

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**MODELIRANJE NABAVNEGA PROCESA V DRŽAVNEM SVETU
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Ljubljana, december 2011

MATIC PREMUR

IZJAVA

Študent Matic Premru izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom doc. dr. Petra Trkmana, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 POSLOVNI PROCES IN ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	2
1.1 POSLOVNI PROCES	2
1.2 PROCESNA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	4
1.3 ORGANIZIRANOST V JAVNI UPRAVI IN PROBLEMI FUNKCIJSKE ORGANIZIRANOSTI.....	6
1.4 POSLOVNI PROCES NABAVE V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI	7
2 MODELIRANJE POSLOVNIH PROCESOV	9
2.1 MODEL PROCESA	9
2.2 TEHNIKE IN ORODJA ZA MODELIRANJE POSLOVNIH PROCESOV	11
2.2.1 Tehnika procesnih diagramov poteka	12
2.2.2 Tehnika BPMN	13
3 DRŽAVNI SVET IN ZAKONSKE PODLAGE	14
3.1 DOGOVOR MED DRŽAVNIM SVETOM IN DRŽAVNIM ZBOROM	15
3.2 FINANČNO - KADROVSKA SLUŽBA	15
4 NABAVNI PROCES V DRŽAVNEM SVETU REPUBLIKE SLOVENIJE	17
4.1 MODEL NABAVNEGA PROCESA AS-IS	18
4.1.1 Podproces Javno naročanje	18
4.1.2 Podproces Evidentiranje in plačevanje računa	19
4.2 PREDLOGI ZA PRENOVO NABAVNEGA PROCESA V DRŽAVNEM SVETU	22
SKLEP	24
LITERATURA IN VIRI.....	26

KAZALO SLIK

SLIKA 1: SHEMATSKI PRIKAZ POSLOVNEGA PROCESA	2
SLIKA 2: ČLENITEV POSLOVNEGA PROCESA	4
SLIKA 3: UPORABA SIMBOLOV PRI MODELIRANJU S TEHNIKO PROCESNIH DIAGRAMOV POTEKA.	13
SLIKA 4: ORGANIZACIJSKA SHEMA DRŽAVNEGA SVETA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	14
SLIKA 5: MODEL AS-IS PODPROCESA JAVNO NAROČANJE	19
SLIKA 6: MODEL AS-IS PODPROCESA EVIDENTIRANJE IN PLAČEVANJE RAČUNA	20

KAZALO TABEL

TABELA 1: ORODJA ZA MODELIRANJE POSLOVNIH PROCESOV PO TEHNIKAH MODELIRANJA	12
--	----

UVOD

V današnjem svetu se številne organizacije in podjetja soočajo s hitrimi spremembami okolja in vse večjimi pritiski konkurence ne eni strani in vse večjimi potrebami svojih strank oziroma uporabnikov na drugi strani. Če to združimo z vse hitrejšim razvojem informacijske tehnologije in nezadostnostjo zastarelih načinov organiziranosti poslovanja, ugotovimo, da morajo organizacije najti nove rešitve. Management poslovnih procesov nudi možnost za rešitev vseh zgoraj naštetih izzivov. Skozi prenovu in upravljanje poslovnih procesov nudi celovit in jasen pogled nad organizacijo, cilji, zaposlenimi, informacijsko tehnologijo in organizacijsko kulturo, hkrati pa povezuje strategijo organizacije ter njene informacijske sisteme (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004). Temeljni elementi so poslovni procesi, usmerjeni proti strankam, in če hočemo poslovne procese prenoviti in upravljati, jih je najprej potrebno definirati in modelirati. Za to obstajajo različne metodologije in tehnike, v katerih lahko organizacije poiščejo primerno za tip poslovanja, velikost in panogo svoje organizacije. S podobnimi problemi se ne soočajo samo gospodarske organizacije, ampak tudi javna uprava.

Problemi so v primeru javne uprave globlji, saj javna uprava nima razvitega sistema za merjenje učinkovitosti procesov in spremljanje kakovosti delovanja. Vse preveč pozornosti se posveča merjenju porabe proračunskih sredstev in manj merjenju učinkovitosti poslovnih procesov oziroma rezultatov, ki jih javna uprava dosega (Nemec, 2009b). V zadnjih letih se javna uprava vse bolj zaveda potrebe po merjenju učinkovitosti poslovnih procesov. Okvirje izvajanja poslovnih procesov v javni upravi določa veljavna zakonodaja, ki predstavlja največjo oviro za uveljavitev procesne organiziranosti javne uprave (Nemec, 2009b).

Namen diplomske naloge je definirati nabavni proces v Državnem svetu Republike Slovenije in izdelati trenutni model izvajanja za omogočanje lažje predstave in boljšega razumevanja izvajanja nabavnega procesa v celoti.

Cilji diplomske naloge so določiti obremenjenost izvajalcev nabavnega procesa, analizirati in predstaviti možnosti za optimizacijo izvajanja nabavnega procesa pod obstoječimi pravnimi okvirji, določenimi z veljavno zakonodajo za poslovanje javne uprave.

V prvem poglavju predstavim management poslovnih procesov, procesno organiziranost in njene prednosti ter jo uporabim za predstavitev slabosti trenutne funkcijske organiziranosti javne uprave. Predstavim tudi specifične nabavnega procesa in pomembnost nabavne verige v javni upravi. V drugem poglavju je podrobneje predstavljen korak modeliranja poslovnih procesov, našete so metode in tehnike modeliranja poslovnih procesov, od katerih sta podrobneje predstavljena v diplomskem delu uporabljena tehnika procesnih diagramov poteka ter tehnika BPMN, ki postavlja nov standard za modeliranje poslovnih procesov.

Sledi mu poglavje o organizaciji in delu službe Državnega sveta in zakonskih podlagah, ki se pri delu v službi Državnega sveta in predvsem v Finančno kadrovske službi uporabljajo. V zadnjem poglavju pa je predstavljen model trenutnega izvajanja nabavnega procesa v Državnem svetu, ki je zaradi kompleksnosti razčlenjen na dva podprocesa. Na koncu poglavja so podani še predlogi za prenovu nabavnega procesa.

1 POSLOVNI PROCES IN ORGANIZACIJSKA STRUKTURA

1.1 Poslovni proces

"Poslovni proces opredeljujemo kot skupek logično povezanih izvajalskih in kontrolnih postopkov in aktivnosti, katerih posledica oziroma izid je načrtovani izdelek ali storitev" (Kovačič & Bosilj Vukšić, 2005, str. 29). Zaposleni v organizaciji pri izvajanju teh aktivnosti in postopkov uporabljajo različna orodja in koristijo potrebna sredstva. S tem se vhodne veličine pretvarjajo v izhodne, kot je prikazano na Sliki 1 (Damij, 2009, str. 32).

Slika 1: Shematski prikaz poslovnega procesa



Vir: Kovačič et al., Management poslovnih procesov: prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri, 2005, str. 29

Poslovni proces je torej zaporedje dejavnosti in delovnih nalog, ki so med seboj logično povezane in jih je potrebno izvesti, če hočemo na izhodni strani procesa doseči zastavljene cilje procesa oziroma dobiti želene rezultate. Delovne naloge in dejavnosti skupaj tvorijo aktivnosti in jih ponavadi izvajajo različni oddelki organizacije. Za poslovanje brez zastojev je potrebno med oddelki omogočiti gladko prehajanje podatkov, informacij in dokumentov (Kovačič et al., 2004, str. 58). Uvedba managementa poslovnih procesov lahko za to nudi potrebne rešitve. Management poslovnih procesov lahko opredelimo kot neprestano prizadevanje organizacije, da analizira in stalno izboljšuje temeljne dejavnosti, kot so marketing, proizvodnja, komunikacije in ostale glavne elemente poslovanja organizacije (Trkman, 2010). Management poslovnih procesov poskuša z interdisciplinarnim pristopom in celovito obravnavo gradnikov in dejavnikov organizacijam omogočiti ustrezna metodološka izhodišča za uspešno prenovu poslovanja (Kovačič et al., 2005).

Za izvedbo poslovnega procesa porabljamo vire oziroma resurse, ki jih ima organizacija na razpolago. Poraba virov je potrebna za pretvorbo vhodnih veličin v izhodne in se kaže v porabi časa ter nastanku stroškov ob izvajanju procesa. Z merjenjem porabe resursov lahko merimo in s tem določimo, kolikšna je učinkovitost proučevanega poslovnega procesa (Kovačič et al., 2005).

Prav tako lahko merimo uspešnost poslovnega procesa. Dejanske rezultate oziroma obseg dodane vrednosti, ki jo ustvarja obravnavani poslovni proces, primerjamo s predvidenimi rezultati oziroma načrtovanim obsegom dodane vrednosti poslovnega procesa. Večja je pogostost skladnosti dejanskih rezultatov s predvidevanimi rezultati, bolj uspešen je poslovni proces (Kovačič et al., 2005).

Za učinkovito in hkrati uspešno izvedbo poslovnega procesa mora biti izpolnjen pogoj odličnega sodelovanja in dobro organiziranega dela različnih poslovnih funkcij, oddelkov in enot organizacije (Damij, 2009).

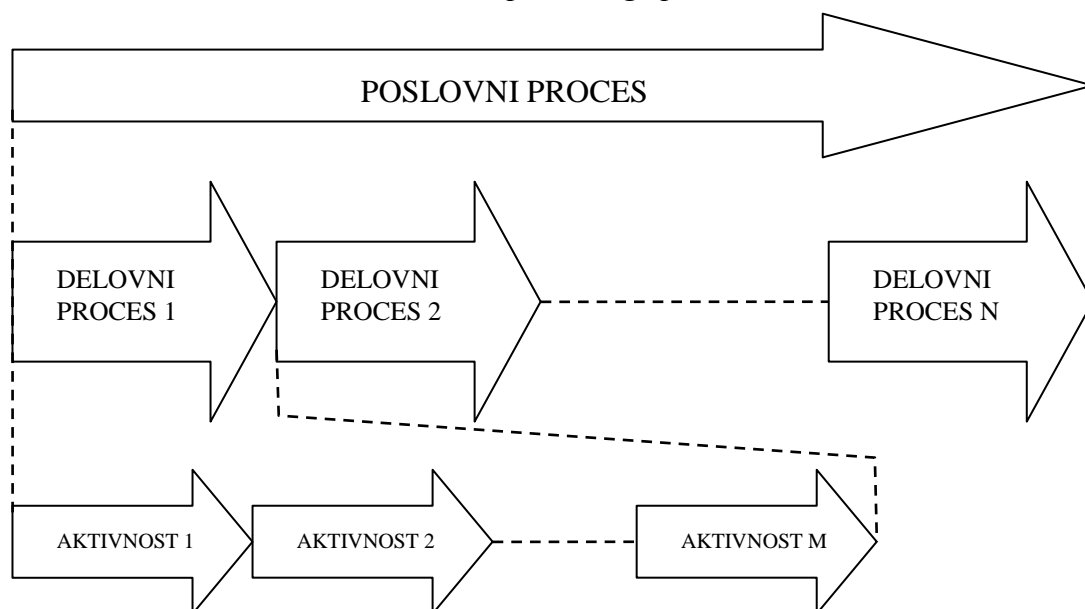
Pri definiranju poslovnih procesov je potrebno določiti njihove osnovne značilnosti, ki jih kasneje pri proučevanju in njihovi prenovi tudi upoštevamo (Kovačič et al., 2005):

- kdo je lastnik procesa in kakšni so cilji procesa;
- kje in kako se proces začne in konča;
- vhodne (inputi) in izhodne veličine (outputi);
- kakšno je zaporedje in kateri so koraki izvajanja procesa;
- kateri so merljivi elementi procesa, z merjenjem katerih lahko določimo procesno učinkovitost;
- kdo je dobavitelj vhodov in kdo so uporabniki oziroma kupci izhodov;
- kako ravnati v primeru neskladnosti;
- neprestano izboljševanje procesa.

Zaradi kompleksnosti in nepreglednosti poslovnih procesov v organizaciji, je poslovne procese smiselno razčleniti, če jih želimo bolje razumeti in obvladati. Harrington, Esseling in van Nimwegen (1997, str. 314) poslovne procese delijo na podprocese, le-te členijo na aktivnosti, aktivnosti pa opredeljuje kot skupek delovnih nalog. Delovne naloge torej opredeljujejo kot najosnovnejšo enoto poslovnega procesa. Turban, MacLean in Wethrbe (1999) skozi koncept dekompozicije poslovni proces členijo na posamezne delovne procese, te pa na posamezne aktivnosti (Damij, 2009). Damij (2009) združuje členitev poslovnega procesa po več avtorjih (Turban et al. 1999, Črv, 2000, Watson, 1994). Povzema, da je poslovni proces vodoraven proces, ki se izvaja skozi različne funkcijske oddelke. V vsakem oddelku se izvaja del poslovnega procesa, t. i. delovni proces. Proces je sestavljen iz množice delovnih procesov, vsak delovni proces pa naj bi bil sestavljen iz množice procedur in/ali aktivnosti, nalog in korakov. Logično zaporedje izvajanja le-teh omogoča pretvorbo vhodov v izhode organizacije. Vsak podproces z izpolnjevanjem specifičnega cilja podpira poslovni proces (Damij, 2009). Vendar pa so po Kovačič et al.

(2005) najosnovnejši nivo obravnave poslovnih procesov aktivnosti, ki se združujejo v postopke oziroma procedure ali v delovne procese, ki skupaj tvorijo poslovni proces. Termin postopek je v uporabi predvsem v upravi, v podjetjih pa je v uporabi izraz delovni proces.

Slika 2: Členitev poslovnega procesa



Vir: Kovačič et al., *Management poslovnih procesov: prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri*, 2005, str. 179.

Členitev poslovnih procesov je pomembna predvsem pri izdelovanju modelov poslovnih procesov, saj so le-ti pogosto zapleteni in se izvajajo v več organizacijskih enotah oziroma poslovnih funkcijah. Več o modeliranju poslovnih procesov v drugem poglavju.

1.2 Procesna organizacijska struktura

Procesno organizacijsko strukturo lahko opredelimo kot hierarhično sploščeno organizacijsko strukturo, ki omogoča dinamično in k stranki oziroma h kupcu usmerjeno in učinkovito izvajanje poslovnih procesov. Gradniki takšne organizacije so poslovni procesi in ne organizacijske funkcije in oddelki. Vse dejavnosti so podrejene procesu in glavni cilj je zadovoljitev potreb kupcev. Pomembne so horizontalne povezave med poslovnimi aktivnostmi. Odgovornost leži na procesnih skrbnikih oziroma vodstvu procesa, klasične funkcijske enote, kot so nabava, proizvodnja in finance, pa imajo nalogo zagotavljanja potrebnih virov za nemoteno izvajanje poslovnih procesov (Kovačič et al. 2005). Jedro organizacije niso posamezniki ali posamezne organizacijske enote ali funkcije, ampak med-funkcijski timi, ki imajo omogočeno svobodo kreativnega razmišljanja ter so hitri in fleksibilni pri odzivanju na nove izzive, kot so spremembe v okolju in potrebe strank (Dimovski et al., 2007).

Dimovski et al. (2005, 2006) načela procesne organiziranosti povzemajo po Ostroffu (1999), ki jih deli na dva dela, načela oblike in načela vpeljave. Ta načela naj bi povečala verjetnost za uspešno preoblikovanje v procesno organiziranost. Načela oblike opredeljujejo procesno organiziranost kot:

- organiziranost dela v procese, ki se izvajajo med več funkcijami. S tem se poveča vodoravna koordinacija in komunikacija med zaposlenimi, ki v takem procesu sodelujejo;
- odgovornost za izvajanje procesov pripada skrbnikom procesov, ki morajo imeti znanja in kompetence za procesno upravljanje;
- osnovna enota organizacije je tim. Timsko delo spodbuja sodelovanje in iskanje rešitev za probleme na kreativne načine;
- zmanjševanje hierarhije z ukinitvijo za proces nepotrebni opravil in pooblašanje zaposlenih za odločitve na njihovem področju aktivnosti;
- povezovanje s strankami in dobavitelji z namenom tesnejšega in učinkovitejšega odnosa.

Načela vpeljave procesne organiziranosti vključujejo:

- opolnomočenje zaposlenih;
- uporabo informacijske tehnologije za podporo pri doseganju ciljev in ustvarjanju vrednosti za stranke;
- stalno izobraževanje zaposlenih z namenom, da bi zaposleni imeli širok spekter znanja, kar bi povečalo produktivnost in sodelovanje med njimi;
- merjenje rezultatov procesov, zadovoljstva strank, zaposlenih in finančnih kazalcev;
- ustvarjanje organizacijske kulture, ki poudarja odprtost, zaupanje in sodelovanje.

Čeprav ima procesna organiziranost mnogo prednosti, kot so večja fleksibilnost in hitro odzivanje na preference strank, usmerjenost v ustvarjanje dodane vrednosti, sodelovanje med zaposlenimi in med organizacijskimi enotami, širši pogled in boljše poznavanje ciljev organizacije ter večje zadovoljstvo in motivacija zaposlenih, ima na drugi strani tudi nekaj slabosti. Definiranje in popisovanje poslovnih procesov je lahko izredno težavno in dolgotrajno, spremeniti je potrebno celotno organizacijsko strukturo (delovna mesta, oblikovanje timov, sploščevanje) in kulturo. Poleg tega je lahko prisoten odpor do preoblikovanja organiziranosti, saj se tradicionalni managerji pogosto bojijo izgube moči in avtoritete. Zaposlene je prav tako potrebno usposobiti za preoblikovano poslovanje organizacije (Dimovski et al., 2009). Vanharebeke in Torremans (1998) opozarjata, da tudi v procesno organiziranih organizacijah procesi ne morejo postati edini temelj organiziranosti, saj so pomembne prav tako funkcijske spretnosti in produktni management. Potrebne so tudi kontrola in načrtovanje, ki se izvaja na višjem hierarhičnem nivoju. Poudarjata, da je uspešna rešitev za mnoga podjetja večdimenzionalna organizacijska struktura s poudarkom na dimenziji lastništva poslovnih procesov. Podobno

poudarja Harmon (2007), ki pravi, da se morajo procesno zrele organizacije uskladiti hkrati vodoravno in navpično. Cilji aktivnosti morajo slediti ciljem dobro oblikovanega procesa kot celote. Management mora izbirati ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovi, da se proces izvaja gladko in se stalno izboljšuje.

Mnoga podjetja se poslužujejo hibridnih organizacijskih struktur (npr. matrično procesna), z namenom odpraviti njihove slabosti in ohraniti njihove prednosti, vendar pa se pri tem pogosto pojavijo novi problemi (pri matrično procesni npr. dvojna odgovornost – vertikalna in horizontalna) (Kovačič et al., 2005).

Po Kovačič et al. (2005) je prehod na procesno organiziranost organizacije in poslovanja nujen za povečanje učinkovitosti in uspešnosti poslovanja ter prilaganja na čedalje hitrejše spremembe globalnega poslovnega okolja. Vendar povzema, da so takšni projekti večinoma neuspešni, po nekaterih ocenah avtorjev jih v svetu popolnoma uspe med 15 in 25 %.

1.3 Organiziranost v javni upravi in problemi funkcijske organiziranosti

Slovenija ima izgrajen sistem javne uprave in javnih uslužbencev, ki temelji na veljavni zakonodaji. Javno upravo tvori predsednik Republike Slovenije, Državni zbor in Državni svet, ki predstavljata zakonodajno oblast, pravosodje (sodišča, tožilstvo, odvetništvo, notariat), lokalna samouprava (občine), državna uprava, ki predstavlja izvršno oblast, in ostale državne agencije in institucije (E-uprava za javno upravo, 2003). Delo v javni upravi je organizirano na podlagi vrst delovnih nalog oziroma aktivnosti, ki jih javni uslužbenci opravljajo. Posamezne vrste aktivnosti se združujejo v delovne postopke, ki jih opravljajo posamezni javni uslužbenci, in le-ti, ki opravljajo podobne delovne postopke, tvorijo organizacijske enote ali funkcije. V funkcijah se torej kopičijo znanje, spretnosti in izkušnje za opravljanje specifičnih del. Organizacijska struktura javne uprave je prilagojena funkcijski organiziranosti del in jo v javni upravi lahko opredelimo kot funkcijsko organizacijsko strukturo, kjer je močno prisotna hierarhija, natančno določena pravila in kontrola. Nemeč (2009a) to opisuje kot organiziranost po modelu v skladu z Webrovo birokratsko paradigmo, katere principi so delitev dela, hierarhija avtoritete, formalizacija in dokumentiranje vseh dogodkov. To vodi v zapletene hierarhične tokove in posledično upočasnjene procese, hkrati pa je prilagajanje spremembam oteženo. Tudi Virant (2003) z vidika usmerjenosti javne uprave k uporabniku njenih storitev (državljanu) izpostavlja nekaj problemov:

- neprilagojenost organizacijske kulture za usmerjenost k uporabniku;
- nerazvitost procesne usmerjenosti;
- pomanjkanje znanja in osveščenosti (v povezavi z zgornjima alinejama);
- pomanjkanje tehnološke podpore za povezovanje procesov.

Kovačič (2005) karikira in opredeljuje funkcije in oddelke pri tradicionalni organiziranosti kot utrdbe znotraj trdnjave, kjer so organizacijske enote pomembnejše od procesov in projektov. Pogosto se optimizirajo procesi oziroma delovni postopki znotraj organizacijske enote oziroma funkcije (Kovačič, 2005). S tem lahko razumemo, da so oddelki in funkcije v precejšnji meri izolirani od poslovanja preostale organizacije. Nemeč (2009a) povzema, da je v javni upravi zahteva po procesni usmerjenosti in obvladovanju procesov velika, potrebno je poznavanje informacijskih tokov oziroma prikaz strukture s tokom informacij. Opisuje razvoj javne uprave kot organizacijske spremembe iz nadzornega in navznoter usmerjenega sistema v k strankam oziroma uporabnikom usmerjen sistem, ki bo upošteval tudi povratne informacije tako uporabnikov, kot tudi svojih zaposlenih. S tem se povečuje tudi potreba po spremembah organizacijske kulture, se pravi, da se večja potreba po novem tipu uradnika. Ugotavlja: »Funkcionalne in strukturne spremembe morajo biti vsaj delno, če že ne v celoti usmerjene k novi, procesno organizirani državni upravi.«

Po Nemeč (2009b) procesno organiziranost bistveno otežuje nerazvit sistem merjenja v javni upravi. Spremljanje kakovosti javne uprave z vnaprej določenimi merili in kazalniki je zelo zahtevno in kompleksno, saj je poleg zbiranja podatkov upravne statistike standardiziranih postopkov dokazovanja uspešnosti zelo malo. Ugotavlja, da je v zakonodajnih predpisih večinoma opredeljen predmet merjenja uspešnosti, načinov in metod za to pa zakonodaja ne podaja natančno. Obstaja več orodij za izboljšanje kakovosti, ki se v slovenski javni upravi vse bolj uveljavljajo, npr. ISO 9001:2000 in modela za ocenjevanje kakovosti CAF (angl. *Common Assessment Framework*) in PRSPO (priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost). Tudi Fajfar in Wohinz (2001) navajata opredelitev poslovnih procesov in drugih elementov poslovanja, ki so lahko rezultat vzpostavljanja sistemov vodenja kakovosti, kot izhodišče zasnovi sistema e-poslovanja. Uvajanje sistema merjenja v javni upravi lahko prinese odpor s strani zaposlenih, zato je za uspešno uvedbo potrebna podpora in sodelovanje vodstva (Nemeč, 2009b). Vključenost področja kakovosti v razvoj slovenske javne uprave mora biti formalna, saj je ključna za uspeh reforme javne uprave (Kovač, 2003).

V javni upravi je vse bolj prisotno zavedanje, da je potrebno spremeniti način organiziranosti in poslovanja, tako s strani vodstva, kot zaposlenih. Vendar za dvig uspešnosti ni dovolj samo informatizacija poslovanja. Potreben je temeljit razmislek in načrtovanje tudi na področju strateških usmeritev in spremembe v organizaciji na področju managementa, kadrov, znanja, organiziranosti in poslovnih procesov (Žabjek et al., 2008). Tudi v javni upravi se morajo strategija, organiziranost in procesi spreminjati in stalno prilagajati okolju (Nemeč, 2009a).

1.4 Poslovni proces nabave v slovenski javni upravi

Nabavni proces v celotni javni upravi je postavljen v okvirje predpisov in določil veljavne zakonodaje. Sem spadajo vsi veljavni zakoni, uredbe, pravilniki, katerih predpisi urejajo področje javnega naročanja, plačevanja računov dobaviteljem, arhiviranja in hrambe dokumentov, računovodstva, izvrševanja veljavnih proračunov Republike Slovenije, kot so:

- Zakon o javnih financah (Ur.l. RS št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 109/2008, 49/2009, 107/2010);
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije (Ur.l. RS št. 29/2010, 56/2010, 96/2010);
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS (Ur.l. RS št. 50/2007, 61/2008);
- Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (Ur.l. RS št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011);
- druge uredbe in pravilniki s področja javnih naročil;
- Zakon o računovodstvu (Ur.l. RS, št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C);
- drugi zakonski in podzakonski akti, ki so navedeni na uradni spletni strani Ministrstva za finance (v nadaljevanju MF) (Sprejeta zakonodaja, 2011).

Različne upravne enote, institucije, agencije, ministrstva, ki delujejo v javni upravi, izdelajo interne akte, t. i. notranje pravilnike o delovnih postopkih v njihovih organizacijskih enotah ali funkcijah. To vključuje tudi funkcijo, ki je odgovorna za izvajanje nabavnega procesa oziroma postopka javnega naročanja. Na področju javnega naročanja vse postopke ureja veljavni Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, Ur. l. RS, 128/2006) in vse njegove spremembe (Ur. l. RS, 16/2008, 19/2010, 18/2011). Naročniki, ki upoštevajo ta zakon, so organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti, javni skladi, javne agencije in zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava. Vsi naročniki morajo upoštevati temeljna načela javnega naročanja, predpisana z Zakonom o javnem naročanju:

- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti;
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki;
- načelo transparentnosti javnega naročanja;
- načelo enakopravne obravnave ponudnikov;
- načelo sorazmernosti.

Za oddajo javnih naročil se naročniki v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje, odločajo med različnimi postopki javnega naročanja. Javna naročila vključujejo blago, storitve in gradnje, Zakon o javnem naročanju pa vključuje mnogo izjem za različne organe javne uprave.

V Sloveniji je junija 2006 začel delovati portal javnih naročil, kjer naročniki neposredno objavljajo obvestila o javnih naročilih in razpisne dokumentacije v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Vendar ta portal služi zgolj kot oglasna deska za obveščanje dobaviteljev o potrebah po blagu, storitvah in gradnjah organov javne uprave. Groznik in

Trkman (2009) povzemata ugotovitve po Devadoss, Pan in Huang (2003), da je bila primarna skrb vzpostavljanja e-vlade (angl. *e-Government*) v primeru nabavnega procesa predvsem informatizacija storitev za končnega uporabnika javnih naročil. Gre torej predvsem za informatizacijo storitev, ki so vidne navzven. Manj pozornosti pa je namenjene notranjim procesom. Ugotavljata še, da glavni izzivi niso na tehnološki strani uvajanja e-naročanja, temveč so povezani s prenovo procesov, projektnim upravljanjem, nejasnimi cilji in odgovornostjo ter zahtevno in težko koordinacijo med organi javne uprave. Izpostavljata osredotočenje na poslovanje preko e-naročanja v preteklosti ter pomanjkanje raziskav na področju nabavnega procesa in odločanja v smislu širše opredelitve e-naročanja, za kar predlagata uporabo termina upravna oskrbovalna veriga (angl. *Upstream supply chain of e-Government*). Hardy in Williams (2008) poudarjata, da so se s tempom tehnološkega razvoja, ki ga spremlja trend po sodelovanju v nejasnih in kompleksnih odločitvenih procesih, pojavili izzivi doseganja učinkovitosti in vzdrževanja odgovornosti ter vprašanja o pravičnosti v zagotavljanju javnih storitev.

V slovenski javni upravi torej ni dovolj zgolj informatizacija poslovanja na podlagi obstoječih poslovnih procesov. Težavno in kompleksno, vendar potrebno je zagotoviti celosten pogled na prenovo procesov, nadziranje, usmerjanje in upravljanje njihovega izvajanja in zagotavljati stalno izboljševanje procesov.

2 MODELIRANJE POSLOVNIH PROCESOV

Modeliranje poslovnih procesov lahko opredelimo kot snovanje, izdelavo in uporabo grafičnega prikaza poteka oziroma izvajanja poslovnega procesa. Temu grafičnemu prikazu pravimo model poslovnega procesa. Model procesa je poenostavljena ter abstraktna predstavitev realnega izvajanja procesa (Kovačič et al., 2004).

2.1 Model procesa

Namen modela je analitiku in izvajalcem procesa omogočiti boljšo predstavitev in opredelitev ter s tem tudi boljše razumevanje obravnavanega procesa (Kovačič et al. 2004). Popovič in Jaklič (2004) ter Aguilar-Saven (2004) namene za modeliranje poslovnih procesov združujejo v štiri glavne kategorije:

- opisni modeli, ki nam pomagajo procese spoznati;
- opisni in analitični modeli, ki služijo kot podpora odločanju pri razvoju in načrtovanju procesov;
- izvedbeni ali analitični modeli za podporo odločanju pri izvajanju in kontroli procesov;
- izvedbeno podporni modeli za razvoj programskih rešitev.

Model poslovnega procesa spremlja tudi opis v prejšnjem poglavju opredeljenih značilnosti poslovnega procesa (začetek, konec, vhodi, izhodi, zaporedje aktivnosti itd.). Z modelom poslovnega procesa sam proces spoznamo, zato je potrebno proces opisati, ne glede na razlog za modeliranje. Razlogov za modeliranje poslovnih procesov je mnogo in večinoma se tičejo preнове poslovanja. Najpogostejši med njimi so izboljšati razumevanje poslovnih procesov v organizaciji, ustvariti celotno sliko poslovanja, odkrivanje slabosti in problemov pri izvajanju poslovnih procesov, na podlagi procesnih modelov bolje razumeti informacijske potrebe tistih zaposlenih, ki poslovni proces izvajajo, ter prikaz predlogov preнове poslovnih procesov in njihovo preizkušanje, preden se na novo ustvarjene modele uveljavi v praksi (Kovačič et al., 2005). Van der Aalst, Hofstede in Weske (2003) poudarjajo, da mora biti model neposredno razumljiv vsem vključenim interesnim skupinam. Navajajo, da se to lahko doseže z uporabo grafične predstavitve modela, pri čemer si morajo vse udeležene interesne skupine model razlagati enako. Ne sme biti prostora za različno interpretacijo.

Kot rečeno, modeliranje poslovnih procesov omogoča lažje celostno razumevanje poslovanja organizacije, boljši pregled in posledično tudi nadzor nad samim izvajanjem poslovnih procesov. Modeliranje izvajajo analitiki, ki morajo poleg razumevanja namena analize posedovati tudi znanja razpoložljivih tehnik in orodij za modeliranje (Damij, 2009). Analitiki poslovne procese spoznavajo na različne načine, najpogostejši med njimi so pregled obstoječe dokumentacije (npr. navodila za poslovanje, dokumentacija programskih rešitev), pisni vprašalniki, opazovanje izvajalcev poslovnih procesov pri delu, posamični in predvsem skupinski intervjuji. Pri slednjih poleg analitikov večinoma sodelujejo tudi (Kovačič et al., 2005):

- vodja sestankov, ki prisrbi vse potrebno in sestanke usmerja;
- predstavnik vodstva organizacije, ki se odloča o kritičnih točkah morebitnega nestrinjanja udeležencev;
- poznavalci poslovnega področja, v katerem se izvajajo poslovni procesi, ki imajo informacije in znanje, potrebno za izdelavo poslovnih modelov.

Modeliranje se začne z izdelavo izhodiščnega modela oziroma modela "kot je" (angl. *As-is*) s pomočjo orodij, ki omogočajo grafični prikaz, izvajanje simulacij in izpise simulacijskih poročil. Kot že samo ime pove, ta model prikazuje najboljši približek realne slike, kako se trenutno poslovni proces izvaja. Model *As-is* analiziramo in na njem izvajamo simulacije, ki nam pokažejo procesne slabosti (obremenjenost izvajalcev, ozka grla, stroške in čas izvajanja procesa). Te simulacije so osnova za analizo poslovnih procesov, ki služi za načrtovanje preнове poslovanja, z namenom doseči njihovo večjo učinkovitost in uspešnost. Na podlagi simulacij in analize se z istimi orodji in tehnikami, kot pri izdelavi modela *As-is*, izdelava model predlogov preнове (model "kot naj bo" ali angl. *To-be*). Ta model grafično predstavlja prenovljeno izvajanje poslovnih procesov, ki vhode učinkoviteje in bolj uspešno pretvarjajo v izhode. To pomeni, da prirastek k vrednosti

proizvoda dosežemo hitreje ter z manjšo porabo virov in da je končni rezultat procesa bližje načrtovanemu.

2.2 Tehnike in orodja za modeliranje poslovnih procesov

Uspešnost modeliranja poslovnih procesov je pogojena s pravilno izbiro razpoložljivih modelirnih metod, tehnik in analiz (Damij, 2009, str. 55). Modele poslovnih procesov izdelujemo na podlagi množice grafičnih oznak oziroma simbolov in pravil. To so grafične tehnike in predstavljajo odlično sredstvo za celostno razumevanje in boljši pregled nad izvajanjem poslovnih procesov. Po Kovačič et al. (2005) morajo tehnike za modeliranje poslovnih procesov biti predvsem enostavne in pregledne. Manj grafičnih simbolov uporablja in manj je pravil, lažje je jasno predstaviti proces, in tudi bolj verjetno je, da jo sprejmejo uporabniki, ki nimajo obsežnega znanja. Pri modeliranju procesov opredeljujemo pravila poslovnega procesa, v kakšnem zaporedju ali vzporedju se aktivnosti izvajajo, kdo ali katera organizacijska enota je odgovorna za njihovo izvajanje ter možnosti in odločitve, ki jih v procesu sprejemajo opredeljene odgovorne osebe.

Tehnike, s katerimi modeliramo poslovne procese, so določene na podlagi tega, katero metodo izberemo za modeliranje. Metoda je zbirka postopkov, pravil in kriterijev, ki nam zagotovi, da lahko dosežen rezultat ali način, na katerega se naloga izvede, ponovimo. Metodologije predstavljajo skupek metod in pravil za njihovo uporabo in natančno določajo potek izvajanja prenove in informatizacije poslovanja. Tehnike nam pomagajo pri izdelovanju procesnih modelov, za posamezne tehnike modeliranja poslovnih procesov pa si pomagamo z orodji za modeliranje. Orodja za modeliranje so programska oprema, ki vključuje vsa pravila in kriterije za izdelavo modelov proučevanih procesov (Kovačič, 2004). Orodja za modeliranje procesov modelirne tehnike podpirajo in omogočajo modeliranje procesov po njih. Kakor se razlikujejo modelirne tehnike, prav tako se razlikujejo tudi orodja za modeliranje. Za kompleksnejše tehnike modeliranja mora biti orodje bolj zmogljivo, uporabniki pa morajo imeti več znanja za njihovo uporabo. Mnoge izmed orodij za modeliranje prikazujem v Tabeli 1.

Tabela 1: Orodja za modeliranje poslovnih procesov po tehnikah modeliranja

Tehnika modeliranja	Orodje
(Procesni) Diagrami poteka	Oracle BPM Suite 11g, Enterprise Architect, yEd, IYOPRO, IBM BPM Express, IBM WebSphere Lombardi Edition, Edraw Flowchart, Lovely Charts, ABC Flow Charter 6.0, ABC Graphics Suite 6.0, SmartDraw, Excel Flowchart Wizard, ActiveVOS Designer, BizAgi BPMS, Igrafx 2011 Process, Process Maker, RKB SCC WorkFrames, SA/BPR Professional, Visual Thought, Operations Manager 2007 R2 Workflow Analyzer
IDEFO	BPWin, ADAM, Erwin
EPC (angl. <i>Event-driven Process Chain</i>)	ARIS-Toolset, ARIS Express, Business Process Visual ARCHITECT, Visio, ADONIS, Mavim Rules, Sementalk, CASE Tool, BONAPART
Diagrami tokov podatkov	Altova MapForce, Business Process Visual ARCHITECT, SmartDraw, Edraw Flowchart, CASE Tool, BONAPART, System Architect, Business Process Visual Architect
Petrijeve mreže	Pipe2, Renew, Snakes, Tina, StpnPlay, Woflan, Yasper, INCOME, Design CPN Tools, PACE, Process Maker

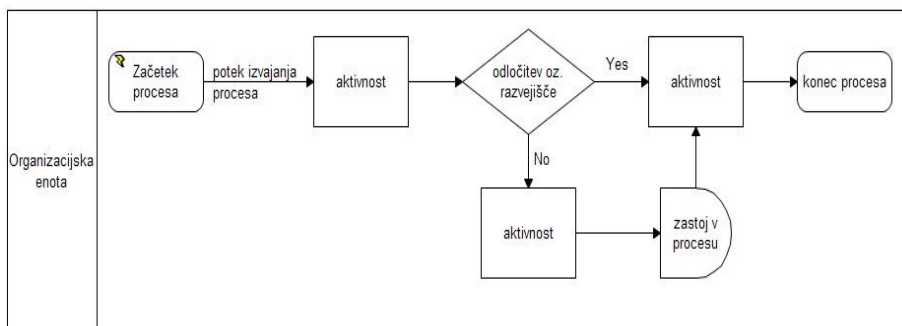
Vir: prirejeno po Kovačič et al., *Management poslovnih procesov: Prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri*, 2005, str. 191.

V diplomskem delu bom pri modeliranju nabavnega procesa v Državnem svetu uporabil tehniko procesnih diagramov poteka. Zraven tehnike procesnih diagramov poteka podrobneje opredelim tudi tehniko BPMN. Poleg teh tehnik pa so v svetu in pri nas med bolj znanimi uveljavljene še tehnika diagramov tokov podatkov, Petrijeve mreže, tehnika EPC diagramov ter tehnika SADT/IDEF1X.

2.2.1 Tehnika procesnih diagramov poteka

Tehnika procesnih diagramov poteka je ena najstarejših tehnik. Uporablja grafične simbole, s katerimi nam prikazuje operacije, aktivnosti, ki se izvajajo zaporedno ali vzporedno, odločitve in razvejišča, tok izvajanja procesa, zastoje. Z njimi na enostaven in pregleden način opredelimo, analiziramo ali rešujemo probleme. Ta tehnika nam na enostaven način pomaga pri ugotavljanju prehoda toka poslovnega procesa med enotami znotraj organizacije in prek meja organizacije. Prikazuje odgovornost organizacijskih enot za posamezne aktivnosti (Berce, 2009, str. 18). Čas trajanja, vložek in stroške lahko določimo za vsak korak posebej, hkrati pa tehnika upošteva tudi zamude. Po Kovačič et al. (2005) se je ta tehnika po izkušnjah avtorjev pri mnogih projektih celovite prenove poslovanja izkazala zelo dobro. Simboli, ki so v uporabi pri tej tehniki, so prikazani v vzorčnem modelu procesa na Sliki 3.

Slika 3: Uporaba simbolov pri modeliranju s tehniko procesnih diagramov poteka



Vir: prirejeno po Kovačič et al.: *Prenova in informatizacija poslovanja*, 2004, str. 83.

Tehnika omogoča svobodo pri oblikovanju modela, prav tako je stopnja razumljivosti visoka, saj je proces predstavljen zelo enostavno in pregledno. Vendar tehnika ne ponuja veliko dodatnih možnosti in se ne spušča na nižje nivoje zanimanja za proces (Seničar, 2006, str. 19). Pri tehniki je pomembna razčlenitev procesa na aktivnosti, kar je osnova za modeliranje. Aktivnosti so delo, ki ga nekdo opravlja. V primeru bolj kompleksnih procesov se proces členi najprej na podprocese, te pa na aktivnosti. Ker procesi potekajo skozi več organizacijskih enot, je lahko pridobivanje opisov aktivnosti od posameznih izvajalcev zelo zamudno. Te opise je potrebno sestaviti v povezano celoto, nato se šele model začne izdelovati. Ko je model izdelan, ga predstavimo izvajalcem procesa in večinoma je potrebno ta model z njimi večkrat usklajevati. Izvajalci včasih težko presodijo, koliko časa porabijo za svoje delo. Čas opravljanja dela lahko določimo tudi z opazovanjem izvajalcev, vendar je to lahko zelo zamudno (Kovačič et al. 2004, Kovačič et al. 2005).

2.2.2 Tehnika BPMN

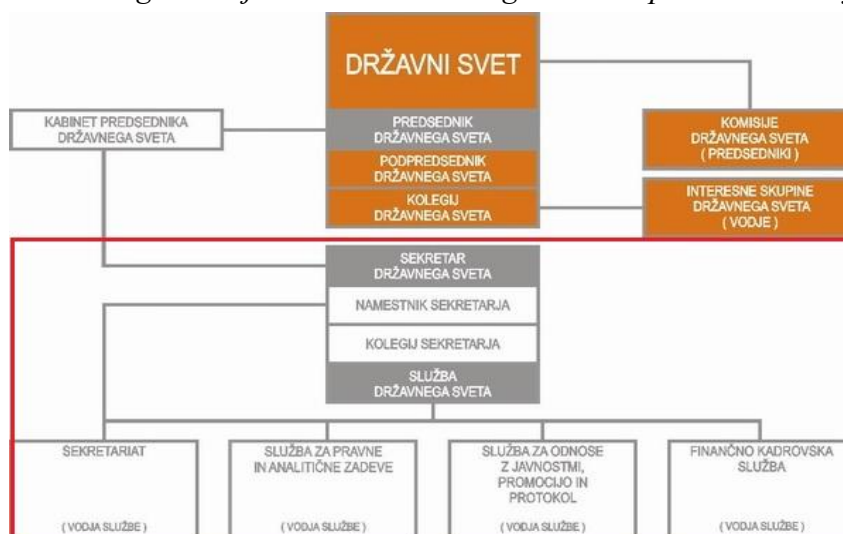
Razvoj grafične notacije BPMN (*angl. Business Process Modelling Notation*) predstavlja pomemben korak na področju standardizacije jezikov za modeliranje poslovnih procesov in delovnih tokov. Predstavlja standardni nabor grafičnih simbolov, ki je namenjen modeliranju poslovnih procesov in izdelavi njihovih diagramov (Kovačič et al., 2005). Tehnika je bila oblikovana za enostavno uporabo in razumevanje tako analitikom kot tudi izvajalcem poslovnih procesov (Kovačič et al., 2005). BPMN je nov standard v modeliranju poslovnih procesov in spletnih storitev. Omogoča lažje modeliranje tipičnih poslovnih procesov in ponuja zmogljivosti za modeliranje kompleksnih poslovnih procesov, vključno za spletne storitve (Owen & Raj, 2003). Uporablja se tako za opisovanje notranjih kot tudi med-organizacijskih poslovnih procesov. Specifikacija BPMN določa grafične simbole za procese, dogodke, informacijske objekte, tok izvajanja ter bazene in steze. Določena so tudi pravila za povezovanje teh elementov. Tehnika je dovolj sposobna za reševanje zapletenih vprašanj, kot je ravnanje z izjemami (Earls, 2011). Modeliranje s tehniko BPMN organizaciji omogoča razumevanje in oblikovanje poslovno-

informatijske arhitekture, kar ji omogoča, da se odziva in spreminja hitreje in varnejše (Owen & Raj, 2003).

3 DRŽAVNI SVET IN ZAKONSKE PODLAGE

Državni svet Republike Slovenije (v nadaljevanju Državni svet) je predstavniško telo, ki ga Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006) opredeljuje kot zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Državni svet ima 40 članov (Ustava, 96. člen). Državni svet ima ustavne pristojnosti, ki so navedene v 97. členu Ustave Republike Slovenije, in pristojnosti, ki izhajajo iz ostalih predpisov (Zakon o ustavnem sodišču, Ur.l. RS št. 64/2007- uradno prečiščeno besedilo 1 (UPB1); Poslovnik Državnega zbora, UR.l. RS št. 92/2007-UPB1, 105/2010). Zaradi svoje sestave veliko pozornosti posveča tudi civilni družbi. Seje Državnega sveta in komisij so javne in jih lahko neposredno spremljajo državljani. Državni svet ima svetovalno, predložno, suspenzivno in nadzorno funkcijo. Organizacijo, delo Državnega sveta ter pravice in dolžnosti članov Državnega sveta določa Zakon o Državnem svetu (Ur. l. RS, št. 100/2005 – uradno prečiščeno besedilo (ZDSve – UPB-1)).

Slika 4: Organizacijska shema Državnega sveta Republike Slovenije



Vir: Strokovna služba Državnega sveta, 2007.

Služba Državnega sveta je imela na dan 31. 6. 2010 27 zaposlenih. Organizacijske enote službe Državnega sveta, v katerih se opravljajo delovne naloge, so Sekretariat, Kabinet predsednika Državnega sveta, Služba za pravne in analitične zadeve, Služba za odnose z javnostmi, promocijo in protokol in Finančno – kadrovska služba (v nadaljevanju FKS). Služba Državnega sveta opravlja strokovna, administrativna in druga opravila, ki so podporne aktivnosti za tekoče in nemoteno delovanje Državnega sveta kot organa javne uprave.

Za v diplomu obravnavani poslovni proces nabave je pomemben predvsem del organizacijske sheme Državnega sveta v rdečem okvirju. Izvedba nabavnega procesa poteka v tem okvirju skoraj v celoti, potreba za izvedbo nabavnega procesa pa lahko izhaja iz katere koli funkcije oziroma organizacijske enote Državnega sveta. Nabavni proces je v Državnem svetu podporni proces in omogoča, da Državni svet svoje funkcije opravlja brez motenj in zastojev.

3.1 Dogovor med Državnim svetom in Državnim zborom

Državni svet ima z Državnim zborom sklenjen Dogovor o opravljanju storitev in dobavi blaga ter o plačevanju sorazmernega deleža določenih stroškov (št. 020-02/02-42/25 z dne 20. 12. 2002). Storitve dokumentacije in knjižnice, vzdrževanje in čiščenje prostorov, restavracije in kuhinje, recepcije in varovanja, telefonske centrale, storitve glavne pisarne in tiskarne so neodplačne. V dogovor je všteto tudi opravljanje storitev dobave pisarniškega materiala, papirja, identifikacijskih kartic in kartic za registracijo delovnega časa, reprezentanca in telefonske storitve, ki jih Državni svet plača glede na dejansko porabo. Državnemu zboru v sorazmernem deležu plačuje tudi za vzdrževanje klimatskih naprav, ogrevanje, komunalne storitve in električno energijo, in sicer glede na število pisarniških prostorov, ki jih Državni svet v parlamentu uporablja. V ta dogovor je bilo všteto tudi vključevanje uporabnikov Državnega sveta (zaposlenih in članov Državnega sveta) v informacijski sistem Državnega zbora in vzdrževanje le-tega ter garažiranje službenega vozila. Na zahtevo Državnega zbora je v letu 2011 Državni svet vzpostavil lastni informacijski sistem. Državni svet vse ostale storitve in blago naroča sam v skladu s predpisi veljavnega Zakona o javnem naročanju in Zakona o javnih financah. Leta 1993 je Državni zbor v skladu z dogovorom o opravljanju storitev (23. 4. 1993, aneks št. 1 – 1. 1. 1995, aneks št. 2 – 1. 1. 2001) za Državni svet opravljal tudi finančno-računovodske storitve, kadrovske storitve, storitve službe za informiranje, storitve nabave, instalacije in vzdrževanja tehnične in programske opreme, izobraževanje uporabnikov za delo s tehnično in programsko opremo. S sklenitvijo novega dogovora leta 2002 so bile te storitve prenesene na Državni svet.

3.2 Finančno - kadrovska služba

FKS opravlja naloge organizacije, izvajanja in usklajevanja dela na področju finančnega in kadrovskega poslovanja ter javnih naročil. V FKS so zaposlene tri osebe, to so svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje, svetovalka za kadre in javno naročanje in vodja službe, ki usklajuje in nadzira potek dela v FKS. Po 9. členu Sklepa o organizaciji in delu službe Državnega sveta Republike Slovenije opravlja FKS predvsem naslednje naloge (Sklep o organizaciji in delu službe Državnega sveta Republike Slovenije, 2008):

- organizira in usklajuje delo na področju finančnega in kadrovskega poslovanja;

- spremlja zakonodajo in pripravlja interne akte s finančnega in kadrovskega področja;
- izvaja splošne, delovno-pravne in kadrovske zadeve;
- skrbi za pripravo finančnega ter kadrovskega načrta ter njuno izvajanje;
- sodeluje pri oblikovanju sistemskih rešitev in drugih najzahtevnejših gradiv v zvezi s pripravo in izvajanjem proračuna;
- sodeluje z nadzornimi institucijami s področja finančnega in kadrovskega poslovanja;
- skrbi za zakonitost porabe sredstev;
- izvaja finančne naloge v zvezi z izplačili članom Državnega sveta;
- pripravlja in izvaja postopke javnih naročil.

Državni svet pri svojem delu upošteva veljavno zakonodajo in interne akte. Za obravnavani proces nabave se v FKS Državnega sveta upoštevajo in uporabljajo predvsem zakoni, naštetih v drugem poglavju v delu o nabavnem procesu v javni upravi. Poleg teh se upoštevajo tudi interni akti Državnega sveta, kot je Pravilnik o finančnem poslovanju Državnega sveta Republike Slovenije, ter splošni neformalni dokumenti, kot je Opomnik in postopkovnik za javno naročanje.

Najpogostejši delovni postopki v FKS so (postopki, pomembni za obravnavani poslovni proces, so označeni z odebeljeno pisavo):

- priprava predloga finančnega načrta;
- izvrševanje proračuna (priprava mesečnih likvidnostnih planov, potrditev predloga kvot pravic proračunske porabe za obdobje treh mesecev oziroma posredovanje pripomb na ta predlog, **plačilo računov dobaviteljem**, izplačila članom Državnega sveta za izvrševanje funkcije, spremljanje izvrševanja finančnega načrta, pridobivanje investicij, izdelava zaključnega računa, **javno naročanje**);
- notranja revizija poslovanja;
- zaposlovanje javnih uslužbencev, izplačila plač in prenehanje delovnega razmerja (zaposlovanje in določanje osnovne plače, delovna uspešnost, nagrade in napredovanja, obračun plače in izplačila plač in drugih prejemkov zaposlenim, prenehanje delovnega razmerja).

Delo v FKS temelji na uporabi računalniško podprtega enotnega računovodskega sistema MFERAC. To je programski proizvod v lasti Republike Slovenije. Za uvedbo enotnega računovodskega sistema MFERAC je bilo prisotnih veliko razlogov, kot so poenotenje računovodskega sistema za vse neposredne proračunske uporabnike, zmanjšanje stroškov vzdrževanja programske opreme za računovodenje, omogočati nadzor nad proračunsko porabo. Eden od ciljev uvedbe projekta MFERAC je tudi lastništvo nad programsko opremo in neodvisnost MF od dobaviteljev in licenc (Marija Janc, prosojnice). Mačerol (2006, str. 2) o sistemu MFERAC pravi: "Govorimo o sistemu, ki predstavlja zaporedje aktivnosti v procesu izvrševanja proračuna, te pa se izvajajo z namenom doseganja

postavljenih vladnih ciljev oziroma rezultatov." To pomeni, da je v sistemu MFERAC točno določeno zaporedje izvajanja aktivnosti in zahteve ter pravila za vnašanje in izpolnjevanje dokumentov, kot so finančni načrti, pogodbe, potni nalogi, računi, odredbe za izplačila itd. Če v celoti ne izvedemo ene aktivnosti oziroma postopka ali koraka, je nadaljevanje na naslednjo aktivnost nemogoče. Pristojnim na Ministrstvu za finance je uspelo z uvedbo MFERAC-a izboljšati izvajanje procesov (Mačerol, 2006, str. 2).

4 NABAVNI PROCES V DRŽAVNEM SVETU REPUBLIKE SLOVENIJE

V diplomski nalogi opisujem in predstavljam model nabavnega procesa oziroma postopka nabave v Državnem svetu, kot se trenutno izvaja. Ta proces lahko zaradi kompleksnosti razčlenimo na podproces javno naročanje in podproces evidentiranje in plačevanje prejetega računa.

Model nabavnega procesa je izdelan na podlagi metode intervjujev z izvajalci procesa. Ti intervjuji so potekali v FKS Državnega sveta. Sestanki so bili trije, in sicer vsak po več ur. Na prvem sestanku sem opravil razgovor z izvajalci nabavnega procesa. To sta svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje in svetovalka za kadre in javno naročanje. Prisotna je bila tudi vodja FKS, ki je razgovor usklajevala in ob morebitnih nesoglasjih o poteku procesa odločila in izbrala pravilen potek procesa. Na prvem sestanku smo prišli do začetnega opisa izvajanja nabavnega procesa v Državnem svetu. Definirali smo organizacijske enote, v katerih proces poteka, odgovorne osebe za izvajanje posameznih aktivnosti, zaporedje aktivnosti in odločitve in razvejišča v procesu. Po začetnem sestanku sem s tehniko procesnih diagramov poteka v orodju iGrafx Process 2011 izdelal osnovni model nabavnega procesa As-is. Za to orodje sem se odločil, ker poleg tega, da omogoča brezplačno 30-dnevno poskusno dobo, prav tako nudi enostavno in pregledno grafično predstavitev modela, uporablja majhno število dobro poznanih simbolov in obenem nudi možnost izdelave morebitnih simulacij. Po izdelavi modela As-is sem se z vodjo FKS dogovoril za ponovni sestanek. Namen sestanka je bil pregled modela in izpostavitve različnih vprašanj, ki so nastala med izdelavo modela, da bi bil le-ta čim bolj usklajen z realno sliko izvajanja tega procesa. Vprašanja so bila npr.: Katere zakonske podlage vplivajo na izvajanje procesa? Kateri postopki javnega naročanja se izvajajo v Državnem svetu? Kako dolgo se čaka na podpis odredbodajalca?; Koliko časa se čaka na prejem vseh ponudb dobaviteljev? Koliko časa se v povprečju čaka na prejem blaga? Na razgovoru sta sodelovali tudi obe svetovalki v FKS in mi pomagali odpraviti še zadnje neskladnosti modela z dejanskim izvajanjem procesa in podati odgovore na pripombe in vprašanja. Po opravljenih popravkih modela sem dokumentacijo poslal v FKS Državnega sveta preko elektronske pošte v potrditev. Potrebni so bili ponovni popravki poteka procesa nabave, izvajalki sta opomnili na manjkajoče detajle, ki smo jih spregledali. Nato sem se po

ponovnih popravkih zopet dogovoril za sestanek, na katerem se je vodja FKS z izdelanim modelom izvajanja nabavnega procesa strinjala in ga potrdila.

4.1 Model nabavnega procesa AS-IS

4.1.1 Podproces Javno naročanje

Javno naročanje se izvaja v FKS Državnega sveta in postopek javnega naročanja je določen z Zakonom o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011). Ta določa, da je pri oddaji javnih naročil potrebno zagotoviti spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja, gospodarno in učinkovito porabljanje proračunskih sredstev ter skrbnost pri izvrševanju pogodb. V Državnem svetu se izvaja več vrst javnega naročanja, vendar ne vključujejo kakršnih koli gradenj. Vsi opisani postopki vključujejo le blago in storitve¹:

- postopek za javna naročila, katerih vrednost ne presega 20.000 evrov za blago in storitve in se vodi le evidenca o njihovi oddaji (v nadaljevanju **enostavni postopek**²);
- **postopek oddaje naročil male vrednosti**, če je vrednost blaga in storitev enaka ali višja od 20.000 evrov in nižja od 40.000 evrov;
- **drugi postopki oddaje javnih naročil** (v skladu s predpisi, ki urejajo javno naročanje), če je vrednost blaga in storitev enaka ali višja od 40.000 evrov.

Za javna naročila, katerih vrednost ne presega 20.000 evrov za blago in storitve se po petem odstavku 24. člena ZJN-2 vodi le evidenca o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV. Ta postopek je v Državnem svetu tudi najpogostejši, v obdobju od 1.1.2010 do 31.12. 2010 je bilo 213 javnih naročil z vrednostjo manj kot 20.000 evrov v skupni vrednosti 183.307 evrov. Od tega je bilo javnih naročil za blago skupaj 88 v skupni vrednosti 42.054 evrov, prevladovala pa so javna naročila za storitve, ki jih je bilo 125 v skupni vrednosti 141.253 evrov. Primer ostalih postopkov javnega naročanja v letu 2010 je le eden, in sicer naročilo male vrednosti za blago v vrednosti 39.900 evrov. Vsi podatki o vrednostih so brez vključenega DDV (Državni svet, Statistični podatki o naročilih male vrednosti in evidenčnih naročilih, oddanih v letu 2010, 2011).

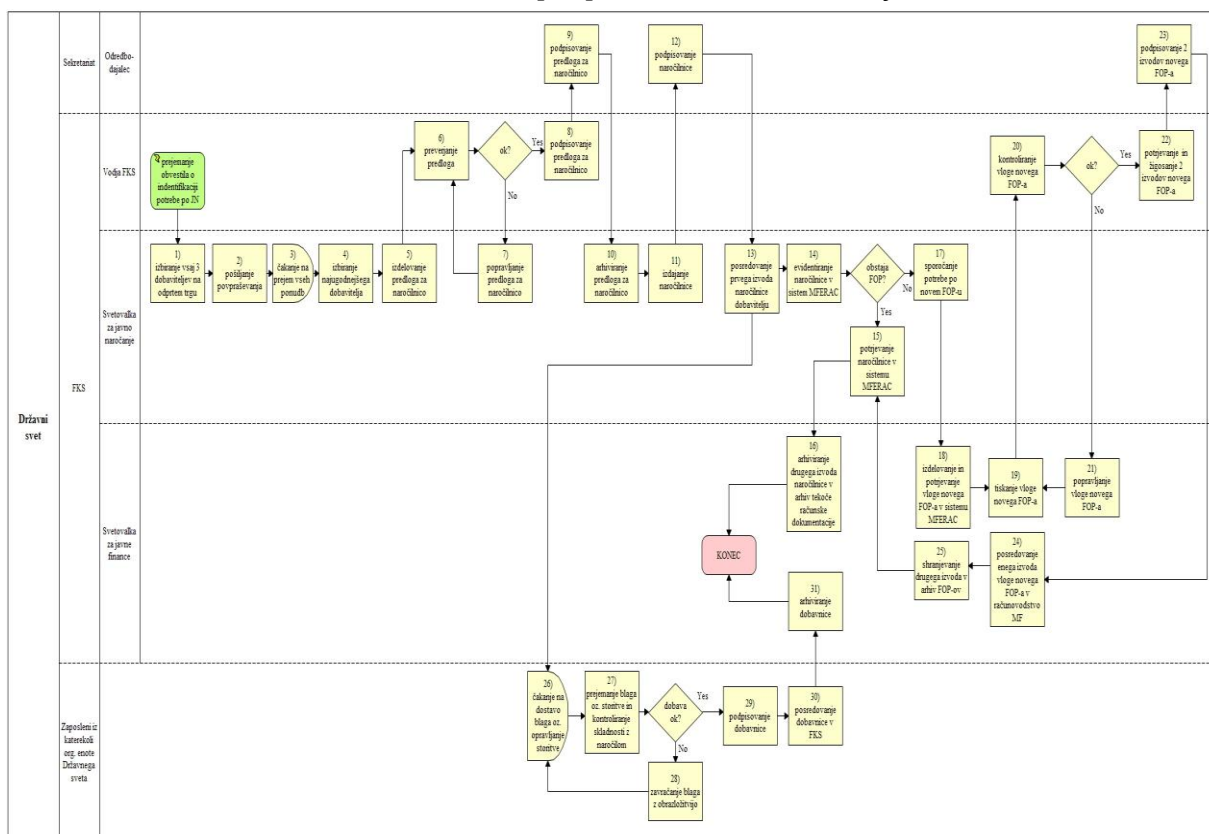
Po navedenih podatkih o izvajanju javnih naročil v Državnem svetu je najpogosteje uporabljen postopek javnega naročanja enostavni postopek. Zato sem se odločil, da v sklopu podprocesa javno naročanje izdelam model izvajanja javnega naročanja po enostavnem postopku.

¹ Vsi podatki o vrednostih javnih naročil so brez DDV.

² Tako je poimenovan v Predlogu pravilnika Državnega sveta o javnem naročanju (2011).

Podproces javnega naročila se začne, ko zaposleni Državnega sveta določijo potrebo po blagu ali storitvi, kar opredelimo kot predmet javnega naročila – predmet JN. O tem obvestijo vodjo FKS, ki sproži postopek javnega naročanja. Model trenutnega izvajanja podprocesa Javno naročanje je prikazan na Sliki 5 (večja resolucija Slike 5 je v Prilogi 1). Natančen opis aktivnosti podprocesa Javno naročanje je podan v Prilogi 2.

Slika 5: Model As-is podprocesa Javno naročanje



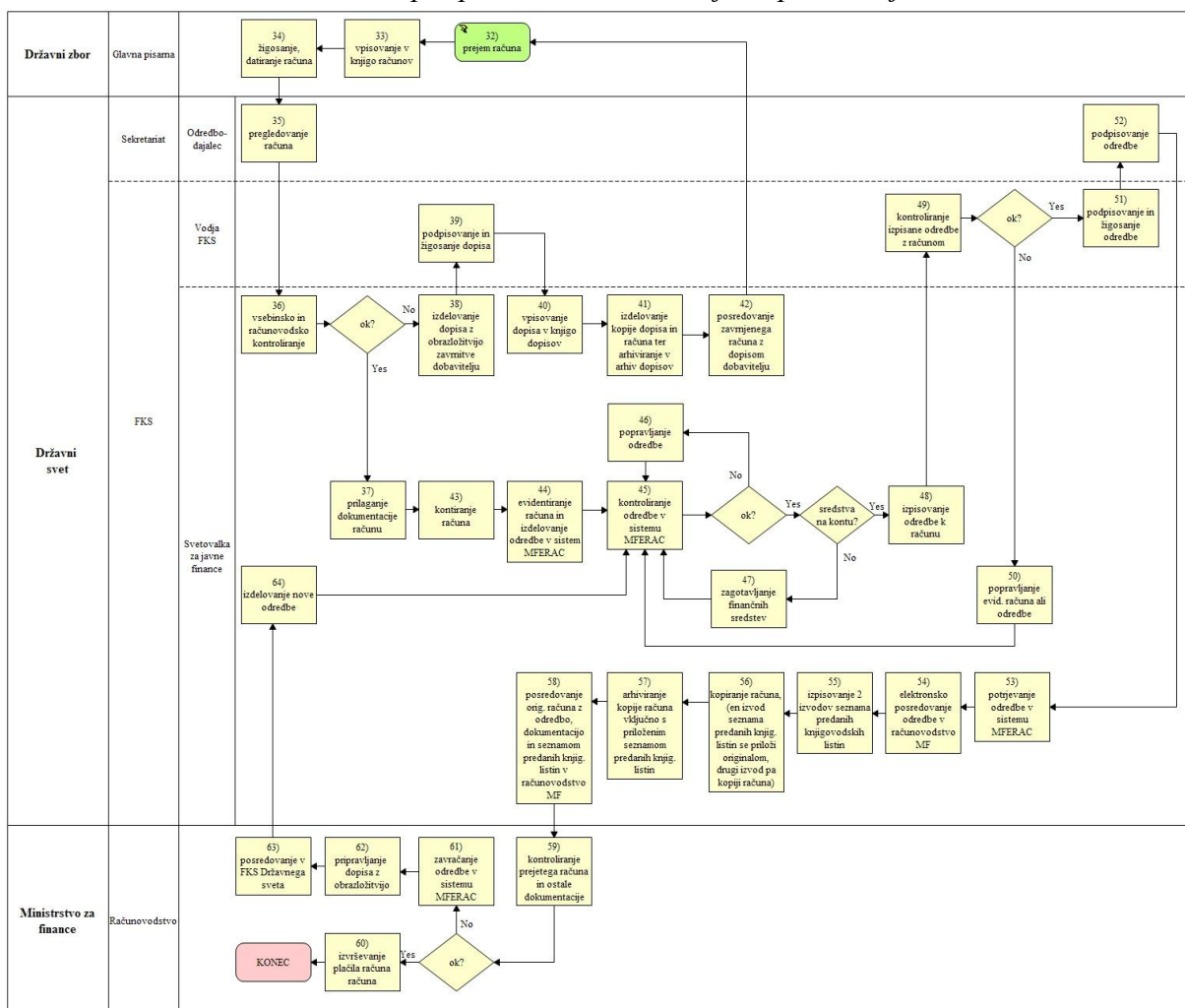
4.1.2 Podproces Evidentiranje in plačevanje računa

Realizacija javnega naročila se izvede s plačilom računov, ki sledijo prejeti dobavi blaga oziroma opravljeni storitvi. Vsi prejeti računi se zavedejo v knjigo prejetih računov Državnega sveta v glavni pisarni Državnega zbora na podlagi Dogovora med Državnim svetom in Državnim zborom o opravljanju storitev in dobavi blaga ter o plačevanju sorazmernega deleža določenih stroškov. Knjiga prejetih računov se vodi po datumu prejema računa in po zaporedni številki. Prejeti računi morajo biti opremljeni z žigom glavne pisarne iz katerega sta razvidna datum prejema in zaporedna številka.

Ko dobavitelj pošlje račun za dobavo blaga ali opravljeno storitev v Državni svet, se s prejemom računa začne podproces Evidentiranje in plačevanje računa. Model trenutnega

izvajanja podprocesa Evidentiranje in plačevanje računa je prikazan na Sliki 6 (večja resolucija Slike 6 je v Prilogi 3). Natančen opis aktivnosti je podan v Prilogi 4.

Slika 6: Model As-is podprocesa Evidentiranje in plačevanje računa



Nabavni proces Državnega sveta se zaključi že s pošiljanjem izdelanih odredb za pripadajoče račune v računovodstvo MF. Vendar obstaja možnost, da se kljub vsem kontrolam pri evidentiranju računa ali izdelovanju odredbe napake šele odkrijejo v računovodstvu MF. Z opisom samo nekaterih aktivnosti v računovodstvu MF sem želel pojasniti, kaj se zgodi, če se v plačilo posreduje napačno izdelane dokumente. Takšnih primerov je neznatno malo, v letu 2010 je bilo iz računovodstva MF skupno 5 zavrnjenih računov, za katere je bilo izdelano 7 odredb za plačilo. V vseh ostalih pa se v računovodstvu MF izvede plačilo računa po pripadajoči odredbi. Državni svet je v letu 2010 prejel skupno 706 računov in izdal 204 naročilnice. Dobaviteljem je zavrnil 31 računov, kar znaša 4,39 odstotkov vseh prejetih računov. Iz računovodstva MF zavrnjenih računov pa je bilo skupno 0,71 odstotka vseh prejetih računov.

Ker se pri odločitvenih aktivnostih – kontrolah ne vodi evidenca o negativnih kontrolah, razen pri zavračanju računa dobavitelju in v primeru zavrnitve v računovodstvo MF

poslane odredbe za plačilo, lahko negativne kontrole izvajalci nabavnega procesa zgolj ocenijo. Zato sem v analizo časovne obremenjenosti vključil le časovne obremenitve v primeru pozitivnih odločitev, razen pri zavrnitvi računov dobaviteljem in zavrnitvi odredb s strani računovodstva MF, kjer obstajajo točni podatki za leto 2010. Vsi podatki o časovni obremenjenosti so izdelani na podlagi enega javnega naročila po enostavnem postopku. Analiza časovne obremenjenosti izvajalcev pokaže, da je v nabavnem procesu Državnega sveta najmanj obremenjen prevzemnik blaga oz. storitve, najbolj pa svetovalka za kadre in javno naročanje.

- Odredbodajalec je v nabavnem procesu časovno obremenjen 5–7 minut, v primeru zavrnitve računa z odredbo iz računovodstva MF se obremenjenost poveča za 1–2 minuti.
- Časovna obremenjenost vodje FKS je 6–9 minut. V primeru zavrnitve računa dobavitelju se obremenjenost vodje FKS poveča za 1–2 minuti, v primeru zavrnitve računa z odredbo iz računovodstva MF se obremenjenost poveča za 3–5 minut.
- Svetovalka za kadre in javno naročanje je v nabavnem procesu najbolj časovno obremenjena, in sicer minimalno 45 minut, lahko tudi do 4 ure in 31 minut. Takšna razlika lahko nastane zaradi razlik v vrednosti javnih naročil in kompleksnosti njihovega izvajanja (dodatna merila in kriteriji za izvedbo javnega naročila itd.).
- Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje je časovno obremenjena 21–25 minut. V primeru zavrnitve računa dobavitelju se obremenjenost svetovalke poveča za 9–11 minut, v primeru zavrnitve računa z odredbo iz računovodstva MF se obremenjenost poveča za 13 minut.
- Prevzemnik blaga je v primeru, da je blago dobavljeno oziroma storitev opravljena v skladu z naročilom, časovno obremenjen 5–8 minut (v časovno obremenjenost ni vštet čas, ki ga prevzemnik porabi za prenos blaga v ciljno pisarno).

Skupno je torej čas izvajanja nabavnega procesa od 1h 22 min– 4h 43 minut. V primeru, da dobavitelj napačno izstavi račun, se račun zavrne. Takrat se podvoji delo vodje FKS in svetovalke za javne finance in proračunsko načrtovanje vse do točke zavrnitve računa, skupni čas izvajanja nabavnega procesa pa se poveča za 10–13 minut. V primeru, da v računovodstvu MF zavrnejo odredbe za izplačilo, se podvoji delo odredbodajalca, vodje FKS in svetovalke za javne finance in proračunsko načrtovanje vse od izdelave nove odredbe za že evidentiran račun. Skupni čas nabavnega procesa se poveča za 17–20 minut. V čas izvajanja nabavnega procesa lahko vključimo še zastoje oziroma čakanje na prejem ponudb (3–10 dni) in čakanje na prejem blaga oz. storitve (0–45 dni). Skupno je torej čakanja lahko od 3–55 dni, kar lahko močno podaljša čas izvedbe nabavnega procesa v celoti.

Za podrobnejšo analizo nabavnega procesa bi bilo potrebno izdelati simulacije. Izdelava simulacij bi zahtevala podrobno analizo poslovnih pravil, ki bi se upoštevala pri izvajanju le-teh. Poleg poslovnih pravil bi bilo potrebno natančno ugotoviti čas izvajanja posamezne

aktivnosti; zgoraj omenjena časovna analiza temelji namreč na ocenah izvajalcev o trajanju posameznih aktivnostih. Poleg tega je v nabavnem procesu Državnega sveta prisotnih veliko kompleksnih izjem, ki bi jih bilo potrebno v simulacije tudi vključiti. Zato za naslednji korak analize nabavnega procesa Državnega predlagam simulacije.

4.2 Predlogi za prenavo nabavnega procesa v Državnem svetu

V preteklih letih in tudi danes je ogromno govora o projektih odpravljanja administrativnih ovir v javni upravi. Vendar je to močno odvisno od veljavne zakonodaje, ki predstavlja pravni okvir poslovanja v javni upravi. In tako je tudi v Državnem svetu.

V zaključku izdelave diplomskega dela sem z izvajalci nabavnega procesa v FKS Državnega sveta, ki ta proces najboljše poznajo, pripravil nekaj predlogov za izdelavo modela To-be.

1. Pravni okvir izvajanja postopka javnega naročanja podaja Zakon o javnem naročanju. Državni svet ima izdelana splošno neformalno dokument Opomnik in postopkovnik za javna naročila, ki ima tudi opisane procese oz. postopke javnega naročanja, vendar je zastarel. Ob izvajanju nabavnega procesa se v Državnem svetu upoštevajo vsi predpisi novega zakona o javnem naročanju in vse dosedanje spremembe tega zakona. Ne obstaja pa še notranji pravilnik o javnem naročanju, ki bi v pisni obliki definiral vrste javnega naročanja v Državnem svetu in vse sledeče postopke ob upoštevanju veljavne zakonodaje. Na tem projektu Državni svet že aktivno dela in bo končan konec decembra 2011. Zato je moj prvi predlog nujno dokončanje in potrditev novega notranjega pravilnika o javnem naročanju v Državnem svetu, ki bi upošteval vse zgoraj navedene ugotovitve. S tem pravilnikom bodo omogočili boljšo definiranost procesa javnega naročanja. Opredelili bodo razdelitev delovnih nalog med zaposlene in s tem bo odgovornost posameznih zaposlenih za določene aktivnosti bolj natančno znana. Omogočen bo boljši in lažji nadzor nad samim procesom javnega naročanja.

2. Državni svet ne izkorišča obstoječih možnosti za uporabo elektronskih dokumentov. Nepotrebne so fizične indigo naročilnice, ker podvajajo delo, in prav tako njihovo fizično prenašanje vodi FKS in odredbodajalcu in nazaj. Pri tem se lahko kakšen dokument tudi izgubi ali založi. Sekretar in njegov namestnik imata lahko nujne sestanke in srečanja, naročilnica (ali drugi dokumenti) pa lahko stojijo tudi več dni. Lahko torej pride do zamude zaradi več razlogov. Naročilnico se v vsakem primeru pretvori v elektronsko obliko z evidentiranjem v sistem MFERAC. Sistem MFERAC omogoča tiskanje elektronskih naročilnic in vse vpisane naročilnice se v njem arhivirajo. Izdelala bi se lahko torej le v elektronski obliki, sistem MFERAC pa bi lahko uporabili kot sredstvo za prenos elektronskih naročilnic, saj omogoča njihovo elektronsko potrjevanje in s tem se naročilnica avtomatično posreduje vodji FKS. Vodja FKS ima možnost storiti enako, na ta

način se naročilnico posreduje odredbodajalcu, ki jo lahko prav tako enostavno potrdi. Potrebno bi bilo le še tiskanje in podpis. Nato bi tajnica odredbodajalca naročilnico odposlala dobavitelju na naslov, naveden na natisnjeni naročilnici. S tem bi prihranili ne samo pri stroških nakupa indigo naročilnic, prihranek bi bil tudi na času in prostoru, potrebnem za arhiviranje naročilnic v fizični obliki. Prav tako bi se lahko pošiljanje dokumentov opravljalo tudi v elektronski obliki. Vendar sistema elektronskih podpisov Državni svet še ne uporablja. Za to bi se bilo potrebno predčasno dogovoriti in vzpostaviti sistem elektronskih podpisov ob upoštevanju veljavne zakonodaje.

3. Načrtovanje stroškov je pomembno v vsakem podjetju. Če bi zakonodaja pri načrtovanju stroškov omogočala večjo fleksibilnost (npr. tedensko in ne mesečno načrtovanje stroškov), bi Državni svet lahko zagotovil stalno razpoložljivost finančnih sredstev za plačilo naročenega blaga in finančnih sredstev ne bi bilo potrebno zagotavljati po neuspešni kontroli odredbe. Stroške se načrtuje mesečno, in sicer do 24. v mesecu za celotni naslednji mesec. Od 24. v mesecu do konca meseca lahko pride do nenačrtovanih dolgoročnih obveznosti, ki se ponavljajo vsak mesec. Teh stroškov v načrtovane stroške za naslednji mesec ni mogoče vključiti. Tako nastane vrzel enega tedna konec meseca, za katerega se stroške načrtuje, ker lahko pride do nepredvidenih stroškov. Večinoma je takrat potrebno izdelovati prerazporeditve finančnih sredstev na potrebne konte.

Ob elektronski kontroli odredbe v sistemu MFERAC se torej lahko zgodi, da sistem javi, da je na voljo premalo finančnih sredstev za plačilo računa po odredbi. Razpoložljivost finančnih sredstev se zagotovi tako, da se:

- izdelava prerazporeditev sredstev iz drugih kontov na konto, kjer so potrebna sredstva za plačilo računa po pripadajoči/ih odredbi/ah (FOP -finančno ovrednoteni program),
- po potrebi izdelava nov FOP, ki se mu določi potrebne konte. Na FOP se vežejo finančna sredstva, ki se jih nato razporedi v načrtovani višini na vsak konto posebej.

4. Državni svet bi lahko začel z iskanjem predlogov za prenovu s primerjanjem izvajanja poslovnega procesa nabave z izvajanjem tega procesa v drugih, bolj uspešnih institucijah uprave in upravnih enotah (angl. *benchmarking*). Izbor in uvedba boljših praks izvajanja nabavnega procesa po zgledu drugih organizacij bi lahko nudila Državnemu svetu podlago za optimizacijo nabavnega procesa z že obstoječimi možnostmi enotnega računovodskega informacijskega sistema MFERAC.

5. Ob upoštevanju veljavne zakonodaje na področju arhiviranja in hrambe dokumentnega gradiva bi Državni svet lahko vzpostavil tudi sistem elektronskega arhiviranja, ki bi bil prilagojen optimiziranemu nabavnemu procesu z zgoraj podanimi predlogi za prenovu obstoječega nabavnega procesa.

Nabavni proces Državnega sveta ima prostor za izboljšave in upam, da sem v tem poglavju razkril vsaj nekaj realnih možnosti za njegovo prenovo.

SKLEP

Lahko rečemo, da je modeliranje poslovnih procesov začetni korak v prenovi poslovanja. Modeliranje poslovnih procesov je v uporabi tako v gospodarskih organizacijah kot v javni upravi, razlika je ta, da so rezultati modeliranja in spremembe po prenovi poslovanja vidnejše v privatnih organizacijah kot v javni upravi. Po mnenju nekaterih avtorjev je razlog za to prevelika specifičnost poslovnih procesov javne uprave, da bi se lahko vzpostavil standardiziran sistem merjenja. Poleg tega veljavna zakonodaja z zakoni in posledično notranjimi akti posameznih enot javne uprave omejuje optimizacijo procesov. Posledica tega je veliko prizadevanje in manjši učinek pri prenovi poslovanja javne uprave.

Namen diplomskega dela je bil, opredeliti nabavni proces v Državnem svetu in izdelati model trenutnega izvajanja tega procesa ter s tem omogočiti pregled nad izvajanjem ne samo vsakega delovnega postopka posebej, temveč celotnega procesa nabave v Državnem svetu. Skozi diplomsko nalogo so predstavljene nekatere tehnike za modeliranje in postopek modeliranja poslovnih procesov. Prav tako so opredeljene specifike nabavnega procesa v javni upravi na splošno in izpostavljen je problem pomanjkanja sistema merjenja rezultatov.

Z modelom trenutnega izvajanja nabavnega procesa v Državnem svetu in podanimi predlogi za prenovo sem izpostavil slabo izkoriščene možnosti obstoječe informacijske strukture in nepotrebnost nekaterih aktivnosti, ki se v nabavnem procesu izvajajo. Že samo optimizacija nabavnega procesa po obstoječih zmožnostih bi prinesla prihranke v času in stroških. Potencialna prenova procesa pa je močno pogojena z veljavno zakonodajo.

Upravna oskrbovalna veriga obstaja kot podporni proces, ki omogoča da poslovanje enot in organov javne uprave poteka brez motenj. Temu delu poslovanja javne uprave se ne namenja toliko pozornosti kot navzven vidnemu poslovanju javne uprave. Prenova in management poslovnih procesov zajemata organizacijo in njene poslovne procese kot celoto in prenova poslovanja mora tudi v javni upravi zajemati vse poslovne procese s celostnega vidika.

Opredelitev nabavnega procesa v javni upravi je po ugotovitvah v diplomskem delu zelo zahtevna in kompleksna. Že samo v Državnem svetu z majhnim številom zaposlenih obstaja veliko različnih postopkov javnega naročanja, ki otežujejo celosten pogled na izvajanje nabavnega procesa. V diplomskem delu sem se osredotočil torej zgolj na vrh ledene gore. Zato za nadaljnje delo predlagam natančnejšo opredelitev delovnih postopkov

z vidika celotnega nabavnega procesa, njegovo natančno in podrobno analizo ter izdelavo in izvedbo simulacij za vse vrste postopkov javnega naročanja.

LITERATURA IN VIRI

1. Aguilar-Savén, R. S. (2004). Business process modelling: Review and framework. *International Journal of Production Economics*, 90(2), 129–149.
2. Berce, B. (2009). *Primerjalna analiza modeliranja poslovnih procesov s tehnikama eEPC in BPMN*. (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
3. Črv, M. (2000). *Objektni pristop k prenovi poslovnih procesov in izgradnji informacijskega sistema – metodološki vidiki* (doktorska disertacija). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Damij, N. (2009). *Management poslovnih procesov: Modeliranje, simuliranje, inovacija in izboljšanje*. Ljubljana: Vega.
5. Dimovski, V., Indihar Štemberger, M., Škerlavaj, M., & Škrinjar, R. (2005). Procesna usmerjenost - temelj uspešnega poslovanja. *Uporabna informatika*, 13(3), 136-145. Najdeno 25. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.futureo.si/_data/file-/Procesna%20usmerjenost%20-%20skrinjar-stembergar-dimovski-skerlavaj.pdf
6. Dimovski, V., Škerlavaj, M., Škrinjar, R., Jaklič, J., & Indihar Štemberger, M. (2006). Organizational learning culture as the link between business process orientation and organizational performance. Najdeno 25. novembra na spletnem naslovu http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti/wp/Dimovski%20et%20al.doc
7. Dimovski, V., Penger, S., & Škerlavaj, M. (2007). Procesna organiziranost kot vidik udejanjanja učeče se organizacije: Študija primera slovenskega podjetja. *Dnevi slovenske informatike*. Portorož. Najdeno 24. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.futureo.si/_data/file/Penger_Dimovski_Skerlavaj_Procesna_organizirano_st_FINAL!.pdf
8. Državni svet (2007). *Strokovna služba Državnega sveta*. Najdeno 16. novembra na spletnem naslovu http://www.ds-rs.si/?q=kdo_smo/strokovna_sluzba
9. Državni svet (2004). *Pravilnik o finančnem poslovanju Državnega sveta* (interno gradivo). Ljubljana: Državni svet.
10. Državni svet (2011). *Statistični podatki o naročilih male vrednosti in evidenčnih naročilih, oddanih v letu 2010* (interno gradivo). Ljubljana: Državni svet.
11. Earls, A. (2011). *BPMN 2.0: The emerging star of business process modeling*. Najdeno dne 13. decembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.ebizq.net/topics/bpm/features-/13202.html?page=1>
12. *E-uprava za javno upravo – Državni portal*. Najdeno 18. novembra na spletnem naslovu <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/javni.euprava>
13. Fajfar P., & Wohinz, B. (2001). Vloga sistemov vodenja kakovosti pri zasnovi sistema e-poslovanja v javni upravi. *INDO 2001*. Portorož. Najdeno 2. decembra 2001 na spletnem naslovu http://www.gov.si/cvi/slo/ssk/storitve/Vloga_sistemov_vodenja_kakovosti_pri_zasnovi_sistema_e-poslovanja_v_javni_upravi.rtf

14. Groznik, A., & Trkman, P. (2009). Upstream supply chain management in e-government: The case of Slovenia. *Government Information Quarterly*. 26, 459–467.
15. Hardy, C. A., & Williams, S. P. (2008). E-government policy and practice: A theoretical and empirical exploration of public e-procurement. *Government Information Quarterly*. 25, 155–180.
16. Harmon, P. (2007). *Business Process Change: A Guide for Business Managers and BPM and Six Sigma Professionals*. (Second Edition). Burlington: Morgan Kaufmann Publishers.
17. Harrington, H. J. Esseling, E. K. C., & van Nimwegen, H. (1997). *Business Process Improvement Workbook: Documentation, Analysis, Design and Management of Business Improvement*. New York: McGraw-Hill.
18. Janc, Marija. *MFERAC – enotni računovodski informacijski sistem* (prosojnice). Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2/196174-/Ppt0000007.ppt
19. Kovač, P. (2003). *Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo*. Najdeno 2. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf-/Polonca_20Kovac.pdf
20. Kovačič, A., Jaklič, J., Indihar Štemberger, M., & Groznik, A. (2004). *Prenova in informatizacija poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
21. Kovačič, A. (2005). *Management poslovnih procesov javne uprave* (prosojnice). Najdeno 22. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/sodobnajavnauprava/ppt/evropa_B/kovacik/KOVACIC.ppt
22. Kovačič, A., & Bosilj Vukšič, V. (2005). *Management poslovnih procesov: Prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri*. Ljubljana: GV založba.
23. Mačerol, U. (2006). *Vpliv sistema MFERAC na pravilnost podatkov z vidika izvrševanja proračuna neposrednih proračunskih uporabnikov* (specialistično delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
24. Owen, M., & Raj, J. (2003). *BPMN and Business Process Management: Introduction to the New Business Process Modeling Standard*. Popkin Software. Najdeno 13. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.omg.org/bpmn/Documents/6AD5D16960.-BPMN_and_BPM.pdf
25. Poslovniki Državnega Zbora (UR.l. RS št. 92/2007-UPB1, 105/2010).
26. Nemeč, T. (2009a). *Obvladovanje sprememb - ali znamo procesno delovati?* (najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin-/pageuploads/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Obvladovanje_sprememb.pdf).
27. Nemeč, T. (2009b). *Uspešnost v javni upravi – Kaj in kako meriti?*. Najdeno 29. novembra na spletnem naslovu http://www.upravneenote.gov.si/fileadmin/pageuploads-/ue-ljutomer/jpg/Kakovost/Prispevki/Obvladovanje_sprememb.pdf

28. Popovič, A., & Jaklič, J. (2004). Poslovno modeliranje v teoriji in praksi: izkušnje in napotki. *Uporabna informatika*, Ljubljana. 12(2), 80–89.
29. Seničar, V. (2006). *Modeliranje in avtomatizacija poslovnih procesov v podjetju* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
30. Trkman, P. (2010). The Critical Success Factors of Business Process Management. *International Journal of Information Management*. 30(2), 125–134.
31. Turban, E., MacLean, E., & Wethrbe, J. (1999). *Information Technology for Management: Connections for Strategic Advantage*. New York: John Wiley & Sons.
32. *Uradni list Republike Slovenije – Portal javnih naročil*. Najdeno 16. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>
33. Ustava Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004 in 68/2006).
34. van der Aalst, W., ter Hofstede, A., & Weske, M. (2003). Business Process Management: A Survey *Business Process Management* (pp. 1019-1019). Berlin / Heidelberg: Springer.
35. Vanhaverbeke, W., & Torremans, H. (1998). Organizational structure in process-based organizations. *14. EGOS Conference*. Maastricht. Najdeno 24. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=673>
36. Virant, G. (2003). *Usmerjenost javne uprave k uporabniku*. Najdeno 6. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads-/mju_dokumenti/pdf/Gregor_20Virant.pdf
37. Watson, G.H. (1994). *Business Systems Engineering: Managing Breakthrough Changes for Productivity and Profit*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
38. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, Ur. l. RS, 128/2006, spremembe: Ur.l. RS, 16/2008, 19/2010, 18/2011)
39. Zakon o ustavnem sodišču (Ur.l. RS št. 64/2007- UPB1).
40. Žabjek, D., Kovačič, A., & Indihar Štemberger, M. (2008). *Vpliv procesne usmerjenosti poslovanja na uspešnost uvajanja celovitih programskih rešitev (ERP)*. Najdeno 24. novembra 2011 na spletnem naslovu http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2-/196162/Clanek_Uporabnainformatika_BPM_ERP_k.doc

PRILOGE

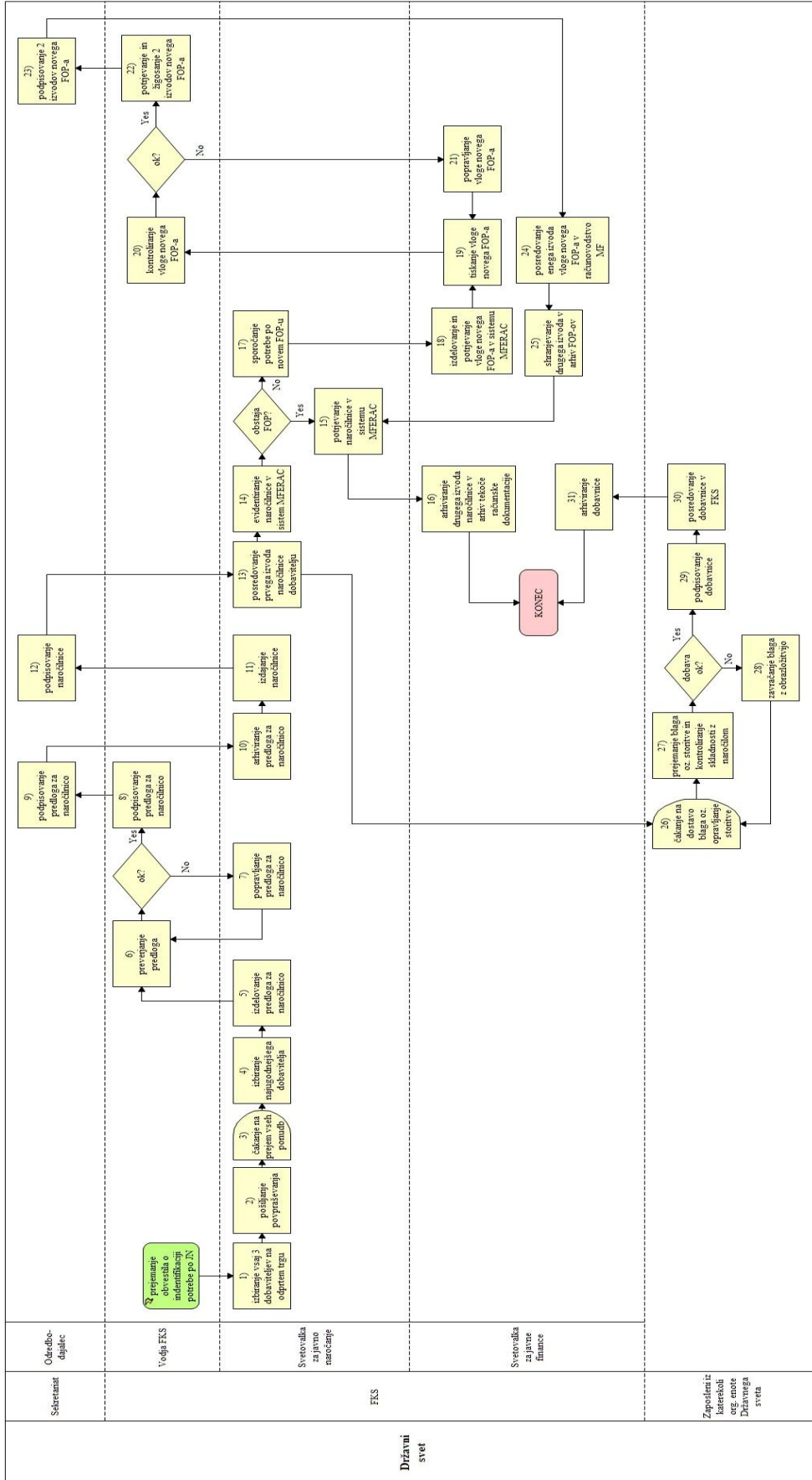
PRILOGA 1 : MODEL AS-IS PODPROCESA JAVNO NAROČANJE

PRILOGA 2: OPIS AKTIVNOSTI PODPROCESA JAVNO NAROČANJE

PRILOGA 3: MODEL AS-IS PODPROCESA EVIDENTIRANJE IN PLAČEVANJE RAČUNA

PRILOGA 4: OPIS AKTIVNOSTI PODPROCESA EVIDENTIRANJE IN PLAČEVANJE RAČUNA

Priloga 1 : Model AS-IS podprocesa Javno naročanje



Priloga 2: Opis aktivnosti podprocesa Javno naročanje

Aktivnosti so oštevilčene in si sledijo v takšnem zaporedju kot na Sliki 5, ki je prikazana zgoraj. Zraven je podan čas izvajanja posamezne aktivnosti.

Svetovalka za kadre in javno naročanje v FKS:

- 1) na odprtem trgu izbere vsaj tri dobavitelje blaga oz. storitve predmeta JN/ 15–20 minut (v nadaljevanju: minuta – min);
- 2) dobaviteljem pošlje povpraševanje po predmetu JN/ 10–180 min;
- 3) čakanje na prejem vseh ponudb/ vse ponudbe morajo prispeti v roku 3–10 dni;
- 4) po prejemu vseh ponudb izbere dobavitelja, ki je najugodnejši za specifično blago ali storitev/ 10–60 min;
- 5) izdela predlog za naročilnico in ga posreduje vodji FKS v podpis/ 2–3 min.

Vodja FKS:

- 6) preveri predlog za naročilnico – izpolnjene podatke na obrazcu, pripadajoči konto ter FOP (finančno ovrednoteni program) in razpoložljivost finančnih sredstev za nabavo blaga oziroma storitve/ 2–3 min;
- 7) v primeru da je pri izdelavi predloga za naročilnico prišlo do napake, ga posreduje svetovalki za kadre in javno naročanje v popravek, podproces se nadaljuje z aktivnostjo št. 6) / 1 min;
- 8) v primeru, da je predlog za naročilnico izdelan pravilno, ga potrdi s podpisom in ga posreduje v sekretariat odredbodajalcu v podpis/ 1 min.

Odredbodajalec:

- 9) odredbodajalec predlog za naročilnico pregleda, podpiše in ga posreduje nazaj v FKS/ 2 min;

Svetovalka za kadre in javno naročanje v FKS:

- 10) arhivira predlog za naročilnico/ 1 min;
- 11) izda naročilnico - naročilnica je enotna listina oz. obrazec, ki se izda v treh izvodih (indigo papir – tri plasti) in jo posreduje v sekretariat v potrditev s podpisom odredbodajalcu/ 2 min.

Odredbodajalec:

- 12) naročilnico podpiše in jo posreduje nazaj v FKS/ 1 min.

Svetovalka za kadre in javno naročanje v FKS:

- 13) prvi izvod oziroma original potrjene naročilnice posreduje dobavitelju/ 1 min,
- 14) na podlagi drugega izvoda potrjeno naročilnico evidentira v sistem MFERAC – vsaki naročilnici se določi pripadajoči finančno ovrednoteni program – FOP (npr.

1212-11-000002) in ustrezen konto tega FOP-a (npr. 4020). Le-ta sta odvisna od vrste blaga oziroma storitve. FOP in ustrezen konto se določi po veljavnem Šifrantu kontov ekonomske klasifikacije/ 3 min.

- 15) v primeru, da je ustrezen FOP za vrsto odhodka po naročilnici že izdelan, lahko naročilnico v sistemu MFERAC potrdi/ 1 min;
- 16) drugi izvod naročilnice posreduje svetovalki za javne finance in proračunsko načrtovanje, le-ta ga shrani v arhiv tekoče računске dokumentacije, tretji izvod naročilnice ostane v knjigi naročilnic kot arhiv/ 2 min;
- 17) v primeru, da je naročilnica izdana za vrsto odhodka, za katerega FOP še ni izdelan, obvesti svetovalko za javne finance in proračunsko načrtovanje, da je potrebno izdelati nov FOP/ 1 min.

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 18) v sistemu MFERAC izdela vlogo novega FOP-a, nanj veže finančna sredstva in ga potrdi v sistemu MFERAC/ 5–10 min;
- 19) iz sistema MFERAC natisne vlogo novega FOP-a in jo posreduje vodji FKS v kontrolo/ 2 min.

Vodja FKS:

- 20) opravi kontrolo vloge novega FOP-a ali vloge novega FOP-a/ 2–3 min;
- 21) v primeru, da vloga novega FOP-a ni izdelana pravilno, jo vrne svetovalki za javne finance in proračunsko načrtovanje v popravek (1 min), čemur sledi ponovna kontrola/ 2–3 min
- 22) v primeru, da je vloga novega FOP-a izdelana pravilno, dva izvoda vloge potrdi s podpisom in žigom ter ju posreduje odredbodajalcu v podpis/ 2 min.

Odredbodajalec:

- 23) Oba izvoda vloge novega FOP-a podpiše in ju posreduje nazaj v FKS/ 2 min.

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 24) en izvod potrjene vloge novega FOP-a posreduje v računovodstvo MF elektronsko preko sistema MFERAC in v fizični obliki po pošti/ 1–3 min;
- 25) drugi izvod shrani v arhiv FOP-ov/ 1 min.

(Nadaljevanje aktivnosti št. 13))

Katerikoli zaposleni iz Državnega sveta:

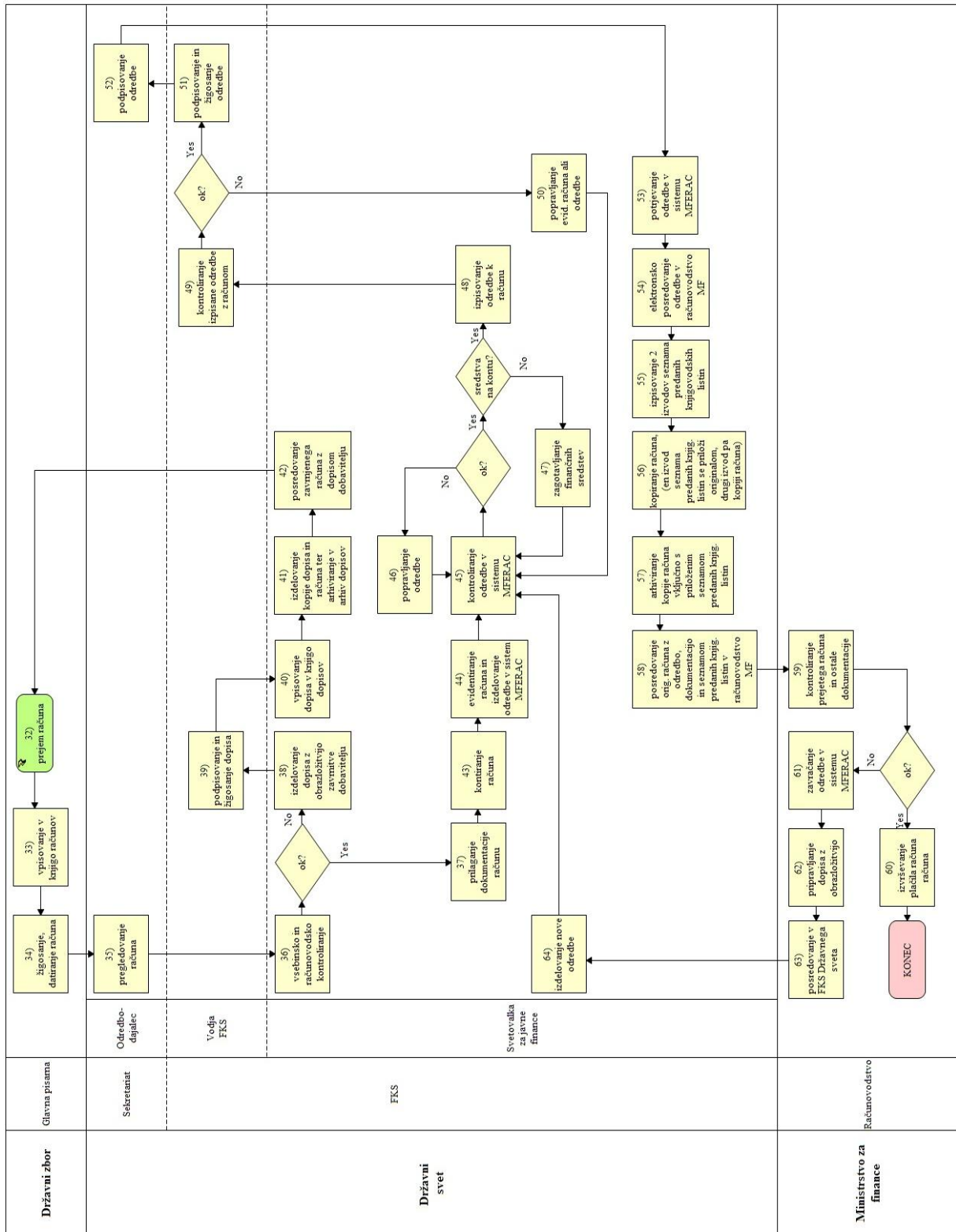
- 26) po posredovanju originala izdane in potrjene naročilnice dobavitelju (aktivnost št. 13) sledi čakanje na dobavo blaga ali izvedbo storitev/ po dogovoru (odvisno od razpoložljivosti predmeta javnega naročila;
- 27) ob dobavi prejme blago ali storitev in preveri, ali je blago dobavljeno ali storitev izvedena v skladu z naročilom/ 2–5 min;

- 28) v primeru, da ni v skladu z naročilom, dobavljeno blago zavrne (ali zahteva, da se storitev opravi pravilno in do konca, podproces se nadaljuje z aktivnostjo št. 24)/ 2 min;
- 29) v primeru, da je dobava skladna z naročilom, podpiše dobavnico/ 1 min;
- 30) prvi izvod dobavnice zaposleni posreduje v FKS – drugi izvod dobavnice pripada dobavitelju, da na podlagi le-te izstavi račun/ 2 min.

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 31) prejeti izvod dobavnice arhivira v začasni arhiv tekoče računске dokumentacije (kasneje se vsa dokumentacija – naročilnice, dobavnice, poročila itd. – priloži pripadajočemu računu)/1 min.

Priloga 3: Model AS-IS podprocesa Evidentiranje in plačevanje računa



Priloga 4: Opis aktivnosti podprocesa Evidentiranje in plačevanje računa

Oštevilčenost aktivnosti se nadaljuje iz podprocesa Javno naročanje in sledi takšnemu zaporedju kot na Sliki 6, ki je prikazana zgoraj. Zraven je podan čas izvajanja posamezne aktivnosti.

Odgovorni v Glavni pisarni Državnega zbora:

- 32) prejme račun/ 1–2 min;
- 33) račun vpiše v knjigo prejetih računov Državnega sveta/ 1 min;
- 34) račun opremi z žigom in datumom prejema računa ter zaporedno številko in ga posreduje v sekretariat Državnega sveta v pregled odredbodajalcu/ 2–3 min.

Odredbodajalec:

- 35) prejeti račun pregleda in ga posreduje v FKS/ 1–2 min.

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 36) opravi računovodsko in vsebinsko kontrolo računa – ali je fakturirana naročena dobava blaga ali storitev, ali je cena v skladu s ponudbo in ali je bila dobava količinsko in kakovostno izvedena v skladu z izdanim naročilom/ 3–5 min;
- 37) v primeru, da je bila dobava izvedena v skladu z naročilom in je račun vsebinsko in računovodsko pravilno izstavljen, potrdi to s podpisom oziroma s parafom na računu, ga opremi z drugim izvodom naročilnice in podpisano dobavnico oz. v primeru storitve s poročilom o opravljeni storitvi in drugo dokumentacijo (podproces se nadaljuje z aktivnostjo št. 43)/ 2–3 min;
- 38) v nasprotnem primeru izdela dopis z obrazložitvijo za zavrnitev računa in ga posreduje vodji FKS v potrditev s podpisom in žigom/ 3–5 min.

Vodja FKS:

- 39) dopis s podpisom in žigom potrdi in ga posreduje nazaj svetovalki za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS/ 1–2 min.

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 40) dopis vpiše v knjigo dopisov (zaporedna številka dopisa, datum, naslovnik, zadeva)/ 2–3 min;
- 41) nato naredi arhivsko kopijo dopisa in originalnega računa ter kopiji shrani v arhiv dopisov/ 2 min;
- 42) zavrtni račun z originalnim dopisom posreduje dobavitelju (podproces se ponovi vse od aktivnosti št. 33)/ 1 min;

nadaljevanje aktivnosti št. 37)

- 43) vsebinsko in računovodsko pravilno izstavljenemu računu se določi ustrezen FOP, konte in predvidevan datum zapadlosti po odredbi – te podatke se fizično napiše na račun/ 2 min;
- 44) račun evidentira v sistem MFERAC in izdelava odredbo za plačilo/ 2–3 min;
- 45) v sistemu MFERAC opravi kontrolo izdelane odredbe (ali je izdelana v skladu z evidentiranim računom in ali obstajajo zadostna finančna sredstva za plačilo računa)/ 1 min;
- 46) v primeru, da odredba ni izdelana v skladu z evidentiranim računom, jo popravi in znova opravi kontrolo/ 2 min;
- 47) v primeru da je odredba izdelana pravilno, vendar na kontu pripadajočega FOP-a ni zadostnih finančnih sredstev, jih pripadajočemu kontu zagotovi z izdelavo prerezporeditve finančnih sredstev iz drugih kontov (proces se ponovi od aktivnosti št. 45)/ 5–10 min;
- 48) v primeru, da je odredba izdelana pravilno in na kontu pripadajočega FOP-a so razpoložljiva finančna sredstva, jo natisne, priloži računu in oboje posreduje vodji FKS v pregled/ 2 min.

Vodja FKS:

- 49) opravi fizično kontrolo odredbe (v primerjavi s fizičnim računom) z namenom ugotovitve morebitnih napak pri evidentiranju računa v sistem MFERAC/ 2–3 min;
- 50) v primeru, da je prišlo do napak pri evidentiranju računa ali odredbe, posreduje račun z odredbo nazaj svetovalki za javne finance in proračunsko načrtovanje v popravek, čemur sledi ponovna kontrola (podproces se ponovi od aktivnosti št. 45) naprej)/ 1 min;
- 51) v primeru, da do napak pri evidentiranju računa ni prišlo, s podpisom in žigom na odredbi potrdi skladnost računa z naročilom ter s finančno-računovodskimi predpisi in račun z odredbo posreduje v podpis odredbodajalcu/ 1–2 min;

Odredbodajalec:

- 52) odredbo podpiše in oboje posreduje nazaj v FKS/ 1–2 min;

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 53) odredbo potrdi v sistemu MFERAC/ 1 min;
- 54) odredbo elektronsko posreduje v računovodstvo MF/ 1 min;
- 55) iz sistema MFERAC izpiše dva izvoda seznama predanih knjigovodskih listin in ju opremi s parafo/ 1 min;
- 56) en izvod seznama predanih knjigovodskih listin priloži originalnim dokumentom, nato naredi arhivsko kopijo originalnega računa in ji priloži drugi izvod seznama predanih knjigovodskih listin/ 2 min;

- 57) kopijo računa s priloženim seznamom predanih knjigovodskih listin shrani v arhivu računov tekočega leta/ 1 min;
- 58) originalni račun z vso dokumentacijo, podpisano in ožigosano odredbo in s priloženim seznamom predanih knjigovodskih listin posreduje računovodstvu MF/ 2 min.

Računovodstvo MF (teh aktivnosti časovno ne morem opredeliti, ker se izvajajo v sklopu delovnih postopkov računovodstva MF):

- 59) opravi kontrolo prejetih dokumentov;
- 60) v primeru da pri vseh aktivnostih evidentiranja računa, izdelave odredbe in njene kontrole ni prišlo do napake, se v računovodstvu MF izvede plačilo računa.
- 61) v primeru, da je pri vseh aktivnostih evidentiranja računa, izdelave odredbe in njene kontrole prišlo do napake, odredbo v sistemu MFERAC zavrne;
- 62) pripravi dopis z obrazložitvijo, ga priloži zavrženim dokumentom;
- 63) dopis in zavrjene dokumente posreduje nazaj v FKS ter po elektronski pošti o tem obvesti FKS (e-pošti doda tudi dopis v elektronski obliki).

Svetovalka za javne finance in proračunsko načrtovanje v FKS:

- 64) v FKS Državnega sveta se za evidentiran račun izdelava nova odredba/ 2 min; (ponovijo se aktivnosti od št. 45) naprej).