednosti javnega naročila, ki ni presegala vrednosti, za katero je potreben javni razpis, oddal naročilo na podlagi postopka oddaje naročila male vrednosti. Urad za verske skupnosti je k ponudbi pozval štiri institucije. Na povabilo k oddaji ponudbe so se odzvali trije ponudniki. Iz pobude za oddajo naročila in povabila k oddaji ponudbe je bilo razvidno, da je naročnik navedel merila za izbiro (opredelitev naloge, dinamiko plačila, oceno stroškov, rok izdelave in oceno pričakovane pomoči Urada za verske skupnosti), ni pa navedel načina uporabe meril pri ocenjevanju ponudb. Iz zapisnika komisije<sup>32</sup> je razvidno, da je naročnik izbral cenovno najnižjo ponudbo. V pogodbi, ki jo je Urad za verske skupnosti sklenil z izbranim ponudnikom, je bil določen predmet pogodbe in rok za izvedbo, nista pa bili določeni pogodbena kazen in odškodnina, če pogodbene obveznosti ne bi bile izpolnjene.

Iz navedenega ravnanja izhaja, da je naročnik izbral pravilno vrsto postopka za izbiro najugodnejšega ponudnika, menimo pa, da ni ravnal smotrno, ker ni vnaprej natančno opredelil načina uporabe meril za izbiro najugodnejšega izvajalca. Ker merila niso bila ovrednotena in ni bil vnaprej določen vrstni red meril po pomembnosti, ponudniki niso vedeli, katero je tisto merilo, ki bi najbolj prispevalo k višji uvrstitvi na ocenjevalni lestvici, zato tudi niso imeli zadostnih informacij, da bi lahko pripravili stroškovno najučinkovitejšo ponudbo glede na merila.

<sup>32</sup> Št. 080703-776 z dne 28. 5. 2003.

Ko smo presojali kakovost sklenjene pogodbe, smo ugotovili, da so bili predmet pogodbe in obveznosti izvajalca opredeljeni, medtem ko pogodba ni vsebovala določila o zavarovanju izpolnitve izvajalčevih pogodbenih obveznosti.

### 2.2.5 Ministrstvo za finance

Ko smo na ministrstvu ugotavljali, ali je v vseh primerih izbralo pravilno vrsto postopka oddaje javnih naročil, smo iz pregleda izločili tiste intelektualne storitve, ki niso bile predmet javnega naročanja po ZJN-1, ker so zanje veljala drugačna pravila naročanja in so bile dodeljene po mednarodnih sporazumih; to so bile intelektualne storitve, financirane iz sredstev Phare in Ispa ter iz kredita Svetovne banke. Prav tako tudi nismo preverjali pravilnosti postopkov oddaje intelektualnih storitev, ki so bile oddane pred letom 2003, čeprav so se pogodbe v revidiranem letu še izvajale. Skupaj smo preverili 12 postopkov oddaje intelektualnih storitev.

Od 12 pregledanih pogodb za intelektualne storitve je pogodbeno vrednost storitve le v enem primeru presegala mejno vrednost, nad katero je treba izvesti javni razpis, za kar je pristojna finančna služba, ker v ministrstvu ne obstaja posebna organizacijska enota za nabavo blaga in storitev.

*Primer: Postopek oddaje storitev svetovanja in posredovanja letala v zakup*

Storitev svetovanja in posredovanja letala v zakup v znesku 386.012 ameriških dolarjev je bila oddana s postopkom s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi poziva k ponudbi šestnajstim ponudnikom. Ta vrsta postopka oddaje javnega naročila ni javna in omejuje konkurenco med ponudniki, zato je po zakonu, ki ureja področje javnih naročil, dovoljena le v primeru, ko so izpolnjeni z zakonom določeni posebni pogoji. Ministrstvo je v obrazložitvi svoje odločitve zapisalo, da je vlada junija 2003 izdala sklep, v katerem je bilo ministrstvu naročeno, da takoj prične s postopki za oddajo letala v zakup in da zaključi postopke najkasneje do septembra, kajti takrat je po pogodbi predviden prevzem letala, kar pomeni, če se letalo do takrat ne odda, nastopijo še dodatni stroški vzdrževanja, zavarovanja in drugi stroški. Po mnenju ministrstva je bil s tem izpolnjen pogoj iz tretje točke 20. člena ZJN-1, ki navaja, da sme naročnik oddati naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kadar je nujno potrebno in v primeru nepredvidljivih dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti, in ni mogoče spoštovati rokov, ki so predpisani za odprte in omejene postopke izbire izvajalca. Za ministrstvo je sklep vlade predstavljal vzrok za nujnost izvedbe javnega naročila, saj so s tem nastale okoliščine, ki jih ministrstvo ni moglo predvideti in zato ni moglo spoštovati rokov, ki so predpisani za odprte in omejene postopke izbire izvajalca. Ali so dejansko obstajale okoliščine, ki jih tudi vlada ni mogla predvideti, pa nismo presojali, ker smo revidirali le poslovanje ministrstva.

V vseh ostalih 11 primerih je bila pogodbeno vrednost nižja in so bile storitve oddane kot naročila male vrednosti. Za oddajanje naročil male vrednosti so pristojni vodje organizacijskih enot in morajo upoštevati Navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti.

*Usmeritve ministrstva za oddajo javnih naročil male vrednosti*

Pred začetkom postopka za oddajo javnih naročil male vrednosti morajo pristojne osebe, ki oddajajo naročila, med drugim ugotoviti tudi naslednje:

- ali obstajajo že sklenjene okvirne pogodbe, na podlagi katerih je možno na gospodaren način in pravočasno zagotoviti naročilo;
- ali je v teku postopek za sklenitev pogodbe;
- kakšne cene dosegajo drugi javni naročniki za tovrstna naročila, zlasti v državni upravi;
- kolikšna je kumulativa naročil blaga ali storitev te vrste;
- ali vodijo ta naročila v prekoračitev mejnih vrednosti, nad katerim je treba izvesti javni razpis;
- razlog, zakaj za tovrstno naročilo ni sklenjena letna ali večletna pogodba;
- ali gre za naročilo, za katerega je treba v prihodnje pripraviti letno ali večletno pogodbo;
- kakšna je ponudba na tržišču.

Iz navodila je razvidno, da so pristojne osebe dolžne preverjati možnosti za združevanje istovrstnih naročil, kar kaže na to, da v ministrstvu želijo doseči prihranke z združevanjem naročil. Z revizijo nismo razkrili primerov istovrstnih storitev, ki bi jih bilo še možno združiti, pa jih pri oddaji niso. Po našem mnenju bi bilo koristno, če bi ministrstvo v primeru istovrstnih intelektualnih storitev preverilo še možnosti združitve javnih naročil z organi v sestavi.

Navodila od pristojnih oseb zahtevajo, da morajo pred oddajo naročil ugotoviti, kakšna je ponudba na tržišču in kakšne cene dosegajo drugi javni naročniki za tovrstna naročila, zlasti v državni upravi. Ta določila so po našem mnenju primer dobre prakse na področju javnega naročanja, zato smo preverjali, ali se določila v praksi tudi upoštevajo in kako se izvajajo.

*Ugotavljanje cen, ki jih dosegajo drugi javni naročniki za tovrstna naročila*

Pristojne osebe v praksi ne ugotavljajo, kakšne cene dosegajo drugi javni naročniki za tovrstna naročila. Vzrok za to je po našem mnenju v tem, da ni dovolj jasno določeno, kako naj bi se to izvajalo, in da ni vzpostavljeno ustrezno preverjanje, če se to sploh izvaja. Po našem mnenju bi bilo koristno, če bi se na ravni ministrstva za vse vrste intelektualnih storitev vzpostavila zbirna centralna evidenca o cenah, ki jih ministrstvo in tudi drugi proračunski uporabniki plačujejo zunanjim izvajalcem za določene intelektualne storitve, in o kakovosti opravljenega dela posameznih ponudnikov, da bi lahko organizacijske enote med seboj in z drugimi naročniki primerjale cene istovrstnih ali podobnih storitev. S tem bi prihranili čas, ki bi ga pristojne osebe porabile za zbiranje teh informacij. Ministrstvo bi moralo intelektualne storitve razvrstiti enotno, saj je izmenjava informacij z drugimi ministri možna le, če obstaja enotna razvrstitev, zato bi bilo smiselno, da jo oblikuje skupaj z drugimi ministri. Izmenjava teh informacij bi bila lahko koristna tudi pri ugotavljanju področij za sodelovanje in skupno naročanje storitev.

*Ugotavljanje ponudbe na tržišču*

Ravno pri naročilih male vrednosti je zelo pomembno poznavanje ponudbe na tržišču. Le z dobrim poznavanjem tržnih razmer je mogoče sestaviti primeren seznam ponudnikov, ki se jih pozove k ponudbi, in pridobiti ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Vodje postopkov oddaje javnih naročil smo vprašali, kako so zbirali ponudnike. V razgovorih z njimi smo ugotovili, da v večini primerov pozovejo ponudnike, s katerimi so že sodelovali v preteklosti, ali pa priznane strokovnjake za določena področja. V letu 2003 je ministrstvo kar nekajkrat potrebovalo mnenje priznanih strokovnjakov. Tudi v teh primerih so na ministrstvu želeli zadostiti pravilom o oddaji naročil male vrednosti in so vsakokrat pozvali več

ponudnikov, čeprav cene niso bile odločilne pri izbiri. Ko so prejeli ponudbe, niso izbrali najcenejšega ponudnika, temveč najbolj uveljavljenega na določenem strokovnem področju, kar pa je bilo znano že vnaprej in prispele ponudbe na izbor sploh niso vplivale. Takšen primer so bile tudi prevajalske storitve, ki jih ministrstvo ni oddalo vladni službi za prevajanje, temveč prevajalki, s katero so že sodelovali in ki so jo dobro poznali ter že prej ocenili za najbolj usposobljeno za tovrstno delo.

Ugotovili smo, da na ministrstvu dajejo velik poudarek pravilnosti postopkov oddaje naročil male vrednosti, saj smo v vseh pregledanih primerih dobili na vpogled vso potrebno dokumentacijo, ki je predpisana z navodili in iz katere smo lahko ugotovili predmet javnega naročanja, seznam pozvanih ponudnikov, imenovanje strokovne komisije za izbiro ponudnika in utemeljitev izbire najugodnejšega ponudnika. Ministrstvo je v vsakem postopku oddaje storitve pozvalo več ponudnikov, kar v polovici vseh postopkov pa je prejelo le po eno ponudbo in jo nato tudi izbralo, ne da bi se predhodno s ponudnikom pogajalo ali na trgu in pri drugih javnih naročnikih, zlasti v državni upravi, dodatno preverilo, ali je cena ustrezna in ali ne bi bilo možno doseči tudi ugodnejše cene.

Ugotovili smo, da na ministrstvu obstaja kultura, ki spodbuja pravilnost postopkov oddaje naročil male vrednosti. Menimo pa, da je ministrstvo v nekaterih primerih ponudnikom postavilo prekratek rok za oddajo ponudbe ali tudi za izvedbo del in zato prejelo le po eno ponudbo, kar se je pozneje v izvajanju tudi potrdilo, ko dela niso bila zaključena v dogovorjenem roku. Pomembno je, da ministrstvo pravočasno začne postopke oddaje naročil male vrednosti in predvidi dovolj časa za izvedbo storitev; tako bo po našem mnenju lahko pridobilo več ponudb, kakovostnejši izdelek oziroma storitev in tudi ugodnejšo ceno.

S pregledom vseh 12 postopkov oddaje intelektualnih storitev in pogodb za te storitve smo ugotovili, da se je ministrstvo v večini pogodb z izvajalci dogovorilo za fiksno ceno storitev ali za plačilo storitev na časovno enoto. V nobenem od primerov ni dokumentirano, da bi se ministrstvo posvetovalo in pogajalo s ponudnikom o tem, kako bi lahko stroškovno učinkoviteje opravil delo, npr. s spremembo določenih elementov ponudbe ali s prenosom dela nalog na zaposlene ipd. Po našem mnenju bi se ministrstvo v nekaterih primerih lahko pogajalo z izvajalci za stroškovno učinkovitejše pogodbene pogoje, kot so jih ponudniki ponudili. V nadaljevanju opisujemo štiri take primere.

*Primer: svetovalne storitve 1*

Ministrstvo je ocenilo, da bi v postopku oddaje javnega naročila s pogajanjem potrebovalo pravno in finančno svetovanje dveh zunanjih priznanih strokovnjakov. Z njima je sklenilo pogodbo, s katero so se dogovorili, da se bo storitev izvajala kot sodelovanje oziroma članstvo v strokovni komisiji, ki bo izbirala najugodnejšega ponudnika, plačilo pa bo odvisno od časa, porabljenega za sestanke, za pregled ponudb in drugih dokumentov in za dejanske ure svetovanja. Vse porabljene ure naj bi se obračunale po enotni tarifi pravnih oziroma finančnih svetovalnih ur. Menimo, da bi se ministrstvo z izvajalcem moralo pogajati za način plačila, ki ne bi obravnaval vseh ur po enotni tarifi, ne glede na to, ali je bil izvajalec le navzoč na seji ali pa je tudi dejansko prispeval konkreten nasvet oziroma izdelek, in da bi moralo od izvajalca s pogodbo zahtevati tudi pisni izdelek.

*Primer: svetovalne storitve 2*

Ministrstvo je pozvalo ponudnike, da predložijo ponudbe, v katerih navedejo znesek letne članarine za avtoriziran dostop do baze analiz in raziskav, ceno dveh vstopnic za udeležbo na njihovi konferenci ali simpoziju in ceno za svetovalni dan svetovalcev, ne da bi se predhodno prepričalo, ali bo z vključitvijo vstopnine za simpozij v predmet javnega naročila doseglo kaj ugodnejšo ceno kot drugi udeleženci simpozija.

Nato je izbralo cenovno najugodnejšega ponudnika in z njim sklenilo pogodbo. Ugotovili smo, da vključitev cene vstopnic v javno naročilo ni bila gospodarna odločitev, saj je za vstopnino plačalo več kot drugi udeleženci simpozija iz Slovenije, poleg tega je račun plačalo vnaprej in s tem tudi kotizacijo že tri mesece pred simpozijem. Ministrstvo je kotizacijo za dve osebi preplačalo za 280 tisoč tolarjev.

Ministrstvo bi lahko boljše izkoristilo v pogodbi dogovorjeni svetovalni dan, ki ga je plačalo hkrati z zneskom članarine in vstopnine v znesku 1.699 tisoč tolarjev. Ker svetovanja ni izkoristilo, je izvajalec tik pred iztekom pogodbe predlagal enodnevno delavnico za zaposlene, ker bi v nasprotnem primeru s potekom veljavnosti pogodbe ostala pravica svetovanja neizkoriščena. Vodstvo ministrstva je določilo, da se delavnice udeleži le devet zaposlenih, čeprav izvajalec ni omejil števila udeležencev. Ker je izvajalec dan prej organiziral enako delavnico z istim predavateljem na Gospodarski zbornici Slovenije, smo na podlagi podatkov o znesku kotizacije ocenili, koliko bi znašali stroški delavnice za devet oseb. Ugotovili smo, da bi ministrstvo za enako delavnico, če bi se je udeležilo devet zaposlenih, plačalo 225 tisoč tolarjev; ker pa je dejansko plačalo 1.699 tisoč tolarjev, je po naši oceni storitev preplačalo za 1.474 tisoč tolarjev. Menimo, da bi se ministrstvo moralo dogovoriti za svetovanje, ki bi bilo bolj ciljno usmerjeno na konkretne probleme oziroma projekte ministrstva ali pa bi moralo vključiti v delavnico več zaposlenih, kot jih je.

#### *Primer dobre prakse*

Kot dobro prakso smo ocenili oddajo dveh storitev, ko je ministrstvo od ponudnika pridobilo ponudbo, v kateri ni bila navedena le skupna cena storitve, ampak tudi vsi elementi, iz katerih je bila cena sestavljena<sup>33</sup>. Na ta način je ministrstvo dobilo vpogled v stroške ponudnika, s tem pa tudi boljše možnosti za pogajanje s ponudnikom. Ministrstvo bi moralo pretehtati ponudbo in preveriti, ali obstajajo možnosti za finančne prihranke. Kljub dobrim izhodiščnim možnostim za pogajanje pa iz dokumentacije ni razvidno, da bi se ministrstvo pogajalo s ponudnikom, čeprav bi bilo to po našem mnenju mogoče, saj so bili med elementi cene tudi stroški za manj zahtevna dela, o katerih bi se ministrstvo lahko s ponudnikom dogovorilo, da jih bodo izvedli zaposleni v ministrstvu. Možno bi jih bilo tudi oddati izvajalcem, ki bi jih sami izbrali, če bi presodili, da bi s tem dosegli nižje stroške, kot bi jih imel ponudnik. Ocenjujemo, da bi bilo koristno, če bi ministrstvo v izvajanje podobnih projektov čim bolj vključilo tudi svoje zaposlene, saj bi s tem zagotovilo prenos znanja v ministrstvo in s tem manjšo odvisnost od zunanjih strokovnjakov.

#### *Primer storitev izobraževanja*

Ministrstvo je v letu 2003 plačalo okrog 23.000 tisoč tolarjev stroškov kotizacije za razne seminarje in simpozije, ki so se jih udeležili zaposleni. Predlaganje izvajalcev je bilo prepuščeno zaposlenim, ki so izrazili interes, da bi se udeležili seminarja, nakar so svoj predlog posredovali vodstvu, to pa je predlog odobrilo ali zavrnilo, odvisno od njegove presoje o koristnosti seminarja za področje dela. Po našem mnenju bi se ministrstvo v nekaterih primerih, ko se je seminarja udeležilo večje število zaposlenih, lahko pogajalo za popuste na kotizacijo ter primerjalo cene in kakovost za istovrstne vsebine ponudnikov seminarjev. Eno od meril bi lahko bilo tudi zadovoljstvo slušateljev, zato bi bilo smiselno vpeljati ocenjevanje vseh izvedenih seminarjev, ki se jih udeležijo zaposleni.

Zaposleni v ministrstvu se udeležujejo tudi seminarjev s področij, ki sodijo v pristojnost ministrstva (javne finance, javna naročila), na katerih predavajo predvsem zaposleni na ministrstvu, seminarje pa organizirajo gospodarske družbe, zato priporočamo ministrstvu, da preuči možnosti, da bi ministrstvo samo

<sup>33</sup> Analiza možnih vplivov davčnih olajšav pri davku od dobička pravnih oseb in Analiza posledic opustitve sedanje tečajne politike na slovensko gospodarstvo.

organiziralo izobraževanje ali pa poiskalo izvajalca, ki bi izobraževanje izvedel po naročilu in standardih kakovosti ministrstva. Od osmih vprašanih vodij organizacijskih enot jih je šest odgovorilo, da menijo, da bi to bilo izvedljivo.

V večini od 12 pregledanih pogodb je predmet ustrezno določen, v pogodbah so navedena tudi vsa določila o obveznostih in pravicah naročnika in kupca. V večini pogodb so natančno določeni roki za izvedbo storitev. V nekaterih pogodbah se je ministrstvo dogovorilo tudi za pogodbeno kazen in za pravico do vnovčitve menice, če izvajalec ne bi dobro izvedel storitve. Ministrstvo je s tem ravnalo kot dober gospodar, saj če je pogodbeno kazen že vnaprej določena, naročniku ne bi bilo treba dokazovati odškodninske odgovornosti izvajalca, če bi prišlo do tožbe, pač pa bi dokazoval le zapadlost pogodbene kazni. V eni pogodbi se je ministrstvo z izvajalcem dogovorilo tudi za odgovornost izvajalca za škodo, ki bi utegnila nastati naročniku v zvezi z opravljenim svetovanjem in ki naj ne bi bila višja od 100 milijonov tolarjev, izvajalec pa je moral skleniti zavarovanje poklicne odgovornosti najmanj v višini zneska škode.

Pomembno je, da se naročnik in izvajalec vnaprej dogovorita o vseh pomembnih pogodbenih določilih in da se pogodbe ne sklepajo za nazaj, ko so se dela že opravila, kot smo to ugotovili za eno od dvanajstih pregledanih pogodb, ki jo je ministrstvo sklenilo le zato, da bi dobilo formalno podlago za plačilo 32 ur svetovanja. Izvajalec je to storitev opravil že v letu 2002, vendar pa je ministrstvo ni plačalo, ker za to ni imelo sklenjene pogodbe.

Ocenili smo, da ministrstvo z internimi predpisi, ki urejajo javna naročila male vrednosti, daje ustrezen poudarek kulturi, ki spodbuja pravilnost in smotrnost postopka oddajanja naročil, kljub temu pa smo razkrili nekaj primerov, ko bi ministrstvo lahko ravnalo bolj gospodarno. Menimo, da na ministrstvu obstajajo še nekatere neizkoriščene možnosti za izboljšanje gospodarnosti in učinkovitosti javnih naročil.

## 2.2.6 Ministrstvo za notranje zadeve

Na izbranih primerih 25 pogodb smo preverili pravilnost procesa oddaje intelektualnih storitev in ugotovili naslednje:

- v sedmih primerih je ministrstvo z izvajalcem intelektualne storitve sklenilo neposredno pogodbo, s čimer je bil kršen 5. člen Navodila o postopku oddaje naročila male vrednosti<sup>34</sup>, ki določa, da mora Služba za izvajanje javnih naročil v postopku oddaje naročila male vrednosti ceno in kakovost predmeta naročila skrbno preveriti z zbiranjem praviloma treh ponudb, česar pa naročnik ni storil. Naročnik tudi ni razpolagal s strokovno utemeljitvijo glede tehničnih karakteristik ali iz drugih razlogov za oddajo naročila točno določenemu izvajalcu, kot to zahteva interno navodilo. Utemeljitev ministrstva so bile dane šele v času izvajanja revizije;
- štiri pogodbe so bile sklenjene po tem, ko je bila storitev že opravljena, kar predstavlja kršitev internega predpisa<sup>35</sup> ter predpisov s področja javnih financ<sup>36</sup>;

<sup>34</sup> Z dne 13. 5. 2002.

<sup>35</sup> Določil 5. in 3. člena Navodila o postopku oddaje naročila male vrednosti.

<sup>36</sup> 105. člena Pravilnika o postopkih izvrševanja proračuna Republike Slovenije in 50. člena Zakona o javnih financah.

- v 14 primerih je bilo izplačilo iz proračuna izvedeno, ne da bi bilo izdelano poročilo o opravljenih delih prejemnika sredstev. V šestih primerih je bila v pogodbo vključena obveznost priprave poročila o opravljeni storitvi, v treh primerih je bilo plačilo izvedeno, ne da bi bil izpolnjen pogoj predložitve poročila. Takšen način poslovanja ministrstva kaže, da notranje kontrole ne delujejo popolno in zanesljivo<sup>37</sup>;
- ministrstvo je ob zahtevi po predložitvi poročila o opravljenem delu v šestih primerih pojasnilo, da je pogodba pomenila izdelavo in predložitev konkretnega izdelka (npr. zakona), zato poročilo o opravljenem delu ni bilo izdelano. Menimo, da predstavlja poročilo o delu, ki ga pripravi prejemnik proračunskih sredstev in katerega vsebino potrди skrbnik pogodbe, pogoj za izvedbo izplačila iz državnega proračuna. Ministrstvo bi moralo tudi natančneje definirati vsebino naročila in pogodbeno vrednost;
- v primeru Pogodbe o avtorskem delu<sup>38</sup>, je bilo ugotovljeno, da bi moralo ministrstvo na podlagi Sklepa o imenovanju delovne skupine za uvajanje modela Common Assesment Framework (CAF)<sup>39</sup> v slovensko upravo<sup>40</sup> s prejemnico honorarja skleniti pogodbo o delu. Ugotovljeno je bilo, da je bila s prejemnico honorarja sklenjena avtorska pogodba, in sicer za avtorsko delo, ki je bilo opravljeno od 1. 10. 2003 do 10. 11. 2003. Prejemnica honorarja je bila zaposlena na ministrstvu do 30. 9. 2003. Ministrstvo je pojasnilo, da je bil razlog sklenitve avtorske pogodbe dejstvo, da je izvajalka opravila dela, ki presegajo samo sodelovanje v delovni skupini;
- podjemnih pogodb ministrstvo ni številčilo, menimo pa, da bi številčenje pogodb zagotavljalo boljšo sledljivost, popolnost in ažurnost evidentiranja sklenjenih pogodb in s tem prevzetih obveznosti.

Menimo, da ministrstvo v primeru oddaje intelektualnih storitev ni spoštovalo predpisov o javnem naročanju. Ko je naročilo možno oddati zgolj točno določenemu ponudniku, je ministrstvo dolžno postopek izvesti na način, kot ga predvidi v notranjem aktu, ki ureja naročila male vrednosti, zato ne bi smelo sklepati pogodb za poslovne dogodke, ki so bili že izvedeni, kot tudi ne bi smelo izplačevati proračunskih sredstev, ne da bi izplačilo temeljilo na poročilu o opravljenem delu. Zaradi navedenih ugotovitev opisani način poslovanja ministrstva ne zagotavlja v celoti pravilnosti oddaje intelektualnih storitev.

### 2.2.7 Skupna ocena procesa oddaje intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem

V reviziji smo preverili, ali so na ministrstvih in vladnih službah pri oddaji intelektualnih storitev v vseh primerih uporabili pravilno vrsto postopka oddaje javnih naročil ter pri tem zagotovili tudi učinkovito uporabo proračunskih sredstev.

Ugotovili smo, da ministrstva in vladne službe tudi v prihodnje lahko še izboljšajo proces oddaje intelektualnih storitev, saj so bile intelektualne storitve v več primerih oddane neposredno in ne kot celovito javno naročilo z ustreznim izpeljanim postopkom v skladu z ZJN-1 (primer Sekretariata,

---

<sup>37</sup> Izplačilo iz proračuna brez poročila o opravljenih delih ne zagotavlja izvajanja nadzora ministrstva o namenskosti porabljenih sredstev proračuna, kar ni v skladu z 99.a členom in prvim in drugim odstavkom 100. člena ZJF.

<sup>38</sup> Št. 1722-06-140 z dne 25. 11. 2003.

<sup>39</sup> Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju.

<sup>40</sup> Št. 0522-31-103/137-02 z dne 20. 2. 2002.



Ministrstva za finance, Ministrstva za notranje zadeve). Menimo, da naročniki zaradi prepogostega neposrednega načina oddaje storitev niso dovolj spodbujali konkurence med ponudniki in niso izrabili priložnosti za bolj smotrno uporabo sredstev, saj bi v primerih, ko gre za večja in ponavljajoča se naročila, zelo verjetno lahko dosegali tudi količinske popuste.

Proces javnega naročanja bi proračunski uporabniki lahko izboljšali tudi pri naročilih male vrednosti, in sicer z doslednim dokumentiranjem postopkov izbire ponudb (Sekretariat, Protokol, Ministrstvo za finance), s čimer bi vodstvu omogočili učinkovit nadzor nad izbiro najugodnejših ponudnikov. Za vsa javna naročila bi bilo mogoče pridobiti ažurne in zanesljive informacije o cenah na trgu in o cenah, ki jih dosegajo drugi proračunski uporabniki za istovrstne storitve, kar bi v pogajanjih omogočilo pridobiti boljše pogodbene pogoje.

Poznavanje ponudbe na tržišču je zelo pomembno predvsem pri naročilih male vrednosti, saj je le z dobrim poznavanjem tržnih razmer možno sestaviti primeren seznam ponudnikov, ki se jih pozove k ponudbi za pridobitev najugodnejše ponudbe. Po našem mnenju bi bilo koristno, če bi se na ravni ministrstev za vse vrste intelektualnih storitev vzpostavila zbirna centralna evidenca o cenah, ki jih ministrstva in tudi drugi proračunski uporabniki plačujejo zunanjim izvajalcem za določene vrste intelektualnih storitev, in o kakovosti opravljenega dela posameznih ponudnikov, da bi lahko organizacijske enote med seboj in z drugimi naročniki primerjale cene istovrstnih ali podobnih storitev.

Urad za verske skupnosti ni vnaprej natančno opredelil načina uporabe meril za izbiro najugodnejšega izvajalca. Ker merila niso bila ovrednotena in ni bil vnaprej določen vrstni red meril po pomembnosti, ponudniki niso vedeli, katero je tisto merilo, ki bi najbolj prispevalo k višji uvrstitvi na ocenjevalni lestvici, zato tudi niso imeli zadostnih informacij, da bi lahko pripravili stroškovno najučinkovitejšo ponudbo glede na merila.

V nekaterih primerih naročil malih vrednosti so naročniki ponudnikom postavili prekratek rok za ponudbo ali tudi za izvedbo del (Ministrstvo za finance), zato so pridobili le omejeno število ponudb - pogosto le eno, izvedena dela pa niso bila zaključena v dogovorjenem roku. Zato je pomembno, da proračunski uporabniki pravočasno začnejo postopke oddaje naročil male vrednosti in predvidijo dovolj časa za izvedbo storitev; le tako lahko pridobijo več ponudb, kakovostnejši in pravočasen izdelek oziroma storitev in tudi ugodnejšo ceno.

Ministrstva in vladne službe ne bi smeli sklepati pogodb za poslovne dogodke, ki so bili že izvedeni, kot tudi ne bi smeli izplačevati proračunskih sredstev, ne da bi izplačilo temeljilo na poročilu o opravljenem delu, kar smo kot prakso ugotovili v reviziji (Ministrstvo za notranje zadeve). V pogodbah bi morali tudi natančneje določiti predmet pogodbe, da bi bili natančno razvidni vrsta oziroma vsebina in obseg oddane storitve oziroma cilj sklenitve pogodbe. Naročniki so le v redkih primerih v pogodbah zaščitili svoje interese med trajanjem pogodbenega razmerja, saj v njih niso predvideli pogodbene kazni in odškodnine, če pogodbeno določila ne bi bila izpolnjena.

V primeru istovrstnih intelektualnih storitev bi morali neposredni proračunski uporabniki preveriti možnosti združitve javnih naročil z organi v sestavi. Ugotovili smo namreč, da naročniki v praksi le redko ugotavljajo, kakšne cene dosegajo drugi javni naročniki za istovrstna naročila intelektualnih storitev. Vzrok za to je po našem mnenju, da ni dovolj jasno določeno, kako naj bi se to izvajalo, in da ni vzpostavljeno ustrezno preverjanje, če se to sploh izvaja.

*Izobraževanje in usposabljanje zaposlenih:* Večji naročniki bi lahko izboljšali proces oddaje storitev izobraževanja in usposabljanja, če bi na podlagi analize trga sestavili seznam potencialnih izvajalcev seminarjev, jih primerjali po ceni in kakovosti ter zaposlenim ponudili izobraževanje ekonomsko ugodnejših izvajalcev. Zaradi kontrole kvalitete izvedenih seminarjev bi bilo smiselno vpeljati ocenjevanje vseh izvedenih seminarjev, ki se jih udeležijo zaposleni na ministrstvih in v vladnih službah.

Menimo, da so ministrstva dolžna zagotoviti brezplačno implementacijo predpisov, vendar bi bila za večjo izrabo te možnosti pri izobraževanju in usposabljanju potrebna učinkovitejša koordinacija pri zbiranju informacij o predvidenih izvedbah tovrstnih seminarjev. Prihranke sredstev bi verjetno lahko dosegli, če bi se pred napotitvijo zaposlenih na izbrani seminar povezali še z drugimi vladnimi proračunskimi porabniki, ki se prav tako nameravajo udeležiti istega seminarja in bi se zaradi večjega števila udeležencev z izvajalcem seminarja lahko dogovorili za cenovni popust.

Menimo, da proračunski uporabniki v procesu oddaje intelektualnih storitev oblikujejo ustrezno poslovno okolje, ki spodbuja pravilnost postopkov oddaje naročil male vrednosti. Menimo pa, da bi bil ob tem potreben tudi večji poudarek gospodarnosti in učinkovitosti pri pridobivanju kakovostnih in cenovno ugodnih ponudb.

## 2.3 Proces upravljanja pogodb

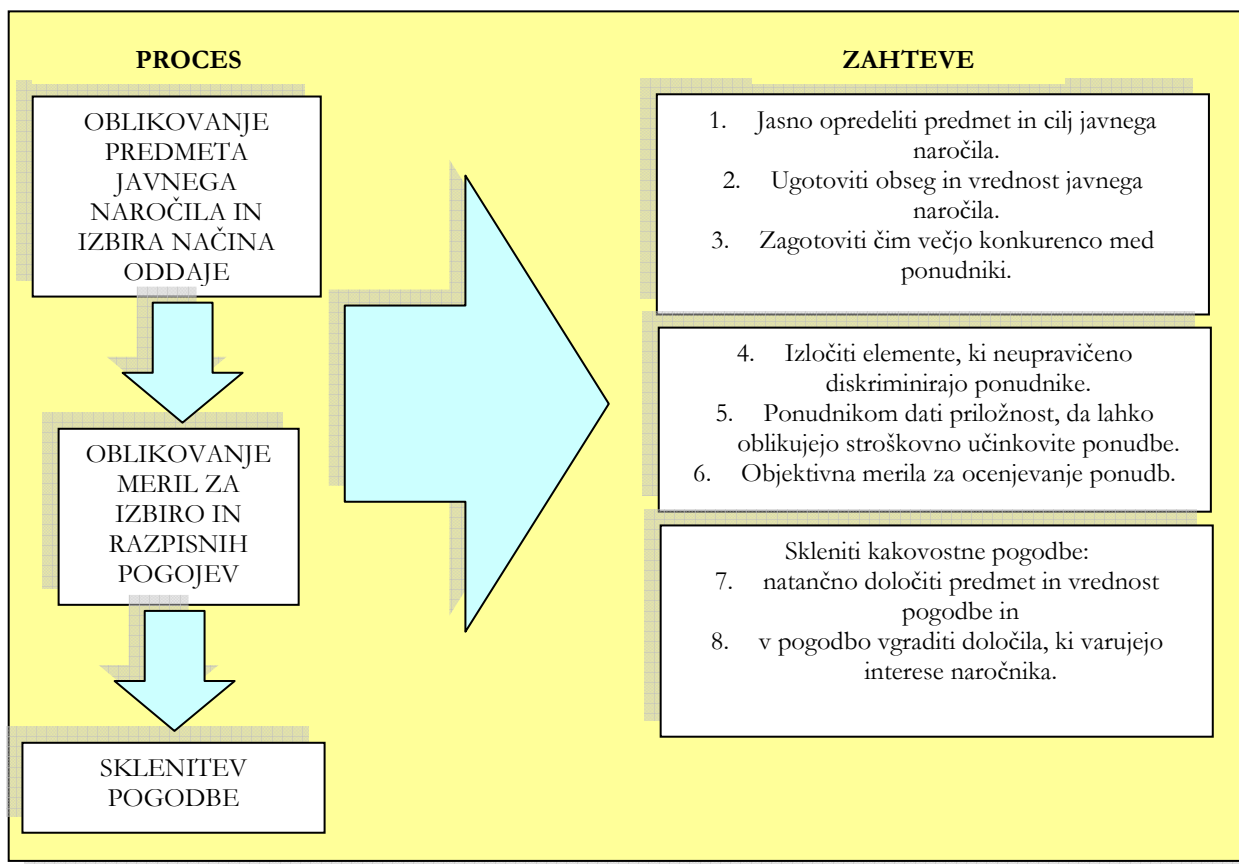
Zagotavljanje pravilnosti in učinkovitosti nabave intelektualnih storitev pomeni, da se s sklenitvijo pogodbe postopek nadzora izvajanja pogodbenih določil ne konča, temveč se nadaljuje z upravljanjem pogodb. Upravljanje pogodb je dinamičen poslovni proces, povezan s postopkom ugotavljanja potreb ter sklepanja pogodb, s poudarkom na nadzorovanju njihovega izvrševanja. Proces upravljanja pogodb je učinkovit ob izpolnitvi naslednjih pogojev:

- delovanje notranjega kontrolnega sistema omogoča natančno definirane pristojnosti in odgovornosti zaposlenih, ki so vključeni v posamezni poslovni proces,
- skrbnik pogodbe zagotavlja učinkovit nadzor nad izvajanjem sklenjenih pogodb, s sprotnim in naknadnim preverjanjem izpolnjevanja vrednosti pogodb (količine, cene, kvalitete) ter posredovanjem verodostojnih knjigovodskih listin in drugih pogodbenih določil,
- opravljena je analiza, s katero se oceni izvajanje pogodb ter predlaga morebitne izboljšave.

Naročanju blaga in storitev sledi prevzem naročenega blaga ali storitve. Za naročnika je predvsem pomembno, da izvajalec opravi storitev v dogovorjeni količini in kakovosti, v dogovorjenem roku in po dogovorjeni ceni. Zgodi se lahko, da izvajalec obračuna nepravilne cene ali količine, storitev opravi prepozno ali pa storitev ni opravljena kakovostno ipd. Zato mora vsak naročnik zagotoviti učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodbe.

Nadzor mora biti pravočasen, predvsem pa učinkovit, kar pomeni, da ne le odkriva odstopanja, temveč jih tudi preprečuje. Učinkovit nadzor zagotavlja smotrno porabo sredstev. Prav zato je pomembno, da se za vsako pogodbo določi, kdo je odgovoren za nadzor nad izvajanjem posameznih pogodbenih določil in kakšne so njegove naloge pri upravljanju pogodbe.

Slika 13: Proces upravljanja pogodb



V pogodbah, katerih predmet je intelektualna storitev, je praviloma pogodbeni nadzor zahtevnejši. Pogoj za učinkovito nabavo intelektualnih storitev je predvsem natančna določitev potrebnih zahtev oziroma vsebin oddanega naročila v pogodbi. Takšne pogodbe so tudi najbolj tvegane, saj se lahko izkaže, da storitev ni dovolj kakovostna ali ni pravočasno izvedena. Zmanjševanje tovrstnih tveganj omogoča šele analiza, s katero se oceni izvajanje pogodb, naslednja naročila pa je mogoče izboljšati na podlagi tako pridobljenih informacij.

Z revizijo je bilo na vzorcu pogodb izvedeno preverjanje vključenosti potrebnih vsebin v pogodbo, ki po našem mnenju zagotavljajo učinkovitost upravljanja predmeta pogodbe.

### 2.3.1 Sekretariat

Sekretariat v sedmih od osmih pogodb ni določil skrbnika pogodbe, čeprav Navodilo za finančno poslovanje Sekretariata določa, da sta v pogodbi obvezno navedena ali skrbnik pogodbe ali kontaktna oseba, ki nadzoruje izvajanje pogodbe. Zato obstaja tveganje, da se nad izvajanjem pogodb ne opravlja popoln nadzor. Ugotovili smo tudi, da se od odgovornih oseb ne zahteva dokumentirano spremljanje izpolnjevanja obveznosti po pogodbah, temveč le spremljanje in poročanje finančni službi ob razkritih neskladjih. Zato mora vodstvo, če hoče preveriti, ali notranje kontrole delujejo, opraviti celovit pregled izvajanja pogodb, kar zahteva več časa, kot če bi bila že vzpostavljena dokumentirana evidenca za vsako

pogodbo. Prav tako v navodilu ni določeno, da bi se ob izteku pogodb, sklenjenih za nabavo blaga ali storitev, ki se stalno oddajajo, izdelalo poročilo z oceno izvedbe pogodbe.

Ocenjujemo, da bi na Sekretariatu z odpravo navedenih pomanjkljivosti lahko povečali učinkovitost upravljanja pogodb, saj bi zagotovili ne le učinkovitejši nadzor, temveč tudi prenos znanja in izkušenj v naslednje postopke javnega naročanja.

### **2.3.2 Protokol**

V pogodbah, ki jih je sklenil Protokol za intelektualne storitve, skrbnik pogodbe ni bil naveden. Pojasnili so, da skrbnik sicer ni naveden v pogodbi, je pa vedno določen in je seznanjen s svojimi obveznostmi, s tem pa je seznanjen tudi izvajalec.

Iz razgovorov in pregledovanja predpisov ter dokumentacije v zvezi s posameznimi pogodbami smo ugotovili, da na Protokolu razen pri prevajalskih storitvah niso izdelovali pisnih poročil in ocen o izvajanju pogodb. V letu 2004 so vpeljali redno analiziranje in ocenjevanje izvedbe protokolarnih dogodkov (obiskov). Vanj so zajeli tudi ocenjevanje zunanjih izvajalcev. Tako zagotavljajo prenos znanja in izkušenj, pomembnih za naslednje postopke oddaje storitev, ter nenehno preverjanje in po potrebi tudi izboljšanje svojega pristopa k oddaji intelektualnih storitev.

Ocenjujemo, da je bil na Protokolu vzpostavljen proces upravljanja pogodb pomanjkljiv, saj so skrbnika pogodbe za intelektualne storitve določili le ustno in niso zapisali njegovih obveznosti. Od skrbnikov tudi niso zahtevali poročil o oceni izvajanja pogodb, vključno s priporočili za izboljšanje pristopa k naslednji oddaji storitev. Izjema so bile prevajalske storitve.

### **2.3.3 Urad za enake možnosti**

Na Uradu za enake možnosti nimajo zapisanega postopka upravljanja pogodb, iz katerega bi bilo razvidno, kdo je poleg direktorice, ki odobrava izplačila, še pristojen za nadzor nad izvajanjem pogodb. Praviloma v pogodbah tudi ni določeno, kdo je skrbnik pogodbe in kakšne so njegove obveznosti. Ker nimajo vzpostavljene evidence spremljanja izvajanja pogodb, ni bilo mogoče preveriti, ali so bile vse storitve sploh opravljene pravočasno. Prav tako ni bilo določeno, da bi se ob izteku pogodbe izdelalo poročilo z oceno izvedbe pogodbe.

Čprav v nobenem primeru nismo ugotovili, da bi bilo izvajanje v neskladju s pogodbo, ocenjujemo, da bi Urad za enake možnosti z določitvijo skrbnika pogodbe ter zagotovitvijo rednega analiziranja in ocenjevanja izvajanja pogodb lahko izboljšal proces upravljanja pogodb.

### 2.3.4 Urad za verske skupnosti

Pri pregledu pogodbe smo ugotovili, da Urad za verske skupnosti ob sklenitvi pogodbe ni določil skrbnika pogodbe in njegovih obveznosti. Obveznosti skrbnika pogodbe tudi niso posebej opredeljene v internih aktih Urada za verske skupnosti. Ob izteku pogodbe ni bila izdelana posebna pisna ocena pogodbe. Zato ocenjujemo, da bi Urad za verske skupnosti z izboljšanjem nadzorne funkcije nad izvrševanjem pogodb lahko izboljšal tudi proces upravljanja pogodb.

### 2.3.5 Ministrstvo za finance

Ministrstvo je v večino pogodb zapisalo skrbnike pogodb. V razgovorih s skrbniki pogodb smo ugotovili, da ti praviloma dobro sodelujejo z izvajalci in da so zadovoljni z rezultati, ki jih dobijo ob izteku pogodb. Ugotovili smo, da v ministrstvu ni uveljavljena praksa, da bi skrbniki ob izteku pogodb izdelali pisno poročilo z analizo in oceno celotnega procesa oddaje javnega naročila, vključno z oceno izvajalca javnega naročila.

V nadaljevanju opisujemo tri pogodbe, ki bi jih ministrstvo po našem mnenju lahko učinkoviteje upravljalo, če bi bile zahteve oddanega naročila jasneje zapisane in nadzor nad izvršitvijo pogodb dosleden.

#### *Primer oddaje storitve priprave osnutka zakona:*

Ministrstvo je s pogodbo zunanjemu izvajalcu oddalo pripravo osnutka zakona. V pogodbi je bilo dogovorjeno, da bo polovico pogodbene vrednosti plačalo po predložitvi osnutka, polovico pa po posredovanju dokončnega predloga zakona v prvo obravnavo Državnemu zboru. Ministrstvo je izvajalcu dvakrat zavrnilo osnutek zakona, ker ta ni bil izdelan v skladu z njegovimi pričakovanji in pričakovanji posebne delovne skupine, ki je bila imenovana za pripravo omenjenega zakona. Popravljeni osnutek je ministrstvo prejelo skoraj dva meseca kasneje, kot je bilo v pogodbi dogovorjeno, predlog zakona pa je prejelo tri mesece po pogodbenem roku. Kljub zamudi ministrstvo ni uveljavljalo pogodbeno dogovorjene kazni za neizpolnjevanje pogodbene obveznosti, saj se je izvajalec pritožil, da med izvajanjem pogodbe ni dobil ustreznih usmeritev in da ni bilo dovolj sodelovanja s pristojnimi osebami za pripravo osnutka zakona.

#### *Primer oddaje storitve priprave analize:*

Ministrstvo se je z izvajalcem v pogodbidogovorilo, da bo v sedmih dneh za 390 tisoč tolarjev pripravil primerjalno analizo učinkovitosti Davčne uprave Republike Slovenije pri pobiranju davkov. V pogodbi ni bilo navedeno, v kakšnem obsegu naj bi bila analiza narejena in kaj naj bi zajemala. Iz dokumentacije smo lahko ugotovili le to, da je ministrstvo telefonsko pozvalo izvajalca in da je ta tudi telefonsko posredoval svojo ponudbeno ceno. Izvajalec je analizo pripravil v pogodbenem roku, pri njeni obravnavi v državnem zboru pa se je izkazalo, da z analizo niso bili pridobljeni pričakovani odgovori. V njej so bili predstavljeni podatki o davčnem dolgu Republike Slovenije iz poročil Davčne uprave Republike Slovenije, s katerimi je ministrstvo že prej razpolagalo, in pa podatki o davčnem dolgu petih drugih držav, pridobljenih iz internetnih strani. Podatki med seboj niso bili primerljivi, saj avtor ni pridobil informacij o ključnih parametrih oziroma metodologiji zajemanja dolga. Ocenjujemo, da bi ministrstvo lahko privarčevalo finančna sredstva, če bi vnaprej preverilo izvedljivost takšne analize ali če bi vsaj bolj kooperativno sodelovalo z izvajalcem, saj bi lahko zaustavilo analizo takoj, ko je avtor ugotovil, da načrtovane mednarodne primerjave ne more izvesti.

*Primer oddaje raziskovalnega projekta:*

Ministrstvo je v letu 2003 z izbranim izvajalcem sklenilo pogodbo za raziskovalni projekt v znesku 10.620 tisoč tolarjev. V ponudbi je izvajalec podrobno predstavil strukturo raziskovalnega dela, člane projektne skupine in specifikacijo cene posameznih storitev ter predvideno število ur, ki naj bi jih porabili za izvedbo naloge. Končni izdelek, ki ga je ministrstvo prejelo, po strukturi oziroma vsebini ni bil povsem enak strukturi v ponudbi, manjkal je del, ki je bil v ponudbi predstavljen kot tretji od štirih delov in v katerem naj bi bila predstavljena sektorska analiza podjetij v treh izrazito izpostavljenih delovno intenzivnih panogah: oblačilni, obutveni in pohištveni industriji. Na ministrstvu nismo dobili odgovora, ali so bile spremembe dogovorjene in usklajene in zakaj je ministrstvo plačalo polno ceno, čeprav je bil obseg analize manjši kot v ponudbi.

Menimo, da bi bilo koristno, če bi ministrstvo z drugimi ministrstvi vzpostavilo izmenjavo informacij glede obstoječih študij ali njihovih naročil, saj smo v reviziji na enem od ostalih ministrstev odkrili podobno študijo, kot jo je naročilo ministrstvo. Isti izvajalec je namreč za Ministrstvo za gospodarstvo izdelal študijo z naslovom Izdelava mikroekonomske analize velikih podjetij oblačilne, usnjarsko-obutvene ter pohištvene industrije. Za obe ministrstvi bi bilo finančno ugodnejše, če bi omenjeno študijo oddali skupaj.

### 2.3.6 Ministrstvo za notranje zadeve

Na vzorcu 25 pogodb ministrstva, sklenjenih za oddane intelektualne storitve, smo preverili učinkovitost upravljanja pogodb. Ugotovili smo:

- v 12 primerih oziroma 48 odstotkih je bil skrbnik v pogodbi določen, v preostalih pa ne, zato predstavlja takšen način sklepanja pogodb kršitev internih aktov ministrstva;
- obveznosti skrbnika pogodb niso bile določene v 14 primerih, spremljanje izvajanja pogodb ter ukrepanje v primeru neizpolnjevanja pogodbenih določil pa nista bila natančno določena v 19 pogodbah (76 odstotkih). Izjema so bile pogodbe, ki jih je sklepala Upravna akademija;
- posamezne pogodbe, predvsem avtorske, nimajo določene obveznosti izdelave poročila o izvedbi vsebine pogodbe (izjema so pogodbe, ki jih je sklepala Upravna akademija);
- v enem primeru je bilo ugotovljeno, da pogodba ni bila realizirana v pogodbenem roku, pri čemer iz pogodbe ne izhaja, kakšno je v tem primeru ravnanje naročnika;
- v primeru pogodb Upravne akademije delitev pristojnosti in odgovornosti med programskim in finančnim koordinatorjem in skrbnikom pogodbe ni jasna.

Tabela 5: Določitev potrebnih vsebin v sklenjenih pogodbah za zagotavljanje učinkovitosti upravljanja s pogodbami

| Zap. št. | Vsebina pogodbe  | je določena in natančno opredeljena | je določena, vendar ni natančno opredeljena | ni določena |
|----------|--|-------------------------------------|---|-------------|
| 1        | Skrbnik pogodbe  | 12                                  | 0   | 13          |
| 2        | Obveznosti skrbnika  | 0                                   | 5   | 20          |
| 3        | Obveznost spremljanja izvajanja pogodb in ukrepanja v primeru neizpolnjevanja pogodbenih določil | 6                                   | 19  | 0           |
| 4        | Določena obveznost izdelave poročila o izvajanju pogodbe ob izteku pogodbe                       | 6                                   | 19  | 0           |
| 5        | Določen način upravljanja s predmetom pogodbe  | 6                                   | 19  | 0           |

| Zap. št. | Izpolnjevanje pogodbenih določil   | da | ni v celoti preverjeno | ne |
|----------|--|----|------------------------|----|
| 1        | Ali so bile obračunane storitve resnično opravljene  | 21 | 4                      | 0  |
| 2        | Ali je bila obračunana pogodbeno določena cena   | 21 | 4                      | 0  |
| 3        | Ali je bila storitev opravljena v roku   | 23 | 1                      | 1  |
| 4        | Ali so bile v primeru, da izvajalec ni izpolnil svojih pogodbenih obveznosti, obračunane pogodbene kazni v pravilni višini | 16 | 3                      | 6  |

Na podlagi izpolnjenih vprašalnikov odgovornih oseb smo ugotovili, da so odgovorne osebe ministrstva večinoma seznanjene s svojimi pristojnostmi in odgovornostmi, vendar ne vse, saj jim pristojnosti in odgovornosti niso bile delegirane v pisni obliki. Na ministrstvu nimajo določenih enotnih ravnanj v zvezi s pripravo ocene oziroma analize pogodbe, ko je ta izvršena. Skupne ugotovitve glede spremljanja izvajanja pogodb in evidentiranja vrednostne realizacije pogodbe pa kažejo na to, da se realizacija pogodb sicer spremlja, vendar se anketirane osebe pri tem sklicujejo na zaposlene v finančni službi. Izjema je Upravna akademija, kjer po opravljeni storitvi pripravijo Poročilo o izvedenem seminarju, ki vsebuje vse bistvene podatke o izvedbi seminarja, obračunu stroškov in plačilu izvajalcu storitve. Anketirane osebe menijo, da je navodil pri opravljanju dela odgovornih oseb kar nekaj, da pa izobraževanj in seminarjev s tega področja ni. Pomoč pri izvrševanju pristojnosti in odgovornosti predstavljajo neformalne oblike pomoči sodelavcev in notranji seminarji.

Menimo, da mora ministrstvo zagotavljati učinkovitejši notranji kontrolni sistem, zato je v svojih notranjih aktih dolžno natančno definirati pristojnosti in odgovornosti zaposlenih, ki so vključeni v posamezne delovne procese in ki so podpisniki knjigovodskih listin (predlagatelji pogodb, odredbodajalci, skrbniki

proračunskih postavk, skrbniki pogodb, strokovni delavci: predstavniki finančne službe, pravne službe ipd.). S tem morajo seznaniti vse zaposlene, kar doslej ni bilo dosledno izvedeno. Prav tako je ministrstvo dolžno zagotavljati, da se na odredbo za izplačilo podpisujejo odgovorne osebe, in sicer vsaka iz svojega delovnega področja. To pomeni, da se ista odgovorna oseba ne sme podpisati kot predlagatelj, kot odredbodajalec in kot strokovna oseba, ker vodstvenih kontrol na ta način ni mogoče vzpostaviti.

Na ministrstvu nimajo zapisanega postopka upravljanja pogodb, iz katerega bi bilo razvidno, kdo je poleg odredbodajalca, ki odobrava izplačilo, še pristojen za nadzor nad upravljanjem pogodb. Ugotovitev, da več kot 50 odstotkov zajetih pogodb ne vsebuje določila o skrbniku pogodbe niti o njegovi vlogi v procesu upravljanja, kaže na to, da ministrstvo upravljanja pogodb o intelektualnih storitvah ni izvajalo na enoten način. Poročilo o opravljeni storitvi in predložitev vseh potrebnih knjigovodskih listin je potreben pogoj za opravljanje nadzora nad izvajanjem predmeta pogodbe. Ministrstvo bi moralo pripraviti enotna navodila za takšen način poročanja z namenom oblikovanja priporočil za sklepanje pogodb v prihodnje.

### **2.3.7 Skupne ugotovitve glede procesa upravljanja pogodb**

Ocenjujemo, da bi v revidiranih ministrstvih in vladnih službah lahko izboljšali učinkovitost procesa upravljanja pogodb, če bi za vsako pogodbo določili skrbnika pogodbe, njegove pristojnosti in odgovornosti. Ugotovili smo namreč, da v pogodbah niso bili dosledni in skrbnikov v številnih primerih niso navajali. Ugotovili smo tudi, da skrbniki niso vedno seznanjeni s svojimi odgovornostmi pri upravljanju pogodb.

Menimo, da morajo proračunski uporabniki postopek upravljanja pogodb opredeliti v svojih notranjih aktih ter natančno opredeliti pristojnosti in odgovornosti zaposlenih, ki so vključeni v posamezne delovne procese in ki so podpisniki knjigovodskih listin (predlagatelji pogodb, odredbodajalci, skrbniki proračunskih postavk, skrbniki pogodb, strokovni delavci: predstavniki finančne službe, pravne službe ipd.). S svojimi odgovornostmi morajo biti seznanjeni vsi zaposleni, kar se doslej ni vedno izvajalo. Prav tako mora biti jasno, kdo je odgovoren za nadzor nad upravljanjem pogodb. Pri tem predstavlja poročilo o opravljeni storitvi in predložitev vseh potrebnih knjigovodskih listin potreben pogoj za opravljanje nadzora nad izvajanjem predmeta pogodbe.

Ugotovili smo, da pri proračunskih uporabnikih ni uveljavljena praksa, da bi skrbniki ob izteku pogodb izdelali pisno poročilo z analizo in oceno celotnega procesa oddaje javnega naročila, vključno z oceno izvajalca javnega naročila. Tako ne pridobijo zagotovila, da je delo opravljeno, kot je bilo predvideno, da kakovost ustreza standardom kakovosti in da so doseženi načrtovani rezultati. Zato tudi ne pridobijo pomembnih informacij za izboljšanje dela v prihodnosti.

Menimo, da bi proračunski uporabniki lahko pridobili pomembne informacije, če bi vse študije in analize popisali in njihove sezname objavili na spletnih straneh. Na ta način bi se povečala dostopnost do takih študij, preprečili pa bi lahko tudi vzporedna naročanja podobnih ali enakih storitev.



### 3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost oddaje intelektualnih storitev v letu 2003 Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, Protokola Republike Slovenije, Urada Vlade Republike Slovenije za enake možnosti, Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, Ministrstva za finance in Ministrstva za notranje zadeve v letu 2003, pri čemer smo se omejili na gospodarnost in učinkovitost poslovanja. Presojali smo, ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah ustrezen, ali je bil proces oddaje teh storitev pravilen in ali je bil proces upravljanja pogodb učinkovit. Za smotrnost oddaje intelektualnih storitev so bili odgovorni generalni sekretar Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, vodja Protokola Republike Slovenije, direktorica Urada Vlade Republike Slovenije za enake možnosti, direktor Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti ter ministra za finance in za notranje zadeve.

Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>41</sup>. Revizijski postopki so obsegali pridobivanje, pregledovanje, analiziranje in presojanje podatkov o procesu oddaje intelektualnih storitev ter dokumentiranje revizijskih ugotovitev. Menimo, da nam pridobljeni podatki omogočajo, da podamo mnenje o smotrnosti oddaje intelektualnih storitev revidiranih oseb v letu 2003.

#### 3.1 Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

Pri presojanju, *ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev ustrezen*, smo najprej ocenjevali, ali je Sekretariat ustrezno opredelil cilje poslovanja in aktivnosti za uresničevanje ciljev in ali je določil merila delovanja. Na Sekretariatu so dolgoročne cilje in letne izvedbene cilje v večini primerov opredelili kot aktivnosti in ne kot cilje. Poleg tega niso opredelili pričakovanih rezultatov in niso navedli meril delovanja. Ocenili smo, da bi Sekretariat lahko izboljšal načrtovanje, če bi določil natančne in merljive cilje, opredelil pričakovane rezultate in merila delovanja in s tem omogočil ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja pri uresničevanju zastavljenih ciljev (točka 2.1.1.1).

Presojali smo tudi, *ali je bil proces ugotavljanja potreb ustrezen z vidika upravičenosti oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem*, da bi preprečeval oddajo nepotrebnih del ali del, ki bi jih lahko opravili zaposleni stroškovno učinkoviteje. Ugotovili smo, da je bil proces ustrezen, saj je od predlagateljev zahteval, da pri oddajanju javnih naročil ravnajo kot dober gospodar, vendar pa smo ugotovili tudi primere, ko bi lahko ravnali gospodarneje. Za storitve izobraževanja in usposabljanja zaposlenih smo ugotovili, da na Sekretariatu prevladuje tradicionalni pristop ugotavljanja potreb, ki temelji predvsem na interesih zaposlenih in ne na podlagi celovite analize potreb po usposabljanju in izobraževanju. Zato obstaja tveganje, da se sredstva niso porabila za tista izobraževanja, ki bi bila prioriteta glede na potrebe Sekretariata kot celote. Tudi iz primera oddajanja prevajalskih storitev je razvidno, da je Sekretariat ravnal

---

<sup>41</sup> Uradni list RS, št. 41/01.

kot dober gospodar, vendar bi po našem mnenju lahko še izboljšal sistem naročanja prevajanja, s tem pa dosegel bolj načrtovano delo, večjo izkoriščenost svojih zmogljivosti, posledica tega pa bi bila tudi manjša poraba sredstev za ta namen (točka 2.1.2.1).

Ko smo presojali, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravilen in učinkovit*, smo se omejili predvsem na vprašanje spodbujanja konkurence med ponudniki in ugotovili, da pri oddaji prevajalskih storitev ni bil izbran pravilni postopek, ker so bile storitve oddane neposredno in ne kot celovito javno naročilo na podlagi ustreznega postopka v skladu z zakonom o javnih naročilih. Tako na Sekretariatu niso izrabili priložnosti za smotrnejšo porabo sredstev, saj bi kot velik kupec zelo verjetno lahko dosegli količinski popust zaradi večjega obsega dela ali ponavljajočih se naročil storitev. Nekateri postopki oddaje javnih naročil male vrednosti niso bili dokumentirani, zato ni bilo mogoče presoditi, ali je bil izbran najugodnejši ponudnik. V okviru tega vprašanja smo presojali tudi kakovost pogodb in ugotovili, da sekretariat v pogodbah za intelektualne storitve namenja premalo pozornosti varovanju svojih interesov, saj v pogodbah praviloma ne navaja pogodbenih kazni in odškodnine, če se pogodbene obveznosti ne bi izvedle (točka 2.2.1).

Presojali smo, *ali je bil proces upravljanja pogodb učinkovit*, ali je zagotavljal učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb in prenos izkušenj in znanj v naslednje nabave. Ugotovili smo nekatere pomanjkljivosti v procesu upravljanja pogodb. Čeprav je z internim predpisom določeno, da mora biti v vsaki pogodbi naveden skrbnik, ki je odgovoren za izvajanje pogodbe, tega niso upoštevali v vseh primerih, saj je bil skrbnik naveden le v eni od osmih pregledanih pogodb. Kot pomanjkljivost ocenjujemo tudi, da se ob izteku pogodb od skrbnikov ne zahteva izdelava poročila o izvajanju pogodb, vključno s predlogi za izboljšavo naslednjih nabav. Ocenjujemo, da bi na Sekretariatu z odpravo navedenih pomanjkljivosti lahko povečali učinkovitost upravljanja pogodb, saj bi zagotovili ne le učinkovitejši nadzor, temveč tudi prenos znanja in izkušenj v naslednje postopke javnega naročanja (točka 2.3.1).

## 3.2 Protokol Republike Slovenije

Ko smo presojali, *ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev ustrezen*, smo ugotovili, da so na Protokolu za leto 2003 pomanjkljivo opredelili letni izvedbeni cilj, ker niso navedli meril za merjenje doseženih rezultatov, to je za uspešno izvajanje nalog (točka 2.1.1.2). Presojali smo tudi, ali je bil na Protokolu proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah ustrezen z vidika zagotavljanja upravičenosti oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, da ni prihajalo do oddaje nepotrebnih del ali del, ki bi jih lahko opravili zaposleni stroškovno učinkoviteje. Ugotovili smo, da ima večina intelektualnih storitev podlago in utemeljitev v Sklepu o določitvi protokolarnih pravil razen zdravniških storitev, za katere pa so odgovorni pojasnili, da jih nujno potrebujejo. Protokol je imel utemeljene vzroke za oddajo intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem, saj nimajo zaposlenih ustreznih strokovnjakov, ki bi zmogli opraviti vse potrebne storitve, glede na obseg dela pa zaposlitev teh strokovnjakov ne bi bila smotrna (točka 2.1.2.2).

Pri presojanju, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravilen in učinkovit*, smo ugotovili, da so večino storitev, ki so jih oddajali kot naročila male vrednosti, oddali neposredno, na podlagi analize cen na trgu in s pogajanjem, vendar brez predhodnega zbiranja ponudb, kar smo ocenili kot pomanjkljivost, saj menimo, da so možnosti za doseg ugodnejših ponudb še večje z zagotavljanjem konkurence med ponudniki. Protokol je prevajalske storitve oddal neposredno in ne kot celovito javno naročilo na podlagi ustreznega postopka v skladu z Zakonom o javnih naročilih, s katerim bi spodbudil konkurenco med ponudniki. V

okviru tega vprašanja smo ocenjevali tudi kakovost pogodb in ugotovili, da Protokol v pogodbah za intelektualne storitve premalo pozornosti namenja varovanju svojih interesov in utrjevanju pogodbene discipline, saj praviloma v pogodbe ni zapisal pogodbenih kazni in odškodnin, če se pogodbeni določila ne izvajajo (točka 2.2.2).

Presojali smo, *ali je bil proces upravljanja pogodb učinkovit*. Čeprav nismo ugotovili, da bi bilo izvajanje v neskladju s pogodbo, ocenjujemo, da je bil na Protokolu vzpostavljen proces upravljanja pogodb pomanjkljiv, saj v pogodbe za intelektualne storitve niso zapisali skrbnika in njegovih obveznosti, temveč so jih določili le ustno. Poleg tega od skrbnikov niso zahtevali poročil o oceni izvajanja pogodb, vključno s priporočili za izboljšanje pristopa k naslednji oddaji storitev. Izjema so bile prevajalske storitve, pri katerih so opravljene ocene storitev, kar ocenjujemo kot primer dobre prakse. V letu 2004 pa so vpeljali redno analiziranje in ocenjevanje izvedbe protokolarnih dogodkov (obiskov), s čimer zajamejo tudi ocenjevanje zunanjih izvajalcev. S tem načinom zagotavljajo prenos znanja in izkušenj, pomembnih za naslednje postopke oddaje storitev in s tem nenehno preverjanje in po potrebi tudi izboljšanje svojega pristopa k oddaji intelektualnih storitev (točka 2.3.2).

Na podlagi opravljenih analiz in preveritev menimo, da na Protokolu še obstajajo možnosti za izboljšanje upravljaljske prakse na področju javnih naročil, ki se nanašajo na intelektualne storitve.

### 3.3 Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti

Pri presojanju, *ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev ustrezen*, smo ocenjevali, *ali je Urad za enake možnosti ustrezno opredelil cilje poslovanja, aktivnosti za uresničevanje ciljev in ali je določil pričakovane rezultate, merila in indikatorje*. Na Uradu za enake možnosti so za leto 2003 pomanjkljivo opredelili dolgoročne in letne izvedbene cilje, ker niso navedli, v kakšnem obdobju naj bi dosegli dolgoročne cilje. Urad za enake možnosti tudi ni določil pričakovanih rezultatov, meril delovanja in indikatorjev dosežkov. Ocenili smo, da bi Urad za enake možnosti lahko izboljšal načrtovanje, če bi odpravil navedene pomanjkljivosti in s tem omogočil ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti svojega delovanja pri uresničevanju zastavljenih ciljev (točka 2.1.1.3).

Presojali smo tudi, *ali je bil proces ugotavljanja potreb ustrezen z vidika zagotavljanja upravičenosti oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem*, da ne prihaja do oddaje nepotrebnih del ali del, ki bi jih lahko opravili zaposleni bolj stroškovno učinkovito. Ugotovili smo, da je imel Urad za enake možnosti utemeljene razloge, da je oddal nekatere intelektualne storitve zunanjim izvajalcem, saj so bila za izvedbo potrebna specializirana znanja in izkušnje, ki jih zaposleni na Uradu za enake možnosti niso imeli. Za vse ostale intelektualne storitve smo ugotovili, da jih je Urad za enake možnosti oddal zgolj zaradi pomanjkanja časa, ne pa tudi zaradi pomanjkanja znanja in izkušenj. Zaradi pomanjkanja časa Urad za enake možnosti tudi ni izpolnil vseh svojih nalog iz Delovnega programa vlade za leto 2003. Ocenili smo, da bi Urad za enake možnosti lahko izboljšal upravljaljsko prakso, da bi postal bolj učinkovit in uspešen v svojem delovanju, če bi bolj natančno načrtoval svoje aktivnosti po kadrovskih virih in če bi vzpostavil ustreznejše spremljanje in nadziranje izvajanja nalog (točka 2.1.2.3).

Pri presojanju, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravilen in učinkovit*, smo se omejili predvsem na vprašanje, ali so z vrsto postopka dovolj spodbujali konkurenco med ponudniki in na ta način ustvarili pogoje za izbiro najugodnejše ponudbe. Ugotovili smo, da so v treh primerih oddali storitve prevajanja

neposredno brez zbiranja primerljivih ponudb. Presojali smo kakovost pogodb in ocenili, da bi Urad za enake možnosti lahko še bolj zaščitil svoje interese med trajanjem pogodbenega razmerja, če bi v pogodbi določil pogodbeno kazen in odškodnino ob neizpolnjevanju pogodbenih določil (točka 2.2.3).

Presojali smo, *ali je bil proces upravljanja pogodb učinkovit*, kar pomeni, ali je zagotavljal učinkovit nadzor nad izvajanjem pogodb, oceno izvedbe pogodbe in s tem prenos znanja in izkušenj v naslednje nabave. Čeprav v nobenem primeru nismo ugotovili, da bi bilo izvajanje v neskladju s pogodbo, ocenjujemo, da bi Urad za enake možnosti lahko izboljšal proces upravljanja pogodb, da bi postal bolj učinkovit, če bi za vsako pogodbo določil skrbnika pogodbe in ob izteku pogodb zagotovil redno analiziranje in ocenjevanje izvajanja pogodb ter s tem prenos znanja in izkušenj na naslednje postopke javnega naročanja (točka 2.3.3).

### 3.4 Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti

Presojali smo, *ali je bil proces ugotavljanja potreb ustrezen z vidika zagotavljanja upravičenosti oddajanja intelektualnih storitev zunanjim izvajalcem*, ter ugotovili, da je imel Urad za verske skupnosti utemeljene razloge za oddajo intelektualne storitve zunanjemu izvajalcu, saj ni zaposloval ustreznih strokovnjakov, ki bi pripravili osnutek gradiva za celovito rešitev pravne ureditve verskih skupnosti v Sloveniji (točka 2.1.2.4).

Pri presojanju, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravičen in učinkovit*, smo ugotovili, da je Urad za verske skupnosti izbral ustrezno vrsto postopka oddaje javnega naročila, saj ocenjena vrednost storitve ni presejala vrednostnega praga, za katerega je potreben javni razpis. Ugotovili pa smo, da postopek oddaje ni bil pravilno izpeljan, ker naročnik ni vnaprej določil, kako bo uporabil merila za izbiro. V pozivu k ponudbi je naročnik ponudnike seznanil z merili, ni pa vnaprej opredelil, na kakšen način bo izbral najugodnejšega ponudnika, zato ponudniki niso vedeli, katero merilo bi prispevalo k višji uvrstitvi na ocenjevalni lestvici. Ocenjujemo, da na takšen način ponudnikom ni bila dana možnost, da pripravijo dejansko stroškovno najučinkovitejšo ponudbo. Ocenjujemo tudi, da bi Urad za verske skupnosti lahko bolj zaščitil svoje interese med trajanjem pogodbenega razmerja, če bi v pogodbi določil pogodbeno kazen in odškodnino, če izvajalec ne bi izpolnjeval pogodbenih obveznosti (točka 2.2.4).

Pri presoji *učinkovitosti upravljanja pogodbe* smo ugotovili, da Urad za verske skupnosti v pogodbi ni določil skrbnika pogodbe in njegovih obveznosti nima opredeljenih v internem aktu, da ni izdelal ocene izvajanja pogodbe, kar ocenjujemo kot pomanjkljivost. Ocenjujemo, da bi Urad za verske skupnosti z odpravo opisanih pomanjkljivosti lahko izboljšal upravljanje pogodb, da bi postalo bolj učinkovito (točka 2.3.4).

### 3.5 Ministrstvo za finance

Pri presojanju, *ali je bil proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah zunanjih izvajalcev ustrezen*, smo ugotovili, da je ministrstvo v obrazložitvi finančnega načrta za leto 2003 navedlo le aktivnosti in ukrepe, ne pa tudi ciljev ter pričakovanih rezultatov in meril delovanja. Menimo, da bi ministrstvo lahko izboljšalo načrtovanje, če bi opredelilo natančne in merljive cilje in s tem omogočilo ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti svojega delovanja (točka 2.1.1.5). Ugotovili smo, da bi ministrstvo lahko še izboljšalo proces ugotavljanja potreb, če bi bili vzroki za oddajo intelektualnih storitev in doseženi učinki teh storitev bolj pregledni in dosledno utemeljeni. Na primeru izobraževanja in usposabljanja zaposlenih smo ugotovili, da ministrstvo tega ne izvaja celovito in sistematično in da za to področje tudi nima izdelane strategije, ki bi določala prednosti, standarde in cilje (točka 2.1.2.5).

Pri presojanju, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravilen in učinkovit*, smo se omejili predvsem na vprašanje, ali so z vrsto postopka dovolj spodbujali konkurenco med ponudniki, in ugotovili, da pred oddajo večine javnih naročil male vrednosti ministrstvo pozove več ponudnikov k oddaji ponudbe, vendar pa kar v polovici vseh izvedenih postopkov zbiranja ponudb, najpogosteje zaradi prekratkih rokov, prejme le po eno ponudbo. Ocenili smo, da ministrstvo z internimi predpisi, ki urejajo javna naročila male vrednosti, daje ustrezen poudarek kulturi, ki spodbuja pravilnost in smotrnost postopka oddajanja naročil, kljub temu pa smo razkrili nekaj primerov, ko bi ministrstvo lahko ravnalo bolj gospodarno. Menimo, da v ministrstvu obstajajo še nekatere neizkoriščene možnosti za izboljšanje gospodarnosti in učinkovitosti javnih naročil (točka 2.2.5).

Presojali smo tudi, *ali je bil proces upravljanja pogodb učinkovit*, ter ugotovili, da se ob izteku pogodb od skrbnikov ne zahteva izdelava poročila o poteku pogodbe z oceno oziroma analizo pogodbe in izvajalca. Ocenjujemo, da bi na ministrstvu z odpravo navedenih pomanjkljivosti lahko povečali učinkovitost upravljanja pogodb, saj bi zagotovili ne le učinkovitejši nadzor, temveč tudi prenos znanja in izkušenj na naslednje postopke nabave in s tem nenehno preverjanje in po potrebi tudi izboljšanje svojega pristopa k oddaji intelektualnih storitev (točka 2.3.5).

### 3.6 Ministrstvo za notranje zadeve

Pri presojanju, *ali je na ministrstvu vzpostavljen ustrezen proces ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah*, smo ugotovili, da so tako dolgoročni kot tudi letni izvedbeni cilji ministrstva za program, v okviru katerega so bile oddane intelektualne storitve zunanjim izvajalcem, opredeljeni na preveč splošni ravni, da bi predstavljali dovolj kvalitetne smernice za delovanje ministrstva in oceno utemeljenosti oddaje določenih storitev ter podlago za merjenje učinkovitosti delovanja, na katere se cilji sklicujejo. Takšen način načrtovanja poslovanja ministrstva ne zagotavlja preverjanja, ali so bili posamezni dolgoročni cilji tudi dejansko realizirani (točka 2.1.1.6). Iz obrazložitve podprogramov ni razvidno, da je imelo ministrstvo izkazano potrebo po vključitvi zunanjih izvajalcev za realizacijo posameznih načrtovanih aktivnosti.

V reviziji smo podrobneje preverjali način ugotavljanja potreb po storitvah izobraževanja in usposabljanja zaposlenih. Ugotovili smo, da je ministrstvo izdalo Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja na ministrstvu, vendar pa je ni pripravilo na način, kot ga navedena strategija določa. Ministrstvo pri izbiri izvajalcev za izvedbo posameznih vrst usposabljanj ni upoštevalo določil Zakona o javnih naročilih. Ugotovili smo tudi pomanjkljivosti pri uporabi sredstev usposabljanja, ker ministrstvo ni izdelalo poročil oziroma analiz o opravljenih usposabljanjih, čeprav je takšen način poročanja določen tudi v strategiji. Prav tako ni ocenjevalo kvalitete izvedenih seminarjev.

Ocenili smo, da ministrstvo nima definirane postopka ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah in njihove oddaje zunanjim izvajalcem, ki bi zmanjševal tveganje za nesmotrno uporabo proračunskih sredstev in povečeval učinkovitost poslovanja ministrstva. Ker ministrstvo nima določenega pisnega postopka ugotavljanja potreb po intelektualnih storitvah, obstaja tveganje, da so v nekaterih primerih oddali tudi tista dela, ki bi jih lahko sicer sami izvedli. Zaradi navedenih pomanjkljivosti ni možno presojati, ali ima ministrstvo vzpostavljene ustrezne postopke, ki zagotavljajo, da se načrtujejo in izvajajo le tiste aktivnosti, ki prispevajo k uresničitvi ciljev (točka 2.1.2.6).

Pri presojanju, *ali je bil proces oddaje intelektualnih storitev pravilen*, smo preverili, ali ministrstvo upošteva predpise s področja javnega naročanja in ali pri oddaji intelektualnih storitev ravna gospodarno in

učinkovito. Ugotovili smo, da način poslovanja ministrstva ne zagotavlja pravilnosti oddaje intelektualnih storitev. Ministrstvo namreč ni upoštevalo določil lastnih predpisov, ker ni predložilo strokovnih utemeljitev, ko je sklenilo neposredno pogodbo s posameznim ponudnikom. Ministrstvo tudi ni ravnalo pravilno, ko je v enem primeru s prejemnico honorarja sklenilo avtorsko pogodbo namesto s sklepom določene pogodbe o delu. Prav tako je bilo ugotovljeno, da ministrstvo pogostokrat ne vključuje obveznosti izdelave poročila o opravljenih delih kot pogoja za izvedbo izplačila iz državnega proračuna (točka 2.2.6).

Presojali smo tudi, *ali je proces upravljanja pogodb učinkovit*, ali zagotavlja učinkovit nadzor nad njihovim izvajanjem ter ali delovanje notranjega kontrolnega sistema omogoča natančno definirane pristojnosti in odgovornosti zaposlenih, ki so vključeni v posamezni proces. Ugotovili smo, da ministrstvo ni dosledno upoštevalo določb predpisov o določitvi skrbnika vsake pogodbe, ki je odgovoren za njeno izvajanje. V predpisih bi morale biti natančno opredeljene obveznosti in pristojnosti oseb, ki so vključene v proces upravljanja pogodb. V pogodbah obstajajo pomanjkljivosti glede jasne opredelitve njihove vsebine, določitve načina upravljanja s pogodbo, kot tudi ukrepanja v primeru neizpolnjevanja pogodbenih določil. Menimo, da bi ministrstvo lahko odpravilo ugotovljene pomanjkljivosti in s tem izboljšalo učinkovitost procesa upravljanja pogodb, ki jih oddaja zunanjim izvajalcem (točka 2.3.6).

## 4. PRIPOROČILA

### 4.1 Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije

Sekretariatu priporočamo, da:

- določi natančne in merljive cilje svojega delovanja, opredeli pričakovane rezultate in postavi ustrezna merila za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti svojega delovanja pri uresničevanju zastavljenih ciljev (točka 2.1.1.1);
- opravi celovito analizo potreb po usposabljanju in izobraževanju zaposlenih ter sprejme strategijo usposabljanja in izobraževanja (točka 2.1.2.1);
- službi za prevajanje zagotovi pogoje za učinkovitejšo organizacijo dela (točka 2.1.2.1);
- vse postopke izbire izvajalcev, ki se nanašajo na naročila male vrednosti, izvede tako, da bo izbira utemeljena in dokumentirana; za vsako vrsto storitev naj pridobi ažurne in zanesljive informacije o cenah na trgu, da bo v pogajanjih lahko dosegal dobre pogodbene pogoje; če je mogoče, naj pridobi informacijo o pogodbenih cenah, ki so jih dosegli drugi proračunski uporabniki; večjo pozornost naj nameni spoznavanju trga storitev, ki jih naroča, vključno s trgom izvajalcev seminarjev (točka 2.2.1);
- zagotovi, da bosta v vsaki pogodbi natančno določena predmet in cilj pogodbe, saj mora biti jasno, kaj cena vključuje in kakšna so pričakovanja, ki jih ima naročnik; Sekretariat naj v pogodbah določi pogodbene kazni in odškodnine, če pogodbene obveznosti ne bi bile izpolnjene (točka 2.2.1);
- zagotovi redno spremljanje izvajanja pogodb, tako da za vsako pogodbo določi skrbnika in njegove pristojnosti in odgovornosti; ob izteku pogodb naj se na sekretariatu izdela poročilo o izvajanju pogodbe in s tem zagotovi prenos in uporabo pridobljenega znanja pri naslednjih postopkih; sekretariat naj zagotovi nenehno preverjanje in po potrebi tudi izboljšanje svojega pristopa pri oddaji intelektualnih storitev (točka 2.3.1).

### 4.2 Protokol Republike Slovenije

Protokolu priporočamo, da:

- bolj natančno opredeli merila za učinkovito in uspešno izvajanje nalog, po katerih bo lahko spremljal svoje delovanje in ga tudi ocenil, tako glede na kvaliteto opravljanja svojih nalog kot tudi glede na njihov obseg ter druga sodila, ki so za njegovo poslovanje pomembna (točka 2.1.1.2);
- glede na stalno prakso ali mednarodne standarde predlaga vladi, da v sklep o določitvi protokolarnih pravil vključi tudi prisotnost zdravnika ob obiskih predsednika države ali ob večjih prireditvah (točka 2.1.2.2);
- v postopek izbiranja izvajalcev poleg analize cen in pogajanj vključi tudi zbiranje ponudb, s čimer bo zagotovil konkurenco med ponudniki ter vse postopke ustrezno dokumentira (točka 2.2.2);
- v pogodbah določi pogodbene kazni in odškodnine, če pogodbene obveznosti niso izpolnjene (točka 2.2.2);

- za vsako pogodbo določi skrbnika in njegove pristojnosti in odgovornosti; po izteku pogodb naj zagotovi prenos znanja in izkušenj, pomembnih za naslednje postopke javnega naročanja in s tem nenehno preverja in po potrebi tudi izboljšuje svoje pristope k oddaji intelektualnih storitev, kot je Protokol že začel izvajati pri javnih naročilih, ki so neposredno vezana na protokolarne dogodke (točka 2.3.2).

### 4.3 Urad Vlade Republike Slovenije za enake možnosti

Urada za enake možnosti priporočamo, da:

- določi natančne in merljive cilje, opredeli pričakovane rezultate in postavi ustrezna merila delovanja in indikatorje dosežkov ter izboljša načrtovanje nalog in vzpostavi nadzor nad izvajanjem nalog, da bo zagotovil učinkovito izrabo človeških in finančnih virov in dosegel vse cilje, določene z delovnim programom vlade (točki 2.1.1.3 in 2.1.2.3);
- opravi celovito analizo potreb po izobraževanju in usposabljanju svojih zaposlenih (točka 2.1.2.3);
- v pogodbah določi pogodbeno kazen in odškodnino ob neizpolnjevanju pogodbenih določil (točka 2.2.3);
- za vsako pogodbo določi skrbnika in njegove pristojnosti in odgovornosti; ob izteku pogodbe naj na Urada za enake možnosti izdelajo poročilo o izvajanju pogodbe (točka 2.3.3).

### 4.4 Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti

Urada za verske skupnosti priporočamo, da:

- pri oddaji naročil male vrednosti jasno določi način uporabe meril za izbiro najugodnejšega ponudnika (točka 2.2.4);
- v pogodbah določi pogodbene kazni in odškodnine, če naročnik ne bi izpolnjeval pogodbenih obveznosti (točka 2.2.4);
- za vsako pogodbo določi skrbnika pogodbe in njegove pristojnosti in odgovornosti in s tem zagotovi redno spremljanje izvajanja pogodb. Po izteku pogodbe naj izdela pisno poročilo z oceno izvajanja pogodbe (točka 2.3.4).

### 4.5 Ministrstvo za finance

Ministrstvu priporočamo, da:

- določi merljive cilje in pričakovane rezultate svojega delovanja (točka 2.1.1.5);
- zagotovi, da bodo vzroki za oddajo intelektualnih storitev in doseženi učinki oddanih intelektualnih storitev pregledni (točka 2.1.2.5);
- prouči, katera znanja in veščine potrebujejo zaposleni, ki vodijo postopke oddaje javnih naročil in so skrbniki pogodb, in zagotovi, da se bodo strokovno izpopolnjevali (točka 2.1.2.5);
- v navodilu za oddajo javnih naročil male vrednosti natančneje opredeli način izvajanja določil, da je treba ugotoviti, kakšna je ponudba na tržišču in kakšne cene dosegajo drugi javni naročniki (točka 2.2.5);
- določi pristojne osebe, ki bodo ob izteku pogodb izdelale pisno poročilo z analizo in oceno celotnega procesa oddaje javnega naročila, vključno z oceno izvajalca javnega naročila (točka 2.3.5).



## 4.6 Ministrstvo za notranje zadeve

Ministrstvu priporočamo, da:

- za vsak cilj določi aktivnosti in ukrepe za njihovo uresničitev ter pričakovane rezultate, merila in indikatorje, ki bodo omogočili merjenje uspešnosti pri njihovem doseganju, ter za vsak cilj navede obdobje, v katerem bodo posamezne aktivnosti potekale, ter navede pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bodo lahko aktivnosti izvedene (točka 2.1.1.6);
- zagotovi opredelitev odredbodajalstva na najvišji upravljalški ravni, s čimer bi omogočilo, da bo državni sekretar kot odredbodajalec vključen v sistem notranjih kontrol (točka 2.1.2.6);
- izvaja številčenje sklenjenih pogodb, s čimer bo izboljšalo sledljivost, popolnost in ažurnost sklepanja pogodb in na ta način vzpostavilo takšno evidenco sklenjenih pogodb, ki bo zagotavljala nadzor nad sklepanjem posameznih vrst pogodb (točka 2.2.6);
- pred izplačilom iz državnega proračuna opravi notranjo kontrolo potrditve vsebine poročila o opravljenem delu in preveritev vsebine izvornih knjigovodskih listin vseh pristojnih odgovornih oseb ministrstva (točka 2.3.6).

## 5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Odzivno poročilo Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, Protokola Republike Slovenije, Urada Vlade Republike Slovenije za enake možnosti, Urada Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, Ministrstva za finance in Ministrstva za notranje zadeve ni potrebno, ker v reviziji niso bile ugotovljene pomembne nepravilnosti in nesmotrnosti, glede pomanjkljivosti pa je računsko sodišče dalo priporočila, kako naj se odpravijo (29. člen ZRacS-1).

### Pravni pouk

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

Igor Šoltes,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Generalnemu sekretariatu Vlade Republike Slovenije, priporočeno;
2. Protokolu Republike Slovenije, priporočeno;
3. Uradu Vlade Republike Slovenije za enake možnosti, priporočeno;
4. Uradu Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, priporočeno;
5. Ministrstvu za finance, priporočeno;
6. Ministrstvu za notranje zadeve, priporočeno;
7. Mirku Bandlju, priporočeno;
8. Miri Olup Umek, priporočeno;
9. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
10. dr. Radu Bohincu, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu, tu.





**RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891  
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

***Enota Maribor / Maribor Office***

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896