UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

ANALIZA PROCESA JAVNIH NAROČIL NA PRIMERU NAROČANJA ŽIVIL V OSNOVNIH ŠOLAH

Ljubljana, Avgust 2016

LAURA ČEPELNIK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Laura Čepelnik, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza procesa javnih naročil na primeru naročanja živil v osnovni šoli, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem doc. dr. Aljažem Staretom

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 30. 8. 2016 Podpis študentke:

KAZALO

UVOD **1**
1 JAVNA NAROČILA **4**
1.1 Opredelitev pojma javnih naročil 4
1.1.1 Odprti postopek 8
1.1.2 Omejeni postopek 10
1.2 Zgodovinski razvoj in pravna ureditev javnih naročil v Evropski uniji in Sloveniji 12
1.3 Posebnosti pri javnem naročanju živil 14
1.3.1 Uredba o zelenem javnem naročanju 15
1.3.2 Načelo »kratkih verig« 18
1.3.3 Uvajanje kratkih verig v praksi 21
2 MANAGEMENT POSLOVNIH PROCESOV **23**
2.1 Opredelitev poslovnih procesov 23
2.2 Opredelitev managementa poslovnih procesov 24
2.3 Modeliranje (prikaz) poslovnega procesa 26
2.4 Analiza in prenova procesov 30
3 RAZISKAVA O NAČINU JAVNEGA NAROČANJA NA ŠOLAH **31**
3.1 Splošne ugotovitve raziskave 32
3.2 Preverjanje zastavljenih hipotez in razprava 47
3.3 Proces javnega naročila živil v šolah 55
3.4 Predlagan proces javnega naročila živil 59
3.5 Pomembnost kakovostne izvedbe aktivnosti 63
3.6 Predlogi spremembe zakonodaje 64
SKLEP **66**
LITERATURA IN VIRI **68**
PRILOGE

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primer sklopov živil 22
Tabela 2: Strokovna usposobljenost posameznika/skupine 33
Tabela 3: Pomoč zunanjih strokovnih sodelavcev 40
Tabela 4: Ravnanja izbranega dobavitelja po podpisu pogodbe 47
Tabela 5: Korelacijska analiza ankete 48
Tabela 6: Vpliv zakonodaje na javna naročila živil 54

KAZALO SLIK

Slika 1: Faze javnega naročanja 5
Slika 2: Delež glede na posamezne sklope naročanja 22

Slika 3: Shematski prikaz poslovnega procesa 23
Slika 4: Proces managementa poslovnih procesov 26
Slika 5: Postopek modeliranja in prenove poslovnega procesa 29
Slika 6: Simboli za modeliranje poslovnih procesov 30
Slika 7: Priprava javnih naročil živil 33
Slika 8: Sestava strokovnega tima glede na kakovostno izvedbo javnih naročil živil 34
Slika 9: Vplivi za uspešno izvedbo javnega naročila 34
Slika 10: Vpliv pravilne in kakovostne analize predhodnega naročila javnih naročil živil 35
Slika 11: S kakovostno analizo zadnjega razpisa skrajšamo čas celotnega procesa 36
Slika 12: Osredotočenost na lokalne dobavitelje 36
Slika 13: Upoštevanje razpoložljivosti finančnih sredstev naročnika 37
Slika 14: Število sestankov strokovnega tima v celotnem procesu javnega naročila 38
Slika 15: Vplivi na uspešno izvedbo javnega naročila 38
Slika 16: Veljavna zakonodaja omogoča kakovostno izvedbo javnega naročila 39
Slika 17: Seznanjenost s »Priročnikom z merili kakovosti« 40
Slika 18: Seznanjenost z določbo 5.b odstavka 14. člena ZJN-2 41
Slika 19: Seznanjenost z 2. odstavkom 48. člena ZJN-2 (8. odstavek 84. člena ZJN-3) 42
Slika 20: Potreba po posebnih določilih v zakonodaji 43
Slika 21: Naročanje lokalno pridelanih živil 44
Slika 22: Ravnanje ponudnikov na podlagi anketnih odgovorov 44
Slika 23: Oviranje zaključka postopka javnega naročila glede na odgovore na anketo 46
Slika 24: Izbrani ponudniki ne podpišejo pogodbe o dobavi 46
Slika 25: Vpliv slabo pripravljene razpisne dokumentacije 53
Slika 26: Obstoječi proces javnega naročanja predrazpisna faza 56
Slika 27: Obstoječi proces javnega naročanja razpisna in porazpisna faza 58
Slika 28: Predlagan proces javnega naročila predrazpisna faza 61
Slika 29: Predlagan proces javnega naročila razpisna in porazpisna faza 62

UVOD

Osnovne šole (v nadaljevanju zavezanci) kot posredni proračunski porabniki so zavezani pri nakupu sredstev za svojo osnovno delovanje upoštevati zakonodajo, ki ureja javno naročanje.

Zavezanci za javno naročanje se ob vsaki izvedbi nakupa hrane srečujejo s tem, da morajo izvesti javno naročilo, na podlagi katerega sklenejo pogodbo z dobavitelji ter kasneje pogodbo tudi izvajajo oziroma realizirajo. Ob tem se srečujejo z vrsto problemov oziroma okoliščin, katere vplivajo na izvedbo javnega naročila, postopke, realizacijo in podobno.

Veliko zavezancev se najprej zaustavi pri zagotovljenih denarnih sredstvih, ki jih ima na voljo v svojem finančnem planu za tekoče leto. Vodstvo mora zagotoviti primerno višino finančnih sredstev, s katerimi kasneje izvede nakup živil preko izvedbe javnega naročila. Pri načrtovanju sredstev, ki jih zavezanec nameni za določen namen in na podlagi katerih bo imel kasneje zagotovljena denarna sredstva za izvedbo javnega naročila oziroma realizacijo sklenjene pogodbe, zavezanci upoštevajo preteklo porabo sredstev določenih za ta namen in na podlagi tega načrtujejo sredstva za naslednje leto, ob upoštevanju tudi ostalih okoliščin, ki bodo vplivale na načrtovanje višine finančnih sredstev v prihodnjem letu.

Pri izvedbi javnega naročila pa je v praksi tako, da se za določena javna naročila določi predviden znesek v finančnem letnem načrtu zavezanca, ki je namenjen za določen namen. Na področju javnih naročil se to imenuje ocenjena vrednost naročila, ki ga naročnik določi zato, da pri izvedbi javnega naročila izbere primeren postopek za izvedbo. Optimalna določitev ocenjene vrednosti postopka javnega naročila je pogoj za kakovostno in hitro ter pravilno izvedbo takega procesa, saj napačna ocena stroška lahko zavezancu posledično prinese veliko težav pri izvedbi.

Pri tem morajo zavezanci paziti predvsem na to, da pravilno ocenijo in planirajo stroške, saj za to nosijo popolno odgovornost. Upoštevati pa morajo določene okoliščine, ki jim pomagajo pri tem. Te okoliščine so praviloma: celotna skupna vrednost plačil brez DDV za predmet javnega naročanja, možnost povečanja obsega naročila iz okoliščin, ki bodo lahko šele nastopile ter vsi morebitni dodatni stroški, ki bi se nanašali na predmet javnega naročanja, primerljivost s cenami, ki veljajo na trgu že pred začetkom postopka o oddaji javnega naročila in podobno.

Praviloma pa se naročila živil oddajajo na podlagi posameznih sklopov, zato morajo pri oceni vrednosti javnega naročila upoštevati vse sklope, ki so zajeti v javni razpis. Iz tega lahko ocenim, da je ocenjena vrednost pomemben del predrazpisne faze procesa ter pogoj za zakonito izvedbo javnega naročila ter ji je potrebno zagotoviti določen del pozornosti zavezanca (Bratina, 2013, str. 10-11).

Naslednja težava s katero se zavezanec srečuje pri izvedbi javnega naročila je tudi sama organizacija celotnega postopka ter izvedbe. V povezavi z organizacijo je problem, ki se odvija pri samem zavezancu interno in sicer pri načrtovanju izvedbe javnega naročila, njegovih potreb, želja in omejitev s katerimi se srečuje pri izvedbi razpisa. Problem, ki ga vidim v tej situaciji je ta, da zavezanec v svoji strukturi zaposlenih nima dovolj strokovnega kadra za izvedbo samega razpisa. Zaposleni v šoli, v kolikor se osredotočim samo na vodstvo šole, nima dovolj širokega spektra znanja na tem področju, ostali, ki sodelujejo pri javnih naročilih, pa so usposobljeni za druge delovne obveznosti. Zato velikokrat pride do težav pri sami izvedbi javnega naročila ali pa do podaljšanja časa izvedbe. Še največkrat zavezanci iz tega razloga najemajo zunanjo strokovno pomoč v obliki strokovnjakov iz tega področja.

Področje naročanja hrane oziroma živil delno ureja Uredba o zelenem javnem naročanju, ki je nastala na podlagi zakonodaje Evropske Unije (v nadaljevanju EU) in so bile smernice EU zajete v uredbi, ki je bila sprejeta decembra 2011 in se je začela uporabljati marca 2012. Navedena uredba zajema tudi naročanje pijač, kmetijskih pridelkov in gostinskih storitev in od zavezanca zahteva, da pri naročanju teh predmetov uporabi to uredbo. Uredba zahteva, da mora zavezanec pri izvedbi javnega naročila ob upoštevanju uredbe zahtevati od ponudnikov vsaj 10 % živil pridelanih ekološko in morajo zato izdelki imeti tudi predpisana dokazila, na podlagi katerih se izdelek izkaže za ekološko pridelanega. Zavezanci pa morajo zahteve o izdelkih vnesti v razpisno dokumentacijo med tehnične zahteve oziroma v okvir obveznih meril. V okviru obveznih meril pa mora zavezanec vključiti tudi temeljne okoljske zahteve v smislu proizvoda, embalaže, transportne poti in podobno (Ferk, Kašnik & Potočnik, 2012, str. 2-3).

Glede na to, da posebnega predpisa, ki bi urejal javna naročila hrane oziroma živil v naši zakonodaji ni, izjema je že omenjena Uredba o zelenem javnem naročanju, zavezanci izvajajo razpise na podlagi veljavnega zakona o javnem naročanju. Navedeni zakon namreč določa, da lahko zavezanci določeno naročilo oddajo tudi brez upoštevanja teh predpisov, vendar samo v kolikor sklop, ki ne bi bil oddan na podlagi tega javnega naročila, ne presega 20 % vrednosti celotnega javnega naročila.

V praksi to pomeni, da zavezanci lahko naročijo določen del hrane oziroma živil pri lokalnih dobaviteljih, s katerimi nimajo sklenjene pogodbe na podlagi izvedenega javnega naročila, v kolikor to izjemo predvidijo že v samem javnem naročilu.

Vsi problemi lahko za organizacijo predstavljajo negativne posledice, saj v primeru slabe priprave izvedbe javnega naročila lahko privede do posledic, da sama izvedba razpisa traja dlje od pričakovane ter se iz tega razloga lahko dokončanje procesa zavleče zaradi morebitnih pritožb ter popravkov samih zahtev med izvedbo samega razpisa. Posledica slabo pripravljenega oziroma organiziranega javnega razpisa so tudi večji stroški za samega zavezanca, saj mora v vmesnem času kupovati pri dobaviteljih manjše količine živil po višji ceni.

V nadaljevanju vidim problematiko izvedbe procesa javnega naročila tudi v tem, da sami zavezanci premalo časa oziroma pozornosti posvetijo tudi sami analizi izvedbe javnega naročila po končanju javnega razpisa, to je po sami sklenitvi pogodbe z dobaviteljem. Tudi ta del javnega naročila je pomemben za samo uspešno izvedbo, saj si na podlagi kakovostne analize preteklega postopka oddaje javnega naročila zavezanci lahko pridobijo dobre izkušnje za prihodnja naročila oziroma odkrijejo morebitne pomanjkljivosti postopka javnega naročila, ki bi jih v prihodnjih naročilih lahko odpravili in izvedli boljše.

Ključni problemi, ki jih vidim pri procesu javnega naročila živil v osnovni šoli so:

- načrtovanje in zagotavljanje sredstev za javno naročilo,
- izvedba in organizacija javnega naročila živil,
- slaba analiza preteklih procesov javnih naročil in uporaba izsledkov teh analiz v prihodnjih procesih javni naročil in
- preveč splošni predpisi na področju javnega naročanja živil.

Namen magistrskega dela je, da bi na podlagi predlogov izboljšav vsak zavezanec lahko v svoji organizaciji prepoznal določene slabosti pri izvajanju javnih naročil in bil sposoben spremeniti sam potek izvedbe javnega naročanja za katero koli področje, ne samo izpostavljen primer naročanja živil v osnovni šoli.

Magistrsko delo je namenjeno vsaki organizaciji v sistemu javnega naročanja, ki se srečuje s podobnimi problemi pri izvedbi javnih naročil. Prav tako je namen dela tudi spodbuditi razpravo poenotenju postopkov javnega naročanja pri vseh slovenskih šolah, kar bi pripomoglo k manjšemu številu problemov in učinkovitejši nabavi ter razpravo o primernosti obstoječe zakonodaje na področju javnih naročil.

V kolikor izvedbo javnega naročila smatramo kot poslovni proces, moramo najprej ugotoviti aktualno stanje, v tem primeru v osnovnih šolah, njihovo sestavo strokovnega tima, ki sodeluje v postopku javnega naročanja in določena ravnanja naročnikov in ponudnikov v postopku izvedbe javnega naročila. Vse te podatke pa sem pridobila s pomočjo anketnega vprašalnika in intervjujev, katere rezultate bom v nadaljevanju tudi predstavila.

Z magistrskega delom sem prav tako želela ugotoviti, kaj vse vpliva na (ne)učinkovitost izvedbe javnih razpisov v javnem sektorju, ključna cilja dela pa sta bila razvoj učinkovitega modela (postopka) javnega naročanja ter priprava predlogov sprememb zakonodaje na področju javnih naročil.

Z namenom doseganja postavljenih ciljev sem si postavila naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kako na šolah merijo učinkovitost in uspešnost naročanja živil?
- Koliko na (ne)učinkovitost in (ne)uspešnost vpliva zakonodaja na tem področju?

- Ali na učinkovitost vpliva strokovnost kadra, ki se ukvarja z javnimi razpisi v javnem sektorju, ponudniki ali omejenost s finančnimi sredstvi javnega sektorja?
- Ali na izvedbo javnega naročila vpliva ravnanje ponudnikov?
- Ali na učinkovitost vpliva korupcija?

Cilj dela pa je tudi preverjanje treh postavljenih hipotez:

H1: Sestava tima za izvedbo javnega naročila vpliva na učinkovito izvedbo in uspešnost naročila.

H2: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki predolgi.

H3: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki manj uspešni.

Obravnavana tema je razdeljena na tri poglavja. Uvodnemu delu sledi poglavje javnih naročil, kjer predstavim sam pojem javnih naročil, njihovo zgodovino in razvoj ter posebnosti pri javnih naročili živil. Ker je javno naročanje proces, sem v drugem poglavju predstavila pojem poslovnih procesov, management poslovnih procesov, modeliranje oziroma prikaz procesov ter njihovo prenovo. Tretje poglavje pa sem v celoti namenila analizi dobljenih podatkov, preverjanju hipotez, predstavitvi samega procesa javnega naročanja živil, podala predloge tako za izboljšavo procesa, kot tudi za spremembo zakonodaje na tem področju. Sledi zaključni sklep oziroma povzetek ugotovitev tako raziskovalnega kot tudi teoretičnega proučevanja.

1 JAVNA NAROČILA

1.1 Opredelitev pojma javnih naročil

Področje javnih naročil je tesno povezano s pojmom povsem običajnih naročil. Zato je potrebno razlikovati pojma »naročilo« in »javno naročilo« ter razlike med njima. Že iz same besede lahko sklepamo, da gre pri pojmu »javno naročilo« za elemente javnega, kar za »naročilo« ne moremo vedno sklepati oziroma trditi.

»Naročilo« je institut civilnega prava, s katerim opredelimo pogodbo na podlagi katere se pogodbeni stranki zavežeta, da bosta druga drugi nekaj dali, storili ali dopustili. Pri nakupu se pogodbeni stranki zavežeta, da bo ena drugi nekaj dala, druga pa bo svojo nasprotno obveznost poravnala v denarju oziroma dajatvi (Avbreht, et al., 2008, str. 35).

Javno naročilo je po določbah Zakona o javnih financah, ki predstavlja temeljni predpis na področju urejanja javnih sredstev, vsaka pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev ali oddajo gradenj, ki je sklenjena v breme proračunskih sredstev, to je javnih sredstev. Iz tega razloga, ker bremeni javna sredstva, se naročila ne oddajajo na podlagi splošnih civilnih

postopkov ampak na podlagi posebnih postopkov, ki urejajo javna naročila in so drugačni od civilnih postopkov.

»Javno naročilo« je naročilo, ki vsebuje elemente javnosti in sicer javna sredstva in subjekt javnega prava.

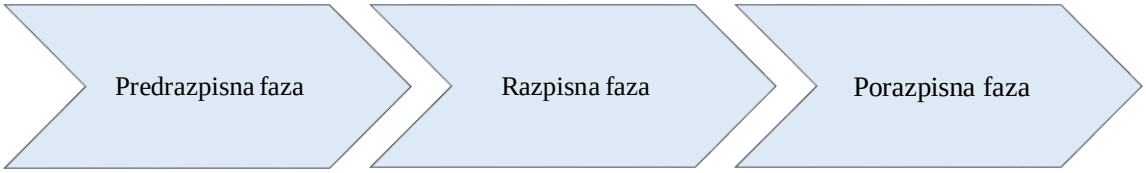
Pomembnejše posebnosti na področju javnih naročil so:

- omejena avtonomija pogodbenih strank, kot eno izmed splošnih načel obligacijskega prava,
- poudarjena je možnost oziroma pravica vsakega zainteresiranega ponudnika, da sodeluje v postopku izbire pogodbenega partnerja,
- izbira pogodbenega partnerja ni prosta, ampak so predpisani posebni postopki izbire,
- zagotovljen je nadzor nad postopkom izbire pogodbenega partnerja,
- zahtevana je pisna oblika pogodb in
- pogodbene stranke so omejene pri dopolnjevanju in spreminjanju osnovnih pogodb (Avbreht, et al., 2008, str. 36).

Pojem »javno naročilo« veljavna zakonodaja (v nadaljevanju ZJN-3) izrecno ne pojasnjuje, vendar glede na to, da je trenutno veljavni zakon, ki ureja javna naročila, nadaljevanje Zakona o javnem naročanju 2 (v nadaljevanju ZJN-2), ta pa nadaljevanje Zakona o javnem naročanju 1 (v nadaljevanju ZJN-1), lahko definicijo najdemo v tem zakonu. Definicija govori o tem, da je javno naročilo skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, naročila storitev ali gradenj. Cilj javnega naročila v zelo široki razlagi je na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb dobiti najugodnejšo ponudbo (Primec, 2000, str. 53).

Javno naročilo lahko razdelimo v tri faze (Slika1) in sicer: predrazpisno, razpisno in porazpisno - pogodbeno fazo (Avbreht, et al., 2008, str. 36).

Slika 1: Faze javnega naročanja



Predrazpisna faza v samem zakonu ni opredeljena, obsega pa dejanja naročnika kot so:

- ugotavljanje potreb,
- zagotovitev potrebnih sredstev,

- analiza prehodnega naročila,
- analiza trga,
- priprava tehničnih specifikacij in
- priprava razpisne dokumentacije.

Razpisna faza javnega naročila je urejena v zakonodaji s področja javnih naročil in bi jo lahko razdelili na glavna področja, ki so:

- javni razpis,
- predložitev ponudb,
- oceno in primerjavo ponudb,
- sprejem odločitve in sklenitev pogodbe.

Porazpisno fazo pa imenujemo lahko tudi faza izpolnitve pogodbe in je ne ureja zakonodaja na področju javnih naročil, ampak splošna pravila obligacijskega prava, razen nekaterih izjem. Pomemben element javnega naročila je tudi pogodba o izvedbi javnega naročila, ki mora biti pisna in mora imeti naslednje tri značilnosti (Avbreht, et al., 2008, str. 37). Te tri značilnosti so:

- odplačna narava pravnega posla (odplačna pogodba),
- pogodbene stranke (eden ali več ponudnikov in eden ali več naročnikov) in
- predmet pogodbe (dobava blaga, izvedba storitev, izvedba gradenj).

Pomembno vprašanje v zvezi s pogodbo je njena pisnost, ki jo ZJN-2 in ZJN-3 izrecno ne zahtevata, vendar pa pisna oblika pogodbe prav tako izhaja iz določb Direktive 2004/18/ES in Direktive 2004/17/ES. V slovenski zakonodaji pa najdemo obveznost po pisni pogodbi v prvem odstavku 50. člena Zakona o javnih financah, ki določa, da neposredni proračunski porabnik obveznosti v breme proračuna prevzema s pisno pogodbo. Ugotovimo lahko, da je pogodba o izvedbi javnega naročila obvezno pisna. Taka pogodba se ne priporoča zaradi podlage v zakonodaji, vendar ima tudi naslednje funkcije:

- zagotavlja se večja transparentnost posla, s katerim lažje dokažemo obstoj javnega naročila,
- zagotavlja pravno varnost, saj so pravice in obveznosti pogodbenih strank določene tako, da so z njimi seznanjene tudi tretje osebe in
- predstavlja pravno podlago za izplačilo oziroma za izstavitev računa (Avbreht et al., 2008, str. 38-39).

Glede na to, da je v mojem magistrskem delu poudarek na izvedbi javnega naročila za živila v osnovni šoli, bom v nadaljevanju opredelitve pojma javnega naročila navezala na področje naročila blaga in predstavila postopke, ki se običajno uporabljajo pri javnih naročili živil.

V praksi naročilo blaga oziroma živil naročnik lahko izvede na več različnih načinov, ki jih bom v nadaljevanju na kratko predstavila v obliki pojasnitve, katere vrste postopkov javnih naročil naročnik lahko uporabi pri izvedbi javnega naročila za nakup živil. Naročnik je skupni izraz za vse pravne subjekte, ki so zavezani glede naročanja blaga, storitev in gradenj, ki jo posredno ali neposredno potrebujejo za izvajanje svojih storitev, ki so predpisane z zakoni ali z drugim aktom predpisanih ali določenih nalog.

Za naročnika pa po trenutno veljavni zakonodaji štejemo zavezance, ki so določeni v 9. členu ZJN-3, izpostavila pa bom samo naročnike, kamor štejemo šole. Šole štejemo med druge osebe javnega prava, saj zadovoljujejo potrebe v javnem interesu in ne zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti, ustanovi pa jih nekdo drug (država, občina in podobno). Oseba javnega prava pa je vsaka oseba:

- ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja,
- ki je pravna oseba in
- ki je v višini več kot 50 % financirana iz sredstev organov Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali ki imajo upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kakor polovico članov imenujejo organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 31).

Na drugi strani pa naročnik v postopku javnega naročanja sodeluje s ponudniki, ki pa so v ZJN-3 navedeni kot gospodarski subjekti, ki so opredeljeni kot pravna ali fizična oseba ali skupina teh oseb, vključno z vsakim začasnim združenjem teh oseb, ki ponujajo izvedbo gradenj, storitev oziroma dobavo blaga ter v postopku javnega naročanja izkaže interes s tem, da naročniku odda ponudbo (Ur. l. RS, št. 91/15). Naročniki v Sloveniji lahko izvedejo javno naročilo s pomočjo enega izmed naslednjih postopkov, ki so opredeljeni v Zakonu o javnem naročanju in sicer:

- odprti postopek,
- omejeni postopek
- konkurenčni dialog,
- partnerstvo za inovacije,
- konkurenčni postopek s pogajanji,
- postopek s pogajanji z objavo,
- postopek s pogajanji brez predhodne objave in
- postopek naročila male vrednosti.

Pri izbiri postopkov pa mora naročnik upoštevati tudi mejne vrednosti postopkov javnega naročanja, ki so sledeča:

- za naročila blaga do 20.000,00 EUR brez DDV naročniku ni potrebno izvesti enega od postopkov javnega naročanja, ampak lahko uporabi zgolj evidenčni postopek, ki ni podvržen določilom ZJN-3, razen določila, da mora naročnik voditi evidenco oddanih naročil za preteklo leto ter na svoji spletni strani ali na Portalu javnih naročil objaviti seznam teh javnih naročil, katerih ocenjena vrednost je bila višja od 10.000,00 EUR brez DDV skupaj z opisom predmeta, vrsto predmeta in vrednostjo oddanega naročila brez DDV ter nazivom gospodarskega subjekta kateremu je bilo naročilo oddano,
- za naročila blaga od 20.000,00 EUR brez DDV do 134.000,00 EUR brez DDV naročnik mora uporabiti enega izmed postopkov, ki so navedeni v ZJN-2 ter naročilo objaviti tudi na Portalu javnih naročil,
- za naročila blaga od 134.000,00 EUR brez DDV do 209.000,00 EUR brez DDV mora naročnik uporabiti odprti postopek ter naročilo objaviti na Portalu javnih naročil,
- za naročila blaga nad 209.000,00 EUR brez DDV pa mora naročnik poleg objave na Portalu javnih naročil naročilo objaviti tudi v Uradnem listu EU (Čampa et al., 2007, str. 78-81; Ur. l. RS, št. 91/15). Naročnik torej pri nabavi blaga uporabi enega od naštetih postopkov iz ZJN-3.

Naročniki lahko pri izvedbi javnega naročila uporabijo različne postopke, vendar se v praksi pri javnem naročanju živil največkrat odločijo za postopke, ki jih bom omenila v nadaljevanju.

1.1.1 Odprti postopek

Odprti postopek je postopek, ki se ga pri izvedbi javnih naročil uporabi največkrat. Odprti postopek zagotavlja ponudnikom največjo možno mero uresničevanja temeljnih načel javnega naročanja. Vsem, ki imajo interes, omogoča pridobiti javno naročilo pod enakimi pogoji s tem, da predložijo svoje ponudbe ter s tem sodelujejo v postopku oddaje javnega naročila. Izvede se ga v eni fazi, v kateri naročnik objavi povabilo k sodelovanju, pregleda ter oceni prejete ponudbe ter na podlagi meril iz povabila izbere najugodnejšega ponudnika (Čampa et al., 2007, str. 2).

Naročnik v odprtem postopku od ponudnikov zahteva, da predložijo svoje ponudbe na podlagi z vnaprej pripravljenimi zahtevami naročnika, ki od ponudnikov zahtevajo, da svojo ponudbo predložijo na način, kot jim ga je določil naročnik. S tem je zakonodajalec predvidel diskvalifikacijo tistih ponudnikov, ki tega pogoja ne bodo upoštevali oziroma izpolnili. Poleg zahtev naročnika, pa ZJN-3 določa tudi ostale pogoje, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki. Pogoji so navedeni v zakonu in so razdeljeni na dve skupini. Prva skupina so tako imenovani obvezni pogoji, ki jih morajo ponudniki nujno izpolnjevati in jih naročnik ne more izključiti pri izvedbi javnega naročila, razen izjemoma pod pogoji navedenimi v ZJN-3 in so taksativno našteti. V drugo skupino pa spadajo neobvezni pogoji, ki jih naročnik lahko izključi, če je to predvidel v razpisni dokumentaciji, razen nekaterih izjem, ki jih prav tako navaja zakon (Ur. l. RS, št. 91/15).

Naročnik odprti postopek največkrat zaključi z izborom ponudnika na podlagi vnaprej določenih meril ter z njim tudi sklene pogodbo za realizacijo uspešno zaključenega javnega naročila. Zaključek odprtega postopka lahko naročnik izvede tudi na način, da postopek zaključi z izborom več ponudnikov na način, da z njimi sklene okvirni sporazum oziroma okvirne sporazume.

Sklenitev okvirnega sporazuma je eden izmed posebnih načinov javnega naročanja, ki je omogočen naročniku. Okvirni sporazum je sporazum med enim ali več naročnikov in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju, predvsem glede bistvenih lastnosti naročila (cene, količina in podobno). Podrobno bom okvirni sporazum predstavila v nadaljevanju, na tem mestu pa podajam zgolj nekaj osnovnih informacij:

- je poseben zaključek javnega naročila, ne pa poseben postopek,
- lahko se sklene z enim ali več ponudniki,
- definira pogoje sodelovanja med sklenitelji okvirnega sporazuma,
- veljavnost je omejena na največ štiri leta,
- naročnik oddaja naročila med strankami okvirnega sporazuma po vnaprej določenih pogojih, skladno z ZJN-3 ter ostalimi določbami, ki so jih stranke okvirnega sporazuma določile in sprejele ter
- pomeni dopustno omejitev konkurence, saj oddaja naročil poteka zgolj med določenimi ponudniki (Čampa et al., 2007, str. 155).

Okvirni sporazum lahko naročnik sklene na podlagi katerega koli postopka javnega naročanja, največkrat pa se za sklenitev okvirnega sporazuma odločijo na podlagi prej izvedenega odprtega ali omejenega postopka. Naročnik lahko sklene okvirni sporazum z enim ali večjim številom ponudnikov, vendar trajanje okvirnega sporazuma ne sme biti daljše od štirih let na splošnem področju, kamor štejemo nakup živil (Ur. l. RS, št. 91/15).

Okvirnih sporazumov se lahko poslužujejo zgolj naročniki in gospodarski subjekti, ki so stranke okvirnega sporazuma, kar pomeni, da je potrebno ponudnike, s katerimi je okvirni sporazum sklenjen, našteti v obvestilu o javnem naročilu ali pa z navedbo referenc v sami razpisni dokumentaciji. Okvirni sporazumi pomenijo zaprt sistem, v katerega ne more vstopiti nihče drug, niti naročnik niti ponudnik. Veljavnost okvirnih sporazumov je omejena na največ štiri leta.

Zgoraj naštete določbe se nanašajo na dve različni vrsti okvirnih sporazumov (Čampa et al., 2007, str. 158):

- na okvirne sporazume, ki določajo vse pogoje, imenovane tudi okvirne pogodbe, in so pravni instrument, ki vsebuje zavezujoče pogoje za stranke sporazuma. Kar pa ne

pomeni, da mora biti na primer cena fiksna. Sama uporaba tega sporazuma ne zahteva novega sporazuma med strankami, na primer s pogajanji, novimi ponudbami in

- na okvirne sporazume, ki ne določajo vseh pogojev, imenovane okvirni sporazum »*strictu sensu*« (to so okvirni sporazumi, ki ne določajo vseh pogojev, temveč so prepuščeni kasnejši ureditvi pri ponovnem odpiranju konkurence) in so po definiciji nepopolni. Ta vrsta sporazuma ali ne določa pogojev ali pa niso zavezujoči, kar pomeni, da je potrebno pogoje določiti posebej. Ali je pogoj določen ali ne, je odvisno od nacionalne zakonodaje. V slovenski zakonodaji je to prepuščeno naročniku.

Oddaja naročil v okviru okvirnega sporazuma:

a) Okvirni sporazum, ki določajo vse pogoje in so sklenjeni z enim gospodarskim subjektom: naročila se oddajo v skladu s pogoji iz okvirnega sporazuma.
b) Okvirni sporazumi, ki določajo vse pogoje in so sklenjeni z več gospodarskimi subjekti: v tem primeru naročnik ne more ponovno odpirati konkurence. Naročnik se najprej obrne na najugodnejšega gospodarskega subjekta in če ta ni sposoben ali zainteresiran za izvedbo storitve, nabavo blaga ali gradnjo, lahko odda naročilo drugemu ponudniku.
c) Okvirni sporazumi *strictu sensu*, sklenjeni z enim gospodarskim subjektom: Naročila se oddajo pod pogoji, določenimi v okvirnem sporazumu, potem ko naročnik pisno zaprosi gospodarski subjekt, da poda nadaljnje informacije v zvezi s ponudbo. Pri tem pa ni mogoče spreminjati pogojev. Naročilo se odda pod pogoji, določenimi v okvirnem sporazumu, s kombinacijo pogojev, da se okvirni sporazum dopolni, če ti niso bili določeni.
d) Okvirni sporazum *strictu sensu*, sklenjen z več gospodarskimi subjekti. Naročila se oddajo po ponovnem odpiranju konkurence, ta pa se odpre na podlagi enakih in če je to primerno, drugih pogojev iz razpisne dokumentacije okvirnega sporazuma. Naročnik mora v tem primeru vse gospodarske subjekte pozvati pisno. Ni pa potrebno pozvati gospodarskih subjektov, ki niso del predmeta javnega naročila. Zakon ne predpisuje rokov, tako tega določi naročnik glede na predmet naročila. Naročilo pa se odda na podlagi meril iz razpisne dokumentacije, za katere ni potrebno, da so enaka kot ob sklenitvi okvirnega sporazuma. Ob ponovnem odpiranju konkurence lahko naročnik med strankami okvirnega sporazuma izvede elektronsko dražbo (Čampa et al., 2007, str. 157-159).

1.1.2 Omejeni postopek

V tem postopku lahko vsak zainteresirani gospodarski subjekt odda prijavo za sodelovanje na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju, ki ga naročnik objavi na Portalu javnih naročil ter ob prijavi priloži informacije, ki jih v povabilu zahteva naročnik. Je postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost (Čampa et al., 2007, str. 129).

Oddaja javnega naročila po omejenem postopku je za razliko od odprtega postopka v tem, da je obvezno razdeljen v dve fazi izvajanja postopka. V tem postopku, ki je praviloma omejen, naročnik v prvi fazi pridobi prijave ponudnikov, v drugi fazi pa usposobljene kandidate pozove k oddaji ponudb, na podlagi katerih izbere najugodnejšega ponudnika (Čampa et al., 2007, str. 130).

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi lahko naročnik izvede na več možnih načinov. Eden izmen načinov omogoča, da izmed prejetih ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ob upoštevanju pogojev in meril, določenih v objavi obvestila o javnem naročilu po omejenem postopku ali v razpisni dokumentaciji ali pa postopek razdeli v dve fazi:

- tako, da v prvi fazi na podlagi prejetih prijav ugotovi, ali ponudniki, ki so predložili prijavo za sodelovanje, izpolnjujejo pogoje, ki so opredeljeni v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb in razpisni dokumentaciji in v drugi fazi povabi te k oddaji ponudbe ali
- tako, da v prvi fazi na podlagi prejetih prijav opravi dialog s prijavitelji, z namenom oblikovanja dokončne razpisne dokumentacije in ugotovi, kateri izmed njih izpolnjujejo pogoje, v drugi fazi pa je te povabi k oddaji ponudbe na podlagi končne razpisne dokumentacije.

Prav tako se lahko naročnik odloči, da po zaključnem pregledu in ocenjevanju ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ali ponudnike s katerimi bo sklenil okvirni sporazum ali pa v postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi vključi tudi pogajanja (Čampa et al., 2007, str. 150).

Naročnik ta postopek uporabi tako, da pripravi razpisno dokumentacijo, navede pogoje ter določi merilo na podlagi katerega bo izbral najugodnejšega ponudnika ali več ponudnikov. V primeru, da bo izbral najugodnejšega ponudnika, potem z njim sklene pogodbo, v primeru, da izbere možnost več ponudnikov, pa bo z njimi sklenil okvirni sporazum. Vse to mora določiti že v sami razpisni dokumentaciji oziroma v sami objavi javnega naročila (Čampa et al., 2007, str. 150-151). Sklenitev okvirnega sporazuma je največkrat uporabljena v primeru, kadar se naročnik odloči, da bo javno naročilo izpeljal v dveh fazah, po 41. členu ZJN-3, ki ureja omejeni postopek.

V primeru, da naročnik izvaja javno naročilo v dveh fazah, potem v prvi fazi najprej naročnik med prejetimi ponudbami preveri ali ponudniki izpolnjujejo pogoje, ki jih je opredelil v razpisni dokumentaciji ter z izbranimi ponudniki sklene okvirni sporazum na podlagi katerega bo izvajal javno naročilo v drugi fazi.

V drugi fazi bo ponudnike, katerim je v prvi fazi priznal sposobnost in izpolnjevanje pogojev iz razpisne dokumentacije ter je z njimi sklenil okvirni sporazum, povabil k oddaji ponudbe. Po prejemu ponudb na podlagi povabila k oddaji ponudbe izbere najugodnejšega ponudnika

kateremu odda naročilo na podlagi določenih meril ter pogojev iz povabila ter okvirnega sporazuma (Čampa et al., 2007, str. 151-152).

Izvedba postopka oddaje javnega naročila poteka v dveh fazah. V prvi fazi naročnik pripravi razpisno dokumentacijo, pogoje, merila in na podlagi prejetih ponudb prizna usposobljenost tistim ponudnikom, ki izpolnjujejo pogoje iz razpisne dokumentacije. V drugi fazi pa naročnik ponudnike, ki jim je v prvi fazi priznal usposobljenost, povabi k oddaji ponudbe za konkretno javno naročilo, kjer naročnik bolj podrobno določi specifikacije (Čampa et al., 2007, str. 130).

1.2 Zgodovinski razvoj in pravna ureditev javnih naročil v Evropski uniji in Sloveniji

V Evropi so bili prvi predpisi o javnih naročilih sprejeti v Avstro-Ogrski že po letu 1880, ti pa so veljali tudi pri nas. V obdobju med 1930-1950 je na področju javnih naročil prihajalo predvsem do zaščite domačih ponudnikov.

Leta 1950 je bila ustanovljena Svetovna trgovska organizacija (angl. *World Trade Organization*), ki je imela neposreden vpliv na javna naročila. Začetek pravnega urejanja javnih naročil je bil povezan z razvojem mednarodne trgovine in z rastjo proizvodnje, saj so razvite države kmalu spoznale, da neracionalno porabljanje javnih sredstev ne sme biti v breme državnega proračuna (Černigoj, 1997, str. 1).

Temelji področja javnega naročanja v Evropi segajo v leto 1951, ko so Belgija, Francija, Nizozemska, Nemčija, Italija in Luksemburg podpisale Evropski sporazum za premog in jeklo, z namenom ustanoviti enotno tržišče (Podboj, 2001, str. 9).

Leta 1957 je bil s podpisom Rimske pogodbe oziroma Pogodbe o Evropski skupnosti narejen še korak naprej, kajti podpis te pogodbe je bil namenjen zagotoviti prost pretok blaga, delovne sile, kapitala in storitev. Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti je posredno že vsebovala temeljna pravila javnega naročanja, saj je prepovedovala kakršno koli omejevanje pri izbiri storitev in blaga. Zagovarjal se je prost pretok blaga in prepoved količinskih omejitev uvoza in izvoza. Bistvo Rimske pogodbe je bilo postopno oblikovanje skupnega trga med državami članicami (Podboj, 2001, str. 10).

Maastrichtska pogodba o EU, ki je bila podpisana 1992 leta, pa je zaznamovala novo fazo v procesu združevanja. Države članice EU so s podpisom pogodbe želele uresničitev naslednjih ciljev:

- razviti tesno sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev,
- krepiti zaščito pravic in interesov državljanov svojih držav članic skozi uvedbo državljanstva Unije,

- spodbujati uravnotežen in trajen gospodarski in socialni napredek, še posebej z ustanovitvijo prostora brez notranjih meja, s krepitvijo gospodarske in socialne kohezije in z oblikovanjem gospodarske in denarne unije, ki naj bi uporabljala enotno valuto,
- uveljaviti svojo identiteto na mednarodnem prizorišču, še zlasti preko uresničevanja skupne zunanje in varnostne politike in
- vzpostaviti sistem skupne obrambne politike (Prodan, 2009, str. 1).

Direktive sprejete s strani Evropske komisije, ki urejajo področje javnega naročanja, so splošni in abstraktni akti organov Evropske skupnosti, katere naslovnice so države članice. Izvajajo se po prevzemu v notranjo zakonodajo države članice in določajo skupni imenovalec, ki se mu je potrebno prilagoditi (Podkoritnik, 2006, str. 15). Prav tako morajo države članice po sprejetju smernic oziroma direktiv v določenem času ustrezno prilagoditi svojo notranjo zakonodajo.

Na območju Slovenije je bil prvi predpis, ki je urejal področje oddaje javnih naročil, zapisan v Cesarski uredbi o gradnji južne železnice Dunaj-Trst (Primec, 2000, str. 8). Začetek pravne ureditve javnih naročil na ozemlju Slovenije pa sega v leto 1992, ko je bila po osamosvojitvi izdana prva Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz državnega proračuna (Ur. l. RS, št. 24/92 in 28/93). Prvi odredbi je kmalu sledil še Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu RS za leto 1993 (Ur. l. RS, št. 22/93), s katerim sta bili uzakonjeni dve vrsti javnega razpisa in štiri izjeme, ki javnega razpisa ne potrebujejo.

Leta 1993 je bila sprejeta še Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/93, 19/94 in 24/97), ki je natančno opredelila dve uzakonjeni vrsti javnega naročila. Tej odredbi je leta 1994 sledila še dopolnitev, Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. Z Zakonom o financiranju občin pa je bila tudi občinam naložena oddaja javnih naročil.

Zakon, ki je prvi celovito obravnaval postopke oddaje javnih naročil, je bil Zakon o javnih naročilih, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 24/94, 5. 5. 1997. S sprejetjem celovitega zakona s področja javnega naročanja se je skušalo zagotovit več konkurenčnosti med ponudniki in pa doseči večjo prepoznavnost poslovanja naročnikov in ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil, posledično pa tudi bolj racionalno porabo javnih sredstev (Prodan, 2009, str. 1).

Leta 1998 je v RS začela delovati Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Leta 1999 pa je bil s strani Državnega zbora RS sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanje (Ur. l. RS, št. 78/99, 90/99, 110/02, 42/04, 61/05, 78/06, 53/07), ki je uredil pravno varstvo ponudnikov in določil pristojne organe za varstvo njihovih pravic.

Praksa izvajanja javnih naročil je pokazala hitro potrebo po spreminjanju, zato je bilo to področje deležno pogostih sprememb. Po sprejemu ZJN je bil sprejet Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani.

Slovenija je morala svojo obstoječo zakonodajo s področja javnega naročanja uskladiti z zakonodajo Evropske skupnosti (Primec, 2000, str. 21). 12. 5. 2000 je bil sprejet nov zakon na področju javnega naročanja, Zakon o javnih naročilih 1, ki pa je začel veljati 12. 11. 2000. Zakon naj bi poenostavil same postopke in uskladil področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. Novo veljavni zakon pa je bil deležen številnih kritik, predvsem da neustrezno povzema pravila direktiv Evropske skupnosti o javnem naročanju in da so pravila v nekaterih odločbah strožja kot pa pravila v direktivah Evropske skupnosti (Kranjc, 2004b, str. 15).

ZJN-1 je veljal vse do sprejema novega zakona, ZJN-2, ki ga je Državni zbor RS sprejel 23. 11. 2006, veljati pa je pričel v mesecu decembru, natančneje 23. 12. 2006 in je bil kasneje še dopolnjen v letu 2008. Ponudniki in naročniki so se bili po tem zakonu obvezani ravnati od 7. 1. 2007. Kljub uveljavitvi ZJN-2 pa so morali naročniki vse postopke oddaj javnih naročil, ki so bili začeti pred 7. 1. 2007, do konca izvesti na osnovi ZJN-1 (Prodan, 2009, str. 1). S postopnim prilagajanjem zakonodaji in pravilom Evropske skupnosti, se je in se Slovenija na področju javnega naročanja še vedno srečuje s potrebami po spremembah in dopolnitvah svoje zakonodaje. Znano je, da so bila posamezna vprašanja o javnih naročilih še vedno odprta, nerešena tudi po sprejemu ZJN-2.

V zadnjih letih, ko smo priča hitremu razvoju, povečevanju trgov, povečani globalizaciji poslovanja in pa rasti informacijske tehnologije in elektronskega poslovanja, so se z novim ZJN-2 v pravni red na področju javnega naročanja prenesle nekatere direktive, sprejete s strani Evropske komisije, s katerimi so bili postavljeni temelji elektronskega javnega naročanja, in sicer z Direktivo 2004/18/EEC o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga in Direktivo 2005/51/EC o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/EEC in Priloge VII k Direktivi 2004/18/EEC. S tem je bil tudi v slovensko zakonodajo na področju javnega naročanja vnesen elektronski način javnega naročanja (Prodan, 2009, str.1).

Glede na izkušnje s spremembami in dopolnitvami je bilo za pričakovati, da bo ponovno prišlo do sprememb in dopolnitev zakonodaje s področja urejanja javnega naročanja. Tako je bil 30. 11. 2015 v Uradnem listu RS objavljen ZJN-3, ki je začel veljati s 1. 4. 2016.

1.3 Posebnosti pri javnem naročanju živil

Vzgojno-izobraževalne ustanove morajo pri izvajanju javnih naročil živil poleg zakonskih določil, ki jih določa ZJN-3, upoštevati tudi posebnosti, ki so določene z Uredbo o zelenem

javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13, 89/14, 91/15). Poleg zakonskih določil pa so jim na voljo tudi drugi dokumenti, ki so jim pri javnih naročilih živil lahko v pomoč.

1.3.1 Uredba o zelenem javnem naročanju

Z Uredbo o zelenem javnem naročanju so bile določene naslednje pomembne zadeve:

- minimalne obvezne okoljske zahteve (t. i. temeljne okoljske zahteve),
- priporočila za doseganje višjih okoljskih standardov (t. i. dodatne okoljske zahteve),
- način vključevanja okoljskih zahtev v postopke javnega naročanja in
- način dokazovanja, da ponudnik oziroma blago, storitev ali gradnja izpolnjuje okoljske zahteve.

Okoljske zahteve iz uredbe se vključijo v (Priporočila za javno naročanje živil, 2013, str. 10):

- opis predmeta javnega naročanja,
- tehnične specifikacije,
- pogoje za ugotavljanje sposobnosti ponudnika,
- merila za izbor najugodnejše ponudbe in
- pogodbena določila.

Uredba o zelenem javnem naročanju, ki področje živil ureja v Prilogi 2, je za javna naročila živil naročnikom omogočila prehodno obdobje pri začetku uporabe uredbe iz razloga nerazvitosti ponudbe slovenskih ekoloških živil. Naročniki so tako v prehodnem obdobju morali naročati vsaj 5 % ekoloških živil oziroma v prehodnem obdobju podeliti dodatne točke v okviru meril za izbor najugodnejšega ponudnika. Po zaključku tega prehodnega obdobja, to je od 1. 1. 2014, pa so morali naročniki kot obvezen minimalen delež ekoloških živil upoštevati 10 % delež **(**Zeleno javno naročanje, 2016).

Uredba ne predpisuje maksimalnega deleža ekološko pridelane hrane, pač pa postavlja minimalen standard, ki ga morajo naročniki upoštevati oziroma slediti pri izvedbi javnega naročanja živil. Naročniki so spodbujeni, da naročajo živila, ki so ekološko pridelana oziroma izpolnjujejo ekološko embalažo, ki pa je lahko povratna, enotna, iz obnovljivih virov surovin ali recikliranih materialov.

Pri javnem naročanju živil je praksa, da je javno naročilo razdeljeno na posamezne sklope in so prilagojena individualnim potrebam naročnika. Naročnik pa to lahko doseže (Priporočila za javno naročanje živil, 2013, str. 10):

- s samim načinom oblikovanja sklopov,

- tako, da v razpisni dokumentaciji oblikuje en ali več sklopov ekoloških živil ali
- tako, da v okviru več sklopov zahteva, da so posamezna živila ekološka.

Uredba o zelenem javnem naročanju v Prilogi 2 - Temeljne in dodatne okoljske zahteve za živila, pijače, kmetijske pridelke za prehrano in gostinske storitve določa natančnejše opredelitve predmetov javnega naročanja. Področje živil je razdeljeno na dva dela in sicer:

- živila, pijače in kmetijski pridelki za prehrano (v nadaljnjem besedilu: živila) in
- gostinske storitve (Uredba o zelenem javnem naročanju – Priloga 2, str. 2).

Uredba v Prilogi 2 ureja temeljne in dodatne okoljske zahteve za predmet javnega naročanja. Naročnik pri izvedbi javnega naročila za predmet javnega naročila iz te priloge mora te okoljske zahteve obvezno upoštevati oziroma vnesti v razpisno dokumentacijo predmetnega javnega naročila. Uredba naročniku omogoča, da to stori na tri načine in sicer:

- z navedbo okoljskih zahtev v tehničnih specifikacijah predmeta javnega naročila ali
- z vnosom okoljskih zahtev v merilo pri izboru najugodnejšega ponudnika za predmet javnega naročila ali
- s kombinacijo obojega, torej vnosom v tehnične specifikacije in vnosom okoljskih zahtev na podlagi priloge uredbe v javno naročilo.

Uredba od naročnika zahteva, da že pri sami določitvi predmeta javnega naročila jasno in razvidno opiše predmet javnega naročanja iz katerega mora izhajati, da je predmet javnega naročila blago, ki je okoljsko manj obremenjujoče ter da se pri izvedbi javnega naročila uporabljajo temeljne okoljske zahteve.

Uredba tudi določa, da v primeru oddaje javnega naročila naročnik lahko za celoten predmet javnega naročila ali samo za posamezen sklop javnega naročila, ki je del celotnega predmeta javnega naročila, določi nakup »Konvencionalna in ekološka živila« s čimer jasno določi, da kupuje živila na podlagi Uredbe z zelenem javnem naročanju (Uredba o zelenem javnem naročanju – Priloga 2, str. 1).

Naročnik pri pripravi javnega naročila vnese poleg ostalih tehničnih zahtev tudi temeljne in dodatne okoljske zahteve za predmet javnega naročila s tem, da navede besedilo, ki je navedeno v Prilogi 2 Uredbe o zelenem javnem naročanju. Naročnik vnese med tehnične specifikacije predmeta javnega naročila besedilo temeljnih okoljskih zahtev, ki se glasi in določa:
»Najmanj 10 % živil mora biti pridelanih na ekološki način, kot ga določajo Uredba Sveta (ES) št. 834/2007, Uredba Komisije (ES) št. 889/2008 ali predpis, ki ureja ekološko pridelavo in predelavo kmetijskih pridelkov oziroma živil. Za živila, ki so pridelana v preusmeritvenem obdobju, se šteje, da so pridelana na ekološki način« (Uredba o zelenem javnem naročanju – Priloga 2, str. 1).

Naročnik pa lahko namesto temeljnih okoljskih zahtev med tehnične specifikacije predmeta vnese dodatne okoljske zahteve, ki jih navaja uredba in se glasijo:
»Najmanj 15 % živil mora biti pridelanih na ekološki način, kot ga določajo Uredba (ES) št. 834/2007, Uredba Komisije (ES) št. 889/2008 ali predpis, ki ureja ekološko pridelavo in predelavo kmetijskih pridelkov oziroma živil. Za živila, ki so pridelana v preusmeritvenem obdobju, se šteje, da so pridelana na ekološki način« (Uredba o zelenem javnem naročanju – Priloga 2, str. 2).

Uredba določi tudi način dokazovanja izpolnjevanja obeh pogojev, tako temeljnih kot tudi dodatnih okoljskih zahtev in sicer tako, da morajo ponudniki k svoji ponudbi za konvencionalna ter ekološka živila priložiti potrdilo, da ima blago znak za okolje tipa I, iz katerega izhaja, da blago izpolnjuje zahteve. Naročnik lahko temeljne in okoljske zahteve vnese tudi samo v merila predmeta javnega naročila, na podlagi katerih bo izbral najugodnejšega ponudnika. Izbor najugodnejšega ponudnika se v tem primeru izvede na podlagi točkovanja posameznih ponujenih artiklov v primeru, da so ponujeni artikli v skladu s tehničnimi zahtevami predmeta javnega naročila ter so v skladu z temeljnimi ali dodatnimi okoljskih zahtevami, če jih je naročnik navedel med tehničnimi specifikacijami predmeta javnega naročila.

Naročnik lahko na podlagi uredbe vnese med merila tudi besedila, ki mu pomagajo pri ocenjevanju ter izboru najugodnejšega ponudnika. Za merilo »več ekoloških živil« lahko doda: »Delež živil, ki so pridelana na ekološki način, kot ga določajo Uredba (ES) št. 834/2007/ES, Uredba Komisije (ES) št. 889/2008 ali predpis, ki ureja ekološko pridelavo in predelavo kmetijskih pridelkov oziroma živil, ki presega minimalni delež iz tehničnih specifikacij, se v okviru tega merila točkuje z dodatnimi točkami na način, ki ga predvidi naročnik. Delež tega merila v razmerju do ostalih meril v razpisni dokumentaciji določi naročnik. Za živila, ki so pridelana v preusmeritvenem obdobju, se šteje, da so pridelana na ekološki način«, ki se ga dokazuje na način, da mora ponudnik k ponudbi priložiti potrdilo, da ima blago znak za okolje tipa I, iz katerega izhaja, da blago izpolnjuje zahteve, za merilo »embalaža« pa doda tekst o ponudbi proizvodov, ki so v sekundarni embalaži in/ali transportni embalaži, ki vsebuje več kot 45 % recikliranih materialov ali v embalaži, ki temelji na obnovljivih surovinah ali v enotni embalaži (in ne v posameznih/manjših enotah) ali pa v povratni embalaži (Uredba o zelenem javnem naročanju – Priloga 2, str. 4). Delež tega merila v razmerju do ostalih meril v razpisni dokumentaciji določi naročnik, ki se ga dokazuje na način, da mora k ponudbi priložiti izjavo o tem ali/in katero od meril bo izpolnil in:

- seznam surovin in embalažnih materialov iz katerih je izdelana embalaža in njihov delež v celotni embalaži ali
- potrdilo, da ima blago znak za okolje tipa I, iz katerega izhaja, da embalaža izpolnjuje zahteve ali
- ustrezno dokazilo, iz katerega izhaja, da embalaža izpolnjuje zahteve.

Naročnik pa lahko pri izvedbi javnega naročila živil temeljne in dodatne okoljske zahteve iz Uredbe o zelenem javnem naročanju uporabi tudi na način, da jih vključi tako v tehnične specifikacije predmeta javnega naročila kot tudi med merila, na podlagi katerih bo izbral najugodnejšega ponudnika za predmet javnega.

1.3.2 Načelo »kratkih verig«

Pomembni porabniki hrane so največkrat šole, bolnišnice, domovi za ostarele, ki so svojo hrano kupovali pri ponudnikih, katera hrana je bila dostikrat sporne kakovosti na račun njene pridelave in predelave ter dolge poti od njive oziroma hleva pa do krožnika. Razlog je v tem, da naročniki pogosto ne znajo opredeliti zahtev za kakovost živil, ki jih je potrebno vnesti v tehnične specifikacije razpisne dokumentacije. Prav tako so šole tudi eden izmed zavezancev za uporabo pravil javnega naročanja, ki jih morajo upoštevati pri izvedbi razpisov za nakup živil.

Eden izmed pomembnih ciljev Nacionalnega programa prehranske politike, povzet po Resoluciji o nacionalnem programu prehranske politike je:

- zagotavljanje varne hrane v celotni živilski verigi,
- vzpostavljanje, ohranjanje in krepitev zdravih prehranjevalnih navad prebivalcev Slovenije ter
- zagotavljanje zadostne preskrbljenosti prebivalstva s kakovostno in zdravju koristno hrano, pridelano in predelano na trajnostni način (Priporočila za javno naročanje živil, 2016, str. 3).

Spodbujanje kratkih oskrbnih verig in lokalna hrana je tudi ena od prioritet skupne kmetijske politike EU in tudi strateška usmeritev slovenske kmetijske politike. Tem usmeritvam je sledilo tudi sprejetje Priporočil za javno naročanje živil, ki jih je sprejela Vlada RS leta 2013. Priporočila opredeljujejo možne načine naročanja živil ter uresničevanje načela kratkih verig, s čimer bi dosegli večji delež kakovostne in lokalno pridelane hrane. Z objavo teh priporočil so ministrstva, ki so priporočila izdala, želela pomagati strokovnemu osebju, ki izvaja javna naročila živil ter potencialne ponudnike seznaniti z zahtevano kakovostjo pridelkov in živil v javnih zavodih (Priporočila za javno naročanje živil, 2013, str.3). Poleg Priporočil za javno naročanje živil pa je bil v sodelovanju med Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za šolstvo in šport ter Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano sprejet tudi Priročnik z merili kakovosti za javno naročanje hrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

Ob upoštevanju smernic sodobnega časa je uravnotežena prehrana zelo pomembna za zdrav razvoj otrok in mladostnikov. Tako je za celovito zagotavljanje zdravega prehranjevanja otrok v šolah in ostalih vzgojno-izobraževalnih ustanovah potrebno upoštevati tudi samo kakovost živil, ki predstavljajo osnovo za polnovredni obrok otrok v času njihovega šolanja.

Namenjen je predvsem organizatorjem prehrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah in strokovnemu osebju, ki se pri svojem delu srečujejo z javnim naročanjem živil.

Ob uporabi Priporočil za javno naročanje ter Priročnika z merili kakovosti za javno naročanje hrane pa mora naročnik upoštevati tudi zakonodajo na področju javnih naročil, ki je obvezna in ima svoje zakonitosti ter naročnika vodi v določena delovanja, ki so podlaga za uporabo vseh sprejetih pravil in priporočil ter Uredbe o zelenem javnem naročanju.

Načelo kratkih verig naročnik lahko uporabi na način, da že pri sami pripravi javnega naročila za živila izvede določene aktivnosti, ki mu omogočajo, da lahko v času izvedbe javnega naročila naroča hrano po tem načelu. Naročnik ima zakonsko podlago za uvedbo načela kratkih verig od konca leta 2012, ko je stopila v veljavo sprememba ZJN-2D, ki je enako besedilo ohranila v uradnem prečiščenem besedilu z dne 7. 2. 2013. Sprememba je omogočala naročnikom izvedbo oddaje naročila brez izvedbe postopka javnega naročanja, s čimer jim je bila omogočena lokalna samooskrba in uveljavitev načela kratkih verig. Izjema se dovoljuje za sklope, ki so glede na celotno naročilo smiselno oblikovani za istovrstne ali podobne predmete in predstavljajo največ 20 % vrednosti vseh sklopov. Omejeno pa je z največjo dovoljeno vrednostjo sklopa v višini 80.000,00 EUR brez DDV za blago in storitve (Prodan, 2014, str. 1).

V nadaljevanju je prikazan 5.b odstavek 14. člena ZJN-2, ki določa metode za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil in okvirnih sporazumov, na podlagi katerega lahko naročnik pri izvedbi javnega naročila uresničuje načelo kratkih verig.

»(5) V zvezi z javnimi naročili, ki jih je možno deliti na sklope, veljajo naslednja pravila:

a) Če lahko iz javnega naročila gradnje ali storitev izhaja možnost, da se naročilo lahko odda tudi po sklopih, se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh sklopov. V primeru, da je skupna vrednost sklopov enaka ali večja od mejne vrednosti, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo v Uradnem listu EU, se za oddajo vsakega posameznega sklopa uporabljajo določbe tega zakona, ki veljajo za naročila, katerih vrednost je enaka ali večja od mejne vrednosti, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo v Uradnem listu EU. Naročnik pa lahko odstopi od upoštevanja pravila za objave v Uradnem listu EU in na portalu javnih naročil v zvezi s sklopi, katerih ocenjena vrednost brez DDV je manjša kakor 80.000 EUR za storitve ali 1 milijon EUR za gradnje, če skupna vrednost teh sklopov ne presega 20 % skupne vrednosti vseh sklopov javnega naročila.
b) Če je na podlagi informacij o nabavah podobnega blaga mogoče zaključiti, da gre za naročila, ki se lahko oddajajo istočasno v ločenih sklopih, se upošteva skupna ocenjena vrednost vseh sklopov, upoštevaje mejno vrednost, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo v Uradnem listu EU. Če je skupna vrednost sklopov enaka ali večja od mejne vrednosti, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo v Uradnem listu EU,

se za oddajo vsakega posameznega sklopa uporabljajo določbe tega zakona, ki veljajo za naročila, katerih vrednost je enaka ali večja od mejne vrednosti, od katere dalje je potrebno objaviti javno naročilo v Uradnem listu EU. Naročnik pa lahko odstopi od upoštevanja pravila za objave v Uradnem listu EU in na portalu javnih naročil v zvezi s sklopi, katerih ocenjena vrednost brez DDV je manjša kakor 80.000 EUR, če skupna vrednost teh sklopov ne presega 20 % skupne vrednosti vseh sklopov« (Priporočila za javno naročanje živil, 2013, str. 7).

Na podlagi tega lahko vidimo, da naročnik, ki želi uvesti načelo kratkih verig v javno naročilo, mora že pri samem načrtovanju javnega naročila to upoštevati oziroma predvidevati, kar stori že s samim izračunom ocenjene vrednosti naročila. Ocenjeno vrednost pa mora naročnik izračunati tako, da upošteva celotno skupno vrednost plačil brez DDV, vključno z možnostjo povečanja obsega javnega naročila oziroma katerim koli povečanjem vrednosti pogodbe.

V skupno ocenjeno vrednost pa mora naročnik všteti tudi vrednost morebitnih sklopov, ki jih bo morebiti izključil iz javnega naročila z namenom uresničevanja načela kratkih verig. Naročnik je to dolžan storiti iz razloga, da lahko pravilno izbere kateri postopek javnega naročila bo uporabil pri izvedbi javnega naročila. Ocenjeno vrednost ponavljajočih se javnih naročil določi s tem, da pregleda podatke preteklih javnih naročil za predmet javnega naročanja in jih posodobi oziroma primerja s podatki, ki jih pridobi z raziskavo trga za predmet javnega naročila. Podatke iz trga pa dobi z analizo trga oziroma obstoječe cene lahko valorizira na podlagi indeksa rasti teh cen. Naročnik po vseh aktivnostih, ki jih stori predhodno pred samo izvedbo javnega naročila, po določitvi ocenjene vrednosti, po izbiri postopka na podlagi katerega bo izvedel javno naročilo, pristopi k oblikovanju sklopov. V praksi pomeni oblikovanje sklopov to, da naročnik v posamezne sklope uvrsti istovrstne ali podobne predmete javnega naročila, kot so na primer mleko in mlečni izdelki, meso in mesni izdelki, sveže sadje in zelenjava in podobno. Zato mora naročnik že pri oblikovanju sklopov paziti tudi na to, da v posamezne sklope uvrsti tista živila, za katera bo uporabil oziroma uresničeval načelo kratkih verig oziroma za tista živila, za katere je na podlagi raziskave trga ugotovil, da je omogočena lokalna ponudba. Po oblikovanju takih sklopov pa lahko na podlagi 5. odstavka 73. člena ZJN-3 takih sklopov ne vključi v razpisno dokumentacijo. V enakem obdobju za katero ima sklenjeno pogodbo ali okvirni sporazum za preostale sklope, naročnik uresničuje načelo kratkih verig in živila kupuje pri lokalnih dobaviteljih (Prodan, 2014, str. 1).

Priročnik z merili kakovosti za javno naročanje hrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah predstavlja ustrezen in zdravju koristen nivo izdelkov pri nabavi živil, ki jih šole vključujejo v dnevne obroke. V priročniku je nabor kakovostnih zahtev za posamezne skupine živil, ki ustrezajo načelom zdrave prehrane, ki je pomembna za zdravje otrok in mladih. Priročnik je namenjen organizatorjem prehrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah in tudi strokovnemu osebju, ki sodeluje pri pripravi javnih naročil v teh ustanovah. Poleg tega pa je priročnik tudi

prispevek h kakovostnejšemu prehranjevanju in zdravju ter priložnost lokalnih pridelovalcev pri sodelovanju pri zdravi prehrani ter s tem tudi možnosti uveljavljanja načela kratkih verig zaradi kratkih lokalnih poti od proizvajalca do krožnika.

Šole oziroma vzgojno-izobraževalne ustanove so kot javni zavodi dolžne upoštevati zakonodajo na področju javnih naročil in med javna naročila štejemo tudi javna naročila, ki imajo za svoj predmet nabave živila oziroma prehrambne izdelke. Kot že omenjeno, so priporočila namenjena med drugim tudi strokovnim sodelavcem, ki se v posamezni šoli oziroma vzgojno-izobraževalnem zavodu ukvarjajo s pripravo javnega naročila ali kako drugače sodelujejo pri izvedbi le-tega. Za lažjo pripravo javnih naročil na področju živil je zato Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano skupaj v sodelovanju z drugimi ministrstvi pripravilo merila kakovosti za nabavo živil. Merila so v priročniku razdeljena na posamezne skupine, ki sovpadajo tudi s praktikumom za pripravo jedilnikov. Merila so razdeljena na naslednje skupine:

- Meso in mesni izdelki
- Ribe in izdelki iz rib
- Jajca in izdelki iz jajc
- Mleko in mlečni izdelki
- Žita in mlevski izdelki
- Zelenjava in sadje
- Maščobna in sladka živila
- Napitki
- Pitna voda.

Namen vseh teh meril je, da si vsak naročnik sam pripravi nabor svojih živil, ki jih potrebuje in katere uporablja. V merilih so zajeta splošna merila, ki jih morajo živila izpolnjevati glede na zakonodajo na tem področju v Sloveniji in so pripomoček vsakemu naročniku pri pripravi javnega naročila živil (Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, 2008, str. 5). Od naročnika pa je odvisno ali bo ta merila upošteval in jih uporabil pri pripravi svojih tehničnih specifikacij pri javnem naročanju živil ali pa bo uporabil svoje, ki odražajo njegove lastne potrebe in želje.

1.3.3 Uvajanje kratkih verig v praksi

Današnja praksa kaže, da vsi zavodi naročajo cenovno ugodna živila, velikokrat sporne kakovosti glede na način pridelave in predelave ter dolge poti od proizvajalca pa do potrošnika. Z uveljavitvijo kratkih verig pa je dostop lokalno pridelane hrane postal lažji. Zakonodaja dopušča, da naročniki iz javnega naročila izločijo en ali več sklopov živil in tako izločeni del naročila namenijo direktno lokalnim proizvajalcem. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da izločeni sklopi skupaj ne predstavljajo več kot 20 % vrednosti vseh sklopov in da skupna vrednost izločenih sklopov ne presega 80.000 EUR. Tabela 1 predstavlja del

razpisne dokumentacije, kjer naročniki željena živila razdelijo v smiselno oblikovane sklope za istovrstna ali podobna živila in določijo ocenjeno vrednost. Iz tabele lahko po sklopih razberemo predmet naročanja, ocenjeno vrednost in delež glede na sklope. Prav tako so iz tabele razvidni izločeni sklopi glede na predmet naročanja. Po določitvi ocenjene vrednosti pa naredijo še izbor sklopov, ki jih bodo kupovali direktno od lokalnih pridelovalcev in na ta način prišli do živil s krajšo transportno potjo. Pri sami izbiri sklopov pa morajo paziti, da skupna vrednosti izbranih sklopov skupaj ne presega že omenjenih vrednosti vseh sklopov.

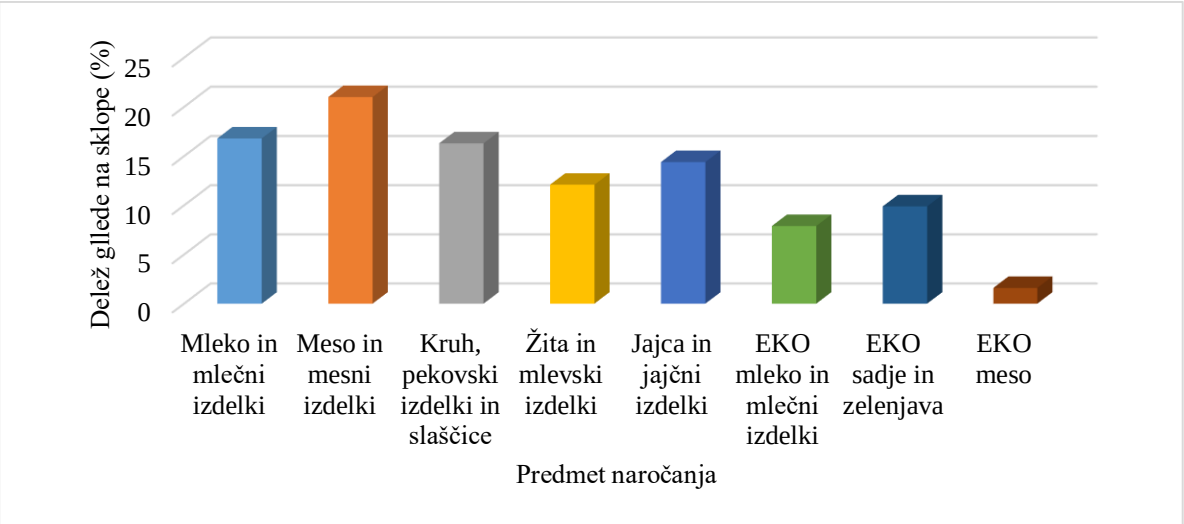
Tabela 1: Primer sklopov živil

Sklop	**Predmet naročanja**	**Ocenjena vrednost (brez DDV)**	**Delež glede na vse sklope**
1	Mleko in mlečni izdelki	64.000	16,80
2	Meso in mesni izdelki	80.000	21,00
3	Kruh, pekovski izdelki in slaščice	62.000	16,30
4	Žita in mlevski izdelki	46.000	12,10
5	Jajca in jajčni izdelki	55.000	14,40
6	EKO mleko in mlečni izdelki	30.000	7,90
7	EKO sadje in zelenjava	38.000	9,90
8	EKO meso	6.000	1,60
	SKUPAJ	381.000	100,00
Sklop	**Predmet naročanja**	**Ocenjena vrednost (brez DDV)**	**Delež glede na vse sklope**
6	EKO mleko in mlečni izdelki	30.000	7,90
7	EKO sadje in zelenjava	38.000	9,90
8	EKO meso	6.000	1,60
	IZLOČENI SKLOPI	74.000	19,40

Vir: Prirejeno po I. Prodan, Načelo kratkih verig pri javnem naročanju, 2014, str. 1.

Slika 2 prikazuje deleže glede na posamezne sklope naročanja.

Slika 2: Delež glede na posamezne sklope naročanja



Dan danes je zavedanje o pomembnosti uživanja kakovostne hrane vedno večje in tega se zavedajo tudi v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Tako je vedno več javnih zavodov, ki v svoje jedilnike vključujejo lokalno pridelano hrano, ki je bolj kakovostna, vsebuje več vitaminov ter ima višjo hranilno vrednost (Načelo kratkih verig v praksi, 2016).

2 MANAGEMENT POSLOVNIH PROCESOV

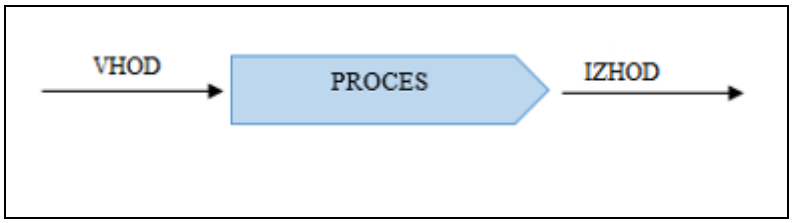
2.1 Opredelitev poslovnih procesov

V strokovni literaturi lahko zasledimo veliko definicij poslovnega procesa. Naj jih navedem le nekaj :

- Poslovni proces opredeljujemo kot seštevek dejavnosti, ki zahteva eno ali več vrst vložkov in ustvarja rezultat, ki za odjemalca pomeni neko vrednost (Hammer & Champy, 1993, str. 45).
- Proces je strukturiran, merljiv nabor aktivnosti, katerega izhod je določen izdelek ali storitev za določenega kupca na tržišču (Devenport, 1993, v Geršak, 2005, str. 10).
- Poslovni proces je nabor aktivnosti, ki kupcu predstavljajo neko vrednost. Predstavlja tok materiala, informacij in poslovnih obveznosti od zasnove do prodaje izdelka ali storitve. Proces je običajno dolgo trajajoč in podprt z informacijsko tehnologijo. Biti mora transakcijski in v sodelovanju z ostalimi procesi. Njegove aktivnosti se lahko izvajajo avtomatsko ali /in ročno (Smith, 2002, v Geršak, 2005, str. 10).
- Poslovni proces opredeljujemo kot skupek logično povezanih izvajalskih in nadzornih postopkov in aktivnosti, katerih posledica oziroma izid je načrtovani izdelek ali storitev (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 29).

Zgoraj naštetim definicijam poslovnega procesa pa je skupen vhod in izhod ter ustvarjanje dodane vrednosti, kar prikazuje Slika 3.

Slika 3: Shematski prikaz poslovnega procesa



Vir: A. Kovačič & V. Bosilij Vukšič, Management poslovnih procesov, 2005, str. 29.

Da pa bi lahko razumeli ta shematski prikaz poslovnega modela, je potrebno razčleniti sam proces. Značilnosti razčlenjenega poslovnega procesa so (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 179):

- Vhodi: storitve ali izdelki, ki vstopajo v poslovni proces in se pretvorijo v izhode.
- Lastnik procesa: posameznik, ki je odgovoren za samo izvedbo procesa.
- Prevzemniki: zunanji ali notranji poslovni partnerji, ki prevzamejo rezultate procesa.
- Omejitve: predstavljajo pristojnosti lastnika in meje samega procesa.
- Aktivnosti: vhodi, delovni postopki, viri in izhodi, ki se uporabljajo pri procesu.
- Dodana vrednost: prispevek k vrednosti storitve ali izdelka, ki je ustvarjen med samim procesom.
- Strošek: skupna vrednost porabljenih virov v procesu.
- Čas: število časovnih enot, porabljenih za proizvodnjo posamezne izhodne veličine.
- Ključni dejavniki uspeha: pomembni cilji, ki zagotavljajo uspešnost izvajanja procesa.
- Izhodi: storitve in izdelki, ki nastanejo v samem procesu.

Po Kovačič & Bosilij Vukšič (2005, str. 30) ima poslovni proces osnovne značilnosti. Vsak proces ima svojega lastnika, svoje vhode in izhode, začetek in konec, vsebuje merljive značilnosti, s katerimi ugotavljamo njegovo učinkovitost ter vsebuje zaporedje korakov izvajanja. Imeti mora znane notranje ali zunanje kupce in dobavitelje, svoje cilje ter možnost stalnega spreminjanja. Vsebnost zgoraj omenjenih lastnosti pa ne pomeni, da je proces dober. Značilnosti dobrega procesa so (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 30):

- proces je orientiran na kupca,
- stalno dvigovanje dodane vrednosti izdelkov ali storitev,
- procesi imajo znanega in sposobnega lastnika,
- proces je razumljiv in sprejet s strani vseh sodelujočih,
- procesu lahko izmerimo učinkovitost in uspešnost in
- stalno izboljševanje.

2.2 Opredelitev managementa poslovnih procesov

Razvoj informacijske tehnologije in spremembe, ki se vsakodnevno dogajajo v poslovnem svetu, zahtevajo nenehno prilagajanje, zaradi česar je opaziti večjo težnjo k organiziranosti, ki postavlja v ospredje poslovne procese. Poslovni procesi so ključni del vsake organizacije. Predvsem so pomembni v večjih podjetjih, saj je prav optimizacija poslovnih procesov in hitrost spreminjanja in uvajanja novih procesov ključnega pomena za uspešno delovanje. Tako se v zadnji letih najbolj govori o managementu poslovnih procesov (Hribar, 2011, str. 3).

O managementu poslovnih procesov se je začelo govoriti že pred več kot 20 leti, zanimanje pa v zadnjih letih strmo narašča (Mendling, 2008, Harmon, 2010, v Hribar, 2011, str. 3). Vedno večje je namreč zavedanje pomembnosti in vpliva dobrih poslovnih procesov na samo uspešnost poslovanja. Za uspešno poslovanje pa morajo biti procesi urejeni in optimalni, saj le to omogoča uspešno poslovanje (Hribar, 2011, str. 1).

Management poslovnih procesov je poslovni pristop k managementu sprememb pri prenavljanju poslovnih procesov in obravnava vse spremembe poslovnega procesa. Predstavlja mnogo širše področje obravnave kot smo priča pri prenovi poslovnih procesov, saj vključuje in povezuje že obstoječe in nove metode ter orodja na tem področju, npr. celovit management kakovosti, krmiljenje procesov (Hribar, 2011, str. 1).

V strokovni literaturi obstajajo številne definicije, ki opredeljujejo management poslovnih procesov – MPP (angl. *Business Process Management*). V nadaljevanju navajam nekatere od teh definicij. MPP predstavlja poslovni pristop k upravljanju poslovnih procesov in je kot tak namenjen poslovnim uporabnikom, hkrati pa je neodvisen od omejitev informacijske tehnologije. Analiziranje in upravljanje sprememb poslovnih procesov je v rokah poslovnih uporabnikov, pri tem pa orodja MPP poskrbijo, da se spremembe neposredno prevedejo v jezik, ki je razumljiv vsem, ki sodelujejo pri prenovi in informaciji poslovnih procesov (Smith & Fingar, 2003, v Hribar, 2011, str.5).

Hribar, 2010 (po Hamon, 2007) opredeljuje MPP kot disciplino managementa, ki se osredotoča na izboljšavanje poslovanja organizacije z upravljanjem njenih poslovnih procesov.

Management poslovnih procesov je poslovni pristop k managementu sprememb pri prenavljanju poslovanja in poslovnih procesov. Gre za obravnavo celotnega cikla sprememb poslovnega procesa, ki je sestavljen iz identifikacije, modeliranja, analize, informatizacije, vpeljave, spremljanja in optimizacije procesov (Slika 4).

Pri tem ni omejen samo na procese znotraj podjetja, temveč tudi na povezovanje procesov in informacijske tehnologije med poslovnimi partnerji (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2004, str. 70, v Hribar, 2011, str.6).

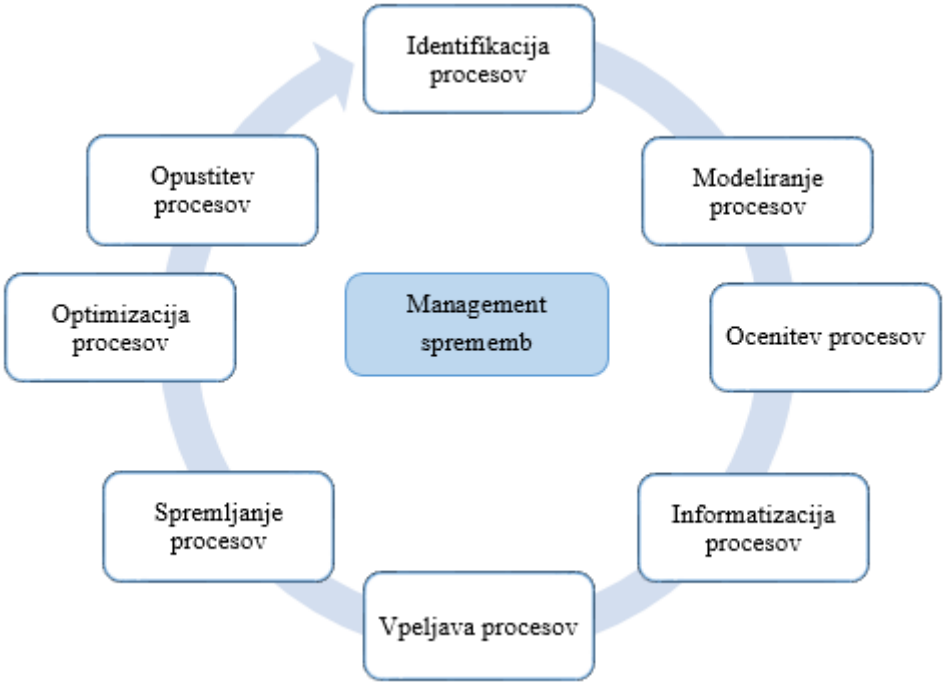
Jeston in Neils (2006, str. 10-11, v Hribar, 2011, str. 5) pa definirata MPP kot doseganje ciljev organizacije skozi izboljševanje, upravljanje in nadzorovanje ključnih poslovnih procesov. Definicijo MPP tudi podrobneje razlagata in sicer:

- Doseganja: realizacija strateških ciljev, opisanih v strateškem planu organizacije.
- Cilji: cilji uvedbe koncepta MPP obsegajo vse od strateških ciljev organizacije, do ciljev posameznega poslovnega procesa. MPP ni cilj sam po sebi, temveč sredstvo za dosego nekega cilja.
- Organizacija: podjetje kot celota ali njegov posamezni del (npr: organizacijska enota).
- Izboljševanje: povečevanje učinkovitosti in uspešnosti poslovnega procesa.
- Upravljanje: nanaša se na organiziranje vseh ključnih elementov procesa: ljudi, njihovih znanj, motivacije in nagrad, kazalnikov uspešnosti, samih procesov in strukture ter sistemov za podporo procesom.

- Nadzorovanje: za celovito spremljanje in upravljanje procesov mora biti v podjetju vzpostavljen ustrezen sistem meril oziroma kazalcev uspešnosti.
- Ključni: poslovni procesi, ki neposredno prispevajo k uresničevanju strateških ciljev podjetja.
- Poslovni: uvedba koncepta MPP mora pozitivno vplivati na poslovanje organizacije in se osredotočiti na temeljne oziroma ključne poslovne procese.
- Proces: obsega vse aktivnosti, ki se izvajajo s ciljem izpolniti pričakovanja deležnikov procesa. Pomembna je obravnava celovitega procesa, ki ima jasno predeljen in pomemben rezultat.

Miers in Harmon (2005, str. 4, v Hribar, 2011, str. 5) management poslovnih procesov razumeta kot pristop k prenovi poslovanja, ki zajema prenovo poslovnih procesov in hkrati odpravlja njene napake ter pri tem vključuje tudi spoznanja na področju modeliranja in simulacije procesov, upravljanja delovnih procesov, e-poslovanja med podjetji ter povezovanja programskih rešitev in procesov.

Slika 4: Proces managementa poslovnih procesov



Vir: B., Hribar, Ključni dejavniki uvajanja managementa poslovnih procesov, 2011, str. 6.

2.3 Modeliranje (prikaz) poslovnega procesa

Modeliranje pomeni snovanje, izdelavo in uporaba določenega modela. Model splošno opredeljujemo kot sliko izvirnika, ki jo ustvarimo in uporabljamo kot sredstvo za pridobivanje spoznanj, prenos znanj in preizkušanje brez tveganja za izvirnik. Modeli so

slike realnega sveta, ki odražajo predstavo ali pogled na stvarnost. Omogočajo nam boljšo predstavitev in razumevanje obravnavanega problema. Imajo svoj namen in predstavljajo realnost iz nekega določenega zornega kota ter pri tem prikazujejo samo tisto, kar je za ta namen pomembno in zanemarijo nepomembno (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 177).

Modeli poslovnih procesov so lahko izdelani in predstavljeni na različnih nivojih podrobnosti oziroma z različno potrebno stopnjo abstrakcije. Modele poslovnih procesov največkrat uporabljajo za podporo procesom ali za analizo in prenovo samih procesov ter za razvoj programskih rešitev. Razlogov za modeliranje poslovnih procesov je veliko. Naštejmo nekatere (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 178):

- izboljševanje razumevanja procesa,
- ustvarjanje celotne slike poslovanja ter s tem boljšega pregleda,
- odkrivanje slabosti v izvajanju procesov,
- prikaz predlogov prenove ter njihovo preizkušanje na modelih pred uveljavljanjem v praksi in
- razumevanje informacijskih potreb izvajalcev procesa, ki služijo kot osnova za inforamtizacijo procesa.

Po analizi procesa, ki je trenutno v uporabi, in določitvi dogodkov, vlog, dokumentov, aktivnosti, pravic in stanja, lahko pričnemo z izdelavo modela poslovnega procesa, ki ga bomo kasneje popravljali. Za samo modeliranje obstajajo različne tehnike in orodja, ki so nam v pomoč. Tehnika, ki jo uporabimo za modeliranje mora biti predvsem (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 184):

- **Enostavna.** Od uporabnika ne sme zahtevati preobsežnega znanja in ne sme imeti preveč pravil. Tukaj velja osnovno pravilo, da je tehnika bolj uspešna, če ima manj gradnikov (simbolov), ki gradijo model.
- **Pregledna.** Z manjšim številom simbolov je mogoče jasno prikazati proces. Praksa je pokazala, da je grafični prikaz tisti, ki ga človek najlažje razume, si ga lažje predstavlja.

Pri modeliranju je izrednega pomena, da pravilno izberemo tehniko in orodja. Analitiki tehniko izberejo na podlagi izkušenj. Uporabljajo pa se predvsem poznane in preizkušene tehnike modeliranja poslovnih procesov. Nekatere tehnike so enostavnejše, druge pa bolj kompleksne, s tem pa tudi zmogljivejše. Med seboj pa se razlikujejo tudi orodja, ki jih za modeliranje uporabljamo. Razlikujejo se po svojih zmožnostih, prijaznosti do uporabnika, ceni ipd. Nekatera so samo grafična, spet druga pa omogočajo modeliranje procesov, analizo in simulacijo izvajanja poslovnih procesov, s pomočjo katerih dobimo vpogled v samo izvajanje, s tem pa možnost odkrivanja ozkih grl ter podajanje predlogov za prenovo (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 185). Pomembne značilnosti, ki jih morajo imeti orodja za modeliranje so (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 187):

- preglednost, razumljivost ter enostavnost učenja in uporabe,
- modeliranje,
- izvajanje analiz in simulacij,
- izdelava poročil in
- povezljivost in ujemanje z ostalimi orodji.

Ker so uporabniki modelov, razen informatikov, tudi zaposleni v podjetju, je pomembno, da so modeli čim bolj enostavni in razumljivi, hkrati pa morajo prikazovati vse pomembno. Prav tako je pomembno izbrati pravo tehniko in orodje. Analitiki izbirajo tehnike glede na lastne izkušnje. Uporabljajo pa predvsem poznane in preizkušene tehnike modeliranja poslovnih procesov, ki so v praksi najbolj razširjene (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 187).

Diagram toka podatkov – DTP (angl. *Data flow diagram*), kjer gre za pregledno in preprosto tehniko, uporabno predvsem za informatike. Primerna je za spremljanje pretoka podatkov skozi proces. Sama tehnika prikazuje predstavitev podatkov in omogoča opredelitev informacijskih tokov (Novak, 2009, str. 12).

Procesni diagram poteka (angl. *Flow chart*) je najstarejša, lahko razumljiva in najbolj razširjena tehnika, ki se uporablja za predstavitev posameznih aktivnosti. Je ena izmed naj enostavnejših tehnik same predstavitve pri prenavljanju procesov. Največkrat se uporablja za podrobno predstavitev izvajanja računalniških programov (Novak, 2009, str. 12).

EPC (angl. *Eventdriven Process Chain*) tehnika skupaj z orodjem ARIS tvori eno najbolj razširjenih tehnik pri poslovnem modeliranju. Uporablja se pri modeliranju poslovnih procesov z namenom uvajanja novega (Novak, 2009, str. 13).

Petrijeve mreže (angl. *Petri nets*) je tehnika s pomočjo mrež, kjer so medsebojno povezani objekti, skladišča objektov in aktivnosti. Procesom lahko dodajamo podmreže, s pomočjo katerih procese razčlenimo na posamezne aktivnosti. V praksi se je izkazala za neprimerno, saj lahko mreže pri modeliranju postanejo prevelike in nepregledne (Seničar, 2006, str. 19; Novak, 2009, str. 14)).

BPD (angl. *Business process diagram*) tehnika, danes vedno bolj popularna, primerna za integracijo v orodja za management poslovnih procesov, ki zaradi zmogljivosti in enostavnosti omogoča modeliranje oziroma popravljanje modela procesa (Seničar, 2006, str. 19) in drugi.

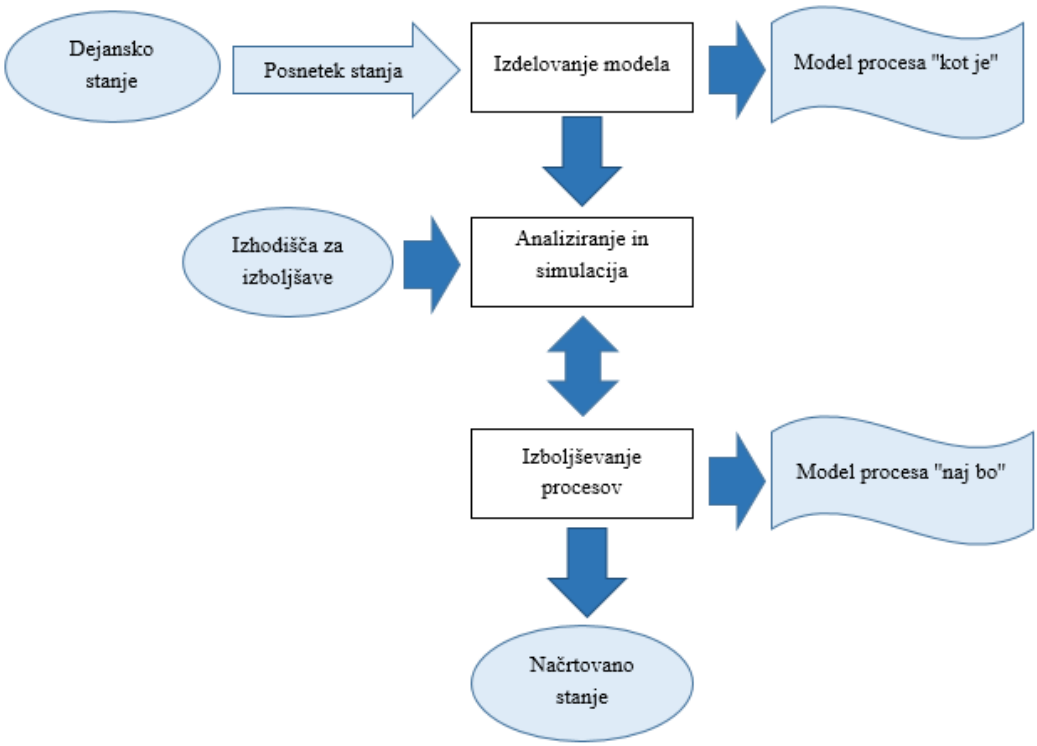
V svetu je na voljo več kot 50 uveljavljenih orodij za modeliranje poslovnih procesov. Razlikujejo se po kakovosti, zmožnosti, namenu in seveda po ceni. Kar pomeni, da je izbira pravega orodja še toliko bolj težka. Dejstvo je, da popolnega orodja za modeliranje poslovnih procesov ni, saj en model poslovnega procesa ne ustreza vsem uporabnikom. Zato razvijalci

orodij za modeliranje poslovnih procesov v svoje produkte vključujejo veliko izbiro le teh (Seničar, 2006, str. 20). Večina orodij pa predstavlja modele grafično, saj kot sem že omenila, izhajajo iz dejstva, da slika pove več kot tisoč besed.

Nekatera izmed najbolj znanih orodij za modeliranje poslovnih procesov so: Case Tool, 4Keeps, Bonapart, Grade, Core, Cosa, IEW, Wise, Income, Uncome, Pace, Flow Path, Clear, Design CPN in drugi (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 187).

Slika 5 prikazuje postopek modeliranja in prenove poslovnega procesa. Iz slike lahko razberemo postopek izdelovanja modela, analiziranje in simulacij modela in izboljšavo procesa.

Slika 5: Postopek modeliranja in prenove poslovnega procesa

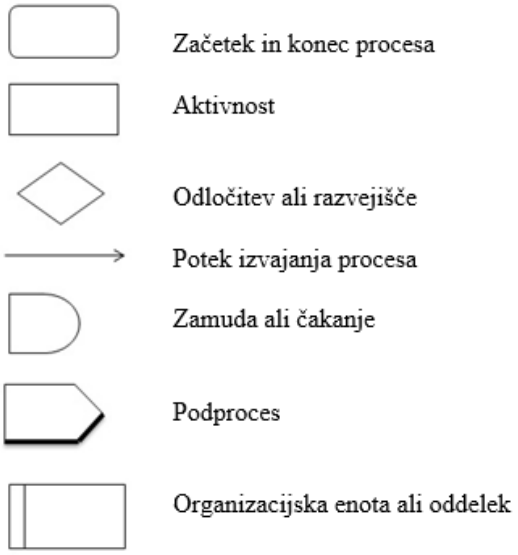


Vir: A. Kovačič & V. Bosilij Vukšič, Management poslovnih procesov, 2005, str. 181.

Diagram poslovnega procesa je sestavljen iz simbolov, ki predstavljajo zaporedje aktivnosti znotraj procesa. Simboli so različnih oblik in vsak od njih predstavlja različno aktivnost, različen element znotraj procesa.

Slika 6 prikazuje osnovne simbole za prikaz poslovnega procesa (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 187). V sliki so prikazani posamezni elementi modeliranja poslovnih procesov s pripadajočimi simboli. Vsaka posamezna aktivnost ima pripadajoči simbol, s katerim grafično prikažemo potek modeliranja posameznih procesov.

Slika 6: Simboli za modeliranje poslovnih procesov



Vir: A. Kovačič & V. Bosilij Vukšič, Management poslovnih procesov, 2005, str. 187.

Najpomembnejše orodje za grafični prikaz poslovnih procesov je diagram poteka (angl. flow chart), saj je za uporabnike lahko razumljiv, vsebuje pa vse potrebne elemente za razumevanje in analizo procesa. Gre za eno najstarejših in splošno uveljavljenih tehnik prikaza procesov. Grafični prikazi poslovnih procesov pa niso sami sebi namen, ampak s pomočjo dobrega prikaza in analize ugotovimo povezave znotraj samega procesa ter odkrivamo morebitne probleme. Model trenutnega stanja poslovnega procesa nam pokaže pot k novemu, izboljšanemu procesu.

2.4 Analiza in prenova procesov

O analizi poslovnega procesa govorimo, ko je naša pozornost usmerjena predvsem v razločevanje delnih procesov v enotnem delovnem procesu.

Tako je analiza poslovanja in poslovnih procesov temeljni in osnovni korak v procesu prenove samega procesa. Sama analiza pa je ključ do dobre izvedbe izbranega procesa. Samo analizo lahko izvedemo kot samostojni projekt ali pa v okviru celovitega procesa uvedbe poslovnih rešitev (Analiza poslovnih procesov (a), 2016).

Podrobna analiza poslovnih procesov vključuje natančne analize posameznih procesov, ki poteka po treh korakih:

- pregled obstoječega stanja ("kot je" model),
- analiza obstoječega stanja in
- določitev predlogov stanja po optimizaciji ("naj bo" model).

Analiza procesa "kot je" nam omogoča razumevanje procesa in njegovega ozkega grla. Pomaga nam najti pomanjkljivosti samega procesa, pokaže nam najbolj kritična področja, ki so potrebna prenove. Analiza zmožnosti "kot je" procesa omogoča kasnejšo primerjavo možnosti "naj bo" procesa in s tem njegovo prenovo (Analiza poslovnih procesov (b), 2016).

Prenova procesa pomeni analizo obstoječega procesa in spremembo obstoječega poslovnega modela s ciljem izdelati nov model, ki bo v skladu z zahtevami, ki jih narekuje tržišče. Prenova procesov je bistvenega pomena, vedno potrebna, vendar zaradi strahu velikokrat neizvedena (Rupnik & Krisper, 1995, str. 49, v Novak, 2009, str. 14).

Kovačič in Bosilij Vukšič (2005) prenovo poslovnih procesov opredeljujeta kot temeljito preverjanje poslovnih procesov (procesov, postopkov in aktivnosti) in njihovo celotno spremembo, ki se jo sproži z namenom doseganja boljših rezultatov, tako na področju kakovosti, kot tudi porabljenega časa, stroškov in podobno. Prenova mora zajeti in vključiti osnovna izhodišča in cilj (Kovačič & Bosilij Vukšič, 2005, str. 42):

- poenostavitev postopkov z odstranitvijo nepotrebnih aktivnosti,
- skrajšanje poslovnega cikla oziroma procesa, dvig odgovornosti in znižanje stroškov poslovanja,
- dvigovanje dodane vrednosti v vseh poslovnih postopkih,
- zniževanje stroškov izvajanja postopkov ob ohranjanju ustrezne kakovosti,
- dvigovanje zanesljivosti in doslednosti izvajanja ter
- prenova mora potekati v smeri tesnejšega sodelovanja z dobavitelji.

3 RAZISKAVA O NAČINU JAVNEGA NAROČANJA NA ŠOLAH

Z raziskovalnim delom magistrskega dela sem želela ugotoviti, kaj vse vpliva na (ne)učinkovitost izvedbe javnih razpisov v javnem sektorju, ključna cilja dela pa sta razvoj učinkovitega modela (postopka) javnega naročanja ter priprava predlogov sprememb zakonodaje na področju javnih naročil.

Z namenom doseganja postavljenih ciljev sem si postavila naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kako na šolah merijo učinkovitost in uspešnost naročanja živil?
- Koliko na (ne)učinkovitost in (ne)uspešnost vpliva zakonodaja na tem področju?
- Ali na učinkovitost vpliva strokovnost kadra, ki se ukvarja z javnimi razpisi v javnem sektorju, ponudniki ali omejenost s finančnimi sredstvi javnega sektorja?
- Ali na izvedbo javnega naročila vpliva ravnanje ponudnikov?
- Ali na učinkovitost vpliva korupcija?

Zastavila sem si tudi tri hipoteze:

Hipoteza 1: Sestava tima za izvedbo javnega naročila vpliva na učinkovito izvedbo in uspešnost naročila.

Hipoteza 2: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki predolgi.

Hipoteza 3: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki manj uspešni.

Pri raziskavi sem si postavila omejitev, da raziščem le javna naročila hrane oziroma živilskih izdelkov na ravni osnovnih šol. V empirično raziskovalnemu delu magistrskega dela sem tako izvedla raziskavo v osnovnih šolah v Sloveniji.

Za pridobivanje podatkov sem uporabila metodo anketiranja preko elektronske pošte s pomočjo spletne strani, ki omogoča spletno anketiranje, www.1ka.si. Anketni vprašalnik je bil namenjen tistim strokovnim delavcem šol, ki se ukvarjajo z javnimi naročili oziroma izvedbo javnih naročil živil. Anketa je bila na že omenjenem naslovu aktivna od 18. 1–31. 3. 2016. Vsebovala je 27 vprašanj odprtega in zaprtega tipa odgovorov ter ocenjevanje odgovorov po 5-stopenjski Likartovi lestvici. Anketne vprašalnike sem posredovala 65 osnovnim šolam, odzvalo pa se jih je le 20.

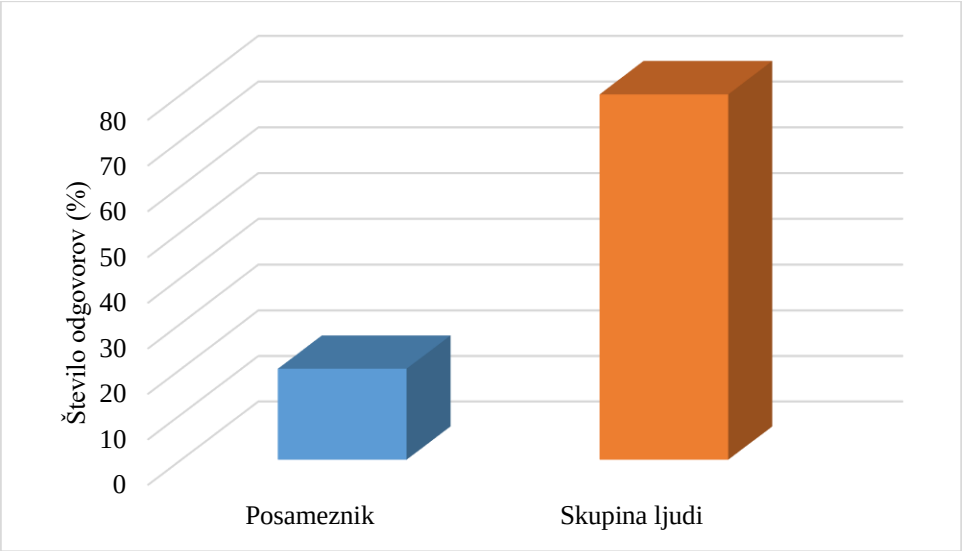
Ob izbiri teme za magistrsko delo si nisem predstavljala, da bom že na samem začetku raziskovalnega dela naletela na tako veliko težavo, kot je odzivnost pri reševanju ankete, ki je bila anonimna. Po prvi prošnji za rešitev ankete se je odzvalo le 6 šol. Po ponovni prošnji in nekaj telefonskih klicih sem prišla do 20 rešenih anket (30,77 % odzivnost na anketo). Razloga za to ne poznam. Morda gre za občutljivo tematiko, o kateri ljudje ne govorijo radi oziroma si mogoče tudi ne upajo ali pa jim to področje ni dovolj dobro poznano, da bi o tem lahko govorili. Vzrok temu je lahko to, da na šolah niso zaposleni pravniki in ekonomisti, ki se ukvarjajo izključno z javnimi naročili, ampak na šolah javna naročila živil izvajajo ljudje drugačne izobrazbe/usposobljenosti in niso prepričani v svoje znanje in zaradi tega ne želijo odgovarjati na vprašanja vezana na to temo, pa čeprav preko anonimne ankete. Ali pa se jim preprosto ne ljubi ukvarjati z odgovarjanjem na anketna vprašanja.

Ker zaradi majhne odzivnost nisem imela dovolj rešenih anket, sem se odločila še za dodaten način pridobivanja določenih odgovorov in sicer preko intervjujev. Opravila sem jih kar 16. Vsa statistična obdelava anketnega vprašalnika je bila izvedena v programu za statistično obdelavo SPSS. V nadaljevanju bom prikazala interpretacijo dobljenih rezultatov.

3.1 Splošne ugotovitve raziskave

Na prvo postavljeno anketno vprašanje, kdo na šoli pripravlja javna naročila živil, se je 80 % anketiranih opredelilo, da javna naročila živil opravlja skupina ljudi in 20 % anketiranih, da le te izvajajo samostojno. Slika 7 prikazuje dobljene rezultate.

Slika 7: Priprava javnih naročil živil



Kakšna je strokovna usposobljenost posameznika oziroma skupine, ki se ukvarja z javnimi naročili živil, so lahko anketirani odgovorili z več možnimi odgovori. Iz pridobljenih rezultatov lahko razberemo, da pri pripravi javnega naročila živil na šolah sodelujejo posamezniki različne izobrazbe.

Največkrat so se anketirani opredelili, da pri javnih naročilih sodelujejo zunanji strokovni sodelavci (55 % odgovorov), za kuharico (40 % odgovorov), za učitelja gospodinjstva (35 %), računovodjo (30 %) in za živilskega tehnologa (25 %). V manjši meri so se opredelili tudi za sanitarnega inženirja, učitelja, ravnatelja in za poslovnega sekretarja, kar je razvidno iz Tabele 2.

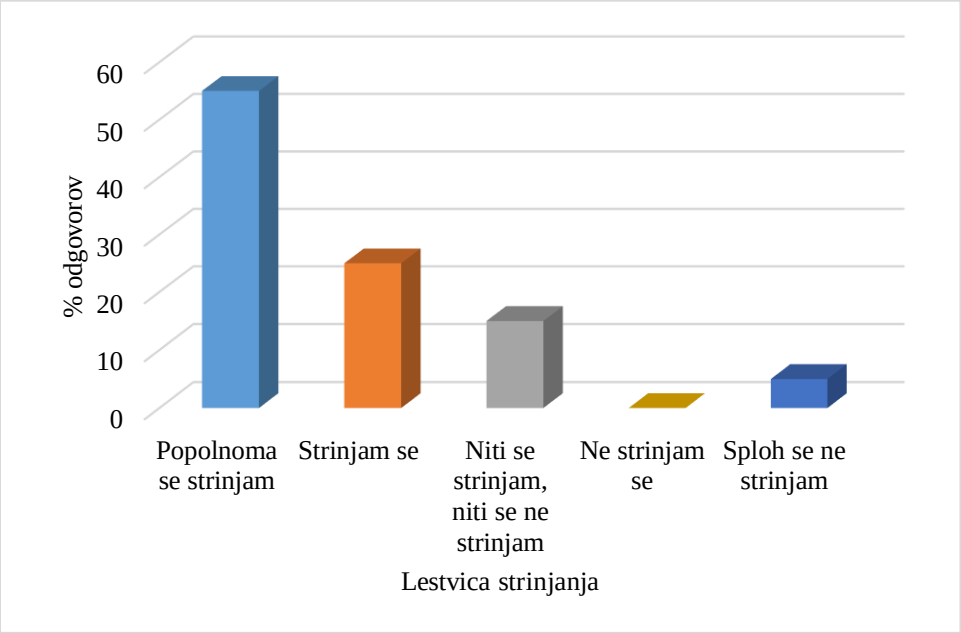
Tabela 2: Strokovna usposobljenost posameznika/skupine

Strokovna usposobljenost	**Število odgovorov**	**% odgovorov**
Učitelj gospodinjstva	7	35,0
Sanitarni inženir	4	20,0
Živilski tehnolog	5	25,0
Kuharica	8	40,0
Računovodja	6	30,0
Zunanji strokovni sodelavec	11	55,0
Drugo	3	15,0

O tem, ali na kakovostno izvedbo javnega naročila živil vpliva sestava strokovnega tima, so anketirani odgovarjali po 5-stopenjski Likartovi lestvici (1 - popolnoma se strinjam, 5 - sploh se ne strinjam). Pri vseh naslednjih vprašanjih, kjer sem poizvedovala glede strinjanja anketiranih, sem uporabila isto 5-stopenjsko lestvico. Ugotovila sem, da se večina anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 80 % vprašanih. 15 % anketiranih se s trditvijo niti strinja, niti se ne strinja in 5 % anketiranih pa se s trditvijo sploh ne strinja.

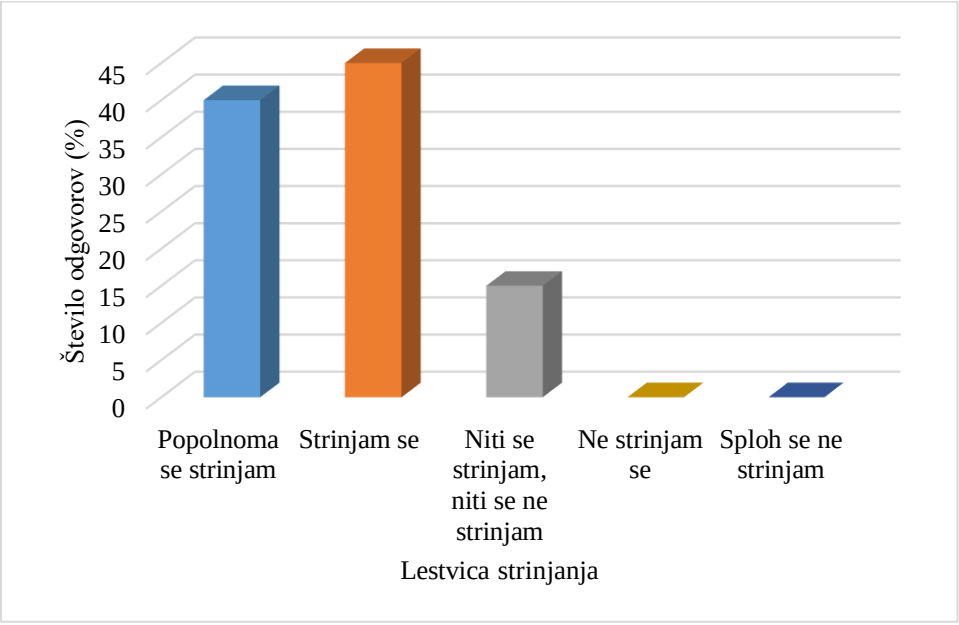
Povprečna vrednost odgovorov pa je 1,78, s standardnim odklonom 1,070. Dobljeni rezultati so prikazani na Sliki 8.

Slika 8: Sestava strokovnega tima glede na kakovostno izvedbo javnih naročil živil



Po mnenju anketiranih na uspešno izvedbo javnega naročila vplivajo številni dejavniki, med katere spada tudi kakovostna analiza obstoječega stanja na trgu. Na podlagi mnenj na vprašanje o tem ugotavljam, da se večina anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 85 % anketiranih, 15 % anketiranih pa se niti strinja, niti se ne strinja. Povprečna vrednost odgovorov je 1,75 (standardni odklon 0,716). Rezultati so vidni v Sliki 9.

Slika 9: Vplivi za uspešno izvedbo javnega naročila



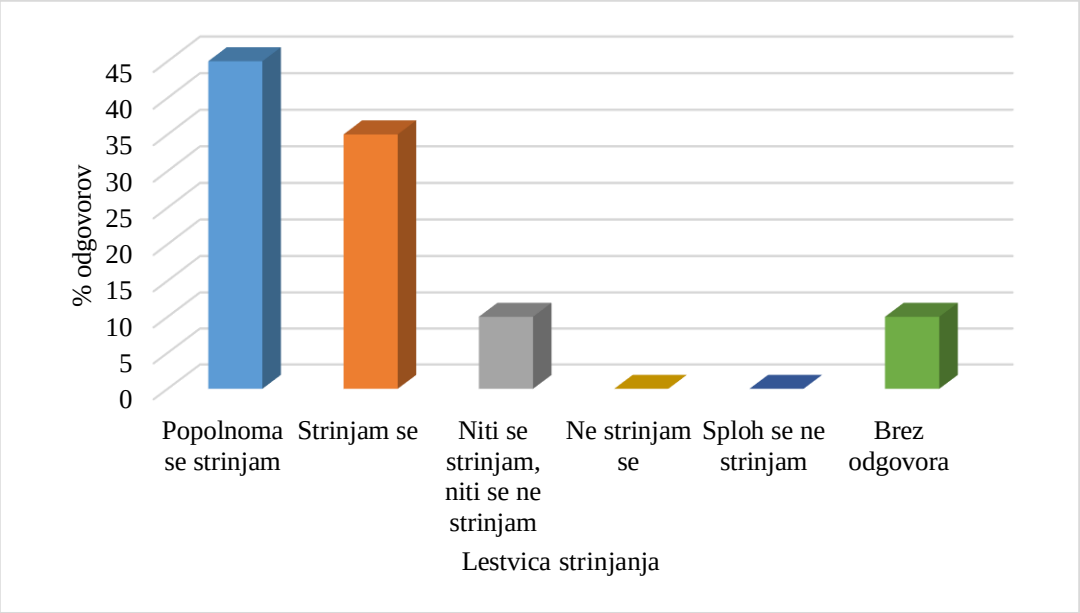
Sestava strokovnega tima je osnova za izvedbo kakovostnega oziroma uspešnega javnega naročila. Ob nepravilni sestavi tima lahko naročnik pride v situacijo, da je razpisna dokumentacija slabo pripravljena oziroma sestavljena na način, ki omogoča ponudnikom vplivanje na izvedbo samega naročila.

Nepravilno sestavljen tim ne pokrije dovolj širokega področja javnih naročil, kar se odraža na razpisni dokumentaciji in na ta način lahko ponudniki lažje vplivajo na samo izvedbo naročila. Ob pravilni sestavi strokovnega tima, ki zajame širše področje javnih naročil, pa je razpisna dokumentacija pripravljena na način, ki je naklonjena naročniku in s tem zmanjša možnost vpliva ponudnikov na izvedbo javnega naročila.

Zanimalo me je, ali z analizo obstoječega stanja na trgu ter s pridobitvijo podatkov o izboljšavah predhodnega razpisa skrajšamo čas izvedbe novega javnega naročila živil.

Rezultati, prikazani na Sliki 10, so pokazali, da se večji del anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 80 % anketiranih, 10 % anketiranih pa se niti strinja, niti ne strinja s trditvijo. 10 % anketiranih na postavljeno vprašanje ni podalo odgovora. Povprečna vrednost dobljenih odgovorov je 1,61 (standardni odklon 0,698).

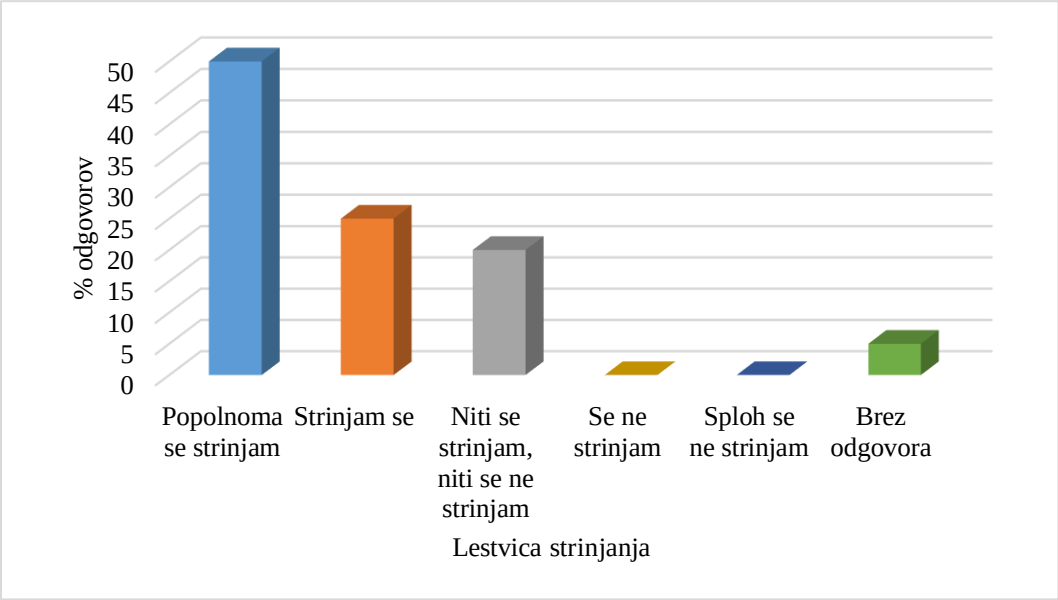
Slika 10: Vpliv pravilne in kakovostne analize predhodnega naročila javnih naročil živil



Sledeče anketno vprašanje se je nanašalo na kakovostno analizo zadnjega javnega razpisa in vpliv na čas celotnega procesa. Analiza trga omogoči pregled nad izdelki na trgu, njihovo ceno, dobavitelje in kakovost izdelkov. Z analizo predhodnega javnega razpisa pa ugotovimo morebitne pomanjkljivosti in prednosti celotnega procesa. Oba dejavnika pa vplivata na celoten čas procesa javnega naročila. Tako so rezultati pokazali (Slika 11), da se večji del anketiranih strinja s trditvijo, da s kakovostno analizo predhodnega razpisa skrajšamo čas

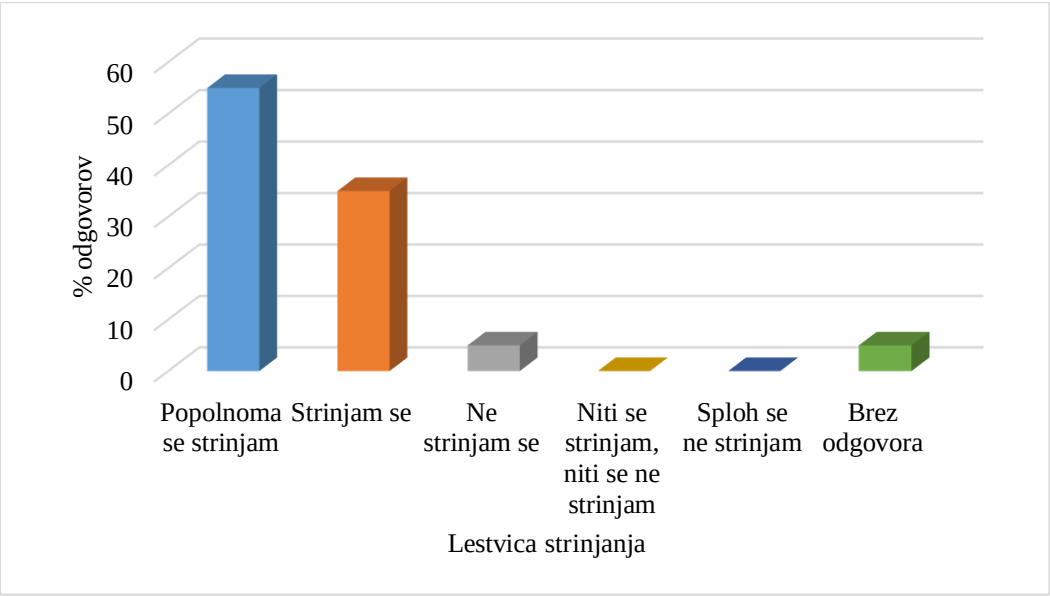
celotnega procesa, saj je strinjanje izkazalo 75 % anketiranih. 4 anketirani (20 %) so neopredeljeni s trditvijo. 5 % anketiranih odgovora na trditev ni podalo. Povprečna vrednost odgovorov je 1,68, s standardnim odklonom 0,820.

Slika 11: S kakovostno analizo zadnjega razpisa skrajšamo čas celotnega procesa



Na podlagi dobljenih rezultatov ankete sem ugotovila, da se 90 % naročnikov pri analizi obstoječega stanja osredotoča tudi na lokalne dobavitelje, na njihovo bližino, kakovost, eko certifikate ter ceno. 5 % anketiranih se s trditvijo ne strinja in prav tako 5 % anketiranih ni podalo odgovora na postavljeno trditev. Povprečna vrednost odgovorov znaša 1,53, s standardnim odklonom 0,772. Rezultati so vidni na Sliki 12.

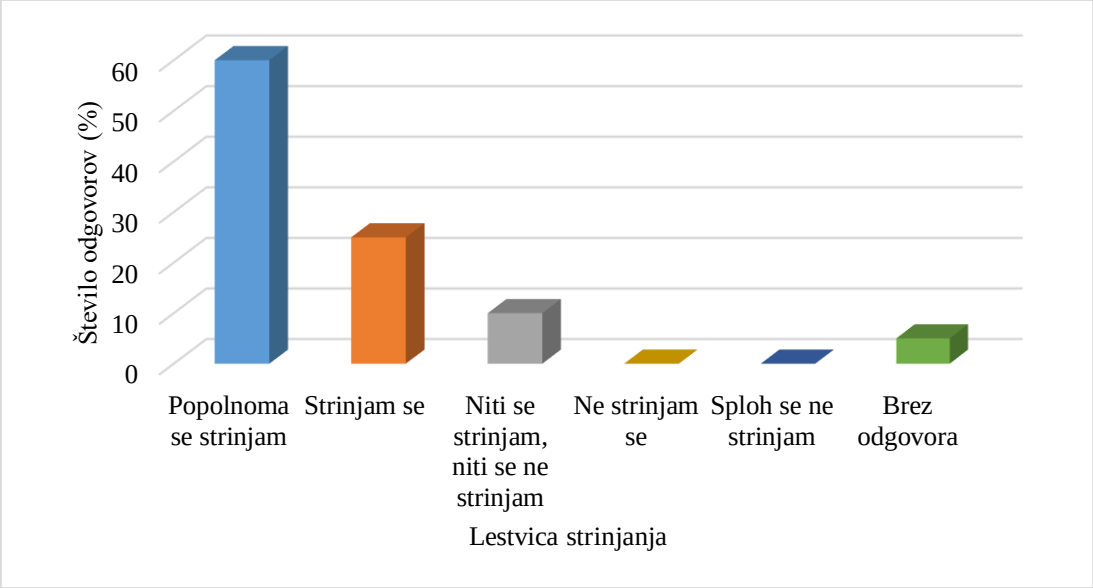
Slika 12: Osredotočenost na lokalne dobavitelje



Anketni vprašalnik je zajemal tudi vprašanje o finančnih sredstvih, ali morajo naročniki pred pričetkom novega procesa javnega naročila upoštevati tudi svoja razpoložljiva finančna sredstva. Rezultati (Slika 13) odgovorov so pokazali, da se večji del anketirancev strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 85 % anketiranih. 10 % anketiranih je na postavljeno vprašanje neopredeljenih in 5 % anketiranih odgovora na trditev ni podalo. Povprečna vrednost odgovorov je 1,47 (standardni odklon 0,697).

Sklepam lahko, da višina finančnih sredstev namenjenih nakupu živil, vpliva na izvedbo javnega naročila. S finančno omejitvijo je šola omejena pri izbiri živil. Posledica te omejitve je tudi omejenost pri načrtovanju tehničnih zahtev posameznih živil, predvsem pri določanju kakovosti. Z višjimi finančnimi sredstvi bi šole lahko kupovale živila višje kakovosti, pri nižje zagotovljenih finančnih sredstev pa mora šola kupovati živila nižje kakovost oziroma živila, ki izpolnjujejo minimalne standarde kakovosti in ki so v okviru finančnih zmožnosti. Medtem ko finančna sredstva vplivajo na izbor živil, ne vplivajo pa na samo učinkovitost izvedbe, v smislu porabljenega časa izvedbe procesa in stroška porabljenega časa.

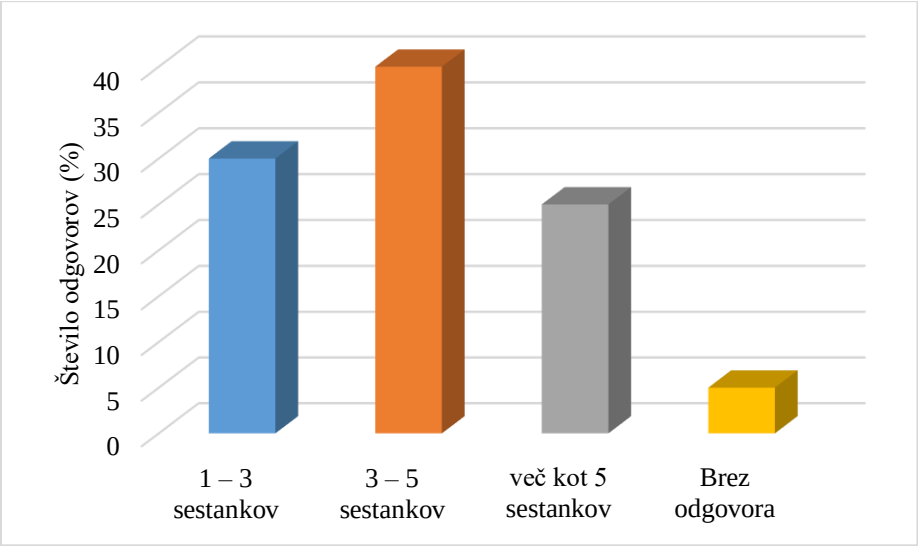
Slika 13: Upoštevanje razpoložljivosti finančnih sredstev naročnika



Glede števila sestankov strokovnega tima v celotnem procesu javnega naročanja, so lahko na postavljeno vprašanje anketirani odgovorili z več možnimi odgovori. Iz pridobljenih rezultatov lahko razberemo (Slika 14), da pri izvedbi javnega naročila živil na šolah izvedejo različno število sestankov strokovnega tima.

Največkrat so se anketirani opredelili, da pri javnih naročilih izvedejo 3-5 sestankov (40 % odgovorov), 1-3 sestanke (30 % odgovorov) in več kot 5 sestankov (25 % odgovorov). 5 % anketiranih odgovora na vprašanje ni podalo. Povprečna vrednost odgovorov je 1,95 (standardni odklon 0,780).

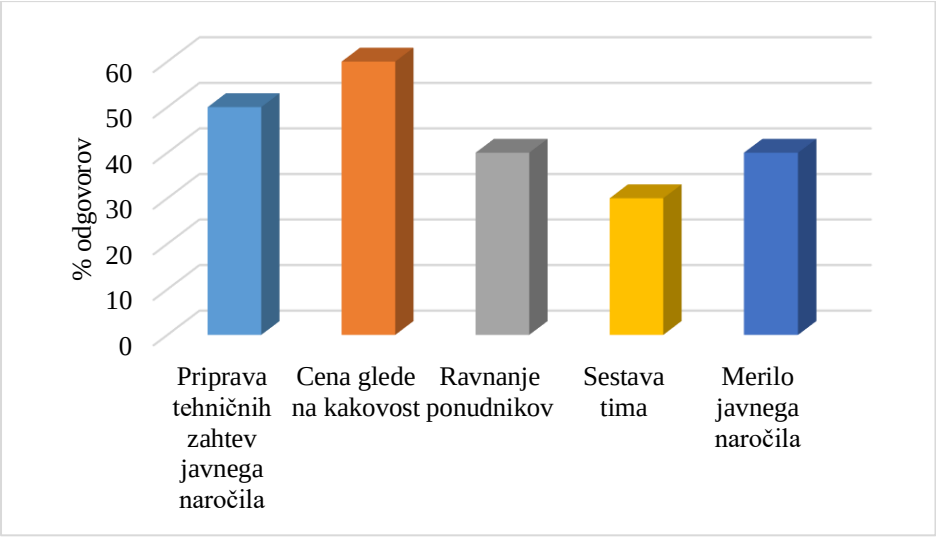
Slika 14: Število sestankov strokovnega tima v celotnem procesu javnega naročila



Tudi na vprašanje, ali število sestankov strokovnega tima vpliva na učinkovito izvedbo javnega naročila, so rezultati pokazali, da se večji del anketirancev strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 60 % anketiranih. 25 % anketiranih se s trditvijo niti strinja, niti se ne strinja in 15 % anketiranih se s postavljeno trditvijo ne strinja.

Naslednje anketno vprašanje se je nanašalo na vplive na uspešno izvedbo javnih naročil. Na postavljeno vprašanje so lahko anketirani odgovorili z več možnimi odgovori. Iz pridobljenih rezultatov lahko razberemo, da je pri izvedbi javnega naročila živil pomembna cena glede na kakovost, kar je odgovorilo 60 % anketiranih, za pripravo tehničnih zahtev javnega naročila se je opredelilo 50 % anketiranih in za ravnanje ponudnikov 40 % anketiranih. Za merilo javnega naročanja se jih je opredelilo 40 % in 30 % anketiranih za sestavo tima. Rezultati odgovorov so razvidni iz Slike 15.

Slika 15: Vplivi na uspešno izvedbo javnega naročila

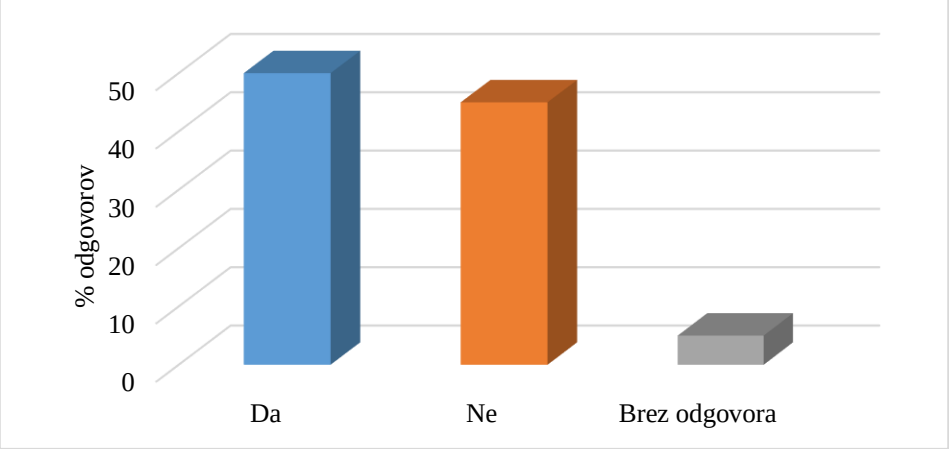


S samo raziskavo sem želela tudi ugotoviti, kako na šolah merijo samo uspešnost in učinkovitost javnih naročil živil. Na podlagi nekaterih intervjujev sem izvedela, da tega ne merijo, da nimajo postavljenih meril uspešnosti in učinkovitosti, saj morajo javno naročilo izvesti, ne glede na število potrebnih sestankov in čas trajanja celotnega procesa, prav tako pa morajo kupiti živila, ne glede na kakovost. S samim razpisom so bolj ali manj zadovoljni, predvsem na podlagi izvrševanja pogodbe ponudnika, ko se s samo kakovostjo živil srečajo pri sami dobavi in kasneje uporabi le teh. V nadaljevanju bom na kratko povzela dobljene rezultate, ki se nanašajo na zakonodajo. Anketa se je izvajala v času, ko je bil v veljavi še Zakon o javnem naročanju – ZJN-2, zato so pridobljeni odgovori vezani na v tistem trenutku veljavno zakonodajo. Vendar pa je potrebno poudariti, da pri členih, določbah zakonodaje, ki so bila uporabljena v vprašalniku, z uveljavitvijo ZJN-3, vsebinskih sprememb ni bilo. Spremenilo se je le oštevilčenje. Na postavljeno vprašanje, ali veljavna slovenska zakonodaja na področju javnih naročil vpliva na izvedbo javnega naročila, so lahko anketirani odgovorili z več možnimi odgovori. Iz pridobljenih rezultatov lahko razberemo, da se anketirani strinjajo, da veljavna zakonodaja vpliva na izvedbo javnega naročila, kar so potrdili s 15 (75 %) odgovori, 5 (25 %) izmed njih pa so za svoje odgovore navedli tudi razloge, kot so:

- da zakonodaja narekuje, kako mora potekati proces,
- da zakonodaja omogoča izločitev lokalnih dobaviteljev,
- da omejuje z omejitvami ter da je zakonodaja glede naročil živil pomanjkljiva.

Anketirane sem vprašala tudi za mnenje o tem, ali zakonodaja omogoča kakovostno izvedbo javnega naročila in ugotovila, da le ta omogoča izvedbo kakovostnega javnega naročila (Slika 16), kar je potrdilo 50 % anketiranih, 45 % anketiranim pa zakonodaja tega ne omogoča. 5 % anketiranih pa na postavljeno vprašanje ni podalo odgovora.

Slika 16: Veljavna zakonodaja omogoča kakovostno izvedbo javnega naročila



Ob temu vprašanju oziroma odgovorih se pojavlja vprašanje o razumevanju besed kakovostno, uspešno in učinkovito naročilo in povezave med njimi. Menim, da ljudje na

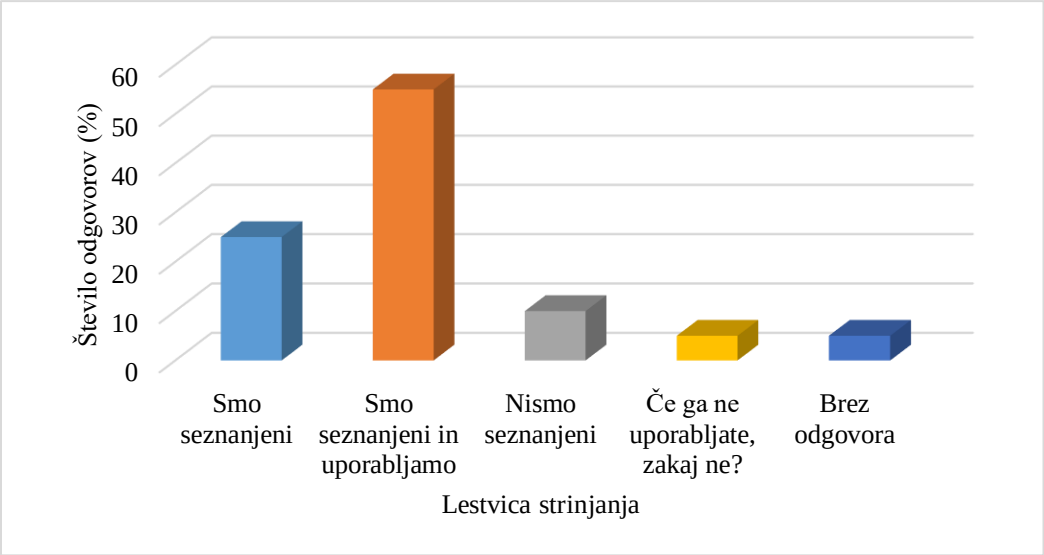
splošno ne razlikujemo pomena in da imajo omenjene besede isti pomen. Javno naročilo je učinkovito, ko naročnik za sam proces porabi čim manj časa in čim manj denarja. Kakovostno in uspešno pa je mogoče tudi enačiti, saj brez kakovostne izvedbe procesov znotraj posameznih faz javnega naročila, torej brez kakovostnega celotnega procesa ter kakovostne razpisne dokumentacije, ne pridemo do uspešnega javnega razpisa, torej do podpisa pogodbe z najboljšim ponudnikom. Prav tako sem želela ugotoviti, ali za izvedbo javnega naročila živil zaradi prezahtevnosti določil ZJN-2 naročniki poiščejo pomoč zunanjih strokovnih sodelavcev. Iz pridobljenih rezultatov (Tabela 3) lahko razberemo, da je zunanja pomoč za izvedbo javnega naročila zaradi prezahtevnosti določil ZJN-2 oziroma ZJN-3 potrebna, kar je potrdilo 85 % anketiranih in 10 % anketiranim zakonodaja ni prezahtevna in ne potrebujejo pomoči zunanjih strokovnih sodelavcev. 5 % anketiranih na zastavljeno vprašanje ni podalo odgovora.

Tabela 3: Pomoč zunanjih strokovnih sodelavcev

Pomoč zunanjih strokovnih sodelavcev	Število odgovorov	% odgovorov
Da	17	85,0
Ne	2	10,0
Brez odgovora	1	5,0

Na podlagi vprašanja glede seznanjenosti s Priročnikom z merili kakovosti za javno naročanje hrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, njegovo uporabo oziroma razlogih za neuporabo, v nadaljevanju predstavljam pridobljene rezultate. Anketirani so seznanjeni s priročnikom, kar je odgovorilo 25 % anketiranih, 55 % anketiranih je odgovorilo, da so z njim seznanjeni in ga uporabljajo. 10 % anketiranim priročnik ni poznan in 5 % anketiranih priročnika ne uporabljajo iz razloga, ker so omejeni s ceno. Na postavljeno vprašanje ni odgovorilo 5 % anketiranih. Rezultati so razvidni iz Slike 17.

Slika 17: Seznanjenost s »Priročnikom z merili kakovosti«



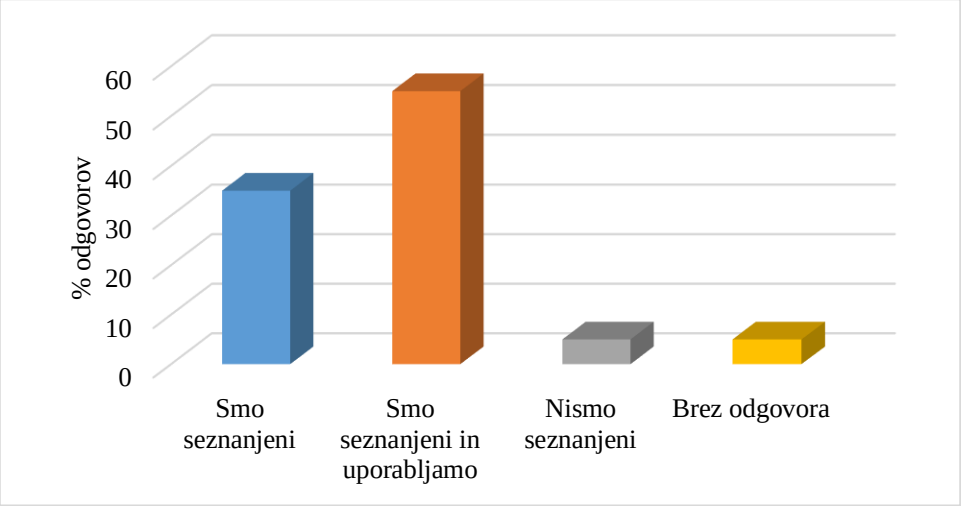
V zakonu je tudi nekaj določb, s pomočjo katerih pripravljalci javnih naročil živil lažje pridejo do živil iz lokalnega okolja. Med njimi je tudi 5.b odstavek 14. člena ZJN-2 (5. odstavek 73. člena ZJN-3).

Iz Slike 18 je razvidno, da je 55 % anketiranih seznanjeno z odločbo, ki pravi: »Naročnik lahko odstopi ob upoštevanju pravila objave v Uradnem listu EU in na portalu javnih naročil v zvezi s sklopi, katerih ocenjena vrednost brez DDV je manjša kakor 80.000 EUR, če skupna vrednost teh sklopov ne presega 20 % skupne vrednosti vseh sklopov« in jo tudi uporabljajo, 35 % je seznanjenih, 5 % anketiranih pa z določbo ni seznanjeno. En anketiranec pa odgovora ni podal. Povprečna vrednost dobljenih odgovorov je 1,74, s standardnim odklonov 0,733.

Na podlagi dobljenih odgovorov vidimo, da nekatere šole še vedno niso seznanjene s členom, ki jih omogoča nakup živil iz lokalnega okolja na način, da izločijo en ali več sklopov živil in tako ta del naročila izvedejo po načelu kratkih verig, torej del naročila namenijo direktno lokalnim pridelkom. Ali pa člena v praksi iz takšnih in drugačnih razlogov ne uporabljajo.

Ker je uživanje lokalne hrane postalo nekakšen trend zdravega prehranjevanja in celotnega načina življenja, saj kratka pot živil med proizvajalcem in potrošnikom pomeni varno in kakovostno živilo, saj ima višjo hranilno vrednost ter vsebuje več vitaminov, bi bilo v prihodnje dobro, da bi se vse slovenske šole posluževale načela kratkih verig in tako šolo obveznim otrokom omogočile čim več obrokov z lokalno pridelanih izdelkov.

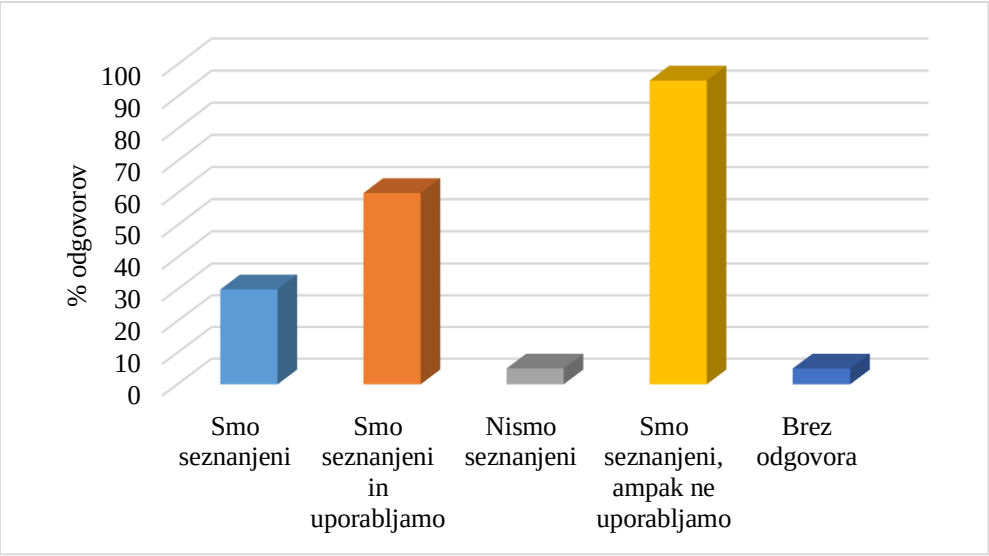
Slika 18: Seznanjenost z določbo 5.b odstavka 14. člena ZJN-2



Seznanjenost z izvajalcem javnih naročil živil poznano določbo 2. odstavka 48. člena ZJN-2 (8. odstavek 84. člena ZJN-3), ki pravi, da se pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način), trajnostno pridelana

in predelana živila, ki jim je zagotovljena višja kakovost z vidika svežine ali nižje okoljske obremenitve in živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, sem prav tako preverjala s pomočjo prej omenjene lestvice. Iz pridobljenih rezultatov (Slika 19) lahko razberemo, da so anketirani seznanjeni z določbo, kar je odgovorilo 30 % anketiranih, 60 % anketiranih je odgovorilo, da so z določbo seznanjeni in jo tudi uporabljajo. 5 % anketiranim določba ni poznana in 5 % anketiranih odgovora na vprašanje ni podalo. Povprečna vrednost odgovorov znaša 1,79 (standardni odklon 0,713). Slika 19 nam prikazuje podane odgovore glede na seznanjenost z 2. odstavkom 48. člena ZJN-2 (8. odstavek 84. člena ZJN-3).

Slika 19: Seznanjenost z 2. odstavkom 48. člena ZJN-2 (8. odstavek 84. člena ZJN-3)



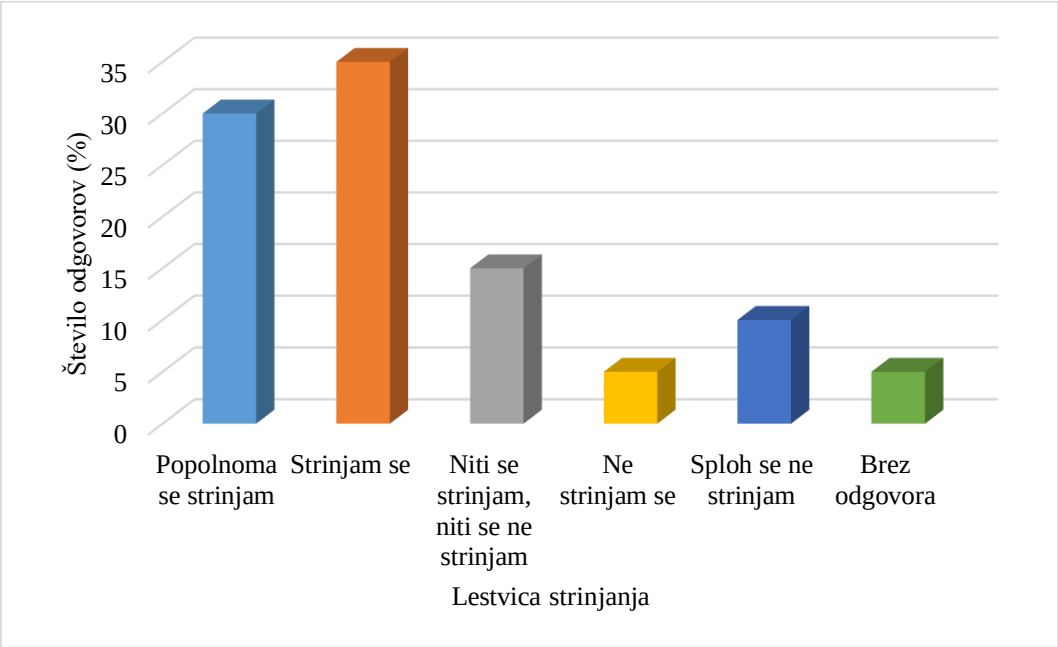
Naročnik je pri izbiri merila o najugodnejšem ponudniku povsem avtoritaren in mu je omogočena svobodna izbira merila, ki pa morajo biti vnaprej določena in nediskriminatorna. Naročniki lahko pri določitvi merila ter uporabo te določbe zakonodaje dajo prednost tistim dobaviteljem, ki jim ponudijo živila, ki so v določenih shemah kakovosti in si s tem omogočijo dobavo živil, ki so po njihovem mnenju za njihove potrebe boljša od živil, ki ne izpolnjujejo teh določenih zahtev.

S pomočjo ankete sem želela izvedeti tudi, ali bi po njihovem mnenju anketirani potrebovali posebna določila v zakonodaji, v podobni obliki kot je Uredba o zelenem javnem naročanju, s katerimi bi si olajšali samo izvedbo javnega naročila živil. Sama uredba namreč ne določa minimalne kakovosti živil, pač pa od naročnika zahteva, da že pri samem opisu predmeta javnega naročanja izhaja, da je predmet naročanja okoljsko manj obremenjujoč in da se pri naročilu uporabljajo temeljne in dodatne okoljske zahteve, ki se nanašajo na minimalni delež ekološko pridelanih in predelanih živil.

Tako bi s pomočjo posebnega določila v zakonodaji, ki bi določal tako minimalne standarde kakovosti živil, kot tudi merila za izbor kakovostnejših živil oziroma ponudnikov, ki

ponujajo kakovostnejša živila, strokovni delavci v vzgojno-izobraževalnih zavodih lažje pripravili optimalno razpisno dokumentacijo in nato lažje izpeljali samo javno naročilo živil. Iz rezultatov (Slika 20) lahko razberemo, da se večji del anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 65 % anketiranih. 3 anketirani, kar predstavlja 15 %, se s trditvijo niti strinja, niti ne strinja. 15 % anketiranih se s trditvijo ne strinja. 5 % anketiranih odgovora na postavljeno vprašanje ni podalo. Povprečna vrednost rezultatov je 2,26, s standardnim odklonom 1,284.

Slika 20: Potreba po posebnih določilih v zakonodaji

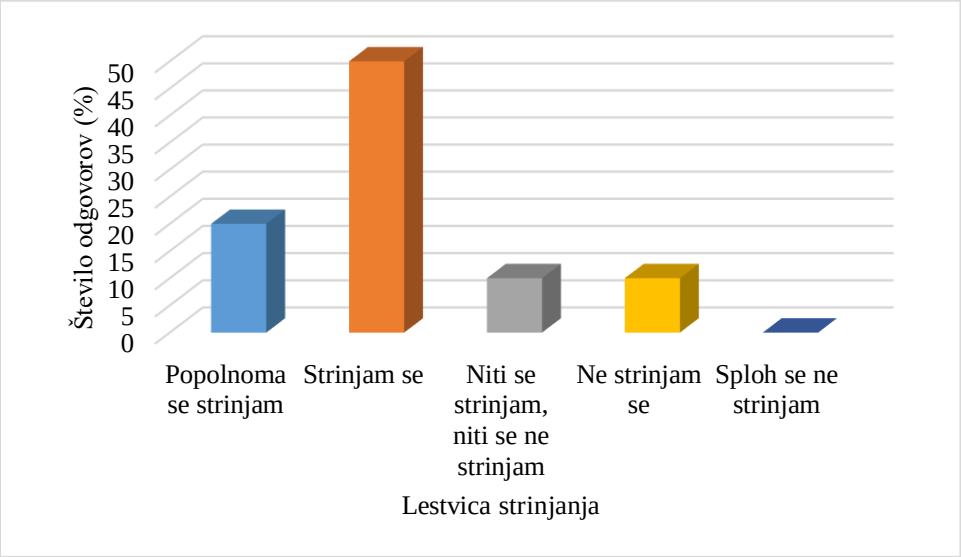


Rezultati vezani na vprašanje o tem, ali zakonodaja omogoča naročanje lokalno pridelanih živil pri lokalnih dobaviteljih, kažejo, da se večji del anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 60 % anketiranih. 15 % anketiranih je neopredeljeno. S postavljeno trditvijo se 20 % anketiranih ne strinja. Na postavljeno vprašanje odgovora ni podalo 5 % anketiranih. Povprečna vrednost odgovorov znaša 2,42 (standardni odklon 1,170).

Naročnik lahko na podlagi določbe (5. odstavek 73. člena ZJN-3) o izjemi, določena živila uvrsti v sklope živil, ki jih bo kupoval pri lokalnih dobaviteljih. Zakonsko podlago za uresničevanje načela kratkih verig imajo naročniki od konca leta 2012, vendar pa morajo to izjemo vključiti že v samo razpisno dokumentacijo, da s tem obvestijo ponudnike, kaj bodo kupoval pri lokalnih dobaviteljih. Ta določba naročnikom namreč omogoča, da sklope živil, ki so glede na celotno naročilo smiselno oblikovani in predstavljajo največ 20 % vrednosti vseh sklopov oziroma je najvišja vrednost teh sklopov 80.000,00 EUR brez DDV (Prodan, 2014, str. 1), kupujejo direktno od lokalnih pridelovalcev brez izvedbe postopka javnega naročanja in na ta način prihajajo do živil višje kakovosti, saj imajo živila s kratko transportno potjo več vitaminov ter višjo hranilno vrednost. Slika 21 prikazuje lestvico

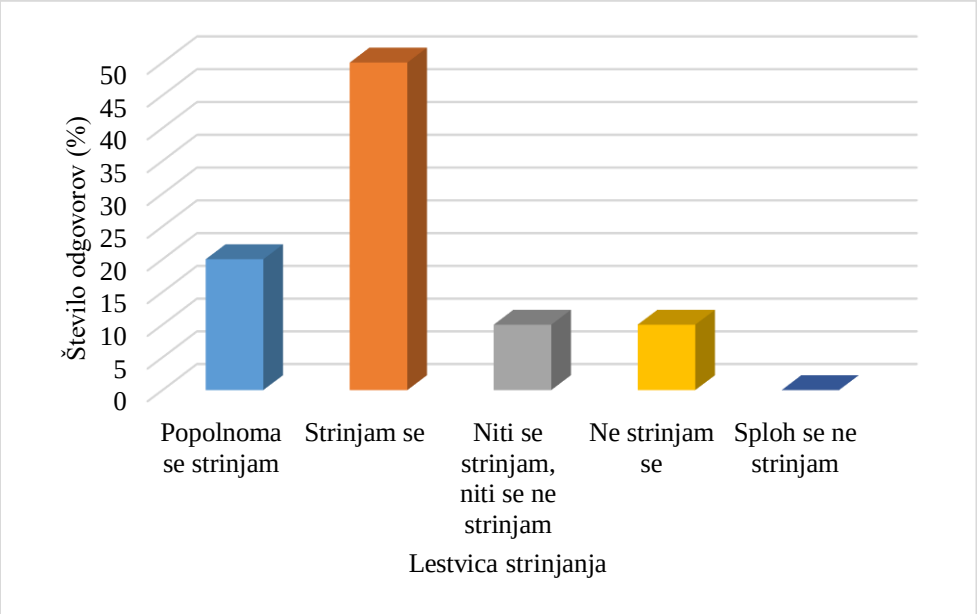
strinjanja na podlagi prejetih odgovorov anketiranih, na postavljeno vprašanje o naročanju lokalno pridelanih živil.

Slika 21: Naročanje lokalno pridelanih živil



Ali se anketirani strinjajo s postavljeno trditvijo, da ravnanje ponudnikov vpliva na čas izvedbe javnega naročila, so anketirani svoje mnenje lahko izrazili na podlagi zastavljene lestvice. Iz pridobljenih rezultatov, kot jih prikazuje Slika 22, lahko razberemo, da se večji del anketiranih strinja s trditvijo, saj je strinjanje izkazalo 70 % anketiranih, 10 % anketiranih se s trditvijo niti strinja oziroma se niti ne strinja, 10 % anketiranih se s trditvijo ne strinja in 10 % anketiranih na postavljeno trditev ni podalo odgovora. Rezultati odgovorov dajo povprečno vrednost 2,11, s standardnim odklonom 0,900.

Slika 22: Ravnanje ponudnikov na podlagi anketnih odgovorov



Informacije o ravnanju ponudnikov sem dobila tudi preko intervjujev. Večina vprašanih je mnenja, da ravnanje ne vpliva na samo izvedbo javnega naročila. Le 18,75 % vprašanih je mnenja, da ravnanje ponudnikov vpliva na samo izvedbo naročila in navajajo različna ravnanja, kot so postavljanja dodatnih vprašanj, želje po spremembi razpisne dokumentacije glede na želje in interese ponudnika, zahtevajo dodatna pojasnila, ne glede ali je to iz upravičenega ali neupravičenega razloga ter da ponudniki ponujajo izdelke višje kakovosti, od zahtevane s strani naročnika, po višji ceni.

Naročnik se s ponudniki največkrat sooči po objavi razpisne dokumentacije javnega naročila in s tem ponudnike obvestil o nakupu. Ponudnikom je omogočeno, da naročniku zastavlja vprašanja v zvezi z javnim naročilom, mu predlaga določene spremembe, ga obvešča o morebitnih napakah ter podobne informacije na katere mora naročnik tudi v določenem roku odgovoriti oziroma podati pojasnila.

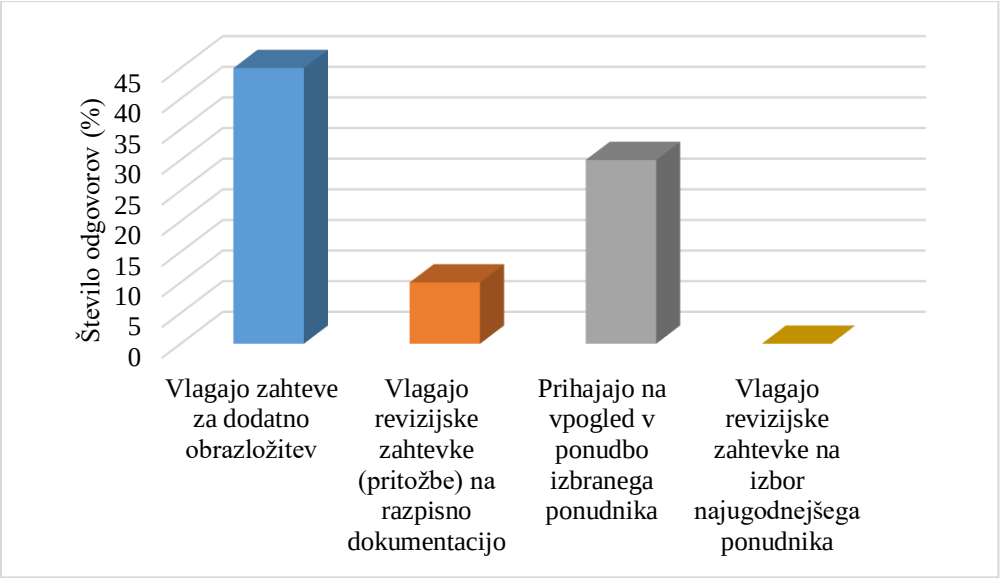
V fazi po izboru ponudnika na podlagi meril, pa imajo ponudniki zopet možnost od naročnika zahtevati dodatno obrazložitev odločitve, lahko vlagajo pritožbe ali prihajajo na vpogled ponudb drugih ponudnikov. V primeru nekakovostno pripravljene razpisne dokumentacije, pa lahko ravnanja ponudnikov vplivajo na čas celotnega procesa, s tem pa zmanjšujejo samo učinkovitost, ki jo merimo tudi na podlagi porabljenega časa za celotno izvedbo naročila. V kolikor pa naročnik pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo, ponudniki ne bodo postavljali veliko vprašanj, ne bodo zahtevali popravkov same dokumentacije, s tem pa ne bo podaljševanja roka za oddajo ponudb.

V fazi po izdaji odločitve, pa se z dobro obrazloženo odločitvijo naročnik izogne dodatnim pojasnilom ter pritožbam, kar skrajša čas do pravnomočnosti odločitve oziroma sklenitve pogodbe. Vse našteto, v prid kakovostno pripravljeni dokumentaciji, pa po mnenju intervjuvanih ponudnikom ne daje povoda za omenjena ravnanja in zaradi tega so mnenja, da ravnanje ponudnikov ne vpliva na izvedbo javnega naročila.

Na podlagi rezultatov ankete sem prav tako ugotovila, s kakšnimi ravnanji ponudniki ovirajo zaključek postopka javnega naročila in s tem daljšajo čas do podpisa pogodbe z izbranim ponudnikom.

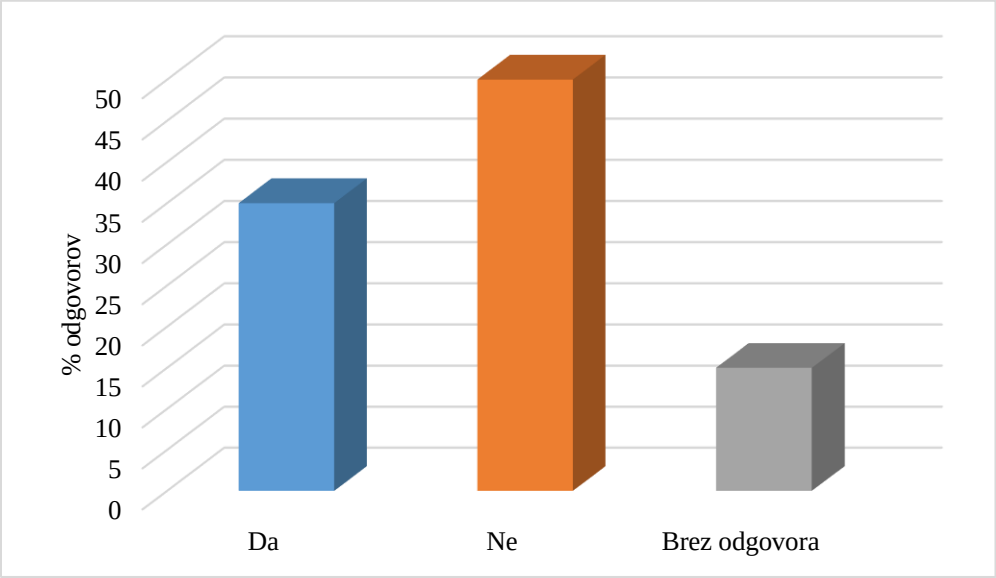
Anketirani so lahko na postavljeno vprašanje odgovorili z več možnimi odgovori. Rezultati kažejo, da ponudniki vlagajo zahtevke za dodatno obrazložitev, kar je odgovorilo 45 % anketiranih, da prihajajo na vpogled v ponudbo izbranega ponudnika je odgovorilo 30 % anketiranih, za razlog, da vlagajo revizijske zahtevke se je opredelilo 10 % anketiranih. Po en anketiranec pa je podal odgovor, da jih ponudniki ne ovirajo, da so pri njih v večini primerov vsi podpisniki okvirnega sporazuma v svojem sklopu, ker imajo možnost podpisa s petimi ponudniki oziroma nič od naštetega in da niso seznanjeni, da bi neizbrani ovirali proces ter da niso naleteli na probleme. Slika 23 prikazuje pridobljene rezultate.

Slika 23: Oviranje zaključka postopka javnega naročila glede na odgovore na anketo



Na postavljeno vprašanje, ali izbrani ponudniki po pravnomočnosti odločitve o izbiri z naročnikom ne podpišejo pogodbe o dobavi, so se anketirani opredelili, da se to zgodi pri 35 % anketiranih, 50 % anketiranim se to ni zgodilo in 15 % anketiranih na postavljeno vprašanje ni podalo odgovora. Rezultati so vidni na Sliki 24.

Slika 24: Izbrani ponudniki ne podpišejo pogodbe o dobavi



Iz pridobljenih rezultatov ankete lahko tudi razberemo, da ponudniki po sami sklenitvi pogodbe ponujene izdelke zamenjajo z drugimi, kar je odgovorilo 70 % anketiranih, da prihaja do zamud pri dobavi naročenih izdelkov/živil je odgovorilo 20 % anketiranih, prav tako je 20 % anketiranih odgovorilo, da po podpisu pogodbe zahtevajo spremembo cene, ki jo je ponudnik ponudil v svoji ponudbi in na podlagi katere je bil ponudnik izbran. En

anketirani je odgovoril, da se mu ne dogaja nič od naštetega in en anketirani je dejal, da ponudnik trdi, da sadja, ki ga je ponudil v sklopu javnega naročila, ni na tržišču, čeprav ga na trgu drugi dobavitelji imajo. Na postavljeno vprašanje so lahko anketirani izbrali več odgovorov. Tabela 4 prikazuje pridobljene rezultate.

Tabela 4: Ravnanja izbranega dobavitelja po podpisu pogodbe

Ravnanje izbranega dobavitelja na izvedbo pogodbe	Število odgovorov	% odgovorov
Po sklenitvi pogodbe ponujene izdelke zamenja z drugimi	14	70,0
Zamuja pri dobavi naročenih izdelkov/živil	4	20,0
Po podpisu pogodbe odstopi od pogodbe	0	0,0
Po podpisu pogodbe zahteva spremembe cen	4	20,0

3.2 Preverjanje zastavljenih hipotez in razprava

V namen naloge sem si postavila tri glavne hipoteze, ki jih bom v nadaljevanju podrobneje predstavila. Z dobljenimi podatki hipotez ni bilo mogoče preveriti z regresijsko analizo, zato sem ugotavljala le povezanost med samimi spremenljivkami ter hipoteze preverjala posredno na podlagi dobljenih rezultatov.

H1: Sestava tima za izvedbo javnega naročila vpliva na učinkovito izvedbo in uspešnost naročila.

Na samem začetku je potrebno najprej razlikovati med učinkovitim, kakovostnim in uspešnim javnim naročilom. Javno naročilo je po mojem mnenju učinkovito takrat, ko za celotni proces naročnik potrebuje manj časa, opravi manj sestankov oziroma za celotno izvedbo procesa porabi manj delovnih ur in posledično manj denarja. Uspešno javno naročilo pa je zame sklenitev pogodbe z dobaviteljem, katerega izdelki so na podlagi uporabljenih meril ter zahtev iz javnega naročila kakovostni ter cenovno ugodni. Do uspešnega javnega naročila pa lahko pridemo le na osnovi kakovostnega razpisa, kar pomeni kakovostno opravljeni vsi procesi znotraj posameznih faz ter kakovostno pripravljena razpisna dokumentacija.

Izvedba javnih naročil živil v osnovnih šolah članom strokovnega tima ne predstavlja njihovega osnovnega dela ampak izvedba spada v dodatno delovno obveznost. Zaradi tega nisem izvedela dejanskega števila porabljenih ur, ki jih potrebujejo za izvedbo samega javnega naročila, ampak sem dobila celoten čas izvedbe procesa v mesecih. Posledično tudi nisem prejela stroška delovnih ur oziroma stroška sodelovanja strokovnega tima pri izvedbi javnega naročila, saj se nihče izmed sodelujočih ne ukvarja izključno z izvedbo javnega naročila živil, ampak vsako dnevno opravlja tudi druga, po pogodbi določena, dela. Tako sem učinkovitost javnega naročila živil merila s časom trajanja v mesecih in pa s številom sestankov, ki jih izvedejo znotraj tega.

Pri korelacijski analizi sem v analizo vključila vprašanja iz intervjujev na katera so intervjuvani podali svoje odgovore:

- strokovna usposobljenost tima, ki pripravlja javna naročila živil,
- čas celotnega procesa javnega naročila in
- število potrebnih sestankov tima.

Na podlagi koeficientov korelacije izračunanih po podatkih pridobljenih iz intervjuja ugotavljam, da je usposobljenost strokovnega tima, ki se na šoli ukvarja z izvajanjem javnega naročila živil, statistično povezana s številom potrebnih sestavnikov v celotnem procesu javnega naročila in s časom trajanja celotnega procesa merjenega v mesecih. Kot strokovno usposobljenost sem pri korelaciji uporabila usposobljenost, ki so jo navedli intervjuvani: kuharica, učitelj gospodinjstva, živilski tehnolog, računovodja, sanitarni inženir, ravnatelj in poslovni sekretar.

Pri analizi T-testa sem uporabila 95 % interval zaupanja (prednastavljena vrednost v statističnem programu SPSS). Pri interpretaciji upoštevam mejnik 1.96 za stopnjo značilnosti pri p= 0,05. Če je izračunani t večji od vrednosti 1.96, nadalje sklepam, da lahko pri običajnem 5% tveganju (p=0.05) rezultate iz vzorca posplošim na populacijo, kar pomeni, da med dvema povprečjema obstajajo statistično značilne razlike. Dobljeni rezultati analiz niso podali statistično omembe vrednega spoznanja.

Medtem ko pa je korelacijska analiza ankete pokazala (Tabela 5), da ni povezav med samo strokovno usposobljenostjo posameznikov tima in številom potrebnih sestankov, ampak so povezave glede števila potrebnih sestankov izključno vezane na najemanje zunanjih strokovnih sodelavcev. Število sestankov je zaradi najemanja zunanjih sodelavcev večje, saj je potrebnega več medsebojnega usklajevanja glede na naročnikove zahteve in želje. Večje število sestankov zmanjša učinkovitost naročila, saj je potrebnega več časa, ki ga strokovni tim nameni sestankom, kjer potekajo dogovori o dejanskih željah in zahtevah naročnika. V primeru, da bi bil strokovni tim sestavljen iz sodelavcev različnega strokovnega profila, med katerimi bi bil tudi poznavalec javnih naročil, dodatni sestanki zaradi najemanja zunanjih sodelavcev in pojasnila ne bi bili potrebni.

Tabela 5: Korelacijska analiza ankete

Analiza korelacije		**Zunanji strokovni sodelavec**
Število sestankov	Pearson Correlation	,643**
	Sig. (2-tailed)	,003
	N (število odgovorov)	19

Povezanost pa lahko preverjam tudi posredno na podlagi odgovorov pridobljenih s pomočjo ankete. Kar 80 % vseh anketiranih se strinja s trditvijo, da na kakovostno oziroma uspešno

izvedbo javnega razpisa vpliva sestava tima. Prav tako pa po mnenju 63 % anketiranih na uspešno javno naročilo vpliva tudi cena glede na kakovost.

Odgovori intervjujev pa kažejo, da sestava time ne vpliva na uspešno javno naročilo, saj je zakonodaja tista, ki ne omogoča nakupa kakovostnih živil po nizkih cenah, saj je za izbor ponudnika merilo ekonomsko najugodnejša ponudba, pri kateri naročniki običajno izberejo najnižjo ceno.

Po mnenju intervjuvanih tega zakonodaja ne dopušča, torej morajo naročniki z javnim razpisom izbrati ponudnika, ki ponuja najboljšo manj kakovostno hrano po najugodnejši ceni. Na podlagi ugotovitev sklepam, da so anketirani takšnega mnenja zato, ker zakonodaja ne dopušča, da bi v razpisno dokumentacijo zapisali izdelek dotičnega ponudnika oziroma proizvajalca, ampak živila kupujejo na podlagi specifikacij in opisov živil, čeprav so skozi izkušnje spoznali, katera živila so kakovostna in kateri ponudniki ponujajo izdelke na kakovostni ravni, ki si jo želijo. Veliko ponudnikov v želji, da bi bili izbrani kot najugodnejši ponudniki, te specifikacije in opise prilagodijo naročniku. Kasneje, pri izvrševanju pogodbe, ko se naročnik sreča z dobavljenimi živili, pa se pokaže prava kakovost živil. Seveda ob pogoju, da pripravijo kakovostno razpisno dokumentacijo, ki jim omogoča tak nakup. Sama priprava kakovostne dokumentacije pa je odvisna od sestave tima, ki pripravlja javno naročilo.

Ker pa naročniki po vsakem javnem naročilu podpišejo pogodbo z najugodnejšim ponudnikom glede na dopustne razmere, lahko rečemo, da je vsako naročilo uspešno, saj je kriterij uspešnega javnega naročila sam podpis pogodbe. Kaj pa se zgodi po podpisu pogodbe, v času izvrševanja pogodbe, pa je povsem nova zgodba. Če pa bi uspešnost javnega naročila živil merili z nakupom kakovostnih živil po nizki ceni, pa bi bili javni razpisi živil neuspešni. Ampak glede na to, da smo kot merilo uspešnega javnega naročila vzeli podpis same pogodbe, lahko rečemo, da so javni razpisi živil uspešni.

Pri hipotezi 1, ki govori, da sestava tima za izvedbo javnega naročila vpliva na učinkovito izvedbo in uspešnost naročila, ugotavljam, da ne gre za povezanost med spremenljivkami, zato postavljeno hipotezo zavrnem.

Namreč glede na dobljene rezultate korelacije intervjujev ugotavljam, da gre za statistično povezavo med strokovno usposobljenostjo, številom sestankov in pa časom trajanja celotnega procesa, ne morem pa reči, da je nižja usposobljenost povezana z večjim številom potrebnih sestankov in obratno. Na podlagi korelacijske analize ankete pa celo vidim, da je število sestankov povezano samo z najemanjem zunanjih izvajalcev, da je število sestankov višje v primerih, ko šole najemajo zunanje strokovne sodelavce in da ne gre za povezanost med strokovno usposobljenostjo in številom sestankov. Prav tako pa strokovna usposobljenost ni povezana s samo uspešnostjo naročila, saj podpis pogodbe in nakup kakovostnih živil po nizki ceni, nista povezana s samo strokovno usposobljenostjo, ampak

do tega pride ne glede na to, kdo izvaja samo javno naročilo. Je pa res, da če bi bili na šolah zaposleni tudi pravniki ali ekonomisti, in bi se prav ti ukvarjali z javnimi naročili živil oziroma bi bili del strokovnega tima, bi se celotni čas izvedbe verjetno skrajšal, število potrebnih sestankov pa zmanjšalo.

H2: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki predolgi.

Ponovno poudarjam, da sem anketo izvajala v času, ko je bil v veljavi še Zakon o javnem naročanju – ZJN-2, zato so pridobljeni odgovori vezani na v tistem trenutku veljavno zakonodajo. Vendar pa pri členih, določbah zakonodaje, ki so bila uporabljena v vprašalniku, z uveljavitvijo ZJN-3, vsebinskih sprememb ni bilo. Spremenilo se je le oštevilčenje. Prav tako sem za preverjanje hipoteze uporabila dobljene informacije iz intervjujev, ki sem jih opravila po slabem odzivu šol na anketna vprašanja.

Za preverjanje hipotez H2 in H3 sem z anketnimi vprašanji in intervjuji skušala pridobiti čim več informacij o samem postopku javnega naročanja živil, ki jih šole izvajajo na podlagi veljavne zakonodaje. Z vprašanji sem iskala odgovore o aktivnostih, ki jih izvajajo v samem procesu, ali jim zakonodaja s svojimi določili omogoča naročilo takšnih živil, kot si jih sami želijo ter informacije o težavah, s katerimi se srečujejo med samim procesom zaradi veljavne zakonodaje.

Na vprašanje o tem, točno kateri členi v zakonu jih motijo, je večina vprašanih govorila vsebinsko o členih, saj samega oštevilčenja členov v zakonu ne poznajo. Moti jih sam postopek javnega naročanja, izbira ponudnika glede na najnižjo ceno, da ne smejo zahtevati samo slovenskih živil, živil točno določenega proizvajalca, da GSO živila niso prepovedana in določba izračuna za eko živila. Eno izmed vprašanih pa motita točno določena člena oziroma obvezni in neobvezni del 75. in 76. člena ZJN-3, saj onemogočata prijavo ponudnikov, ki so po njenem mnenju dobri, pa vendar ne izpolnjujejo vseh zakonskih zahtev in tako ne morejo sodelovati na javnem razpisu.

Podatki pridobljeni na osnovi intervjuja kažejo, da so zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, postopki predolgi, kar so potrdili prav vsi vprašani. Tako lahko rečem, da zakonodaja vpliva na učinkovitost, saj so zaradi nje postopki javnega naročanja predolgi.

Ponudniki lahko vplivajo na izvedbo javnega naročila s tem, da predložijo naročniku ponudbo, ki ne ustreza naročnikovi ocenjeni vrednosti za posamezna živila, torej, da je cena za živila v javnem naročilu višja, kot pa je cena enakega proizvoda na prostem trgu ali pa ponudijo živila, ki ne ustrezajo zahtevam naročnika in zato mora naročnik ponudnika izločiti iz nadaljnjega ocenjevanja in postopka javnega naročila. Ponudnika pa naročnik lahko izloči tudi na podlagi neizpolnjevanja formalnih razlogov, kot so podatki iz uradnih evidenc (kazenska in davčna evidenca RS), na podlagi katerih ponudniki ne izpolnjujejo pogojev za sodelovanje v postopku javnega naročila.

Po drugi strani pa ponudniki, ki izpolnjujejo vse pogoje, ki jih naročnik zahteva, ter niso izbrani, lahko vplivajo na čas izvedbe javnega naročila s tem, da naročniku dokazujejo, da ni pripravil ustrezne razpisne dokumentacije ter lahko vložijo pritožbo na samo razpisno dokumentacijo, od naročnika lahko zahtevajo dodatno in bolj podrobno obrazložitev njegove odločitve na podlagi česa je izbral najugodnejšega ponudnika s katerim bo sklenil pogodbo o dobavi, še največkrat pa ponudniki prihajajo na vpogled v ponudbo izbranega ponudnika in želijo preveriti pravilnosti ali nepravilnosti naročnikove odločitve o izboru. Na ta način lahko ponudniki vplivajo na učinkovitost procesa, saj z ravnanji podaljšujejo celoten čas izvedbe procesa.

Sledeče vprašanje se je nanašalo na načine ravnanja neizbranih ponudnikov, s katerimi ovirajo zaključek javnega naročila in s tem daljšajo čas do podpisa pogodbe z izbranim ponudnikom.

Frekvenčna analiza je podala sledeče rezultate:

- ponudniki vlagajo revizijske zahtevke (pritožbe) na razpisno dokumentacijo: 2 anketirana,
- ponudniki vlagajo zahteve za dodatno obrazložitev: 9 anketiranih in 2 intervjuvana,
- ponudniki prihajajo na vpogled v ponudbo izbranega ponudnika: 6 anketiranih in 2 intervjuvana,
- postavljanje dodatnih vprašanj: 3 intervjuvani ter
- sprememba razpisne dokumentacije: 3 intervjuvani.

Kar nekaj anketiranih in intervjuvanih pa je odgovorilo, da se jim ne dogajajo zgoraj omenjena ravnanja, da se ne soočajo s problemi, ko bi ponudniki ovirali zaključek samega procesa, eden izmed intervjuvanih pa je celo dejal, da se ne soočajo z omenjenimi ravnanji ponudnikov, saj so vsi ponudniki tudi podpisniki pogodbe v svojem sklopu, ker imajo možnost skleniti okvirni sporazum s petimi ponudniki.

Naročnik lahko v nekaterih primerih pride v situacijo, ko izbrani ponudnik z njim za določene artikle oziroma živila ne podpiše pogodbe in od nje odstopi pred podpisom. Vzrok za takšno situacijo je največkrat razmerje med ponudnikom in njegovim dobaviteljem in na katerega naročnik nima vpliva. Ponudnik v določenem trenutku naročniku ponudi določeno živilo po ceni iz ponudbe, po podpisu pogodbe pa zaradi določenega pretečenega časa teh artiklov po tej ceni ne more več dobaviti iz razloga sprememb cene na trgu ali zaradi razmerja med njim in njegovim dobaviteljem in v tem primeru ponudnik želi odstopiti od naročila še pred podpisom pogodbe.

V nadaljevanju predstavljam še primer, ko izbrani dobavitelj pri dobavi živil na podlagi izvedenega javnega naročila vpliva na izvedbo pogodbe in na kakšen način. Rezultati so sledeči:

- ponudnik zamuja pri dobavi naročenih živil oziroma izdelkov (to so navedli 4 anketirani),
- ponudnik po sklenitvi pogodbe izdelke zamenja z drugimi (14 anketiranih),
- ponudnik po podpisu pogodbe zahteva spremembo cen, ki jih je ponudil v svoji ponudbi in na podlagi katere je bil izbran (4 anketirani),
- ponudnik trdi, da sadja, ki ga je ponudil v sklopu javnih naročil, ni na tržišču, čeprav ga drugi dobavitelji imajo (1 anketiran) in
- da ponudnik po podpisu pogodbe od nje odstopi ne navaja nihče.

Ponudniki pred sklenitvijo pogodbe naročniku ponujajo kakovostna živila po ugodni ceni iz razlogov, ki naročniku niso poznana. Ponudniki lahko taktizirajo ali imajo določene ugodne ponudbe svojih dobaviteljev in jih vnesejo v svoje ponudbe brez zagotovila, da bodo te ponujene cene veljale za čas trajanja pogodbe z naročnikom. Podobno se dogaja v primeru zamenjave artiklov, ki so največkrat vzrok, da ponudnik ponujenih artiklov s katerimi je »sodeloval« pri oddaji ponudbe ne more več dobavljati oziroma jih ne more dobavljati po ceni, ki jo je ponudil pri oddaji ponudbe. Slabo pripravljena razpisna dokumentacija naročnika vpliva na čas izvedbe javnega naročila, saj mora naročnik v takem primeru razpisno dokumentacijo popravljati ali dopolnjevati in posledično naročnika pripelje tudi v situacijo, da mora svoj prvotno določen rok za oddajo ponudb podaljšati.

Na vprašanje o pogostosti ravnanj ponudnikov, ki vplivajo na čas izvedbe javnega naročila, se je 12 anketiranih opredelilo, da se ravnanja pojavljajo redko, 4 anketirani so dejali, da se jim takšna ravnanja ne pojavljajo, 1 anketiran je mnenja, da do takih ravnanj ne pride nikoli. 3 anketirani pa na vprašanje niso odgovorili.

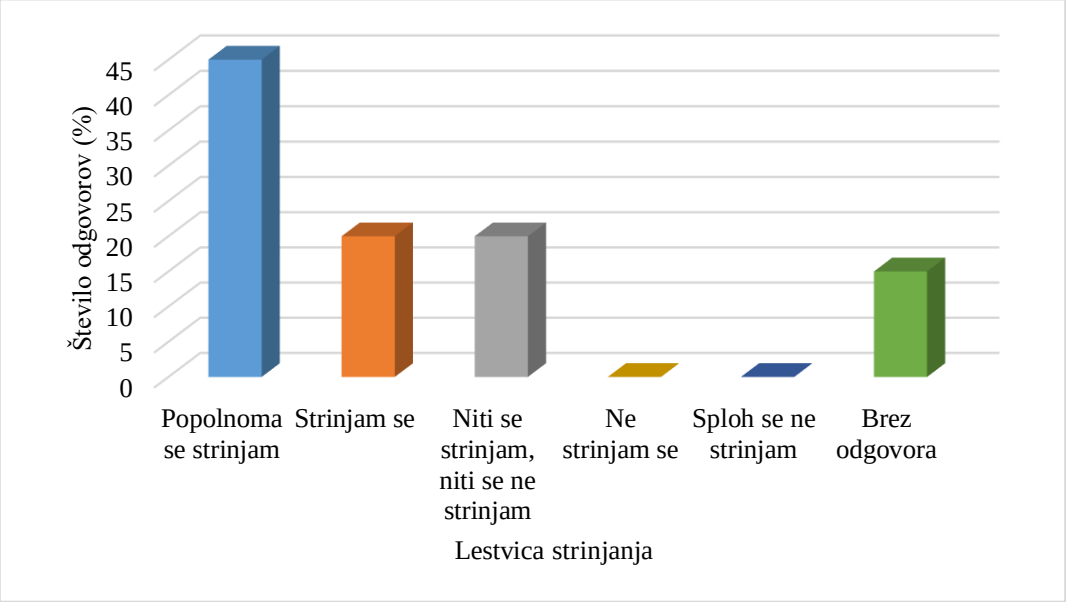
Ravnanja ponudnikov, ki bi vplivala na čas ali samo izvedbo javnega naročila, so odvisna od ravnanja naročnika. V kolikor naročnik pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo, ki odslikava njegove dejanske potrebe, potem do ravnanj ponudnikov ne pride oziroma pride zelo poredko. V obratnem primeru pa ob slabo pripravljeni razpisni dokumentaciji do ravnanj ponudnikov prihaja pogosteje ter s tem do podaljšanja časa izvedbe javnega naročila.

O ravnanju ponudnikov v smislu podkupovanja nisem seznanjena, saj prav nihče tega ne navaja, niti v smislu namiga, ki bi me pripeljal v takšno prepričanje, tako da predvidevam, da se v šolstvu takšna ravnanja ne pojavljajo. Oziroma prepričana sem, da četudi bi se kaj takega le dogajalo, strokovni delavci o tem ne bi govorili, saj še na osnovna vprašanja o sami izvedbi naročila niso odgovarjali, kaj šele da bi govorili o temi, korupciji, ki je še bolj občutljiva tema kot pa je samo javno naročanje. Tako lahko rečem, da korupcija ne vpliva na učinkovitost ali uspešnost javnih naročil živil v osnovnih šolah.

Z anketo sem želela ugotoviti, ali po mnenju anketiranih slabo pripravljena razpisna dokumentacija vpliva na izvedbo javnega naročila ter s tem spodbudi ravnanja ponudnikov, ki vplivajo na čas izvedbe naročila. Slika 25 prikazuje, da je strinjanje s trditvijo izkazalo 65

% vprašanih, 20 % se niti strinja, niti se ne strinja s trditvijo in 15 % anketiranih na postavljeno vprašanje ni podalo odgovora. Povprečna vrednost odgovorov je 1,71, s standardnim odklonom 0,73.

Slika 25: Vpliv slabo pripravljene razpisne dokumentacije



Na vprašanje o tem, ali se ponudniki poslužujejo zavlačevanja izbire najugodnejšega ponudnika iz tehtnih razlogov ali zgolj iz razloga zavlačevanja (prihajanje v vpogled ponudb drugih ponudnikov) trajanja izvedbe javnega naročila, so anketirani podali odgovore, da zavlačujejo iz tehtnih razlogov, med katere štejemo postavljanje dodatnih vprašanj, zahteve po obrazložitvi, zahteve po prilagoditvi razpisne dokumentacije po željah ponudnika, zaradi slabo pripravljenih tehničnih specifikacij, opisov živil oziroma tehničnih pomanjkljivosti same razpisne dokumentacije, kar je odgovorilo 8 anketiranih, 6 anketiranih je odgovorilo da zavlačujejo trajanje izvedbe javnega naročila, 6 jih pa ni odgovorilo na vprašanje.

Ponudniki naročnikovo izvedbo javnega naročila zavlačujejo iz različnih razlogov. Poleg tehtnih razlogov pa se včasih ponudniki med seboj dobro poznajo, poznajo situacijo na trgu ter tudi artikle, ki jih konkurenčni ponudniki ponujajo. Iz postavljenih tehničnih zahtev določeni ponudniki lahko razberejo, kaj izbrani ponudniki ponujajo ter temu primerno ugovarjajo pri naročniku na podlagi možnosti, ki jim jo ponuja zakonodaja na področju javnih naročil.

Postavljeno hipotezo 2 na podlagi vseh pridobljenih odgovorov potrdim.

H3: Zaradi zakonodaje, ki ureja področje javnih naročil, so postopki manj uspešni.

Anketirani pritrjujejo, da na izvedbo javnega naročila vpliva trenutno veljavna slovenska zakonodaja in sicer v 50 %. Prav tako so mnenja, da veljavna zakonodaja narekuje, kako

mora potekati proces, da omogoča izločitev lokalnih dobaviteljev ter da vsebuje preveč omejitev za samo javno naročanje. Eden izmed anketiranih je celo zapisal, da se kakovost živil zelo težko zapiše na papir, da je najpomembnejši nadzor kakovosti šele pri izvršenih dobavah, ko vidijo, kaj je dobavitelj pripeljal. In da je to velik razlog, da je izvedba javnih naročil živil zapletena, da je veliko dokumentacije, veliko lokalnih dobaviteljev se v zakone in dokumentacijo ne poglobi in se na javna naročila zaradi tega ne prijavljajo. Občasno jim pomagajo izvajalci javnih naročil, ki njihova živila uvrstijo v sklope, ki jih izločajo (do 20 % ali do 80.000 EUR od vrednosti javnega naročila brez DDV), da sploh lahko z lokalnimi dobavitelji sodelujejo. Rezultati intervjuja pa so celo pokazali, da se s tem strinja kar 88 % vprašanih (Tabela 6). Kar vsi pa se strinjajo s trditvijo, da po postopki javnega naročanja živil zaradi zakonodaje predolgi.

Tabela 6: Vpliv zakonodaje na javna naročila živil

Vpliv zakonodaje	Število odgovorov (%)
Strinjanje na podlagi rezultatov intervjujev	88,0
Strinjanje na podlagi rezultatov ankete	50,0

Zakonodaja naročnikom – šolam nalaga, da morajo pred izvedbo javnega naročila izvesti določene postopke, ki so potrebni za izvedbo javnega naročila. Pred izvedbo novega javnega naročila morajo oceniti okvirno vrednost javnega naročila, kar najlažje storijo na podlagi pričakovanih stroškov javnega naročila oziroma razpoložljivih sredstev posamezne šole in analize preteklega javnega naročila za enak predmet. Vse to storijo s pomočjo strokovnega tima oziroma strokovne komisije, ki jo imenujejo ob izvedbi javnega naročila.

Odgovori na anketna vprašanja potrjujejo, da se šole strinjajo, da analiza predhodnega javnega naročila vpliva na kakovostno izvedbo javnega naročila in sicer v 78 %. Prav tako se šole oziroma strokovni delavci, ki se ukvarjajo z javnim naročilom živil, strinjajo, da se s kakovostno izdelavo analize stanja na trgu ter na podlagi pridobljenih podatkov skrajša čas izvedbe novega javnega naročila ter čas celotne izvedbe procesa javnega naročanja. Poleg tega pa je šolam pomemben tudi okvir finančnih sredstev za javna naročila živil zaradi razpoložljivosti finančnih sredstev, s čimer se je strinjalo 85 % anketiranih.

Tako ZJN-2, kot tudi trenutno veljavni ZJN-3, naročnikom omogoča, da za izvedbo javnih naročil uporabijo izjemo, ki jim omogoča nakup živil pri lokalnih dobaviteljih po načelu kratkih verig. To določbo pozna 55 % šol oziroma naročnikov, prav tako pa je 55 % anketiranih odgovorilo, da se pri pripravi javnega naročila oziroma analizi trga osredotoči na lokalne dobavitelje, bližino, kakovost ter eko certifikate.

Anketirani pozitivno odgovarjajo tudi na to, da jim zakonodaja omogoča nakup živil pri lokalnih dobaviteljih in sicer se jih s to trditvijo strinja 40 %, popolnoma pa se strinja 20 % vprašanih. V povezavi z izvedbo javnega naročila živil so prav tako anketirani seznanjeni z

določbo, ki jim omogoča, da pri izvedbi razpisa uporabijo merila, ki so v shemah kakovosti in sicer to določbo pozna 60 % vprašanih.

Naročniki pri izvedbi javnega naročila uporabljajo oziroma so seznanjeni s Priročnikom z merili kakovosti za javno naročanje hrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Naveden pravilnik pri javnih naročilih uporablja 55 % vprašanih. En anketiran pa je zapisal, da Priročnika z merili kakovosti za javno naročanje hrane ne uporabljajo, ker so omejeni s ceno. Na vprašanje, ali bi pri procesu javnega naročanja potrebovali posebna določila v slovenski zakonodaji, kot je na primer Uredba o zelenem javnem naročanju, pa je pritrdilno odgovorilo 30 % vprašanih z odgovorom, da se popolnoma strinja, 35 % pa da se strinja s to trditvijo.

Zakonodaja, ki ureja področje javnih naročil, vpliva tako na učinkovitost, kot tudi na uspešnost, saj so zaradi nje postopki javnega naročanja predolgi, hkrati pa ne omogoča nakupa kakovostnih živil po nizki ceni, ki je eden izmed parametrov uspešnosti .

Postavljeno hipotezo 3 na podlagi vseh pridobljenih odgovorov potrdim.

3.3 Proces javnega naročila živil v šolah

Na podlagi dobljenih odgovorov na anketna vprašanja in intervjujev prikazujem proces javnega naročila živil, ki ga trenutno uporabljajo izvajalci na osnovnih šolah. Sam proces sem razdelila na tri faze:

- predrazpisno fazo,
- razpisno fazo in
- porazpisno fazo.

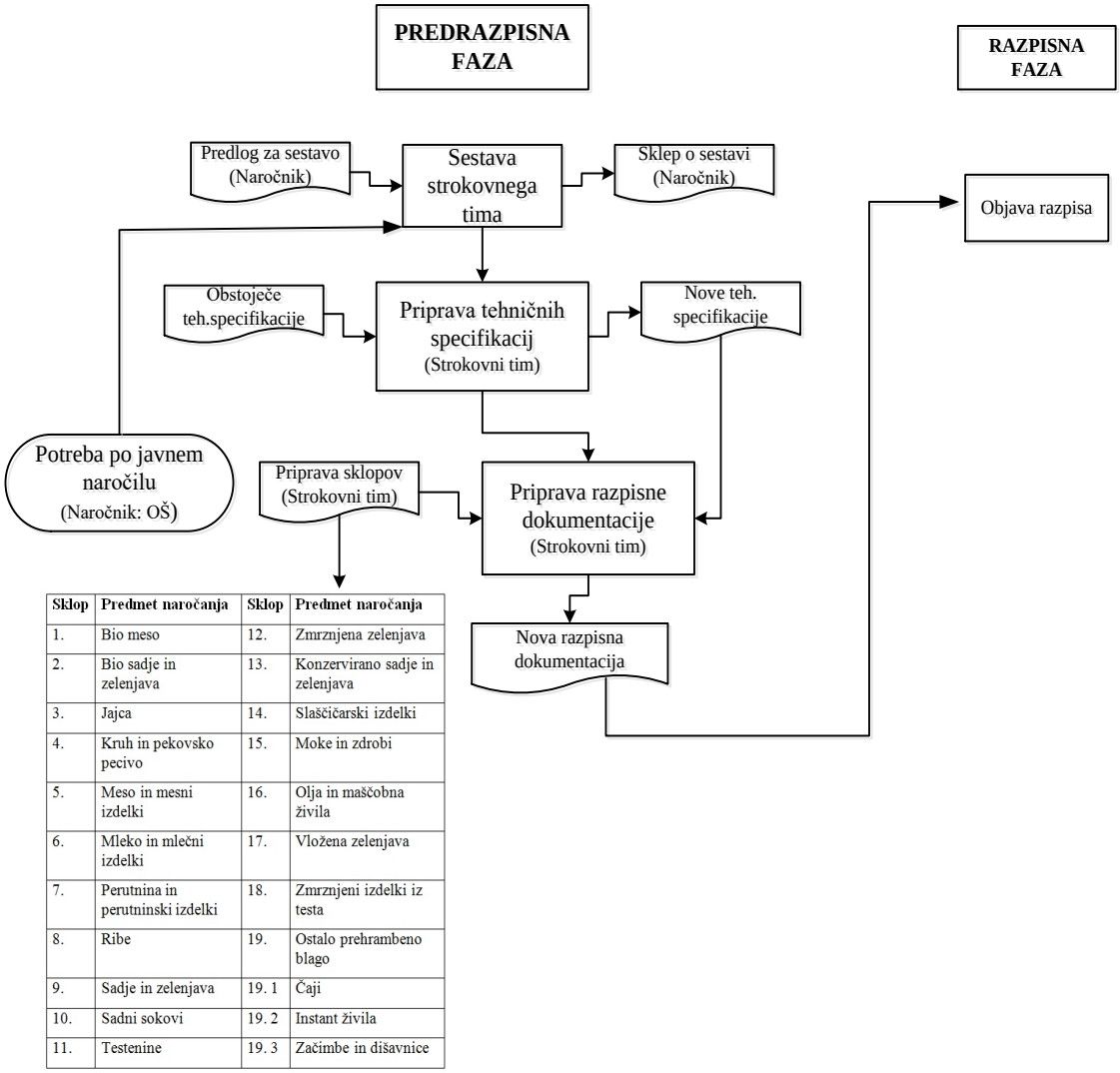
Ugotavljam, da anketirani in intervjuvani izvajajo omenjene faze v procesu javnih naročil živil. Vprašanja v raziskavi so se nanašala na izvajanje aktivnosti znotraj posameznih faz, v raziskovanje samih aktivnosti pa se nisem poglobila, tako da podatkov o načinih izvajanja, o morebitnih težavah s katerimi se soočajo, in podobno, nimam. Zato na tem mestu moje ugotovitve, ki sem jih predstavila po fazah, predstavljajo zgolj aktivnosti anketiranih in intervjuvanih.

Naročniki pred začetkom postopka izvedbe javnega naročila najprej potrebujejo potrebo po izvedbi javnega naročila. Potreba po izvedbi javnega naročila pa je konkretna potreba po nakupu določenih živil iz razloga, da jih do sedaj še niso potrebovali ali pa se veljavne pogodbe z dobavitelji živil iztekajo in potrebujejo sklenitev novih pogodb za določeno časovno obdobje z obstoječimi ali novimi dobavitelji živil.

Naročnik v **predrazpisni fazi** imenuje strokovni tim, ki izvaja postopek javnega naročila in izvede aktivnosti, ki so predstavljene v Sliki 26. Strokovni tim je sestavljen iz različnih

izobrazbenih profilov zaposlenih sodelavcev, ki sledi cilju, da pripravi razpisno dokumentacijo, ki bo zagotovila najbolj optimalno zagotovitev potreb naročnika po nakupu živil preko izvedbe javnega naročila. Strokovni tim najprej izvede raziskavo oziroma ugotovi potrebe šole po vrsti, količini ter kakovosti živil, ki jih potrebujejo. Na podlagi teh ugotovitev strokovni tim okvirno določi ocenjeno vrednost javnega naročila.

Slika 26: Obstoječi proces javnega naročanja predrazpisna faza



Sklop	Predmet naročanja	Sklop	Predmet naročanja
1.	Bio meso	12.	Zmrznjena zelenjava
2.	Bio sadje in zelenjava	13.	Konzervirano sadje in zelenjava
3.	Jajca	14.	Slaščičarski izdelki
4.	Kruh in pekovsko pecivo	15.	Moke in zdrobi
5.	Meso in mesni izdelki	16.	Olja in maščobna živila
6.	Mleko in mlečni izdelki	17.	Vložena zelenjava
7.	Perutnina in perutninski izdelki	18.	Zmrznjeni izdelki iz testa
8.	Ribe	19.	Ostalo prehrambeno blago
9.	Sadje in zelenjava	19. 1	Čaji
10.	Sadni sokovi	19. 2	Instant živila
11.	Testenine	19. 3	Začimbe in dišavnice

Ocenjena vrednost javnega naročila je pomembna zaradi izbire same vrste postopka javnega naročila, omogoča projekcijo stroškov, ki jih bo z izvedbo javnega naročila imela šola ter ugotovi, ali ima šola dovolj zagotovljenih finančnih sredstev za izvedbo samega javnega naročila. Šole sredstva za svoje delovanje pridobivajo v večini posredno iz državnega proračuna RS, zato morajo za svoje delovanje pridobljena sredstva razdeliti tako, da lahko pokrijejo vse svoje izdatke za nemoteno delovanje.

Eden izmed pomembnih odlivov v njihovem finančnem načrtu je tudi izdatek za prehrano otrok v času izvajanja izobraževalnega procesa. Šole na podlagi števila vpisanih otrok,

zakonskih določb o prehrani otrok v šoli ter glede na količino hrane, ki je namenjena obrokom enega otroka v času poteka šolanja, določi okvirno vrednost za to namenjenih finančnih sredstev. Zato je pri izvedbi naročila potrebno upoštevati okvirno finančno vrednost in kupiti živila, ki so primerna, kakovostna ter so v cenovni omejitvi posamezne šole. Po izvedeni začetni analizi potreb, strokovni tim pristopi k pripravi tehničnih specifikacij in zahtev, ki so pomembne za izvedbo javnega naročila.

V tehničnih specifikacijah in zahtevah naročnikov oziroma anketiranih so navedene zahteve artiklov, ki jih bodo preko izvedenega javnega naročila kupovali. Navedeno je vse, kar mora izpolnjevati posamezen artikel oziroma živila ali skupina živil, ki jih morajo ponudniki ponuditi.

Na podlagi odgovorov vprašani za osnovo oziroma izhodišče vzamejo predhodne tehnične specifikacije in zahteve, ki so jih uporabili v predhodnem razpisu, ki jih dopolnijo ali popravijo s tem, da jih prilagodijo glede na svoje trenutne potrebe ter morebitne spremembe v določenih zahtevah, ki jih določa zakonodaja na področju živil.

Po popravljenih in pripravljenih tehničnih specifikacijah strokovni tim le te vnese v razpisno dokumentacijo, ki zajema tudi splošne pogoje sodelovanja ponudnikov, ki jih predpisuje zakon in posebna določila razpisne dokumentacije, ki jih zahteva naročnik, pripravi se osnutek pogodbe, ki jo bo naročnik podpisal z izbranimi ponudniki ali ponudnikom, morebiti določi izjeme, v kolikor bo kupoval določene izdelke pri lokalnih dobaviteljih in podobno.

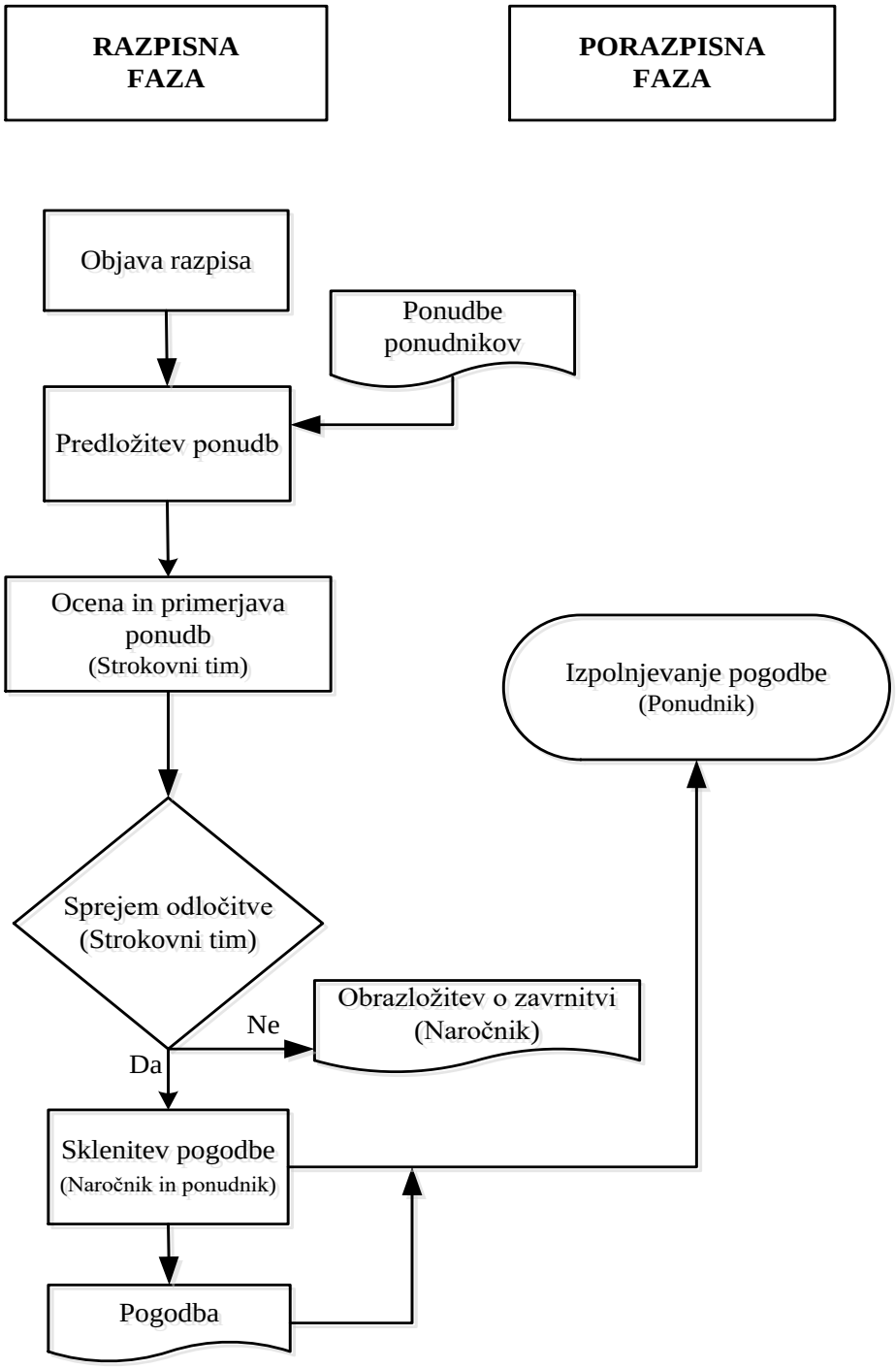
Tudi v tej fazi naročniki oziroma anketirani za osnovno uporabijo predhodno razpisno dokumentacijo, ki jo v primeru sprememb določenih pogojev, ki jih predpisuje zakonodajalec ali morebiti glede na njihove želje in potrebe, spremeni v delu, ki se na to nanaša. Po izvedbi vsega naštetega je razpisna dokumentacija pripravljena za objavo na portalu javnih naročil in je javno dostopna vsem zainteresiranim ponudnikom.

V **razpisni fazi**, ki se začne z objavo razpisne dokumentacije na portalu javnih naročil, lahko ponudniki postavljajo vprašanja naročniku, na katere mora naročnik tudi odgovoriti v zato predpisanem roku. Slika 27 prikazuje obstoječi proces javnega naročanja glede na razpisno in porazpisno fazo.

Ponudniki v razpisni fazi v roku, ki je določen, predložijo svoje ponudbe, naročnik izvede odpiranje ponudb ter v določenem roku ponudbe pregleda in oceni. Na podlagi pregledanih in ocenjenih ponudb s strani strokovnega tima, naročnik sprejme odločitev na podlagi meril, ki jih je določil v razpisni dokumentaciji ter izbere najugodnejšo ponudbo. Ponudniki po prejemu odločitve na podlagi meril s strani naročnika, lahko v določenem roku, ki mora preteči do pravnomočnosti odločitve, vlagajo zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve glede izbora najugodnejšega ponudnika oziroma zavrnitve neizbranih ponudnikov, prihajajo na vpogled v ponudbe ostalih ponudnikov, ki so sodelovali pri javnem naročilu ter vložijo

tudi morebitno pritožbo na odločitev naročnika glede izbora najugodnejšega ponudnika oziroma zavrnitve neizbranega ponudnika ali ponudnikov.

Slika 27: Obstoječi proces javnega naročanja razpisna in porazpisna faza



Po preteku določenega roka, ki je določen z zakonom, odločitev postane pravnomočna in nanjo ni več mogoča pritožba v postopku javnega naročanja. Po pravnomočnosti odločitve naročnik z izbranim ponudnikom ali ponudniki podpiše pogodbo, ki jo je kot osnutek pripravil v razpisni dokumentaciji javnega naročila.

Po podpisu pogodbe s ponudniki se začne izvajati **porazpisna faza**, ki pomeni izvedbo konkretne pogodbe, na podlagi katere ponudniki dobavljajo naročeno blago naročniku pod pogoji iz izvedenega javnega naročila.

Na podlagi podatkov raziskave ugotavljam, da vprašani poznajo faze, ki jih potrebujejo za izvedbo javnega naročila in da opravljajo potrebne aktivnosti, razen nekaterih, ki navajajo, da zaradi pomanjkanja časa ne izvedejo analize trga ali pa analize predhodnega javnega naročila za isti predmet naročila.

Na podlagi razpisne dokumentacije pridobijo ponudbe ponudnikov, ki ne odsevajo njihovih dejanskih potreb ali pa ne zmorejo sprejeti pravilne in objektivne odločitve. Vzrok za težave z ravnanji ponudnikov je slabo pripravljena razpisna dokumentacija, ki je posledica neizvedbe analize trga in zadnjega javnega naročila ter ne dovolj visoke ravni strokovnega znanja iz področja javnih naročil in same povezave področja javnih naročil s samimi tehničnimi zahtevami vprašanih. Vsi si za cilj postavijo kakovostno in cenovno ugodna živila, kar pa ne znajo prenesti v samo razpisno dokumentacijo.

Po sami odločitvi o izbiri najugodnejšega ponudnika, pa ponovno ne znajo pravilno obrazložiti svoje odločitve, zato se ponovno srečajo z ravnanji ponudnikov, ko dodatno zahtevajo pojasnila o sami izbiri ponudnika ali pa prihajajo vpogled v ponudbo izbranega ponudnika.

Tako na podlagi odgovorov sklepam, da imajo vprašani težave v razpisni fazi, predvsem v času po objavi razpisne dokumentacije in kasneje še po sprejemu odločitve na podlagi le-te. Iz vsega navedenega izhaja, da je razpisna dokumentacija vprašanih pripravljena na način, ki njim ne omogoča pridobitve primerljivih ponudb.

3.4 Predlagan proces javnega naročila živil

Na podlagi raziskovanja in ugotovitev predlagam tudi spremenjen, izboljšan proces (Slika 28 in 29), za katerega menim, da je pravilen in optimalen za izvedbo javnega naročila živil. Izboljšave gredo izključno na račun kakovostno pripravljene razpisne dokumentacije, saj sem z raziskavo ugotovila le to pomanjkljivost. Da bi prišli do pomanjkljivost in napak znotraj aktivnosti, bi morala biti celotna anketa zastavljena povsem drugače.

Ko sem se odločala o temi magistrskega dela sem bila prepričana, da strokovni timi na šolah ne opravijo vseh potrebnih aktivnosti znotraj posameznih faz, zato so se vprašanja nanašala na same aktivnosti, ne pa o načinih izvajanja teh aktivnosti in o težavah s katerimi se srečujejo. Kasneje pa sem pri analizi ugotovila, da so dejansko v večini primerov seznanjeni z vsemi aktivnostmi, ki so potrebne za sam javni razpis, vendar vseh zaradi pomanjkanja časa ne izvajajo.

Pred začetkom postopka javnega naročila mora pri naročniku obstajati potreba po konkretnih živilih, ki jih bo na podlagi javnega naročila kupoval naročnik. Potreba pa je lahko odvisna od več dejavnikov, kot so konec obstoječe pogodbe s ponudnikom, potreba po novih živilih, dokup nekaterih živil in podobno.

Javno naročilo se prične s tem, da se imenuje strokovni tim, ki bi moral biti sestavljen iz posameznikov različne strokovne usposobljenosti. Strokovni tim bi moral biti sestavljen na način, da pokrije čim več področij, ki so del postopka javnega naročila. Vsi imenovani člani strokovnega tima bi morali v **predrazpisni fazi** izvesti analizo predhodnega razpisa, analizo trga ter pripraviti tehnične specifikacije ter razpisno dokumentacijo v delu, ki se nanaša na njihovo strokovno področje. Finančna sredstva pa mora naročnik - šola že predhodno zagotoviti v svojem finančnem načrtu, zato se strokovni tim z višino finančnih sredstev v tej fazi ne ukvarja, saj nanjo niti nima vpliva.

Kot sem že omenila, bi morali vsi člani strokovnega tima izvesti vse analize v predrazpisni fazi, kar pomeni, da bi vsak član strokovnega tima za svoje področje izvedel analizo predhodnega javnega naročila ter ugotovil pozitivne učinke predhodnega razpisa ter dobro prakso le-tega, na drugi strani pa bi moral ugotoviti tudi napake in negativne stvari ter za te stvari poiskati rešitve, da v prihodnjem javnem naročilu do teh napak ali težav ne bi prihajalo, ali poiskati način kako jih odpraviti.

Enako, kot v zvezi z analizo predhodnega naročila, bi morali člani strokovnega tima izvesti analizo raziskave trga, na podlagi katere bi prišli do podatkov o dostopnosti živil, morebitnih spremembah glede razpoložljivosti izdelka na trgu, velikosti pakiranj živil, kakovosti živil, oznak na živilih, lokalnih dobaviteljih ter možnosti uporabe kratkih verig pri izvedbi javnega naročila.

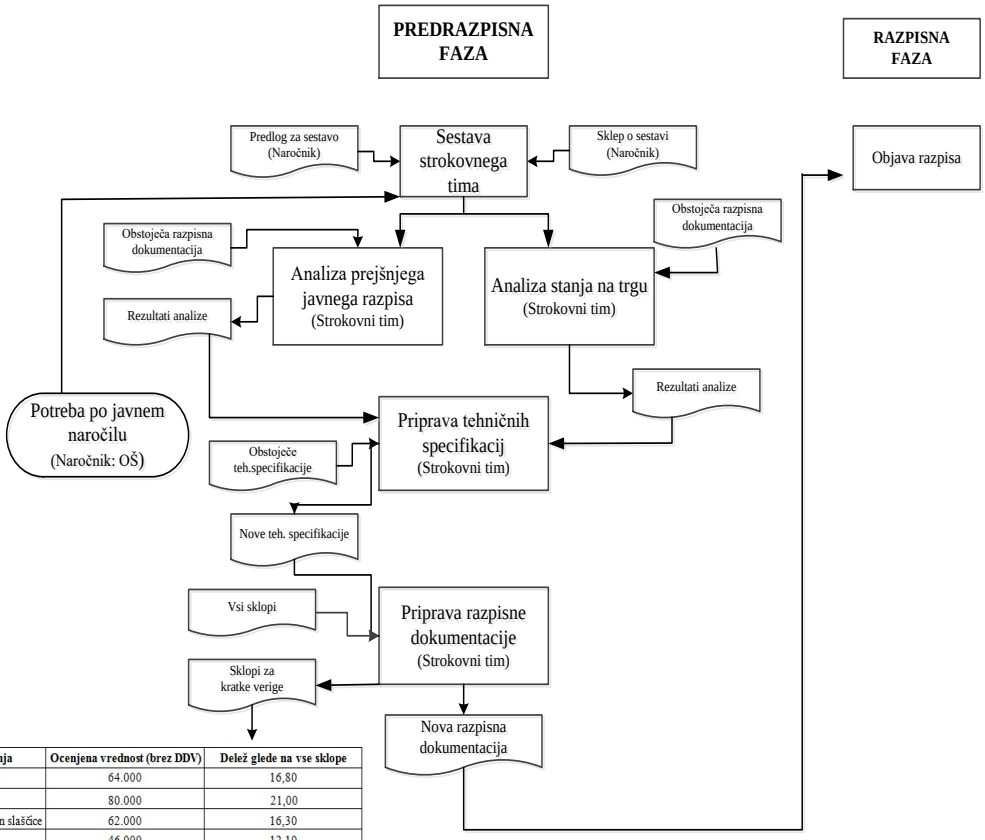
Naročniki oziroma strokovni tim lahko v tej fazi uporabijo možnost strokovnega dialoga, na podlagi katerega kontaktirajo dobavitelje in od njih pridobijo potrebne informacije glede predmeta javnega naročila. Na podlagi teh pridobljenih podatkov naročnik pridobi vpogled v aktualno stanje na trgu ter ga primerja s svojo analizo trga, kar mu omogoči pripravo kakovostnih razpisnih pogojev ter same razpisne dokumentacije.

Tehnične specifikacije morajo biti pripravljene tako, da upoštevajo načela javnega naročanja in naročnikove objektivne potrebe, da lahko na podlagi meril, ki jih določi, kakovostno in objektivno pregleda ter oceni prejete ponudbe. Tehnične specifikacije morajo omogočiti prijavo čim večjemu številu ponudnikov, ki bodo izpolnjevali njegove zahteve ter se izogibati diskriminatornosti in navedbi konkretnih artiklov in podobno.

Pomembno pri pripravi razpisne dokumentacije je tudi razdelitev javnega naročila na posamezne sklope. Razdelitev na posamezne sklope je primerna zato, da naročnik v enem sklopu združi podobne artikle v en sklop in te posamezne sklope potem odda enemu

ponudniku, ki mu jih bo dobavljal. V tem delu naročnik lahko uporabi izjemo v zakonu, da določen sklop v času trajanja pogodbe, odda lokalnim dobaviteljem po načelu kratkih verig in tako obide zakon, da v svoj asortiment živil vključi lokalno pridelano hrano. Slika 28 prikazuje predlagani proces javnega naročila glede na predrazpisno fazo.

Slika 28: Predlagan proces javnega naročila predrazpisna faza



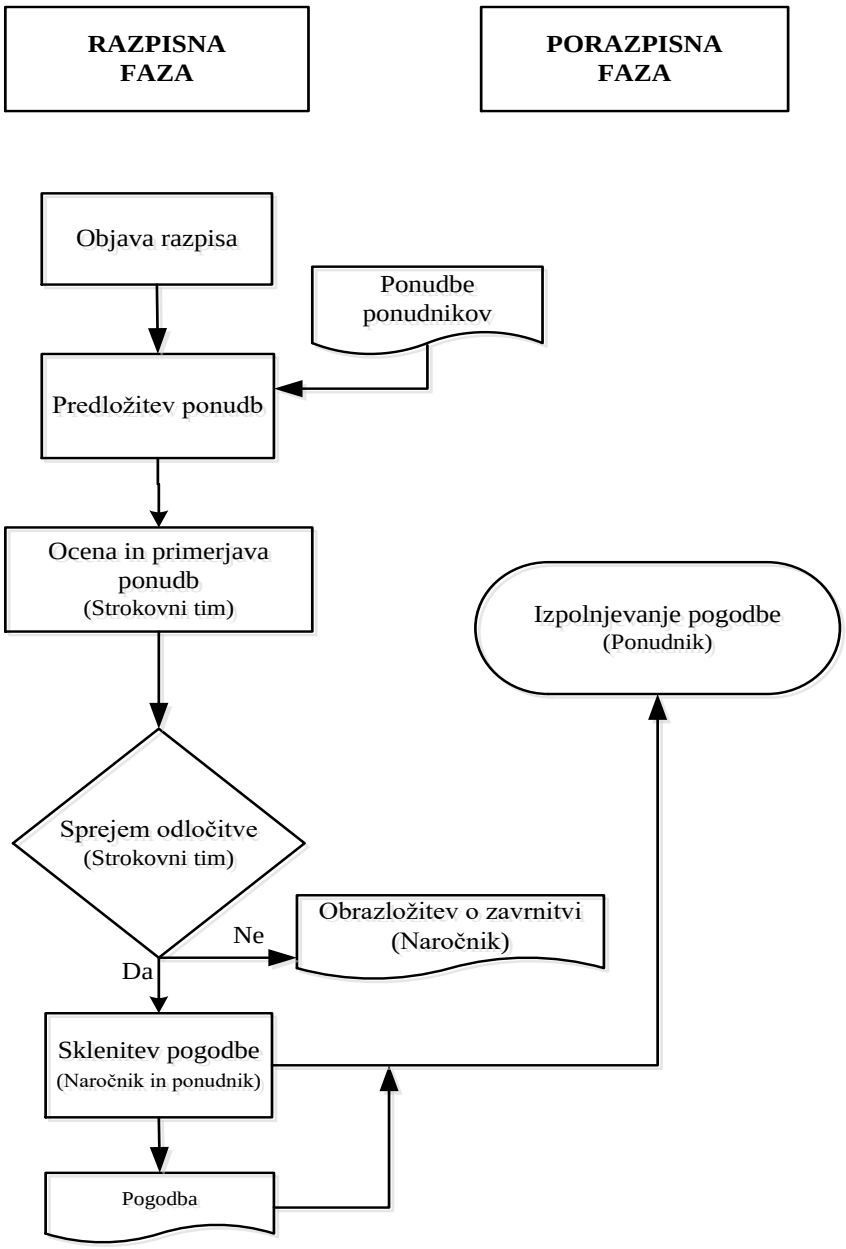
Sklop	Predmet naročanja	Ocenjena vrednost (brez DDV)	Delež glede na vse sklope
1	Mleko in mlečni izdelki	64.000	16,80
2	Meso in mesni izdelki	80.000	21,00
3	Kruh, pekovski izdelki in slaščice	62.000	16,30
4	Žita in mlevski izdelki	46.000	12,10
5	Jajca in jajčni izdelki	55.000	14,40
6	EKO mleko in mlečni izdelki	30.000	7,90
7	EKO sadje in zelenjava	38.000	9,90
8	EKO meso	6.000	1,60
	SKUPAJ	381.000	100,00
Sklop	**Predmet naročanja**	**Ocenjena vrednost (brez DDV)**	**Delež glede na vse sklope**
6	EKO mleko in mlečni izdelki	30.000	7,90
7	EKO sadje in zelenjava	38.000	9,90
8	EKO meso	6.000	1,60
	IZLOČENI SKLOPI	74.000	19,40

Naslednja pomembna zadeva pri razpisni dokumentaciji je merilo o izboru najugodnejšega ponudnika, ki mora biti tako, da je vezano na predmet javnega naročila in je lahko sestavljeno iz različnih pogojev, ki se vežejo na pogoje sodelovanja. Na ta način lahko naročnik poleg cene v merilo vključi tudi druge za njega pomembne parametre, na podlagi katerih bo izbral najugodnejšo ponudbo.

Slika 29 prikazuje predlagan proces javnega naročila glede na razpisno in porazpisno fazo. Naročnik bi moral v merilo obvezno vključiti tudi merilo za kakovost živil, kot npr., da bodo imeli prednost ponudniki, ki ponujajo ekološka živila, ki imajo za to izdano potrdilo za znak okolja tipa I, kar pomeni, da je pridelano na ekološki način. Naročniki bi lahko v merilo

vključil tudi to, da bodo imeli prednost pri ocenjevanju tisti artikli, ki so vključeni v določene sheme kakovosti, v katero se pod določenimi pogoji lahko vključijo proizvajalci živil. Nekatere sheme so npr. Zaščitena označba porekla, Zaščitena geografska označba, Zajamčena tradicionalna posebnost in Označba višje kakovosti.

Slika 29: Predlagan proces javnega naročila razpisna in porazpisna faza



S tem, ko vsak član strokovnega tima izvede svoj del analize ter pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo, potem se število sestankov lahko zmanjša na največ dva sestanka in sicer en sestanek ob nastanku potrebe po javnem naročilu ter sestanek pred objavo javnega naročila in zaključku predrazpisne faze, kjer je razpisna dokumentacija že pripravljena. Je res, da če bi vsi posamezniki tima opravljali določen del aktivnosti posamezne faze, bi v skupnem seštevku porabili več časa, kar bi lahko slabo vplivalo na učinkovitost. Vendar pa

bi bila poraba časa še vedno manjša, kot če bi vse aktivnosti opravljal en posameznik. Prav tako pa je v primeru, da določene aktivnosti opravlja posameznik, ki je strokovnjak na svojem področju, razpisna dokumentacija pripravljena bolj kakovostno, saj so posamezne aktivnosti, ki so potrebne za samo izvedbo razpisa, opravljene kakovostneje. In ker na šolah učinkovitosti ne merijo, da porabljen čas, število potrebnih sestankov in število članov strokovnega tima niso v ospredju, pa bi v ospredju morala biti kakovostno pripravljena razpisna dokumentacija, na podlagi kakovostno izvedenih posameznih aktivnosti.

Po objavi javnega naročila na portalu javnih naročil oziroma po objavi razpisne dokumentacije, proces vstopi v **razpisno fazo** in začne teči rok, v katerem lahko ponudniki oddajo svojo ponudbo. Pred oddajo imajo možnost postavljanja vprašanj naročniku na katere mora naročnik v rokih, določenih v zakonodaji, odgovoriti. V kolikor je razpisna dokumentacija kakovostno pripravljena in je, kot sem že omenila, vsak član strokovnega tima svoj del le-te pripravil na način, da je razumljiv, objektiven in kakovosten, potem ponudniki ne postavljajo dodatnih vprašanj naročniku. Tako se naročnik izogne odgovarjanju vprašanj, sestankom na katerih odgovarjajo na vprašanja in tako porabijo manj časa za izvedbo tega javnega naročila.

Po poteku roka za predložitev ponudb naročnik prejme ponudbe ter po odpiranju prejetih ponudb izvede pregled ter ocenjevanje na podlagi meril iz razpisne dokumentacije, izpolnjevanja pogojev ter tehničnih zahtev ponujenih artiklov. Strokovni tim si razdeli delo pri pregledovanju, kjer vsak član strokovnega tima pregleda svoj del, nato na podlagi teh ugotovitev sprejme skupno odločitev na podlagi meril iz razpisne dokumentacije ter tako izbere najugodnejšega ponudnika. Naročnik mora pregledati ponudbe na tak način, da ugotovi, ali ponudbe dejansko ustrezajo v vseh točkah zahtev, zato je pomembno, da vsak član strokovnega tima pregleda svoj del ponudbe.

Pomanjkljivost naročnikov je v tem, da pregledajo samo najugodnejšo ponudbo in jo ocenijo na podlagi cene in ne pregledajo ostalih ponudb ter jih primerjajo med seboj. Posledica tega je slaba obrazložitev odločitve naročnika, ki pa mora biti obrazložena z navedbo razlogov za izbor najugodnejšega ponudnika ter razlogi za zavrnitev ostalih sodelujočih ponudnikov, kar ima za posledico, da lahko naročnik v najkrajšem možnem času pridobi pravnomočno odločitev, na podlagi katere sklene pogodbo z izbranim dobaviteljem in preide v **porazpisno fazo**, ki pomeni izvajanje sklenjene pogodbe.

3.5 Pomembnost kakovostne izvedbe aktivnosti

Pri izvedbi javnega naročila so vse opisane predlagane aktivnost pomembne za pripravo kakovostne razpisne dokumentacije. Za sam postopek javnega naročila je pomembno, da se izoblikuje in imenuje strokovni tim, ki bi moral biti sestavljen na način, da pokrije čim več področij, ki so del postopka javnega naročila. Vključeni bi morali biti sodelavci iz področja kuhinje, področja sestave obrokov, sodelavec z ekonomsko ali/in pravno izobrazbo ter

sodelavec iz področja financ samega naročnika. S pravilno izbranim oziroma sestavljenim strokovnim timom lahko naročnik pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo, na podlagi katere pridobi primerljive ponudbe različnih ponudnikov, ki odražajo naročnikove objektivne potrebe po živilih.

Vse navedene analize, ki bi jih strokovni tim oziroma naročnik moral izvesti, so pomembne zato, da naročnik razpolaga z vsemi potrebnimi informacijami, ki mu pomagajo pri pripravi javnega naročila ter kasneje tudi pri sami izvedbi postopka javnega naročila. Na podlagi kakovostnih analiz in pridobljenih informacij naročnik pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo, ki je prilagojena razmeram na trgu in potrebam naročnika ter morebitnim ponudnikom ne dopušča poseganja v pripravljeno razpisno dokumentacijo. Kakovostno pripravljena razpisna dokumentacija s kakovostno analiziranimi informacijami pomeni, da ponudniki nimajo možnosti vplivanja na spremembe preko postavljanja vprašanj in zahtev naročniku. Pogoji za sodelovanje so jasni, zahteve naročnika so primerne stanju na trgu, merila pa so primerna za izbor najugodnejšega ponudnika na podlagi prejetih ponudb.

Na podlagi tako pripravljene razpisne dokumentacije strokovni tim lahko objektivno in kakovostno oceni prejete ponudbe in na podlagi navedenih meril izbere najugodnejšo ponudbo, ki jo na podlagi zahtev in meril primerno in jasno obrazloži ter s tem onemogoči podaljševanje časa, ko odločitev postane pravnomočna in s tem postopek javnega naročila zaključen. Odločitev naročnika mora biti obrazložena ter opremljena z navedbo razlogov za izbor najugodnejšega ponudnika ter tudi z razlogi za zavrnitev ostalih sodelujočih ponudnikov. S tem naročnik hitreje podpiše pogodbo z najugodnejšim ponudnikom in začne izvajati pogodbo.

3.6 Predlogi spremembe zakonodaje

V svojem magistrskem delu podajam tudi mnenje glede spremembe zakonodaje na področju izvajanja javnih naročil živil, ki bi omogočile lažjo izvedbo postopkov za nakup živil, predvsem pa bi omogočale nakup več kakovostnejše hrane iz lokalnega okolja. Na podlagi pridobljenih odgovorov sklepam, da šole, kot naročniki in zavezanci za javna naročila, področje javnih naročil poznajo premalo podrobno, da bi ga lahko sami kakovostno uporabljali in zato najemajo zunanje svetovalce, da jim pomagajo pri izvedbi javnih naročil. S tem se izognejo dodatnim izobraževanjem svojega kadra na tem področju, nimajo strahu, da bi bila javna naročila izpeljana napačno in jim zato posledično sama zakonodaja na tem področju ne predstavlja težav pri izvedbi javnih naročil. Z najemanjem zunanjih izvajalcev pa šola povečuje svoje stroške delovanja, kar vpliva na učinkovitost njenega poslovanja. Vseeno pa menim, da bi v prihodnje potrebovali določene spremembe na področju naročanja živil. Področje naročanja živil bi moralo biti podrobneje urejeno z aktom, ki bi imel veljavo podobno kot jo ima Uredba o zelenem javnem naročanju. Uredba sama zajema določene kriterije, ki jih morajo naročniki vključiti v razpisno dokumentacijo v del, ki se nanaša na

tehnične zahteve in merila, vendar se te določbe ne nanašajo na kakovost hrane kot predmeta javnega naročanja, pač pa na vrsto pridelave, vrsto embalaže, razne certifikate in podobno.

Za samo kakovost hrane, ki je primaren cilj šol pri nabavi hrane oziroma živil, pa ni posebnih določb v uredbi. Za vzgojno-izobraževalne zavode, kot naročnike za nakup živil, so bila s strani Vlade RS v letu 2013 sprejeta Priporočila za javno naročanje živil ter v sodelovanju z več ministrstvi pripravljen Priročnik z merili kakovosti za javno naročanje živil v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Oba dokumenta sama po sebi predstavljata le priporočila oziroma naročnikom olajšata pripravo razpisa za nakup živil, nimata pa veljave, kot jo ima Uredba o zelenem javnem naročanju. Iz tega razloga bi bilo potrebno zagotoviti podzakonski akt, ki bi imel na področju živil enako veljavo kot jo ima Uredba o zelenem javnem naročanju.

Na področju javnega naročanja živil je v 73. členu ZJN-3 določba, ki omogoča šolam uporabo izjeme za naročanje blaga in storitev glede na celoten predmet javnega naročila in jo šole uporabljajo za naročanje hrane pri lokalnih dobaviteljih po načelu kratkih verig. Vendar pa bi bilo v tej določbi smiselno povečati delež, ki omogoča nakup živil brez izvedbe javnega naročila, ki trenutno znaša 20 % vrednosti naročila živil, na vsaj 40 %. Na ta način bi lahko šole še lažje izvajale načelo kratkih verig in s tem kupovale več kakovostnejše hrane iz lokalnega okolja.

Poleg tega menim, da bi zakonodaja morala vsebovati določbo, kjer bi natančneje opredelili naročanje živil in sicer na način, ki bi vpeljal v zakonodajo podzakonske akte, ki bi določale kakovost živil. Po mojem mnenju je kakovost živil na dokaj nizki kakovostni ravni. Naročniki določijo kakovost hrane na podlagi opisa v tehničnih zahtevah, ki je splošen in širok z namenom nediskriminacije ponudnikov in zato velikokrat dobijo živila, ki so manj kakovostna od živil, ki bi jih lahko kupovali pri lokalnih dobaviteljih oziroma pri dobaviteljih, ki ponujajo kakovosten izdelek za primerno ceno. Če bi imeli podzakonski akt, ki bi določal minimalno kakovost, potem bi se tudi dobavitelji le-temu prilagodili v kolikor bi bil njihov interes, da sodelujejo v postopku javnega naročanja. V kolikor pa v samo zakonodajo ne bi posegali ter bi ostala enako urejena kot sedaj, pa predlagam, da bi javna naročila za šole izvajali njeni ustanovitelji, to so občine, ki imajo za to izobražen kader, sredstva za izobraževanje kadra ter že sami zase izvajajo javna naročila. Poleg tega občine lahko izvajajo javna naročila živil za vse svoje vzgojno-izobraževalne zavode, v kolikor jih imajo več in bi na ta način omogočili, da bi naročevali večje količine živil oziroma bi izvajali skupno javno naročanje živil v nekem okolišu. S tem bi dobili kakovostnejša živila za ugodnejšo ceno, kar bi omogočilo zavodom pripravo kakovostnejših obrokov. S tem se šole ne bi ukvarjale s samimi formalnimi postopki, pač pa bi zgolj izvajale sklenjene pogodbe na podlagi zaključenih skupnih postopkov ali postopkov, ki bi jih izvedle občine.

Menim tudi, da je z uveljavitvijo novega Zakona o javnem naročanju v smislu tega, da je edino merilo ekonomsko najugodnejša ponudba določitev meril bolj primerna, saj je

potrebno pri izboru poleg cene primerno upoštevati še nekatere druge okoliščine za izbor najugodnejšega ponudnika.

V tej luči pa vidim tudi možnost priprave določenih določil, ki bi jih lahko pripravilo ministrstvo ali drug organ ministrstva, ki ima nadzor nad živili, s čimer bi vsem naročnikom omogočal nabor določenih kakovostnih minimalnih zahtev, ki bi se jih lahko uporabilo pri izboru najugodnejšega ponudnika. V merilo bi sedaj poleg cene morali vključili tudi kakovost živil, ki bi jo ponudniki ponudili v postopku javnega naročila in bi na ta način lahko prišli do kakovostne hrane za primerno ceno.

SKLEP

Z javnimi naročili se v Sloveniji srečujejo vsi neposredni in posredni proračunski porabniki, ki jih uporabljajo za naročanje storitev, blaga in gradenj na splošnem in infrastrukturnem področju. Zakonodaja na področju javnih naročil se je spreminjala od začetkov leta 1992 do danes, ko je v veljavi zadnji Zakon o javnih naročilih – ZJN-3 (Ur. l. RS, št. 91/15). Nov zakon o javnih naročilih (ZJN-3), ki je v veljavi od 1. 4. 2016 dalje, je v enem zakonu združil prejšnji zakon o javnih naročilih – ZJN-2 ter Zakon o javnem naročanju na vodnem energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev - ZJNVETPS (Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 43/11, 72/11 – UPB1, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 90/14 – ZDU-1I in 91/15). Na področju javnih naročil je v veljavi tudi zakon, ki ureja področje varovanja pravic ponudnikov, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja zoper ravnanja naročnikov, ki se imenuje Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja – ZPVPJN (Ur. l. RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-1I).

V magistrskem delu sem obravnavala področje javnega naročanja živil v osnovnih šolah, ki jih štejemo med vzgojno-izobraževalne ustanove, ki so posredni proračunski porabniki, kar pomeni, da za svoje delovanje prejemajo denar iz državnega proračuna. Njihovi prihodki se večinoma namenjajo za njihovo lastno delovanje, za delovanje vzgoje in izobraževanja. S sredstvi, s katerimi razpolagajo šole, je manjši del namenjen tudi nakupu živil, ki jih potrebujejo za pripravo kakovostnih obrokov hrane za učence v osnovnih šolah in otroke v vrtcih. Z omejenimi finančnimi sredstvi želijo svojim varovancem zagotoviti čim bolj kakovostno hrano za najbolj ugodno ceno. Pri sledenju tega cilja pa se srečajo s področjem javnega naročanja, saj morajo živila kupiti z upoštevanjem pravil javnega naročanja.

V delu sem združila dve področji in sicer področje javnih naročil, kjer sem obravnavala pojem javnega naročanja, kratko zgodovino javnih naročil v EU in Sloveniji, predstavila najbolj pogosto uporabljene postopke javnega naročanja na področju naročanja živil, predstavila Uredbo o zelenem javnem naročanju, predvsem načelo kratkih verig ter nekatere druge pravilnike in priročnike, ki jih naročniki uporabijo pri naročanju živil v vzgojno-izobraževalnem sistemu in se jih uporablja pri javnem naročanju živil ter management poslovnih procesov, saj javno naročanje živil smatram kot proces.

Z raziskavo sem ugotovila, da je področje javnega naročanja živil za vzgojno-izobraževalne ustanove prezahtevno, saj večina od njih izvedbo javnega naročanja prepusti zunanjim sodelavcem, ker sami ne razpolagajo z zadostnim znanjem s tega področja. Večina je mnenja, da ne premorejo dovolj pravnega in ekonomskega znanja, da bi lahko sami kakovostno izvajali postopek izvedbe javnega naročanja živil. Vzgojno-izobraževalni zavodi imajo glede na odgovore raziskave tudi veliko težav s področjem naročanja živil, predvsem zaradi omejenih finančnih sredstev posameznega naročila, zaradi težjega nakupa lokalno pridelane hrane ter izvedbo javnih naročil z lokalnimi dobavitelji. Anketiranci prav tako težje razumejo določila Zakona o javnem naročanju ter se srečujejo z ravnanji neizbranih ponudnikov, ki jim daljšajo čas izvedbe javnega naročila. Poleg tega anketiranci tudi navajajo, da se srečujejo s težavami s ponudniki, s katerimi so podpisali pogodbo, predvsem glede dobave živil, menjavanja artiklov, ki bi jih morali dobavljati, ter tudi z zahtevami po spremembah cen živil, čeprav so bili izbrani na podlagi nižje cene.

Glede na dobljene odgovore naročniki želijo določene spremembe glede same zakonodaje, predvsem na področju javnega naročanja živil, ki sem jih omenila v posebnem poglavju.

V svojem magistrskem delu sem ugotovila, da je na področju javnega naročanja živil potreben poseben pristop za področje javnega naročanja živil, ki je urejen premalo podrobno ter preveč splošno. Splošne določbe področne zakonodaje na področju javnih naročil sicer omogočajo nakup živil, ki jih naročniki potrebujejo, vendar pa bi za učinkovito izvedbo javnih naročil živil naročniki potrebovali posebna določila, ki bi omogočala jasno določene smernice ter pogoje tako za naročnike kot ponudnike. Naročniki bi potrebovali več strokovnega znanja na področju javnih naročil ali pa pomoč s strani svojih ustanoviteljev, torej občin. Občine imajo več strokovnega znanja na področju javnega naročanja in bi posameznim vzgojno-izobraževalnim zavodom lahko pomagale pri izvedbi javnih naročil ali pa izvedle skupno javno naročilo za več vzgojno-izobraževalnih zavodov.

Brez sodelovanja že pri samem naročniku, v smislu sestave strokovnega tima, izobraževanja na področju javnega naročanja za zaposlene pri naročnikih, ali pa sodelovanja strokovnjakov iz tega področja, je proces izvedbe javnega naročila živil zelo zahteven. Na drugi strani pa bi področje živil področna ministrstva lahko uredila s podzakonskimi akti, ki bi imela enako veljavo kot Uredba o zelenem javnem naročanju, katere uporaba je za zavezance za javna naročila obvezna, v kolikor je predmet javnega naročila naveden v tej uredbi.

LITERATURA IN VIRI

1. *Analiza poslovnih procesov (a).* Najdeno 13. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.rcl.si/Svetovanje-in-analiza-poslovnih-procesov.html
2. *Analiza poslovnih procesov (b).* Najdeno 13. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.azor.si/svetovalne_storitve/podrobna_analiza_poslovnih_procesov.html
3. Avbreht, A., Zajc B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., & Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
4. Brejc, M. (2000). *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Upravna fakulteta.
5. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I., & Štular, T.(2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. Černigoj, P. (1997). Javna naročila. *Posvet s področja javnih naročil* (str. 1-12). Ljubljana: Gea College.
7. Černigoj, P. (2003). *Javna naročila storitev*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
8. Damij, N. (2009). *Management poslovnih procesov*. Ljubljana: Vega.
9. Davenport, T. (1993*). Process Innovation: Reengineering Work through information Technology.* Boston: Harvard Business School Press.
10. Ferk, B., Kašnik, B., & Potočnik, M. (2012). Zeleno javno naročanje. *Pravna praksa*. Št. 18/2012.
11. Geršak, P. (2005). *Management poslovnih procesov* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
12. Golob, H. (2009). Javna naročila in črpanje sredstev evropskih skladov. *Zbornik 10. Konferenca Dnevi javnih naročil: Izbrane teme s področij javnega naročanja in javno-zasebnega partnerstva*. Portorož: Agencija za management.
13. Grilc, P. (2000). *Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
14. Hammer, M. & Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution.* New York: Harper Business.
15. Hamon, P. (2010). The Scope and Evolution of Business Process Management. V J. vom Broske & M. Rosemann, *Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods and Information Systems*. Berlin: Springer.
16. Hribar, B. (2011). *Ključni dejavniki uvajanja poslovnih procesov: Študija primera javnega podjetja Snaga* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
17. Jeston, J., & Nelis. J. (2006). *Business Process Management: Practical Guidelines to Successful Implementation.* Oxford: Elsevier Ltd.
18. Kovačič, A. & Bosilij Vukšić, V. (2005). *Management poslovnih procesov. Prenova in informatizacija poslovanja.* Ljubljana. Založba GV.
19. Kovačič, A., Jaklič, J., Indihar Štemberger, M., & Groznik, A. (2004). *Prenova in informatizacija poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
20. Kranjc, V. (2004a). *Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-1A.* Uvodna pojasnila dr. Vesna Kranjc. Ljubljana: GV Založba.

21. Kranjc, V. (2004b). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
22. Križman, V., & Novak, P. (2002). *Upravljanje poslovnih procesov*. Ljubljana: Schwarz d.o.o.
23. Mendling, J. (2008). *Business Process Management. V Metrics for Process Models*. Berlin: Springer.
24. Möderndorfer, T. (2004) *Organiziranost javnih naročil v Republiki Sloveniji* (specialistično delo). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
25. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. (2013). Priporočila za javno naročanje živil. Najdeno 21. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/podrocja/Kmetijstvo/Promocija_SI_kmetijstva/priporocila_JN_zivil.pdf
26. Ministrstvo za zdravje. (2008). Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Najdeno 21. februarja2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/PRIROCNIK_Z_MERILI_KAKOVOSTI.pdf
27. *Načelo kratkih verig v praksi*. Najdeno 31. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.ljubljana.si/si/zelena-prestolnica/zelene-novice/92516/detail.html
28. Novak, A. (2009). *Informacijska podpora obvladovanju poslovnih procesov* (diplomska naloga). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
29. Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz državnega proračuna. *Uradni list RS, št*. 24/92 in 28/93.
30. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS, št.* 28/93, 19/94 in 24/97.
31. Pivk, T. (2006). *Problematika javnih naročil v javnem sektorju* (specialistično delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
32. Podboj, T. (2001). *Javna naročila s stališča podjetja Ponudnik* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
33. Podkoritnik, M. (2006). *Tveganja pri projektih javnega naročanja na Ministrstvu za obrambo* (magistrsko delo). Ljubljana : Ekonomska fakulteta.
34. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
35. Primec, B. (2000). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
36. *Priporočila za javno naročanje živil*. Najdeno 18. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/predavanja.
37. Pretnar, B. (2002). *Intelektualna lastnina v sodobni konkurenci in poslovanju*. Ljubljana: GV Založba.
38. Prodan, I. (2009). Sistem javnih naročil v Evropski skupnosti in Republiki Sloveniji. *E-revija za javna naročila in javne finance*. Letnik IV/št. 4. Najdeno 15. januarja 2016. na spletnem naslovu http://www.sib-mb.si/erevija/149/clanek.html
39. Prodan, I. (2014). Načelo kratkih verig pri javnem naročanju. *E-revija za javna naročila in javne finance*. Letnik IX/št. 1. Najdeno 27. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.sib-mb.si/erevija/244/clanek.html

40. Prodan, I. (2013). Javno naročanje v Italiji. *E-revija za javna naročila in javne finance* Letnik VIII/št. 3 Najdeno 15. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.sib-mb.si/erevija/228/clanek.html
41. Rupnik, R., & Krisper, M. (1995). Prenova poslovnih procesov z objektno tehnologijo: Strateška prednost. Zbornik posvetovanja: *Dnevi slovenske informatike*. Ljubljana: Slovensko društvo informatika.
42. Seničar, V. (2006). *Modeliranje in avtomatizacija poslovnih procesov v podjetju* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
43. Smith, H., & Fingar, P. (2003). *Business Process Management - The third wave* . Tampa: Megham-Kiffer Press.
44. Šinkovec, J. (1996). *Evropsko pravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
45. Uredba o zelenem javnem naročanju. *Uradni list RS št*, 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13, 89/14 in 91/15.
46. Vesel, T., & Mužina, A. (2004). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
47. Zabel, B. (1997). *Pravo javnih naročil.* Ljubljana: Gospodarski vestnik.
48. Zabel, B. (1993). *Zakon o varstvu konkurence s komentarjem. Zakon o trgovini s komentarjem.* Ljubljana: Gospodarski vestnik.
49. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS št.* 65/2009-1-UPB3.
50. Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS št.* 32/1993.
51. Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije. *Uradni list RS št.* 22-93.
52. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS št.* 79/99.
53. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS št*. 22/92, 24/92, 28/93, 19/94, 80/94, 24/97, 44/97, 78/99, 90/99, 36/04-UPB1, 36/04-UPB1, 128/06, 16/08, 102/11 in 91/15.
54. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev. *Uradni list RS št.* 128/06, 16/08, 19/10, 43/11, 72/11 – UPB1, 43/12 – odl. US, 90/12, 19/14, 90/14 – ZDU-1I in 91/15.
55. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. *Uradni list RS št.* 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-1I.
56. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. *Uradni list RS št*.78/99, 90/99, 110/02, 42/04, 61/05, 78/06 in 53/07.
57. Zakon o zavodih. *Uradni list RS št.* 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP.
58. *Zeleno javno naročanje*. Najdeno 20. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/zeleno-jn

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Anketna vprašanja.....1
Priloga 2: Vprašanja intervjuja 7

Priloga 1: Anketna vprašanja

1. Kdo na šoli pripravlja javna naročila živil?

   ◯ Posameznik
   ◯ Skupina ljudi

2. Kakšna je strokovna usposobljenost posameznika oziroma skupine, ki se ukvarja z javnimi naročili živil?
   Možnih je več odgovorov

   ◯ Učitelj gospodinjstva
   ◯ Sanitarni inženir
   ◯ Živilski tehnolog
   ◯ Kuharica
   ◯ Računovodja
   ◯ Zunanji strokovni sodelavec
   ◯ Drugo

3. Na kakovostno izvedbo javnega naročila živil v veliki meri vpliva sestava strokovnega tima?

   ◯ Popolnoma se strinjam
   ◯ Strinjam se
   ◯ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
   ◯ Ne strinjam se
   ◯ Sploh se ne strinjam

4. Na kakovostno izvedbo javnega naročila vpliva tudi pravilna in kakovostna analiza predhodno izvedenega javnega naročila živil?

   ◯ Popolnoma se strinjam
   ◯ Strinjam se
   ◯ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
   ◯ Ne strinjam se
   ◯ Sploh se ne strinjam

5. S kakovostno analizo obstoječega stanja na trgu ter s pridobitvijo podatkov o izboljšavah predhodnega razpisa, skrajšamo čas izvedbe novega javnega naročila živil?

   ◯ Popolnoma se strinjam
   ◯ Strinjam se

○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

6. S kakovostno analizo zadnjega razpisa skrajšamo čas celotnega procesa javnega razpisa?

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

7. Pred pričetkom novega procesa javnega naročila moramo upoštevati tudi razpoložljiva finančna sredstva naročnika?

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

8. Pri analizi obstoječega stanja se osredotočamo tudi na lokalne dobavitelje ter njihovo bližino, kakovost, eko certifikate ter ceno?

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

9. Število sestankov strokovnega tima v celotnem procesu javnega naročila je:

○ 1-3
○ 3-5
○ več kot 5

10. Število sestankov strokovnega tima vpliva na učinkovito izvedbo javnega naročila?

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam

○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

11. Na uspešno izvedbo javnega naročila vpliva:
Možnih je več odgovorov

○ Cena glede na kakovost
○ Priprava tehničnih zahtev javnega naročila
○ Ravnanje ponudnikov
○ Sestava tima
○ Merilo javnega naročila
○ Drugo

12. Trenutno veljavna slovenska zakonodaja na področju javnih naročil vpliva na izvedbo javnega naročila živil?

○ Da
○ Ne
○ Če da, ZAKAJ DA?

13. Veljavna zakonodaja izvedbe javnega naročila živil nam omogoča kakovostno izvedbo javnega naročila?

○ Da
○ Ne

14. Za izvedbo javnega naročila živil zaradi prezahtevnosti določil ZJN-2 poiščemo pomoč zunanjih strokovnih sodelavcev?

○ Da
○ Ne

15. Seznanjeni smo s »Priročnikom z merili kakovosti za javno naročanje hrane v vzgojno-izobraževalnih ustanovah« in ga pri pripravi javnega naročila tudi uporabljamo?

○ Smo seznanjeni
○ Smo seznanjeni in uporabljamo
○ Smo seznanjeni in ne uporabljamo
○ Nismo seznanjeni
○ Če ga ne uporabljate, ZAKAJ NE?

16. Seznanjeni smo z določbo 5.b. odstavka 14. člena ZJN-2 in jo tudi uporabljamo pri

naročanju lokalne sezonske hrane pri lokalnih dobaviteljih?
5.b odstavka 14. člena ZJN-2: Naročnik pa lahko odstopi od upoštevanja pravila za objave v Uradnem listu Evropske unije in na portalu javnih naročil v zvezi s sklopi, katerih ocenjena vrednost brez DDV je manjša kakor 80.000 EUR, če skupna vrednost teh sklopov ne presega 20 % skupne vrednosti vseh sklopov«

○ Smo seznanjeni
○ Smo seznanjeni in uporabljamo
○ Smo seznanjeni in ne uporabljamo
○ Nismo seznanjeni
○ Če ga ne uporabljate, ZAKAJ NE?

17. Seznanjeni smo z 2. odstavkom 48. člena ZJN-2?
2. odstavkom 48. člena ZJN-2: »Pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil se prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti (na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način ipd.) in živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil«

○ Smo seznanjeni
○ Smo seznanjeni in uporabljamo
○ Smo seznanjeni in ne uporabljamo
○ Nismo seznanjeni
○ Če ga ne uporabljate, ZAKAJ NE?

18. Za izvedbo javnih naročil živil bi potrebovali posebna določila v zakonodaji v podobni obliki kot je Uredba o zelenem javnem naročanju

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

19. Zakonodaja omogoča naročanje lokalno pridelanih živil pri lokalnih dobaviteljih?

○ Popolnoma se strinjam
○ Strinjam se
○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
○ Ne strinjam se
○ Sploh se ne strinjam

20. Ravnanje ponudnikov vpliva na čas izvedbe javnega naročila živil?

Pri odgovarjanju na naslednja vprašanja, imejte v mislih zadnje javno naročilo živil, pri katerem ste se srečali s problemi

- ○ Popolnoma se strinjam
- ○ Strinjam se
- ○ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
- ○ Ne strinjam se
- ○ Sploh se ne strinjam

21. Ponudbe ponudnikov so neustrezne iz naslednjih razlogov:
Možnih je več odgovorov

- ○ Previsoke cene glede na trenutno veljavne na trgu
- ○ Slaba kakovost ponujenih živil
- ○ Ponudniki ne izpolnjujejo pogojev oziroma zahtev iz razpisne dokumentacije
- ○ Nič od naštetega – ponudbe ponudnikov so popolne, primerne in ponujajo kakovostno hrano glede na ponujeno ceno

22. Neizbrani ponudniki ovirajo zaključek postopka javnega naročila in s tem daljšajo čas do podpisa pogodbe z izbranim ponudnikom s tem da:
Možnih je več odgovorov

- ○ Vlagajo revizijske zahtevke (pritožbe) na razpisno dokumentacijo
- ○ Vlagajo zahteve za dodatno obrazložitev
- ○ Prihajajo na vpogled v ponudbo izbranega ponudnika
- ○ Vlagajo revizijske zahtevke (pritožbe) na izbor najugodnejšega ponudnika
- ○ Drugo

23. Izbrani ponudniki po pravnomočnosti odločitve o izbiri z nami ne podpišejo pogodbe o dobavi?

- ○ Da
- ○ Ne
- ○ Če ne podpišejo, zakaj ne podpišejo?

24. Izbrani dobavitelj pri dobavi živil na podlagi izvedenega javnega naročila vpliva na izvedbo pogodbe na način da:
Možnih je več odgovorov

- ○ Zamuja pri dobavi naročenih izdelkov/živil
- ○ Po sklenitvi pogodbe ponujene izdelke zamenja z drugimi
- ○ Po podpisu pogodbe odstopi od pogodbe

- ◯ Po podpisu pogodbe zahteva spremembe cen, ki jih je ponudil v svoji ponudbi na podlagi katere je bil izbran
- ◯ Drugo

25. Slabo pripravljena razpisna dokumentacija vpliva na izvedbo javnega naročila ter spodbudi ravnanja ponudnikov, ki vplivajo na čas izvedbe javnega naročila?

- ◯ Popolnoma se strinjam
- ◯ Strinjam se
- ◯ Niti se strinjam, niti se ne strinjam
- ◯ Ne strinjam se
- ◯ Sploh se ne strinjam

26. Ponudniki se poslužujejo zavlačevanja izbire najugodnejšega ponudnika iz tehtnih razlogov ali zgolj iz razloga zavlačevanja trajanja izvedbe javnega naročila?

- ◯ Zavlačevanje iz tehtnih razlogov
- ◯ Zavlačevanja trajanja izvedbe javnega naročila

27. Navedena ravnanja ponudnikov, ki vplivajo na čas izvedbe javnega naročila se nam pojavljajo:

- ◯ Pogosto
- ◯ Redko
- ◯ Se ne pojavljajo
- ◯ Drugo

Priloga 2: Vprašanja intervjuja

1. Koliko časa delate razpis živil, od začetka pa do konca?
2. Koliko sestankov imate tekom celotnega procesa?
3. Kdo sodeluje v strokovnemu timu oziroma kakšna je strokovna usposobljenost posameznikov skupine?
4. Katere faze razpisa zajema vaš proces?
5. Ali se strinjate, da zakonodaja vpliva na javna naročila živil?
6. Ali se strinjate, da so zaradi zakonodaje postopki javnih naročil predolgi?
7. Ali se strinjate, da zakonodaja zmanjšuje učinkovitost javnih naročil?
8. Ali zakonodaja omogoča nakup kakovostnih živil po nizki ceni?
9. Kako merite učinkovitost in uspešnost javnega naročila na šoli?
10. Točno kateri členi zakonodaje vas motijo?
11. Kakšne so težave pri javnih naročili živil?
12. Ali po vašem mnenju sestava tima vpliva na uspešno javno naročilo (nakup kakovostne hrane po nizki ceni)?
13. Kaj izboljšati pri javnih naročilih živil, kakšen predlog, kaj bi bilo potrebno spremeniti, da bi bilo javno naročilo živil lažje, hitrejše, uspešnejše?
14. Ali na izvedbo javnega naročila vpliva ravnanje ponudnikov?
15. S kakšnimi ravnanji ponudnikov se srečujete?