

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA JAVNEGA NAROČANJA V IZBRANEM JAVNEM
ZAVODU**

Ljubljana, november 2022

MAGDA ŠTEBLAJ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Magda Šteblaj, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza javnega naročanja v izbranem javnem zavodu, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Markom Hočevarjem

IZJAVLJAM

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

V Ljubljani, dne 23. 11. 2022

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD.....	1
1 JAVNI SEKTOR, JAVNI ZAVOD IN NABAVNA FUNKCIJA.....	4
1.1 Opredelitev in pomen javnega sektorja	4
1.2 Opredelitev in namen javnega zavoda	4
1.3 Opredelitev in pomen nabavne funkcije	5
1.4 Nabavna funkcija v javnem sektorju	6
2 JAVNO NAROČANJE IN POMEN ZA GOSPODARSTVO	7
2.1 Opredelitev in namen javnega naročanja	7
2.2 Pomen javnih naročil za gospodarstvo.....	8
2.3 Pravna ureditev in nadzor nad javnim naročanjem	9
2.4 Temeljna načela javnega naročanja	11
2.4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti	11
2.4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki	11
2.4.3 Načelo transparentnosti.....	12
2.4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov	12
2.4.5 Načelo sorazmernosti.....	13
2.5 Postopek javnega naročanja.....	13
2.5.1 Predrazpisna faza	13
2.5.2 Razpisna faza	16
2.5.3 Pogodbena faza	19
3 ANALIZA JAVNEGA NAROČANJA V IZBRANEM JAVNEM ZAVODU	20
3.1 Predstavitev izbranega javnega zavoda	21
3.1.1 Ustanovitev in razvoj	21
3.1.2 Poslanstvo in vizija	22
3.1.3 Organigram izbranega javnega zavoda.....	23
3.1.4 Organiziranost nabavne funkcije v izbranem javnem zavodu	24
3.1.5 Financiranje izbranega javnega zavoda	26
3.1.6 Poslovanje izbranega javnega zavoda v obdobju 2017–2021	27
3.2 Analiza javnega naročanja v izbranem javnem zavodu	32
3.2.1 Evidenčna naročila v letu 2021	33
3.2.2 Javna naročila v letu 2021	36
3.2.3 Izvedba postopka oddaje javnega naročila v izbranem javnem zavodu ...	40
3.3 Dobre prakse.....	44
3.3.1 Pridržana javna naročila.....	44
3.3.2 Nabava opreme po nabavnih skupinah	45
3.3.3 Uporaba izločenih sklopov	46
3.3.4 Narediti sam »insourcing« ali dati v izvajanje drugemu »outsourcing« ...	46
3.4 Predlogi in priporočila za izboljšave	47
SKLEP	50
LITERATURA IN VIRI	52

KAZALO TABEL

Tabela 1: Mejne vrednosti za evidenčna naročila na splošnem področju	34
Tabela 2: Evidenčna naročila ZD Ljubljana, oddana v letu 2021	34
Tabela 3: Mejne vrednosti za uporabo zakona na splošnem področju	36

KAZALO SLIK

Slika 1: Delež javnih naročil, oddanih v letih 2011–2021, v BDP	9
Slika 2: Organigram ZD Ljubljana Vir: lastno delo.....	23
Slika 3: Organizacija in področje dela Uprave ZD Ljubljana.....	24
Slika 4: Prikaz izvrševanja nabavne funkcije v ZD Ljubljana	25
Slika 5: Struktura poslovnih prihodkov v letu 2021	26
Slika 6: Prihodki in odhodki v obdobju 2017–2021 (v EUR).....	28
Slika 7: Poslovni izid v obdobju 2017–2021 (v EUR).....	28
Slika 8: Struktura odhodkov v obdobju 2017–2021 (v %).....	29
Slika 9: Delež stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih v obdobju 2017–2021 (v %).....	29
Slika 10: Struktura stroškov materiala v obdobju 2017–2021 (v %)	31
Slika 11: Struktura stroškov storitev v obdobju 2017–2021 (v %)	32
Slika 12: Število izdanih naročilnic po posameznih enotah v letu 2021 (v %).....	35
Slika 13: Struktura javnih naročil glede na vrsto postopka (v %).....	38
Slika 14: Delež posameznega merila za izbiro najugodnejšega ponudnika.....	40

SEZNAM KRATIC

ALS – avtomatiziran laboratorijski sistem
BDP – bruto domači proizvod
DDV – davek na dodano vrednost
DKOM – Državna revizijska komisija za revizijo postopkov javnega naročanja
IRROZ – Inštitut za raziskave in razvoj osnovnega zdravstva
KPK – Komisija za preprečevanje korupcije
LIS – laboratorijski informacijski sistem
MJU – Ministrstvo za javno upravo
PJN – Portal javnih naročil
RS – Republika Slovenija
SNMP – Splošna nujna medicinska pomoč
UL EU – Uradni list Evropske unije
ZD – zdravstveni dom
ZJF – Zakon o javnih financah
ZJN – Zakon o javnem naročanju

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZZ – Zakon o zavodih

ZZDej – Zakon o zdravstveni dejavnosti

ZZRZI – Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

UVOD

Nabavna funkcija je ena izmed pomembnejših funkcij v vsaki organizaciji. Potočnik (2002) pravi, da: »Nabava ni le poslovna funkcija proizvodnih podjetij, ampak pomembna dejavnost distribucijskih (trgovskih) ter javnih in zasebnih storitvenih organizacij. Vodstva podjetij čedalje bolj spoznavajo rastoči pomen nabave zaradi velikega prispevka nabave k povečanju dobičkonosnosti z zniževanjem nabavnih stroškov. Največje možnosti za prihranke so na področju največjih izdatkov, ti pa so v večini podjetij prav nabavni stroški in plače« (Potočnik, 2002, str. 20). Od uspešne in gospodarne nabavne funkcije je velikokrat odvisna učinkovitost poslovanja organizacije. Nabavne odločitve lahko zelo vplivajo na uspešnost organizacije, lahko pa se zgodi tudi obratno, ko lahko zaradi nestrokovnih nabavnih odločitev spregledamo možnosti za varčevanje, kar lahko organizaciji prinese izgubo (Potočnik, 2002, str. 24-25). Z vstopom Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) v Evropsko Unijo se je pomen nabavne funkcije še povečal, saj se je trg odprl in s tem pridobil na konkurenčnosti in dostopnosti.

Nabavna funkcija v javnem sektorju se močno razlikuje od nabavne funkcije v zasebnem sektorju. Zasebni sektor ima pri izvajanju nabavne funkcije prosto pot, medtem ko se v javnem sektorju nabavna funkcija izvaja skozi »sistem javnih naročil«. Pri izvajanju javnih naročil v javnem sektorju morajo javni naročniki upoštevati tako finančne kot zakonske omejitve. Glavno vodilo pri izvajanju postopkov javnega naročanja so temeljna načela: načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti, načelo enakopravne obravnave ponudnikov in načelo sorazmernosti. Javni naročnik mora z izvedbo javnega naročila zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in pri tem uspešno dosegati cilje svojega delovanja (Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), Ur. l. RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 - ZNUZSZS). Žal pa se javno naročanje še vedno pogosto obravnava le kot upravni postopek, s katerim javni organi kupujejo osnovne proizvode, storitve ali gradnje, ki jih potrebujejo za delovanje (Evropska komisija, 2017c).

Javna naročila imajo v razvitih državah velik gospodarski pomen, saj dosegajo do 15 % celotnega bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). V RS je v letu 2021 znašal delež javnih naročil v BDP rekordnih 14,76 % in se je v primerjavi z letom 2020 povečal za kar 2,14 odstotne točke. V letu 2021 so javna naročila pomenila 37,95 % odhodkov proračuna RS (Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, 2022).

V magistrskem delu bom analizirala javno naročanje v izbranem javnem zavodu ter prikazala celoten postopek oddaje javnega naročila. Izvedena analiza bo pokazala dejansko stanje, nato pa bom na podlagi ugotovitev podala možne predloge in priporočila za izboljšave. Izbrani javni zavod je bil ustanovljen leta 1967 s strani Mesta Ljubljana (sedaj Mestna občina Ljubljana). Danes je izbrani javni zavod največji javni zdravstveni

zavod na primarni ravni v RS in je organiziran v 8 organizacijskih enot in Upravo. Glavna dejavnost izbranega javnega zavoda je izvajanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni. Sodi med posredne proračunske uporabnike, njegov glavni vir financiranja pa je ena izmed blagajn javnega financiranja, to je blagajna Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS).

Javni zavodi sodijo med osebe javnega prava, kar pomeni, da so v skladu z ZJN-3 zavezanci za javno naročanje. Postopek javnega naročanja je zakonsko predpisan in javni naročniki so se ga primorani držati. Zanj torej ne veljajo samo tržne zakonitosti, ampak je celoten proces nabave v javnem sektorju pravno urejen in predpisan ter nadzorovan (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 20). Javno naročilo se lahko izvede za dobavo blaga, izvedbo storitve ali gradnje. Sama izvedba postopka oddaje javnega naročila lahko vpliva tudi na poslovanje javnega naročnika, kar pomeni, da morajo pripravljavci javnih naročil dobro poznati predmet javnega naročila in poznati trg, saj lahko v nasprotnem primeru pride do resnega oškodovanja javnih financ. Učinkovit sistem javnega naročanja lahko veliko prispeva k vzdržnim javnim financam (Evropska komisija, 2017b).

V kar 55 % oddanih javnih naročil se kot edino merilo v postopkih oddaje javnega naročila še vedno uporablja »najnižja cena«, s tem pa niso dovolj izkoriščene možnosti strateškega javnega naročanja. V javna naročila je potrebno nujno vgraditi tudi druge mehanizme, ki bi preprečili slabo kakovost na račun nizke cene. Za zagotavljanje visokokakovostnih javnih storitev je potreben strateški pristop k nabavi, kar pa je močno odvisno od sodobnih in učinkovitih postopkov javnega naročanja (Evropska komisija, 2017c).

Javno naročanje velja za eno bolj kompleksnih področij. V RS je bilo področje javnih naročil prvič urejeno z zakonom leta 1997. Od prve ureditve do danes je bilo že kar nekaj sprememb in noveliranj. Danes je v veljavi že četrti zakon, ZJN-3, s tem pa je slovenski sistem javnega naročanja pridobil novo in posodobljeno orodje za izvedbo postopkov javnega naročanja. Zadnja sprememba zakona je bila uvedena z namenom povečanja transparentnosti, omejevanja korupcijskih tveganj, spodbujanja inovativnega naročanja, sodelovanja malih in srednje velikih podjetij, povečanja deleža zelenega naročanja in večje gospodarnosti (Matas, 2015). Zaradi nenehnih sprememb zakonodaje in prakse s tega področja postajajo postopki oddaje javnih naročil zahtevni, kompleksni in dolgotrajni. Pojavljajo pa se tudi potrebe po stalnem izobraževanju zaposlenih, ki delajo na tem področju. Izboljšanje spretnosti in znanj s področja javnega naročanja v vseh fazah postopka javnega naročanja je ključnega pomena. S standardizacijo procesov, izmenjavo najboljših praks med organi in profesionalizacijo javnega naročanja je možna racionalizacija javnega naročanja (Evropska komisija, 2017b). Samo učinkovitost in uspešnost na področju javnih naročil pa je zelo težko meriti, saj je težko določiti merljive cilje (Andoljšek & Setnikar-Cankar, 2003).

Javna naročila v širšem smislu lahko razdelimo na naslednje tri faze: predrazpisna faza, razpisna faza (naročilo v ožjem smislu) in pogodbeni faza (Smrdel, 2019). Sama izvedba postopka javnega naročila predstavlja razpisno fazo in je le del nabavnega procesa. Pri analizi javnega naročanja v izbranem javnem zavodu se bom osredotočila na izvedbeni proces javnega naročila, to je razpisno fazo. Analiza bo izvedena na konkretnih primerih. V izbranem javnem zavodu je za izvedbo posameznega postopka javnega naročila odgovorna vodja postopka javnega naročila, ki postopek vodi od začetka do njegove končne realizacije. Gospodarna izvedba javnih naročil zahteva od naročnikov pravočasno ugotavljanje nabavnih potreb in s tem pravočasen začetek postopka oddaje javnega naročila, saj je do končne realizacije običajno zelo dolga pot. V magistrskem delu bom izpostavila glavne probleme v posamezni fazi javnega naročanja in nanje podala možne predloge za izboljšave. Za uspešno in gospodarno izveden postopek javnega naročila je potrebno nenehno sodelovanje več ljudi, saj se v praksi velikokrat zgodi, da vseh potrebnih znanj nima ena oseba.

Namen magistrskega dela je pripevati k izboljšanju procesa javnega naročanja v izbranem javnem zavodu. V magistrskem delu bom analizirala celoten proces javnega naročanja. Skozi analizo bom poskušala ugotoviti, ali se v izbranem javnem zavodu z izvajanjem javnih naročil dosega njihov namen in ali je s tem poraba javnih sredstev gospodarna in učinkovita. Poskušala bom tudi izpostaviti ključne pomanjkljivosti v procesu ter oblikovati predloge in priporočila za izboljšave. Magistrsko delo je namenjeno vsem, ki se kakorkoli srečujejo z nabavno funkcijo v javnem sektorju in posledično tudi z javnim naročanjem. Magistrsko delo pomaga in omogoča pridobiti celovit vpogled v sistem javnih naročil, predvsem pa boljše in lažje razumevanju kompleksnosti nabavnega procesa v javnem sektorju.

Cilji magistrskega dela:

- analizirati proces javnega naročanja v izbranem javnem zavodu,
- ugotoviti, ali je v izbranem javnem zavodu dosežen namen javnih naročil,
- opozoriti na probleme, ki se pojavljajo v posamezni fazi javnega naročanja,
- podati predloge in priporočila za možne izboljšave na področju javnih naročil, ki bi pripomogle k izboljšanju poslovanja v izbranem javnem zavodu.

Metode dela: Glede na izbrano temo, namen in cilj magistrskega dela bom pri pripravi magistrskega dela v prvem delu uporabila teoretično metodo ter s preučitvijo različne literature in zakonov nato v prvih dveh poglavjih predstavila javni sektor, nabavno funkcijo in postopek javnega naročanja. V zadnjem poglavju bom analizirala javno naročanje v izbranem javnem zavodu. Analizo bom izvedla na podlagi študije gradiva izbranega javnega zavoda in na podlagi pogovorov z osebami, ki sodelujejo v postopkih oddaje javnih naročil. Uporabila bom tudi izkustveno metodo, kjer bom izhajala iz lastnih delovnih izkušenj in pridobljenega znanja tekom študija.

1 JAVNI SEKTOR, JAVNI ZAVOD IN NABAVNA FUNKCIJA

1.1 Opredelitev in pomen javnega sektorja

Opredelitev javnega sektorja ni enoznačna, tako obstaja s strani različnih avtorjev več različnih opredelitev. Setnikar-Cankarjeva (1997, str. 73) opredeljuje javni sektor kot »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem«. Trpin (1993, str. 17) pravi, da v javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju deluje. Kamnar (1999, str. 23-29) ne uporablja izraza javna oziroma državna uprava, ampak uporablja delitev na javni sektor, ki ga predstavljajo osebe javnega prava, in delitev na zasebni sektor, ki ga predstavljajo osebe zasebnega prava. Maher (2011) pa za javni sektor pravi, da je ta del družbenega sistema vsake države, saj ima pomembno vlogo v BDP.

Tudi različni zakoni različno opredeljujejo javni sektor. Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US, v 8. točki 1. odstavka 3. člena navaja, da so javni sektor neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Ur. l. RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb, pa v 2. točki 1. člena navaja, da javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

V teoretski literaturi težko najdemo eno splošno definicijo za opredelitev javnega sektorja, opazimo pa, da je vsem skupno predvsem to, da določajo značilnosti, ki javni sektor loči od zasebnega sektorja. Javni sektor zagotavlja dobrine, ki koristijo širši skupnosti, medtem ko je zasebni sektor profitno orientiran. Osnovna razlika med javnim in zasebnim sektorjem je namen ustanovitve in kdo je ustanovitelj. Javni sektor ni ustvarjen z namenom ustvarjanja dobička, medtem ko je v zasebnem sektorju maksimizacija dobička glavni cilj. Ustanovitelj v javnem sektorju je država ali občina, v zasebnem sektorju pa zasebna iniciativa.

1.2 Opredelitev in namen javnega zavoda

Zakon o zavodih (ZZ), Ur. l. RS, št. 12/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP, v 1. in 3. členu definira zavode kot organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva,

otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička. Za opravljanje javne službe se s strani države, občine, mesta in druge z zakonom pooblaščen osebe za opravljanje javne službe ustanovijo javni zavodi.

Osnovni cilj delovanja zavoda je doseganje splošno blaginjskih učinkov ter je pridobivanje dobička oziroma doseganje presežka prihodkov nad odhodki drugotnega pomena. Razlika med javnimi zavodi in zasebnimi podjetji je v tem, da cilj javnega zavoda ni ustvarjanje dobička, ampak nudenje storitev (Hočevvar, 1996, str. 47). Tudi 2. odstavek 48. člena ZZ določa, da glavni namen ustanovitve javnega zavoda ni doseganje dobička oziroma presežka prihodki nad odhodki, vendar pa mora biti njihovo poslovanje racionalno, da se ne ustvari izguba oziroma presežek odhodkov nad prihodki. Javni zavod sme presežek prihodkov nad odhodki uporabiti le za opravljanje in razvoj dejavnosti, za katero je bil ustanovljen, razen če ni z aktom o ustanovitvi drugače določeno.

»Javni zavodi (npr. šole, vrtci, bolnice itd.) so torej definirani kot klasični naročniki, ki pri oddaji naročil postopajo na podlagi ZJN-3. Osebe s statusom naročnika morajo postopke oddaje javnih naročil izvajati, kadar kupujejo blago, najemajo storitev ali naročajo gradnje nad vrednostnimi pragovi, ki so določeni v 21. členu ZJN-3« (Smrdel, 2019, str. 4).

1.3 Opredelitev in pomen nabavne funkcije

Nabavna funkcija je ena izmed pomembnejših funkcij v vsaki organizaciji. Potočnik (2002) pravi, da: »Nabava ni le poslovna funkcija proizvodnih podjetij, ampak pomembna dejavnost distribucijskih (trgovskih) ter javnih in zasebnih storitvenih organizacij. Vodstva podjetij čedalje bolj spoznavajo rastoči pomen nabave zaradi velikega prispevka nabave k povečanju dobičkonosnosti z zniževanjem nabavnih stroškov. Največje možnosti za prihranke so na področju največjih izdatkov, ti pa so v večini podjetij prav nabavni stroški in plače.« (Potočnik, 2002, str. 20).

Več avtorjev opredeljuje nabavo v ožjem in širšem pomenu. Potočnik (2002, str. 26) navaja, da je nabava v ožjem pomenu nakup materiala po dogovorjeni ceni na določenem trgu, medtem ko nabava v širšem pomenu obsega poleg samega nakupa še vrsto dejavnosti, od raziskovanja nabavnega trga, načrtovanja nabave, oblikovanja nabavne politike, sklepanja nabavnih dogovorov, prevzema materiala, skladiščenja, analiziranja in evidentiranja nabavnih poslov. Zelo podobno kot Potočnik opredeljuje nabavo v ožjem in širšem smislu tudi Pučko (2006, str. 76). Po mnenju van Weele-a (1998, str. 29) pa je nabavna funkcija zgolj operativna dejavnost, in pomeni pridobivanje dobrin in storitev, ki jih potrebuje organizacija za delovanje, vzdrževanje in izvajanje osnovnih storitev in pomožnih dejavnosti, pod najugodnejšimi pogoji.

Vidimo, da opredelitev nabavne funkcije ne more biti enoznačna, saj je le-ta odvisna že od vrste dejavnosti, ki jo organizacija opravlja. Osnovna naloga nabavne funkcije je, da oskrbi organizacijo s potrebnimi sredstvi in storitvami, ki jih le-ta potrebuje za normalno delovanje. Gre torej za postopek, ki se začne z opredelitvijo potreb, raziskavo trga, izbiro dobavitelja oziroma izvajalca, določitvijo pogojev ter na koncu s spremljanjem dogovorjenega.

Ob prebiranju različne literature ugotavljam, da je tudi pomen nabavne funkcije v posameznih organizacijah različen. »Kolikor bolj se nabava vključuje v strateško načrtovanje, toliko večja bo njena vloga pri učinkovitosti in uspešnosti celotnega poslovanja« (Potočnik, 2002, str. 23).

Medtem ko Škrinjar (2011, str. 25) piše, da je pomen nabavne funkcije v podjetju odvisen od potencialnega prihranka pri nabavi, večji kot je, večji je njen pomen in obratno.

Od uspešne in gospodarne nabavne funkcije je velikokrat odvisna učinkovitost poslovanja organizacije. Menim, da je obvladovanje stroškov velik izziv mnogih organizacij oziroma dejavnosti, tudi zdravstvene, kamor spada izbrani javni zavod. Nabavne odločitve lahko zelo vplivajo na uspešnost organizacije, lahko pa se zgodi tudi obratno, ko zaradi nestrokovnih nabavnih odločitev spregledamo možnosti za varčevanje, kar lahko organizaciji prinese izgubo (Potočnik, 2002, str. 24-25). Z vstopom RS v Evropsko Unijo se je pomen nabavne funkcije še povečal, saj se je trg odprl in s tem pridobil na konkurenčnosti in dostopnosti.

Iz vidika nabavnega procesa je za uspešnost organizacije pomemben tudi izbor dobaviteljev in predvsem kakovost dobavljenih materialov. Organizacija lahko z zmanjšanjem števila dobaviteljev in s standardizacijo materialov prispeva k znižanju stroškov ter posledično k učinkovitosti poslovanja. Bistveno je tudi uspešno sodelovanje z dobavitelji, saj s krepitvijo odnosov ter razvojem medsebojnih stikov lahko dosežemo boljše ponudbene pogoje (van Weele, 1996).

1.4 Nabavna funkcija v javnem sektorju

Nabavna funkcija oziroma proces nabave v javnem sektorju se močno razlikuje od nabavne funkcije oziroma procesa nabave v zasebnem sektorju. Zasebni sektor ima pri izvajanju nabavne funkcije prosto pot, medtem ko se v javnem sektorju nabavna funkcija izvaja skozi »sistem javnih naročil«. Pri izvajanju javnih naročil v javnem sektorju morajo javni naročniki upoštevati tako finančne kot zakonske omejitve. Postopek javnega naročanja je zakonsko predpisan in javni naročniki so se ga primorani držati. Zanj torej ne veljajo samo tržne zakonitosti, ampak je celoten proces nabave v javnem sektorju pravno urejen in predpisan ter nadzorovan (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 20).

Pretežni del javnega sektorja deluje kot storitvena dejavnost. Kot navaja Potočnik (2002) je: »Nabavna dejavnost v storitvenih podjetjih pretežno operativna dejavnost in omejena na naročanje, prevzemanje materiala in preverjanje računov. Storitveno podjetje običajno nima strokovnega nabavnega oddelka, zato je nabava razpršena po vsem podjetju«. Nabavni oddelek bi moral biti končnim uporabnikom svetovalec, vendar po mnenju Potočnika zaradi neustrezne usposobljenosti in specializiranosti za posamezno področje to v praksi ne deluje, zato ima pogosto odločilno vlogo pri sprejemanju nabavnih odločitev prav končni uporabnik. To pa za podjetje velikokrat ni najboljše, saj če je končni uporabnik z dobaviteljem zadovoljen, zanemarija konkurenčnost ponudbe, pomembno je zgolj, da dobavitelj blago pravočasno dostavi, ne pa da bi se pogajal za nižjo ceno (Potočnik, 2002, str. 313). Tudi Zadel Vidmar (2012, str. 59) navaja, da imajo pogosto prav notranji uporabniki odločilno vlogo pri sprejemanju nabavnih odločitev. Za njih pa so iz vidika nabave najpomembnejši dejavniki le kakovost, količina in pravočasna dobava, medtem ko cena ni pomembna.

Položaj oziroma pomen nabavne funkcije v storitvenih podjetjih se je skozi leta postopoma spreminjal. Največ sprememb pa je doprinesla zakonodaja na področju javnih naročil, ki je bila sprejeta leta 1997. Po mnenju Potočnika (2002, str. 313) obstajajo tudi v storitvenih podjetjih »izjemne možnosti za izboljšanje nabave«. Realizirani prihranki, ki bi se ustvarili iz tega naslova, pa bi lahko znašali tudi do 20 %. Bistveno je torej, da se tudi v javnem sektorju poveča zanimanje vodstva za nabavni proces, saj je bil ta zaradi nizkih nabavnih izdatkov ter posledično nizkih prihrankov v preteklosti zanemarljiv.

Po zgledu Evropske komisije, ki je kot prednostno nalogo na področju javnega naročanja uvrstila dvig usposobljenosti javnih uslužbencev, je tudi RS oziroma Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU), ki sistemsko skrbi za področje javnega naročanja, že leta 2018 pripravilo Akcijski načrt za izboljšanje sistema javnega naročanja in profesionalizacije v javnem naročanju. »Profesionalizacija v javnem naročanju je bila opredeljena kot pomembna pot za izboljšanje rezultatov v razmerju med ceno in kakovostjo, učinkovitimi postopki in uspešnimi naročili. Javna naročila pogosto niso jasno določena delovna funkcija z ustrezno poklicno potjo. Poleg tega so v javnem sektorju pogosto podcenjene poslovne veščine, posledica tega pa je bolj zakonit pristop, usmerjen v skladnost« (MJU, 2022).

2 JAVNO NAROČANJE IN POMEN ZA GOSPODARSTVO

2.1 Opredelitev in namen javnega naročanja

Pojem javno naročilo je s strani različnih avtorjev opredeljen različno. Definicija povzeta po ZJN-3 pravi, da javno naročilo pomeni pisno sklenjeno, odplačno pogodbo, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 33). Medtem ko Preator (brez datuma) navaja, da so »javna

naročila skupek dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del«. Poenostavljeno bi lahko javno naročilo opredelili kot del procesa nabave in predstavlja način izvedbe nabavne funkcije v javnem sektorju.

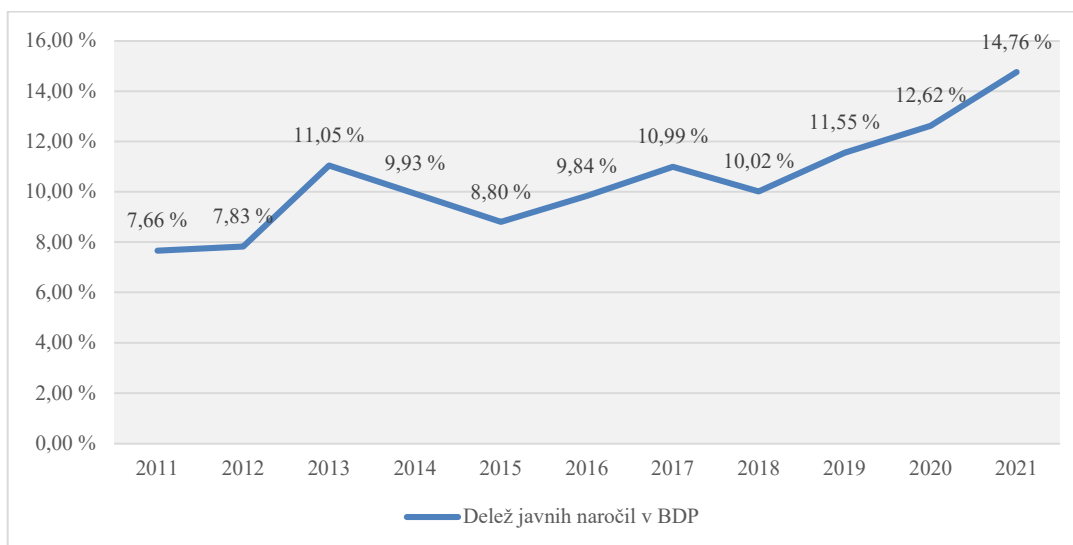
Z izvajanjem javnih naročil se vzpodbuja pošteno konkurenco med ponudniki, naročnikom pa se omogoča, da nabavljajo blago, storitve in gradnje po najnižji ceni in najboljše kakovosti (Kranjc, 2007, str. 642). Skladno s 4. členom ZJN-3 mora javni naročnik z izvedbo javnega naročila zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in pri tem uspešno dosegati cilje svojega delovanja. Habjan Piletič (2008) navaja, da so »med splošno sprejetimi cilji javnega naročanja vsekakor zagotavljanje finančne discipline pri porabi javnih financ v celotni fazi izvedbe javnega naročila, torej od načrtovanja porabe, določitve zahtev v razpisni dokumentaciji do samega nadzora nad izvajanjem pogodbe. Velja poudariti tudi pomembnost zavedanja odgovornosti za racionalnost in gospodarnost s strani naročnikov pri ravnanju z javnimi sredstvi« (Habjan Piletič, 2008, str. 34). Podobno navaja tudi Kavčič (2011, str. 20), ki pravi, da je »glavni namen javnega naročanja povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov in s tem v upravljanje z javnimi sredstvi«.

Namen javnega naročanja torej je, da naročniki zagotavljajo gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev. Žal pa se javno naročanje še vedno prepogosto obravnava le kot upravni postopek, s katerim javni organi kupujejo osnovne proizvode, storitve ali gradnje, ki jih potrebujejo za delovanje (Evropska komisija, 2017c). Izvedba javnih naročil ne bi smela biti samo zadoščenje zakonodaji, ampak bi morali naročniki z njimi doseči zastavljene cilje, to pomeni čimbolj učinkovito, gospodarno in uspešno izvedbo nabavnega procesa.

2.2 Pomen javnih naročil za gospodarstvo

Javna naročila imajo v razvitih državah velik gospodarski pomen, saj dosegajo do 15 % celotnega bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). V RS je v letu 2021 znašal delež javnih naročil v BDP rekordnih 14,76 % in se je v primerjavi z letom 2020 povečal za 2,14 odstotne točke. V letu 2021 so javna naročila pomenila 37,95 % odhodkov proračuna RS (Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, 2022). Slika 1 prikazuje delež javnih naročil, oddanih v letih 2011-2021, v BDP. Kot vidimo delež javnih naročil oddanih v zadnjih treh letih narašča, v letu 2021 pa je dosegel najvišjo raven.

Slika 1: Delež javnih naročil, oddanih v letih 2011–2021, v BDP



Vir: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje (2022 str. 9).

»Oddaja javnih naročil zaradi velikega obsega poslov predstavlja močno orodje državne politike pri urejanju gospodarstva posamezne države, saj lahko predstavlja spodbuden dejavnik enakomernega gospodarskega razvoja« (Škufca, 2002, str. 17).

Po navedbah Habjan Piletič (2008) se vpliv izvajanja politike javnega naročanja odraža tudi v gospodarni razvojni politiki. Pri izvajanju javnih naročil je potrebna izobraženost, ozaveščenost in določena stopnja upravne kulture naročnikov, saj izvedba in oddaja javnih naročil bistveno vpliva na razvoj posameznih gospodarskih dejavnosti ali podjetij. Naročniki lahko s svojim ravnanjem učinkovito delujejo proti ustvarjanju monopolov ali drugih nedovoljenih oblikah usklajenih ravnanj, kar ima za posledico oddajo naročil ozkemu krogu ponudnikov (Habjan Piletič, 2008, str. 19).

2.3 Pravna ureditev in nadzor nad javnim naročanjem

V magistrskem delu je obravnavan javni zdravstveni zavod, ki je kot naročnik dolžan uporabljati določbe ZJN-3, in sicer v delu, ki ureja »splošno področje«. V nadaljevanju magistrskega dela se zato osredotočam samo na to področje.

V Evropski skupnosti so se javna naročila uveljavila leta 1977, v RS pa mnogo kasneje, in sicer leta 1997, ko je bil sprejet prvi Zakon o javnem naročanju. V RS sistem javnega naročanja urejajo:

- Zakon o javnem naročanju,
- Uredba o zelenem javnem naročanju in
- Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja in njihovi podzakonski akti.

Zakon o javnem naročanju se je do sedaj že večkrat spremenil, nazadnje je bil sprejet ZJN-3, ki je začel veljati 1. aprila 2016 in je nadomestil dotlej veljavna Zakon o javnem naročanju - ZJN-2 in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev, ki sta bila v veljavi od leta 2007. ZJN-3 v slovenski pravni red prenaša Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94 z dne 28. 3. 2014) ter Direktivo 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES. Tako kot njegovi predhodniki je tudi ZJN-3 do sedaj doživel že nekaj noveliranj.

Leta 2011 je bila sprejeta Uredba o zelenem javnem naročanju. Z njo se v RS ureja zeleno javno naročanje. Njen namen je bil zmanjšati negativne vplive na okolje, na način, da naročniki naročajo okoljsko manj obremenjujoče blago, storitve in gradnje. Tudi ta uredba je doživela že nekaj sprememb.

Regulacijo in nadzor nad javnimi naročili v RS v obliki zunanjega nadzora izvajata Računsko sodišče RS in Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju DKOM).

Kot določa 1. odstavek 1. člena Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1), Ur. l. RS, št. 11/01 in 109/12, je Računsko sodišče RS najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v RS. Gre za neodvisen državni organ, ki nadzira porabo javnega denarja.

Prav tako je samostojen in neodvisen državni organ tudi DKOM, ki nadzira zakonitost oddaje javnih naročil in zagotavlja pravno varstvo ponudnikov. Ustanovljen je bil leta 1998, leto kasneje pa je bil sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. Tudi ta zakonodaja je bila večkrat dopolnjena in spremenjena. Leta 2011 se je prejšnja zakonodaja ukinila in začel je veljati nov 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, 60/17 in 72/19. Kot določa 1. odstavek 1. člena ZPVPJN se s tem zakonom ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa, vključno s pravnim varstvom obrambnega in varnostnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil ter določa organe, pristojne za varstvo njihovih pravic. Tudi ta zakonodaja je doživela že nekaj sprememb.

Kot vidimo je zakonodaja, ki ureja področje javnih naročil, podvržena nenehnim spremembam, od prve ureditve do danes je bilo že kar nekaj sprememb in noveliranj. Prav zaradi nenehnih sprememb zakonodaje in prakse s tega področja postajajo postopki oddaje javnih naročil zahtevni, kompleksni in dolgotrajni.

2.4 Temeljna načela javnega naročanja

Temeljna načela javnega naročanja so naročnikom glavno vodilo pri izvajanju postopkov javnega naročanja, zato jih bom v tem poglavju na kratko predstavila. Načela javnega naročanja so osnovna, splošna načela, ki jih morajo naročniki upoštevati v vseh fazah, pri vseh svojih ravnanjih in pri vseh postopkih javnega naročanja. Naročniku dajejo usmeritev z zvezi z vsakim ravnanjem pri oddaji javnega naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 42).

1. odstavek 3. člena ZJN-3 določa, da morajo »ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti«.

»ZJN-3 pa je uveljavil še dodatno načelo, ki primarno zavezuje gospodarske subjekte, in sicer socialno načelo, ki združuje načelo spoštovanja okoljskega, socialnega in delovnega prava« (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 43).

2.4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

To načelo ureja 4. člen ZJN-3 in določa, da mora naročnik izvesti javno naročilo tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev. Gospodarnost in učinkovitost je omenjena tudi v 1. odstavku 73. člena ZJN-3, ki določa, da »če predmet javnega naročila dopušča, in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov«. To ne pomeni, da je to naročnikova dolžnost, ampak da je oblikovanje sklopov odvisno od okoliščin posameznega javnega naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 130).

Tudi ZJF med cilje proračuna in načela zakona umešča načelo učinkovitosti in gospodarnosti, kar pomeni, da ju je potrebno upoštevati pri pripravi in izvrševanju proračuna. »Konkretizacija načela učinkovitosti in gospodarnosti pomeni doseganje zelenega učinka z minimalnim obsegom sredstev« (Habjan Piletič, 2008, str. 34).

2.4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je urejeno v 5. členu ZJN-3 in določa, da:

- javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki,

- naročniki v postopku javnega naročanja ne smejo omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa morajo ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence ter
- naročniki ne smejo zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila sodeluje z določenimi podizvajalci, ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev.

»To načelo je po svoji vsebini prepoved tistih in takih ravnanj naročnika, katerih učinek ali posledica je omejitev podjetniške svobode ponudnikov, zaradi česar ponudniki nimajo enakih izhodišč za sodelovanje v postopkih javnega naročanja« (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, str. 54).

2.4.3 Načelo transparentnosti

To načelo je urejeno v 6. členu ZJN-3 in od naročnikov zahteva:

- da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku javnega naročanja ter
- da so postopki javnega naročanja javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami obvestil glede javnih naročil na portalu javnih naročil (v nadaljevanju PJN) in v Uradnem listu Evropske unije (v nadaljevanju UL EU).

2.4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Definicijo tega načela opredeljuje 7. člen ZJN-3, ki od naročnikov zahteva, da morajo zagotoviti:

- da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet javnega naročila ter
- da ne ustvarjajo okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ali drugo diskriminacijo.

V praksi se je pokazalo, da se na to načelo ponudniki največkrat sklicujejo, ko želijo uveljavljati svoje interese. To načelo se največkrat uporablja za presojo, ali so pogoji in tehnične specifikacije pripravljeni tako, da ne favorizirajo posameznega ponudnika. Vsako na videz sporno zahtevo je treba presojati iz vidika, ali je postavljena objektivno in zato, ker je to naročnikova dejanska potreba. Če je temu tako, to ne pomeni kršitve ZJN-3, saj so pri opredelitvi svojih potreb in zahtev naročniki avtonomni (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 43-44).

2.4.5 Načelo sorazmernosti

8. člen ZJN-3 določa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročanja.

2.5 Postopek javnega naročanja

Sam postopek javnega naročanja je skupek pravil, ki velja za oddajo javnega naročila. Naročnik odda posamezno javno naročilo po enem izmed postopkov, ki jih določa ZJN-3 v 39. členu. Zakon določa naslednjih osem postopkov javnega naročanja:

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

Odločitev o tem, kateri postopek oddaje javnega naročila izbrati, je v domeni naročnika, mora pa pri izbiri postopka upoštevati pravila in omejitve, ki jih določa ZJN-3 (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 166-171). Vsak izmed postopkov ima svoja pravila, torej kdaj in kako ga sme naročnik uporabiti, zato je izredno pomembno, da naročnik vse možne postopke izredno dobro pozna ter da jih uporabi v pravih trenutkih.

Javna naročila v širšem smislu lahko delimo na tri faze: predrazpisno fazo, razpisno fazo in pogodbeno fazo, medtem ko javna naročila v ožjem smislu pa obravnavajo zgolj razpisno fazo v postopku oddaje javnega naročila (Smrdel, 2019). V nadaljevanju magistrskega dela bom vsako posamezno fazo opisala ter izpostavila glavne izzive, s katerimi se srečujejo naročniki pri izvedbi postopka javnega naročila.

2.5.1 Predrazpisna faza

Po navedbah Smrdela naročniki v tej fazi ugotavljajo potrebe po blagu, storitvah in gradnjah, ocenjujejo obseg investicij, zagotavljajo denarna sredstva in sprejemajo finančne dokumente (proračune oziroma finančne načrte), pripravljajo projektne dokumentacije itd. Faza se praviloma zaključi, ko se določeno javno naročilo predvidi v načrtu nabav. Zakonsko ta faza ni urejena s predpisi s področja javnega naročanja, temveč jo urejajo drugi predpisi (zlasti npr. predpisi s področja javnih financ) (Smrdel, 2019).

Kot vidimo predrazpisno fazo v postopku oddaje javnega naročila sestavlja veliko korakov. Na podlagi lastnih izkušenj lahko rečem, da je ta faza za naročnika najpomembnejša, saj naročnik v tej fazi pripravi osnovo oziroma »temelj« za posamezno javno naročilo. »Predrazpisna faza je torej ključna za uspešno upravljanje javnega naročila, saj pravilno načrtovanje zmanjša potrebo po spremembah javnega naročila« (Evropska komisija, 2017a). Izredno pomembno je, da naročnik svoje potrebe načrtuje, jih prikaže v finančnem načrtu oziroma letnemu planu nabav ter tako za njih predvidi ustrezna finančna sredstva. Naročniku se lahko zgodi, da se določena potreba pojavi izredno (npr. pokvari se stroj in ga ni smotrno popraviti...). Nabava torej ni predvidena v naročnikovem finančnem načrtu (oziroma letnemu planu nabav), vendar naročnik blago mora naročiti, saj je drugače moteno izvajanje njegove dejavnosti. Naročnik mora v takih primerih finančna sredstva prerazporediti iz drugih virov in narediti rebalans finančnega načrta. Pri porabi javnih sredstvih je izjemno pomembno, da se zagotavlja njihova namenska poraba, kar pomeni, da se sredstva porabijo tako, kot so bila načrtovana. Ko govorimo o javnih financah, govorimo o denarju vseh davkoplačevalcev.

Pri tej fazi je torej ključno, da naročnik po ugotovitvi potreb izvede naslednje tri korake:

- predhodno preverjanje trga,
- strokovni dialog in
- izračun ocenjene vrednosti javnega naročila.

Naročnik torej pred začetkom postopka javnega naročila izvede preverjanje trga oziroma raziskavo trga, kar ureja 64. člen ZJN-3. »Raziskava nabavnega trga je aktivno, sistematično in ciljno usmerjeno zbiranje, obdelovanje in analiziranje podatkov in informacij, ki se nanašajo na material in storitve, ki jih potrebuje podjetje za svoj poslovni proces« (Potočnik, 2002, str. 66). Naročnik naj bi preveril, kaj je dostopno na trgu in kakšne so cene. Postopek ni predpisan in se ga naročniki lotevajo različno, ali z brskanjem po svetovnem spletu, s pridobitvijo informativnih ponudb, ali pa z izvedbo strokovnega dialoga (Ravnikar Šurk, 2016, str. 66). To v praksi pomeni, da naročnik potencialne ponudnike obvesti o svojih načrtih in zahtevah, ti pa mu dajo nasvete, katere potem lahko uporabi pri pripravi razpisne dokumentacije. Mora pa biti naročnik pri tem izredno pozoren, da taki nasveti ne preprečujejo ali omejujejo konkurence ter ne pomenijo kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov in načela transparentnosti javnega naročanja (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 115). Kot ugotavlja Habjan Piletič (2008, str.47) »uporaba strokovnega dialoga pripomore k večji gospodarnosti javnega naročanja, saj zna naročnik s tem, ko se dodobra seznani s predmetom javnega naročila, bolje oceniti potrebno količino, stopnjo kvalitete ali vrsto predmeta, torej ne naroča blaga, ki ga dejansko ne potrebuje. Sama menim, da naročnik s kvalitetno izvedeno raziskavo trga zmanjša tveganja, ki so povezana z nabavnimi odločitvami, zato se mi zdi izredno pomembno, da se ta korak izvede.

Ko naročnik ve, kaj potrebuje, ko naredi raziskavo trga ter izvede strokovni dialog, sledi ocena vrednosti javnega naročila. Gre za naročnikovo oceno vrednosti javnega naročila in služi naročniku predvsem za to, da določi vrsto objave javnega naročila in izbere pravilni postopek javnega naročanja. Po izračunu ocenjene vrednosti namreč naročnik šele lahko začne postopek oddaje javnega naročila. Način izračuna ocenjene vrednosti mora biti razviden iz dokumentacije o javnem naročilu, ki jo vodi naročnik ter mora biti veljavna na dan, ko naročnik pošlje v objavo obvestilo o javnem naročilu. Ocenjena vrednost je namenjena le naročniku in je naročnik ni dolžan razkriti ponudniku (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 115-116).

Naročnik mora pri izračunu ocenjene vrednosti upoštevati vrednost istovrstnega blaga, storitev ali gradenj. Ker pojem »istovrstno blago, storitev ali gradnja« ni opredeljen nikjer v zakonu, to naročnikom v praksi povzroča veliko težav. Kriterija za določitev istovrstnosti sta dva, in izhajata iz Direktive 2014/24/ES. Prvi kriterij je namen uporabe, kjer je ključno vprašanje, ali je to blago ali storitev namenjena podobni uporabi. Drugi kriterij pa je zmožnost istih ponudnikov zagotavljati zahtevano blago oziroma storitev. Pri tem kriteriju je torej ključno vprašanje, ali je verjetno, da bi bili isti ponudniki zainteresirani za to pogodbo (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 83-84).

Pri izračunu ocenjene vrednosti mora naročnik torej upoštevati vrednost istovrstnih naročil. Skozi prakso so se oblikovali naslednji kriteriji, po katerih naročniki ugotavljajo istovrstnost blaga, storitev ali gradenj: enaka ali podobna uporaba, isti ponudniki oziroma dobavitelji/ izvajalci, ki lahko ponudijo oziroma dobavijo predmet javnega naročila in koda CPV. Koda CPV predstavlja enotni besednjak javnega naročanja, ki jo je naročnik dolžan označiti v obvestilu o naročilu, ki ga objavi na PJN. Naročnik mora označiti glavno kodo CPV, medtem ko dopolnilno kodo CPV navede, če tako želi (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 70).

Pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila se v praksi večkrat zgodi, da izračun ocenjene vrednosti ni pravilen. Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila mora temeljiti na celotnem plačljivem znesku brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV), ki ga oceni naročnik, vključno s katerokoli opcijo in morebitnimi podaljšanji naročil, kar mora biti tudi izrecno navedeno v razpisni dokumentaciji.

Način izračuna ocenjene vrednosti za javna naročila blaga in storitev, ki jih naročnik redno naroča, določa 10. odstavek 24. člena ZJN-3. Zakon tako naročniku nalaga, da mora pri sukcesivnih oziroma ponavljajočih se naročilih blaga ali storitev upoštevati ocenjeno vrednost naročil za najmanj 12 mesecev, če je trajanje pogodbe daljše, pa ocenjeno vrednost naročil za celotno trajanje pogodbe. Za ocenjeno vrednost javnega naročila se skladno z ZJN-3 upošteva seštevek preteklih nabav oziroma projekcijo bodočih nabav v najmanj 12-mesečnem obdobju. Pri izračunu ocenjene vrednosti je ključno, da naročnik

upošteva predvsem dvojje: vrednost istovrstnih naročil in celotno obdobje trajanja pogodbe, kadar je pogodba sklenjena za daljši čas.

V predrazpisni fazi se lahko pojavijo tudi posamezna korupcijska tveganja, predvsem »drobitev javnih naročil«. Gre za pojem, ki ga v javno naročniški zakonodaji ni mogoče najti, saj se je ta izraz izoblikoval v praksi, pomeni pa prepoved razdelitve naročil na več manjših, tako da se s tem naročnik izogne spoštovanju zakona s področja javnega naročanja (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 82). ZJN-3 v četrtem odstavku 24. člena določa: »Naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročanja, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti tega zakona. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se izognil uporabi tega zakona, razen če je razdelitev utemeljena z objektivnimi razlogi.«

Nadzor nad drobljenjem javnih naročil izvaja Računsko sodišče RS, ki skladno z ZRacS-1 revidira pravilnost in smotrnost poslovanja in izreka mnenja, nima pa pooblastil izrekat globo ali druge sankcije. Pomembno vlogo ima pri tem DKOM, ki nadzoruje izvajanje ZJN-3, odloča o prekrških in izreka sankcije. Kot navajajo Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima (2021, str. 90), se »v praksi pogosto zgodi, da Računsko sodišče posreduje predlog za uvedbo postopka Državni revizijski komisiji kot prekrškovnemu organu, kadar v okviru revidiranja ugotovi nepravilnosti, ki izpolnjujejo zakonske znake prekrška po ZJN-3 in torej obstaja sum, da je naročnik storil prekršek po 111. členu ZJN-3«. Drobljenje javnih naročil skladno s prvim odstavkom 111. členom ZJN-3 predstavlja prekršek in naročnik zanj lahko dobi globo ali opomin.

2.5.2 Razpisna faza

Razpisna faza pomeni javno naročilo v ožjem smislu, v kateri gre po besedah Smrdela za izvedbo postopka oddaje javnega naročila, ki se praviloma začne z izdajo sklepa o začetku postopka in z objavo obvestila o naročilu. Prejete ponudbe naročnik nato pregleda in oceni ter v skladu z vnaprej določenimi pogoji in merili, izbere najugodnejšo ponudbo izmed njih (Smrdel, 2019).

Razpisno fazo razdelimo v naslednje korake:

- izdaja sklepa o začetku postopka,
- priprava razpisne dokumentacije,
- objava obvestila o naročilu,
- vprašanja potencialnih ponudnikov,
- prejem ponudb,
- javno odpiranje ponudb,
- pregled in ocena ponudb,

- sprejem odločitve o oddaji naročila in
- objava obvestila o oddaji naročila.

Vseh korakov v nadaljevanju magistrskega dela ne bom opisovala, bom pa predstavila ključne stvari in izzive pri posameznem koraku, s katerimi se srečujejo naročniki.

Po ZJN-3 sprejem sklepa o začetku postopka ni več obvezen, daje pa naročnikom možnost, da sklep o začetku postopka sprejmejo ali ne. V primeru, da naročnik sklepa o začetku postopka ne sprejme, mora vir in obseg sredstev, ki je namenjen za izvedbo javnega naročila, dokumentirati na drug način. Kot začetek postopka javnega naročila se v tem primeru šteje trenutek po izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 142).

Naročnik lahko za izvedbo javnega naročila imenuje strokovno komisijo. Pravno podlago za sestavo strokovne komisije daje naročniku 2. odstavek 66. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik za izvajanje celotnega ali dela postopka javnega naročila imenuje strokovno komisijo. Strokovna komisija je običajno sestavljena iz vodje postopka javnega naročila in ostalih članov iz vrst stroke. »Vloga komisije je strokovna pomoč naročniku pri izvedbi postopka javnega naročanja in utemeljitvi izbire najugodnejše ponudbe« (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 143). »Namen oblikovanja strokovnih komisij za postopke javnega naročanja je zagotovitev tima sodelavcev s potrebnimi različnimi znanji in veščinami, ki s svojim delovanjem in ustrezno porazdelitvijo odgovornosti in aktivnosti med člani, pripomorejo k hitrejši in uspešnejši izvedbi nekega postopka javnega naročanja. V strokovno komisijo so imenovane kompetentne osebe, ki izhajajo iz vrst različnih strok. Člani komisije, ki prihajajo iz nabavne in/ ali pravne službe, navadno prihajajo iz pravno ekonomskega področja in posedujejo znanja in veščine, potrebne za formalno izvedbo nekega postopka javnega naročila. Imenovani člani iz vrst stroke, pa so osebe s specifičnimi znanji in veščinami, glede na posamezni predmet naročanja in so osebe, ki naj bi predmet javnega naročanja najbolj poznale in ga zato lahko najbolj opredelijo« (Slak Turk, 2022, str. 2).

Slak Turk (2022) navaja, da je vodja postopka javnega naročanja zadolžen za:

- administrativno izvedbo postopka,
- usmerjanje dela ostalih članov strokovne komisije,
- pripravo razpisne dokumentacije,
- objavo obvestil na PJN in/ ali na UL EU,
- objavo odgovorov na prejeta vprašanja na PJN,
- ocenjevanje ponudb, ki obsega formalni pregled popolnosti ponudb,
- pripravo pozivov na dopolnitev ponudb in/ ali dostavo vzorcev,
- pripravo pogodb in
- spremljanje realizacije pogodb.

Od članov strokovnih komisij pa se pričakuje (Slak Turk, 2022):

- pripravo nabora blaga/ storitev s postavitvijo strokovnih zahtev in določitvijo količin za želeno obdobje javnega naročila,
- pripravo odgovorov na strokovna vprašanja potencialnih ponudnikov v času javne objave naročila na portalu javnih naročil in
- pregled strokovne ustreznosti prejetih ponudb.

Člani razpisnih komisij, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil, morajo poročati o premoženjskem stanju Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK). Skladno z 41. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Ur. l. RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb, so namreč osebe, odgovorne za javna naročila, zavezanci za prijavo premoženjskega stanja KPK. Osebe, odgovorne za javna naročila, so skladno z 10. točko 4. člena ZIntPK »osebe, ki jih naročniki imenujejo v strokovne komisije za oddajo javnega naročila in osebe, ki odločajo, potrjujejo in predlagajo vsebino razpisne dokumentacije, ocenjujejo ponudbe oziroma naročniku predlagajo izbor ponudnika, kadar gre za javna naročila, za katera je potrebno v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izvesti postopek javnega naročanja in pod pogojem, da je ocenjena vrednost posameznega naročila enaka ali višja od 100.000 EUR brez DDV, ne glede na to, ali so ta naročila ali del dokumentacije o javnem naročilu v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti. Za osebe, odgovorne za javna naročila, se štejejo tudi osebe, ki v skladu s to definicijo sodelujejo pri javnem naročanju in niso v delovnem razmerju pri naročniku«. To morajo storiti do 31. januarja tekočega leta za preteklo koledarsko leto, in sicer če so sodelovale v vsaj enem postopku javnega naročanja z ocenjeno vrednostjo nad 100.000 EUR brez DDV. V praksi se občasno dogaja, da zaradi te obveznosti osebe ne želijo sodelovati v strokovnih komisijah.

Kot sem že omenila v predrazpisni fazi je za izvedbo javnega naročila ključno to, da ima naročnik v svojem finančnem načrtu zagotovljena sredstva. Zagotovljena sredstva so tudi eden izmed elementov dopustnosti ponudbe, zato je izredno pomembno, da so ta planirana oziroma načrtovana v pravilnem znesku. 29. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3 določa, da je dopustna ponudba tista ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v razpisni dokumentaciji, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika. Zakon torej naročniku omogoča, da ne odda javnega naročila in ga ne prisiljuje, da mora izbrati ponudbo, ki je sicer ustrezna, vendar nima dovolj zagotovljenih sredstev (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 40).

Načrtovanje potreb je izjemno zahteven proces, ki od pripravljavcev zahteva, da natančno specificirajo potrebe uporabnikov oziroma organizacije. Čadež (2006) navaja, da je planiranje oziroma načrtovanje v prihodnost obrnjena aktivnost, z njo določimo, kaj želimo doseči in na kakšen način. Rezultat planiranja je plan, v katerem so zapisani cilji in vse potrebne aktivnosti za uresničitev plana (Čadež, 2006, str. 12). Ključno je torej, da ko naročnik javno naročilo predvidi v načrtu nabav, da ima zanj v finančnem načrtu zagotovljena ustrezna finančna sredstva, saj v nasprotnem primeru naročila ne bo mogel oddati.

Priprava razpisne dokumentacije zahteva od naročnika, da je le-ta pripravljena skrbno, saj je od nje odvisno kakšne ponudbe bo naročnik prejel in ali bo javno naročilo uspešno zaključeno. Razpisna dokumentacija mora zato biti pripravljena kakovostno, kar pomeni, da morajo biti zahteve, pogoji in merilo jasno opredeljeni, nediskriminatorni, predvsem pa sorazmerni in povezani s predmetom javnega naročanja. Pri pripravi razpisne dokumentacije so najpomembnejše tehnične specifikacije, lahko bi rekli, da so »srce« razpisne dokumentacije. V praksi se pri naročnikih največkrat zgodi, da so tehnične specifikacije pripravljene pomanjkljivo, kar predstavlja tudi enega glavnih razlogov za zamudo pri izvedbi javnega naročila. »Prav zaradi površno pripravljenih specifikacij se dogaja, da ponudniki vlagajo revizijske zahtevke na postopke javnih naročil, zato je pomembno, da strokovna komisija za pripravo tehničnih specifikacij natančno opravi svoje delo« (Kavčič, 2011, str. 42).

Ko je razpisna dokumentacija pripravljena, sledi njena objava na PJN, in če je potrebno v UL EU. V času objave javnega naročila imajo potencialni ponudniki možnost podati vprašanja, vezana na razpisno dokumentacijo. Če je razpisna dokumentacija pripravljena slabo, se nam to odrazi pri vprašanjih ponudnikov, saj jih je v tem primeru veliko in takrat imajo člani strokovnih komisij veliko dela s pripravo odgovorov. V razpisni dokumentaciji se določi tudi rok za oddajo ponudb ter datum odpiranja ponudb. Po odpiranju ponudb sledi faza pregledovanja in ocenjevanja ponudb, kjer naročnik preveri dane izjave ponudnikov (razen za postopke naročil male vrednosti, kjer naročniku dokazil ni potrebno preverjati), preveri izpolnjevanje tehničnih specifikacij in danih predračunov. Po izvedeni fazi pregleda in ocene ponudb, naročnik izda odločitev o oddaji naročila in počaka na njeno pravnomočnost. S tem se zaključi razpisna faza, za njo nastopi pogodbeni faza.

2.5.3 Pogodbena faza

Pogodbena faza nastopi, ko postane odločitev o oddaji naročila pravnomočna in takrat naročnik z izbranim ponudnikom sklene pogodbo o izvedbi naročila (Smrdel, 2019). V tej fazi se torej izvede podpis pogodbe ter se spremlja njena izvedba, zato bi lahko tej fazi rekli tudi izvedbena faza. Knavs (2007) pravi, da se v tej fazi pokaže odnos do izvrševanja pogodb, kjer morajo naročniki biti pozorni na to, da je dobavljeno blago

ustrezne kvalitete, da so dobavljene ustrezne količine, torej da se pogodba izvaja kot je bilo dogovorjeno. Železnik (2022, str. 63) opozarja, da je izvajanje pogodb pomembna faza pri izvedbi javnega naročila, ki pa v praksi dobi premalo pozornosti.

Ko je pogodba sklenjena in se začne njena realizacija, je potrebno tudi nadziranje izvajanja pogodbe. Pri nadziranju gre za primerjavo med načrtovanim in uresničenim. V primeru ugotovljenih odstopanj je treba ugotoviti vzroke, zaradi katerih so odstopanja nastala ter po potrebi sprejeti odločitve za njihovo odpravo (Čadež & Hočevnar, 2008, str. 1). Za pogodbeno fazo bi lahko torej rekli, da je na nek način pokazatelj, ali je bilo določeno javno naročilo izvedeno gospodarno, učinkovito in uspešno.

3 ANALIZA JAVNEGA NAROČANJA V IZBRANEM JAVNEM ZAVODU

V magistrskem delu je obravnavan javni zdravstveni zavod, ki opravlja zdravstveno dejavnost na primarni ravni. Kot določa 2. člen Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), Ur. l. RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk in 100/22 – ZNUZSZS, se v RS zdravstvena dejavnost opravlja na treh ravneh:

- primarni ravni, ki obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost,
- sekundarni ravni, ki obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost in
- terciarni ravni, ki obsega opravljanje dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov.

Nadalje ZZDej v 8. členu določa, da osnovno zdravstveno dejavnost opravljajo zdravstveni domovi, zdravstvene postaje in drugi izvajalci zdravstvene dejavnosti, ki imajo dovoljenje ministrstva, pristojnega za zdravje.

V magistrskem delu bom obravnavala Zdravstveni dom Ljubljana (v nadaljevanju ZD Ljubljana). ZZDej v 9. členu definira zdravstveni dom kot zdravstveni zavod, ki ima organizirano preventivno zdravstveno varstvo vseh skupin prebivalcev, splošno oziroma družinsko medicino, zobozdravstvo, zdravstveno varstvo žensk, otrok in mladine ter patronažno službo. Lahko ima organizirano tudi medicino dela, prometa in športa, laboratorijsko in drugo diagnostiko ter fizioterapijo, lahko pa je opravljanje teh dejavnosti organizirano v sodelovanju z drugimi javnimi zdravstvenimi zavodi. Lahko zagotavlja tudi nujno medicinsko pomoč in reševalno službo, če ta služba ni organizirana v bolnišnici.

3.1 Predstavitev izbranega javnega zavoda

ZD Ljubljana je največji javni zdravstveni zavod na primarni ravni v RS. Glavna dejavnost izbranega javnega zavoda je izvajanje osnovne zdravstvene dejavnosti na primarni ravni. Javni zavod je organiziran v 8 organizacijskih enot in Upravo. Glede na število zaposlenih spada zavod med velika podjetja, saj je bilo konec leta 2021 zaposlenih 1.616 oseb. ZD Ljubljana beleži preko 420.000 opredeljenih pacientov, na letni ravni pa blizu 3 milijone obiskov pacientov.

ZD Ljubljana predstavlja in zastopa direktor oziroma direktorica, ki ga oziroma jo za obdobje 4 let imenuje Svet zavoda s soglasjem ustanovitelja Mestnega sveta Mestne občine Ljubljana. Strokovno delo v ZD Ljubljana vodi strokovni direktor oziroma strokovna direktorica, ki ga oziroma jo za obdobje 4 let imenuje Svet zavoda na predlog direktorja oziroma direktorice in po predhodnem mnenju Strokovnega sveta ZD Ljubljana. Posamezne organizacijske enote vodijo predstojniki enot. Vsaka enota ima tudi strokovno vodjo zdravstvene nege. Organ upravljanja v zavodu je Svet zavoda, ki je sestavljen iz 9 članov. Strokovni organ zavoda je Strokovni svet, ki je sestavljen iz 20 članov (ZD Ljubljana, 2021, str. 29-30).

Glede na opredelitev ZJF sodi ZD Ljubljana med posredne proračunske uporabnike, glavni vir financiranja pa je ena izmed blagajn javnega financiranja, to je blagajna Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS). Za javne zdravstvene zavode je najpomembnejši akt Pogodba o izvajanju programa zdravstvenih storitev, kjer so dogovorjeni vsi programi, ki jih financira ZZZS posameznemu javnemu zdravstvenemu zavodu.

ZD Ljubljana sodi med zavezanca za javno naročanje, kar pomeni, da mora v skladu z ZJN-3 svoje dobavitelje blaga, izvajalce storitev in gradenj nad mejnimi vrednostmi, ki jih določa zakon, izbrati v postopku javnega naročila. V ZD Ljubljana se tako naročila blaga, storitev in gradenj izvajajo skladno z ZJN-3.

3.1.1 Ustanovitev in razvoj

ZD Ljubljana je bil ustanovljen 22. 11. 1967 s strani Mesta Ljubljana (danes Mesta občina Ljubljana). Takrat se je 25 samostojnih zdravstvenih zavodov osnovnega zdravstvenega varstva na območju ljubljanskih občin in občine Grosuplje združilo v en sam zdravstveni dom.

Leta 1974 se je javni zavod organiziral po funkcionalnem principu, in sicer je bilo organiziranih 5 tozdov po naslednjih dejavnosti:

- splošna medicina, medicina dela in pneumofiziologija,

- zdravstveno varstvo žena, otrok, šolskih otrok in mladine,
- zobozdravstveno varstvo,
- skupne medicinske službe in
- zdravstveno varstvo študentov.

Funkcionalna organiziranost je odkrila težave pri obvladovanju službe na tako velikem teritoriju, zato je že dve leti pozneje, leta 1976 prišlo do nove organizacije tozgov po teritorialnem principu, s ciljem, da se zdravstveno varstvo bolj približa občanu. V okviru ZD Ljubljana so se organizirali tozdi v vsaki ljubljanski občini in občini Grosuplje (Center, Šiška, Bežigrad, Vič-Rudnik, Moste-Polje in Grosuplje).

Leta 1991 je bil sprejet ZZ, v istem letu pa se je na podlagi statutarnega sklepa, ZD Ljubljana organiziral v zavod kot ena pravna oseba s sedmimi organizacijskimi enotami, nastalimi iz bivših tozgov.

Leta 1993 se je na podlagi ZZDej in odloka Vlade RS izločila enota Študentov, konec aprila leta 1997 pa še enota Grosuplje, obe sta se organizirali kot samostojna zavoda.

Mestna občina Ljubljana je 3. 7. 1997 sprejela Odlok o ustanovitvi javnega zavoda ZD Ljubljana in v njem odločila, da je ZD Ljubljana samostojni zavod in poleg dotedanjih pet organizacijskih enot, dodala še dve organizacijski enoti, Šentvid in Splošno nujno medicinsko pomoč (v nadaljevanju SNMP). Konec leta 1999 pa se je iz enote Šiška izločila področna enota Medvode.

V začetku leta 2014 je bil ustanovljen Simulacijski center ZD Ljubljana, v letu 2015 pa je bila na novo ustanovljena enota Inštitut za raziskave in razvoj osnovnega zdravstva (v nadaljevanju IRROZ). Istega leta je bil ustavljen tudi Mediacijski center ZD Ljubljana (ZD Ljubljana, 2021, str. 43).

3.1.2 Poslanstvo in vizija

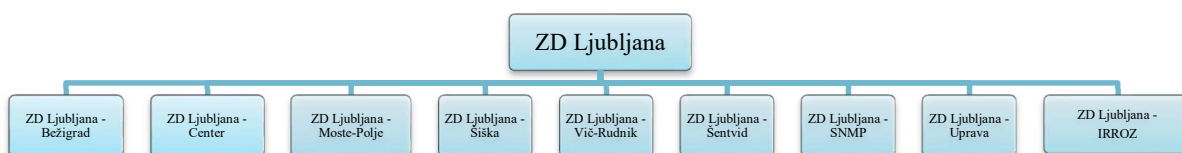
Poslanstvo ZD Ljubljana je biti odprt, dinamičen in v razvoj osnovnega zdravstva usmerjen javni zavod, kjer se promovira in krepi zdravje prebivalstva v Mestni občini Ljubljana in širše, tako s področja preventive, kurative kot rehabilitacije. Uporabnikom njihovih zdravstvenih storitev ZD Ljubljana zagotavlja kakovosten in časovno optimalen dostop do zdravstvenih storitev v skladu s strokovnimi smernicami oziroma priporočili in spoštujoč etična načela zaposlenih v zdravstvu, se ZD Ljubljana prilagaja novim zahtevam zdravstva ter uvaja novosti v vsebino ali organizacijo zdravstvene oskrbe (ZD Ljubljana, 2021, str. 36).

Vizija ZD Ljubljana je, da želi v slovenskem zdravstvenem prostoru krepi vlogo vodilne in referenčne zdravstvene ustanove na primarni ravni in se uveljaviti tudi v mednarodnem prostoru (ZD Ljubljana, 2021, str. 36).

3.1.3 Organigram izbranega javnega zavoda

Kot prikazuje slika 2 se zdravstvena dejavnost v ZD Ljubljana opravlja v 8 organizacijskih enotah, naloge skupnega pomena za organizacijske enote pa opravlja Uprava s svojimi službami (ZD Ljubljana, 2022, str. 6-7). Vse enote se nahajajo na območju Mestne občine Ljubljana. Znotraj posamezne organizacijske enote je več lokacij oziroma področnih enot.

Slika 2: Organigram ZD Ljubljana

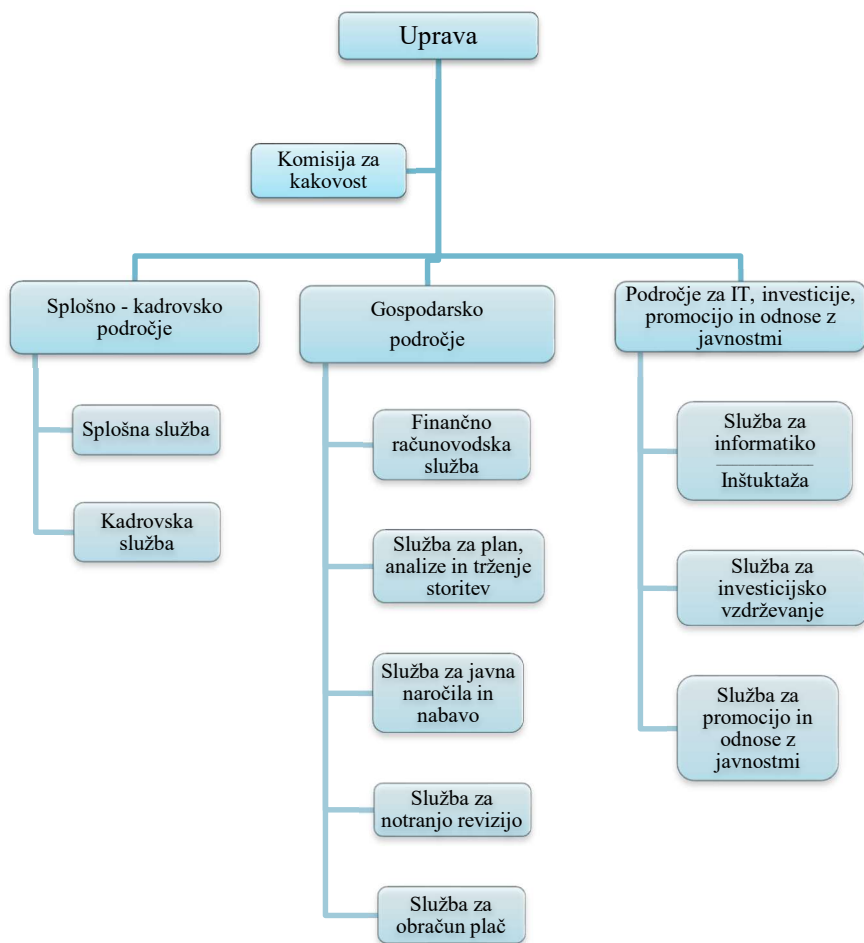


Vir: lastno delo.

Slika 3 pa prikazuje Organizacijo in področje dela Uprave ZD Ljubljana. Iz prikaza je razvidno, da Upravo predstavljajo tri področja: Splošno - kadrovsko področje, Gospodarsko področje in Področje za IT, investicije, promocijo in odnose z javnostmi. Posamezna področja vodijo javni uslužbenci, ki so neposredno odgovorni Upravi ZD Ljubljana.

V ZD Ljubljana je kakovost izredno pomembna, zato na nivoju Uprave deluje Komisija za kakovost. Njene glavne naloge so: razvoj vodenja kakovosti zdravstvenega varstva ter ukrepov za zagotavljanje varnosti pacientov in zaposlenih, razvoj aktivnosti krepitve in varovanja zdravja, analiza in posodabljanje komunikacijskih poti v zavodu, koordinacija, vodenje in organizacija obvladovanja bolnišničnih okužb, analiza zdravstvenega varstva in zdravstvenega stanja iz podatkov redne zdravstvene statistike in anket, organizacija in vodenje presoj in sodelovanje pri organizaciji izobraževanja zaposlenih.

Slika 3: Organizacija in področje dela Uprave ZD Ljubljana



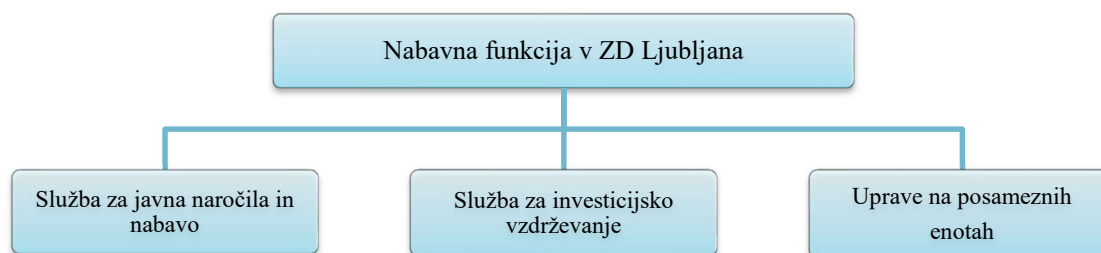
Vir: ZD Ljubljana (brez datuma, str. 1).

3.1.4 Organiziranost nabavne funkcije v izbranem javnem zavodu

Nabavna funkcija v ZD Ljubljana se izvaja na več mestih, kar prikazuje slika 4. Nabavo funkcijo izvajajo:

- zaposleni v Službi za javna naročila in nabavo, kjer je zaposlenih pet javnih uslužbencev,
- zaposleni v Službi za investicijsko vzdrževanje, kjer so zaposleni trije javni uslužbenci in
- odgovorne osebe za nabavo v posameznih enotah, kjer osem javnih uslužbencev občasno izvaja naloge nabavne funkcije.

Slika 4: Prikaz izvrševanja nabavne funkcije v ZD Ljubljana



Vir: lastno delo.

Naloge Službe za javna naročila in nabavo so (ZD Ljubljana, brez datuma):

- vodenje postopkov javnih naročil za blago in storitve,
- nabava osnovnih sredstev, potrošnega materiala in oddaja storitev,
- priprava in ažuriranje šifrantov za računalniški sistem naročanja,
- priprava plana nabave osnovnih sredstev, drobnega inventarja in storitev ter
- priprava poročil, analiz in nadzor nad pogodbami s področja dela službe.

Naloge Službe za investicijsko vzdrževanje so (ZD Ljubljana, brez datuma):

- vodenje postopkov investicijskega vzdrževanja objektov in naprav,
- vodenje postopkov javnih naročil za gradnjo, blago in storitve vezane na investicijsko vzdrževanje objektov in naprav,
- sodelovanje pri pripravi finančnih načrtov za področje investicijskega vzdrževanja objektov in naprav,
- odpravljanje nepravilnosti, ugotovljenih s strani pooblaščenih institucij s področja varstva pred požarom ter varnosti in zdravja pri delu (protipožarni sistemi, strelovodi, elektromeritve, hidrantna omrežja, gasilni aparati, tlačne posode),
- nadzor nad vzdrževanjem energetskih naprav (toplotne postaje, plinske kotlarne, agregati za rezervno napajanje objektov z električno energijo, klimatske in prezračevalne naprave in
- priprava poročil, nadzor nad izvajanjem projektov in pogodbami s področja dela službe.

Odgovorne osebe za nabavo v posameznih enotah izvajajo naročila, ki vrednostno ne presegajo 500 EUR z DDV, morajo pa pred izvedbo naročila dobiti soglasje Uprave ZD Ljubljana. Izdano naročilnico na posamezni enoti podpiše predstojnik enote (ZD Ljubljana, 2020a, str. 8).

3.1.5 Financiranje izbranega javnega zavoda

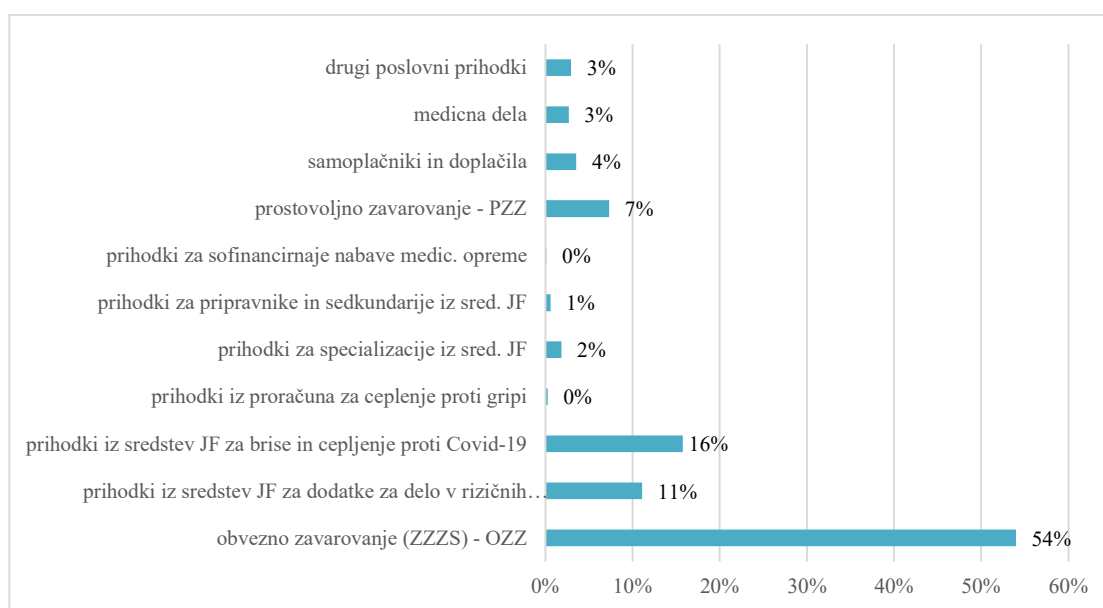
Financiranje javnih zavodov se lahko izvaja iz različnih virov. Javni zavodi pridobivajo sredstva za delovanje iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu ter iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi (1. odstavek 48. člena ZZ).

Podobno določa tudi ZZDej v 31. členu, ki pravi, da zdravstveni zavod sredstva za delo pridobiva iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi, s plačili za storitve, po pogodbi z ZZZS, po pogodbi z ministrstvom, pristojnim za zdravje, za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz republiškega proračuna in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom, aktom o ustanovitvi in statutom zavoda.

ZD Ljubljana se financira iz več virov, in sicer iz proračunske blagajne ZZZS, s prodajo storitev in donacijami. V opazovanem letu 2021 so celotni prihodki ZD Ljubljana znašali 99,89 milijonov evrov, od tega je bilo poslovnih prihodkov 99,83 milijonov EUR, kar pomeni 99,94 % vseh prihodkov.

Slika 5 prikazuje strukturo poslovnih prihodkov, iz katere je razvidno, da je bil največji delež poslovnih prihodkov, to je 54 % oz. 53,88 milijonov EUR ustvarjen na podlagi sklenjenih pogodb z ZZZS iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja. Prav tako je razvidno, da je bilo v letu 2021 kar 27 % vseh poslovnih prihodkov, ustvarjenih zaradi epidemije Covid (prihodki iz sredstev JF za dodatke za delo v rizičnih razmerah in prihodki iz sredstev JF za brise in cepljenje proti Covid-19).

Slika 5: Struktura poslovnih prihodkov v letu 2021



Vir: ZD Ljubljana (2022).

3.1.6 Poslovanje izbranega javnega zavoda v obdobju 2017–2021

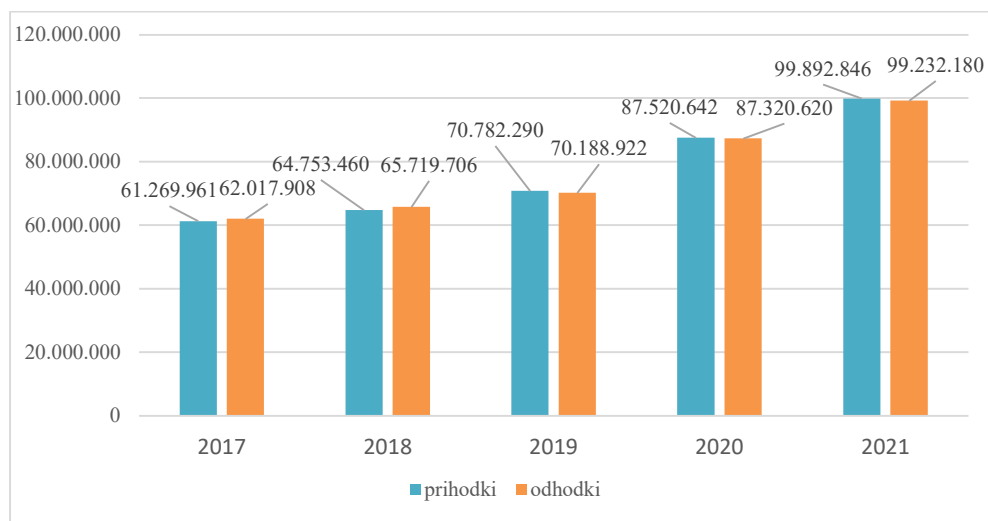
V nadaljevanju magistrskega dela bom prikazala poslovanje ZD Ljubljana v obdobju 2017–2021 (5 let). To bom naredila zato, ker sta bili leti 2020 in 2021 posebni leti zaradi epidemije Covid, in ne prikazujeta najbolj realnega poslovanja. Kot bomo videli v nadaljevanju, je imel izbrani zavod v teh dveh letih povečane tako prihodke poslovanja, kot tudi odhodke poslovanja. Najprej bom za opazovano obdobje prikazala prihodke, nato pa še odhodke ZD Ljubljana. Kot navajajo Igličar, Hočevnar in Zaman Groff (2019, str. 67), je za prihodke in odhodke značilno, da nas njihova višina zanima v posameznem obdobju.

»Prihodki so gospodarska kategorija, ki povečujejo gospodarske koristi v obračunskem obdobju v obliki povečanja sredstev ali zmanjšanja dolgov« (Igličar, Hočevnar & Zaman Groff, 2019, str. 67). Iz slike 6 je moč razbrati, da prihodki v opazovanem obdobju 2017–2021 naraščajo, najbolj pa so narasli v letu 2020, ko so se v primerjavi z letom 2019 povečali za kar 23,65 %. Kot vidimo so prihodki v letu 2021 dosegli rekordno višino, skoraj 100 mio EUR, v primerjavi z letom 2020 so se povečali za 14,14 %. Če pa primerjamo prihodke leta 2021 s prihodki leta 2017 pa vidimo, da so prihodki višji za kar 63,04 %.

»Odhodki so gospodarska kategorija, ki zmanjšuje gospodarske koristi podjetja v obračunskem obdobju v obliki zmanjšanja sredstev ali povečanja dolgov« (Igličar, Hočevnar & Zaman Groff, 2019, str. 70). Iz slike 6 je razvidno, da so tudi odhodki v obdobju 2017–2021 naraščali, najbolj v letu 2020, ko so se v primerjavi z letom 2019 povečali za kar 24,41 %. Kot vidimo, so tudi odhodki v letu 2021 dosegli rekordno višino, malo več kot 99 mio EUR, v primerjavi z letom 2020 so se povečali za 13,64 %. Če pa primerjamo odhodke leta 2021 z odhodki leta 2017, pa vidimo, da so odhodki višji za kar 60,01 %.

Višji prihodki so posledica epidemije Covid, ko je moral ZD Ljubljana zaradi novonastalih razmer opravljati dodatne storitve. Prav tako so višji odhodki posledica epidemije Covid.

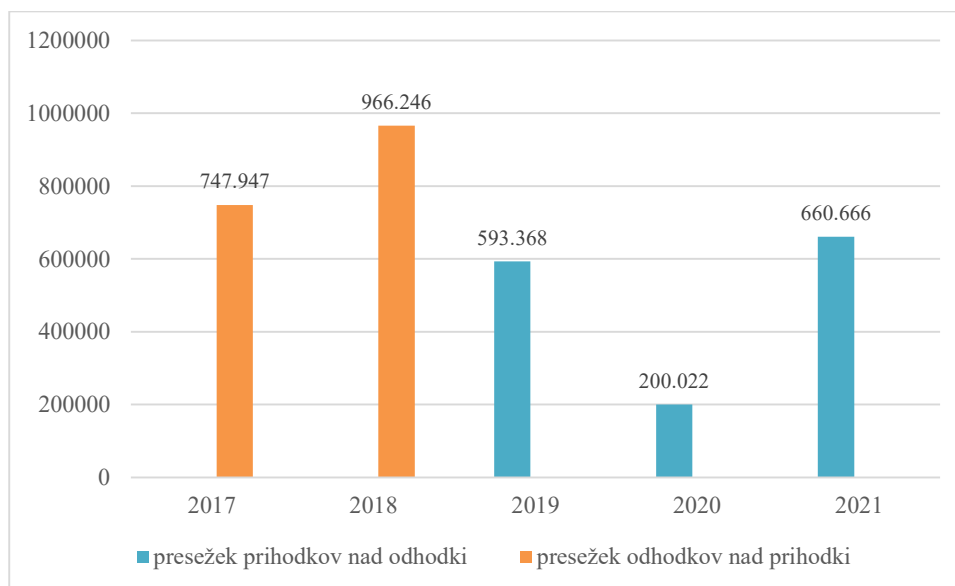
Slika 6: Prihodki in odhodki v obdobju 2017–2021 (v EUR)



Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

Na sliki 7 je prikazan poslovni izid ZD Ljubljana, in sicer po posameznih letih. Poslovni izid je razlika med prihodki in odhodki. V javnem sektorju govorimo o presežku prihodkov nad odhodki, kadar so prihodki večji od odhodkov in o presežku odhodkov nad odhodki, če so prihodki manjši od odhodkov. Iz prikaza vidimo, da je imel ZD Ljubljana v letu 2017 in 2018 presežek odhodkov nad prihodki (izgubo), medtem ko zadnja tri leta dosega presežek prihodkov nad odhodki (dobiček).

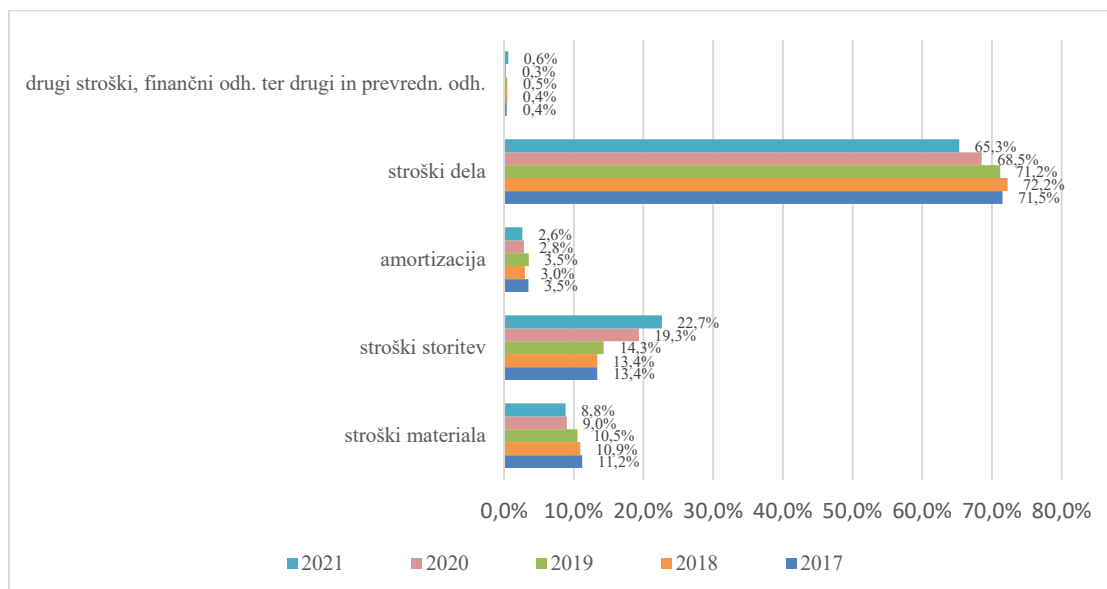
Slika 7: Poslovni izid v obdobju 2017–2021 (v EUR)



Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

Slika 8 prikazuje strukturo odhodkov ZD Ljubljana, kjer vidimo, da v vseh opazovanih letih, največji delež v odhodkih dosegajo stroški dela, na drugem mestu so stroški storitev, tretje mesto pa predstavljajo stroški materiala.

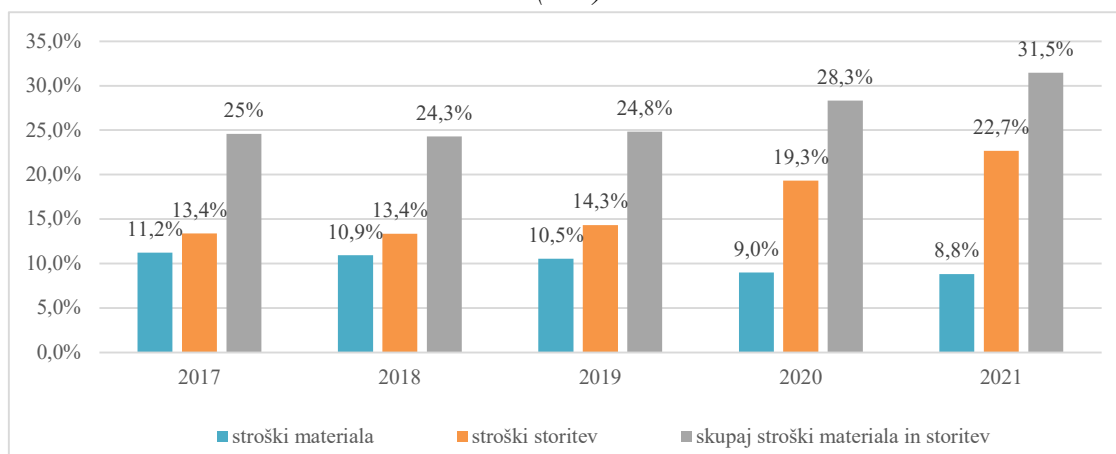
Slika 8: Struktura odhodkov v obdobju 2017–2021 (v %)



Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

Že v uvodu magistrskega dela sem navedla, da sama izvedba postopka oddaje javnega naročila lahko vpliva tudi na poslovanje javnega zavoda, saj vpliva na njegove odhodke, konkretno vpliva na stroške materiala in storitev. Slika 9 prikazuje delež stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih v obdobju 2017–2021.

Slika 9: Delež stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih v obdobju 2017–2021 (v %)



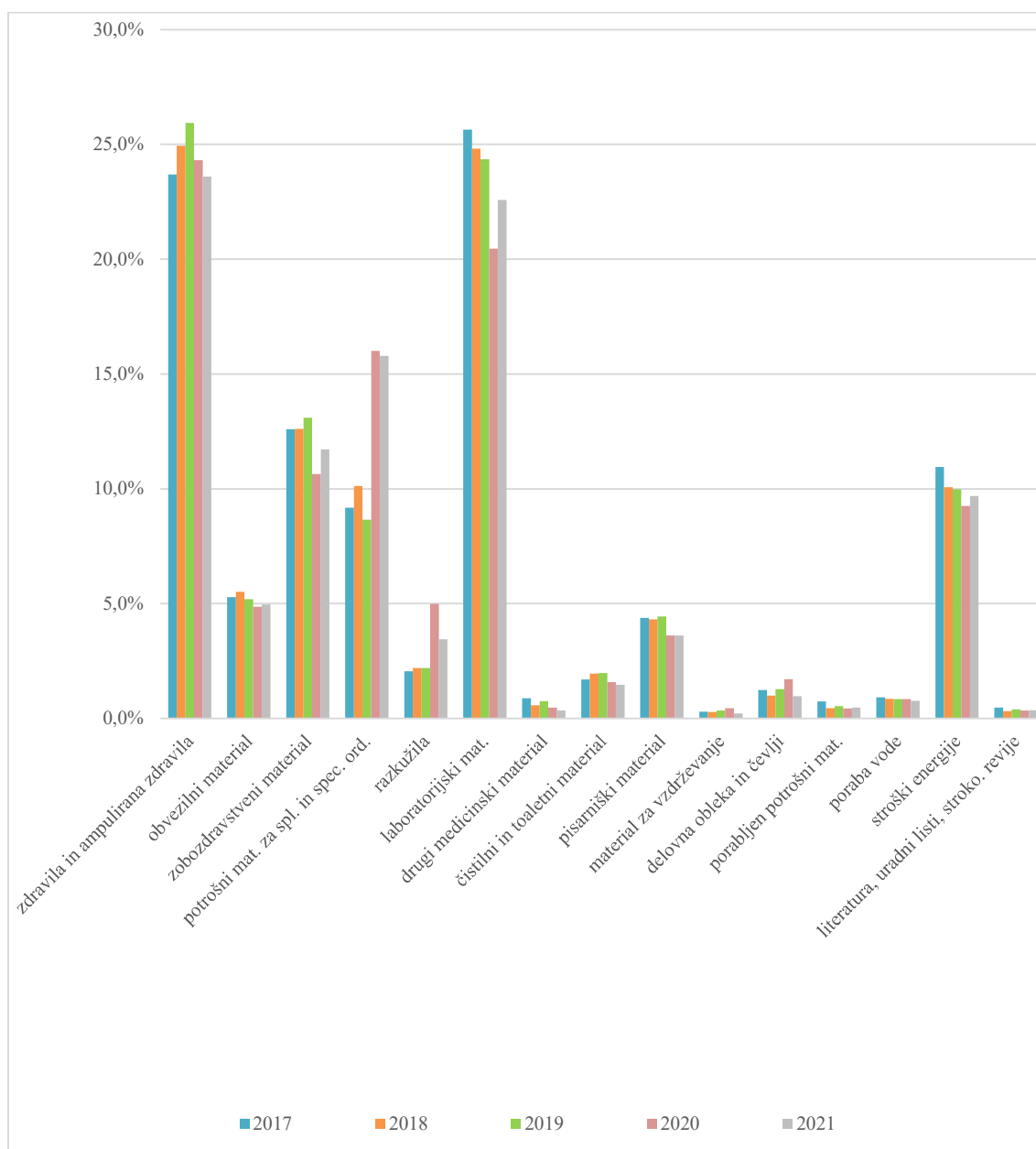
Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

Skupni deleži stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih so bili v letih 2017, 2018 in 2019 na približno isti ravni. V letu 2021 se je delež stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih v primerjavi z letom 2020 povečal za 3,2 odstotne točke. Če pa primerjamo leto 2021 z letom 2019, pa je povečanje deleža stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih rekordno, saj znaša kar 6,7 odstotne točke. Kot vidimo, se je delež stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih v letu 2021 povečal na rekordnih 31,5 %, kar pomeni skoraj tretjino vseh odhodkov ZD Ljubljana. Iz tega lahko zaključimo, da je nabavna funkcija v izbranem javnem zavodu pomembna poslovna funkcija.

Iz slike je moč razbrati tudi to, da se je povečanje deleža stroškov materiala in storitev v celotnih odhodkih zgodilo na račun višjih stroškov storitev, in ne na račun stroškov materiala, saj delež teh v celotnih odhodkih vsa opazovana leta pada.

Če želimo obvladovati stroške, moramo vedeti, kdo in kaj jih povzroča, ter usmerjati vse aktivnosti v zmanjševanje tistih kategorij stroškov, ki imajo največje deleže. »Bistvo zmanjševanja stroškov podjetja je v tem, da se ugotavljajo dejavnosti v podjetju in stroški teh dejavnosti« (Čadež & Hočevár, 2008, str. 292). V nadaljevanju magistrskega dela zato prikazujem stroške materiala po posameznih nabavnih kategorijah. Slika 10 prikazuje strukturo stroškov materiala v obdobju 2017–2021. Največji delež med stroški materiala v ZD Ljubljana predstavljajo stroški laboratorijskega materiala, sledijo zdravila (vključno z ampuliranimi zdravili in cepivi), nato stroški zobozdravstvenega materiala in stroški energije, zato naj ZD Ljubljana pri obvladovanju stroškov nameni tem kategorijam več pozornosti. Zaradi epidemije Covid so se v zadnjih dveh letih močno povečali stroški potrošnega materiala za splošne in specialistične ordinacije (predvsem osebna varovalna oprema, kot so maske, plašči, rokavice) ter stroški razkužil. Iz tega lahko zaključim, da je bil ZD Ljubljana pri obvladovanju stroškov materiala učinkovit.

Slika 10: Struktura stroškov materiala v obdobju 2017–2021 (v %)

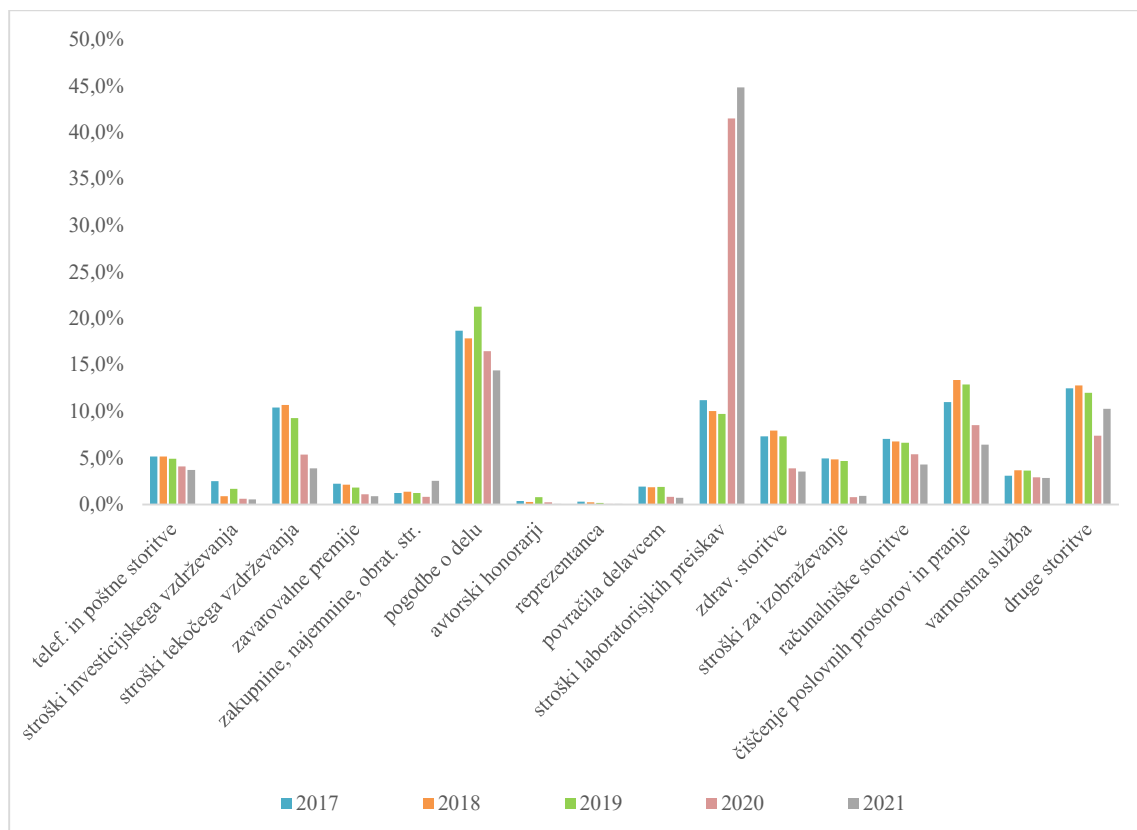


Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

Slika 11 prikazuje strukturo stroškov storitev v obdobju 2017–2021. Največji delež med stroški storitev so v letih 2020 in 2021 predstavljali stroški laboratorijskih storitev, ti so namreč narasli zaradi izvajanja testiranja na Covid. V letu 2021 je njihov delež v celotnih stroških storitev znašal kar 44,8 %, leta 2020 41,5 %, medtem ko je leta 2019 znašal zgolj 9,7 %. Velik delež dosegajo tudi stroški pogodb o delu, čeprav vidimo, da njihov delež v zadnjih dveh letih pada. Prav tako vidimo, da delež stroškov čiščenja poslovnih prostorov in pranja v celotnih stroških pada, medtem ko se je delež drugih storitev v zadnjem letu povečal. Iz tega lahko zaključimo, da je bil ZD Ljubljana učinkovit tudi pri obvladovanju

stroškov storitev, saj deleži posameznih kategorije stroškov v skupnih stroških celo padajo. Na obvladovanje laboratorijskih stroškov pa ZD Ljubljana ni imel vpliva, saj so bili višji stroški posledica epidemije Covid.

Slika 11: Struktura stroškov storitev v obdobju 2017–2021 (v %)



Vir: ZD Ljubljana (2018), ZD Ljubljana (2019), ZD Ljubljana (2020), ZD Ljubljana (2021) in ZD Ljubljana (2022).

3.2 Analiza javnega naročanja v izbranem javnem zavodu

Že v uvodu magistrskega dela sem navedla, da bom v tem poglavju analizirala javno naročanje v izbranem javnem zavodu ter prikazala celoten postopek oddaje javnega naročila. Izvedena analiza bo pokazala dejansko stanje, nato pa bom na podlagi ugotovitev podala možne predloge in priporočila za izboljšave. Analiza javnega naročanja v izbranem javnem zavodu je nastala na podlagi dejanskih podatkov o opravljenih nabavah in izvedenih postopkih javnih naročil v letu 2021 ter na podlagi pogovora z zaposlenimi, ki izvajajo nabavno funkcijo v izbranem javnem zavodu in zaposlenimi, ki sodelujejo v razpisnih komisijah. Pri pisanju magistrskega dela sem izhajala tudi iz lastnih izkušenj, saj sem v ZD Ljubljana zaposlena kot samostojna strokovna sodelavka v Službi za javna naročila in nabavo že 15 let. Ugotovitve in spoznanja, do katerih sem prišla, prikazujem v nadaljevanju magistrskega dela.

V ZD Ljubljana je nabavni proces urejen z naslednjima internima navodiloma:

- Internim navodilom o naročanju potrošnega materiala, drobnega inventarja, osnovnih sredstev, storitev in o javnem naročanju (v nadaljevanju IN 016) in
- Internim navodilom o izvajanju investicij v objekte ter investicijskega in tekočega vzdrževanja objektov (v nadaljevanju IN 011).

Z IN 016 se ureja: postopek naročanja potrošnega materiala, postopek naročanja osnovnih sredstev in drobnega inventarja, postopek naročanja storitev, postopek javnega naročanja blaga, storitev in gradenj (investicij), kontrolo in nadzor ter postopek uveljavljanja reklamacij.

V IN 011 pa so opisani postopki pri izvajanju investicij v objekte ter postopki pri izvajanju investicijskega in tekočega vzdrževanja objektov, ki jih izvaja Služba za investicijsko vzdrževanje ter postopki izvajanja tekočega vzdrževanja objektov, ki jih izvajajo pogodbeni izvajalci.

Analiza javnega naročanja je razdeljena na dva dela, in sicer na:

- evidenčna naročila, kjer se določbe ZJN-3 ne uporabljajo in
- javna naročila, kjer je uporaba določb ZJN-3 obvezna.

3.2.1 Evidenčna naročila v letu 2021

Za naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je nižja od mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3, se uporablja pojem »Evidenčna naročila«. Tega izraza ni mogoče najti v zakonu, saj se je izoblikoval v praksi, in sicer iz obveznosti, ki jih ima naročnik pri teh naročilih, saj mora za njih voditi evidenco o njihovi oddaji. Kriterij, po katerih naročniki razvrščajo naročila med evidenčna naročila, je ocenjena vrednost javnega naročila. Za evidenčna naročila naročniku ni potrebno izvesti postopka javnega naročila, mora pa upoštevati pravila za določitev ocenjene vrednosti. Naročnik mora pri oddaji evidenčnih naročil prav tako upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, kar pomeni, da mora preveriti trg in ravnati gospodarno ter izbrati najbolj optimalno ponudbo oziroma rešitev. Naročnik sicer ni dolžan zbirati več ponudb, lahko pa jih poskuša zbrati čim več. Prav tako ni dolžan izbrati najcenejšo ponudbo, ampak izbere ponudbo, ki zanj predstavlja najbolj optimalno rešitev.

V letu 2021 (leto, v katerem je izvedena analiza) so na splošnem področju veljale višje mejne vrednosti za uporabo ZJN-3. Višje vrednosti je določal Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo. Mejne vrednosti za oddajo evidenčnih naročil na splošnem področju so se z ZJN-3 povišale s 1. januarjem 2022, pred tem pa so veljale vrednosti, ki so bile za

polovico nižje od trenutnih mejnih vrednosti. Prav zaradi teh višjih vrednosti sama menim, da morajo sedaj naročniki še več pozornosti nameniti uresničevanju načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Kot izhaja iz tabele 1, so evidenčna naročila vsa tista naročila v vrednosti do 39.999 EUR brez DDV (za blago in storitve) oziroma do 79.999 EUR brez DDV (za gradnje) oziroma do 749.999 EUR brez DDV (za socialne in druge posebne storitve).

Tabela 1: Mejne vrednosti za evidenčna naročila na splošnem področju

Vrsta predmeta	Mejne vrednosti (v EUR brez DDV)
blago	0 - 39.999
storitev	0 - 39.999
gradnje	0 - 79.999
socialne in druge posebne storitve	0 - 749.999

Vir: lastno delo.

Naročnik mora pri oddaji evidenčnih naročil upoštevati tudi načelo transparentnosti, kar pomeni vodenje evidence o njihovi oddaji, sporočanje podatkov skladno z ZJN-3 in objavo seznama evidenčnih naročil, ki presegajo vrednost 10.000 EUR brez DDV (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 107-110).

Naročnik mora za evidenčna naročila do 28. februarja vsako leto na PJN sporočati statistične podatke, ni pa mu treba objavljati tudi seznama oddanih evidenčnih naročil. Tabela 2 prikazuje število vseh evidenčnih naročil, ki jih je ZD Ljubljana oddal v letu 2021. Kot vidimo je bilo skupno število vseh evidenčnih naročil 2.805, v skupni vrednosti 1.493.386 EUR brez DDV.

Tabela 2: Evidenčna naročila ZD Ljubljana, oddana v letu 2021

Vrsta predmeta	Skupno število evidenčnih postopkov	Skupna vrednost evidenčnih naročil (v EUR brez DDV)
blago	1.010	776.040
storitev	1.765	592.975
gradnje	30	124.371
skupaj	2.805	1.493.386

Vir: lastno delo.

Med evidenčna naročila se štejejo tudi naročila na podlagi avtorskih in podjemnih pogodb, storitve nastanitev oz. prevoza (letalske vozovnice, prevoz do letališč ipd.), članarine za plačila s kreditnimi karticami, članarine za nakup dnevnega oz. periodičnega časopisja, kotizacije za udeležbo zaposlenih na usposabljanjih in izobraževanjih.

ZD Ljubljana vodi evidenčna naročila po naslednjih treh kategorijah:

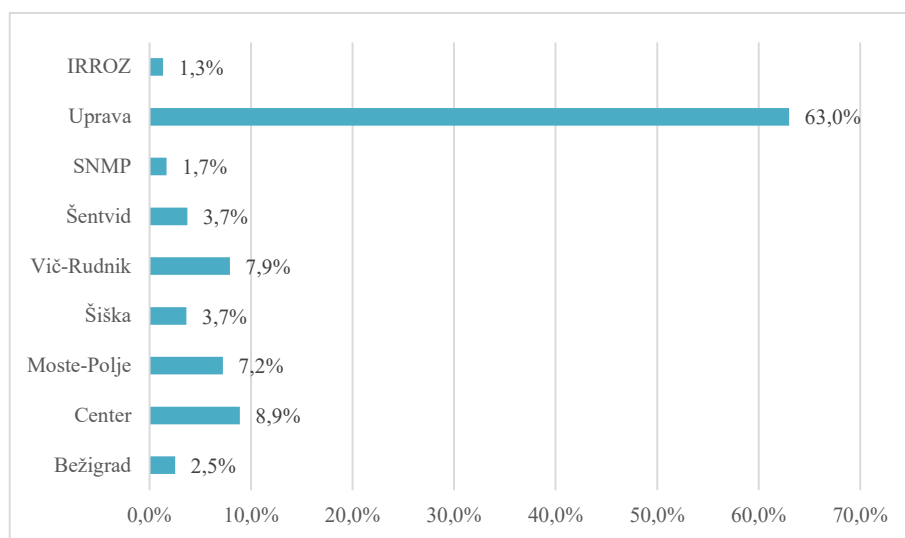
- evidenčni postopki - naročilnice,
- evidenčni postopki - s sklenitvijo pogodbe in
- evidenčni postopki - kratka veriga.

Vse kategorije bom v nadaljevanju na kratko opisala in analizirala.

Evidenčni postopki - naročilnice

Gre za naročila v vrednosti do 39.999 EUR brez DDV (za blago in storitve) oziroma 79.999 EUR brez DDV (za gradnje), za katera se izda naročilnica. ZD Ljubljana vodi evidenčne postopke - naročilnice v naročnikovem dokumentarnem sistemu Origami. V letu 2021 je bilo v ZD Ljubljana izdanih 1.260 naročilnic. Od tega jih je bilo 794 oziroma 63 % vseh naročilnic izdanih na Upravi ZD Ljubljana, ostalih 468 oziroma 37 % vseh naročilnic pa v posameznih enotah ZD Ljubljana. Skladno z IN 016 se lahko naročilnice do vrednosti 500,00 EUR z DDV izdajo v posamezni enoti ZD Ljubljana. Slika 12 prikazuje število izdanih naročilnic v posameznih enotah, kot vidimo, je bilo največ naročilnic izdanih v enoti Center, najmanj pa v enoti IRROZ.

Slika 12: Število izdanih naročilnic po posameznih enotah v letu 2021 (v %)



Vir: lastno delo.

Evidenčni postopki - s sklenitvijo pogodbe

Gre za naročila v vrednosti do 39.999 EUR brez DDV (za blago in storitve) oziroma 79.999 EUR brez DDV (za gradnje), ki se zaključijo s sklenitvijo pogodbe. ZD Ljubljana vodi seznam teh postopkov v Excelovi tabeli. V letu 2021 je bilo izvedenih 18 evidenčnih postopkov, ki so se zaključili s sklenitvijo pogodbe, v skupni vrednosti 213.502,19 EUR brez DDV. Glede na vrsto predmeta je bilo največ evidenčnih postopkov s sklenitvijo pogodbe za storitve, in sicer v kar 13 primerih, en postopek se je nanašal na blago ter štirje postopki na gradnje.

Evidenčni postopki - kratka veriga

Za evidenčno naročilo se šteje tudi naročilo, ki ga naročnik odda kot posamezni izločen sklop v skladu s petim odstavkom 73. člena ZJN-3. Pri izločenih sklopih je potrebno upoštevati, da vsak posamezen sklop ne presega 80.000 EUR, skupno pa ne smejo presegati 20 % vrednosti celotnega javnega naročila. Izločeni sklopi se oddajo brez uporabe pravil o javnem naročanju, kakor da bi šlo za izjemo po zakonu (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 136-140). ZD Ljubljana vodi seznam v Excelovi tabeli. V letu 2021 je bilo izvedenih 8 evidenčnih postopkov, ki spadajo v kategorijo izločeni sklopi. Skupna vrednost naročil oddanih na podlagi izločenih sklopov je bila 81.222,22 EUR brez DDV. Glede na vrsto predmeta se je največ izločenih sklopov nanašalo na blago, takih je bilo 7 primerov, en postopek pa se je nanašal na storitev.

3.2.1 Javna naročila v letu 2021

ZJN-3 v 21. členu določa mejne vrednosti, od katerih dalje se uporabljajo določbe zakona. Zakon se torej uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez DDV je enaka ali višja od vrednosti, ki jih prikazuje tabela 3.

Tabela 3: Meje vrednosti za uporabo zakona na splošnem področju

Vrsta predmeta	Mejne vrednosti (v EUR brez DDV)
blago	40.000
storitev	40.000
gradnje	80.000
socialne in druge posebne storitve	750.000

Vir: lastno delo.

Mejne vrednosti predstavljajo tudi mejo, od katerih dalje je treba posamezno javno naročilo objaviti na PJN. PJN je spletni informacijski portal MJU, preko katerega naročniki neposredno pošiljajo v objavo obvestila in dokumentacijo v zvezi z oddajo

javnega naročila ter drugo dokumentacijo, za katero zakon, ki ureja javno naročanje, določa objavo na PJN.

Javna naročila bom za potrebe analize razdelila na naslednje tri kategorije:

- postopki oddaje naročil male vrednosti,
- postopki oddaje naročil večjih vrednosti in
- postopki oddaje naročil socialnih in drugih posebnih storitev.

V letu 2021 je ZD Ljubljana izvedel 62 različnih postopkov javnega naročanja. Od tega je bilo izvedenih 6 postopkov naročil male vrednosti, 36 postopkov naročil večje vrednosti in 20 postopov oddaje naročil za socialne in druge posebne storitve. V nadaljevanju vsako kategorijo na kratko opišem in analiziram.

Postopek oddaje naročila male vrednosti

Pri naročilu male vrednosti gre za nacionalni postopek, ki ga je uvedla RS in ga ureja 47. člen ZJN-3. »Postopek oddaje naročila male vrednosti je poenostavljen postopek za naročila z nižjo ocenjeno vrednostjo, v katerem mora naročnik objaviti obvestilo o naročilu male vrednosti in obvestilo o oddaji naročila male vrednosti ter izvesti javno odpiranje«. V sam postopek se lahko vključijo pogajanja, kar je treba vnaprej navesti v obvestilu o naročilu ter nato pogajanja tudi nujno izvesti. Če pogajanja niso predvidena, se jih ne sme izvesti (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 203). Naročila male vrednosti so naročila, katerih vrednost je enaka ali višja od 40.000 ter nižja od 215.000 EUR brez DDV (za blago in storitve) oziroma enaka ali višja od 80.000 ter nižja od 5.382.000 EUR brez DDV (za gradnje).

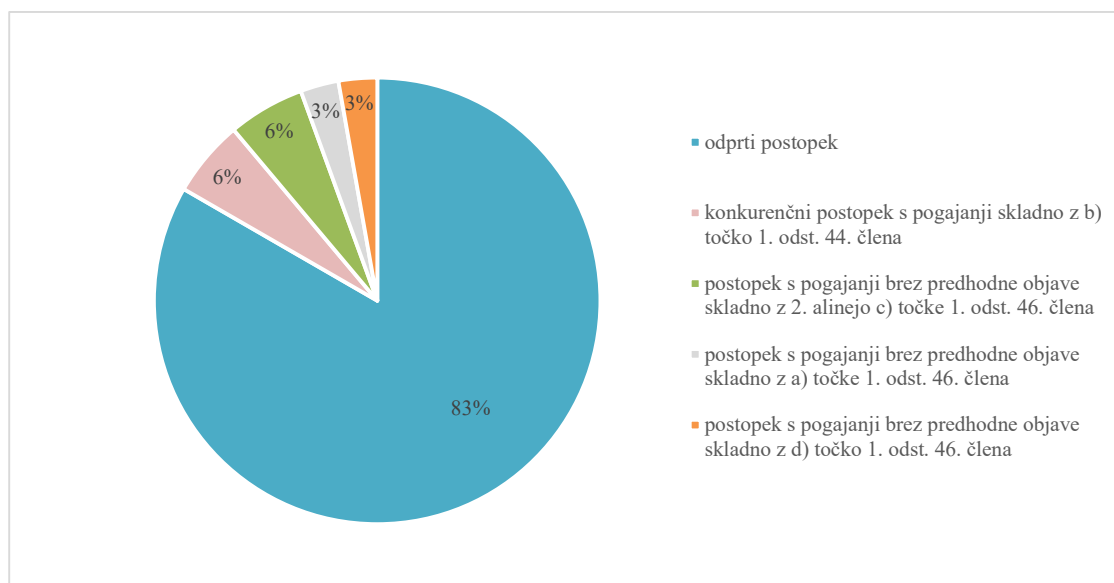
ZD Ljubljana je v letu 2021 izvedel 6 postopkov naročil male vrednosti. Glede na vrsto predmeta so bili trije postopki naročil male vrednosti izvedeni za blago in trije postopki naročil male vrednosti za storitve. En postopek je bil zaključen neuspešno, pri enem postopku pa je bil z izbranim ponudnikom sklenjen okvirni sporazum, zato sem ta dva postopka izpustila iz nadaljnje analize. Skupna vrednost oddanih naročil po postopku naročil male vrednosti v letu 2021 je bila 133.864,58 EUR brez DDV (upoštevani 4 postopki).

Postopek oddaje naročila večje vrednosti

Med naročila večje vrednosti se uvrščajo vsa javna naročila, izpeljana po ostalih postopkih javnega naročanja, njihova vrednost pa je višja od 215.000 EUR brez DDV (za blago in storitve) oziroma višja od 5.382.000 EUR brez DDV (za gradnje).

ZD Ljubljana je v letu 2021 izvedel 36 postopkov naročil večje vrednosti. Kot prikazuje slika 13, je bil v 83 % vseh izvedenih postopkov uporabljen odprti postopek, kar v številkah pomeni 30 postopkov. V dveh primerih je bil uporabljen konkurenčni postopek s pogajanjem (skladno z b) točko 1. odstavka 44. člena ZJN-3) in v štirih primerih postopek s pogajanjem brez predhodne objave (2-krat skladno z 2. alinejo c) točke 1. odstavka 46. člena ZJN-3, 1-krat skladno z a) točko 1. odstavka 46. člena ZJN-3 in 1-krat skladno z d) točko 1. odstavka 46. člena ZJN-3).

Slika 13: Struktura javnih naročil glede na vrsto postopka (v %)



Vir: lastno delo.

Trije postopki, ki so bili izvedeni po odprtem postopku javnega naročanja, so se zaključili neuspešno oziroma se javno naročilo ni oddalo, ker so cene presegle naročnikova zagotovljena sredstva, kar pomeni 10 % vseh izvedenih javnih naročil po odprtem postopku. Dva neuspešna postopka je naročnik nato nadaljeval oziroma je izvedel postopek oddaje javnega naročila brez predhodne objave javnega naročila. Skladno z b) točko 1. odstavka 44. člena ZJN-3 lahko naročnik nadaljuje postopek v konkurenčnem postopku s pogajanjem, saj naročnik za javno naročilo v predhodno izvedenem postopku ni prejel nobene dopustne ponudbe. Za en neuspešno izveden postopek pa se je ponovno izvedel odprti postopek, ki se je v ponovljenem postopku uspešno zaključil.

En postopek oddaje javnega naročila je bil izveden po postopku s pogajanjem brez predhodne objave skladno z a) točko 1. odstavka 46. člena ZJN-3, ker naročnik v prejšnjem izvedenem postopku ni prejel nobene ponudbe.

En postopek oddaje javnega naročila je bil izveden po postopku s pogajanjem brez predhodne objave skladno z 2. alinejo c) točke 1. odstavka 46. člena ZJN-3 (odsotnost

konkurence zaradi tehničnih razlogov, kar pomeni, da dobavo blaga lahko izvede le en ponudnik).

En postopek oddaje javnega naročila je bil izveden po postopku s pogajanji brez predhodne objave skladno z d) točko 1. odstavka 46. člena ZJN-3 (izvajalec je nosilec izvirne kode).

V ZD Ljubljana je bil v letu 2021 najpogosteje uporabljen odprti postopek javnega naročanja, in sicer v kar 83 % vseh izvedenih postopkov. Odprti postopek velja za enega najbolj splošnih postopkov, zato ga naročniki v praksi pogosto uporabijo. V letu 2021 je bil to drugi najpogosteje uporabljeni postopek med naročniki, ki so zavezanci za javno naročanje v RS (Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, 2022).

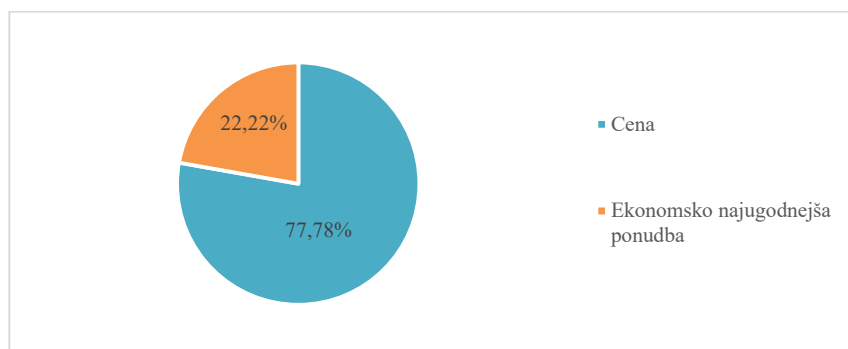
Za najmanj transparentnega velja postopek s pogajanji brez predhodne objave. V ZD Ljubljana je bil v letu 2021 uporabljen v 4 primerih oziroma v 12 % vseh izvedenih postopkov. Postopek se uporablja samo v izjemnih primerih, kot jih dovoljuje ZJN-3. Med naročniki javnega naročanja v RS je bil v letu 2021 to tretji najpogosteje uporabljen postopek (Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, 2022).

Dve javni naročili večjih vrednosti, ki ju je ZD Ljubljana izvedel po odprtem postopku, sta bili oddani kot pridržani javni naročili, kar sem bolj natančno opisala v točki 3.3.1.

Za eno javno naročilo večjih vrednosti, ki je bilo izpeljano po odprtem postopku, je bila uporabljena možnost, ki jo dopušča 4. odstavek 40. člena ZJN-3. Gre za t. i. pospešeni postopek, kjer se lahko v nujnih primerih, ki jih naročnik utemelji, skrajša rok za prejem ponudb, ki ni krajši od 15 dni od datuma, ko je bilo v objavo poslano obvestilo o javnem naročilu. Skladno z 2. odstavkom 40. člena ZJN-3 je namreč v odprtem postopku minimalni rok za prejem ponudb 35 dni. Od 1. 1. 2018 dalje, ko je v RS obvezno elektronsko javno naročanje, pa se ta rok lahko skrajša še za 5 dni, kar pomeni, da je v osnovi minimalni rok za prejem ponudb v odprtem postopku 30 dni.

Posamezno javno naročilo se odda na osnovi merila, ki ga je naročnik določil v razpisni dokumentaciji. Kot prikazuje slika 14, je bilo pri izbiri najugodnejšega ponudnika v ZD Ljubljana v letu 2021 največkrat uporabljeno merilo »Cena«, in sicer v kar 28 postopkih javnih naročil večjih vrednosti oziroma v 77,78 % vseh izvedenih postopkov naročil večjih vrednosti. V ostalih primerih je bilo merilo »Ekonomska najugodnejša ponudba«, kjer so bila poleg cene uporabljena še druga merila, teh postopkov je bilo 8 oziroma 22,22 % vseh izvedenih postopkov naročil večjih vrednosti.

Slika 14: Delež posameznega merila za izbiro najugodnejšega ponudnika



Vir: lastno delo.

Zeleno javno naročanje je bilo upoštevano pri 6 postopkih naročilih večje vrednosti. Gre za javna naročila, katerih predmet nabave so tekstilni izdelki, računalniška oprema, fotokopirni papir, storitve pranja perila in storitve čiščenja prostorov. Naročnik mora pri teh vrstah javnih naročil nujno upoštevati določbe Uredbe o zelenem javnem naročanju.

Postopki oddaje naročil socialnih in drugih posebnih storitev

ZD Ljubljana je v letu 2021 izvedel 20 postopkov javnih naročil, ki spadajo med socialne in druge posebne storitve. Gre za javna naročila, pri oddaji katerih je uporaba ZJN-3 zelo omejena. Naročnik mora upoštevati ZJN-3 le v primeru, kadar ocenjena vrednost presega 750.000 EUR brez DDV. Pri oddaji naročil, ki spadajo med socialne in druge posebne storitve, veljajo enaka pravila kot za evidenčna naročila, lahko pa naročnik odda javno naročilo po katerem od običajnih postopkov. Nabor storitev, ki spadajo pod socialne in druge posebne storitve, določata Priloga XIV Direktive 2014/24/EU in Priloga XVII Direktive 2014/24/EU, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5. »Storitev varovanja z varnostniki (CPV koda 79713000-5) je iz tega seznama izvzeta, kar pomeni, da ta storitev spada med ostale storitve, za katere je uporaba ZJN-3 obvezna, če ocenjena vrednost teh storitev doseže ali preseže 40.000 EUR brez DDV« (MJU, 2022a).

3.2.2 Izvedba postopka oddaje javnega naročila v izbranem javnem zavodu

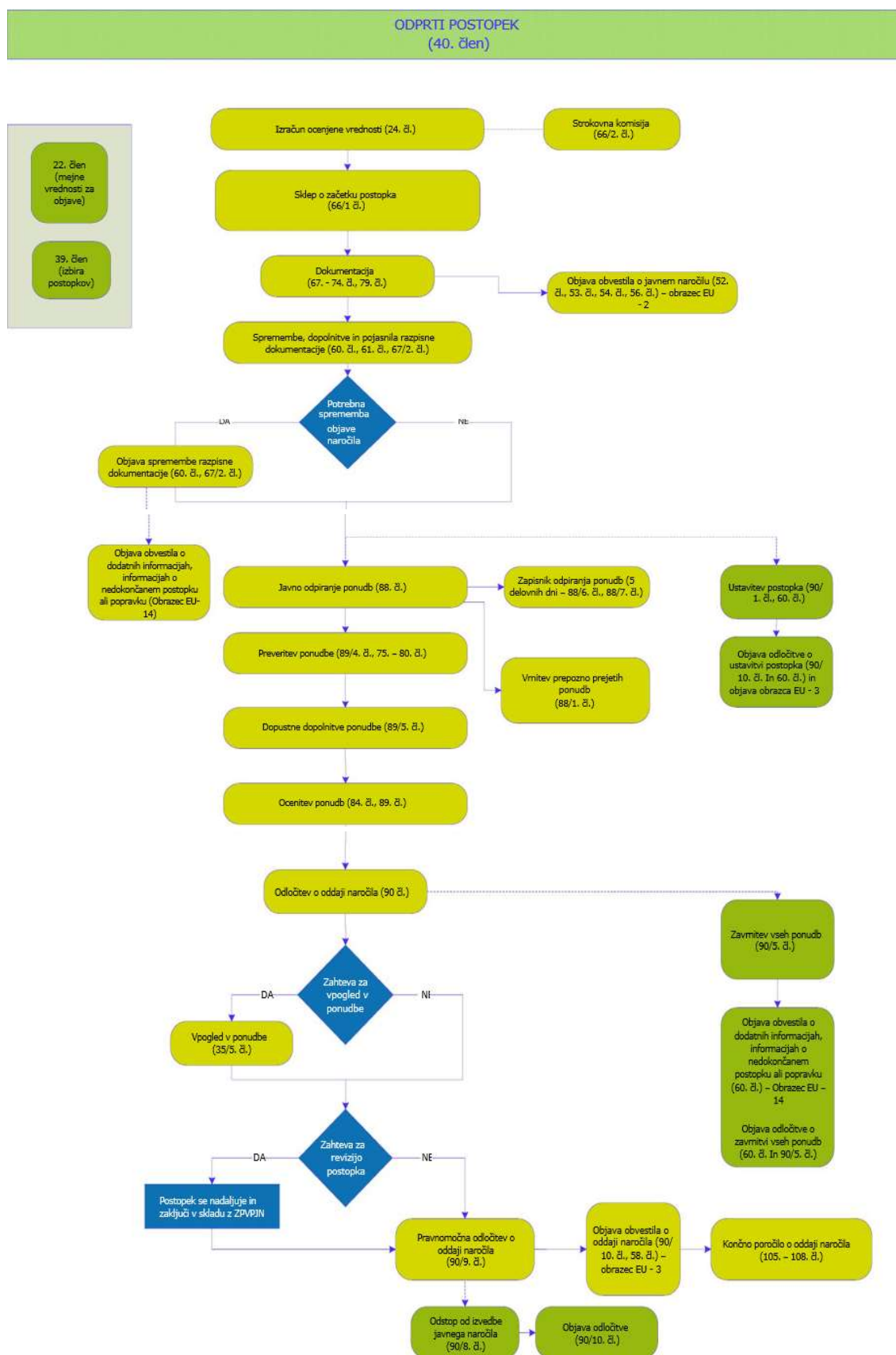
V tem poglavju bom opisala izvedbo postopka oddaje javnega naročila v ZD Ljubljana. Kot sem že omenila, je postopek javnega naročanja zakonsko predpisan in javni naročniki so se ga primorani držati. Javno naročilo se lahko izvede za dobavo blaga, izvedbo storitve ali pa gradnje. Zanj ne veljajo samo tržne zakonitosti, ampak je celoten proces nabave v javnem sektorju urejen in predpisan ter nadzorovan (Matas, Trtnik Basta, Kostanjevec, Potočnik & Klima Skok, 2016, str. 20).

Sama izvedba postopka javnega naročila predstavlja razpisno fazo in je le del nabavnega procesa. Postopek oddaje javnega naročila se uradno začne, ko se izda sklep o začetku postopka javnega naročila. V njem se opredelijo naslednje kategorije: zaporedna številka (oznaka) javnega naročila, predmet javnega naročila, enotni besednjak javnih naročil - CPV koda, delitev na sklope, vrsta postopka, ocenjena vrednost javnega naročila za celotno pogodbeno obdobje, navede se vir in obseg zagotovljenih sredstev za izvedbo javnega naročila, določi se okvirne datumu, znotraj katerih naj bi bile opravljene posamezne faze, določi se sestava strokovne komisije ter vodja postopka javnega naročila in navede se morebitne opombe. Kot sem že omenila v točki 2.5.2, imajo pri izvedbi postopka javnega naročila zelo pomembno vlogo člani strokovnih komisij. Ti se običajno v postopek vključijo že v predrazpisni fazi, torej že pred samim uradnim začetkom postopka oddaje javnega naročila, ko je potrebno pripraviti tehnične specifikacije in predvideti okvirno količino. Ko gre za naročilo potrošnega materiala, je bistvena naloga strokovnih komisij tudi ta, da obstoječi seznam artiklov pregledajo in »prečešejo« v smislu, kaj ostane na seznamu, kaj se briše in kaj se doda na novo (novi standardi, nove smernice...). Količine se ocenijo za obdobje enega leta, in sicer se izhaja iz dejanske porabe preteklega obdobja ter se upošteva morebitna povečanja ali pa zmanjšanja porabe v prihodnjem obdobju. Ocenjene količine predstavljajo okvirno količino in so tako sestavni del ponudbenega predračuna. Na podlagi okvirnih količin se izračuna ocenjena vrednost in na njeni osnovi se nato določi postopek oddaje javnega naročila in pripravi ustrezna razpisna dokumentacija.

Kot je pokazala analiza izvedenih javnih naročil ZD Ljubljana, je bil v letu 2021 največkrat uporabljen odprti postopek. Odprti postopek je najbolj splošen, enofazni postopek in velja za najbolj transparentnega. Naročnik ga lahko uporabi praktično kadarkoli. Glavna slabost odprtega postopka je ta, da ta ne omogoča pogajanj oziroma ta skladno z ZJN-3 niso dovoljena. »Čeprav so pogajanja v našem prostoru postala že prava praksa, pa so na ravni Direktive 2014/24/EU opredeljena kot izjema. Evropska pravna teorija opozarja, da postopki s pogajaji ne zagotavljajo enake ravni objektivnosti in transparentnosti kot na primer odprti postopek, zato omejuje razloge, na podlagi katerih jih je dovoljeno uporabiti. Pogajanja so torej izjema in se lahko izvedejo samo takrat, kadar so v zakonu eksplicitno dovoljena« (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 167).

Slika 15 prikazuje shematičen prikaz oddaje javnega naročila po odprtem postopku. Kot vidimo, je korakov veliko, vsak korak v postopku oddaje javnega naročila pa je točno določen in predpisan z zakonom.

Slika 15: Shematski prikaz oddaje javnega naročila po odprtem postopku



Vir: MJU, Portal za elektronsko javno naročanje e-JN (2022b).

Po uspešno zaključeni razpisni fazi javnega naročila sledi izvedbena faza. Ta nastopi, ko postane Odločitev o oddaji javnega naročila pravnomočna. Na osnovi uspešno izpeljanega postopka javnega naročanja se z izbranimi dobavitelji blaga oziroma izvajalci storitev sklenejo pogodbe.

V primeru, da je predmet pogodbe dobava potrošnega materiala, se seznam dogovorjenih artiklov v prvi fazi vnese v katalog artiklov. To pomeni, da se vsakemu potrošnemu materialu določi svojo šifro, vsi skupaj pa so zbrani v šifrantu materiala. ZD Ljubljana ima v svojem šifrantu materiala aktivnih okoli 10.000 artiklov, od tega se največ materialov uporablja v zobozdravstvu. V drugi fazi se izvede prenos artiklov v sistem naročanja materiala Edico, ki uporabnikom oziroma nosilcem zdravstvene dejavnosti omogoča naročanje potrebnih potrošnih materialov v okviru razpoložljivih mesečnih limitov. Vsak uporabnik oziroma nosilec zdravstvene dejavnosti ima določeno svoje stroškovno mesto oziroma delovišče in pa določen limit. S postavljenimi limiti se obvladuje stroške materiala na nivoju celotnega javnega zavoda. Tak način naročanja od zaposlenih zahteva skrbno načrtovanje nabave potrebnih materialov glede na porabo in s tem nepotrebno kopičenje zalog.

Glede na značilnosti je potrošni material razdeljen na: potrošni material, drobni inventar (gre za material, ki ima status osebne zadolžitve in ima vse lastnosti potrošnega materiala, zato se ga vodi kot strošek) in osnovna sredstva. Potrošni material pa je nato razdeljen na naslednje nabavne skupine:

- 01 - Laboratorijski material,
- 02 - Filmi RTG,
- 03 - Strokovna literatura (testi, vprašalniki, knjige, revije...),
- 04 - Pisarniški material,
- 05 - Čistila,
- 06 - PM za IT,
- 07 - Material za vzdrževanje,
- 10 - Zdravila,
- 11 - Material za zobozdravstvo,
- 13 - Sanitetni material in obloge za rane,
- 30 - Zobje,
- 31 - Material za splošne in specialistične ordinacije,
- 32 - Delovne obleke in obutev,
- 33 - Razkužila ter
- 35 - Blago razno.

Nabavne skupine potrošnega materiala pa so nato naprej razdeljene še v nabavne podskupine. ZD Ljubljana ima oblikovanih 107 nabavnih podskupin. Podskupine omogočajo uporabnikom lažje naročanje materiala, Uprava ZD Ljubljana pa preko njih

lažje in hitreje izvaja različne analize porabe posameznega potrošnega materiala. Običajno posamezna nabavna podskupina predstavlja iz vidika javnega naročanja posamezen sklop, vse podskupine skupaj pa predstavljajo nabavno skupino, ki predstavlja posamezen predmet javnega naročila.

3.3 Dobre prakse

Skozi izvedeno analizo javnega naročanja v izbranem javnem zavodu se je pokazalo, da obstaja nekaj dobrih praks, zato jih v nadaljevanju magistrskega dela na kratko predstavljam. Kot navaja Evropska komisija (2017b), je z izmenjavo najboljših praks med organi možna racionalizacija javnega naročanja. Tudi zadnje spremembe ZJN-3 so bile uvedene z namenom spodbujanja inovativnega naročanja, povečanja deleža zelenega naročanja in večje gospodarnosti (Matas, 2015). Za zagotavljanje visokokakovostni javnih storitev je potreben strateški pristop pri nabavi, kar pa je močno odvisno od sodobnih in učinkovitih postopkov javnega naročanja (Evropska komisija, 2017c).

3.3.1 Pridržana javna naročila

»Pridržana javna naročila so tista javna naročila, pri katerih naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi, da lahko ponudbo oddajo le invalidska podjetja in zaposlitveni centri, kot jih določa zakon, ki ureja zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov, ter socialna podjetja in podjetja s socialno vsebino, kot jih določa zakon, ki ureja socialno podjetništvo« (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 92). Naročnik torej k sodelovanju povabi izključno omenjena podjetja, na ta način podpira oziroma omogoča prej omenjenim vrstam podjetij, da pridobijo javna naročila, ki jih sicer pod običajnimi konkurenčnimi pogoji ne bi.

ZD Ljubljana je v letu 2021 izvedel dve pridržani javni naročili (storitve popisa gradiva in nabavo varovalnih oblačil izdelanih iz okoljsko manj obremenjujočih materialov). S tem, ko se je ZD Ljubljana odločil, da bo izvedel pridržano javno naročilo, vnaša v javno naročanje socialno komponento oziroma na ta način uresničuje tudi socialno načelo ter skrbi za družbeno in poklicno vključevanje invalidnih oseb v javni sektor. ZD Ljubljana je v obeh primerih z izbranimi ponudnikoma sklenil pogodbo o poslovnem sodelovanju, na podlagi katere si lahko zniža obveznost plačila prispevka za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov z realizacijo nadomestne kvote (NDM), kot to določa 64. člen Zakon o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov (ZZRZI), Ur. l. RS, št. 16/07 – uradno prečiščeno besedilo, 87/11, 96/12 – ZPIZ-2, 98/14 in 18/21). ZZRZI določa, da mora vsak delodajalec, ki zaposluje najmanj 20 oseb, izpolnjevati invalidsko kvoto, kar pomeni, da mora obvezno zaposlovati od 2 do 6 % invalidov od skupnega števila zaposlenih delavcev. Odstotek se določi, glede na registrirano dejavnost. ZD Ljubljana mora glede na dejavnost, ki jo opravlja, zaposlovati 6 % invalidov, kar v primeru 1.600 zaposlenih pomeni 96 invalidov, svojo obveznost pa lahko izpolni na dva načina: da ima

zaposleno predpisano število invalidov oziroma da plača prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov. Višina prispevka znaša 70 % minimalne plače za vsakega invalida, ki bi ga moral zaposliti za izpolnitev predpisane kvote, pa ga ni. Pridržana javna naročila torej javnim naročnikom omogočajo, da si lahko občutno znižajo stroške, ki jih imajo v primeru, da ne dosegajo predpisanih invalidskih kvot in morajo zato plačevati prispevek za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov.

3.3.2 Nabava opreme po nabavnih skupinah

ZD Ljubljana je v zadnjih letih, predvsem na področju nabav opreme za diagnostične laboratorije, začel izvajati nabavo po nabavnih skupinah. Izpostavim lahko nabavo hematoloških analizatorjev, za katere se je nabava izvedla hkrati za vse diagnostične laboratorije, kar je na koncu pomenilo, da dobijo vsi diagnostični laboratoriji enako opremo. V preteklosti se je nabava aparatov izvajala npr. vsako leto le po nekaj kosov in za vsak diagnostični laboratorij različno opremo (drug proizvajalec, drug model), saj so se nabavne odločitve prepuščale uporabnikom, to je vodjem posameznih diagnostičnih laboratorijev. Tudi Zadel Vidmar (2012, str. 59) navaja, da imajo pogosto prav notranji uporabniki odločilno vlogo pri sprejemanju nabavnih odločitev. Za njih pa so iz vidika nabave najpomembnejši dejavniki le kakovost, količina in pravočasna dobava, medtem ko cena ni pomembna.

Po starem načinu se je najprej izvedla nabava analizatorja, ko pa je bil ta dobavljen, je naročnik šele v drugem naročilu naročil tudi potrebni potrošni material. Čez čas pa je najel še storitve servisa za ta analizator. Na ta stari način je moral ZD Ljubljana zagotavljati za vsak analizator svoj potrošni material oziroma svojega serviserja, kar iz vidika javnega naročanja ni predstavljalo najboljše gospodarnosti. ZD Ljubljana je z novim pristopom dosegel to, da pri načrtovanju nabav upošteva potrebe vseh diagnostičnih laboratorijev hkrati za eno področje ter se tako poskuša čimbolj znižati nabavne stroške oziroma, da se že v času nabave točno ve, kakšni bodo celotni stroški v življenjski dobi analizatorja. Nabava več kosov opreme hkrati pomeni za kupca tudi večji prihranek. Za ZD Ljubljana pa je prednost tudi ta, da ima zavod sklenjeno pogodbo samo z enim dobaviteljem oziroma izvajalcem. Novi način naročanja pa ima veliko prednost tudi za zaposlene oziroma uporabnike, saj se v primeru premestitev oziroma nadomeščanj v drugih diagnostičnih laboratorijih ni potrebo privajanje na delo na drugi opremi, saj je ta poenotena na nivoju vseh diagnostičnih laboratorijev ZD Ljubljana.

V letu 2021 je ZD Ljubljana izvedel javno naročilo »Postavitev avtomatiziranega sistema (ALS) za izvajanje biokemičnih in imunokemičnih preiskav na uporabo ter dobava potrošnega materiala«. Javno naročilo je bilo oddano za obdobje 7 let (življenjska doba analizatorjev), v ponudbeno vrednost pa so bili zajeti naslednji stroški: priprave prostora, opreme: postavitev na uporabo (dobava, montaža, zagon in preizkus delovanja ter verifikacija opreme, šolanja uporabnikov, prevozni, špeditorski ter vsi morebitni drugi

stroški), povezave v laboratorijski informacijski sistem – LIS, celotnega servisiranja in vzdrževanja ter rezervnih delov za celotno pogodbeno obdobje – 7 let (to pomeni preventivni servis, odprava napak in okvar pri normalni rabi opreme, rezervni deli, izvedene storitve serviserjev, potni stroški), ves potrošni material, ki je potreben za izvedbo celotne okvirne letne oz. 7 letne količine preiskav ter popusti, dajatve, DDV in morebitne druge stroške, ki niso posebej specificirani, so pa potrebni za funkcionalno zagotovitev delovanja predmeta pogodbe. S takim pristopom je ZD Ljubljana že ob izvedbi postopka javnega naročila dobil vpogled v celotne stroške, ki jih bo imel v obdobju, ko bo opremo uporabljal. Na enak način je v letu 2021 izvedel tudi javno naročilo »Nakup analizatorja za odkrivanje hemoglobina v blatu in dobavo potrošnega materiala«, kar pomeni, da je upošteval celotne stroške v obdobju 5 let (življenjski dobi analizatorja).

3.3.3 Uporaba izločenih sklopov

ZD Ljubljana je začel v zadnjih letih bistveno več uporabljati tudi izločene sklope. Z uporabo izločenih sklopov si mnogokrat naročnik olajša postopek oddaje javnega naročila. Pri izločenih sklopih je potrebno upoštevati, da vsak posamezen sklop ne presega 80.000 EUR, skupno pa ne smejo presegati 20 % vrednosti celotnega javnega naročila. Izločeni sklopi se oddajo brez uporabe pravil o javnem naročanju, kakor da bi šlo za izjemo po zakonu.

3.3.4 Narediti sam »insourcing« ali dati v izvajanje drugemu »outsourcing«

ZD Ljubljana potrebne storitve čiščenja poslovnih prostorov opravlja z zunanjimi izvajalci. Pred potekom pogodbe se je bilo potrebno odločiti, ali se bo ponovno oddalo izvajanje storitev zunanjemu izvajalcu, ali bi bilo morda ugodneje storitve izvajati z lastnimi zaposlenimi, saj stroški za čiščenje poslovnih prostorov iz leta v leto naraščajo. Razlog za naraščanje stroškov so naraščajoči stroški dela, ki so posledica zakonskih dvigov minimalne plače, ki so se zgodili v zadnjih letih. V dejavnosti čiščenje poslovnih prostorov predstavljajo stroški dela glavnino stroškov, saj ti znašajo 85-90 % prometa (MJU, 2016). ZD Ljubljana je za sprejem odločitve izvedel analizo, ki je pokazala, da bi v primeru izvajanja storitev z lastnimi zaposlenimi, ZD Ljubljana potreboval več kadra, kot ga imajo zunanji izvajalci, saj bi v primeru odsotnosti zaposlenega bilo potrebno zagotoviti njegovo nadomeščanje. ZD Ljubljana bi tudi potreboval dodaten denar za začetno investicijo v potrebno delovno opremo (čistilni stroji, sesalci, vozički, metle...), delovno obleko in obutev. Nastali bi tudi dodatni stroški s čistili, krpami, rokavicami ter vrečkami za koše. Organizirati bi moral odvoz in pranje čistilnih krp, ali pa bi to izvajal sam, kar pomeni, da bi moral zagotoviti pralno-sušilne stroje in sredstva za pranje, kar bi vplivalo na stroške vode, elektrike in pralnih sredstev. Na podlagi izvedene analize je bilo ugotovljeno, da je razlika v stroških med »insourcingom« in »outsourcingom« približno

6 % in da je za ZD Ljubljana ugodneje, da izvaja storitve čiščenja poslovnih prostorov z zunanjimi izvajalci, ki jih izbere z izvedbo postopka javnega naročila.

3.4 Predlogi in priporočila za izboljšave

Izvedena analiza javnega naročanja v izbranem javnem zavodu ZD Ljubljana je pokazala, da obstajajo tudi možnosti za izboljšave. Pri podajanju predlogov in priporočil za izboljšave sem se predvsem osredotočila na to, da bi s podanim predlogom oziroma priporočilom izbrani zavod lahko izboljšal svoj delovni proces oziroma njegovo učinkovitost. Z nekaj podanimi predlogi oziroma priporočili bi lahko izbrani javni zavod znižal odhodke poslovanja, kar bi vplivalo na izboljšanje njegovega poslovanja oziroma bi se povečala uspešnost zavoda.

Kot prvo izboljšavo predlagam »**Pridobitev informacijskega sistema za javna naročila**«. Število izvedenih postopkov v zadnjih letih narašča, zato ZD Ljubljana predlagam pridobitev informacijskega sistema za javna naročila. Učinkovit informacijski sistem prinese v organizacijo dvig kakovosti poslovanja, zniža stroške in skrajša čas izvajanja delovnih procesov (Pučko, 2008, str. 187). Tudi sama menim, da bi se s pridobitvijo informacijskega sistema povečala učinkovitost izvedbe postopkov javnih naročil, saj bi bil postopek standardiziran, posledično bi prihajalo do manj človeških napak. Delo bi se olajšalo in skrajšalo bi se potreben čas za izvedbo postopka javnega naročila. Kot je pokazala analiza, je bil v ZD Ljubljana v letu 2021 najpogosteje uporabljen odprti postopek javnega naročanja, ki je povprečno trajal 89 dni (šteto od dneva objave obvestila do dneva objave odločitve o oddaji javnega naročila). S pridobitvijo informacijskega sistema pa bi bilo omogočeno tudi upravljanje dokumentov na enem mestu, omogočen bi bil dostop do dokumentacije v vsakem trenutku in arhiviranje dokumentov na enem mestu. Trenutno se dokumentacija nahaja lokalno pri posameznem zaposlenemu.

Kot drugo izboljšavo predlagam »**Organizacijo samostojnega oddelka javnih naročil**«. Postopki javnih naročil se trenutno izvajajo v dveh oddelkih, znotraj Službe za javna naročila in nabavo in znotraj Službe za investicije. To za izbrani zavod pomeni, da morajo zaposleni znotraj obeh služb odlično poznati zakonodajo s področja javnega naročanja, če želijo kakovostno opravljati svoje delo. Ker se področje javnega naročanja nenehno spreminja, na vidiku je namreč že 15. sprememba od prve uveljavitve zakona, to posledično pomeni, da se morajo zaposleni, ki delajo na tem področju, stalno izobraževati. Izboljšanje spretnosti in znanj s področja javnega naročanja v vseh fazah postopka javnega naročanja, je ključnega pomena. Glede na število izvedenih postopkov in glede na velikost javnega zavoda predlagam vodstvu zavoda, da razmisli o organiziranju samostojnega oddelka javnih naročil, saj je s standardizacijo procesov, izmenjavo najboljših praks med organi in profesionalizacijo javnega naročanja možna racionalizacija javnega naročanja (Evropska komisija, 2017b). Menim, da bi se z

izvajanjem javnih naročil na enem mestu dosegla večja preglednost nad izvajanjem javnih naročil, predvsem pa bi se povečala učinkovitost izvedbe postopkov javnih naročil.

Kot tretjo izboljšavo predlagam »**Pravočasno in pravilno planiranje plana nabave osnovnih sredstev**«. Planiranje osnovnih sredstev v ZD Ljubljana predstavlja dokaj velik izziv, predvsem je izziv pravočasno in pravilno planiranje. S pravočasnostjo imam v mislih to, da bi moral biti Plan nabav osnovnih sredstev potrjen že na začetku poslovnega leta, najpozneje pa do konca meseca januarja posameznega poslovnega leta. Na ta način bi bilo dovolj časa za izvedbo vseh planiranih nabav, tudi tistih kompleksnejših. Na podlagi potrjenega plana nabav osnovnih sredstev se namreč šele začne z izvedbo naročil, in sicer se najprej združi sorodne nabave ter se tako poskuša čimbolj izogniti morebitnemu drobljenju javnih naročil. Združevanje enakih nabav zavodu prinaša koristi iz vidika zniževanja stroškov, saj se na račun večjih količin pri potencialnih ponudnikih lahko pridobi nižje cene. S pravilnostjo imam v mislih to, da uporabniki velikokrat ne planirajo ustrezne opreme ter da se tako za njih ne predvidi ustrezne višine sredstev. V izogib problemom v zvezi s planiranjem, bi bilo smiselno razmisliti, da bi ZD Ljubljana določil osebo, ki bi tudi presojala upravičenost nabave planirane opreme. Na ta način bi se lahko izognili nekaterim nabavam opreme, ki morda niso najbolj upravičene in smiselne, kar bi se odrazilo v zmanjšanju stroškov, predvsem pa boljši izkoriščenosti že obstoječe opreme. Pri načrtovanju opreme se poleg utemeljitve in razloga za nabavo, navede tudi, ali gre za nadomestitev obstoječe opreme ali za nabavo nove opreme. V primeru nadomestitve obstoječe opreme je treba navesti inventarno številko, s katero se preveri leto nabave in njena nabavna vrednost, ki pa je običajno potem kar nova ocenjena vrednost za nadomestno nabavo. Tukaj se je v praksi pokazalo, da ta način ni najboljši, saj je od prejšnje nabave preteklo že veliko let, tako da te vrednosti niso več zanesljive, posledično pa se v praksi zgodi, da se dejansko postopka javnega naročila ni mogoče zaključiti, ker so v finančnem načrtu zagotovljena prenizka finančna sredstva. Tudi analiza je pokazala, da je ZD Ljubljana 10 % vseh izvedenih postopkov po odprtem postopku zaključil neuspešno, saj javnega naročila ni mogel oddati, ker so cene presegle naročnikova zagotovljena sredstva. Predlog za izboljšavo procesa nabave osnovnih sredstev je, da ZD Ljubljana za vse večje predvidene nabave osnovnih sredstev pred sprejetjem finančnega načrta za posamezno naročilo izvede strokovni dialog oziroma vsaj raziskavo trga ter da se tako zagotovi ustrezna zagotovljena sredstva.

Kot četrto izboljšavo predlagam »**Uveljavitev standardiziranega seznama potrošnega materiala in opreme**«. V ZD Ljubljana je trenutno v katalogu artiklov aktivnih približno 10.000 artiklov, od tega se jih sicer pretežni del nanaša na področje zobozdravstva. V izogib povečevanju baze aktivnih artiklov priporočam ZD Ljubljana, da se poskuša skozi strokovne komisije doseči, da se poenotijo artikli, ki so namenjeni za določen oziroma isti namen, tako da bi se v prihodnosti dosegel standardiziran seznam potrebnega potrošnega materiala. To bi se nato lahko izvedlo tudi na področju opreme, predvsem pri opreme manjše vrednosti, kot so npr. stetoskopi, otoskopi, merilci krvnega tlaka... Na ta

način bi se zmanjšalo število zahtevkov za izvedbo naročila, ki jih ZD Ljubljana prejme preko internega sistema Origami. Kot kažejo analize, zahteve za izvedbo naročila preko Origamija velikokrat podajo uporabniki, ki želijo sicer podoben material, saj s paralelo, ki je ponujena preko javnega naročila, niso zadovoljni.

Kot peto izboljšavo predlog predlagam uporabo merila **»Ekonomsko najugodnejša ponudba«** v večini postopkov oddaje javnih naročil. Merilo Ekonomsko najugodnejša ponudba pomeni, da cena ni edino merilo za izbiro najugodnejše ponudbe. Po podatkih Evropske komisije (2017b) se v kar 55 % oddanih javnih naročil kot edino merilo v postopkih oddaje javnega naročila še vedno uporablja »najnižja cena«, s tem pa niso dovolj izkoriščene možnosti strateškega javnega naročanja. V javna naročila je potrebno nujno vgraditi tudi druge mehanizme, ki bi preprečile slabo kakovost na račun nizke cene. »V RS so javni naročniki pod stalnim pritiskom laične javnosti, da naj ne bi oblikovali najprimernejših meril za izbiro najugodnejše ponudbe, da merilo najnižje cene ne more voditi v učinkovito javno naročanje ter da bi morali uporabljati izrazito drugačna, inovativna merila. Vse to od naročnika zahteva bistveno večji angažma pri spoznavanju predmeta javnega naročila in pri pripravi razpisne dokumentacije, kar vsaj delno onemogoča porabo dodatnega časa za kreiranje novih, revolucionarnih meril« (Kašnik, 2022, str. 53). Naročniki so v letu 2021 največkrat uporabili merilo »Cena«, in sicer v kar 86,23 % vseh naročil izvedenih po odprtem postopku. Merilo »Ekonomsko najugodnejša ponudba« je bilo uporabljeno le v 13,77 % vseh naročil izvedenih po odprtem postopku (Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, 2022). V ZD Ljubljana je bilo v letu 2021 pri izbiri najugodnejšega ponudnika uporabljeno merilo »Cena« v 76,67 % vseh izvedenih postopkov naročil po odprtem postopku, kar je sicer bistveno boljše od podatka, ki velja za RS, ampak slabše od podatka, ki ga navaja Evropska komisija. Predlagam torej, da se poleg merila »Cena«, v več postopkih uporabi merilo »Ekonomsko najugodnejša ponudba«.

Kot šesto izboljšavo predlagam **»Izvedbo izobraževanj/ predavanj na temo javnih naročil za člane strokovnih komisij«**. Na podlagi izvedenih pogovorov s posamezniki, ki so že kdaj sodelovali v strokovnih komisijah in na podlagi lastnih izkušenj namreč ugotavljam, da bi bilo to zanje izredno dobrodošlo in koristno. Predvsem naj se te vsebine nanašajo na njihove naloge, ki jih imajo kot člani strokovnih komisij. Predlagam, da se na začetku posameznega poslovnega leta ustvari lista sodelujočih v razpisnih komisijah v tekočem letu in se za njih izvede izobraževanje/ predavanje na temo javnih naročil. Vsebine se naj torej nanašajo na delo in pričakovanja ter odgovornosti sodelujočih v razpisnih komisijah. Izobraževanje/ predavanje lahko izvede zaposleni iz Službe za javna naročila in nabavo.

Kot sedmo izboljšavo predlagam **»Nadgradnjo informacijskega sistema s funkcijo, ki bo skrbnikom pogodb omogočala spremljanje realizacije po posameznih pogodbah«**. Sedaj je to mogoče le s pomočjo izvedbe ročnih analiz oziroma z izpisom,

ki ga pripravi Služba za informatiko. Skrbnikom pogodb mora biti omogočeno, da lahko v vsakem trenutku dostopajo do pregleda realizacije ter da lahko hitro in učinkovito pripravijo potrebne analize.

Kot osmo izboljšavo predlagam, da se v Službi za javna naročila in nabavo natančno določi **»Odgovornost oziroma zadolžitve glede na posamezna področja oziroma predmete nabave«**. Sedanja organizacija dela v Službi za javna naročila in nabavo namreč deli posamezna področja nabave med več zaposlenih. Menim, da se na ta način porazgubijo odgovornosti, saj se ne ve točno, kdo je odgovoren za kateri del in v kakšnem obsegu. Prav tako se lahko na ta način izgubljajo priložnosti za morebitne prihranke, ki bi jih lahko ustvarili v okviru obvladovanja stroškov. »Bistvo zmanjševanja stroškov podjetja je v tem, da se ugotavljajo dejavnosti v podjetju in stroški teh dejavnosti« (Čadež & Hočevar, 2008, str. 292). Da se to lahko izvaja, morajo biti natančno in jasno določene odgovornosti. Zaposleni bi bili tako specializirani samo za posamezna področja, kar bi pomenilo, da bi ta področja bolje poznali, predvsem pa bolje razumeli predmete javnih naročil. Prav tako bi bili velika pomoč strokovnim komisijam pri pripravi tehničnih specifikacij. S tem bi se čas izvedbe javnega naročila zagotovo skrajšal, kar bi se na koncu izkazalo v bolj učinkovitem procesu nabave oziroma izvedbi postopkov javnih naročil.

Kot zadnjo izboljšavo predlagam **»Ukinitev dobave na stroškovna mesta«**. Trenutno se dobava potrošnega materiala v ZD Ljubljana izvaja na stroškovna mesta, navedena na naročilnici. Taka ureditev pomeni, da morajo dobavitelji materiala natančno poznati urnike posameznih ambulant, kar pa se v praksi težko izvaja. V pogovoru s strokovnimi vodji zdravstvene nege se dejanske dobave ne vršijo na stroškovno mesto, ampak na posamezen oddelek, ponekod le v posamezno enoto. V preteklosti je dobava na stroškovna mesta morda funkcionirala, danes pa ugotavljam, da za naročnika ta ni več gospodarna, saj je epidemija Covida prinesla izredne spremembe tudi pri izvajanju dobav. Kot sem izvedela iz opravljenih pogovorov, se v zadnjem času večina dobaviteljev poslužuje paketne dostave preko pošte oziroma drugih dostavljavcev, ki pa pakete dejansko pustijo na vhodu v stavbo oziroma v vložišču ali tajništvu posamezne enote. Predlagam, da se dostavo potrošnega materiala na posameznih enotah določi prostor, kjer bi lahko dobavitelji pustili svoje pakete ter da se v pogodbe navede določilo, da se dobava izvaja na nekaj dogovorjenih mest in ne več na 800 stroškovnih mest, kolikor jih ima trenutno ZD Ljubljana. Menim, da bi na ta način privabili v sistem javnega naročanja tudi nove dobavitelje, predvsem imam tukaj v mislim mala in srednja podjetja.

SKLEP

Nabavna funkcija je ena izmed poslovnih funkcij vsake organizacije in postaja v zadnjih letih vse bolj pomembna. Nabavna funkcija skrbi za naročanje blaga in storitev, ki jih organizacija potrebuje za izvajanje svojih dejavnosti. Od učinkovite nabavne funkcije je namreč velikokrat odvisna celotna učinkovitost organizacije. Vsled navedenega so

potrebne nenehne izboljšave, spremembe na tem področju, predvsem pa je pomembno, da so na teh mestih zaposleni ustrezno usposobljeni ljudje. V nabavne procese se vključujejo različni udeleženci, kar pomeni, da mora biti med njimi veliko koordinacije, komunikacije, sodelovanja in timskega dela, če želimo da se doseže učinkovitost.

Javna naročila so obsežno, vsebinsko in finančno odgovorno področje in pri naročniku zahteva znanje z različnih področij. Javno naročanje je proces, s katerim javni sektor nabavlja blago, storitve ali gradnje po predpisanih pravilih. ZJN-3 določa, da morajo naročniki v javnem sektorju, kamor spada tudi izbrani javni zavod, svoje dobavitelje blaga in izvajalce storitev praviloma izbrati v postopku javnega naročila. Poudariti je treba, da javni zavodi za izvajanje svoje dejavnosti porabljajo javna sredstva, zato je treba nujno zagotoviti racionalno in namensko porabo sredstev. Da je področje javnih naročil izredno kompleksno, je moč zaznati po nenehnih spremembah zakonodaje s tega področja. Spremembe prinesejo nove naloge, odgovornosti in kompetence, ki se jih pričakuje od zaposlenih oziroma naročnikov. Sama menim, da javna naročila predstavljajo izredno zanimivo področje, ki ti ponuja ogromno možnosti za osebni razvoj in kar je najpomembnejše, priložnost za nenehno iskanje inovativnih praks, ki običajno prinesejo tudi koristi za organizacijo. Najpogosteje se to kaže v optimizaciji delovnih procesov in znižanju stroškov poslovanja.

Izvedba javnega naročila predstavlja torej del nabavne funkcije. Postopek javnega naročila je razdeljen v tri faze. Najpomembnejša je prva faza, ki ji pravimo predrazpisna faza. Naročnik v tej fazi pripravi temelj javnega naročila. Če javno naročilo ni dobro načrtovano, kar pomeni, da že same nabavne potrebe niso pravilno ugotovljene, načrtovane in opredeljene, se lahko zgodi da izvedba javnega naročila ne bo uspešna, poraba javnih sredstev ne bo gospodarna in učinkovitost nabavnega procesa bo posledično slaba. Postopek oddaje javnega naročila se bo v tem primeru najverjetneje zavlekel, ali pa bo prišlo do nabav, ki so nepotrebne ali predrage. Vse to pomeni negospodarno ravnanje z javnimi financami. Pomembno je torej, da so vse potrebe ustrezno načrtovane ter da so dejansko res potrebne.

V magistrskem delu sem analizirala javna naročila v izbranem javnem zavodu. Nabavna funkcija se znotraj ZD Ljubljana izvaja na več mestih, medtem ko je izvajanje javnih naročil omejeno na dve službi, to je Službo za javna naročila in nabavo ter Službo za investicijsko vzdrževanje. Taka organiziranost nabavnega področja je v izbranem javnem zavodu že nekaj časa. Da bi se doseglo bolj učinkovito izvajanje tako nabavne funkcije kot tudi javnih naročil, bi bilo smiselno dosedanje organiziranost spremeniti, in sicer na način, da bi se javna naročila izvajala izključno znotraj ene službe, Službe za javna naročila. Prav tako bi bilo potrebno razmisliti, ali se naj nabavna funkcija še naprej izvaja na več mestih, ali bi bilo smiselno to organizirati na enem mestu, to je znotraj Uprave ZD Ljubljana.

Analiza je tudi pokazala, da izbrani javni zavod ZD Ljubljana z izvajanjem nabavne funkcije in izvajanjem postopkov javnih naročila vpliva na približno tretjino svojih odhodkov oziroma stroškov materiala in storitev. Bistveno je torej, da se javni uslužbenci, ki izvajajo nabavno funkcijo in delajo na področju javnih naročil, zavedajo svoje odgovornosti ter da imajo potrebna znanja in izkušnje. Enako velja tudi za člane strokovnih komisij, ki sodelujejo v postopkih javnih naročil. Iz lastnih opažanj lahko povem, da so prav izkušnje tiste, ki doprinesejo k razumevanju javnih naročil, to pa vodi k iskanju nenehnih izboljšav, ki se na koncu kažejo kot primeri dobrih praks. Izredno pomembno se mi zdi, da na področju javnih naročil delajo osebe, ki stremijo k stalnemu inovativnemu razmišljanju in so usmerjene k nenehnemu iskanju izboljšav. Moje mnenje je, da bo v prihodnosti potrebno k izvajanju postopkov javnih naročil pristopiti na drugačen, bolj inovativen način, saj postopek javnega naročila ne sme biti izveden le kot upravni postopek.

Glavni namen magistrskega dela je bil, da bi z izvedeno analizo prispevala k izboljšanju procesa v izbranem javnem zavodu ter da ugotovim, ali se z izvajanjem javnih naročil dosega njihov namen. Na podlagi izvedene analize lahko zaključim, da se v izbranem javnem zavodu dosega namen javnih naročil, kar pomeni, da se zagotavlja gospodarna in učinkovita poraba javnih sredstev, saj se javna naročila v ZD Ljubljana izvajajo skladno z zakonodajo ter da obstaja nekaj dobrih praks, ki sem jih na kratko tudi predstavila. Izvedena analiza pa je tudi pokazala, da je še nekaj prostora za izboljšave, kar sem na koncu magistrskega dela predstavila v obliki predlogov in priporočil za izboljšave.

Kot zaključek bi dodala, da bi pri izvajanju postopkov javnih naročil moral biti razum osnovno vodilo, saj se po mojem mnenju prepogosto zasleduje zgolj zakonitost izvedenega postopka oziroma skladnost z zakonodajo, kar pa na koncu ni nujno najbolj gospodarno in učinkovito. Žal pa se pogosto tudi pozablja, da gre za davkoplačevalski denar in da se mora zanj zagotavljati gospodarna poraba.

LITERATURA IN VIRI

1. Andoljšek, Ž. & Setnikar-Cankar, S. (2003). *Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
2. Čadež, S. (2006). *Strateško računovodstvo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
3. Čadež, S. & Hočevar, M. (2008). *Stroškovno računovodstvo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Evropska komisija. (2017a). *Goljufije pri javnem naročanju, Zbirka opozoril in dobrih praks*. Pridobljeno 4. marca 2022 iz <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/sl-tra-public-procurement-red-flags-and-best-practices.pdf>
5. Evropska Komisija. (2017b). *Tematski informativni pregled v okviru Evropskega semestra, Javno naročanje*. Pridobljeno 5. marca 2022 iz

- https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_sl.pdf
6. Evropska komisija. (2017c). *Uspešno izvajanje javnega naročanja v Evropi in za njo*. Pridobljeno dne 28. februarja 2022 iz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572>
 7. Habjan Piletič, J. (2008). *Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 8. Hočevār, F. (1996). *Management zdravstvenih storitev in obnašanje uporabnikov* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 9. Igličar, A., Hočevār, M. & Zaman Groff, M. (2019). *Osnove računovodskih izkazov za pravnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
 10. Kamnar, H. (1999). *Javni zavodi med državo in trgovino*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
 11. Kašnik, B. (2022). Omejitve pri oblikovanju meril s prikazom praktičnih primerov. *Zbornik 22. konference »Dnevi javnih naročil« z naslovom »V koraku z novostmi in dobro prakso* (str. 51-60). Ljubljana: Agencija za management.
 12. Kavčič, P. (2011). *Reorganizacija nabavne službe v javnem zavodu* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
 13. Knavs, N. (2007). Pogovor: Igor Šoltes, predsednik računskega sodišča: Mnogih dragih medicinskih aparatov ne izkoristijo dovolj. *Dnevnik*. Pridobljeno 14. avgusta 2022 iz <https://www.dnevnik.si/226896/slovenija/226896>
 14. Koršič Potočnik, M., Prebil M. & Skok Klima, U. (2021). *Priročnik za uporabo javnega naročanja v praksi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 15. Kranjc, V. (2007). *Zakon o javnem naročanju*. Ljubljana: GV Založba.
 16. Maher, N. (2011). *Računovodstvo oseb javnega prava*. Ljubljana: Zavod IRC.
 17. Matas, S. (2015). *Javna naročila: Vsebinski datumi prednosti, pred forma*. Pridobljeno 25. februarja 2022 iz <https://old.delo.si/gospodarstvo/podjetja/javna-narocila-vsebinski-dati-prednost-pred-formo.html>
 18. 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.
 19. Ministrstvo za javno upravo (2022). *Priročnik za presojanje in razvoj kompetenc na področju javnega naročanja*. Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo.
 20. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje. (2016). *Izbir najboljši vrednosti. Priročnik za zasebne in javne organizacije, ki oddajajo naročila za čistilne storitve*. Pridobljeno 28. avgusta 2022 iz <http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Priporocila/Selecting%20Best%20Value%20-%20Slovenian.pdf>
 21. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje. (2022). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2021*. Pridobljeno: 6. oktobra 2022 iz <https://ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html>

22. Ministrstvo za javno upravo, Portal za elektronsko javno naročanje e-JN (2022a). *Koristne informacije za javno naročanje*. Pridobljeno 2. septembra 2022 iz <https://ejn.gov.si/sistem/usmeritve-in-navodila/koristne-informacije.html>
23. Ministrstvo za javno upravo. Portal za elektronsko javno naročanje e-JN. (2022b). *Sheme postopkov*. Pridobljeno 27. septembra 2022 iz <https://ejn.gov.si/sistem/usmeritve-in-navodila/sheme-postopkov.html>
24. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
25. Praetor. (brez datuma). *Spletni priročnik za javna naročila*. Pridobljeno 22. julija 2022 iz <http://alea.dzs.si/dokumenti/dokument.asp?id=15>
26. Pučko, D. (2006). *Planiranje in kontrola*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
27. Pučko, D. (2008). *Strateški management 1*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
28. Ravnikar Šurk, M. (2016). Novi zakon naj bi zmanjšal obseg administrativnega dela naročnikov in ponudnikov – in v praksi?. *Veliki kongres javnega naročanja – Zbornik 2016* (str. 65-71). Portorož: GV založba.
29. Setnikar-Cankar, S. (1997). Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. *IV. Dnevi slovenske uprave* (str. 68-84). Portorož VUŠ, Ljubljana.
30. Slak Turk, B. (2022). *Praktične usmeritve za delo »strokovnih članov strokovnih komisij za javna naročila*. Novo mesto, Splošna Bolnišnica Novo mesto.
31. Smrdel, B. (2019). *Javna naročila po ZJN-3*. Pridobljeno 26. februarja 2022 iz <https://e-ravnatelj.si/vsebine/administracija/javno-narocanje/javna-narocila-po-zjn-3-veljavno-od-1-4-2016/>
32. Škrinjar, B. (2011). Cenejša nabava lahko odločilno vpliva na dobiček podjetja. *Finance*. Pridobljeno 26. februarja 2022 iz <https://tl.finance.si/330307/Nasvet-Kako-prihraniti-pri-nabavi>
33. Škufca, U. (2002). *Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
34. Trpin, G. (1993). *Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji*. Javna uprava, št. 1-2.
35. Van Weele, A. J. (1998). *Nabavni management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
36. Zadel Vidmar, M. (2012). *Organizacija javnih naročil v okviru nabavnega procesa javnega zdravstvenega zavoda* (magistrsko delo). Ljubljana, Ekonomska fakulteta.
37. Zdravstveni dom Ljubljana. (2011). *Interno navodilo o izvajanju investicij v objekte ter investicijskega in tekočega vzdrževanja objektov* (interno gradivo). Ljubljana: Zdravstveni dom Ljubljana.
38. Zdravstveni dom Ljubljana. (2018). *Letno poročilo 2017 Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 22. februarja 2022 iz <https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/urska/Letno-porocilo-ZD-Ljubljana-za-let-2017.pdf>
39. Zdravstveni dom Ljubljana. (2019). *Letno poročilo 2018 Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 22. februarja 2022 iz https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/urska/Letno_poroilo_ZD_Ljubljana_za_let-2018.pdf

40. Zdravstveni dom Ljubljana. (2020). *Interno navodilo o naročanju potrošnega materiala, drobnega inventarja, osnovnih sredstev, storitev in o javnem naročanju* (interno gradivo). Ljubljana: Zdravstveni dom Ljubljana.
41. Zdravstveni dom Ljubljana. (2020). *Letno poročilo 2019 Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 22. februarja 2022 iz https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/urska/Letno_poroilo_ZD_Ljubljana_za_letno_2019.pdf
42. Zdravstveni dom Ljubljana. (2021). *Letno poročilo 2020 Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 22. februarja 2022 iz https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/urska/Letno_poroilo_ZD_Ljubljana_za_letno_2020.pdf
43. Zdravstveni dom Ljubljana. (2022). *Katalog informacij javnega značaja javnega zavoda Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 5. marca 2022 iz https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/Katalog_IJZ.pdf
44. Zdravstveni dom Ljubljana. (2022). *Letno poročilo 2021 Zdravstveni dom Ljubljana*. Pridobljeno 22. februarja 2022 iz https://www.zd-lj.si/zdlj/images/stories/urska/Letno_poroilo_ZD_Ljubljana_2021.pdf
45. Zdravstveni dom Ljubljana. (brez datuma). *Priloga 2 Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ZD Ljubljana* (interno gradivo). Ljubljana: Zdravstveni dom Ljubljana
46. Železnik, M. (2022). Problemi pri izvajanju pogodb in okvirnih sporazumov. *Zbornik 22. konference »Dnevi javnih naročil« z naslovom »V koraku z novostmi in dobro prakso* (str. 61-72). Ljubljana: Agencija za management.