

OBČINA KAMNIK
NADZORNI ODBOR OBČINE KAMNIK
Glavni trg 24
1240 Kamnik

Številka: 032-0008/2011
Datum: 9.12.2011

Na podlagi 39. in 45. člena Statuta Občine Kamnik in 29. člena Poslovnika o delu Nadzornega odbora Občine Kamnik je Nadzorni odbor Občine Kamnik na svoji 10. redni seji dne 7.12.2011 sprejel

POROČILO
O OPRAVLJENEM NADZORU
RABE JAVNIH SREDSTEV OBČINE KAMNIK
NA PODROČJU NAROČANJA Z NAROČILNICAMI
V PRORAČUNSKEM LETU 2010 IN PRVI POLOVICI 2011
(Poročilo je dokončni akt Nadzornega odbora Občine Kamnik)

Nadzorni odbor v sestavi

- Franc Prodnik, predsednik odbora
- Milan Marinič, član
- Aleksander Uršič, član
- Vinko Polak, član
- Damjan Zagožen, član

Poročevalca in pooblaščenca za izvedbo nadzora:

- Damjan Zagožen,
- Milan Marinič.

Ime nadzorovanega organa:

Občina Kamnik
Glavni trg 24
1240 Kamnik
obcina@kamnik.si

1. KRATEK POVZETEK

Glavne ugotovitve opravljenega nadzora so:

- iz pregledane dokumentacije ni bilo zaznati nezakonite rabe javnih sredstev Občine Kamnik na področju naročanja z naročilnicami v proračunskem letu 2010 in prvi polovici 2011,
- določbe Navodila za oddajo naročil do mejnih vrednosti so take pravne narave, da je ustrezen splošni akt »pravilnik«,

- da bi lahko občinska uprava v primeru izvajanja skupnega naročanja podobnega oziroma sorodnega blaga in storitev ter naročil gradnje zagotovila gospodarnejšo porabo proračunskih sredstev.

2. UVOD

2.1. Osnovni podatki o nadzorovanem organu Občina Kamnik:

- Organi in organiziranost ter št. zaposlenih: Župan predstavlja in zastopa občino. Občinska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem javnih služb iz občinske pristojnosti. Občinsko upravo ustanovi občinski svet na predlog župana s splošnim aktom, s katerim določi njene naloge in notranjo organizacijo. Občinsko upravo usmerja in nadzira župan, delo občinske uprave pa vodi direktor občinske uprave, ki ga imenuje in razrešuje župan. O sporih o pristojnosti med organi občinske uprave odloča župan. Direktor občinske uprave vodi delo občinske uprave in je odgovoren za zakonitost poslovanja in dosledno izvajanje predpisov pri izvajanju nalog občinske uprave. V občinski upravi skupaj s kabinetom župana je zaposlenih 54 oseb.
- Župan Marjan Šarec je za odgovorno osebo za sodelovanje pri izvedbi nadzora imenoval ga. Martino Bajde, vodjo Oddelka za gospodarske dejavnosti in finance.
- Sodelovanje med NO oziroma pooblaščenca Damjanom Zagožnom in Mirkom Mariničem je potekalo v skladu tako s postavljenimi zahtevami po posredovanju ustreznih informacij kot tudi v skladu s postavljenimi roki za njihovo predložitev. Na podlagi predloženih podatkov sta pooblaščenca postavila določena konkretna vprašanja imenovani odgovorni osebi ga. Martini Bajde. Odgovore pa je potem posredoval župan Marjan Šarec. Vsa komunikacija je potekala v pisni oziroma elektronski obliki.

2.2. Pravne podlaga za izvedbo nadzora

- 39., 43., 44., 45. in 46. člen Statuta Občine Kamnik (Ur. list RS, št. 101/2008, 45/2010),
- 12., 26., 27., 28. in 29. člen Poslovnika o delu nadzornega odbora Občine Kamnik (štev.: 032-0001/2007, 18.12.2008).

2.3. Datum in številka sklepa o izvedbi nadzora

Sklep št. 032-0008/2011 z dne 1.6.2011 o uvedbi nadzora sprejet na 5. seji Nadzornega odbora Občine Kamnik dne 4.5.2011.

2.4. Namen in cilji nadzora

- preveriti skladnost finančnega poslovanja z zakoni in podzakonskimi akti ter transparentnost poslovanja,
- poročati o ugotovljenih nepravilnostih,
- dati priporočila in predloge za nadaljnje poslovanje organa.

2.5. Nadzor je bil opravljen v času od 4.5.2011 do 4.11.2011.

3. UGOTOVITVENI DEL

Proračun občine Kamnik za leto 2011 znaša na strani prihodkov 22.942.213 EUR in na odhodkovni strani 24.222.644 EUR. Primanjkljaj oziroma razlika prihodkov in odhodkov v višini 1.280.413 EUR se krije iz naslova stanja na računu konec leta 2010 v višini 1.880.413 EUR, od katere gre 600.000 EUR za povečanje kapitalskih deležev in naložb občine.

Nadzor naročanja z naročilnicami je obsegal:

- pregled zakonskih in drugih pravnih podlag ter internih aktov in navodil občinske uprave, ki urejajo pogoje, vsebino in postopke izvrševanja in nadzora naročanja z naročilnicami v Občini Kamnik;
- zbirni pregled vseh naročil izvedenih z naročilnicami v proračunskem letu 2010 in ločeno za proračunsko leto 2011 (za naročilnice izdane do 30.06.2011);
- pripravo in obdelavo podatkov naročanja po naročilnicah;
- pregled dokumentacije in postopkov, ki se nanašajo na izbrana naročila.

Z naročili, za katere se v skladu s 5. odstavkom 24. člena Zakona o javnem naročanju (Ur. list RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011) ne uporabljajo določbe tega zakona, razen določb 105.a do 107. člena tega zakona. Gre za javna naročila, katerih vrednost je nižja od 20.000 eurov brez DDV za blago in storitve in 40.000 eurov brez DDV za gradnje. Naročniki morajo za ta naročila voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila. V letu 2010 je bilo skupnih izdatkov za okrog 1.883.000 EUR in v prvem polletju 2011 za okrog 1.229.000 EUR, kar pomeni precejšen, od 8% do 10% delež celotnega proračuna Občine Kamnik, s trendom povečanja v letu 2011.

3.1. Zakonitost in pravilnost poslovanja z občinskimi javnimi sredstvi

V letu 2010 je za naročila do zgoraj omenjenih mejnih vrednosti veljal:

- Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (Ur. list RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011),
- Pravilnik o oddaji javnih naročil po enostavnem postopku in po postopku zbiranja ponudb v Občini Kamnik, št. 430-1/2007, z uporabo od 10.1.2007 in z zadnjimi dopolnitvami z uporabo od 25.1.2010;
- Pravilnik o oddaji javnih naročil do mejnih vrednosti v Občini Kamnik, št. 430-2/2010 z uporabo od 1.7.2010;
- Navodilo za oddajo naročil do mejnih vrednosti v Občini Kamnik, št. 430-0002/2010-1/3 z uporabo od 20.6.2011.

Omenjeni pravilniki in navodilo natančneje določajo pooblastila, postopke in obveznosti zaposlenih za naročila do mejnih vrednosti do 10.000 EUR za naročila za blago in storitve ter do 20.000 EUR za naročila gradenj, kjer ni potrebno pridobivanje - zbiranje treh ponudb medsebojno nepovezanih subjektov, kot to velja za naročila nad temi vrednostmi do mejnih vrednosti po Zakonu o javnem naročanju. Navodilo sprejeto 17.6.2011 (sočasno sprejet tudi Sklep o razveljavitvi Pravilnika) glede na predhodni pravilnik zahteva pridobitev ene ponudbe več (skupaj treh ponudb), vendar le kot "praviloma", kar pomeni določeno tveganje z naslova tolmačenja besede "praviloma", ki v Navodilu ni opredeljena ali določena. V Navodilu je dodana

tudi možnost zahtevanja garancije za dobro izvedbo del, ni pa v Navodilu več zahtevana sklenitev letne pogodbe za stalno nabavo blaga ali storitev glede na ocenjeno vrednost naročil. Slednja omogoča doseganje nižje cene. Zato se glede pravne podlage in sprejetega splošnega akta postavlja vprašanje, zakaj se je župan odločil za navodilo kot splošni akt nižjega ranga namesto do 17.6.2011 veljavnega akta kot pravilnika, ki je na zelo podoben način urejal področje naročanja do mejnih vrednosti. Z navodilom se namreč v skladu z 88. čl. Statuta lahko le podrobneje predpiše način dela organov občinske uprave pri izvrševanju določb Statuta, medtem ko se s pravilnikom razčlenijo posamezne določbe Statuta pri njegovem izvrševanju. In tako je ob upoštevanju izvajanja ter razčlenitve nekaterih določb 32. čl. Statuta (župan predvsem gospodari s premoženjem občine v okviru danih pooblastil kot dober gospodar, usmerja in nadzoruje delo občinske uprave in organov skupne občinske uprave) ter same vsebine Navodila za oddajo naročil do mejnih vrednosti (vključuje konkretne razdelane kriterije glede mejnih vrednosti in ustreznih postopkov, zahteva posebne protikorupcijske določbe v pogodbah, garancije za opravljeno delo, itd.) ustrezen in primeren ter pravno močnejši temeljni splošni akt občine pravilnik kot pa sedaj veljavno navodilo.

Splošna akta občine Navodila in Pravilnik za oddajo naročil do mejnih vrednosti sta torej v skladu z Zakonom o javnih financah.

Navodilo za oddajo naročil do mejnih vrednosti kot vrsta splošnega akta občine pa ni v skladu s Statutom občine Kamnik, ki za vsebino, ki jo le to določa, predpisuje nivo Pravilnika. Zato predlagamo, da se sprejme pravilnik z enako vsebino.

Dobrodošlo in koristno tako za delo občinske uprave glede poročanja in analize ter nadzora je poleg zakonsko zahtevnega evidentiranja predmeta in zneska naročila tudi dodatno evidentiranje izvajalca naročila, podpisnika, proračunske postavke in opisa naročila. Zato bi bilo slednje smiselno vključiti tudi v Navodilo (predlagamo sicer Pravilnik) ter opredeliti besedo "praviloma" glede pridobivanja treh ponudb.

V letu 2010 izstopajo zelo razdrobljena naročila izvajalca Komunalno podjetje Kamnik d.d. v skupni vrednosti izdanih naročilnic kar 336.000 EUR. Sicer je bilo kasneje kar za 120.000 EUR storniranih naročil, vendar je še vedno vsaj z vidika gospodarnosti problematično večje število manjših naročil za zelo podobne oziroma sorodne storitve, ki bi se jih morda dalo združiti v eno ali vsaj dve skupni naročili.

V letu 2010 tako izstopajo razdrobljena naročila za sorodne storitve, ki bi v primeru združevanja lahko presegla mejne vrednosti določene z Zakonom o javnem naročanju, pri naslednjih izvajalcih, dobaviteljih:

- Komunalno podjetje Kamnik d.d.,
- Proctor d.o.o.,
- Publicus d.o.o.

V Odzivnem poročilu je Občina Kamnik navedla, da ima z izvajalcem Proctor d.o.o. podpisano letno pogodbo v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Ne glede na to, pa se za vsak posamezen projekt izda naročilnica zaradi lažjega spremljanja in nadzora nad porabo proračunskih sredstev.

In v letu 2011:

- Grading d.o.o.,
- Hidroinženiring d.o.o.,
- Komunalno podjetje Kamnik d.d.,
- Locus d.o.o.

Ocena ali je pri omenjenih izvajalcih oziroma dobaviteljih in opravljenih storitvah ali dobavah prišlo do kršitve 6. in 24. člena Zakona o javnem naročanju je odvisna od tega ali je v posameznih primerih prišlo do razdelitve vrednosti naročila. V skladu s 110. čl. Zakona o javnem naročanju so pogodbe o javnih naročilih nične, če so sklenjene v nasprotju s postopki oddaje in ravnanji, ki so predpisani v tem zakonu, s katerim je naročnik razdelil vrednost naročila na manjše dele, da bi se izognil oddaji naročila po tem zakonu.

V zgoraj omenjenih primerih posameznih izvajalcev, na podlagi razpoložljivih podatkov opisov del ni mogoče sklepati, da je prišlo do delitve naročil na manjše dele. Večinoma so bila ločeno oddana dela za posamezne zaključene enote na različnih lokacijah. Vseeno pa ostaja odprto vprašanje, zakaj se niso skupaj razpisala podobna dela s sočasnim podpisom pogodbe (npr. za izgradnjo projektne dokumentacije PGD za izgradnjo vodovodnega sistema z datumom izdaje 16.6.2011, izvajalec Hidroinženiring d.o.o.), v skupnem znesku okrog 130.000 EUR, ločeno pa 3 krat po malo pod 44.000 EUR (z DDV).

3.2. Učinkovitost in gospodarnost porabe občinskih proračunskih sredstev

V letu 2010 izstopajo poleg zgoraj navedenih izvajalcev še nekateri drugi z razdrobljenimi naročili za sorodne storitve, predvsem z vidika doseganja večje gospodarnosti (nižje skupne cene za združena naročila):

- CP inženiring,
- Varstvo d.o.o.

V Odzivnem poročilu je Občina Kamnik navedla, da ima z izvajalcem Varstvo d.o.o. podpisano letno pogodbo v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Ne glede na to, pa se za vsak posamezen projekt izda naročilnica zaradi lažjega spremljanja in nadzora nad porabo proračunskih sredstev.

In v letu 2011:

- Inštitut za vodarstvo d.o.o.,
- Lah Nives.

Ob vprašanju združevanja zelo podobnih naročil se vedno postavlja vprašanje doseganja nižje vrednosti naročila v primeru večjega obsega izvedenih del in s tem doseganja večje gospodarnosti. Poleg v prejšnji točki omenjenih izvajalcev, se za zgoraj navedene, ki verjetno sicer ne bi presegli mejne vrednosti, postavlja vprašanje možnosti skupne izvedbe naročil podobne vrste. Za ta namen pa je potrebno tudi ustrezno planiranje in koordiniranje znotraj občinske uprave in ustrezna enotna skupna služba za izvedbo javnih naročil nad mejnimi vrednostmi, v kolikor le ta še ni zagotovljena.

4. PRIPOROČILA IN PREDLOGI

Nadzorni odbor priporoča in predlaga županu ter občinski upravi, da:

- vsebina Navodila za oddajo naročil do mejnih vrednosti naj se sprejme kot Pravilnik - splošni akt občine v skladu s Statutom občine Kamnik, ki za vsebino, ki jo le to določa, predpisuje nivo pravilnika,
- ustrezno terminsko načrtuje in koordinira podobna naročila blaga in storitev ter gradnje,
- jih v največji možni meri medsebojno združuje in naroča – razpisuje v okviru enotnega, skupnega naročila - razpisa v skladu z Zakonom o javnem naročanju,
- nudi ustrezno enotno strokovno in operativno podporo (službo) organom (različnim oddelkom) občinske uprave za izvedbo javnih naročil nad mejnimi vrednostmi, v kolikor ta še ni zagotovljena,
- dopolni Navodilo (predlagamo akt Pravilnik) za oddajo naročil do mejnih vrednosti z ustrezno opredelitvijo določbe o "praviloma" treh ponudbah,
- poskrbi, da se obseg sredstev za naročila do mejnih vrednosti zmanjšuje, ker se s tem povečuje razpoložljiva sredstva za namensko, razvojno in dolgoročno usmerjen razvoj občine na podlagi preglednih, gospodarnih in konkurenčnih postopkov oddaje naročil večje vrednosti.



Predsednik Nadzornega odbora Občine Kamnik:
Franc Prodnik

Člani Nadzornega odbora:
Milan Marinič
Aleksander Uršič
Vinko Polak
Franc Prodnik
Damjan Zagožen

Pooblaščenca za izvedbo nadzora:
Damjan Zagožen
Milan Marinič

Vročiti:

- Občina Kamnik, Glavni trg 24, 1240 Kamnik
- g. Marjan Šarec, župan, Glavni trg 24, 1240 Kamnik
- Občinski svet Občine Kamnik, Glavni trg 24, 1240 Kamnik

Vložiti:

- v zadevo