

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRENOVA PROCESA JAVNEGA NAROČANJA NA PODROČJU
ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI**

Ljubljana, september 2019

TINA ERJAVEC

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Tina Erjavec, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom »Prenova procesa javnega naročanja na področju zdravstvene dejavnosti«, pripravljene v sodelovanju s svetovalko red. prof. dr. Mojco Indihar Štemberger

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 plagiatstvo – 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 plagiatstvo 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 _____

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 OPREDELITEV ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI.....	2
1.1 Organizacija zdravstvene dejavnosti	3
1.2 Javni zavodi na področju zdravstvene dejavnosti	4
2 NABAVNA FUNKCIJA	5
2.1 Pomen nabavne funkcije v javnem zavodu	6
2.2 Naloge in cilji nabavne funkcije v javnem zavodu.....	7
3 JAVNA NAROČILA.....	8
3.1 Zakonska podlaga za javno naročanje.....	9
3.2 Cilji in temeljna načela javnega naročanja	10
3.3 Vrste postopkov za oddajo javnih naročil	11
3.4 Faze postopka javnega naročanja	13
3.5 Prednosti in slabosti javnega naročanja	14
4 POSLOVNI PROCES IN PRENOVA PROCESOV	15
4.1 Opredelitev poslovnega procesa	16
4.2 Opredelitev prenove poslovnih procesov	17
4.3 Metode prenove poslovnih procesov	17
4.3.1 Temeljita prenova poslovnih procesov	18
4.3.2 Management poslovnih procesov	18
4.4 Cilji prenove poslovnih procesov.....	19
4.5 Potek prenove poslovnih procesov	20
4.5.1 Faze prenove poslovnih procesov.....	21
4.5.2 Modeliranje poslovnih procesov	22
4.6 Učinki prenove poslovnih procesov	23
4.7 Pomen informacijske tehnologije pri prenovi poslovnih procesov	24
5 ANALIZA POSLOVNEGA PROCESA IZVEDBE JAVNEGA NAROČILA ...	25
5.1 Predstavitev izvedbe javnega naročanja.....	26
5.2 Model in analiza izvedbe procesa javnega naročanja	28
5.2.1 Predrazpisna faza.....	28
5.2.2 Razpisna faza.....	33
5.2.3 Porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročila.....	44

5.3	Prednosti in slabosti procesa javnega naročanja.....	46
5.4	Predlog prenove procesa javnega naročanja	49
5.4.1	Predrazpisna faza.....	52
5.4.2	Razpisna faza.....	56
5.4.3	Porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročila	60
5.5	Realizacija predloga prenove poslovnega procesa	61
SKLEP.....		64
LITERATURA IN VIRI.....		66
PRILOGE		71

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Načrt realizacije predlogov za prenovo procesa.....	62
Tabela 2:	Matrika upravljanja in vodenja informatike ob uvedbi programa JN v javnem zdravstvenem zavodu	64

KAZALO SLIK

Slika 1:	Faze postopka javnega naročanja	14
Slika 2:	Uporabljeni simboli eEPC.....	23
Slika 3:	Veriga medsebojno povezanih dejavnosti v procesu oddaje naročila.....	27
Slika 4:	Model procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu	32
Slika 5:	Model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 1. del.....	42
Slika 6:	Model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 2. del.....	43
Slika 7:	Model procesa izvedbe porazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu	45
Slika 8:	Model prenovljenega procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu	55
Slika 9:	Model prenovljenega procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 1. del	58
Slika 10:	Model prenovljenega procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 2. del	59
Slika 11:	Model prenovljenega procesa izvedbe porazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu	61

SEZNAM KRATIC

ang. – angleško

ARIS – (ang. Architecture of integrated information systems); Arhitektura integriranih informacijskih sistemov

BDP – Bruto domači proizvod

BPR – (ang. Business Process Reengineering); Prenova poslovnih procesov

DDV – Davek na dodano vrednost

DKOM – Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

eEPC – (ang. Extended event-driven process chain); Razširjena dogodkovno vodena procesna veriga

e-JN – Sistem za elektronsko javno naročanje

ESPD – (ang. European Single Procurement Document); Enotni evropski obrazec v zvezi z oddajo javnega naročila

EU – Evropska unija

KPK – Komisija za preprečevanje korupcije

MPP – (ang. Business Process Management); Management poslovnih procesov

PJN – Portal javnih naročil

TED – (ang. Tenders Electronic Daily); Dodatek k Uradnem listu EU

TQM – (ang. Total quality management); Celovito obvladovanje kakovosti

UKC Ljubljana – Univerzitetni klinični center Ljubljana

ZintPK-UPB2 – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

ZJN-3 – Zakon o javnem naročanju

ZPVPJN – Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja

ZVDAGA – Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih

ZZ – Zakon o zavodih

ZZDej – Zakon o zdravstveni dejavnosti

UVOD

Zdravstvena dejavnost je nujno potrebna tako za delovanje posameznika kot celotne družbe, kar pomeni, da so javni zdravstveni zavodi izrazito pomemben del sodobne družbe. Poslanstvo javnega zdravstvenega zavoda je, da zagotavlja ustrezno in učinkovito zdravstveno oskrbo. Javni zdravstveni zavodi morajo biti zaradi vse večjih pričakovanj, strukturnih razlogov družbe in vse večjega pretoka informacij ter svetovne konkurence pripravljeni zadovoljiti naraščajoče potrebe po blagu, storitvah in gradnjah, ki jih potrebujejo za opravljanje svoje dejavnosti. Javna naročila v zdravstvu ne pomenijo samo izpolnjevanja formalne, pravne in tehnične funkcije, ampak predstavljajo enega izmed največjih finančnih deležev porabe proračunskih sredstev. Področje javnih naročil v zdravstvu je vedno bolj aktualno, saj bistveno vpliva na porabo zdravstvenih sredstev in je obenem tudi vedno bolj pod drobnogledom tako pristojnih institucij kot širše javnosti.

Javna naročila imajo pomembno vlogo pri vzpostavitvi relevantnega trga med naročniki in ponudniki, ki morajo ravnati v skladu z zakonskimi predpisi, ki se neprestano spreminjajo in so posledično zapleteni za izvajanje. Izvedba javnih naročil je tako postala prezahtevna, nejasna in netransparentna, kar otežuje naročnikom nemoteno izvajanje postopka javnega naročila. Uspešnost izvedbe postopkov javnih naročil se zato vse bolj zaznava kot kritičen vidik delovanja vladajoče politike. Nepravilnosti v procesu javnega naročanja v zdravstvu imajo lahko negativen vpliv na opravljanje temeljne dejavnosti javnih zdravstvenih zavodov in posledično tudi negativne posledice za bolnike.

Namen magistrskega dela je prispevati k izboljšanju procesa javnega naročanja v zdravstveni dejavnosti. Elektronsko usmerjeno javno naročanje bi poslovanju zavoda prineslo številne koristi, kot so večja učinkovitost, poenostavitev in racionalizacija postopkov, prihranek časa ter zmanjšanje administrativnih stroškov in števila birokratskih ovir. Magistrsko delo lahko služi javnim zdravstvenim zavodom kot usmeritev pri izvedbi javnega naročanja, saj priporoča elektronsko rešitev za odpravo tipičnih problemov, ki se pojavljajo pri izvedbi, kar bi posledično pomenilo večjo učinkovitost (krajši čas izvedbe, nižji stroški administracije itd.). Temeljna predpostavka tega dela je, da so procesi javnega naročanja v vseh javnih zdravstvenih zavodih enaki in da jih je povsod mogoče izboljšati.

Glavni cilj je predstaviti, kako lahko elektronsko podprta izvedba javnega naročanja omogoči bistvene spremembe in pripomore k učinkovitejši izvedbi postopka. Magistrsko delo prikazuje potek izvedbe javnega naročanja, analizira postopek izvedbe javnih naročil in predlaga izboljšave, ki bi lahko prispevale k racionalnejši porabi javnih sredstev (stroškovna učinkovitost, večja preglednost in hitrejši ter lažji dostop do informacij).

Pri pisanju magistrskega dela me je vodilo raziskovalno vprašanje, ali lahko prenova procesa racionalizira način delovanja javnih naročil v javnih zdravstvenih zavodih tako, da bo postopek hitrejši in stroškovno učinkovitejši. Na to raziskovalno vprašanje sem

poskušala odgovoriti z analizo postopka javnih naročil in predlogom, na katerih nivojih in na kakšen način bi bilo treba elektronsko podpreti postopek izvedbe javnega naročila.

Metode, ki sem jih uporabila pri preverjanju raziskovalnega vprašanja, so: deskripcija, kompilacija, analiza in sinteza. Analizo in interpretacijo sekundarnih virov sem uporabila v prvem delu pri seznanjanju s teoretičnimi spoznanji glede problematike in dilemami iz slovenske in svetovne znanstvene literature in virov.

Magistrsko delo je konceptualno sestavljeno iz dveh delov, teoretičnega in aplikativnega, ter razdeljeno na pet poglavji, ki si sledijo v logičnem zaporedju. Teoretični del vsebuje podroben pregled strokovne literature, znanstvenih in strokovnih člankov s področja nabave, javnega naročanja, poslovnih procesov in prenove procesov v organizaciji. Namen je predstaviti zdravstveno dejavnost, pojasniti pojem in pomen, naloge in cilje nabavne funkcije v javnem zavodu, predstaviti in opisati javno naročanje ter izpostaviti prednosti in slabosti izvedbe javnega naročanja, opisati poslovne procese in njihov pomen, cilje ter možnosti prenove. Teoretičnemu delu sledi aplikativni del obravnavane tematike, kjer je skozi analizo zbranih podatkov (pregled dokumentacije, intervju z odgovorno osebo za javna naročila v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana (v nadaljevanju UKC Ljubljana) ter lastne izkušnje, pridobljene pri izvedbi javnih naročil) in sintezo glavnih ugotovitev predstavljeno, kako poteka proces javnega naročaja, kakšne so njegove prednosti in slabosti. Pri tem sem uporabila študijo primera s posnetkom procesa javnega naročanja in predlagala rešitve za izboljšanje časovne učinkovitosti in zmanjšanje stroškov javnega naročanja.

Uvodnem delu sledi poglavje s področja zdravstvene dejavnosti, v katerem je navedena opredelitev in organiziranost zdravstvene dejavnosti, saj je za razumevanje izvedbe javnega naročanja treba poznati tudi specifičnost zdravstvene dejavnosti in javnih zavodov, ki jo izvajajo. V drugem poglavju je opisana nabavna funkcija, njen pomen v javnem zavodu, naloge in cilji. Tretje poglavje zajema področje javnega naročanja, zakonske podlage za izvedbo javnih naročil, cilje in temeljna načela javnega naročanja, ki jim mora slediti naročnik, opisane so vrste postopkov, med katerimi lahko izbira naročnik, faze izvedbe javnega naročila ter prednosti in slabosti javnega naročanja. V četrtem poglavju je opredeljen poslovni proces in prenova procesov, predstavljene so metode prenove procesov, cilji, potek, faze in učinki prenove poslovnih procesov ter pomen informacijske tehnologije pri prenovi poslovnih procesov. V petem poglavju je predstavljena analiza izvedbe odprtega postopka, predstavljeni so predlogi za prenovu in realizacijo prenove v javnem zdravstvenem zavodu. V sklepu so predstavljene in opisane zaključne ugotovitve.

1 OPREDELITEV ZDRAVSTVENE DEJAVNOSTI

Glavni namen zdravstvene dejavnosti je spodbujanje, obnavljanje in ohranjanje zdravja (World Health Organization, 2000, str. 5). Zdravstvena dejavnost je v 1. členu Zakona o

zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Ur. l. RS, št. 23/05, 15/08, 23/08, 77/08, 40/12, 14/13, 88/16, 64/17, 1/19 definirana kot dejavnost, ki obsega ukrepe in aktivnosti, ki jih po medicinski doktrini in ob uporabi medicinske tehnologije opravljajo zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci pri varovanju zdravja, preprečevanju in odkrivanju bolezni ter zdravljenju bolnikov. Javna zdravstvena dejavnost pomeni izvajanje preventivne in kurativne zdravstvene dejavnosti. V javnem interesu in na javni račun jo zagotavlja država tako, da je pod enakimi pogoji dostopna vsem prebivalcem (Prevolnik Rupel, Simčič & Turk, 2014, str. 37).

1.1 Organizacija zdravstvene dejavnosti

Organizacija se nanaša na skupino ljudi in sredstev ali na podlagi dela določen kolektiv, ki je med seboj povezan in deluje kot usmerjena skupina ter imajo vsi enake namene in cilje (Hatch, 2018, str. 8). Pri tem je pomembno, da ima vsaka organizacija jasno opredeljene namene in cilje, ki jih želi doseči.

Na razvoj in organizacijo zdravstvene dejavnosti vplivajo predvsem (Albreht in drugi, 2016, str. 1–7):

- **Politični sistem** vpliva na oblike lastništva in zdravstvenega zavarovanja ter na status posameznega partnerja v zdravstvenem sistemu. Vlada mora odobriti reforme zdravstvenega varstva, preden se lahko začnejo izvajati. Dovoljenje za opravljanje zdravstvene dejavnosti izda Ministrstvo za zdravje.
- **Socioekonomske razmere** vplivajo na ravni zagotavljanja zdravstvenega varstva ter na način, kako se vstopa v zdravstveni sistem in katere oblike sistema se izbere.
- **Demografske značilnosti in zdravstveno stanje prebivalstva** imajo prav tako velik vpliv na razvoj in organizacijo zdravstvene dejavnosti. Glavne demografske značilnosti so nizka stopnja rodnosti in nizka stopnja rasti prebivalstva.
- **Tradicija** je razvila sodobni tip zdravstvenega koncepta, ki pripisuje odgovornost za zdravje državi, zdravnikom in posameznikom. To se kaže v obliki javnega zdravstva in profesionalne medicine.

Javna zdravstvena dejavnost se na podlagi 2. člena ZZDej opravlja na treh ravneh – primarni, sekundarni in terciarni.

Zdravstvena dejavnost na primarni ravni je osnovna zdravstvena oskrba, ki jo sestavljajo zdravstvene službe splošne medicine. Na tej ravni ima bolnik omogočen prvi stik z zdravnikom splošne medicine z namenom diagnosticiranja in zdravljenja akutnih in nenalezljivih kroničnih bolezni, v nadaljevanju se lahko bolnika napoti k drugim specialistom. Primarna raven se izvaja v zdravstvenih domovih (Ministrstvo za zdravje, 2019).

Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni je zdravstvena oskrba, ki obravnava zahtevnejše zdravstvene primere. Obsega specialistično ambulantno in bolnišnično zdravljenje. Sekundarna raven se izvaja v bolnišnicah in zdravstvenih domovih, kjer jo izvajajo specialisti posameznih strok.

Zdravstvena dejavnost na terciarni ravni je visokospecializirana zdravstvena oskrba, ki vključuje napredne in zapletene postopke in zdravljenja, ki jih izvajajo medicinski strokovnjaki v najsodobnejših objektih (Pivec, 2015, str. 20). Terciarna raven se izvaja v univerzitetnih kliničnih centrih in inštitutih.

Temeljna dejavnost javnih zdravstvenih zavodov je opravljanje zdravstvene dejavnosti najmanj na eni izmed treh ravni. Za vsakodnevno delovanje, upravljanje poslovanja in zmogljivost javnih zdravstvenih zavodov so pomembni tudi podporni poslovni procesi. Tako nemoteno delovanje javnih zdravstvenih zavodov podpira več upravnoposlovnih funkcij, ki so razdeljene na posamezna področja, znotraj katerih delujejo posamezne organizacijske enote (Yazbeck, 2014, str. 58):

- **Področje za kadrovske, pravno in splošno dejavnost** je odgovorno za upravljanje s kadrovskimi viri, zaposlovanje ter za razvoj in usposabljanje javnih uslužbencev, nemoteno pravno poslovanje zavoda in izvajanje nalog na pravnem področju.
- **Področje za informatiko**, ki se deli na enoti za poslovno in zdravstveno informatiko, katerih odgovornost je, da v celoti podpirata računalniško podprte dejavnosti v organizaciji in skrbita za izvajanje strateških nalog zavoda na področju informacijske tehnologije.
- **Področje za ekonomsko in finančno dejavnost** je odgovorno za finančne in računovodske zadeve organizacije, planiranje ter opravljanje nalog notranje kontrole.
- **Področje za nabavno dejavnost** je odgovorno za celotno nabavo, skladiščenje in interno odpremo opreme, materiala in storitev ter za pripravo in izvajanje postopkov javnega naročanja.
- **Področje za tehnično dejavnost** je odgovorno za izvajanje nadzora, vzdrževanje medicinske opreme in ostale bolnišnične opreme ter prostorov.

1.2 Javni zavodi na področju zdravstvene dejavnosti

Ureditev javnih služb ureja Zakon o zavodih (ZZ), Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96, 36/00, 127/06. Cilj javnih služb ni ustvarjanje dobička, ampak opravljajo dejavnosti, ki so določene v zakonu, trajno in nemoteno. Zdravstvo se navaja kot ena izmed teh dejavnosti. Javni zdravstveni zavod tako opravlja določene javne dejavnosti in se uvršča v skupino državnih neprofitnih organizacij (Mesec, 2006). Neprofitna organizacija se nanaša na javno upravo, družbene dejavnosti in prostovoljne organizacije. Primarni cilj neprofitne organizacije je zagotavljanje storitev, namenjenih širšemu družbenemu interesu. Posluje brez ustvarjanja dobička, v kolikor pa ustvari dobiček, z njim ne more razpolagati po lastni in svobodni

presoji, ampak ga mora nameniti za razširitev, rast in razvoj registrirane dejavnosti (Rus, 1990, str. 959).

Javni zdravstveni zavodi vključujejo klinične centre, bolnišnice, zdravstvene domove in ostale zavode, povezane z medicino dela. Javni zavodi so pravne osebe, ki imajo pravice, obveznosti in odgovornosti, določene z zakonom in aktom o ustanovitvi (Tavčar, 2005, str. 219). Javno zdravstveno dejavnost v Sloveniji izvajajo UKC Ljubljana, Univerzitetni klinični center Maribor, Onkološki inštitut, Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana, Inštitut za rehabilitacijo invalidov Republike Slovenije, bolnišnice, zdravstveni domovi itd.

2 NABAVNA FUNKCIJA

Nabava pomeni pridobivanje blaga in storitev, potrebnih za delovanje, vzdrževanje in izvajanje temeljnih in podpornih dejavnosti po najugodnejših pogojih pri zunanjih virih (Weele, 2009, str. 3). Nabava je pomembna poslovna funkcija vsake organizacije, katere temeljna naloga je, da uresničuje notranje cilje, neposredno povezane s cilji celotne organizacije, in oskrbuje organizacijo s poslovnimi sredstvi, potrebnimi za nemoteno izvajanje svoje dejavnosti (Turk & Turk, 2011, str. 4–6). Nabavna funkcija združuje nabavo predmetov dela ter medsebojno povezane in odvisne naloge ter aktivnosti, ki jih opravljajo usposobljeni subjekti oziroma nosilci nalog v funkcionalnem nabavnem procesu, ki je sestavni del poslovnega procesa organizacije (Ivanko, 2004, str. 81). Tako lahko nabavno funkcijo opredelimo kot oddelek ali enoto, v kateri zaposleni uporabljajo specializirana znanja z namenom izvajanja določenih nabavnih nalog oziroma uresničevanja nabavnih ciljev. Lysons in Farrington (2006, str. 4) razlikujeta med nabavno funkcijo in nabavno službo. Tako je naloga nabavne funkcije pridobivanje surovin, blaga in storitev za porabo, pretvorbo ali nadaljnjo prodajo. Nabavna služba pa pomeni organizacijsko enoto, ki je odgovorna za izvajanje nabavne funkcije. Gospodarna in učinkovita nabavna funkcija lahko organizaciji omogoča velik doprinos k doseganju uspešnosti (Potočnik, 2002, str. 24).

V nadaljevanju je treba, kot poudarjajo Knight in drugi (2007, str. 6), razlikovati med naročilom (ang. procurement) in nakupom (ang. purchasing), kljub temu da se pogosto uporabljata sočasno in se nanašata na isto dejavnost. Caldwell in Bakker (2009, str. 429) navajata, da se pojem naročilo uporablja za proces nabave v javnem sektorju, medtem ko se pojem nakup uporablja v zasebnem sektorju. Crow (2017) navaja, da je naročilo vse, kar je povezano s strategijo organizacije in se nanaša na celoten proces izbire blaga in storitev, medtem ko je nabava dejanska izmenjava blaga in storitev z dobaviteljem. Hyttinen (2013, str. 8) s pojmom nabava opisuje dnevne procese nakupa blaga ali naročila storitev (podproces naročanja). S pojmom naročilo opisuje celotno nabavo blaga in naročilo storitev, ki se izvaja v okviru veljavne pogodbe, sklenjene z dobaviteljem (temeljni proces javnega naročanja). Omenja še pojem oskrbe (ang. sourcing), ki je opredeljen kot celoten

koncept in zajema analizo potreb in trga ter izbiro dobaviteljev in sklepanje pogodb z njimi (razširjen proces javnega naročanja).

2.1 Pomen nabavne funkcije v javnem zavodu

Nabava v zasebnem sektorju poteka na drugačen način kot nabava v javnem sektorju, kljub temu da se je del aktualnega načrta nabavnega managementa prenesel v javni sektor. Medtem ko je naročnik v zasebnem sektorju avtonomen pri izbiri dobavitelja in ga izbere v skladu z uveljavljenimi tržnimi praksami in na podlagi lastnih želja, je na drugi strani izbira v javnem sektorju omejena in določena z zakonsko predpisanim postopkom javnega naročanja. Za javna naročila tako ne veljajo samo tržne zakonitosti, ampak morajo biti poslovni procesi nabave ustrezno pravno urejeni, predpisani in nadzorovani ter morajo biti pod enakimi pogoji dostopni vsem zainteresiranim ponudnikom (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 20).

Organizacijska struktura nabave je v posameznem javnem zavodu prilagojena glede na potrebe in učinkovitost pri odločanju ter glede na izvajanje nabavnih nalog (Turk & Turk, 2011, str. 4–6). V javnih zavodih je nabavna funkcija del razčlenjene strukture, kar pomeni, da je razdeljena na oddelke oziroma posamezne službe ali enote. Strateško fazo razvoja nabavne funkcije v javnem zavodu lahko opišemo kot pasivno in jo opredelimo kot funkcijo, ki nima strateške usmeritve in se odziva predvsem na zahteve drugih funkcij v organizaciji.

Izvajanje javnih naročil je centralizirano organizirano in se izvaja znotraj področja za nabavno dejavnost. Glock in Broens (2013) navajata štiri glavne dimenzije, ki so pri tem pomembne:

- **Centralizacija** – stopnja, do katere so odločitve in odgovornosti v enoti za javna naročila centralizirane.
- **Specializacija** – stopnja, do katere so javni uslužbenci specializirani za izvajanje določenega dela in opravljanje nalog ter izvedbo razpisnih postopkov javnega naročanja.
- **Standardizacija** – stopnja, do katere je postopek standardiziran in izpopolnjen z uporabo predpisanih in določenih obrazcev.
- **Formalizacija** – stopnja, do katere je postopek predpisan z zakonom, notranjimi akti in smernicami za izvedbo javnega naročila.

Značilnosti nabavne funkcije v javnem zavodu so naslednje, in sicer: veliko časa se porabi za običajne naloge, ki ne zahtevajo veliko dela, komunikacija poteka individualno, izbor dobaviteljev poteka na podlagi cene in razpoložljivosti (Lysons & Farrington, 2006, str. 11), večji del nalog se opravlja ročno, reševanje problemov se prepušča izvajanju kriznega

managementa, poročila in analize so na izjemno nizki ravni, nabava se še vedno izvaja kot pisarniška funkcija (Završnik, Mumel & Vukovič, 2008, str. 11).

2.2 Naloge in cilji nabavne funkcije v javnem zavodu

Naloge, cilji in opravljanje nabavne funkcije se med nabavnimi področji v posameznih organizacijah razlikujejo glede na naloge, odgovornosti in pristojnosti. Razlike lahko izhajajo iz različnih organizacijskih struktur, načinov vodenja, značilnosti trgov dobaviteljev, proizvodnje tehnologije itd. (Weele, 2009, str. 51).

Weele (2009, str. 53) kot temeljne naloge nabavne funkcije opisuje:

- Prispevek k operativni in poslovni odličnosti, saj je naloga nabavnega področja priskrbeti blago ali storitve, ki morajo biti vedno na razpolago notranjim uporabnikom za nemoteno opravljanje temeljne dejavnosti javnega zavoda.
- Nadzor in zmanjšanje vseh stroškov, povezanih z nakupom blaga, izvajanjem storitev ali gradenj. Nakup blaga in storitev naj bi javni zavod opravil po konkurenčnih cenah in v najboljšem možnem razmerju med vrednostjo in kakovostjo.
- Zmanjšanje izpostavljenosti javnega zavoda strateškemu tveganju tako, da svoje nabavne potrebe porazdeli med različne dobavitelje z namenom, da se izogne preveliki koncentraciji.
- Prispevek k inovacijam in razvoju izdelkov ter procesov, ki se nanašajo na razvojno nalogo nabave, saj so dobavitelji pogosto vir novih izdelkov in tehnologij.

Potočnik (2002, str. 31) kot temeljne cilje nabavne funkcije navaja:

- minimiziranje stroškov in povečanje dobička;
- vzpostavitev dolgoročnih partnerstev z dobavitelji z namenom vzpostavitve stalnih nabavnih virov in zmanjšanja zalog;
- sprejem standardov;
- uporaba okolju prijaznega materiala.

Yazbeck (2014, str. 196) nakupno dejavnost v zdravstveni organizaciji deli na dve enakovredno pomembni področji, ki opravljata določene naloge v nabavni dejavnosti zdravstvene organizacije:

- Prvo področje nabavne dejavnosti je povezano s tistimi zdravstvenimi storitvami in proizvodi, ki jih zdravstvena organizacija ne proizvaja sama, ampak jih kupuje na trgu. Pomembna je usklajena nabava glede na potrebe blaga in storitve, ki jih potrebuje zdravstvena organizacija za svoje delovanje. Naročanje tega blaga in storitev mora biti izvedeno ob pravem času.

- Drugo področje nabavne dejavnosti je povezano z zagotavljanjem blaga in storitev za izvajanje vertikalnih proizvodnih procesov znotraj zdravstvene organizacije. To vključuje zagotavljanje prostora, opreme, zdravil in tehničnomedicinskih pripomočkov. Nabavna funkcija organizacije je odgovorna za zagotavljanje ustreznih zmogljivosti in drugih potreb za nemoteno izvajanje teh procesov v zdravstveni organizaciji.

Nabavni proces predstavlja medsebojno povezane in določene naloge, ki se izvajajo na področju nabave v organizaciji s ciljem, da čim bolj zadovoljijo potrebe naročnika. Sledijo si po določenih in logičnih korakih, ki so v skladu s predpisanimi postopki. Naloge se morajo po posameznih korakih izvajati skrbno in dosledno, da ne vplivajo negativno na preostali del procesa (Turk & Turk, 2011, str. 30). Koraki nabavnega procesa v javnem zdravstvenem zavodu so naslednji:

- Zaznavanje in določitev potreb, kar pomeni, da se poslovni proces začne, ko javni zdravstveni zavod prepozna in določi vse potrebe, ki jih ima po blagu, storitvah in gradnjah.
- Kreiranje internega predloga za naročilo, ki ga je treba pravočasno posredovati nabavnemu področju, saj se le tako lahko zagotovi nemotena oskrba z blagom, storitvami in gradnjami. Na podlagi internega predloga se nato izbere ustrezen postopek nabave (Turk & Turk, str. 32).
- Določitev tehničnih specifikacij naročila je bistven korak nabavnega procesa, zato je pomembno, da so pripravljene natančno in ustrezno.
- Izbira ustreznega postopka javnega naročila, priprava in objava dokumentacije, na podlagi katere naročnik pridobi ustrezne ponudbe.
- Pregled in ocenjevanje prejetih ponudb na podlagi pogojev in meril, ki jih je naročnik določil vnaprej.
- Podpis in sklenitev pogodbe z izbranim ponudnikom.
- Izdaja eksterne naročila, na podlagi katerega se izvede oziroma opravi naročilo.
- Račun za opravljeno oziroma izvedeno naročilo, v katerem so navedeni vsi določeni plačilni pogoji med javnim zdravstvenim zavodom in dobaviteljem oziroma izvajalcem.
- Vodenje ustrezne evidence, ki omogoča javnemu zdravstvenemu zavodu spremljanje porabe ter različne kategorije izdatkov.

3 JAVNA NAROČILA

Definicija pojma javnega naročila je podana v 2. členu Zakona o javnem naročanju (ZJN-3), Ur. l. RS, št. 91/15 in določa, da javno naročilo pomeni odplačno pogodbo, ki je pisno sklenjena med naročnikom in izbranim ponudnikom. Predmet javnega naročila je lahko dobava blaga in izvedba storitev ali gradenj. Pogodba je sklenjena v primeru, da je bil predhodno izveden postopek v skladu z veljavnimi predpisi ZJN-3.

V 9. členu ZJN-3 so navedeni naročniki, ki so zavezani uporabi zakona, to so najpogosteje državni organi, občine, javni zavodi, javna podjetja itd. Javni zdravstveni zavodi so osebe javnega prava, ki opravljajo zdravstveno dejavnost in so zavezani uporabi ZJN-3.

Vrednost javnih naročil je v Republiki Sloveniji v letu 2017 znašala 10,99 % BDP. Med petnajst naročnikov z največjo vrednostjo oddanih javnih naročil v letu 2017 so se uvrstili tudi trije javni zdravstveni zavodi, in sicer Onkološki inštitut Ljubljana, Univerzitetni klinični center Maribor in UKC Ljubljana (Ministrstvo za javno upravo, 2018 str. 40), kar kaže na to, da ima izvedba javnih naročil v zdravstveni dejavnosti velik pomen.

3.1 Zakonska podlaga za javno naročanje

Ker so tovrstna naročila javna, njihovo izvedbo urejajo zakonski, institucionalni in pravnoformalni predpisi in pravila. Sistem javnega naročanja tako urejajo zakonodaja, uredbe, številna načela, merila, predpisi in pogoji. Namen teh pravil in predpisov je zagotoviti integriteto, konkurenčnost, enakopravnost in učinkovitost sistema javnega naročanja, vendar vse to otežuje izvedbo samega naročanja. Javna naročila so v ospredju večine reformnih prizadevanj, saj imajo pomembno vlogo pri spodbujanju odgovornosti in preglednosti. Področje se neprestano spreminja in dopolnjuje, predvsem zaradi tega, ker ga je treba prilagajati pravnim direktivam Evropske unije (v nadaljevanju EU). Z vsako spremembo ali dopolnitvijo se poveča zahtevnost izvajanja in oddaje javnih naročil, pojavijo se nove nejasnosti, vprašanja itd.

Javno naročanje trenutno ureja veljavni ZJN-3, v katerem sta implementirani in dosledno preneseni obe javnonaročniški direktivi EU, in sicer direktiva 2014/24/EU o javnem naročanju in direktiva 2014/25/EU o javnem naročanju za dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. ZJN-3 naročnikom določa in predpisuje pravila, na podlagi katerih se izvajajo postopki javnega naročanja.

Naročnik lahko sprejme interni pravni akt o izvedbi postopkov javnega naročanja, ki mora biti skladen z določili vsakokratnega veljavnega zakona na tem področju. Z internim pravnim aktom naročnik določi notranje organizacijske postopke, naloge, aktivnosti in odgovornosti za javne uslužbence, ki sodelujejo v postopku javnega naročanja. Naročnik mora sprejeti interni pravni akt uporabljati in v celoti tudi postopati v skladu z njim.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK-UPB2), Ur. l. RS, št. 69/11 določa v enajsti točki 4. člena, da morajo osebe, odgovorne za javna naročila, v skladu s tretjim odstavkom 41. člena enkrat letno Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju. Zahteva zakonodajalca je, da v skladu s 14. členom ZintPK-UPB2 organizacije javnega sektorja v pogodbe, ki jih sklepajo s ponudniki in presegajo vrednost nad 10.000 EUR, obvezno vključijo dikcijo protikorupcijske klavzule.

Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Ur. l. RS, št. 43/11, 60/11-ZTP-D, 63/13, 90/14-ZDU-II in 60/17 v celoti ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa pri oddaji javnih naročil. ZPVPJN ureja postopke in pogoje za pravno varstvo pred naročnikom in Državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju DKOM), pogoje za uveljavljanje ničnosti ter odškodnine pred sodiščem.

Pri izvedbi vseh postopkov javnega naročanja, ne glede na mejno vrednost za objavo, mora naročnik ravnati v skladu z nacionalno in evropsko zakonodajo ter sprejetimi notranjimi pravnimi akti organizacije.

3.2 Cilji in temeljna načela javnega naročanja

Javna naročila so sredstvo za doseganje ciljev in posodobitev dejanj z namenom doseganja nepristranskega delovanja trga in trajnostnega razvoja gospodarstva.

Čampa, Kodela, Matas, Šoltes in Štular (2007, str. 49–50) pravijo, da so glavni cilji javnega naročanja:

- **Finančna disciplina**, ki pomeni gospodarno, učinkovito in uspešno porabo javnih sredstev in zavezuje naročnike, da v vseh fazah javnega naročanja ravnajo v skladu z zakonodajo, ki ureja porabo proračunskih sredstev.
- **Zagotavljanje konkurence** med ponudniki v vseh fazah postopka oddaje javnega naročila. Naročnik v nobeni fazi javnega naročanja ne sme ravnati diskriminatorno. Pomembno je, da naročnik zagotovi enakopravno obravnavo ponudnikov in konkurenčnost.
- **Uresničevanje nekaterih političnih zahtev**, saj lahko vladajoča politika prek sistema javnih naročil uveljavlja pravila, ki so v skladu z mednarodnimi pravili in predpisi.
- **Javni ugled** z namenom doseganja zaupanja javnosti v poslovanje s tem, da država racionalno in gospodarno upravlja s proračunskimi sredstvi.
- **Preprečevanje in odpravljanje korupcije**, ki mora biti učinkovito v vseh fazah javnega naročanja. Preprečiti in odpraviti je treba vsa nemoralna in kazniva dejanja sodelujočih pri postopkih oddaje javnih naročil.

ZJN-3 od 4. do 8. člena opredeljuje glavna načela, na katerih temelji javno naročanje in ki jim mora naročnik slediti ter skrbeti za njihovo pravilno izvajanje.

ZJN-3 v 3. členu navaja, da mora izvajanje javnih naročil temeljiti na načelu prostega pretoka blaga in opravljanja storitev ter svobode ustanavljanja. Pomembno je zagotavljanje varstva konkurence, ki mora biti v skladu z načeli Pogodbe o delovanju EU in načelom enakopravne obravnave vseh ponudnikov, tako domačih kot tujih. Ponudniki morajo pri oddaji javnih naročil izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega

in delovnega prava, omenjene zahteve so tudi obvezna sestavina pogodbe o izvedbi javnega naročila, njihovo neizpolnjevanje oziroma kršitev je razlog za izključitev ponudbe iz postopka oddaje javnega naročila.

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti (4. člen ZJN-3) pomeni, da mora naročnik postopek javnega naročila realizirati tako, da zagotovi gospodarno in učinkovito porabo proračunskih sredstev ter da doseže svoj cilj skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen ZJN-3) določa, da naročnik s svojimi dejanji ne sme omejevati konkurence in da mora omogočiti vsem zainteresiranim ponudnikom, ki lahko ponudijo predmet javnega naročila, oddajo ponudbe. Naročnik ne sme omejevati ponudnikov z izbiro postopka in s predmetom razpisne dokumentacije, pogoji in merili za sodelovanje.

Načelo transparentnosti javnega naročanja (6. člen ZJN-3) je eno izmed glavnih načel javnega naročanja, saj zagotavlja preglednost oddaje javnih naročil (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 59). Treba je zagotoviti jasna in razumljiva vsebinska pravila, s katerimi se zagotavlja preglednost v postopkih oddaje javnih naročil. Preglednost v postopkih oddaje javnih naročil se tako doseže z brezplačno javno objavo naročil, javnim odpiranjem ponudb, objavo obvestila za predhodno transparentnost ter poročanjem o statističnih podatkih.

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (7. člen ZJN-3) pomeni, da mora naročnik v vseh fazah javnega naročila ob upoštevanju predmeta javnega naročila zagotavljati, da med ponudniki ne prihaja do razlikovanja in neenakopravne obravnave.

Načelo sorazmernosti (8. člen ZJN-3) pomeni, da mora naročnik zahteve, določitve, merila in tehnične zahteve določiti glede na predmet naročila (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 66) ter da morajo le-ti biti med seboj smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

3.3 Vrste postopkov za oddajo javnih naročil

Odprti postopek podrobneje določa 40. člen ZJN-3 in je v praksi najpogosteje uporabljen postopek. Gre za najbolj konkurenčen postopek, saj lahko ponudbe oddajo vsi zainteresirani ponudniki. Je enostopenjski postopek, pri katerem naročnik objavi obvestilo o naročilu na portalu javnih naročil (v nadaljevanju PJN); v kolikor je predpisana mejna vrednost enaka ali višja, je potrebna objava tudi v spletni različici Dodatka k Uradnemu listu EU (ang. Tenders Electronic Daily; v nadaljevanju TED), kjer so objavljena vsa evropska javna naročila. V objavi naročnik posreduje vse potrebne informacije in predloži vso popolno dokumentacijo, na podlagi katere potencialni ponudniki lahko oddajo

ponudbe. Naročnik ne more nadzorovati števila prejetih ponudb in jih lahko v odprtem postopku prejme veliko. Naročnik upošteva oziroma ocenjuje samo dopustne ponudbe, to so ponudbe, za katere ne obstajajo razlogi za izključitev in izpolnjujejo vse pogoje za sodelovanje, ki jih je določil naročnik. Ponudbe je mogoče oceniti na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe oziroma cene ter na podlagi vnaprej določenih meril za ocenjevanje (OCDE, 2011, str. 2).

Omejeni postopek podrobneje določa 41. člen ZJN-3 in ga lahko naročnik tako kot odprti postopek povsem prosto izbira. Vsak zainteresirani ponudnik lahko odda prijavo za sodelovanje na podlagi objavljenega naročnikovega povabila. Vendar kot že samo ime pove, omejeni postopek v nadaljevanju omejuje število ponudnikov, ki lahko oddajo ponudbo. Je dvostopenjski postopek, ki poteka v dveh ločenih stopnjah. Na prvi stopnji naročnik objavi povabilo o sodelovanju, običajno na podlagi predloženih informacij in razpisne dokumentacije ali vprašalnika za ugotavljanje sposobnosti zainteresiranih ponudnikov (predkvalifikacijska stopnja). Naročnik v tem postopku omeji število ponudnikov, ki jim je izkazal usposobljenost in ki bodo lahko v nadaljevanju izvedbe postopka oddali ponudbo. Na drugi stopnji lahko ponudniki, ki jim je bila izkazana usposobljenost in jih je naročnik povabil k oddaji ponudbe, le-to oddajo, ta pa se v nadaljevanju ocenjuje na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe oziroma cene ali drugih določenih meril za ocenjevanje (Baily, Farmer, Jessop & Jones, 2005, str. 359).

Konkurenčni dialog podrobneje določa 42. člen ZJN-3 in je primeren, kadar naročnik ne more opredeliti oziroma presoditi, kaj lahko pridobi na trgu glede na svoje potrebe. Tako je omogočeno naročniku komuniciranje z zainteresiranimi ponudniki v obliki konkurenčnega dialoga, ki omogoča naročniku, da dokončno oblikuje svoje zahteve skozi fazo dialoga s ponudniki. Naročnik z objavo okvirne dokumentacije določi pogoje in merila, na podlagi katerih bo izbral ponudnike. Po zaključku konkurenčnega dialoga, v okviru katerega potekajo posvetovanja z usposobljenimi ponudniki, le-ti oddajo svoje ponudbe in naročnik nato izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo (Kranjc, 2006).

Partnerstvo za inovacije je popolnoma nov koncept in postopek javnega naročanja, določen v 43. členu ZJN-3. Naročnikom omogoča več možnosti ter obenem spodbuja in združuje razvoj z dobavo inovativnega blaga (Asseyer, 2018, str. 222). Gre za poseben postopek, ki je razdeljen na več stopenj ter združuje aktivnosti raziskovanja in razvoja ter nakup inovativne rešitve. Naročnik in ponudnik na podlagi enega postopka, ki omogoča tako razvoj kot naročilo novih in inovativnih izdelkov, storitev ali gradenj, skleneta dolgoročno partnerstvo (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 220).

Konkurenčni postopek s pogajanjem, ki ga določa 44. člen ZJN-3, naročniku omogoča lastno izbiro, takrat ko gre za kompleksno nabavo in na podlagi odprtega ali omejenega postopka ne bi prejel dovolj zadovoljivih ponudb. ZJN-3 tako v prvem odstavku 44. člena

natančno določa, v katerih okoliščinah naročnik lahko uporabi konkurenčni postopek s pogajanji. Gre za strukturiran postopek, ki poteka v več fazah. Tudi tukaj naročnik povabi k sodelovanju zainteresirane ponudnike prek javne objave. Ko v zadnji fazi pogajanj prejme končne ponudbe, preveri, ali so dopustne, in med njimi izbere ekonomsko najugodnejšo (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 232).

Postopek s pogajanji z objavo, ki ga določa 45. člen ZJN-3, se uporablja le za javno naročanje na infrastrukturnem področju, kar pomeni, da ga naročniki na splošnem področju javnega naročanja ne morejo uporabljati. Po analogiji gre za konkurenčni postopek s pogajanji, le da je manj formalen.

Postopek s pogajanji brez predhodne objave je edini postopek, katerega izvedba se ne objavi javno, natančno je določen v 46. člen ZJN-3, naročnik pa mora v skladu s 57. členom ZJN-3 objaviti predhodno transparentnost. Naročnik lahko pri tem postopku sodeluje z enim ali več ponudniki, saj lahko sodelujejo le tisti ponudniki, ki jih je naročnik povabil k oddaji ponudbe, zato je njegova uporaba v zakonu strogo določena in omejena, kar pomeni, da zakon natančno določa, v katerih okoliščinah naročnik lahko uporabi omenjeni postopek.

Pri implementaciji in določitvi javnih naročil male vrednosti, ki zaradi določenih mejnih vrednosti niso predmet objave v TED, so članice EU precej avtonomne. Naročila malih vrednosti ZJN-3 ureja v 47. členu. Gre za enostaven in prav tako popolnoma transparenten postopek, za katerega veljajo manj formalna pravila. Naročnik z namenom pridobitve ponudb objavi obvestilo o javnem naročilu, kar zagotavlja preglednost in enakopravno obravnavo vseh ponudnikov, saj ponudbe lahko predložijo vsi zainteresirani ponudniki. Naročnik ne more prosto izbrati postopka za izvedbo javnega naročila, saj lahko izbira le med odprtim postopkom in omejenim postopkom; ostale postopke, ki jih določa ZJN-3, lahko izbere oziroma izvede le, če so za to izpolnjeni posebni pogoji.

3.4 Faze postopka javnega naročanja

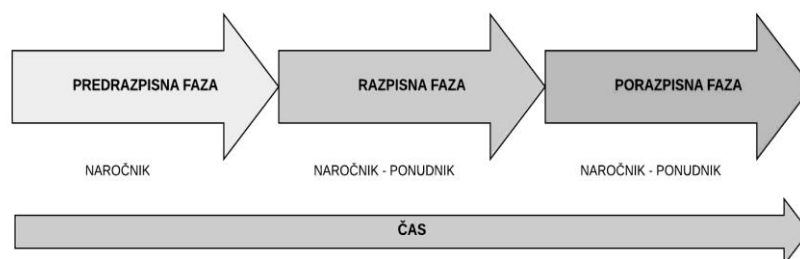
Postopek javnega naročanja vključuje tri glavne faze, in sicer predrazpisno, razpisno in porazpisno fazo (slika 1). Vsaka izmed faz je sestavljena iz različnih specifičnih ravni.

Predrazpisna faza je najpomembnejša faza postopka javnega naročila. V tej fazi naročnik začne z načrtovanjem javnega naročila ter pripravo načrta nabave blaga, storitve ali gradnje, ki mora biti v skladu s finančnim načrtom. Naročnik mora ugotoviti in opredeliti svoje potrebe, pripraviti specifikacijo na podlagi vrste in količine naročila ter opraviti pregled trga. Pred začetkom razpisne faze mora naročnik imenovati člane razpisne komisije, določiti ocenjeno vrednost naročila in sprejeti sklep o začetku postopka.

Razpisna faza se začne s sprejetim sklepom o začetku postopka, ki je tudi najpomembnejši dokument. Naročnik glede na vrsto naročila in na mejni prag vrednosti izbere pravilno vrsto postopka, določi pogoje in merila za sodelovanje ter pripravi razpisno dokumentacijo. Naročnik objavi obvestilo o javnem naročilu, pridobi ponudbe, ki jih odpre, oceni in ovrednoti. Razpisna faza se konča z objavo odločitve o oddaji naročila in sklenitvijo pogodbe.

Porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročila se začne s sklenitvijo pogodbe, nadaljuje z naročilom in primopredajnim poročilom oziroma zapisnikom ter plačilom izbranemu dobavitelju. Naročnik mora v tej fazi zagotoviti skladnost izvajanja pogodbe glede na količino, kakovost in ceno ter spremljati realizacijo pogodbe.

Slika 1: Faze postopka javnega naročanja



Vir: Lastno delo.

3.5 Prednosti in slabosti javnega naročanja

Javna naročila morajo biti sestavni del prizadevanj javnih zdravstvenih zavodov za zmanjševanje stroškov in povečanje učinkovitosti. Prav tako so pomemben sistem za racionalno porabo proračunskih sredstev, omogočajo gospodarski razvoj ter so pomemben element za spodbujanje in vzpostavitev trajnostnega modela celotnega trga in gospodarske rasti. Opravljajo nalogo povezovanja med javnim in zasebnim sektorjem. Prednost javnih naročil je povečanje transparentnosti javnega naročanja, omejevanje korupcijskih tveganj in zagotavljanje enakopravnosti med ponudniki.

Prednost izvedbe javnega naročanja je tudi v tem, da naročniku omogoča, da med vsemi ponudbami, ki jih pridobi na podlagi vnaprej ustrezno določenih zahtev, meril in kriterijev, izbere najugodnejšo ponudbo. Z izvedbo javnega naročila se tako omogoča in spodbuja konkurenčnost med ponudniki, kar ugodno vpliva tudi na gospodarstvo.

Slabost postopkov javnega naročanja je njihova dolgotrajna izvedba in prav to v največji meri odvrta potencialne ponudnike, predvsem manjša podjetja, od sodelovanja na javnih razpisih. V povprečju traja odprti postopek 202 dni. Največ časa se porabi za predrazpisno

fazo in kasneje za pregled in ocenjevanje prejetih ponudb (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 8). Izvedba postopka javnega naročanja je večinoma formalno predpisana in zelo birokratsko organizirana. Izvajanje je neprilagodljivo in zamudno.

Med slabosti javnega naročanja spadajo tudi merila za izbor ponudbe. Naročniki v večini primerov kot merilo za izbor uporabljajo merilo najnižje ekonomske cene, ki ne pomeni vedno tudi ustrezne kakovosti in optimalnega nakupa. Postopki javnega naročanja postajajo razmeroma bolj zahtevni in zapleteni, kar zahteva od javnih uslužbencev vse več znanja in zavzetosti.

4 POSLOVNI PROCES IN PRENOVA PROCESOV

Podjetja in organizacije vseh velikosti in tipov se zavedajo, da so poslovni procesi mehanizem, ki jim omogoča dodatno vrednost na trgu in tudi znotraj organizacije (Sharp & McDermott, 2009, str. 5). Poslovne zahteve se neprestano spreminjajo, zato je brez upravljanja poslovnih procesov spremljanje, upravljanje in razumevanje poslovnega procesa zelo oteženo in zahtevno (Laliwala & Mansuri, 2014, str. 7). Vsak proces je praviloma sestavljen iz več postopkov in posega na različna funkcijska področja v organizaciji. Struktura procesov je ključni in temeljni element za doseganje prednosti pri prenovi procesov (Davenport, 1993, str. 5). Poslovni procesi in njihovo upravljanje je zato zelo pomembno za vsako organizacijo. Organizacije in podjetja se zelo različno odzivajo na projekte prenove poslovnih procesov, kljub temu da je namen ekspliciten: zmanjšanje stroškov, skrajšanje poslovnega cikla, izboljšanje kakovosti itd. Več težav pri tem se pojavlja v javnem sektorju in te težave so tudi večje od tistih, ki se pojavljajo v zasebnem sektorju. V javnem sektorju je birokracija zelo utrjena, problemi, ki povzročajo slabšo učinkovitost, pa se najpogosteje rešujejo s pomočjo nakupa računalniške in strojne opreme (Kovačič, 2000, str. 513) in ne s projekti prenove poslovnih procesov.

Zdravstvene organizacije se pri upravljanju procesov soočajo z izzivi in težavami, ki jih lahko razdelimo na naslednje tri skupine težav: strateške, taktične in operativne. Z vidika managementa poslovnih procesov (ang. Business Process Management; v nadaljevanju MPP) lahko strateške težave označimo za najzahtevnejše. Težave, s katerimi se srečuje organizacija na tej stopnji, so povezane s procesno usmerjenim upravljanjem, informacijsko tehnologijo in podporo, organizacijo procesov ter administrativnimi težavami. S taktičnimi težavami se organizacija srečuje pri modeliranju procesov ter merjenju procesnih in metodoloških rezultatov. Na operativni ravni pa se pojavljajo težave, povezane s tehnologijo, ki je namenjena podpori upravljanja procesov organizacije (Sadiq, Indulska, Bandara & Chong, 2007, str. 40).

Gomes, Portela in Santos (2018, str. 521) med strateške težave, ki se pojavljajo v organizaciji, uvrščajo slabo vodenje, nezadostno usposabljanje zaposlenih, pomanjkanje izmenjave znanja in informacij med deležniki v organizaciji ter neuspešno povezavo med

potrebnimi ukrepi in organizacijsko strukturo. Nastajanje taktičnih težav pripisujejo pomanjkanju standardov in norm, slabi specifikaciji in opredelitvi procesa. Operativne težave v organizaciji povzročajo slaba komunikacija, neuporaba primernih podpornih orodij in tehnik za vizualizacijo procesov, pojavljajo se tudi odstopanja med načrtovanjem in izvajanjem procesov. Analiza poslovnih procesov in njihovo izboljšanje naj bi pripomoglo k povečanju učinkovitosti in produktivnosti, zato bi morala biti to trajna odgovornost vsake organizacije, saj je nenehno preučevanje procesov in njegova nadgradnja ena izmed najpomembnejših nalog (Harmon, 2019, str. 28).

Poslovni procesi, ki sestavljajo poslovanje organizacije, so velikokrat razdrobljeni in skriti za organizacijskimi strukturami (Črv, 2000, str. 64), zato je načrtovanje poslovnih procesov ter predvsem njihova prenova zahtevna naloga, saj slednji pogosto vključujejo več oddelkov in več dejavnosti, ki jih sestavljajo različni deležniki. Vse to pomeni precejšnjo kompleksnost zasnove in zahteva strukturiran pristop.

4.1 Opredelitev poslovnega procesa

V strokovni literaturi obstaja več definicij in opredelitev poslovnega procesa, vsem je skupno vhod in izhod ter ustvarjanje dodane vrednosti. Nekatere izmed njih so navedene v nadaljevanju.

Davenport (1993, str. 5) definira proces kot specifično urejene delovne aktivnosti, z opredeljenim začetkom in koncem ter jasno opredeljenimi vhodi in izhodi, ki imajo za uporabnike dodano vrednost. Sestavljen je iz niza strukturiranih in merljivih dejavnosti in ukrepov, katerih namen je ustvariti proizvod ali storitev, ki ima tržno vrednost.

Hammer in Champy (1995, str. 45) opredeljujeta poslovni proces kot sklop dejavnosti, ki zahtevajo eno ali več vrst vhodov in kot izhod ustvarijo rezultat, ki predstavlja določeno vrednost za odjemalca.

Khan (2004, str. 67) definira poslovni proces kot vsoto dejavnosti tako zaporednih kot vzporednih, ki jih izvajajo ljudje ali aplikacije z namenom, da bi dosegli skupen cilj.

Kovačič in Bosilj-Vukšić (2005, str. 29–30) opredeljujeta poslovni proces kot zaporedje postopkov, dejavnosti in aktivnosti, ki z logično medsebojno sestavo in zaporedjem opravil, ki jih je treba opraviti, ustvarijo končni zeleni rezultat. Tako ima vsak poslovni proces jasno identificirane vhode in izhode, ki predstavljajo začetek in konec poslovnega procesa. Kot proces se šteje vsaka aktivnost, ki se izvaja, vendar so potrebne le tiste aktivnosti, ki povečujejo dodano vrednost končnega rezultata.

Laguna in Marklund (2019) opisujeta, da je s funkcionalnega vidika poslovni proces dejavnost, ki opredeljuje, kako in na kakšen način nekaj izvesti v organizaciji.

Berman (2014, str. 12–13) istočasno definira tako proces (ang. process) kot postopek (ang. procedure). Proces se nanaša na niz medsebojno povezanih aktivnosti, ki so dokumentirane v postopku. Učinkovit proces omogoča uresničevanje načrtovane aktivnosti in dosega načrtovane rezultate. Postopek pa je način izvajanja procesa ali dejavnosti, kjer je navedeno, kdo izvaja aktivnosti v procesu in v kakšnem vrstnem redu z namenom pravilne izvedbe naloge. Zagotavlja tudi druge pomembne informacije. Naziv postopek se tako nanaša na standardizirano in dokumentirano točno določeno dejavnost.

4.2 Opredelitev prenove poslovnih procesov

Prenova poslovnih procesov (ang. Business Process Reengineering; v nadaljevanju BPR) predstavlja izboljššan način izvajanja aktivnosti znotraj organizacije ter je usmerjen v analiziranje in spreminjanje poslovanja organizacije. Izvajanje BPR je postopen proces, ki ga sestavljajo ključne dejavnosti, potrebne za oblikovanje in prenovo poslovnega procesa. BPR tako zahteva temeljite spremembe v poslovanju, odstranitev nepotrebnih pravil in postopkov, nalog, načel itd., ki jih izvajajo in uporabljajo v organizaciji. Pomemben je tudi pogled vodstva na delovanje organizacije, ki mora biti naklonjeno spremembam (Kovačič & Bosilj-Vukšić, 2005, str. 35). BPR tako zajema različna področja standardizacije in racionalizacije procesov, uvaja organizacijske spremembe in informacijsko tehnologijo (Kovačič, 2000, str. 518).

Organizacije bi morale stalno iskati možnosti za izboljšanje, preoblikovanje in prenovo procesov. Potreba po BPR največkrat nastane zaradi strateških odločitev organizacije ali zunanjih vplivov (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 58). Prenova poslovnega procesa se nanaša predvsem na posamezen poslovni proces, ki pa se nenehno srečuje s spremenjenimi pogoji poslovanja. Poslovne procese v organizaciji je zato pred njihovo prenovo treba prepoznati, opredeliti ter jim poiskati skupne točke (Črv, 2000, str. 159–160). Treba je prenoviti tiste poslovne procese, ki ne delujejo v skladu s pričakovanji in strateško usmerjenostjo organizacije. Gre za nefunkcionalne procese, za njihov nastanek pa lahko obstaja več vzrokov, med najpogostejšimi je razdrobljenost procesa, ki se kaže v pretirani izmenjavi informacij in nepotrebnem podvajanju določenih aktivnosti, ki se opravljajo znotraj procesa. Za organizacijo je pomembno, da je proces enostaven, ne prezapleten in funkcionalen (Črv, 2000, str. 65)

4.3 Metode prenove poslovnih procesov

Metode so postopki in pravila za izvajanje določenih nalog ter način, kako doseči določen namen. Obstaja več metod prenove poslovnih procesov, glede na razmere v organizaciji pa vodstvo izbere tisto, ki je najprimernejša. Nekateri pristopi radikalno posegajo v aktivnosti in bistveno spremenijo poslovanje, medtem ko so drugi pristopi bolj postopni in na prenovo poslovanja vplivajo počasneje.

4.3.1 Temeljita prenova poslovnih procesov

Metoda za izboljšanje delovanja in s tem rezultatov tako zasebnih kot javnih organizacij je BPR (Kovačič, 2000, str. 513). Predstavlja osnovno nalogo in eno najpomembnejših rešitev za doseganje organizacijskih izboljšav v vseh fazah izvedbe poslovnega procesa (AbdEllatif, Farhan & Shehata, 2018, str. 7) ter je tudi eno od najpogosteje uporabljenih orodji za izboljšanje procesov v organizacijah (Torres Fragoso, 2015, str. 383). S BPR lahko organizacije z uravnoveženim pristopom oblikujejo in izvedejo realne, koristne in izvedljive spremembe poslovanja (Kovačič, 2019, str. 41). Lahko ga opredelimo kot podrobno preverjanje obstoječih poslovnih procesov in njihovo temeljito spremembo z namenom realizacije pozitivnih rezultatov na različnih področjih organizacije (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 58). Gre za koncept upravljanja, ki se nanaša na temeljit premislek in radikalno preoblikovanje celotnega poslovnega sistema, katerega namen je bistveno izboljšati poslovanje organizacije, kar pomeni, da je treba analizirati in v celoti spremeniti poslovne procese organizacije (Bosilj-Vukšić, Čurko & Kovačič, 2000, str. 50). BPR pri prenovi poslovnih procesov znotraj organizacije prisega predvsem na uporabo sodobne informacijske tehnologije (Kovačič & Bosilj-Vukšić, 2005, str. 62).

4.3.2 Management poslovnih procesov

Najbolj razširjena in ena izmed ključnih metod za oblikovanje sodobnih organizacijskih in informacijskih sistemov je MPP. Namenjena je upravljanju procesov s ciljem izboljšati poslovne in organizacijske procese na način, da bo delovni proces potekal hitreje in učinkoviteje ter da se s tem poenostavijo procesi, zmanjša poraba sredstev in izboljša pravilnost opravljenih nalog (Jalali, Wohed, Ouyang & Johannesson, 2013, str. 2).

Rosemann in vom Brocke (2015) navajata šest elementov, ki imajo bistven pomen za MPP, in sicer:

Strateško usklajevanje: gre za tesno povezavo med organizacijskimi prioritetami in poslovnimi procesi, ki omogočajo učinkovite ukrepe za izboljšanje poslovanja. MPP mora biti usklajen s splošno strategijo organizacije. To pomeni, da je treba procese oblikovati, izdelati, izvajati, upravljati in meriti v skladu z opredeljeno strategijo organizacije.

Upravljanje: MPP se upravlja z namenom vzpostavitve in določitve lastništva, ustrezne in pregledne dodelitve odgovornosti vlog na različnih ravneh, opravljanja nadzora in nudenja podpore izvajanju poslovnih procesov.

Metode: v kontekstu MPP so definirane kot nabor orodji in tehnik, ki podpirajo in omogočajo dejavnosti skozi celoten življenjski cikel procesa. Različne metode se

uporabljajo za modeliranje, analiziranje, optimiziranje, izboljšanje in avtomatiziranje vsakdanjih poslovnih procesov organizacije.

Informacijska tehnologija: nanaša se na programsko opremo, strojno opremo in informacijske sisteme, ki omogočajo in podpirajo poslovne procese. Informacijska tehnologija omogoča veliko sprememb in ima zaradi tega pomembno vlogo pri večji učinkovitosti in uspešnosti poslovnih procesov.

Ljudje: predstavljajo ključni element in jih lahko definiramo kot posameznike ali skupine, ki nenehno nadgrajujejo in uporabljajo svoje znanje in spretnosti, da bi dosegli večjo poslovno uspešnost.

Kultura: nanaša se na skupne vrednote in prepričanja v zvezi s procesno usmerjeno organizacijo.

4.4 Cilji prenove poslovnih procesov

Cilji uspešnosti upravljanja podjetja so usmerjeni v sistematično ustvarjanje in kontrolo poslovanja podjetja (Melchert, Winter & Klesse, 2004, str. 4045). Vsaka organizacija ima glede na svoje strateške usmeritve različne cilje, zato morajo biti le-ti prilagojeni posamezni organizaciji. Za vsako organizacijo je pomembno, da izvaja poslovne procese učinkovito in uspešno. Učinkovite procese lahko organizacija doseže z izločitvijo odvečnih aktivnosti, avtomatizacijo določenih opravil, lažjim in boljšim dostopom do podatkov ter boljšo komunikacijo med deležniki procesa. Uspešnost procesov pa lahko doseže z bistvenimi spremembami ter vpeljavo in preoblikovanjem procesov (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 63).

Cilji prenove poslovanja so povečanje kakovosti, učinkovitosti in produktivnosti, skrajšanje časa, potrebnega za določena opravila, in znižanje stroškov. Osnovni cilji prenove poslovnih procesov so (Kovačič & Bosilj-Vukšić, 2005, str. 42):

- Enostavnejši in bolj agilni poslovni postopki, ki ne vsebujejo nepotrebnih aktivnosti.
- Povečanje preglednosti postopka in skrajševanje faz poslovnih procesov, dvig odgovornosti in zmanjšanje stroškov poslovanja.
- Povečanje dodane vrednosti v vseh poslovnih postopkih ter tudi postopno dvigovanje kakovosti proizvodov in storitev.
- Stroškovna učinkovitost, ki jo organizacija lahko doseže z racionalizacijo poslovanja in sodelovanja, pri tem mora ohranjati ustrezno razmerje med kakovostjo in potrebnim časom.
- Povečanje zanesljivosti in doslednosti izvajanja postopkov in s tem izboljšanje kakovosti proizvodov in storitev.
- Prenova poslovnih procesov z namenom doseganja boljše povezanosti z dobavitelji.

- Usmeritev v lastne ključne prednosti in prenos izvajanja drugih procesov zunaj organizacije.

4.5 Potek prenove poslovnih procesov

BPR pomeni analiziranje in spreminjanje poslovnih procesov organizacije kot celote. Za temeljit in učinkovit projekt prenove morajo organizacije na začetku takšnega projekta izpolnjevati določene pogoje, in sicer vodstvo organizacije mora odpraviti zastarela pravila in postopke, ki jih uporabljajo, obenem morajo odpraviti tudi druge neustrezne organizacijske principe. Na tej točki se potem začne potek prenove poslovnih procesov organizacije (Kovačič, 2000, str. 513). Poteka po predpisanih korakih, vendar pa k prenovi poslovanja organizacije pristopajo različno, in sicer je to odvisno od ciljev prenove in informatizacije poslovanja organizacije. Vodstvo organizacije se mora zavedati, da je prenova poslovnih procesov nujna in da ne pomeni le manjše spremembe obstoječega poslovnega procesa in nadgradnjo z ustrežno informatizacijo, gre za celovit proces prenove, ki vključuje vso organizacijo (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 72).

Kovačič in Bosilj-Vukšić (2005, str. 49) navajata dva nivoja BPR v organizaciji:

- Celovita ali strateška prenova poslovanja: na tem nivoju gre za bistveno prenavo poslovnih procesov organizacije. Usmerja se v temeljna strateška vprašanja poslovanja organizacije ter vsebuje prenavo ali prilagajanje poslovnega modela in njihovo informatizacijo.
- Preureditev ali prenova in informatizacija posameznih poslovnih procesov ali njihovih delov: na tem nivoju gre za informacijsko prenavo, saj se usmerja na možne rešitve, ki jih ponuja informacijska tehnologija.

Harmon (2019, str. 20–22) deli BPR v organizaciji na tri skupine:

- Prva skupina se nanaša na nadzor kakovosti in izboljšanje procesa (TQM, Six Sigma, Lean itd.). To so pristopi, metode in tehnike, ki so namenjene doseganju uspešnosti operativnih poslovnih procesov.
- Druga skupina se nanaša na področje upravljanja, poudarek je na uspešnosti organizacije, kar pomeni usklajevanje ključnih poslovnih procesov s strateškimi cilji z namenom doseganja konkurenčne prednosti in večje uspešnosti organizacije (Yazbeck, 2014, str. 170).
- Tretja skupina se nanaša na informacijsko tehnologijo in podporo pri izvajanju, poudarek je na avtomatizaciji procesov s celovitimi programskimi rešitvami.

Vse tri skupine so medsebojno povezane in v procesu upravljanja sprememb bi morali sodelovati tudi strokovnjaki z različnih področji v organizaciji, in sicer zaradi integracije

različnih pristopov, metodologij in tehnologij, ki ponujajo številne prednosti (Smith & Fingar, 2003). Gre za povezovanje obstoječih in novih metod na področju BPR, ki predstavljajo celovit pristop k spremembam procesa organizacije.

Medtem ko se zasebni gospodarski subjekti trudijo slediti najnovejšim trendom razvoja z namenom, da bi poslovali uspešno, donosno in gospodarno, javni sektor preučuje priložnosti za izboljšanje svojih storitev in demokracije (Sundberg & Sandberg, 2006, str. 149), zato se v javnem sektorju pri BPR pojavljajo določene omejitve: zaradi načina organiziranosti javnih upravnih in storitvenih procesov se BPR v javnem zavodu težko izvaja temeljito, predvsem zaradi utrjene tradicionalne in hierarhične strukture upravljanja in nadzora, ki preprečujejo spremembe (Sundberg & Sandberg, 2006, str. 159–160). Tudi Indihar Štemberger in Jaklič (2007, str. 222) opozarjata, da so korenite spremembe poslovnih procesov in organizacijske strukture zaradi nekaterih posebnosti (birokracija, manjša odpornost na spremembe v poslovnem procesu, visoka stopnja medsebojne odvisnosti posameznih organizacijskih oddelkov) v javnem zavodu neprimerne oziroma jih ni možno implementirati. V javnem zavodu tako obstajajo dodatni izzivi, ki so povezani s prenovo poslovnih procesov. Spremembe poslovnih procesov v javnem zavodu pomenijo predvsem poenotenje poslovnih procesov, avtomatizacijo nekaterih dejavnosti ter odpravo nepotrebnih aktivnosti, prav tako pa so organizacijske spremembe možne le do določene stopnje.

4.5.1 Faze prenove poslovnih procesov

Projekt prenove poslovnega procesa je smiselno izvesti na podlagi faz cikla MPP. Malinova in Mendling (2018, str. 890) opisujeta šest faz, iz katerih je sestavljen cikel MPP:

- identifikacija procesov,
- opis obstoječih procesov,
- analiza procesov,
- preoblikovanje procesov,
- implementacija procesov,
- spremljanje in kontroliranje procesov.

Identifikacija procesov je prva faza cikla MPP in se nanaša na določitev ciljev, ki jih je treba izpolniti z MPP. Cilj te faze je opredeliti in prikazati ključne procese in odnose med njimi. Glavni rezultat te faze je procesni diagram, ki prikazuje ključne elemente poslovnega procesa in odnose med njimi. Procesni diagram se nato uporablja tudi v ostalih fazah.

Opis obstoječih procesov je osnova za spoznavanje sistema in pomeni natančen opis trenutnega stanja poslovnih procesov. Pri izvajanju si pomagamo z izdelavo različnih

modelov, ki jih imenujemo tudi modeli obstoječega stanja ali modeli AS-IS (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 72). V kolikor je smiselno, se v tej fazi lahko izvedejo tudi nekateri popravki, predvsem pa se določijo cilji uspešnosti, ki bodo obravnavani v naslednji fazi.

Analiza procesov zajema pregled podatkov obstoječega procesa. V fazi analize procesov se uporabijo analitične tehnike, s pomočjo katerih se definirajo slabosti procesov in njihov morebitni vpliv. V kasnejših korakih se jih poskuša odpraviti. V tej fazi se izberejo procesi za prenovo. V okviru analize trenutnega procesa načrtujemo želeno stanje procesov TO-BE.

Preoblikovanje procesov obravnava pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene med analizo procesov in se pojavljajo tudi pri prenovljenem procesu. Preoblikovani procesi so oblikovani in zasnovani za doseganje ciljev uspešnosti procesa in zahtev organizacije ter tudi z namenom reševanja težav, s katerimi se organizacija trenutno spopada.

Implementacija procesov se nanaša na izvajanje prenovljenega in preoblikovanega procesa. Pomembno je, da so zaposleni vključeni v prenovo in preoblikovanje procesa ter da se zavedajo sprememb. Prenovljen proces se običajno izvaja na nivoju celotne organizacije. Rezultat te faze je lahko tudi uvedba informacijskega sistema.

Spremljanje in kontroliranje procesov se nanaša na izvedbo prenovljenega in preoblikovanega procesa. Ta faza se nanaša na spremljanje, nadzor in kontroliranje procesov in vsebuje analizo izvedbe procesa ter njegovo izvajanje v skladu s predpisi.

4.5.2 Modeliranje poslovnih procesov

Modeliranje tako obstoječih kot prenovljenih poslovnih procesov se izvaja z orodjem za modeliranje. Orodja in tehnike, ki se uporabljajo za modeliranje poslovnih procesov, so v obliki različnih grafičnih metod in jezikov za modeliranje. Eno izmed teh orodji je arhitektura integriranih informacijskih sistemov (ang. Architecture of integrated information systems; v nadaljevanju ARIS). Bistvena značilnost orodja ARIS je funkcija, ki omogoča modeliranje, načrtovanje, dokumentiranje, analizo in preoblikovanje internih poslovnih procesov. Razširjena dogodkovno vodena procesna veriga (ang. Extended event-driven process chain; v nadaljevanju eEPC) predstavlja eno izmed najbolj priljubljenih diagramskih tehnik na področju modeliranja poslovnih procesov, saj zagotavlja modeliranje ustreznih vidikov poslovnih procesov in obenem omogoča tudi logičen prikaz zaporedja funkcij in dogodkov. eEPC tako omogoča predstavitev organizacijskega, funkcijskega, procesnega ter podatkovnega vidika poslovnih procesov (Tsironis, Anastasiou & Moustakis, 2009).

V aplikativnem delu je oblikovan model eEPC obstoječega in prenovljenega procesa izvedbe javnega naročanja v vseh fazah. Za modeliranje poslovnih procesov sem uporabila ustrezno podporno programsko orodje ARIS Express. Slika 2 prikazuje uporabljene simbole eEPC.

Slika 2: Uporabljeni simboli eEPC



Prirejeno po Davis in Brabander (2007).

4.6 Učinki prenove poslovnih procesov

Pričakovani učinki prenove poslovnih procesov so v vsaki organizaciji drugačni. Uspešnost prenove poslovnih procesov določajo dejavniki, kot so kultura, človeški viri, organizacijska struktura in informacijska tehnologija. Študije kažejo, da uspeh različnih pristopov prenove poslovnih procesov temelji na inovacijah, odgovornosti in zavezanosti vodstva, strateški usmeritvi organizacije in implementaciji informacijskih sistemov. Uspeh BPR je med drugim odvisen tudi od pripravljenosti zaposlenih na spremembe in od razpoložljivosti informacijske infrastrukture (Abubakar, 2016, str. 24).

Liman Mansar in Reijers (2007, str. 199) navajata najboljše prakse, ki jih ima prenova poslovnih procesov na organizacijo:

- Odstranitev nepotrebnih nalog iz poslovnega procesa.
- Razporeditev in združitve manjših nalog v večje sestavljene naloge in razdelitev večjih nalog na izvedljive manjše naloge in opravila.

- Povečanje obsega omejitev v poslovnem procesu z uvedbo in uporabo nove tehnologije.
- Opolnomočenje zaposlenih (ang. employee empowerment), ki pomeni prenos odločanja na zaposlene z namenom, da imajo več pristojnosti, sprejemajo avtonomne odločitve in zanje odgovarjajo.
- Na zaposlene se prenese več izvajanja posameznih korakov in nalog v poslovnem procesu.
- Opravila in delovne naloge se prenesejo na primernejša in optimalna mesta.
- Viri lahko postanejo bolj specializirani ali pa bolj splošni.
- Integracija in interoperabilnost s poslovnim sistemom stranke ali dobavitelja.
- Vzporedno izvajanje in opravljanje aktivnosti.
- Zmanjšanje števila oddelkov, enot in zaposlenih, ki so vključeni v poslovni proces.

BPR tako omogoča pozitivne rezultate in izboljšanje temeljnih kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti, optimizacijo poslovanja, povečan nadzor nad poslovanjem, boljše prilagajanje trgu, hitrejšo odzivnost, zniževanje stroškov, boljše kakovost, racionalizacijo izvedbe procesa, hitrejšo izvajanje procesa in poslovanja, standardizacijo, uvajanje novega informacijskega sistema ter prilagoditve v skladu z zakonskimi zahtevami.

4.7 Pomen informacijske tehnologije pri prenovi poslovnih procesov

Kovačič (2000, str. 517–518) opozarja na vlogo informacijske tehnologije pri prenovi poslovnih procesov, saj lahko nepravilna uporaba informacijske tehnologije povzroči samo delne rešitve, kar pomeni, da sistem ni obravnavan kot celota, rešitve pa so nezadovoljive. Uporabiti je treba dvostopenjski pristop, s katerim je mogoče odpraviti omenjene težave. Najprej je treba prenoviti obstoječe procese glede na potrebe in značilnosti poslovanja, nato pa zagotoviti ustrezno informacijsko podporo prenovljenim procesom. Informacijska tehnologija ima tako temeljno vlogo pri prenovi poslovnih procesov. Za prepoznavo priložnosti, ki jih ponuja informatizacija prenovljenega poslovnega procesa, je treba najprej analizirati poslovni proces, da se ugotovi, ali je le ta dobro opredeljen, primeren in pripravljen za uvajanje nove informacijske tehnologije. Z uvedbo informacijske tehnologije se lahko pričakujejo izboljšanje kakovosti, nižji stroški in krajše izvajanje postopkov in aktivnosti (Kovačič, 2000, str. 517). Pomembno je, da je izbrana in celovita rešitev skladna s poslovno strategijo organizacije, načrtovanimi poslovnimi procesi, poslovnimi pravili in izbrano informacijsko arhitekturo podjetja (Kovačič, Jaklič, Indihar Štemberger & Groznik, 2004, str. 74).

Za uspešno informatizacijo je tako treba primerno oblikovati tudi poslovne procese, Gradišar, Jaklič in Turk (2007, str. 145) navajajo tri ukrepe, ki so potrebni za to:

- strateško načrtovanje prenove in informatizacije,
- prenova poslovanja in razvoj informacijske arhitekture,

- razvoj in uvedba informacijskih rešitev.

Kovačič (2000, str. 517–518) v nadaljevanju navaja, da bi morala informatizacija poslovnih procesov vplivati na naslednje spremembe in izboljšave:

- Vnos podatkov in kontrola se izvede samo enkrat v procesu, in sicer na začetku, tako da uporabniki v poznejših fazah le posodobijo te podatke.
- Vnos in nadzor podatkov izvaja uporabnik, ki je odgovoren za določen del aktivnosti procesa.
- V kolikor je to mogoče, aktivnosti potekajo in se izvajajo ter nadzorujejo samodejno, osredotočenost ni več na zagotavljanju kakovostnih informacij, temveč na kontroli funkcije.

Nastanek avtomatiziranja poslovnih procesov se je začel predvsem zaradi zagotavljanja enostavnega, lažjega dostopa do potrebne dokumentacije in načrta za izvedbo aktivnosti, ki koordinira dejavnosti, vire in podatke glede posameznih poslovnih procesov. Različna orodja danes omogočajo izdelavo aplikacij na osnovi procesa poteka dela, v katerih je sicer potrebna tudi programerska dodelava posameznih delov informacijskega sistema. Upravljanje učinkovitosti procesa je pri izdelavi, spreminjanju in komuniciranju poslovnih procesov v večini primerov prilagojeno posameznim organizacijam. Za zagotavljanje ustrezne podpore poslovnim procesom z informacijskim sistemom je treba integrirati in uskladiti funkcionalnosti na obeh straneh tako s poslovnega kot z informacijsko tehnološkega področja (Melchert, Winter & Klesse, 2004, str. 4054–4056).

5 ANALIZA POSLOVNEGA PROCESA IZVEDBE JAVNEGA NAROČILA

Analiza izvedbe javnega naročila omogoča javnemu zdravstvenemu zavodu, da v relativno kratkem času pridobi pomembne podatke o aktivnostih, ki potekajo znotraj določene organizacijske enote. Analiza med drugim zajema pregled obstoječih poslovnih procesov in spremljanje teh procesov z namenom, da se oblikuje prenovljen, učinkovitejši in bolj optimiziran poslovni proces. Namen analize izvedbe javnega naročila je prepoznati kritične točke in odvečne aktivnosti ter pridobiti podatke o poslovanju in na podlagi vsega skupaj izboljšati obstoječe poslovne procese in odpraviti težave, ki se pojavljajo. Bistvene aktivnosti, potrebne za napredek organizacije, so vzpostavitev prenovljene organizacijske strukture, sprememba poslovanja in prenova informacijskega sistema. Za doseganje uspešne in učinkovite izvedbe javnega naročila je tako treba analizirati ter po potrebi izboljšati več procesov v organizacijskem sistemu. V nadaljevanju sta aplikativni del in analiza, izvedena in prikazana na podlagi podatkov, pridobljenih iz dostopne dokumentacije in gradiva, opravljenega intervjuja z odgovorno osebo v UKC Ljubljana ter lastnih izkušenj, pridobljenih pri izvajanju dela na področju javnega naročanja.

5.1 Predstavitev izvedbe javnega naročanja

Sistem javnih naročil urejajo zakoni in predpisi, obenem pa postaja njihova izvedba čedalje bolj široka in kompleksna. To pomeni, da se javni uslužbenci, zadolženi za izvedbo javnih naročil, soočajo s številnimi strogimi predpisi o javnih naročilih. Predvsem se pojavljajo problemi pri upoštevanju predpisov in izvedbi javnega naročila takrat, kadar gre za kompleksen nakup. V zdravstveni dejavnosti je velik delež nakupov zelo specifičen in kompleksen. Postopek izvedbe javnega naročila lahko opišemo kot cikel koordiniranih aktivnosti in dejavnosti naročnika z namenom izvesti jasno definiran postopek in doseči zastavljen cilj, in sicer v določenem času in z vnaprej opredeljenimi sredstvi.

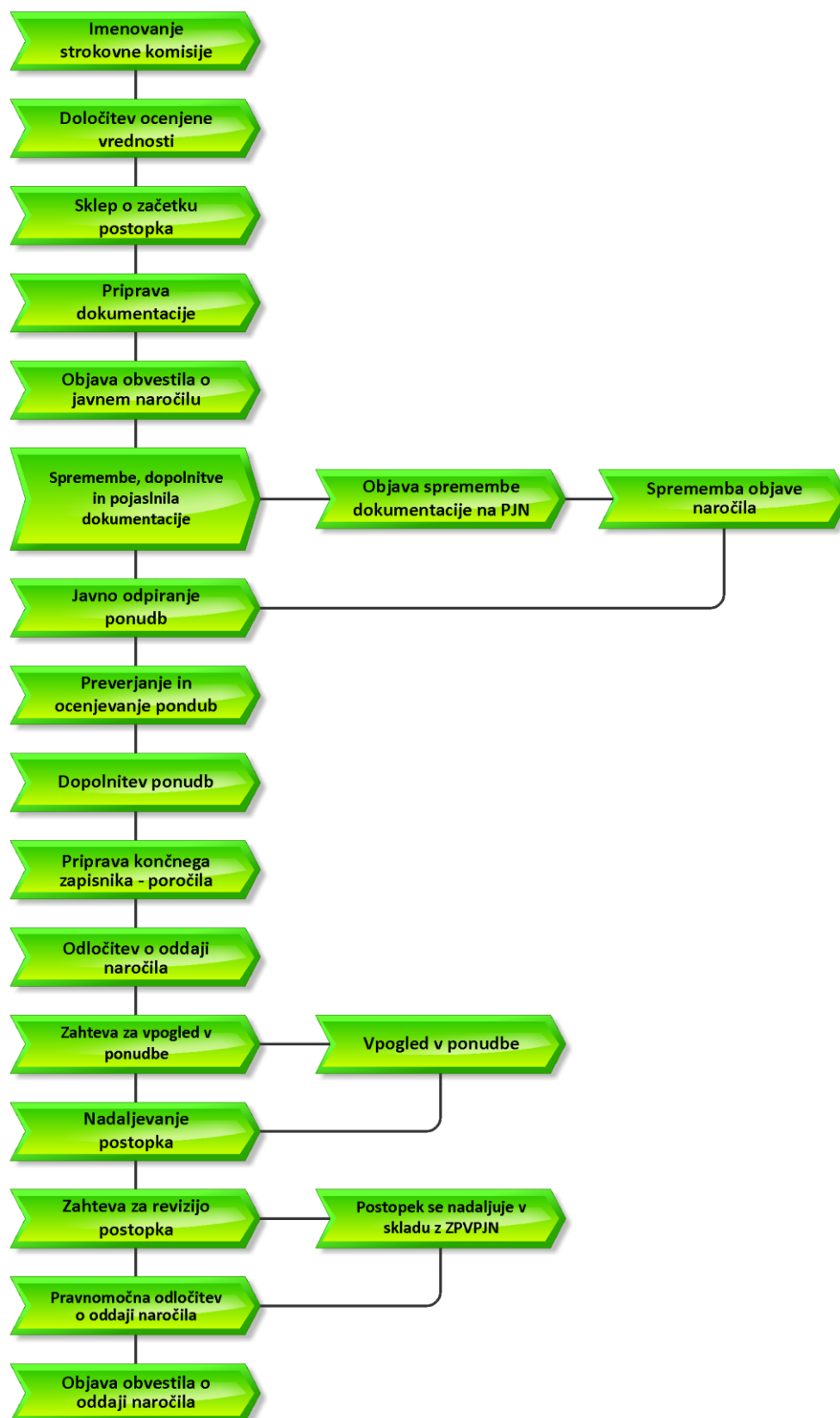
Predrazpisna faza in porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročanja nista tako formalno predpisani in določeni. To pomeni, da naročnik lahko izvedbo v tem delu javnega naročila prilagodi in uredi z notranjimi predpisi in pravnimi akti ter organizacijo dela. Razpisna faza javnega naročanja pa je zelo formalno predpisana in naročniku od objave javnega naročila ne dopušča veliko prostora za spremembe ter poteka od začetka do konca znotraj nabavnega področja.

Izvedba javnih naročil se na nivoju večjih javnih zdravstvenih zavodov izvaja centralizirano na nabavnem področju, glede na izkušnje odgovorne osebe za javna naročila, s katero sem opravila intervju, je centralizirana izvedba javnih naročil primernejša, saj je tako v pristojnosti odgovornih oseb, specializiranih za postopek izvedbe javnega naročila. Vendar se nato znotraj nabavnega področja javna naročila izvajajo decentralizirano, kar pomeni, da izvedbo javnih naročil izvajajo strokovni sodelavci, zaposleni v enoti za javna naročila, in strokovni sodelavci znotraj posameznih strokovnih enot, ki so organizirane na podlagi predmetov nabave ter po funkcijskih razredih in merilih. Tako zaposleni opravljajo več različnih nalog, ki med seboj niso povezane, kar pomeni, da niso dovolj specializirani za izvedbo javnih naročil. To pomeni tudi, da so izvedbe postopkov javnega naročanja razdrobljene in nedosledne, prav tako je njihovo planiranje in spremljanje zaradi tega dodatno onemogočeno. V postopku izvedbe javnih naročil sodeluje več organizacijskih enot in deležnikov, kar na določenih nivojih otežuje izvedbo javnega naročila in zahteva veliko usklajevanja.

Slika 3 prikazuje verigo medsebojno povezanih dejavnosti v procesu izvedbe odprtega postopka javnega naročanja, saj je najbolj uporabljen postopek javnega naročanja.

Velik del aktivnosti, ki se izvajajo pri izvedbi odprtega postopka, se bistveno ne razlikuje od aktivnosti, ki se izvajajo v ostalih postopkih oddaje javnega naročila, zato so vse analize in predlogi v nadaljevanju narejeni na podlagi izvedbe odprtega postopka.

Slika 3: Veriga medsebojno povezanih dejavnosti v procesu oddaje naročila



Vir: Lastno delo.

5.2 Model in analiza izvedbe procesa javnega naročanja

V nadaljevanju je opisana analiza izvedbe procesa odprtega postopka javnega naročila. Analiza je opisana in prikazana za vsako izmed glavnih faz posebej, in sicer za predrazpisno fazo, razpisno fazo in porazpisno fazo. Za boljše razumevanje bo prikazan tudi model poteka izvedbe procesa.

5.2.1 Predrazpisna faza

Postopki javnega naročanja so natančno definirani in se začnejo s predrazpisno fazo, ki je najmanj formalno urejena in je ZJN-3 eksplicitno ne določa.

Izvedba procesa predrazpisne faze poteka po naslednjih korakih in ni nujno, da potekajo po določenem zaporedju:

1. korak: Javni zavod mora opredeliti in planirati potrebe po posameznih kliničnih oddelkih, enotah itd., ki jih ima po blagu, storitvah in gradnjah tako, da izdelava letni plan po skupinah in vrstah nabave ter sprejme finančni načrt, s katerim zagotovi potrebna finančna sredstva za nakup blaga, izvajanje storitev in gradenj.

2. korak: Ko javni zavod opredeli in določi svoje potrebe, se nabavnemu področju posreduje predlog za nabavo, kjer se začne postopek javnega naročanja. Kot je navedla odgovorna oseba za javna naročila, s katero sem opravila intervju, naročnik v tej fazi oziroma v tem delu nima natančno opredeljenega terminskega načrta za posamezno javno naročilo. Tako lahko predsednik komisije z ostalimi člani, ki sodelujejo pri javnem naročilu, pripravi okvirni načrt, ki pa ni unificiran in zapisan.

3. korak: Naročnik pred začetkom izvedbe postopka javnega naročila potrebuje relevantne informacije o predmetu naročila. Če jih sam ne more pridobiti, ima možnost, da v skladu z 64. členom ZJN-3 opravi ustrezno predhodno analizo trga z namenom, da v zvezi z javnim naročilom komunicira s ponudniki na trgu, preveri trenutno ponudbo in obvesti zainteresirane ponudnike o svojih načrtih in zahtevah. Pri tem naročnik ne sme objaviti takih informacij, ki bi zainteresiranim ponudnikom v nadaljevanju omogočale kakršno koli prednost pri oddaji naročila. Naročnik mora prav tako poskrbeti, da vsem, ki sodelujejo pri analizi, posreduje enake informacije. Pridobljene informacije naročniku v nadaljevanju omogočajo pripravo ustrezne dokumentacije, oblikovanje tehničnih zahtev, osnovo za določitev ocenjene vrednosti in izbiro postopka. Tehnične zahteve so bistvenega pomena za postopek javnega naročanja.

Naročnik je pri opredelitvi svojih potreb popolnoma neodvisen in nihče mu ne more predpisovati in vsiljevati zahtev. Dolžnost naročnika je, da tehnične zahteve oblikuje tako, da so natančno definirane in niso diskriminatorne ter da omogočajo oddajo ponudbe več

ponudnikom. Tako morajo biti tehnične zahteve opredeljene dovolj obsežno, da zagotavljajo konkurenco med ponudniki, na drugi strani pa morajo biti dovolj natančne, da omogočajo naročniku nakup kakovostnega blaga, izvedbo storitve ali gradnje, ki jih potrebuje za nemoteno opravljanje svoje dejavnosti. Naročnik se v tehničnih zahtevah ne more sklicevati na blagovne znamke, kar pomeni, da mora sam natančno opisati tehnične zahteve, in sicer na način, da bo pridobil blago, storitev ali gradnjo, ki jo potrebuje.

Odgovorna oseba za javna naročila je v intervjuju izpostavila, da priprava tehničnih zahtev, ki so lahko razdeljene na več sklopov, podsklopov, nivojev in meril za izbor, od naročnika zahteva veliko časa in predstavlja enega izmed glavnih problemov, s katerimi se naročnik srečuje v praksi.

Za končno pripravo tehničnih zahtev so pristojni in zadolženi strokovni člani nabavnega področja, na katerega se nabava nanaša, in končni uporabniki. Velikokrat se javno naročilo nanaša na več področji, kliničnih oddelkov in enot, kar pomeni, da so končni uporabniki različni, zato je usklajevanje med posameznimi strokovnimi člani onemogočeno ali oteženo, organiziranje sestankov zahteva od vseh deležnikov veliko dodatnega časa in prilagajanja.

Odgovorna oseba za javna naročila je v intervjuju opozorila na preobremenjenost strokovnih članov komisije in ostalega strokovnega kadra, ki je zadolžen za pripravo tehničnih zahtev, saj je delo in sodelovanje pri izvedbi javnih naročil njihova sekundarna delovna obveznost. Prav tako navaja, da se zaradi vse večje kompleksnosti izvedbe ter medijske in druge izpostavljenosti želi čedalje več strokovnih sodelavcev izločiti iz sodelovanja pri izvedbi javnega naročanja. V intervjuju je odgovorna oseba za javna naročila tudi opozorila, da se tej fazi posveča premalo pozornosti, čeprav je obenem viden tudi napredek v smislu, da so nekateri končni uporabniki ustrezno seznanjeni s trenutno ponudbo in stanjem na trgu ter novostmi, kar pozitivno vpliva na boljšo pripravo tehničnih zahtev. Izpostavi tudi, da dobro pripravljene tehnične zahteve ne predstavljajo samo temelja za uspeh pri izvedbi javnega naročila, ampak tudi za zadovoljstvo končnih uporabnikov, ki opremo in material uporabljajo pri svojem delu.

Zaradi vsega navedenega je končna priprava tehničnih zahtev zelo dolgotrajna. Za koordinacijo pri pripravi tehničnih zahtev je zadolžen nosilec pristojnega področja, na katerega se nanaša predmet naročila, in tudi posamezne enote, ki pokrivajo posamezno področje nabave – kot navede intervjuvana oseba, odgovorna za javna naročila.

V zdravstveni dejavnosti ni vzpostavljenih in določenih nikakršnih vsaj minimalnih standardov, ki bi naročnikom omogočali lažjo in hitrejšo pripravo tehničnih zahtev ter usmeritev pri nabavi.

4. korak: Ocenjeno vrednost naročnik določi po eni izmed metod za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil, ki so opredeljene v 24. členu ZJN-3. Tako so določene metode za izračun ocenjene vrednosti, količine in cenovnih parametrov, vključno z možnostjo povečanja obsega naročila. Vsi omenjeni podatki morajo biti razvidni iz dokumentacije naročnika. Določanje ocenjene vrednosti je v pristojnosti nabavnega področja in je pomembno zaradi nadaljnjega postopanja naročnika in pravilne uporabe ZJN-3, s tem je povezana pravilna izbira postopka oddaje javnega naročila in pravilna javna objava naročila, razvidno je tudi, ali je potrebna objava na portalu TED.

Treba je razlikovati med ocenjeno vrednostjo in zagotovljenimi sredstvi naročnika za posamezno javno naročilo. Zagotovljena sredstva predstavljajo višino sredstev, ki jih ima naročnik predvidene pri svojih postavkah finančnega načrta za plačilo obveznosti na podlagi izvedbe javnega naročila.

Težave nastanejo, kadar naročnik napačno določi ocenjeno vrednost (kar pomeni, da mora ponudbe, ki presegajo ocenjeno vrednost, izločiti iz nadaljnjega postopka kot nedopustne) ali pa izbere napačen postopek oddaje javnega naročila. V praksi se dogaja, da naročnik zagotovljena sredstva in ocenjeno vrednost izenači, kar velikokrat ni pravilno, saj ima več zagotovljenih sredstev kot znaša ocenjena vrednost naročila.

5. korak: Pristojna strokovna enota nabavnega področja, kamor spada predmet nabave, pripravi predlog o imenovanju v komisijo (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017a), ki ga z lastnoročnim podpisom potrdi vodja enote ter ga v papirni obliki dostavi odgovorni osebi za javna naročila z namenom uskladitve in potrditve predloga imenovanja članov v komisijo. Potrjenega se v nadaljevanju posreduje osebi, zadolženi za pripravo sklepa o imenovanju v komisijo.

6. korak: Pripravljen sklep o imenovanju v komisijo se skupaj s spremnim listom prek interne pošte posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda. V postopku oddaje javnega naročila se tako na podlagi predloga s sklepom, ki ga sprejme odgovorna oseba zavoda, imenuje komisija, odgovorna za izvedbo javnega naročila, ki jo sestavljajo: predsednik, ki vodi postopek (v nadaljevanju predsednik komisije) in je odgovoren za izvedbo postopka (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017b), strokovni sodelavci s področja, na katerega se nanaša predmet nakupa, strokovni sodelavci nabavnega področja in pravnik (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017a). Potrebno število strokovnih članov se določi glede na obseg javnega naročila.

Naloga predsednika komisije je izvedba in vodenje postopka javnega naročila v skladu z vsemi predpisanimi postopkovnimi dejanji za izvedbo javnega naročila. Člani strokovne komisije sodelujejo pri strokovnem pregledu in oceni ponudb ter potrdijo končno poročilo o prejetih ponudbah. Pravnik, ki sodeluje v vsaki komisiji kot član komisije ali deluje v vlogi predsednika, opravi pravnoformalni pregled ponudb in po besedah odgovorne osebe,

s katero sem opravila intervju, v skladu z notranjimi akti naročnika po potrebi nudi tudi strokovno pomoč v zvezi s sprejemanjem odločitev v primeru postopkov revizije javnega naročanja in pripravi odločitve, vezane na revizijske zahteve.

ZJN-3 ne nalaga naročniku, da mora imenovati strokovno komisijo, to področje ima posamezen naročnik urejeno z notranjimi pravnimi akti. Sprejet sklep o imenovanju v komisijo mora biti posredovan vsem članom komisije, in sicer se jim kot priloga posreduje prek elektronske pošte. Original predsednik komisije vloži v predmetni spis.

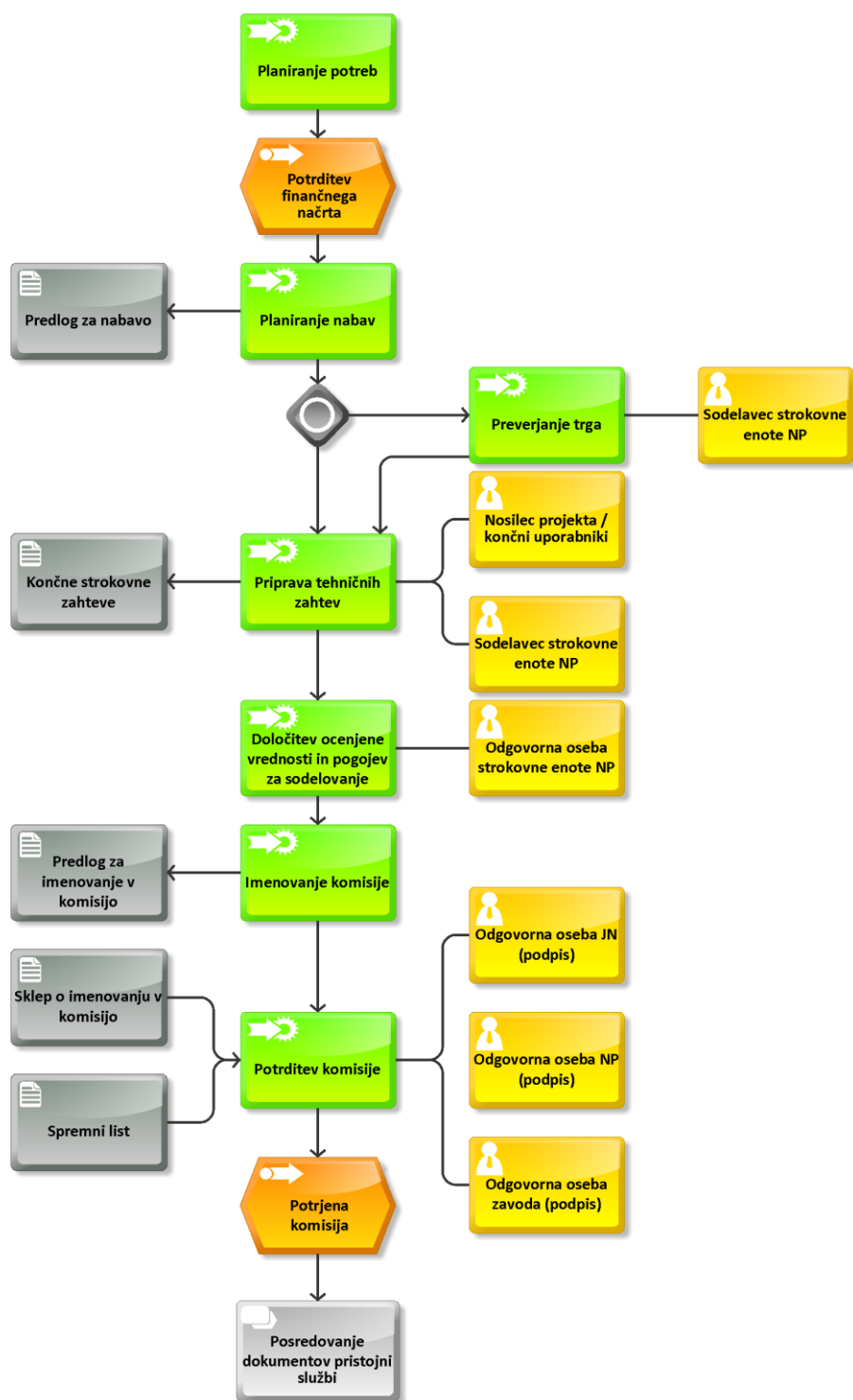
7. korak: Ko strokovni sodelavci s področja, ki se nanaša na predmet nakupa, in strokovni sodelavci nabavnega področja določijo predmet naročila, tehnične zahteve, količino in ocenjeno vrednost ter ko odgovorna oseba dokončno potrdi sklep o imenovanju v komisijo za javno naročilo, se vse dokumente z zahtevo za izvedbo javnega naročila posreduje pristojni enoti za javna naročila, ki deluje znotraj nabavnega področja, ali ustrezni strokovni enoti, v kolikor izvedba razpisa javnega naročila poteka znotraj posamezne strokovne enote nabavnega področja.

Dokumenti, ki jih naročnik uporablja v predrazpisni fazi, so:

- Planske postavke, kjer naročnik določeni posamezne planske postavke v skladu s potrjenim finančnim načrtom zavoda, za katere je odgovoren vodja realizacije planske postavke.
- Končna verzija tehničnih zahtev, ki v nadaljevanju služijo kot podlaga za nakup blaga, izvedbo storitve ali gradnje.
- Predlog za imenovanje v komisijo (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017a), ki ga pripravi vodja strokovne enote znotraj nabavnega področja, kamor spada predmet javnega naročila. Predlog navaja člane komisije, ki bodo sodelovali pri predmetnem javnem naročilu, in ga je treba uskladiti z vodjo enote za javna naročila.
- Sklep o imenovanju v komisijo (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017a) pomeni dokončno potrditev o imenovanju članov v komisijo, ki ga lastnoročno podpiše odgovorna oseba zavoda. Pripravljenemu sklepu o imenovanju v komisijo se priloži spremni list, ki ga lastnoročno podpišeta odgovorna oseba za javna naročila in odgovorna oseba nabavnega področja. Spremni list dokumenta označuje vsebino ter dokazuje, da so odgovorne osebe nabavnega področja seznanjene z vsebino in jo potrjujejo.

Slika 4 prikazuje model procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila, ki je za naročnika zelo pomembna faza, saj je velik del izvedbe v nadaljevanju odvisen prav od te faze, razvidne so aktivnosti in deležniki, ki sodelujejo na posameznem nivoju, ter dokumenti, ki jih naročnik uporablja.

Slika 4: Model procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu



Vir: Lastno delo.

V predrazpisni fazi, ki ni tako formalno urejena in predpisana, se opravlja veliko ročnega dela ter uporablja veliko papirnatih dokumentov. Pojavlja se neusklajeno delo pristojnih oseb za pripravo dokumentacije ter tako prihaja do podvajanja dokumentov. Dokumentacija v zavodu med enotami kroži neorganizirano, saj se en del posreduje v papirni obliki, drugi pa prek elektronske pošte, kar pomeni, da ni povezana med seboj. Tako ni mogoče imeti pregleda nad izvedbo nalog in nad potekom dela, posledično pa ni mogoče ugotoviti, v kateri fazi se nahaja izvedba javnega naročila.

V tej fazi se pojavljajo visoki stroški tiskanja, fotokopiranja in arhiviranja, saj je predsednik komisije zadolžen, da vse dokumente vloži v predmetni spis, obenem se porabi tudi veliko časa za samo izvedbo javnega naročila.

5.2.2 Razpisna faza

Razpisna faza se začne s posredovanjem vseh potrebnih dokumentov in informacij enoti za javna naročila ali ustrezni strokovni enoti, v kolikor izvedba razpisa javnega naročila poteka znotraj posamezne strokovne enote. Postopek izvedbe razpisne faze je zelo formalno predpisan in urejen ter ga ZJN-3 določa eksplicitno.

Izvedba procesa razpisne faze poteka po naslednjih zaporednih korakih:

1. korak: Naročnik mora pred objavo naročila opredeliti višino zagotovljenih sredstev in postavko finančnega načrta, ki je namenjena izvedbi javnega naročila. To lahko opredeli v sklepu o začetku postopka (Izbrani javni zdravstveni zavod, 2017b), vendar njegova izdaja v skladu s prvim odstavkom 66. člena ZJN-3 ni obvezna in je notranji akt naročnika, ki ga potrdi odgovorna oseba zavoda. Za pripravo sklepa o začetku postopka je odgovoren predsednik komisije, ki ga pripravi v skladu s pravili in ga skupaj s spremnim listom prek interne pošte posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda. Gre za pomemben notranji akt naročnika, saj z njim določi višino finančnih sredstev za nakup ter je v nadaljevanju pri izbiri zavezan k upoštevanju sprejetega in potrjenega sklepa.

Kadar določena ocenjena vrednost naročila presega mejno vrednost za uporabo ZJN-3, mora naročnik delovati v skladu z določili zakona. Mejne vrednosti za objave določa 22. člen ZJN-3 in zavezuje naročnika, da mora na portalu javnih naročil (v nadaljevanju PJN) objaviti obvestila v zvezi z javnim naročilom, katerega vrednost brez DDV-ja je enaka ali višja od naslednjih vrednosti na splošnem področju:

- za javna naročila blaga, storitev ali projektnih natečajev, katerih ocenjena vrednost je višja od 20.000 EUR;
- za javna naročila gradenj, katerih ocenjena vrednost je višja od 40.000 EUR;
- za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev, katerih ocenjena vrednost je višja od 750.000 EUR.

Mejne vrednosti za objave, ki zavezujejo naročnika, da mora na portalu TED objaviti obvestila v zvezi z javnim naročilom, katerega vrednost brez DDV-ja je enaka ali višja od naslednjih vrednosti na splošnem področju:

- za javna naročila blaga, storitev ali projektnih natečajev, katerih ocenjena vrednost je višja od 144.000 EUR;
- za javna naročila gradenj, katerih ocenjena vrednost je višja od 5.548.00 EUR;

2. korak: Glede na predmet javnega naročila in na podlagi sprejetega sklepa o začetku postopka ter ostalih informacij predsednik komisije izbere ustrezen postopek oddaje javnega naročila v skladu z določili ZJN-3 in v nadaljevanju pravilno objavi obvestilo o naročilu.

3. korak: Predsednik komisije pripravi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Gre za enega izmed najpomembnejših dokumentov v postopku izvedbe javnega naročila, saj v njej naročnik določi predmet naročila, tehnične zahteve, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu njihovega dokazovanja, razloge za izključitev, merila, informacije, osnutek pogodbe in vse tiste podatke, ki jih zahteva ZJN-3 in jih potrebujejo zainteresirani ponudniki za pripravo in oddajo ponudbe.

ZJN-3 v prvem odstavku 67. člena določa, da je osnutek pogodbe obvezni sestavni del dokumentacije, ki jo naročnik predloži in objavi v zvezi z oddajo javnega naročila. V nadaljevanju ZJN-3 v tretjem odstavku 67. člena določa, da se končna pogodba v temeljnih delih ne sme razlikovati od predhodno objavljenega osnutka pogodbe. Zaradi tega je zelo pomembno, da naročnik osnutek pogodbe pripravi natančno in temu nameni dovolj časa ter da osnutek pogodbe smiselno prilagodi posameznemu javnemu naročilu.

K dokumentaciji spadajo tudi vse informacije, ki jih je naročnik posredoval zainteresiranim ponudnikom med postopkom oddaje javnega naročila in jih je treba v nadaljevanju upoštevati. Naročnik omenjene dodatne informacije posreduje prek PJN, in sicer v obliki odgovorov na prejeta vprašanja s strani zainteresiranih ponudnikov ali skozi popravke, ki jih objavi. Do dodatnih informaciji in sprememb dokumentacije v postopku oddaje javnega naročila prihaja zaradi neustrezno pripravljene dokumentacije (tehničnega dela), največ vprašanj se tako nanaša na strokovne zahteve naročnika.

Oblika vsebine dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila je odvisna od vrste postopka, vendar pa v večini primerov dokumentacija vsebuje naslednje točke, ki so sestavni del dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, in sicer povabilo, navodila za ponudnike, razpisni pogoji, izjave in pooblastila, predračun, povzetek predračuna - rekapitulacija, osnutek pogodbe in enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (ang. European Single Procurement Document; v nadaljevanju ESPD) (eNaročanje, 2019).

Povabilo vsebuje podatke o naročniku, nazivu predmeta naročila, vrsti postopka, informacije v zvezi s predložitvijo in odpiranjem ponudb, rok veljavnosti ponudbe (ponudba je zavezujoča za čas, ki je naveden), dostop do dokumentacije, obvestila in pojasnila v zvezi z dokumentacijo.

Navodila za ponudnike vsebujejo priporočila in opisujejo formalna pravila, ki urejajo postopek javnega naročila. Namen teh navodil je omogočiti zainteresiranim ponudnikom pripravo dopustne ponudbe.

Razpisne pogoje navajajo, opisujejo in sestavljajo bistveni dokumenti, ki vsebujejo splošne ter osnovne informacije, opis predmeta naročila, merila za izbor in priznavanje usposobljenosti, razloge za izključitev. Naročnik obrazce in izjave prilaga glede na predmet naročila.

Podpisane izjave in pooblastila zahteva naročnik za ugotavljanje sposobnosti. To so med drugim pooblastilo in soglasje za pravne in fizične osebe za pridobitev potrdila o nekaznovanosti iz kazenske evidence, podatki o podizvajalcu, zahteva in soglasje podizvajalca za neposredno plačilo, izjava ter podatki o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika itd.

Predračun lahko naročnik zahteva v kompleksnejši in natančnejši obliki, s podrobnimi navedbami ali zahtevami, strokovnimi zahtevami in določenimi podatki, ki bi lahko pomenili poslovno skrivnost (npr. v datoteki Excel).

Povzetek predračuna - rekapitulacija je dokument, ki ga naročnik, kadar je to primerno, pripravi kot ustrezen povzetek predračuna - rekapitulacijo, ki je objavljen na javnem odpiranju ponudb in mora vsebovati najmanj predmet naročila, enoto, količino, ponudbeno ceno na enoto brez DDV, skupno ponudbeno vrednost brez DDV, stopnjo DDV in skupno ponudbeno vrednost z DDV. Povzetek predračuna - rekapitulacija se uporablja z namenom, da se zakrije oziroma ne objavi podatkov, ki so označeni kot strokovna skrivnost ponudnika (npr. kataloške številke, popusti itd.).

Osnutek pogodbe je obvezen sestavni del dokumentacije. Gre za podroben pravni dokument, v katerem se poleg pravnih določil na splošno navajajo tudi vrednost naročila, predmet naročila, trajanje pogodbe, plačilni pogoji, pogodbeni kazni, rok dobave ali izvedbe ter druge zakonske določbe in predpisi.

ESPD se uporablja kot predhodni dokaz, da ponudnik izpolnjuje zahtevane pogoje. Je lastna izjava ponudnika o njegovem finančnem položaju, sposobnosti in primernosti za oddajo javnega naročila, kar pomeni, da izpolnjuje vse pogoje za sodelovanje, da ne obstajajo nobeni razlogi za njegovo izključitev in da bo ponudnik na zahtevo naročnika predložil vsa potrebna dokazila, iz katerih izhaja izpolnjevanje pogojev.

Zgoraj navedeni dokumenti zagotavljajo zainteresiranim ponudnikom vse potrebne informacije za pripravo ponudbe. Iz navedenega je razvidno, da naročnik dodaja dokumentaciji več dokumentov, kot je to določeno z ZJN-3. Vse zahteve, ki jih naročnik zahteva v dokumentaciji za dokazovanje usposobljenosti, mora v fazi pregleda in ocenjevanja ponudb tudi preveriti.

4. korak: Ko predsednik komisije dokončno pripravi in oblikuje dokumentacijo, jo v elektronski obliki pošlje v pregled in potrditev vsem članom komisije. Končno verzijo dokumentacije predsednik komisije v papirni obliki skupaj s spremnim listom prek interne pošte posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda. Po prejemu dokumentacije predsednik komisije skenira dokumentacijo in jo objavi na PJN in, v kolikor je potrebno, tudi na TED. Originalno dokumentacijo vloži v spis predmetnega javnega naročila.

5. korak: Namen objave javnega naročila je pridobitev ponudb, ki bodo ustrezale in zadovoljile potrebe naročnika. Naročnik uradno in javno, glede na vrednost naročila, objavi obvestilo o naročilu na PJN in TED, prek katerega vse ponudnike obvesti o bistvenih informacijah, ki se nanašajo na javno naročilo. Tako je vsem ponudnikom omogočen tudi brezplačen dostop do celotne dokumentacije.

6. korak: Po objavi na PJN in TED predsednik komisije objavi podatke o javnem naročilu, in sicer: povezavo do PJN, številko objave na PJN in TED, rok za prejem ponudb, rok za odpiranje ponudb, rok za postavljanje ponudnikovih vprašanj, nato mora objaviti tudi povezavo prek brezplačnega sistema za elektronsko javno naročanje (v nadaljevanju e-JN), kar omogoča zainteresiranim ponudnikom, da oddajo svojo ponudbo.

7. korak: V skladu s 37. členom ZJN-3 poteka vse od objave naročila na PJN in TED ter do objave odločitve o oddaji naročila komunikacija med naročnikom in zainteresiranimi ponudniki v zvezi z oddajo ponudb, sporočanjem, dodatnim pojasnjevanjem, dopolnitvam itd. obvezno prek elektronskih komunikacijskih sredstev. Takšna elektronska orodja morajo biti za ponudnike splošno dostopna, nediskriminatorna, enostavna, povezljiva z informacijsko tehnologijo, ki je splošni rabi, prav tako pa ne sme ponudnikom omejiti dostopa do sodelovanja na javnem naročilu. V ta namen je Ministrstvo za javno upravo pod vodstvom Direktorata za javno naročanje zagotovilo vsem zavezancem brezplačno uporabo PJN in e-JN.

V času do prejema ponudb mora naročnik omogočiti zainteresiranim ponudnikom možnost postavljanja vprašanj v zvezi s predmetnim javnim naročilom, ki jih le-ti oddajo prek PJN, saj v tem času komunikacija med naročnikom in zainteresiranimi ponudniki poteka izključno prek PJN. Naročnik mora zagotoviti zainteresiranim ponudnikom dovolj časa za pripravo ponudb, in sicer mora vse podatke v zvezi z javnim naročilom in vse odgovore na morebitna vprašanja objaviti na PJN vsaj šest dni pred rokom, predpisanim za prejem ponudb. Število vprašanj, ki jih naročnik lahko prejme od zainteresiranih ponudnikov, je

neomejeno in odvisno predvsem od priprave in kakovosti dokumentacije naročnika. V kolikor je dokumentacija pripravljena kakovostno, natančno in vsebuje vse relevantne podatke, ima naročnik v obdobju do prejema ponudb malo dela.

Naročnik lahko v času do prejema ponudb dokumentacijo spremeni, dopolni in dodatno pojasni. V kolikor pride do spremembe, dopolnitve ali dodatnih pojasnil dokumentacije, mora to predsednik komisije objaviti na PJN kot objavo obvestila o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku. Prav tako mora naročnik objaviti tudi celotno spremenjeno dokumentacijo javnega naročila.

Naročnik lahko v skladu s prvim odstavkom 90. členom ZJN-3 pred rokom za prejem ponudb kadar koli ustavi postopek javnega naročila, o čemer mora obvestiti vse ponudnike na enak način. Odločitev o ustavitvi naročila mora tako objaviti na PJN in, v kolikor je primerno, tudi v TED. Prav tako lahko do roka za prejem ponudb svojo ponudbo umakne ali spremeni tudi ponudnik.

Ponudnik se z oddajo ponudbe v skladu z 18. členom Obligacijskega zakonika (OZ), Ur. l. št. 97/07, 64/16 odl. US, 20/18 OROZ631 zavezuje, da je oddal zavezujočo ponudbo za čas, ki je določen v dokumentaciji (veljavnost ponudbe).

Ponudbe naročnik v roku za prejem ponudb prejme elektronsko prek e-JN. Po roku, določenem za odpiranje ponudb, le-to prav tako poteka na e-JN. Odpiranje ponudb je javno, kar pomeni, da je vsa zainteresirana in ostala javnost seznanjena s prejetimi ponudbami. Tako je na javnem odpiranju ponudb viden predračun - rekapitulacija vseh ponudb, ki jih je naročnik prejel za predmetno javno naročilo. Zapisnik o odpiranju ponudb se kreira v sistemu e-JN, kjer so navedeni vsi zahtevani podatki, in sicer seznam vseh ponudnikov in njihovi nazivi, datum in čas oddaje ponudbe in seznam vseh priloženih dokumentov. V tem zapisniku ni navedena le ponudbena vrednost.

8. korak: Po prejemu in odpiranju ponudb naročnik začne s preveritvijo in ocenjevanjem ponudb. Predsednik komisije mora preveriti, ali ponudba vsebuje vse zahtevane dokumente. V kolikor ponudba ne vsebuje vseh potrebnih dokumentov, se lahko ponudnika v skladu s petim odstavkom 89. člena ZJN-3 prek e-JN pozove na dopolnitev ponudb, seveda v vseh delih dopolnitev ponudbe ni mogoča oziroma dopustna. Naročnik ponudnika lahko za isto zadevo pozove le enkrat. Ponudniki morajo dopolnitve posredovati v določenem roku.

9. korak: Predsednik komisije istočasno prek elektronskih medijev (CD, USB-ključ) posreduje ponudbe v pregled ostalim članom komisije oziroma trem naslovnikom:

Članu komisije z nabavnega področja, da opravi komercialni pregled ponudb, kar pomeni, da preveri predračune ponudnikov ter ali so ponudbene vrednosti znotraj ocenjene

vrednosti oziroma zagotovljenih finančnih sredstev naročnika. V kolikor ponudbe presegajo ocenjeno vrednost naročnika, so kot nedopustne izločene iz nadaljnega postopka. Omogočena je odprava računskih napak, ne pa tudi naknadno spreminjanje ponujene vrednosti na enoto.

Članu komisije, zadolženemu za pravne zadeve, da preveri pravnoformalne zadeve, in sicer pridobi potrdila o nekaznovanosti ter izvede poizvedbo, na podlagi katere preveri, ali ponudniki izpolnjujejo na dan oddaje ponudbe zahteve, ki so v skladu z drugim odstavkom 75. člena ZJN-3, kar pomeni, da nimajo neplačanih zapadlih obveznosti in drugih denarnih nedavčnih obveznosti ter da imajo predložene vse obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja.

Strokovnim članom komisije, da preverijo strokovno ustreznost ponudb. V kolikor je potrebno in je bilo predvideno v dokumentaciji, se lahko opravi tudi vzorčenje ponujenega blaga. Predsednik komisije pozove ponudnike na oddajo vzorcev prek e-JN.

Člani komisije po pregledu ponudb posredujejo svoje ugotovitve predsedniku komisije po elektronski pošti. V kolikor je po njihovem mnenju potrebno ponudnike zaprositi za dopustno dopolnitev ponudb, to stori predsednik komisije, in sicer prek e-JN.

10. korak: V nadaljevanju se izvede ocenitev ponudb, ki jo opravi predsednik komisije in pripravi končni zapisnik - poročilo, kjer navede vse bistvene ugotovitve in oceno prispelih ponudb. Končni zapisnik - poročilo po elektronski pošti posreduje v pregled in potrditev vsem članom komisije. Če imajo člani komisije kakšne dopolnitve in dodatne predloge oziroma zahtevajo spremembe, jih predsednik komisije, v kolikor so smiselne, upošteva in dopolni končni zapisnik - poročilo. Končni zapisnik - poročilo morajo vsi člani komisije obvezno potrditi, to storijo po elektronski pošti, predsednik komisije pa ga nato z vsemi potrditvami članov komisije v papirni obliki vloži v predmetni spis javnega naročila.

11. korak: V skladu z drugim odstavkom 91. člena ZJN-3 mora predsednik komisije pred oddajo javnega naročila pisno obvestiti vse člane, ki sodelujejo pri javnem razpisu, kateremu ponudniku bo oddano naročilo z namenom preprečevanja nasprotja interesov. Dopis podpiše lastnoročno in ga skeniranega po elektronski pošti posreduje ostalim članom, ki so sodelovali pri izvedbi predmetnega javnega naročila.

12. korak: Komisija predlaga odgovorni osebi zavoda izbiro najugodnejše ponudbe.

13. korak: Odločitev o oddaji naročila pripravi predsednik komisije na podlagi končnega zapisnika - poročila. V papirni obliki pripravi tudi spremni list, ki ga podpišejo predsednik komisije, ki je pripravil dokument, pravnik, ki je sodeloval pri predmetnem javnem naročilu, in odgovorna oseba področja za nabavno dejavnost. Odločitev o oddaji naročila skupaj s spremnim listom prek interne pošte posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda.

Podpisano odločitev o oddaji naročila se vrne predsedniku komisije, da jo objavi na PJN, original shrani v predmetni spis javnega naročila. Naročnik mora upoštevati obdobje mirovanja, kar pomeni, da pred tem rokom ne sme skleniti pogodbe. Obdobje mirovanja traja 8 delovnih dni.

14. korak: Ponudniki lahko, vse dokler odločitev o oddaji naročila ni pravnomočna, zahtevajo vpogled v ponudbe, ki jim ga mora naročnik omogočiti, v kolikor imajo za to legitimno pravico. Vpogled v ponudbe ureja 35. člen ZJN-3. Naročnik mora omogočiti vpogled v ponudbe v roku treh delovnih dni od prejema zahteve za vpogled. Ponudnika, v katerega ponudbo bo potekal vpogled, mora predsednik komisije obvestiti in mu obenem sporočiti, kdaj in kje bo potekal vpogled v ponudbo. Omogočen je samo vpogled v določene dele ponudbe, ostale dokumente in podatke, ki niso predmet vpogleda, mora naročnik ustrezno zakriti. Naročnik vpogled organizira v svojih prostorih, ker ponudbe prejme elektronsko prek e-JN, jih za potrebe vpogleda natisne in primerno zakrije.

15. korak: 5. člen ZPVPJN omogoča ponudnikom zahtevo za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, ki se lahko vložijo zoper vsako ravnanje naročnika v času izvedbe postopka javnega naročila. Največ zahtevkov se prejme na izdane odločitve o oddaji naročila, in sicer kot pove oseba, odgovorna za javna naročila, s katero sem opravila intervju, se nanašajo na nepravilno, diskriminatorno določitev tehničnih zahtev ali njihovo izpolnjevanje pri izbranem ponudniku.

16. korak: Naročnik lahko po poteku obdobja mirovanja z izbranim ponudnikom sklene pogodbo. Predsednik komisije pripravi tri izvode pogodbe in jih s spremnim listom, ki ga pregledata in potrdira odgovorna oseba področja za nabavno dejavnost in pravnik, ki je sodeloval pri postopku oddaje javnega naročila, posreduje po interni pošti v podpis odgovorni osebi zavoda.

17. korak: V kolikor naročnik prejme zahtevo za revizijo, mora v nadaljevanju ravnati v skladu z določili ZJN-3 in ZPVPJN. V kolikor se zahtevek za revizijo nanaša na odločitev o oddaji javnega naročila, se postopek nadaljuje in zaključi v skladu z ZPVPJN.

Naročnik v razpisni fazi javnega naročila uporablja dokumente, ki jih morajo potrditi in podpisati različni deležniki v procesu. Pri nekaterih dokumentih naročnik uporablja tudi spremni list, na katerem so navedena imena deležnikov (odvisno od vrste dokumenta). Pristojne in odgovorne osebe morajo lastnoročno podpisati spremni list, kar pomeni, da so seznanjeni z vsebino priloženega dokumenta. Tudi oseba, odgovorna za javna naročila, v intervjuju pove, da gre zgolj za lastnoročno podpisovanje vseh dokumentov, ki se nanašajo na pripravo in izvedbo javnega naročila, kar se pa v praksi odraža kot zamudno in negospodarno ravnanje naročnika.

V nadaljevanju so opisani dokumenti, ki jih naročniki uporabljajo v razpisni fazi, ter podpisniki in predlagatelji posameznih dokumentov:

Sklep o začetku postopka, s katerim naročnik odobri višino finančnih sredstev, namenjenih za izvedbo javnega naročila, lastnoročno podpiše odgovorna oseba zavoda. Predlagatelj dokumenta je odgovorna oseba nabavnega področja, podpisnik pa odgovorna oseba zavoda, vrsta podpisa je lastnoročni podpis. Sklepu o začetku postopka je priložen tudi spremni list, ki označuje vsebino in dokazuje, da so odgovorne osebe nabavnega področja seznanjene z vsebino in jo potrjujejo. Spremni list poleg odgovorne osebe nabavnega področja lastnoročno podpiše tudi odgovorna oseba za javna naročila.

Dokumentacija mora vsebovati vse relevantne podatke o javnem naročilu. Tudi dokumentaciji je priložen spremni list, ki označuje vsebino ter ga lastnoročno podpišejo predsednik komisije, ki je pripravil dokument, pravnik, ki s svojim podpisom potrdi, da je opravil pravni pregled dokumentacije, kot predlagatelj pa ga podpiše odgovorna oseba nabavnega področja, to pomeni, da so odgovorne osebe nabavnega področja seznanjene z vsebino dokumentacije in jo potrjujejo. Na koncu dokumentacijo lastnoročno podpiše odgovorna oseba zavoda.

Preverba ponudnikov oziroma poziv za izpis iz kazenske evidence pomeni, da pravnik posreduje zahtevo Ministrstvu za pravosodje za izpis iz kazenske evidence. Pravnik kreira dopis, ga lastnoročno podpiše in s povratnico posreduje po pošti, čeprav bi lahko zahtevo za izpis posredoval prek elektronske pošte.

Preverba neplačanih zapadlih obveznosti in drugih denarnih nedavčnih obveznosti pomeni, da mora naročnik preveriti, ali je imel ponudnik na dan oddaje ponudbe plačane vse obveznosti. Preverbo opravi pravnik, ki je obenem tudi član komisije za izvedbo javnega naročila. Preverba se opravi v informacijskem sistemu e-Dosje, ki je namenjen preverjanju izpolnjevanja izločitvenih pogojev ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila. Pravnik pridobi dokument v elektronski obliki ter ga natisne in posreduje predsedniku komisije, da ga vloži v predmetni spis.

Končni zapisnik - poročilo komisije je poročilo o pregledu in ocenjevanju vseh prejetih ponudb. Pripravi ga predsednik komisije in ga lastnoročno podpiše, nato zapisnik prek elektronske pošte posreduje v pregled in potrditev ostalim članom razpisne komisije. Obvestilo o izbranem ponudniku je dopis, s katerim predsednik komisije ostale člane komisije oziroma vse sodelujoče pri izvedbi postopka obvesti o končnem izboru.

V odločitvi o oddaji naročila naročnik podrobno obrazloži svojo odločitev. Predsednik komisije pripravi spremni list, ki ga lastnoročno podpišejo predsednik komisije, pravnik, ki s svojim podpisom potrdi, da je opravil pravni pregled odločitve o oddaji naročila, kot predlagatelj pa ga podpiše tudi odgovorna oseba nabavnega področja, to pomeni, da so

odgovorne osebne nabavnega področja seznanjene z vsebino odločitve o oddaji naročila in jo potrjujejo. Odločitev o oddaji naročila se skupaj s spremnim listom posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda.

Sprememba odločitve o oddaji naročila se odda takrat, ko naročnik spremeni svojo odločitev o oddaji naročila. Predsednik komisije pripravi spremni list, ki ga lastnoročno podpišejo predsednik komisije, pravnik in odgovorna oseba nabavnega področja. Sprememba odločitve o oddaji naročila se skupaj s spremnim listom posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda.

Z dopisom za vpogled naročnik obvesti ponudnika o poteku vpogleda. Dopis pripravi predsednik komisije in ga lastnoročno podpiše ter ga po pošti s povratnico in prek elektronske pošte posreduje ponudniku, ki mu je omogočil vpogled. Prav tako o vpogledu pisno obvesti tudi ponudnika, v katerega ponudbo bo potekal vpogled.

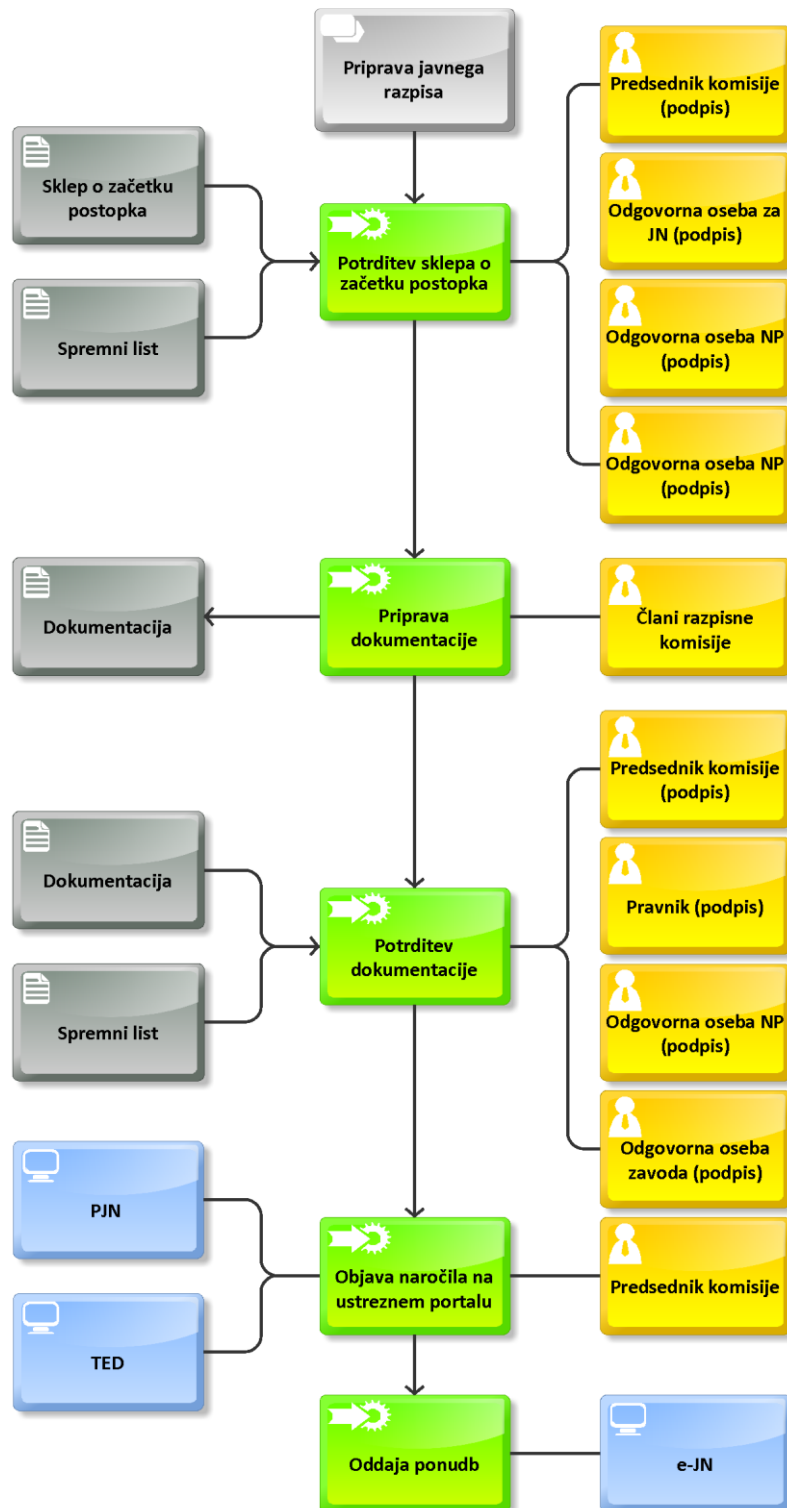
Zahtevo za revizijo postopka lahko v času do pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila vložijo ponudniki, ki jim je izkazana legitimna pravica, kar pomeni, da se postopek nadaljuje v skladu z ZPVPJN. Naročnik lahko ugodi zahtevi za revizijo in spremeni svojo odločitev, ali pa ji ne ugodi, kar pomeni, da ponudnik lahko vloži zahtevo za revizijo na DKOM, ki v nadaljevanju odloča o zahtevku. Odločitev DKOM je dokončna, saj zoper njo ni omogočeno pravno varstvo.

Pogodba se sklene na podlagi uspešno zaključenega postopka oddaje javnega naročila. Predsednik komisije pripravi spremni list, ki ga lastnoročno podpišeta pravnik, ki preveri pravno ustreznost pogodbe, in odgovorna oseba nabavnega področja. Spremni list označuje vsebino pogodbe in dokazuje, da so odgovorne osebe nabavnega področja seznanjene z vsebino in jo potrjujejo. Pogodbo se skupaj s spremnim listom posreduje v podpis odgovorni osebi zavoda.

Vsi zgoraj naštetih dokumenti se s priloženim spremnim listom po interni pošti posredujejo v podpis odgovorni osebi zavoda. Ostale dokumente podpisujejo odgovorne osebe na podlagi veljavnega pooblastila, člani komisije in ostali sodelujoči. Večina komunikacije med deležniki poteka prek elektronske pošte.

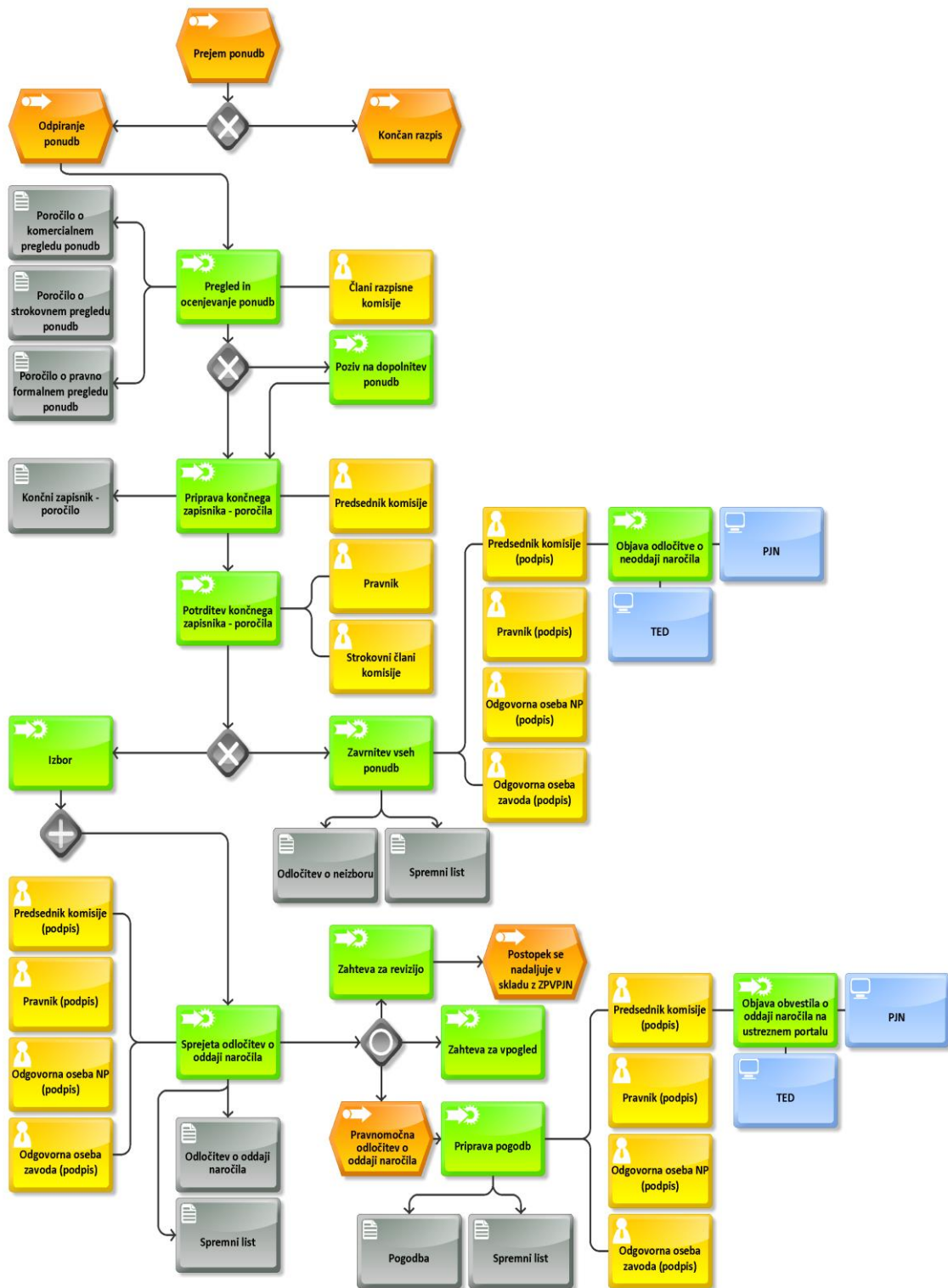
Slika 5 in slika 6 prikazujeta model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila in prikazujeta proces od začetka, ko se začne priprava razpisa, ter do zaključka, ki se konča z objavo obvestila o naročilu na PJN in, v kolikor je potrebno, tudi v TED. S slike 5 in slike 6 je prav tako razvidno, da večina poslovanja v zavodu poteka v papirni obliki. Pri izvedbi razpisne faze sodeluje razmeroma veliko število podpisnikov dokumentov, ki se podpisujejo lastnoročno, kar zahteva dodatni čas za samo izvedbo javnega naročila. Model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila je zaradi boljše preglednosti sestavljen iz dveh delov oziroma slik.

Slika 5: Model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 1. del



Vir: Lastno delo.

Slika 6: Model procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 2. del



Vir: Lastno delo.

Tudi v razpisni fazi, ki je formalno predpisana in urejena, dokumentacija v zavodu med enotami kroži neorganizirano, saj se del dokumentacije posreduje v papirni obliki, drugi del pa prek elektronske pošte, kar pomeni, da ni povezana med seboj. To pomeni, da ni enotnega postopanja, pripravljavec javnega naročila pa ima zato več dela in posledično porabi tudi več časa, da zazna, upošteva in vključi vse pripombe ter izvede vse potrebne naloge. Tako tudi ni omogočenega pregleda nad izvedbo nalog in potekom dela, zato ni mogoče ugotoviti, v kateri fazi se nahaja izvedba javnega naročila. Največ pregleda nad izvedbo ima predsednik komisije. Tudi v tej fazi se pojavljajo visoki stroški tiskanja in fotokopiranja, obenem se porabi tudi veliko časa za samo izvedbo.

Naročnik mora vse dokumente, ki se nanašajo na posamezno javno naročilo, vključno z morebitnimi vzorci, hraniti v skladu s predpisi, ki urejajo arhiv. Ker je večji del dokumentacije v papirni obliki, mora naročnik zagotoviti primeren prostor za hrambo, kar zanj predstavlja dodatne stroške arhiviranja.

Največ časa se porabi prav za razpisno fazo, kar je pričakovano, saj mora naročnik upoštevati roke, ki jih določa ZJN-3. Največ časa znotraj razpisne faze naročnik porabi v obdobju od pošiljanja obvestila o naročilu na PJN in, v kolikor je potrebno, tudi v TED pa do odpiranja ponudb. To je razumljivo, saj je minimalni rok za prejem ponudb, določen v 40. členu ZJN-3, 35 dni od datuma, ko je bilo obvestilo o naročilu poslano v objavo. Ob tem je treba opozoriti, da mora v primeru, ko je potrebna tudi objava na portalu TED, naročnik temu roku dodati še 5 dni, saj se objava na portalu TED objavi kasneje kot na PJN. Tako, da je najkrajši rok za prejem ponudb 40 dni v primeru, da je potrebna tudi objava na portalu TED.

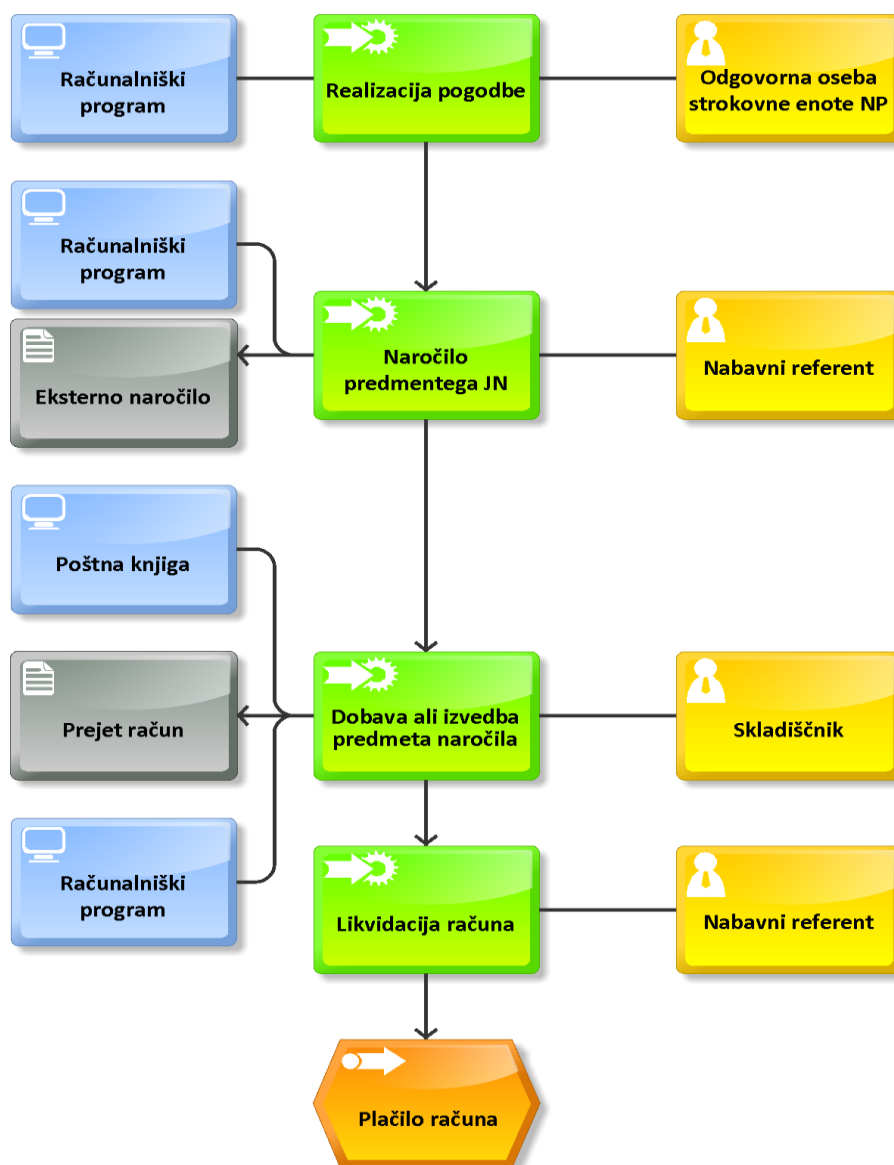
5.2.3 Porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročila

Po podpisu pogodbe in prejetim zahtevanim finančnim zavarovanjem se začne porazpisna faza, ki je urejena z notranjimi pravnimi akti naročnika in ni formalno predpisana.

V primeru enkratnega naročila oziroma v kolikor je to predvideno, se opravi primopredaja blaga, storitve ali gradnje in se pripravi primopredajno poročilo. V porazpisni fazi naročnik v primeru sukcesivne dobave izvaja naročila v skladu s pogodbo, kar pomeni, da se naroča blago, storitve in gradnje na podlagi podpisane pogodbe. Pomembno je, da naročnik spremlja realizacijo pogodbe, da le-ta ne presega vrednosti sklenjene s pogodbo, treba je kontrolirati čas izvajanja pogodbe, roke za izvedbo itd. Problem, s katerim se tukaj sooča naročnik, je pomanjkljiv nadzor nad izvajanjem posameznih določb pogodbe. V tej fazi lahko pride do spremembe pogodbe, lahko se pojavijo problemi in težave pri izvedbi pogodbe, ki jih je treba rešiti, možno je podaljšanje pogodbe z ustreznim aneksom itd. Naročnik za dobavljeno blago, izvedeno storitev ali gradnjo dobavitelju ali izvajalcu izvede plačilo.

Slika 7 prikazuje model procesa izvedbe porazpisne faze, iz katere je razvidno, da ima naročnik en del procesa podprt z informacijskim sistemom, ki mu nudi delno podporo porazpisne faze, vendar ne v dovolj velikem obsegu.

Slika 7: Model procesa izvedbe porazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu



Vir: Lastno delo.

Naročnik mora v času med javnim odpiranjem ponudb in sprejemom odločitve o oddaji naročila preveriti, pregledati in oceniti prispеле ponudbe, za kar v povprečju porabi 42 dni (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 8). Glede na lastne izkušnje menim, da je razlog za to v slabi kakovosti dokumentacije in zahtevah, ki jih je pripravil naročnik, saj to

posledično pomeni več dopustnih dopolnitev ponudb, naročnik zahteva veliko dokazil, ki jih more v fazi pregledovanja tudi preveriti, nepoznavanje trga, kar pomeni veliko vzorčenja in testiranja. Naročnik mora javno naročilo zaključiti znotraj rokov, ki jih določa ZJN-3, kar pomeni, da ima omejen čas za izvedbo, zato je še toliko bolj pomembno, da izvedba javnega naročila poteka racionalno in časovno usklajeno.

Na podlagi zgoraj opravljene analize postopka izvedbe javnega naročila lahko ugotovim, da ima naročnik pri izvedbi odprtega postopka največ vpliva na hitrost izvedbe javnega naročila ter možnosti za skrajšanje časa postopka v naslednjih fazah, in sicer v predrazpisni fazi, razpisni fazi do objave naročila na PJN in, v kolikor je potrebno, tudi v TED ter pri sklenitvi pogodbe, saj gre v teh primerih za interne procese naročnika. V predrazpisni in razpisni fazi do objave naročila gre za pripravo naročila in dokumentacije. Proces v tem primeru niso formalno predpisani, lahko so predpisani z notranjimi akti naročnika, kar omogoča hitrejšo in učinkovitejšo izvedbo javnega naročila. Prav tako ni formalno predpisan proces sklenitve pogodbe, kar omogoča naročniku, da zmanjša čas, ki je potreben za to, da pripravi pogodbe in jih posreduje ponudniku v podpis.

5.3 Prednosti in slabosti procesa javnega naročanja

Pri analizi izvedbe javnega naročila, ki sem jo opravila na podlagi dostopne dokumentacije, izvedenega intervjuja z odgovorno osebo za javna naročila v UKC Ljubljana ter lastnih izkušenj in opazovanj, se je po pričakovanjih izkazalo, da ima le-ta več slabosti kot prednosti.

Prednosti:

- obsežen razpon ponudnikov za pridobitev ponudb,
- pregleden, konkurenčen in gospodaren izbor ponudb,
- centralizirana izvedba javnega naročanja.

Slabosti:

- decentralizirana izvedba javnega naročanja znotraj pristojnega področja,
- zapletena zakonodaja, ki ureja področje javnega naročanja,
- pomanjkljivo znanje in usposobljenost javnih uslužbencev,
- nepopolno in slabo načrtovanje javnega naročila v predrazpisni fazi,
- nejasno in nepopolno pripravljena dokumentacija,
- zelo birokratsko organiziran in predpisan proces izvedbe javnega naročila
- neustrezna informacijska podpora.

Javno naročanje omogoča naročniku sorazmerno obsežen in prilagodljiv okvir za nakup blaga, izvedbe storitev ali gradnje. Na podlagi izvedbe javnega naročila naročnik med

vsepi prejetimi ponudbami izbere najugodnejšo, in sicer na pregleden, konkurenčen in gospodaren način.

Ena izmed prednosti procesa javnega naročanja je v tem, da se javna naročila znotraj zavoda izvajajo centralizirano, vendar pa se javna naročila znotraj nabavnega področja zavoda izvajajo decentralizirano. Odgovorna oseba za javna naročila, s katero sem opravila intervju, je navedla, da se pri decentralizaciji kažejo pomanjkljivosti tudi v tem, da se postopki javnih naročil izvajajo po posameznih enotah, ki poleg izvedbe postopkov opravljajo še druga dela, ki niso neposredno povezana s postopkom in izvedbo javnega naročila. To pomeni, da je izvedba nepregledna, preveč kompleksna in nefleksibilna ter da odgovorna oseba za javna naročila ne ve, katera aktivnost procesa se izvaja v danem trenutku. Zaradi tega prihaja do podvajanja dela, izvedba postopka javnega naročila pa poteka neenotno.

Zakonodaja, ki ureja javna naročila, je zapletena in od javnih uslužbencev zahteva poglobljeno razumevanje načel in pravil v vseh fazah izvedbe javnega naročila, usposobljenost javnih uslužbencev za izvajanje postopkov javnega naročanja pa je zelo slaba. Vsi sodelujoči pri izvedbi javnega naročila morajo skozi celoten postopek izvedbe javnega naročila delovati in ukrepati hitro ter učinkovito, saj morajo del nalog opraviti v zakonsko določenem roku. Zaposlenim prav tako primanjkuje občutek za transparentnost in odgovornost, sledljivost dokumentov ni omogočena, kar lahko povzroča razne mahinacije in manipulacije s strani sodelujočih pri postopku javnega naročanja.

Predvsem se na strani javnih uslužbencev pojavljajo težave v zvezi z ravnanjem, ko se v postopku oddaje javnega naročila uveljavlja pravno varstvo, zato odgovorna oseba zavoda med drugim v komisijo za izvedbo javnega naročila imenuje tudi pravnika, ki pripravlja odgovore na vložene revizijske zahtevke. Težava se pojavlja tudi pri tem, da so naloge, ki jih morajo opraviti javni uslužbenci pri izvedbi javnega naročanja, premalo opredeljene in določene.

Nepopolno in slabo načrtovanje v predrazpisni fazi je ena izmed slabosti in težav, ki se pri naročniku pojavljajo najpogosteje, in sicer naročnik neustrezno načrtuje potrebe, slabo oblikuje in definira predmet nabave, skupine; razdelitev na sklope, ki morajo biti smiselno oblikovani je neustrezna, velikokrat naročnik tudi napačno določi količino in ocenjeno vrednost naročila ter neprimerno in slabo planira terminski načrt izvedbe postopkov javnega naročanja.

Naročnik se srečuje s težavami pri pripravi in oblikovanju tehničnih zahtev ter pri določanju meril za izbor, ki so nujno potrebni za izvedbo javnega naročila in končno izbiro ponudnika. Oblikovanje in določanje tehničnih zahtev za medicinsko opremo in material je še posebej težko zaradi kompleksnih izdelkov in hitrih sprememb na trgu. V kolikor naročnik ne določi dovolj obsežno strokovnih zahtev, se lahko na javno naročilo odzove

majhno število ponudnikov ali pa ne prejme nobene ponudbe. Kadar naročnik ne prejme nobene ponudbe, mora ponovno izvesti postopek oddaje javnega naročila, na novo definirati tehnične zahteve in pogoje ter svoje cilje. To za naročnika pomeni opravljanje dodatnih nalog, ki povečujejo delovno obremenitev javnih uslužbencev, čas in sredstva, ki so namenjena za izvedbo javnega naročila. Naročnik se temu lahko izogne z analizo trga in dobro pripravljenim tehničnim zahtevam ter dobrim poznavanjem trga.

Slabo pripravljene tehnične zahteve naročnika pomenijo, da v nadaljevanju postopka v večini primerov prejema na PJN vprašanja zainteresiranih ponudnikov, ki se nanašajo prav na postavljene tehnične zahteve naročnika. Problem, ki se pri tem pojavlja, je, da naročnik skozi odgovore na vprašanja lahko bistveno spremeni tehnične zahteve in ostale pogoje za sodelovanje na javnem naročilu. V kolikor naročnik to stori in ker mora zainteresiranim ponudnikom zagotoviti v vsakem primeru dovolj časa za pripravo konkurenčnih ponudb, mora podaljšati rok za prejem ponudb. Ob podaljšanju roka za oddajo ponudb mora zainteresiranim ponudnikom spet omogočiti rok za postavljanje vprašanj. Vse omenjeno dodatno podaljša rok za prejem ponudb in posledično samo izvedbo javnega naročila.

Naročnik velikokrat pripravi nejasno dokumentacijo, kar med drugim v nadaljevanju zahteva več časa in vloženega dela za zaključek postopka javnega naročanja. Obenem to pomeni, da je izvedba javnega naročila tudi neučinkovita. Naročnik v dokumentacijo vključi veliko dokumentov, obrazcev, izjav, iz katerih izhajajo njegove zahteve. Naročnik pri pripravi ponudbe od ponudnikov zahteva vpisovanje istih podatkov v več različnih obrazcev, ki pa služijo istemu namenu, kar ponudnikom samo otežuje pripravo ponudbe. Naročnik je nato dolžan vse svoje zahteve iz dokumentacije tudi preveriti.

Med drugim je oseba, odgovorna za javna naročila, s katero sem opravila intervju, izpostavila tudi naslednje slabosti, in sicer napake in nepravilnosti pri objavah na PJN in posledično tudi na TED ali e-JN, nepravilna uporaba ZJN-3 in ostalih zakonov ter predpisov, ponudnikom so kršene pravice do vpogleda, slabo pripravljena dokumentacija ter nezadosten nadzor naročnika nad izvajanjem sklenjenih pogodb.

Proces izvedbe javnega naročanja je znotraj zavoda zelo birokratsko organiziran in predpisan. Zavod ima več nivojev hierarhije, kar se kaže predvsem v številu podpisnikov, ki so potrebni pri izvedbi aktivnosti javnega naročanja. Naročnik se srečuje z relativno dolgimi časi za podpis in odobritev dokumentov, kar pomeni, več kot je podpisnikov, dlje časa predsednik komisije potrebuje, da lahko nadaljuje z izvedbo naslednje aktivnosti v procesu. Dokumenti znotraj javnega zdravstvenega zavoda v večini primerov potujejo prek interne pošte. Vse naštetu pomeni, da naročnik veliko časa pri izvedbi procesa javnega naročanja porabi prav zaradi čakanja na podpise, odobritve in prejem dokumentov.

Naročnik nima zagotovljene učinkovite in medsebojne povezljivosti in rešitev, ki bi mu zagotavljale učinkovito pridobitev pravih informacij o izvedbi javnega naročanja na enem

mestu v trenutku, ko bi jih potreboval. Prav za to področje mora naročnik obvezno poiskati rešitev. Odgovorna oseba za javna naročila, s katero sem opravila intervju, opozori, da je izvedba postopka javnega naročanja informacijsko podprta samo v fazi pripravljanja predračuna, obrazca za imenovanje v komisijo in delno v porazpisni fazi, ki se nanaša na izvajanje in spremljanje pogodb, medtem ko razpisna faza ni informacijsko podprta. Zato je predvsem pomembna informatizacija izvedbe postopka razpisne faze javnega naročanja.

Pri prenovi procesa je treba vse te slabosti odpraviti, kar pa ni tako enostavno, saj se pri prenovi srečujemo z omejitvami, kot so zakoni in pravni akti, ki lahko zavirajo določeno optimizacijo procesa izvedbe javnega naročanja.

5.4 Predlog prenove procesa javnega naročanja

Na podlagi analize, ki je zajemala pregled in spremljanje procesa izvedbe javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu, so v nadaljevanju podani predlogi za prenavo procesa, in sicer:

- strateško usklajevanje v skladu s cilji in strategijo zavoda,
- v celoti centralizirana izvedba javnega naročanja,
- enota za javna naročila mora v zavodu opravljati pomembno funkcijo,
- opolnomočenje in izobraževanje javnih uslužbencev, odgovornih za izvedbo javnih naročil,
- standardni dokumenti in obrazci,
- ustrezna informacijska tehnologija,
- učinkovito ugotavljanje potreb in planiranje,
- časovno načrtovanje postopkov javnega naročanja,
- vzpostavitev minimalnih tehničnih standardov.

Javni zdravstveni zavodi morajo opustiti prepričanje, da se izvedba postopkov javnega naročila nanaša le na zakonsko predpisane aktivnosti, ki jih je treba upoštevati in opraviti. Sprejeti bi morali bolj strateške pristope, ki morajo biti v skladu s cilji zavoda, saj so javna naročila eno izmed možnih orodji za doseganje strateških ciljev zavoda.

Za strokovno, učinkovito in pregledno izvedbo postopkov javnega naročanja znotraj javnega zdravstvenega zavoda je bistvenega pomena, da se vsi postopki izvedbe javnega naročila izvajajo centralizirano, in sicer v osrednji enoti za javna naročila. Centralizacija izvedbe javnih naročil znotraj nabavnega področja bi imela naslednje prednosti, in sicer: jasno določene naloge, odgovornosti in pooblastila, poenotenje internih postopkov, aktivnosti, dokumentov in obrazcev, večja usposobljenost javnih uslužbencev na področju javnih naročil ter enotni nadzor nad izvedbo javnih naročil v zavodu.

Enota za javna naročila mora imeti pomemben položaj in vlogo v javnem zdravstvenem zavodu ter mora biti nosilec aktivnosti izvajanja javnih naročil. Zadolžena in odgovorna mora biti za pripravo notranjih smernic, pravil in navodil za izvedbo javnega naročanja, vzorcev dokumentacije v zvezi z javnim naročilom, pristojna za odločanje o postopkovnih in drugih pravnih zadevah, ki spadajo v izvedbo javnega naročanja, zbirati in zagotavljati mora podatke o opravljenih aktivnostih na področju javnih naročil v zavodu, ki lahko v nadaljevanju služijo kot osnova za vzpostavitev kontrolnega sistema, primerjalnih analiz in strateških odločitev, ki jih mora sprejeti vodstvo zavoda. Enota za javna naročila mora imeti te pristojnosti in odgovornosti med drugim tudi z namenom, da zagotovi dobro izvedene in zasnovane procese oddaje javnega naročila, standardne rešitve ter da ima pregled nad postopkom v vseh fazah izvedbe javnega naročanja.

Javne uslužbence, ki opravljajo delo na področju javnega naročanja, je treba opolnomočiti, to pomeni, da odgovorna oseba z njimi deli moč, jim nudi dodatno znanje ali nadgrajuje že obstoječe znanje, omogoča dostop do podatkov itd. z namenom, da bodo lahko sprejemali odločitve in nosili odgovornost zanje. Na voljo pa morajo imeti tudi informacije, na podlagi katerih lahko sprejemajo odločitve in rešitve. S tem bi se posledično zmanjšalo število podpisnikov in potrjevalcev dokumentov v posamezni fazi javnega naročanja, kar bi posledično pomenilo tudi hitrejšo izvedbo javnega naročila. Javni uslužbenci na področju javnih naročil bi morali imeti tako več pristojnosti, zato bi bilo smiselno, da so usposobljeni za izvedbo javnih naročil po posameznih področjih nabav. To pomeni, da bi bili specializirani za določeno področje, kar bi pripomoglo k boljšemu poznavanju vsebine predmeta, hitrejšemu odpravljanju problemov in napak, ki bi se lahko pojavile itd. Pomembno je, da se javni uslužbenci na tem področju sproti dodatno izobražujejo, saj na področju javnega naročanja konstantno prihaja do sprememb. Naloge, ki jih opravljajo zaposleni v procesu izvedbe javnega naročila, bi morale biti natančno opredeljene v sistemizaciji delovnega mesta in v pogodbi o zaposlitvi.

Dokumenti in obrazci v postopku bi morali biti standardizirani, saj bi tako dobili jasne smernice o izvajanju postopka, posledično pa bi se zmanjšale možnosti za pojavljanje napak in olajšal nadzor nad izvedbo postopka.

Iz analize obstoječega stanja in predloga prenove procesa izvedbe javnega naročanja je razvidno, da je potrebna prenova in optimalizacija procesov, prenova informacijskega sistema ter da je projekt implementacije informacijske rešitve za podporo procesu izvajanja javnega naročila potreben. Projekt je izvedljiv in bi zavodu prinesel določene prednosti in koristi, kot je med drugim transparentno izvajanje javnih naročil in s tem gospodarna poraba proračunskih sredstev.

Tako bi bil celoten potek izvedbe javnega naročila zaveden v enem informacijskem sistemu za podporo javnemu naročanju (v nadaljevanju program JN), ki bi bil sestavljen iz dveh vstopnih točk JN spis in JN modul. Upoštevati je treba tudi vse zakonske predpise

tako, da posamezno javno naročilo ne more biti izvedeno v nasprotju z zakonskimi in ostalimi predpisi.

Omogočen bi moral biti elektronski vnos relevantnih podatkov v vseh fazah, formatiran tekst, kopiranje ter hramba podatkov in dokumentov itd. S tem bi se ukinilo naknadnom vpisovanje in prepisovanje podatkov v programu JN, kar pomeni, da bi predsednik komisije in ostali deležniki porabili manj časa za pripravo vseh potrebnih podatkov za izvedbo javnega naročila, posledično bi se tudi odpravile oziroma zmanjšale napake, na drugi strani pa bi se povečal pregled in nadzor nad izvedbo javnega naročila.

JN spis bi moral biti primeren za delo z zbirkami dokumentov, s katerimi dela manjša ali večja skupina deležnikov, kar pomeni, da mora omogočati izmenjavo dokumentov. Jasno morajo biti določeni dogovori, pravila in način uporabe. Tako bi bil njegov namen zagotavljanje učinkovite računalniške podpore pri izvedbi javnega naročanja.

JN spis bi moral za zagotavljanje podpore izvedbe javnega naročanja med drugim omogočati:

- vodenje evidenc o vseh dokumentih (internih in eksternih);
- vnos podatkov in oblikovanje dokumentov na podlagi standardiziranih obrazcev;
- pregled nad dokumenti;
- dodelitev dokumentov in zadev v pregled strokovnim članom komisije in ostalim sodelavcem;
- obveščanje o prejetih dokumentih (prek elektronske pošte);
- obveščanje o rokih, določenih za izvedbo.

Obenem bi JN spis opravljal funkcijo enotnega dokumentarnega spisa, kar bi pomenilo, da je dostop do vseh dokumentov (sklep o imenovanju v komisijo in začetku postopka, odločitev o oddaji naročila itd.) omogočen avtoriziranemu deležniku na enem mestu. Prek JN spisa bi se v potrditev in elektronski podpis posredovali vsi dokumenti odgovornim osebam znotraj zavoda, obvestilo o prejemu dokumenta v podpis bi podpisniki prejeli po elektronski pošti, omogočeno bi bilo avtomatsko zaporedno številčenje dokumentov in revizijska sled, elektronski arhiv in varnostne kopije podatkov ter dokumentov. Odgovorna oseba za javna naročila s katero sem opravila intervju, pravi: »Elektronski podpis dokumentov bi tudi nekaj dodal k mozaiku izvedbe posameznega javnega naročila.« Prav tako bi bilo omogočeno enostavno pošiljanje dokumentov. Dostop do predmetne zadeve v programu JN bi imele le avtorizirane osebe. Bistveno je, da ima program JN enotno podatkovno bazo, kar pomeni, da se podatki ne podvajajo in izgubljajo ter da so vse aktivnosti procesa izvedbe javnega naročila zajete v enotni podatkovni bazi.

Sistem za arhiviranje predmetnega spisa javnega naročila in prejetih ponudb bi moral biti v obliki dodatnega modula znotraj obstoječega dokumentarnega sistema. Rešitev za

arhiviranje dokumentov v javnem zavodu mora ustrezati zakonskim zahtevam, ki jih določa Zakon o varstvu dokumentarnega in arhivskega gradiva ter arhivih (ZVDAGA), Ur. l. RS, št. 30/06, 51/14.

JN modul bi omogočal naročniku pripravo ponudbenih predračunov ter v poznejši fazi uvoz prejetega oziroma izpolnjenega predračuna, kar bi pomenilo manj ročnega dela, prepisovanja in posledično manj napak ter prihranek časa. Omogočeno bi bilo spremljanje realizacije pogodbe, kreiranje eksternih naročil, prevzemnic in likvidiranje faktur ter povezava naročilnic z ustreznimi fakturami.

Tako bi se z vzpostavitvijo programa JN naročnik izognil podvajanju dokumentov, tiskanju in skeniranju dokumentov, kar pomeni, da dokumenti ne bi bili več v papirni obliki, bili bi arhivirani v elektronski obliki itd. Komunikacija med vsemi člani komisije in odgovornimi osebami bi potekala prek programa JN.

5.4.1 Predrazpisna faza

Predrazpisna faza javnega naročila je ena izmed najpomembnejših faz procesa javnega naročanja, zato je pomembno, kako naročnik postopa v tej fazi. Morali bi ji nameniti več pozornosti, saj se na podlagi dobro pripravljenega izhodišča v nadaljevanju izvedbe javnega naročila prihrani čas in doseže večja učinkovitost ter zmanjša možnost napak in tveganj, da bi bilo med izvedbo postopka javnega naročila treba spreminjati določene razpisne pogoje in merila. Naročnik mora narediti premik v smeri načrtovanja javnega naročila, oblikovanja pogojev in meril, na podlagi katerih bo v nadaljevanju izbral najugodnejšega ponudnika. Predrazpisna faza je najmanj formalno urejena, zato ima naročnik možnosti za uvedbo določenih sprememb, ki bi pomenile učinkovitejšo in hitrejšo izvedbo javnega naročila.

Javni zdravstveni zavod mora tako zagotoviti učinkovit proces ugotavljanja potreb po blagu, storitvah ali gradnjah za daljše obdobje in prav pravočasna priprava plana nabave je ena izmed osnov uspešne in pravilne izvedbe javnega naročila. Tako mora naročnik opredeliti zaporedje določenih faz načrtovanja in za to določiti odgovorne osebe na različnih ravneh zavoda. Z učinkovitim ugotavljanjem potreb in planiranjem bo zavod lažje pripravil finančni načrt in terminski načrt izvedbe nabave, ki mora biti časovno ustrezno načrtovan. Glede na zapletenost in dolgotrajnost izvedbe javnega naročanja je pomembno planirati veljavnosti naročil za daljše časovno obdobje in predpostaviti možnost podaljšanja.

Terminski načrt je ključnega pomena pri izvedbi javnih naročil v zdravstvenem zavodu. Zato je v predrazpisni fazi treba pripraviti realen terminski načrt za celotno izvedbo javnega naročila, kjer je treba upoštevati čas izvedbe in čas za odpravo morebitnih pomanjkljivosti in napak. Naročnik lahko pripravi preveč nerealen terminski načrt ali pa ga

sploh ne pripravi, kar mu pri izvedbi naslednjih aktivnosti povzroča težave in napake, npr. zaradi pomanjkanja časa lahko pripravi slabo dokumentacijo, kar v nadaljevanju ne omogoča uspešne izvedbe javnega naročila oziroma se za izvedbo porabi več časa.

Pristojne službe bi morale že vnaprej načrtovati predmete nakupa, predvsem tiste, ki se ponavljajo, s tem bi se naročnik obenem izognili tudi drobljenju javnih naročil na manjše dele in posledično bi se zmanjšale napake pri izbiri postopka javnega naročila in število evidenčnih naročil, ki velikokrat niso v skladu z ZJN-3. Vsi deležniki, ki vplivajo na planiranje nabave in njeno realizacijo, bi se morali sestati vsaj enkrat mesečno, kjer bi analizirali realizacijo terminskega načrta nabave in sprejeli ukrepe, v kolikor realizacija ni uspešna. Treba bi bilo tudi ustvariti tesno sodelovanje med končnimi uporabniki, nabavnim področjem, plansko službo in pravno službo. Treba bi bilo določiti osebo, ki bi sledila in sproti ažurirala terminski načrt ter spremljala in poročala odgovorni osebi o realizaciji tega.

Naročnik za podporo terminskemu načrtu in za izvajanje nadzora izvedbe uporabi različna sodobna orodja. Najpogosteje uporabljeno orodje za načrtovanje aktivnosti je Ganttov diagram (ang. Gantt chart), ki poenostavi pregled nad potekom in izvajanjem del in grafično prikazuje časovni raspored aktivnosti, ki potekajo v zaporednem vrstnem redu in njihovo trajanje. To omogoča naročniku, da za vsako aktivnost v procesu izvedbe javnega naročila vidi, kdaj se je začela izvajati in kdaj se je zaključila. Naročnik mora ob vzpostavitvi Ganttovega diagrama upoštevati vse zahtevane naloge, njihovo zaporedje in odvisnosti med njimi ter jasno opredeliti povezave med posameznimi koraki. Omogočeno je tudi ugotavljanje razlike med načrtovano in dejansko izvedbo postopka javnega naročanja, možno je določiti časovno odstopanje, kar pomeni, da naročnik prepozna, v katerih fazah izvedbe javnega naročila prihaja do težav in jih posledično tudi hitreje odpravi. Uporaba Ganttovega diagrama se nanaša na vse faze, zato se tudi uporablja v vseh fazah procesa izvedbe javnega naročila. Najbolj primerno je, da se ga pripravi za vsako izvedbo javnega naročila, ureja in spremlja pa ga predsednik komisije.

Največ težav naročniku v predrazpisni fazi povzroča priprava tehničnih zahtev, ki pa imajo ključno vlogo pri izvedbi javnega naročila. V pripravo tehničnih zahtev je vključenih več deležnikov, kar pomeni veliko povezovanja, sodelovanja in usklajevanja in posledično veliko časa. Potrebna je vzpostavitev bolj konstruktivnega sodelovanja in dela med izvajalci javnega naročila in končnimi uporabniki, in sicer v obliki strokovnih skupin, ki bi bile določene s strani strokovnega vodstva zavoda. Te imenovane skupine bi sodelovale pri pripravi tehničnih zahtev za dodeljene skupine (blago, storitve in gradnje), kar bi omogočalo sodelujočim tudi boljše poznavanje trga in predmeta nabave.

Naročnik za tehnične zahteve nima določenih nikakršnih standardov, kar pomeni, da končni uporabniki sami odločajo o lastnostih in zahtevah, ki jih mora imeti blago, storitev ali gradnja. Vzpostaviti bi bilo treba standarde, v kolikor bi jih imel naročnik določene, bi

se porabilo manj časa za pripravo tehničnih zahtev. V javnih zdravstvenih zavodih je nabava predvsem medicinske opreme in materiala zelo kompleksna, vključenih je veliko končnih uporabnikov iz različnih oddelkov, zato bi bila potrebna standardizacija nabora materiala, ki ga zavod potrebuje. To pomeni vzpostavitev in določitev vsaj minimalnih internih tehničnih zahtev za posamezne medicinske materiale. Naročnik bi moral imeti v elektronski obliki shranjene vse pretekle tehnične zahteve, kar bi mu omogočalo v nadaljevanju hitrejšo pripravo, saj se na vseh področjih tehnične zahteve ne spreminjajo tako izrazito in hitro. Naročnik bi se moral tudi večkrat poslužiti izvedbe strokovnega dialoga, kar bi mu omogočalo hitrejšo in boljše pripravo zahtev. Z dobro pripravo tehničnih zahtev bi se naročnik v nadaljevanju izognil spreminjanju postavljenih zahtev prek dogovorov na vprašanja, ki jih prejme od zainteresiranih ponudnikov prek PJN.

Naročnik ocenjeno vrednost določa predvsem na podlagi izvedene predhodne analize trga, kar zahteva veliko časa. Naročnik bi lahko za nekatere skupine blaga, storitve ali gradnje, ki jih redno potrebuje in naroča, določil ocenjeno vrednost na podlagi izvedenih plačil in bi se tako izognil vsakokratnemu dolgotrajnemu postopku analize trga. Ocenjeno vrednost bi strokovni sodelavec, ki je zadolžen za pripravo, vnesel v JN modul.

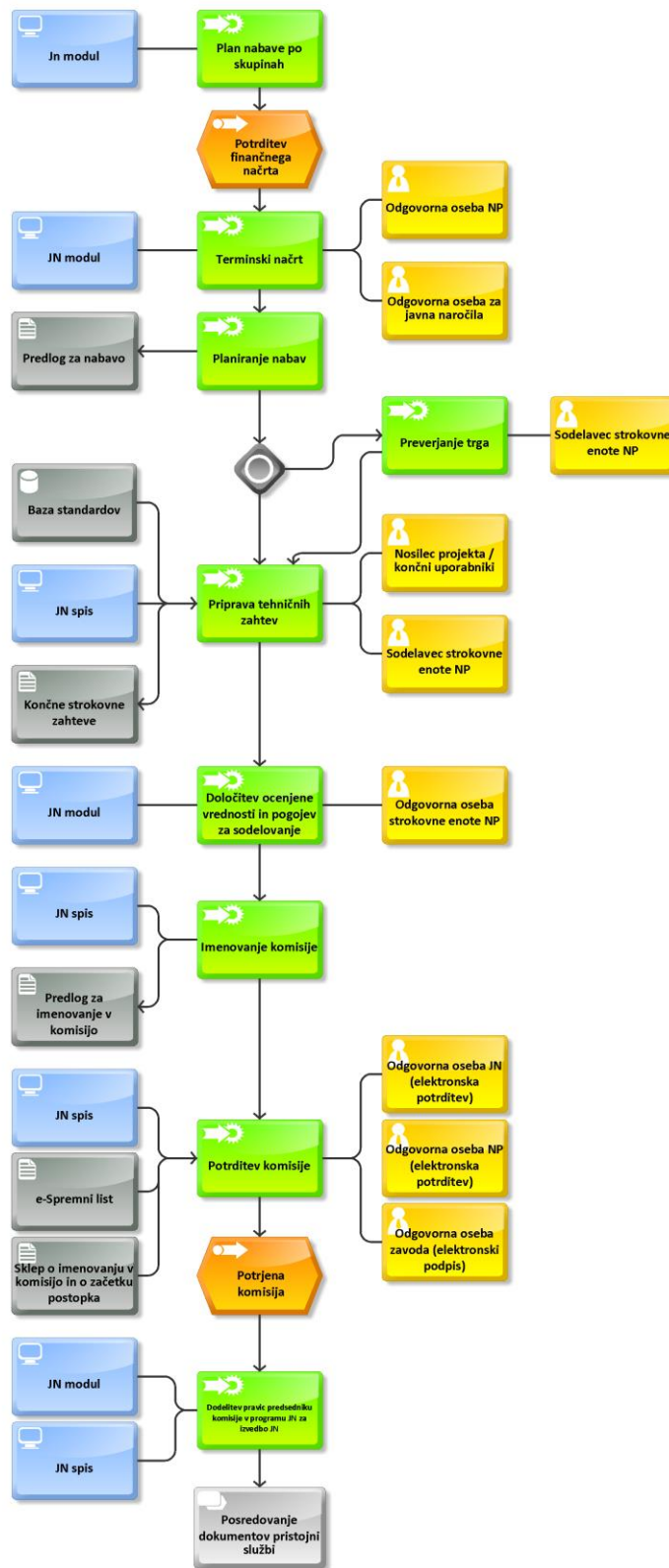
V nadaljevanju bi predlog o imenovanju v komisijo odgovorna oseba strokovne enote nabavnega področja vnesla v JN spis in ga v elektronski obliki posredovala v pregled in dopolnitev odgovorni osebi za javna naročila. To bi omogočilo naročniku tudi enostavnejše poročanje KPK, saj bi imel podatke o vseh članih, ki so bili v tekočem koledarskem letu imenovani v komisijo za javno naročilo.

Predsedniku komisije bi se dodelil dostop do predmetne zadeve v programu JN z namenom, da nadaljuje z razpisno fazo. Predsednik komisije bi dokončno oblikoval in kreiral sklep o imenovanju v komisijo in sklep o začetku postopka, smiselno je, da se oba sklepa kreirata kot en dokument, ki bi se v nadaljevanju na elektronski način posredoval prek JN spisa v podpis odgovorni osebi zavoda. Obenem bi se kreiral spremni list, iz katerega bi bilo razvidno, da so vse odgovorne osebe potrdile dokument. Digitalno podpisani dokument bi se posredoval nazaj predsedniku komisije. Obenem bi moral biti v JN spisu omogočena tudi revizijska sled.

Z vzpostavitvijo programa JN bi bil naročniku v predrazpisni fazi omogočen dostop do vseh preteklih izvedenih tržnih analiz, kazalnikov, terminskih načrtov in tehničnih zahtev. To bi pomenilo lažji in hitrejši dostop do podatkov, možna bi bila njihova medsebojna primerjava, kar bi pripomoglo k boljšemu časovnemu načrtovanju prihodnjih nalog v predrazpisni fazi.

Slika 8 prikazuje model prenovljenega procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila, iz katere je razvidno, na katerih nivojih bi bila potrebna uvedba informacijskega sistema, ki bi naročniku omogočala bolj učinkovitejše in hitrejše poslovanje.

Slika 8: Model prenovljenega procesa izvedbe predrazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu



Vir: Lastno delo.

5.4.2 Razpisna faza

Razpisna faza je zelo formalno predpisana in naročniku ne omogoča veliko sprememb, lahko pa z uporabo programa JN, predvsem JN spisa, skrajša čas, potreben za izvedbo med posameznimi aktivnostmi v procesu, predvsem pri potrjevanju in podpisovanju dokumentov. Lastnoročno podpisovanje dokumentov in spremnih listov bi zamenjalo elektronsko v sistemu JN spis. Nekateri podatki bi se v nadaljevanju prene sli v določene obrazce samodejno.

Zelo pomembno je, da naročnik v svoje notranje pravne akte, ki jih uporablja za izvedbo javnih naročil, vključi predpisane in standardizirane obrazce, ki se uporabljajo za izvedbo javnega naročila v zavodu. S tem bi se izognil različnim vsebinam dokumentacije in ostalih dokumentov (sklep o začetku postopka, končni zapisnik - poročilo, odločitev o oddaji naročila itd.).

Naročnik v dokumentaciji uporablja veliko dokumentov, ki pravzaprav služijo istemu namenu in so nepotrebni, saj ponudnikom povzročajo dodatne težave pri izpolnjevanju in oddaji ponudbe, od naročnika pa zahtevajo le dodatno preverjanje izpolnjevanja vnaprej določenih pogojev. V kolikor ti dokumenti niso priloženi, mora naročnik ponudnike pozivati k dopustni dopolnitvi, kar prav tako prinese veliko dodatnega dela.

Za sodelovanje v postopku javnega naročila zadošča, da ponudniki predložijo zgolj lastno pisno izjavo o izpolnjevanju zahtevanih pogojev, finančnem statusu in sposobnosti, standardni obrazec za lastno izjavo in ESPD, s čimer bo poenostavljena tudi oddaja ponudb za ponudnike. Po pregledu ponudb bo naročnik najugodnejšega ponudnika pozval k dopustni predložitvi dokazil, ki jih mora ponudnik posredovati v roku osmih dni od prejema poziva. S tem bi dokumentacija postala enostavnejša in preglednejša tako za naročnika kot za ponudnika.

Javno odpiranje ponudb poteka v sistemu e-JN tako, da je omogočen neomejen dostop do podatkov o oddanih ponudbah ter so obenem javnosti vidni tudi vsi zainteresirani. Naročnik mora pri odpiranju ponudb spoštovati načelo transparentnosti. To se doseže tako, da so vsi seznanjeni s tem, kdo je oddal ponudbo in koliko je znašala končna ponudbena vrednost. Na javnem odpiranju ponudb v e-JN se tako prikažejo vsi dokumenti, ki jih je ponudnik priložil v zavihek »Predračun«. Glede na navedeno lahko naročnik uporabi namesto predračuna - rekapitulacije obrazec ponudbe, ki jo zahteva v dokumentaciji in vsebuje vse potrebne podatke, ki morajo biti navedeni ob javnem odpiranju ponudb tako, da je zadoščeno načelu transparentnosti. V kolikor ponudnik nikjer v ponudbi ni predložil predračuna - rekapitulacije, je ponudba kot nedopustna izločena iz nadaljnjega postopka, saj takšna dopolnitev ponudbe ni dopustna. Zato je pomembno, da naročnik jasno označi obrazec predračuna - rekapitulacije in da je ta čim enostavnejši.

Namesto da naročnik svoje tehnične zahteve navaja v obrazcu predračuna, je bolj smiselno, da jih pripravi v obliki tabele, kjer bo ponudnikom omogočeno izkazovanje izpolnjevanja tehničnih zahtev in na kateri strani v priloženi ponudbi je razvidno izpolnjevanje zahtevanih zahtev. To bi omogočalo strokovnim članom komisije hitrejšo in enostavnejšo strokovno pregledovanje in ocenjevanje.

Predsednik komisije mora vse ponudbe posredovati v pregled in ocenitev vsem članom komisije za predmetno javno naročilo. Za ta namen bi lahko v zavodu uporabili računalniški oblak, ki bi omogočal hitro in enostavno posredovanje ponudb.

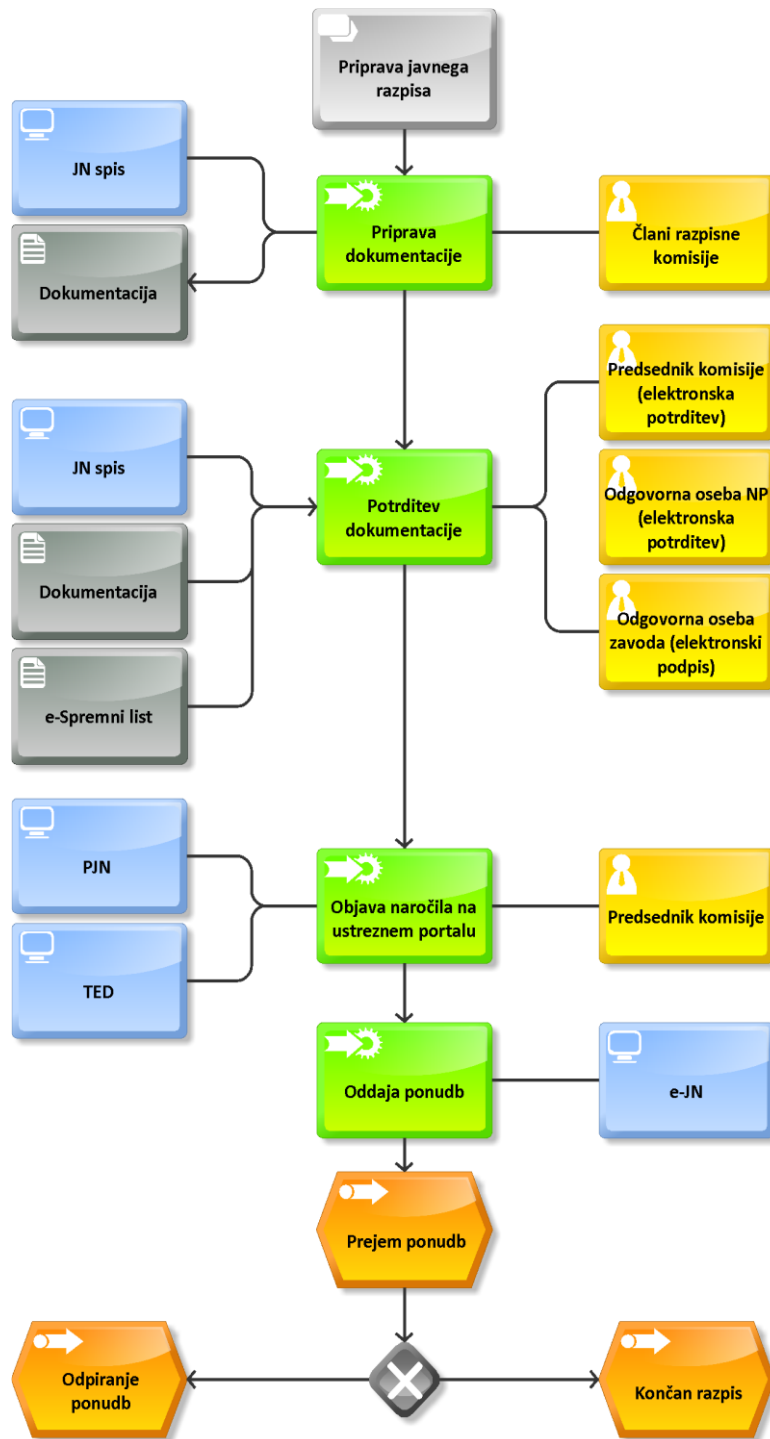
Naročnik lahko odda naročilo samo tistim ponudnikom, ki izpolnjujejo vse zahteve, pogoje, merila itd., ki so bili vnaprej opredeljeni in določeni v dokumentaciji, zato mora naročila pred oddajo natančno pregledati in oceniti vse prispele ponudbe. ZJN-3 omogoča naročniku možnost, da v zvezi z ocenjevanjem in pregledovanjem prejetih ponudb sam odloča o poteku oziroma vrstnem redu preverjanja izpolnjevanja tehničnih zahtev, pogojev in meril, ki so bili zahtevani v dokumentaciji. Tako se lahko naročnik odloči za naslednji vrstni red, ki mu omogoča bolj racionalno ravnanje, in sicer: najprej pregleda, razvrsti in oceni ponudbe glede na merila in preveri strokovno ustreznost ponudbe glede na predmet naročila in šele nato preveri razloge za izključitev oziroma pogoje za sodelovanje. S tem ravnanjem lahko naročnik prihrani čas pri ocenjevanju in pregledavanju prejetih ponudb, saj sprti izloča nedopustne ponudbe iz nadaljnje obravnave.

Namesto da predsednik komisije v skladu z drugim odstavkom 91. člena ZJN-3 vse sodelujoče pri izvedbi javnega naročila o izboru obvesti s pisnim obvestilom, bi to lahko storil že z dikcijo v končnem zapisniku - poročilu, ki ga posreduje vsem članom komisije. Tako bi se predsednik komisije izognil dodatni aktivnosti.

Naročnik za potrebe vpogleda v ponudbe natisne ponudbo in jo primerno zakrije v delih, kjer je to potrebno oziroma kjer to zahteva ponudnik. V tem delu lahko naročnik vpogled opravi v elektronski obliki, in sicer v svojih prostorih s projektorjem prikaže ponudbe, ki jih je pred tem ustrezno zakril. S tem se naročnik izogne tiskanju ponudb, v katere poteka vpogled. Dokumente, ki so javni in niso označeni kot poslovna skrivnost oziroma za njih ne velja potreba po zakrivanju, naročnik lahko posreduje ponudnikom na USB-ključu in se tako izogne tiskanju dokumentov, ki jih na vpogledu zahtevajo ponudniki in jih mora naročnik posredovati.

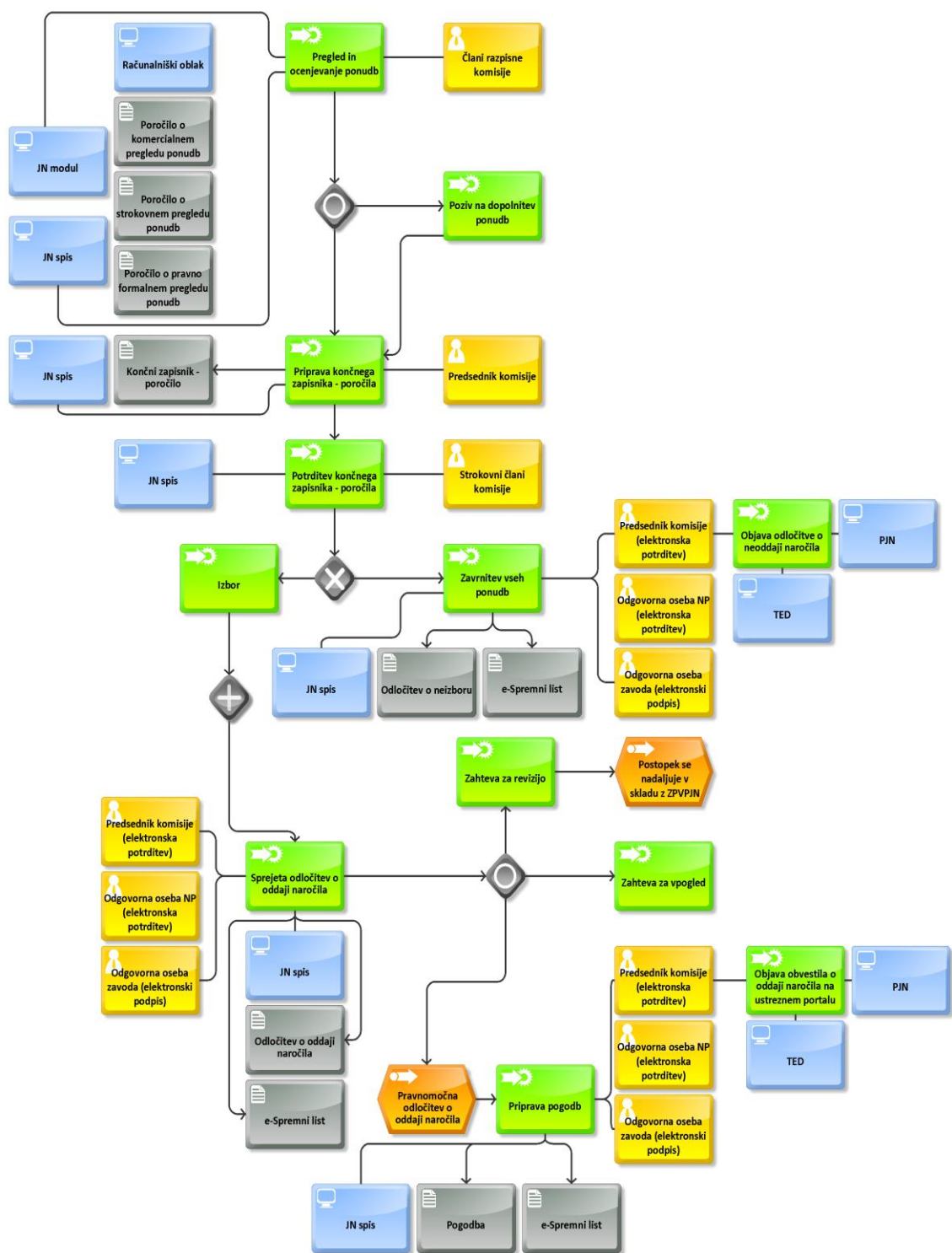
Slika 9 in slika 10 prikazujeta model prenovljenega procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila, iz katere je razvidno, da bi se z opolnomočenjem zaposlenih zmanjšalo število podpisnikov, z uvedbo programa JN pa predvsem skrajšal tudi čas izvedbe postopka in zmanjšal delež papirnega poslovanja. Model prenovljenega procesa razpisne faze javnega naročila je zaradi boljše preglednosti sestavljen iz dveh delov oziroma slik.

Slika 9: Model prenovljenega procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 1. del



Vir: Lastno delo.

Slika 10: Model prenovljenega procesa izvedbe razpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu 2. del



Vir: Lastno delo.

5.4.3 Porazpisna faza ali faza izvajanja javnega naročila

Na obdobje, ki je v postopku izvedbe javnega naročila potrebno za mirovanje oziroma za pravnomočnost odločitve o oddaji naročila, naročnik nima nikakršnega vpliva, saj je rok zakonsko določen. Ima pa naročnik vpliv na obdobje v zadnji fazi, in sicer na čas, ki je potreben, da z izbranim ponudnikom sklene pogodbo.

Predsednik komisije mora v čim krajšem času po pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila pripraviti pogodbo z izbranim ponudnikom. Zavod bi moral z notranjimi akti določiti maksimalni rok za pripravo pogodb. JN spis bi omogočal vnos in izpis pogodb, ki bi jih v nadaljevanju predsednik komisije skupaj s spremnim listom prek JN spisa posredoval v podpis odgovorni osebi. Podpisane pogodbe nato v nadaljevanju posreduje v podpis še izbranemu ponudniku.

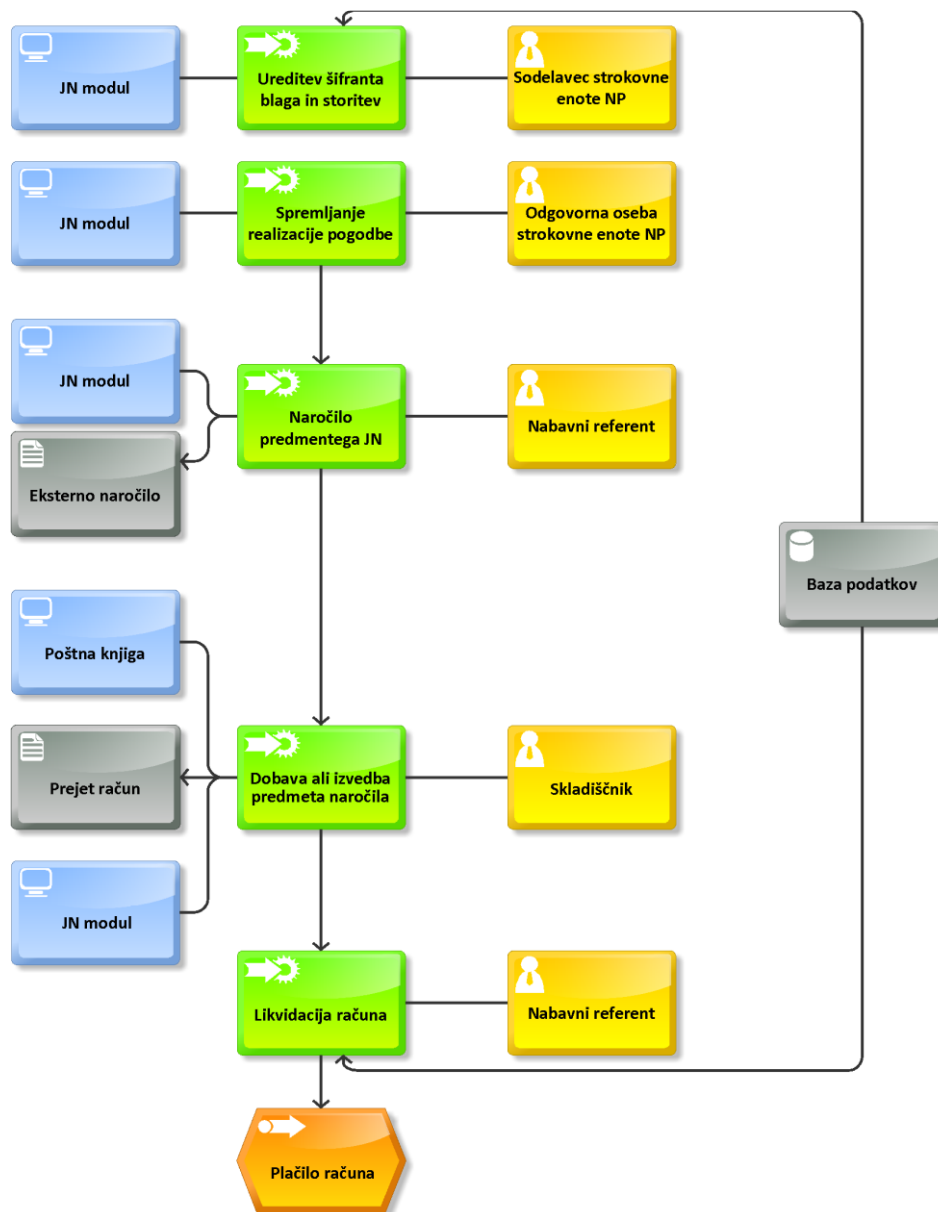
Javno naročilo se začne izvrševati s podpisom pogodbe oziroma prejetim finančnim zavarovanjem, zato je v porazpisni fazi pomembno, da naročnik spremlja dobavljeno blago, opravljeno storitev ali gradnjo in preverja, ali je res prejel tisto, kar je naročil in plačal. Kadar gre za sukcesivne dobave blaga ali storitve oziroma izvedbe gradenj, se pojavljajo možnosti za nepravilno ravnanje naročnika, in sicer prekoračitev pogodbe, dobavljeno je drugačno blago, kot je bilo izbrano na podlagi javnega naročila, itd.

Ker v zavodu poteka veliko različnih vrst nabav, je takšno spremljanje zelo onemogočeno, zato je pomembno, da ima zavod ustrezno vzpostavljen informacijski sistem, ki omogoča spremljanje realizacije pogodb. V JN modulu bi se razvil sistem za omenjeno podporo, prav tako bi se podatki o pogodbi, ki jih je pred tem že vnesel predsednik komisije za posamezno predmetno naročilo, prenesli, kar bi pomenilo, da nabavnim referentom ne bi bilo treba ponovno vnašati podatke o pogodbi v JN modul, s tem bi se prihranilo na času, obenem pa bi se izognili možnostim za pojavljanje napak pri prepisu dokumentov. Nabavni referent bi imel na ta način omogočen tudi dostop do pogodb v elektronski obliki, namesto da mu jih predsednik komisije po končanem izvedenem postopku javnega naročila posreduje v papirni obliki.

Pomembno je tudi, da naročnik v JN modul vnese vse kataloške številke in druge oznake, ki mu omogočajo naročanje izbranih izdelkov v nadaljevanju, predvsem pri sukcesivnih nabavah in tam kjer je bilo izbranih več sklopov. V ta namen lahko naročnik pripravi v dokumentaciji obrazec, kamor ponudnik vnese vse kataloške številke in šifrant materiala, ki ga je ponudil, nabavni referent nato prejeti seznam uvozi v JN modul, s tem pa se izogne ročnemu vnosu podatkov, pojavljanju napak in dodatnemu delu.

Slika 11 prikazuje model prenovljenega procesa izvedbe porazpisne faze in spremembe ter nivoje, na katerih bi moral naročnik uvesti informacijsko podporo izvajanju procesa.

Slika 11: Model prenovljenega procesa izvedbe porazpisne faze javnega naročila v javnem zdravstvenem zavodu



Vir: Lastno delo.

5.5 Realizacija predloga prenove poslovnega procesa

Na podlagi celotnega pregleda delovanja organizacije, ki mora biti usklajeno s strateškim načrtovanjem, višja raven managementa sprejema odločitve in izbira procese za prenavo. Upravičenost projekta izhaja iz vseh naštetih in omenjenih slabosti, s katerimi se srečuje naročnik pri izvedbi javnega naročanja.

Na začetku je treba za implementacijo sprememb prilagoditi organizacijsko strukturo zavoda, saj se morajo na novo definirati odnosi med deležniki v poslovnem procesu. Potrebna je priprava predlogov in implementacija izbranih rešitev z več področji, in sicer organizacijskega, informacijskega in kadrovskega. To pomeni, da je treba oblikovati ustrezno organizacijsko strukturo in informacijski sistem, ki bo omogočal podporo izvajanju javnim naročilom (Kern, 2005, str. 5).

Načrt realizacije predlogov prenove procesa glede na prioriteto, zahtevnost in časovni okvir je prikazan v tabeli 1.

Pomembno je, da vodstvo zavoda sprejme predlagane rešitve, nato se začne še zadnja faza, in sicer faza implementacije. V tej fazi zavod predlagane rešitve vpelje v prakso ter jih začne izvajati in uporabljati. Najbolj primeren način za uresničevanje zastavljenega cilja je izvedba ustreznih projektov. Vsak projekt mora biti natančno pripravljen in definiran, planirane morajo biti vse aktivnosti, ki se bodo izvajale v času priprave in izvedbe. Na koncu mora biti projekt tudi uspešno izveden.

Tabela 1: Načrt realizacije predlogov za prenovo procesa

Predlogi za prenovo procesa	Prioriteta	Zahtevnost	Časovni okvir
Strateško usklajevanje	Visoka	Precej zahtevno	Kratkoročno
Centralizacija izvedbe javnih naročil	Visoka	Nezahtevno	Srednjeročno
Funkcija enote za javna naročila	Srednja	Nezahtevno	Srednjeročno
Opolnomočenje zaposlenih	Visoka	Zmerno zahtevno	Srednjeročno
Standardizacija dokumentov in obrazcev	Visoka	Nezahtevno	Kratkoročno
Informacijska tehnologija	Visoka	Precej zahtevno	Dolgoročno
Določitev potreb in planiranje	Visoka	Nezahtevno	Kratkoročno
Časovno načrtovanje izvedbe javnih naročil	Srednja	Nezahtevno	Kratkoročno
Minimalni tehnični standardi	Srednja	Precej zahtevno	Dolgoročno

Vir: Lastno delo.

Pred implementacijo informacijske rešitve za podporo procesu izvajanja javnega naročanja v javnem zdravstvenem zavodu je treba raziskati različne možnosti izvedbe, in sicer, ali je smiselna nadgradnja obstoječega sistema ali uvedba popolnoma nove rešitve

informatijskega sistema, preučiti alternative, ali je bolj racionalen najem ali nakup nove informacijske rešitve, vzpostaviti postopek, na podlagi katerega se bo opravil izbor med različnimi možnostmi za izvedbo, upoštevati je treba obstoječo tehnologijo, s katero razpolaga zavod, in na podlagi ocene stroškov oceniti ekonomsko izvedljivost projekta. Uvedbi omenjene informacijske rešitve mora zavod pristopiti strukturirano.

Organizacija se mora pred začetkom projekta zavedati, da je projekt in realizacija podpore interni izvedbi postopka javnega naročanja izjemno kompleksna naloga, ki zahteva projektni pristop dela. Pomembno je, da je projekt v skladu z zahtevami ter da so te zahteve realne, kar pomeni, da bo imela izvedba projekta koristen vpliv na javni zdravstveni zavod. Takšen projekt implementacije informacijskega sistema je treba načrtovati, ga razdeliti na posamezne dejavnosti, izdelati terminski načrt izvedbe ter načrt stroškov in financiranja. Določiti in ustanoviti je treba projektno skupino ter pristojnosti in odgovornosti, ki jih imajo udeleženci projekta.

Weill in Ross (2004) navajata pet ključnih medsebojno povezanih odločitev, ki jih mora sprejeti organizacija in ki so bistvene za učinkovito upravljanje in vodenje informatike v organizaciji, in sicer:

- Načela, ki pojasnjujejo ter opredeljujejo poslovno vlogo informacijske tehnologije v organizaciji.
- Arhitektura se nanaša na opredelitev zahtev za integracijo in standardizacijo. Osredotoča se na organizacijo ter na učinkovit in trajnostni način strukturiranja in označevanja vsebin.
- Infrastruktura zajema opremo, sisteme, aplikacije, podporne sisteme itd., potrebne za nemoteno in zanesljivo informacijsko podprto delovanje organizacije.
- Informacijske potrebe morajo biti določene in opredeljene, organizacija pa mora sprejeti poslovno odločitev glede nakupa ali nadaljnjega lastnega razvoja informacijskih aplikacij.
- Investicije, ki jih mora organizacija sprejeti, jih ovrednotiti in za njih zagotoviti vir financiranja.

V ta namen lahko v javnem zdravstvenem zavodu pripravijo matriko upravljanja in vodenja informatike, ki je prikazana v tabeli 2, na podlagi katere se določi, kdo bo sodeloval na katerem področju.

Pomembno je, da pri pripravi in izvedbi projekta sodelujejo vodstvo zavoda ter strokovnjaki s posameznega področja, in sicer odgovorna oseba nabavnega področja, odgovorna oseba za javna naročila in odgovorna oseba s področja za informatiko, natančno je treba definirati njihove naloge, saj morajo biti za uspešno vodenje in izvedbo jasno definirane vloge vseh udeležencev. Treba je tudi ovrednotiti stroške projekta.

Tabela 2: Matrika upravljanja in vodenja informatike ob uvedbi programa JN v javnem zdravstvenem zavodu

ODLOČITEV	Načela	Arhitektura	Infrastruktura	Informacijske potrebe	Investicije
ODLOČEVALEC					
Vodja zavoda	X				X
Vodja področja za informatiko	X	X	X		X
Vodja nabavnega področja	X			X	
Vodja enote za javna naročila	X			X	

Prirejeno po Weill in Ross (2004).

Problem, s katerim se srečujejo javni zdravstveni zavodi pri uvedbi projekta prenove in implementacije informacijskega sistema za podporo izvedbi javnega naročanja, je faza financiranja, saj je treba določiti, iz katerega finančnega vira bodo financirali projekt. Ker gre za javni zavod, ki ne ustvarja dobička, predstavlja zagotovitev finančnih sredstev težavo, zato je pomembno, da odgovorni za izvedbo projekta pripravijo finančni načrt, ki bo temeljil na realnih stroških. Del finančnih sredstev bi si morali v javnih zdravstvenih zavodih poskušati zagotoviti s spremljanjem veljavnih operativnih programov, ki jih podpira EU. Tako bi lahko pridobili evropska sredstva, saj EU s finančnimi sredstvi pokriva razne projekte. Naloge, ki jih je treba izvesti, morajo biti čim natančneje določene, da se tako omogoči način, na podlagi katerega se bodo natančno določili stroški in tudi čas, potreben za izvedbo.

SKLEP

Za javne zdravstvene zavode je tradicionalno značilna birokratska (toga, neelastična) organiziranost, ki ima svojo hierarhijo in je obenem tudi funkcionalno nefleksibilna. Njeno delovanje je formalno, zaprto in nefleksibilno ter počasi odzivno. Temu primerno je tudi neracionalna, neoptimalna, nejasna in v večini primerov neučinkovita in neuspešna organiziranost poslovnih procesov; posledično se to odraža pri zaposlenih v javnih zdravstvenih organizacijah oziroma v njihovih rezultatih.

Poslovni procesi so za javne zdravstvene zavode preveč pomembni, da bi bili prepuščeni naključnim spremembam in rešitvam, zato mora vodstvo prepoznati vzrok težav in najti način, kako ga odpraviti. Poslovni procesi se skozi čas razvijajo in spreminjajo, zato je pomembno, da vodstvo pozna prednostne naloge, povezane z vsako fazo poslovnega procesa. Spremembe morajo biti v skladu s trenutnimi prednostnimi nalogami obstoječega

poslovnega procesa. Analiza obstoječega poslovnega procesa je zelo pomembna, saj lahko vodstvo na njeni podlagi sprejema odločitve.

Seveda se nekaterim formalnim oblikam pri izvedbi postopka javnega naročanja naročnik ne bo mogel nikoli izogniti, saj prav te formalne oblike zagotavljajo nadzor nad javnim naročanjem in omogočajo enakopravno obravnavo ponudnikov in konkurenčnost. To tudi pomeni, da naročnik nikoli ne bo mogel izvesti bistvene spremembe procesa javnega naročanja. Kljub temu pa ni treba, da se naročnik v postopku izvedbe javnega naročila bolj posveča pravnoformalnim predpisom kot pa učinkoviti, kakovostni in racionalni izvedbi javnega naročila.

V javnih zdravstvenih zavodih se odvija veliko delovnih postopkov, ki potekajo brez podpore informacijskih sistemov in, kot je pokazala analiza, izvedba javnih naročil pri tem ni nobena izjema. Ti delovni postopki in aktivnosti se izvajajo z uporabo elektronske pošte, izpisovanjem, tiskanjem in skeniranjem dokumentov. To pomeni, da je večina dokumentov v papirni obliki, zato so postopki nestandardizirani, nepregledni, zamudni, pojavljajo se napake, podvajajo se delovne aktivnosti in naloge, odgovornosti niso jasno določene itd. Tako prihaja do problemov, kot so različna pravila, izgubljanje informacij in dokumentov, prepisovanje podatkov se opravlja ročno, iskanje, pridobivanje, analiziranje dokumentov in informacij ter kreiranje poročil je dolgotrajno.

Medtem ko se je na ravni države z implementiranjem direktiv EU uvedlo elektronsko javno naročanje, ki je še v razvoju in se dopolnjuje ter razvija, naročnik še vedno interno izvedbo javnega naročanja izvaja pretežno s papirnim poslovanjem in brez ustrezne informacijske podpore. Zato je bistvenega pomena, da tudi naročnik zagotovi informacijsko podprto okolje za interno izvedbo javnega naročanja v vseh fazah, saj je preglednost celotnega cikla izvedbe postopka javnega naročanja bistvena za doseganje učinkovitosti. Pri tem se javni zdravstveni zavodi soočajo s pomanjkanjem finančnih sredstev za razvoj informacijskega sistema, saj ima pri razvoju prednost temeljna dejavnost zavoda in ne podporni poslovni procesi. Slednjim se posveča premalo pozornosti, kar je narobe, saj je med drugim prav opravljanje nabavne funkcije bistvenega pomena za delovanje zavoda.

Poleg uvedbe informacijskega sistema za podporo internemu izvajanju postopkov javnega naročanja morajo biti za doseganje učinkovitosti izpolnjeni še drugi pogoji, in sicer mora biti interni postopek izvedbe javnega naročila do določene mere standardiziran ter formaliziran. Vse navedeno bi pomenilo odpravo običajnih nalog, izvedba bi bila časovno učinkovitejša, zmanjšali bi se stroški in izboljšala bi se komunikacija med deležniki v procesu.

Javna naročila v zdravstvu so kompleksna in obsežna, kar pomeni, da morajo biti osebe, odgovorne za izvedbo javnega naročila, ustrezno usposobljene; poleg ekonomskega znanja potrebujejo še tehnično in strokovno znanje s področja zdravstva.

Javna naročila v zdravstvu se pre pogosto obravnavajo kot vsota pravnoformalnih pravil in ne kot sredstvo za učinkovitejšo in gospodarnejšo porabo proračunskih sredstev, ki lahko ustvari prednosti tako za javne zdravstvene zavode kot za uporabnike njihovih storitev (bolnike). Bistveno je, da javni zdravstveni zavodi z javnim naročanjem dosežejo svoje cilje in trajnostni razvoj. Izvedba javnih naročil v zdravstvu se mora zaradi težav, s katerimi se soočajo na področju javnega naročanja, nujno spremeniti in prenoviti.

V okviru magistrskega dela sem poskušala odgovoriti na vprašanje, ali lahko prenova procesa racionalizira način delovanja javnih naročil v javnih zdravstvenih zavodih tako, da celoten postopek ne bo tako dolgotrajen in da bo stroškovno učinkovitejši?

Prenova procesa lahko racionalizira delovanje javnih naročil v javnih zdravstvenih zavodih, izvedba postopka je lahko krajša in stroškovno učinkovitejša. To je možno doseči tako, da se izvedba javnih naročil organizira centralizirano znotraj nabavnega področja zavoda, javni uslužbenci morajo biti usposobljeni za opravljanje aktivnosti v vseh fazah javnega naročanja, postopek izvedbe mora biti standardiziran (uporaba natančno predpisanih obrazcev in dokumentov), formalno predpisani postopek izvedbe javnega naročila pa bi omogočal hitro reševanje težav in problemov, ki se pojavijo pri izvedbi, ter odpravo napak. Prav tako bi imela uvedba informacijskega sistema za podporo javnemu naročanju v javnem zdravstvenem zavodu, ki bi moral biti centraliziran in avtomatiziran, koristen vpliv na čas izvedbe javnega naročila, omogočen bi bil pregled in nadzor nad izvedbo javnega naročila, informacije bi bile zagotovljene v realnem času, zmanjšalo bi se število napak, odpravilo bi se papirno poslovanje, ne bi več prihajalo do podvajanja podatkov in dela ter zmanjšali bi se administrativni in drugi stroški, arhiv dokumentov bi bil v elektronski obliki. Za javni zdravstveni zavod to pomeni velike spremembe, in sicer poenostavljen celotni proces, prihranek časa in večjo produktivnost.

LITERATURA IN VIRI

1. AbdEllatif, M., Farhan, M. S. & Shehata, N. S. (2018). Overcoming business process reengineering obstacles using ontology-based knowledge map methodology. *Future computing and Informatics Journal*, 3(1), 7–28.
2. Abubakar, H. (2016). Effects of Business Process Reengineering on Organizational Performance: Organizational Transformation of Tour and Travel Business. *Asian Journal of Applied Sciences*, 4(1), 18–25.
3. Albreht, T., Pribaković Brinovec, R., Jašar, D., Poldrugovac, M., Kostnapfel, T., Zaletel, M., Panteli, D. & Maress, A. (2016). Slovenia: Health system review. *Health Systems in Transition*, 18(3), 1–7.

4. Asseyer, A. (2018). Optimal monitoring in dynamic procurement contracts. *International Journal of Industrial organization*, 59, 222–252.
5. Baily, P., Farmer, D., Jessop, D. & Jones, D. (2005). *Purchasing Principles and Management* (9. izd.). Harlow: Prentice Hall.
6. Berman, P. K. (2014). *Successful business process management: What you need to know to get results*. New York: American Management Association.
7. Bosilj-Vukšić, V., Čurko, K. & Kovačič, A. (2000). Business Process Restructuring in Croatian and Slovenian companies: A comparison. *Management*, 5(1), 49–71.
8. Caldwell, N. & Bakker, E. (2009). Procurement Process in the Public Sector: An International Perspective. V K. V. Thai (ur.), *International Handbook of Public Procurement*, str. 427–441.
9. Crow, G. (2017, 9. januar). *Procurement vs. Purchasing: What's the Difference?* Pridobljeno 15. maja 2019 iz <https://tenderspage.com/procurement-vs-purchasing/>
10. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I. & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
11. Črv, M. (2000). *Objektni pristop k prenovi poslovnih procesov in izgradnji informacijskega sistema – metodološki vidik*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
12. Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
13. Davis, R. & Brabander, E. (2007). *ARIS Design Platform: Getting Started with BPM*. London: Springer.
14. eNaročanje. (2019, 25. junij). *Dosje javnega naročila 002957/2019*. Pridobljeno 26. junija 2019 iz https://www.enarocanje.si/Obrazci/?id_obrazec=308213
15. Glock, C. H. & Broens M. G. (2013). Size and structure in the purchasing function: evidence from German municipalities. *Journal of Public Procurement*, 13(1), 1–38.
16. Gomes, J., Portela, F. & Santos, M. F. (2018). Introduction to BPM approach in Healthcare and Case Study of End User Interaction with EHR Interface. *Procedia Computer Science*, 141, 519–524.
17. Hammer, M. & Champy, J. (1995). *Preurejanje podjetja: manifest revolucije v poslovanju*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
18. Harmon, P. (2019). *Business Process Change: A Business Process Management Guide for Managers and Process Professionals* (4. izd.). San Francisco: Morgan Kaufmann Publishers.
19. Hatch, M. J. (2018). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives* (4. izd.). Oxford: Oxford University Press.
20. Hyttien, J. (2013). *Improvement of indirect materials' purchasing centralization within business process service engagement. Case: Company X*. Lahti: Faculty of Business Studies.
21. Indihar Štemberger, M. & Jaklič, J. (2007). Towards E-government by business process change – methodology for public sector. *International Journal of Information Management*, 27(4), 221–232.

22. Ivanko, Š. (2004). *Strukture in procesi v organizaciji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
23. Izbrani javni zdravstveni zavod. (2017a). *Poslovník komisije za javna naročila (interno gradivo)*. Ljubljana: Izbrani javni zdravstveni zavod.
24. Izbrani javni zdravstveni zavod. (2017b). *Pravilnik o javnem naročanju (interno gradivo)*. Ljubljana: Izbrani javni zdravstveni zavod.
25. Jalali, A., Wohed, P., Ouyang, C. & Johannesson, P. (2013). *Dynamic Weaving in Aspect Oriented Business Process Management*. Berlin: Springer Berlin Heidelberg.
26. Kern, T. (2005). *Z učinkovitimi procesi do trajne rasti organizacije*. Otočec: 8. dan kakovosti in inovativnosti Dolenjske in Bele krajine.
27. Khan, R. N. (2004). *Business Process Management: A Practical Guide*. Tampa: Meghan-Kiffer Press.
28. Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Thai K. V., Callender, G. & McKen, K. (2007). *Public procurement: international cases and commentary*. Oxon: Routledge.
29. Kovačič, A. (2000). Business Process Reengineering and Information System Enovation Projects: Problems and Assessment. *Inforamatica*, 24, 513–521.
30. Kovačič, A. (2019). Ali so slovenska podjetja pripravljena na digitalizacijo poslovanja. *Uporabna informatika*, 1(27), 37–46.
31. Kovačič, A. & Bosilj-Vukšič, V. (2005). *Management poslovnih procesov: prenova in informatizacija poslovanja s praktičnimi primeri*. Ljubljana: GV Založba.
32. Kovačič, A., Jaklič, J., Indihar Štemberger, M. & Groznik, A. (2004). *Prenova in informatizacija poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
33. Kranjc, V. (2006). Novi postopki javnega naročanja – konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*, 1(1), 7–10.
34. Laguna, M. & Marklund, J. (2019). *Business process modeling, simulation and design* (3 izd.). Florida: CRC Press.
35. Laliwala, Z. & Mansuri, I. (2014). *Activiti 5.x Business Process Management Beginner's Guide A practical guide to designing and developing BPMN-based business processes*. Birmingham: Packt Publishing.
36. Limam Mansar, S. & Reijers, H. A. (2007) Best practices in business process redesign: use and impact. *Business Process Management Journal*, 13(2), 193–213.
37. Lysons, K. & Farrington, B. (2006). *Purchasing and Supply Chain Management* (7. izd.). Harlow: Prentice Hall.
38. Malinova, M. & Mendling, J. (2018). Identifying do's and don'ts using the integrated business process management framework. *Business Process Management Journal*, 24(4), 882–899.
39. Matas, S., Trtnik Basta, M., Kostanjevec, V., Potočnik, M. & Klima Skok, U. (2016). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
40. Melchert, F., Winter, R. & Klesse, M. (2004). Aligning Process Automation and Business Intelligence to Support Corporate Performance Management. *Proceedings*

- of the Tenth Americas Conference on Information Systems*, str. 4053–4063. New York: AMCIS 2004 Proceedings.
41. Mesec, B. (2006). *Življenjski cikel neprofitne organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za socialno delo.
 42. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje. (2015). *Analiza stanja na področju javnega naročanja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje.
 43. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje. (2018). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2017*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje.
 44. Ministrstvo za zdravje. (2019). *Mreža javne zdravstvene službe*. Pridobljeno 5. septembra 2019 iz <https://www.gov.si/teme/mreza-javne-zdravstvene-sluzbe/>
 45. OCDE. (2011). What are the Public Procurement Procedures and When Can They Be used? *SIGMA Public Procurement Briefs*, 10, 1–11.
 46. Pivec, G. (2015). *Strateški razvoj Univerzitetnega kliničnega centra Maribor 2015–2019*. Maribor: Univerzitetni klinični center.
 47. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 48. Prevolnik Rupel, V., Simčič, B. & Turk, E. (2014). *Terminološki slovar izrazov v sistemu zdravstvenega varstva*. Ljubljana: Ministrstvo za zdravje.
 49. Rosemann, M. & Brocke vom, J. (2015). *Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods, and Information Systems*. Berlin: Springer.
 50. Rus, V. (1990). *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.
 51. Tavčar, M. (2005). *Strateški management nepridobitnih organizacij*. Koper: Fakulteta za management.
 52. Torres Fragoso, J. (2015). Business Process Reengineering in Government Agencies: Lessons from an Experience in Mexico. *Journal of Service Science and Management*, 8, 382–392.
 53. Tsironis, L., Anastasiou, K. & Moustakis, V. (2009). A framework for BPML assessment and improvement: A case study using IDEF0 and eEPC. *Business Process Management Journal*, 15(3), 430–461.
 54. Turk, K. & Turk, M. (2011). *Nabava*. Ljubljana: Zavod IRC.
 55. Sadiq, S., Indulska, M., Bandara, W. & Chong, S. (2007). Major Issues in Business Process Management: A Vendor Perspective. *11th Pacific-Asia Conference on Information Systems*, str. 40–47. Auckland: Association for Information Systems.
 56. Sharp, A. & McDermott, P. (2009). *Workflow Modeling. Tools for Process Improvement and Applications Development* (2 izd.). Norwood: Artech House.
 57. Smith, H. & Fingar, P. (2003). *Business Process Management – The third wave*. Tampa: Meghan - Kiffer Press.
 58. Sundberg, H. P. & Sandberg, K. W. (2006) Towards e-government: a survey of problems in organisational processes. *Business Process Management Journal*, 12(2), 149–161.

59. Weill, P. & Ross, J. W. (2004). *IT Governance: How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results*. Boston: Harvard Business School Publishing.
60. Weele, van, A. J. (2009). *Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, Strategy, Planning and Practice* (5 izd.). Hampshire: Cengage Learning.
61. World Health Organization. (2002). *The world health report - Health systems: improving performance*. Ženeva: World Health Organization.
62. Yazbeck, A. (2014). *Reengineering of business functions of the hospital when implementing care pathways*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
63. Završnik, B., Mumel D. & Vukovič, G. (2008). *Management nabave in oskrbnih verig*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

PRILOGE

Priloga 1: Intervju z odgovorno osebo za javna naročila v UKC Ljubljana

Naročnik lahko poleg ZJN-3 ureja področje javnega naročanja tudi z notranjimi pravnimi akti in predpisi. Kako imate v javnem zdravstvenem zavodu, v katerem opravljate funkcijo, interno urejeno in predpisano izvajanje postopkov javnega naročanja?

V UKC Ljubljana imamo področje javnega naročanja poleg trenutno veljavne zakonodaje ZJN-3 urejeno v dveh notranjih aktih, in sicer: Pravilnik o javnem naročanju (v nadaljevanju pravilnik) in Poslovnik komisije za javna naročila (v nadaljevanju poslovnik).

V pravilniku ima UKC Ljubljana opredeljene mejne vrednosti, temeljna načela naročanja, pristojnosti v postopkih oddaje javnih naročil, sestavo, faze in naloge komisije itd. ter druge relevantne vsebine, neposredno povezane z veljavno področno zakonodajo.

Poslovnik pa natančneje določa organizacijo in način dela posamezno imenovanih komisij za izvedbo posameznega javnega naročila.

Kje in kako organizacijsko poteka proces izvedba naročanja znotraj javnega zdravstvenega zavoda, v katerem opravljate funkcijo?

Z ugotovitvijo potreb po posameznih klinikah se začne proces nabave in posredno izvedbe javnega naročila. Potrebe zbere pristojna služba, ki pokriva določeno blago, storitve ali gradnje. V t. i. predrazpisni fazi se skladno z ZJN-3 opravi analiza trga, ki pokaže trenutne cene posameznih izdelkov in ponudbo na trgu. Nabava je vezana na sprejet finančni načrt zavoda, ki začrta finančno konstrukcijo po posameznih skupinah materialov, storitev ali gradenj. Ko se opravi analiza in se potrebe tudi strokovno ter cenovno ovrednotijo, so izpolnjeni pogoji za izvedbo javnega naročila.

Katera organizacijska oblika izvedbe javnega naročanja znotraj javnega zdravstvenega zavoda ima po vašem mnenju več prednosti oziroma slabosti, centralizirana ali decentralizirana?

Glede na moje izkušnje je centralizirana izvedba javnih naročil boljša, saj je celotna izvedba posameznega javnega naročila v pristojnosti odgovornih oseb za javna naročila, ki glede na svoje znanje in izkušnje bolj ali manj uspešno izvajajo le-te. Pri decentralizaciji se kažejo pomanjkljivosti v tem, da se postopki javnih naročil izvajajo po posameznih službah, ki poleg same izvedbe postopka opravljajo še vrsto drugih aktivnosti, ki spadajo v delokrog posamezne službe znotraj nabavnega področja in niso neposredno povezane s samo izvedbo javnega naročila. Posamezni zaposleni torej pri decentraliziranem načinu niso samo tisti strokovnjaki, ki izvajajo postopke, temveč izvajajo tudi druge operativne

naloge, kar pomeni, da se ne morejo v celoti posvetiti samo izvedbi postopkov, ki z vsako spremembo zakonodaje postajajo tehnično in operativno zahtevnejši.

S katerimi problemi se v praksi najpogosteje srečujete pri izvedbi javnega naročila?

Problemi so tako pri pripravi strokovnih zahtev za posamezno javno naročilo in opredelitev količin kot tudi pri sami izvedbi postopkov, saj se glede na velikost zavoda in raznolikost blaga dogajajo različne situacije, včasih lažje, včasih težje rešljive.

Kje se v praksi pojavljajo najpogostejše napake pri izvajanju javnega naročanja v praksi?

Napake v smislu same izvedbe se največkrat dogajajo pri objavah le-teh na PJN ali e-JN. Tu so nepravilna uporaba in izvajanje zakona, kršitve pravice do vpogleda, nejasno opredeljene strokovne zahteve ali teh nična dokumentacija, nezadosten nadzor naročnika nad izvajanjem posameznih pogodb.

Kako imate izdelan letni plan nabave (plan investicij v opremo in infrastrukturo, nakup potrošnega medicinskega in nemedicinskega materiala, izvedba medicinskih in nemedicinskih storitev itd.)?

Ker sama nisem neposredno udeležena pri letnem planu nabav, težko komentiram oz. podam odgovor, mogoče le-to, da posamezne službe znotraj zavoda pripravijo letne plane nabave blaga, investicij, storitev. Podlaga za izdelavo so potrebe posameznih uporabnikov - klinik znotraj zavoda.

Ali uporabljate terminski načrt za planiranje izvedbe postopkov javnega naročanja?

Terminski načrt za posamezno javno naročilo nimamo natančno opredeljenega, saj gre za decentralizacijo javnega naročanja, zato so v predrazpisni fazi vodje posameznih služb znotraj področja za nabavo pristojni, da si glede na zbrane potrebe naredijo prioriteten okvirni terminski plan izvedbe javnih naročil, pri pripravi le-tega sama ne sodelujem, čeprav bi v primeru centralizacije javnih naročil to nalogo opravljala skupaj z vodji služb.

Ali pred začetkom izvedbe javnega naročila določite terminski načrt nalog, ki jih je treba opraviti od začetka do zaključka javnega naročila?

Za izvedbo posameznega javnega naročila ni izdelan podroben terminski plan, čeprav je bil v preteklosti v zvezi s terminskimi načrti že izražen pomislek s strani pristojnih inštitucij. Vsak predsednik komisije, pristojen in imenovan za izvedbo posameznega javnega naročila, skupaj z ostalimi člani komisije naredi okvirni načrt, ki pa ni unificiran in zapisan

(arbitrarno odločanje). Spoštujejo se vsi zakonsko predpisani roki, ostalo pa je, kot že rečeno, podvrženo arbitrarni presoji posameznika.

Ali je izvedba javnega naročanja informacijsko podprta in v katerih fazah?

Izvedba javnega naročila v našem zavodu lahko rečem ni informacijsko podprta, razen obrazca za imenovanje komisij in dela, ki se nanaša na pripravo posameznih predračunov, slednje pripravljajo znotraj posameznih služb v informacijskem sistemu za potrebe kasnejšega preverjanja in ocenjevanja prispelih ponudb. Na tem področju glede na velikost zavoda zaostajamo za primerljivimi zavodi v RS.

Ali v prihodnosti načrtujete dodatni razvoj informacijske rešitve za podporo interni izvedbi javnega naročanja?

V kolikor bodo finančna sredstva, se bomo usmerili v postopen razvoj informacijskega sistema od kreiranja sklepa o začetku postopka - unificirana oblika, razpisne dokumentacije, obrazec odločitve o oddaji naročila vse z namenom, da se prihrani čas in predvsem denar, ki ga sedaj porablamo za tiskanje vseh obrazcev. Elektronski podpis dokumentov bi tudi nekaj dodal k mozaiku izvedbe posameznega javnega naročila.

Kako potekajo aktivnosti podpisovanja in potrditve ključnih dokumentov (sklep o začetku postopka, dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila, odločitev o oddaji naročila, pogodbe itd.), elektronsko ali lastnoročno?

Kot sem delno že odgovorila v prejšnji točki, gre v UKC Ljubljana zgolj za lastnoročno podpisovanje vseh dokumentov, ki se tičejo izvedbe in priprave posameznega javnega naročila, kar se v izkazuje kot zamudno in negospodarno.

Kako poteka interna izmenjava dokumentov med deležniki v vseh fazah javnega naročanja?

Interna izmenjava dokumentov med deležniki, ki so vezani samo na faze javnega naročanja, poteka po elektronski pošti oziroma po klasični pošti med oddelki. Večina komunikacije je prek elektronske pošte.

Ena izmed najzahtevnejših faz priprave in izvedbe javnega naročila je oblikovanje tehničnih zahtev. Kako v vašem javnem zdravstvenem zavodu pridobivate, oblikujete in določate tehnične zahteve?

Kot sem navedla že v prejšnjih točkah, je pridobitev zahtev strokovnotehnične narave v pristojnosti posameznih služb, ki znotraj nabave pokrivajo posamezna področja. Oblikovanje, pridobivanje le-teh poteka pri uporabnikih (posamezne klinike, oddelki)

blaga, storitev ali gradenj. Gre za fazo, kateri posvečajo premalo pozornosti, čeprav se kaže napredek v smislu, da so nekateri uporabniki zelo dobro seznanjeni s stanjem na trgu in novostmi, kar sigurno pripomore k boljše postavljenim strokovnotehničnim zahtevam, vse z namenom pridobitve npr. trenutno najboljšega/najbolj sofisticiranega aparata, materiala. Vedno znova se izkaže, da so dobro in skrbno pripravljene strokovnotehnične zahteve ne samo temelj za uspeh posameznega javnega naročila, temveč prinašajo tudi končno zadovoljstvo uporabnikov, ki te materiale ali aparature uporabljajo pri svojem vsakodnevnem delu.

Katere so največje ovire oziroma težave, s katerimi se srečujete pri pridobivanju strokovnih zahtev?

Preobremenjenost sodelavcev, ki so v komisijah zadolženi za postavitev strokovnih zahtev, saj je delo v komisijah njihova sekundarna zadolžitev. Zaradi kompleksnosti javnih naročil, medijske izpostavljenosti se veliko uporabnikov poskuša izločiti iz postopkov oziroma niso pripravljene sodelovati v komisijah. Po mojem mnenju so to najpogostejši vzroki.

Ali imate oblikovane formalne in standarde dokumente in obrazce?

Zavod ima v pravilniku določene oziroma predpisane obrazce za nekaj faz postopka.

V kateri fazi izvedbe javnega naročanja prejmete največ zahtevkov za revizijo in na kaj se nanašajo ter kdo odloča o revizijskih zahtevkih (član komisije, odgovorna oseba za nabavno področje itd.)?

Iz javno dostopnih podatkov na spletnih straneh Državne revizijske komisije UKC Ljubljana prejme največ zahtevkov na izdane Odločitve o oddaji naročila. Večina zahtevkov za revizijo se nanaša na nepravilno, diskriminatorno določitev strokovnotehničnih zahtev ali izpolnjevanje le-teh pri izbranih ponudnikih. Skladno s trenutno veljavnima pravilnikom in poslovnikom odločitev o revizijskem zahtevku glede na navedbe vlagatelja zahtevka sprejme soglasno komisija, imenovana za predmetno naročilo. Formalno obliko, ki je predpisana v področnem zakonu, spiše pravnik, ki je v vsaki komisiji ali v vlogi predsednika komisije ali pa člana komisije.

Področje javnega naročanja se pogosto spreminja in postaja čedalje kompleksnejše, ali se zaposleni na področju javnih naročil dodatno izobražujejo?

Zavod je trenutno v postopku sanacije in so izobraževanja potisnjena ob rob, čeprav trend kaže, da se glede na vse kompleksnejšo zakonodajo zaposleni v našem zavodu občutno premalo izobražujejo tako na seminarjih kot tudi samoiniciativno. Le redki so tisti, ki kljub

pomanjkanju formalnega izobraževanja s strani delodajalca premorejo toliko volje in svojega prostega časa, da si kaj preberejo, poiščejo na spletu.