UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

ORGANIZACIJA JAVNIH NAROČIL V OKVIRU NABAVNEGA PROCESA JAVNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVODA

Ljubljana, oktober 2012 MARINKA ZADEL VIDMAR

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Marinka Zadel Vidmar, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Organizacija javnih naročil v okviru nabavnega procesa javnega zdravstvenega zavoda, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Rudijem Rozmanom.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo 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 v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
    - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 29.10.2012 Podpis: _____

KAZALO

UVOD **1**
1 ANALIZA IN OBLIKOVANJE ORGANIZACIJE **5**
1.1 Opredelitev in pojmovanje organizacije **5**
1.2 Poslanstvo, vizija in cilji združbe **6**
1.3 Temeljna organizacijska razmerja **7**
1.4 Organizacijske strukture **7**
1.4.1 Tehnična struktura 8
1.4.2 Komunikacijska struktura 9
1.4.3 Motivacijska struktura 9
1.4.4 Oblastna struktura ali struktura avtoritete 10
1.4.5 Ravnalna struktura 11
1.5 Organizacijski procesi **12**
1.5.1 Formalni organizacijski procesi (upravljalno-ravnalni proces) 13
1.5.2 Neformalne organizacijske strukture in procesi 15
1.6 Situacijska teorija organizacije **16**
1.7 Spreminjanje in razvoj organizacije **17**
2 NABAVNA FUNKCIJA **20**
2.1 Opredelitev in pomen nabavne funkcije **20**
2.2 Položaj nabavne funkcije v organizacijski strukturi podjetja **23**
2.3 Organizacijske oblike nabavne funkcije **24**
2.3.1 Mesto nabavne funkcije v podjetju 24
2.3.2 Notranja organizacijska struktura nabavne funkcije 26
2.4 Naloge in cilji nabave **28**
2.5 Načrtovanje nabave **29**
2.5.1 Strateško načrtovanje, oblikovanje nabavne politike in nabavne strategije 29
2.5.2 Operativno načrtovanje nabave in priprava plana nabave 31
2.6 Izvedba nabavnega procesa **31**
2.7 Kontrola nabave **33**
2.8 Povezave nabavne funkcije z drugimi poslovnimi funkcijami **34**
2.9 Posebnosti nabavne funkcije v javnih nedobičkovnih organizacijah **34**
3 JAVNA NAROČILA **35**
3.1 Opredelitev pojma javnih naročil **35**
3.2 Pomen javnih naročil **36**
3.2.1 Gospodarski in politični pomen javnih naročil 36
3.2.2 Družbeni vidik sistema javnega naročanja 40
3.3 Zgodovinski razvoj in pravna ureditev javnih naročil v EU in RS **41**
3.3.1 Razvoj in pravna ureditev javnih naročil v EU 42
3.3.2 Razvoj in pravna ureditev javnih naročil v RS 42
3.4 Temeljna načela javnega naročanja **44**
3.5 Vrste postopkov javnih naročil in vrednostni pragi **45**

3.6 Postopek javnega naročila in opis posameznih poglavitnih faz postopka 46
3.7 Javnost in javno naročanje..... 48
3.8 Nadzor javnih naročil in pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil..... 49
3.9 Problemi javnih naročnikov pri izvedbi postopkov javnih naročil..... 50
4 PREDSTAVITEV JAVNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVODA..... 51
4.1 Ustanovitev in razvoj javnega zdravstvenega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana..... 51
4.2 Poslanstvo, vizija in cilji zavoda 52
4.3 Dejavnost zavoda..... 54
4.4 Organizacijska struktura zavoda, poslovodni in strokovno posvetovalni organi zavoda..... 55
4.4.1 Organizacijska struktura zavoda 55
4.4.2 Poslovodni in strokovno-posvetovalni organi zavoda 55
4.5 Poslovanje zavoda in število zaposlenih v obdobju 2009–2011..... 56
4.5.1 Poslovanje zavoda..... 56
4.5.2 Število zaposlenih 58
5 ANALIZA ORGANIZACIJE JAVNIH NAROČIL V OKVIRU NABAVNE FUNKCIJE OI .....……..……58
5.1 Organizacija nabavne funkcije v OIL..... 58
5.1.1 Pomen nabavne funkcije 59
5.1.2 Razvoj nabavne funkcije in službe javnih naročil 59
5.1.3 Organizacijska struktura nabavne funkcije 62
5.1.4 Obseg in struktura nabave..... 64
5.1.5 Proces nabave..... 64
5.1.5.1 Nabavne strategije 64
5.1.5.2 Nabavna politika in nabavne odločitve 65
5.1.5.3 Operativni nabavni proces 67
5.2 Organizacija javnih naročil v OIL 70
5.2.1 Organizacijska struktura SJN..... 71
5.2.2 Organizacija in informacijska podpora SJN 72
5.2.3 Organizacija in izvedba postopkov javnih naročil..... 73
5.2.3.1 Izvedba predrazpisne faze javnega naročila 73
5.2.3.2 Izvedba javnega naročila 74
5.2.3.3 Zaključek javnega naročila..... 76
5.2.4 Izvedba sklenjenih pogodb in ocena izvajanja pogodbe..... 76
5.2.5 Kontrola in vrednotenje uspešnosti nabave ter izvedbe javnih naročil..... 77
6 PREDNOSTI IN SLABOSTI SEDANJE ORGANIZACIJE JAVNIH NAROČIL V OKVIRU NABAVNE FUNKCIJE OIL TER PREDLOGI IZBOLJŠAV..... 78
6.1 Prednosti in slabosti organizacijske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav 78
6.2 Prednosti in slabosti kadrovske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav..... 80

6.3 Prednosti in slabosti komunikacijske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav 82
6.4 Prednosti in slabosti informacijske podpore nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav 83
6.5 Prednosti in slabosti obstoječe poslovne kulture OIL ter predlogi izboljšav 83
SKLEP 84
LITERATURA IN VIRI 86
PRILOGA

KAZALO SLIK

Slika 1: Ravnalna ali zložena organizacijska struktura 11
Slika 2: Upravljalno-ravnalni krog 13
Slika 3: Mesto nabave v Porterjevi verigi vrednosti 21
Slika 4: Stopnje kontrolnega procesa 33
Slika 5: Ocenjena vrednost javnih izdatkov in javnih naročil v EU, objavljenih na portalu TED, v obdobju 2006–2010, v milijardah EUR 37
Slika 6: Ocenjena skupna vrednost javnih naročil v EU, objavljenih na portalu TED, v obdobju 2006–2010, v odstotku vseh javnih izdatkov in v odstotku BDP 38
Slika 7: Vrednost javnih naročil v RS, v obdobju 2007–2009, v EUR 39
Slika 8: Organizacija nabavne funkcije zavoda po predmetih nabave 63
Slika 9: Izvedba nabavnega postopka na podlagi pogodbe 68
Slika 10: Evidenčni postopek izvedbe javnega naročila 70
Slika 11: Organizacija SJN 71

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prihodki, odhodki in poslovni rezultat OIL v letih 2009, 2010 in 2011, v EUR 57
Tabela 2: Število zaposlenih po poklicih in področjih dela, konec leta 2009, 2010 in 2011 ... 58

UVOD

V sedanjem času ima nabavna funkcija v podjetjih strateški pomen, kajti zagotavljanje ustreznih virov, po konkurenčni ceni in ob pravem času, pomeni konkurenčno prednost za podjetje ter vir pomembnih informacij za vodstvo podjetja. Nabava je kot organizacijska enota vedno bolj samostojna in obenem vedno bolj vpeta v delovanje ostalih organizacijskih enot (Potočnik, 2002, str. 42).

Razvoj nabavne funkcije je v javnih zdravstvenih zavodih v primerjavi z razvojem nabavne funkcije v gospodarstvu zaostajal. Nabavna dejavnost v teh organizacijah je bila po tradiciji bolj operativne narave in omejena zgolj na naročanje, prevzemanje, skladiščenje ter preverjanje računov. Ker zavodi običajno niso imeli nabavnega oddelka z visoko strokovnim in specializiranim kadrom, je bila nabava razpršena po vsej organizaciji, najpomembnejše odločitve pa so bile največkrat v domeni internih porabnikov. Podobno menita tudi Potočnik (2002, str. 313) in van Weele (1998, str. 367).

Vse kaže na to, da vodstva javnih zdravstvenih zavodov v večji meri še niso zaznala pravega pomena nabavne funkcije, na kar vpliva financiranje teh organizacij in njihovo netržno delovanje. Vendar pa je sprejem zakonodaje o javnem naročanju vplival tudi na spremembo v izvajanju postopkov naročanja s strani javnih zavodov in drugih javnih naročnikov. Zakonodaja zahteva od javnih naročnikov, da pri izvajanju javnega naročanja spoštujejo naslednja temeljna načela: načelo gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti javnega naročanja in načelo enakopravne obravnave ponudnikov (Zakon o javnem naročanju, Ur. l. RS, št. 128/2006, št. 16/2008, št. 19/2010, št. 18/2011). Zdi se, da je zaradi zakonskega urejanja pravil in postopkov javnega naročanja izvajanje nabavne funkcije v javnih zavodih postal skupek zapletenih tehničnih, komercialnih in pravnih dejanj, ki jih mora opraviti naročnik, da bi lahko opravil nakup blaga, naročil storitev ali izvedbo gradbenih del, zato pa potrebuje posebna specialna znanja.

Od sprejetja prvega zakona o javnem naročanju v letu 1997 (Zakon o javnih naročilih, Ur. l. RS, št. 24/1997) se je slovenska zakonodaja na tem področju večkrat spreminjala in prilagajala evropskim direktivam. Mediji še vedno poročajo o številnih zapletih pri izvajanju javnih naročil v praksi, še posebej pri gradbenih investicijah in investicijah v drago specialno opremo. Očitki letijo predvsem na to, da so investicije slabo koordinirane, dolgotrajne, z velikimi podražitvami in prihaja do nabav opreme, ki je nepotrebna ali nekompatibilna. Dolgotrajni procesi javnega naročanja so tako pridobili negativen prizvok kot orodja za gospodarno ravnanje z javnimi financami. Velik del tega vzroka lahko najdemo tudi v managementu javnih organizacij, ki ni v celoti sprejel javnih naročil kot ustreznega orodja za ravnanje z investicijami. Vendar bodo v prihodnosti potrebe po vse bolj racionalni porabi javnih sredstev prisilile management v aktivno uporabo vseh razpoložljivih orodij in s tem v lastno aktivnejšo vlogo pri odločanju, kot jo je imel v preteklosti (Ferjanc, 2008, str. 45–47).

Izvedba javnega naročila je le del nabavnega procesa, saj se največ težav pojavlja že v prvih fazah nabavnega procesa, kot na primer v fazi ugotovitve nabavnih potreb, načrtovanja nabav, opredelitvi tehničnih in drugih specifikacij ter podobnega. Izvedba samega postopka javnega naročila pa je najbolj pod drobnogledom javnosti in različnih notranjih ter zunanjih kontrol, saj je tudi zakonsko najbolj urejena. Težave se pojavljajo tudi po izvedbi javnega naročila – v fazi izvedbe sklenjenih pogodb. Izvedba javnih naročil ne bi smela biti sama sebi namen, ampak orodje za dosego cilja, to je čim bolj učinkovite in gospodarne nabave vsega blaga ter storitev, ki jih javni zavod potrebuje in naroča pri zunanjih izvajalcih.

Nabave javnih zdravstvenih zavodov vključujejo tako sukcesivne nabave raznovrstnih potrošnih materialov, drobne medicinske in nemedicinske opreme, nabavo storitev pri zunanjih izvajalcih, kot tudi občasne nabave dragih medicinskih aparatur ter izvedbo večjih investicijsko-gradbenih del. Ker praviloma nabavno funkcijo izvaja več služb javnega zavoda, so tveganja za nastanek težav lahko zaradi pomanjkljive koordinacije še večja, če niso zadolžitve in odgovornosti služb ter ostalih sodelujočih v posameznih fazah izvedbe javnega naročila v okviru nabavnega procesa natančno določene. Na učinkovitost nabavne funkcije tako vpliva tudi njena organizacija.

Vsaka združba je v stalni interakciji z okoljem, v katerem deluje. Interakcija povzroča določeno neravnovesje med združbo in okoljem (Ivanko, 2004, str. 33). Tako lahko pri obstoječi združbi prihaja do vrste problemov: zadolžitve in odgovornosti niso jasno opredeljene, zaposleni zlorabljajo avtoriteto, sistem motiviranja ne deluje, plani so prepozno pripravljeni, kontroliranje ne ugotovi pomanjkljivosti, delovna morala je nizka, prisotni so precejšni konflikti in podobno. Dejanska organizacija pogosto ne zagotavlja smotrnosti delovanja zaposlenih k cilju celotne združbe, t.j. k ustvarjanju uporabne vrednosti na gospodaren način. Podobne ugotovitve kot za organizacijo nasploh veljajo tudi za javni zdravstveni zavod Onkološki inštitut Ljubljana, ki ga bom obravnavala v magistrskem delu. Onkološki inštitut Ljubljana je terciarna zdravstvena ustanova za zdravljenje raka v Sloveniji. Zdravstveni zavodi opravljajo netržno storitveno dejavnost – dejavnost skupnega družbenega pomena, zato je vprašanje stroškov za notranje porabnike lahko manj pomembno.

Tako kot v ostalih javnih zdravstvenih zavodih se tudi v Onkološkem inštitutu Ljubljana pojavljajo težave pri izvedbi javnih naročil v okviru nabavnih procesov. Nenehne spremembe zakonodaje o javnem naročanju (ta postaja vse bolj stroga do javnih naročnikov) in spremembe, ki so se pojavile v nabavnih procesih (zadolžitve in odgovornosti posameznih služb niso jasno opredeljene, konflikti med sodelujočimi, slaba motivacij, ipd.), vplivajo na to, da obstoječa organizacija javnih naročil v okviru nabavnega procesa ni več optimalna. Če se organizaciji javnih naročil in nabavne funkcije tekoče ne prilagajata vplivom iz okolja, postajata vse bolj neučinkoviti. Analiza obstoječe organizacije, problemskih stanj in iskanje rešitev zanje bi lahko pripomogla k izboljšanju delovanja celotne nabavne funkcije, kar bi lahko prineslo pomembne koristi k poslovanju javnega zavoda. V procesu nabave javnih zdravstvenih zavodov sodeluje veliko ljudi, zato je njihovo medsebojno sodelovanje in

usklajeno delovanje nujno potrebno za doseganje cilja nabave, kar pomeni nabavo blaga ter storitev ustrezne kakovosti, v roku in po čim nižji ceni. Da bi vse to dosegli je potrebno narediti analizo obstoječe organizacije nabave (tako tehnične strukture nabave kot tudi ostalih organizacijskih struktur), primerjavo obstoječega stanja z načrtovanim in ukrepati za izboljšanje stanja.

Namen magistrskega dela je izboljšati organizacijo javnih naročil v okviru nabavne funkcije javnega zdravstvenega zavoda – Onkološkega inštituta Ljubljana, predvsem s pridobivanjem teoretičnih in praktičnih spoznanj o analizi in oblikovanju organizacije, nabavnem poslovanju ter javnem naročanju. Izboljšana organizacija bo vplivala na učinkovitejše izvajanje postopkov javnega naročanja, posredno pa tudi na učinkovitejše delovanje nabavne funkcije zavoda, kar prispeva k uspešnejšemu delovanju zavoda v skladu z njegovim poslanstvom, cilji in strategijo.

Temeljni **cilj magistrskega dela** je celovito preučiti obstoječo organizacijo javnih naročil v okviru nabavnih procesov konkretnega javnega zdravstvenega zavoda: analizirati celoten nabavni proces – pripravo in izvedbo javnega naročila, analizirati posamezne aktivnosti, zadolžitve, odgovornosti in avtoriteto sodelujočih. Nadalje je cilj opozoriti na težave, do katerih pogosto prihaja pri izvedbi javnih naročil in na podlagi spoznanj analize **predstaviti predloge izboljšav**, ki bi pripomogle k boljši učinkovitosti javnega naročanja ter nabavne funkcije javnega zavoda.

Delni cilji magistrskega dela so:

- preučiti literaturo in vire s področij analize ter oblikovanja organizacije, nabavnega poslovanja in javnega naročanja;
- opraviti analizo obstoječe organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije konkretnega javnega zdravstvenega zavoda (organizacijskih in situacijskih spremenljivk, analizo organizacijskih procesov, problemskih stanj in vzrokov zanje);
- podati predlog izboljšav organizacije javnih naročil v okviru nabavnih procesov zavoda, z upoštevanjem prednosti in slabosti obstoječe organizacije.

Magistrsko delo bo vključevalo teoretični in praktični del. V teoretičnem delu naloge bom sistematično analizirala obravnavano problematiko na področju analize in oblikovanja organizacije, nabavnih procesov ter javnih naročil. Uporabila bom metodo analize, opisno in primerjalno metodo, deduktivno in induktivno metodo ter metodo posploševanja znanstvenih trditev. V tem delu bom uporabila tudi izsledke strokovne literature domačih in tujih avtorjev, vire, prispevke in članke. V praktičnem delu naloge bom uporabila spoznanja iz prvega dela naloge. Opravila bom analizo organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije konkretnega javnega zdravstvenega zavoda: analizo organizacijskih struktur in procesov, situacijskih spremenljivk in njihove medsebojne usklajenosti; sproti bom opredelila kritične točke, ki se pogosto pojavljajo pri izvedbi javnih naročil ter skušala poiskati razloge zanje. Na

podlagi zaključkov iz prvega in drugega dela naloge bom v tretjem delu podala predlog izboljšav organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije konkretnega javnega zavoda. Analizo bom izdelala na podlagi študije dokumentov javnega zavoda in mnenj zunanjih nadzorstvenih institucij, na podlagi opazovanja poslovnih procesov, neformalnih pogovorov s sodelujočimi pri izvedbi javnih naročil in lastnih večletnih delovnih izkušenj s tega področja.

Magistrsko delo je razdeljeno na šest poglavij, ki si logično sledijo tako, da je prejšnje poglavje vsebinska osnova naslednjemu. V prvem poglavju bom podala opredelitev organizacije. Opredelila bom temeljna organizacijska razmerja, vrste organizacijskih struktur in organizacijske procese. Predstavila bom situacijsko teorijo organizacije in proces spreminjanja ter razvoja organizacije.

V drugem poglavju bom opredelila nabavno funkcijo, njen pomen in položaj v podjetju. Predstavila bom različne organizacijske oblike nabavne funkcije, naloge, opravila in cilje nabavnega oddelka. Opredelila bom pojma nabavna strategija in nabavna politika ter opisala nabavni proces. Poudarila bom tudi pomembnost povezav nabavne funkcije z drugimi poslovnimi funkcijami podjetja in posebnost nabavne funkcije v javnih nedobičkovnih organizacijah.

V tretjem poglavju bo predstavljena tematika javnih naročil. V začetku poglavja bo podana opredelitev javnega naročila. Predstavila bom gospodarski in politični pomen javnih naročil ter družbeni vidik sistema javnega naročanja, zgodovinski razvoj in pravno ureditev javnih naročil v Evropski uniji (v nadaljevanju EU) in v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS), temeljna načela javnega naročanja, povezavo med javnim naročanjem in javnostjo ter nadzor nad javnimi naročili in pravno varstvo v postopkih javnega naročanja. Opisala bom potek javnega naročila po posameznih fazah in nakazala probleme, s katerimi se soočajo javni naročniki v sistemu javnega naročanja.

V četrtem poglavju bom predstavila javni zdravstveni zavod Onkološki inštitut Ljubljana, njegovo ustanovitev in razvoj, poslanstvo, vizijo, cilje, dejavnosti, organizacijsko strukturo in poslovanje.

Peto poglavje bo vključevalo analizo organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana. Podala bom analizo obstoječe organizacije nabavne funkcije in analizo javnih naročil ter službe javnih naročil.

V šestem poglavju bom prikazala prednosti in slabosti sedanje organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije javnega zavoda ter podala predloge izboljšav. Sledil bo sklep, v katerem bom podala ključna spoznanja in sklepne misli o obravnavani tematiki. Za sklepom bom podala še seznam uporabljene literature in virov.

1 ANALIZA IN OBLIKOVANJE ORGANIZACIJE

1.1 Opredelitev in pojmovanje organizacije

Organizacija je, če jo gledamo v toku družbenega razvoja, posledica tehničnega napredka in ekonomskega razvoja; njen pomen je obvladovati vse bolj zahtevne naloge, ki jih družbi postavlja ta razvoj (Lipovec, 1987, str. 17). Združbe bodo tudi v prihodnje pomemben dejavnik v življenju vsakega posameznika in družbe, zato je zelo pomembno, kakšna bo njihova kakovost v prihodnosti (Kavčič & Kovač, 1999, str. 11).

V pogovornem jeziku in v strokovni literaturi uporabljamo besedo »organizacija« v trojnem pomenu (Lipovec, 1987, str. 37). V prvem pomenu jo uporabljamo za označitev splošnega pojma za podjetje, bolnišnice, društva in druge človeške združbe (organizacija kot institucija), v drugem pomenu jo uporabljamo v duhu tistega, kar institucijo ali združbo tvori (organizacija podjetja, organizacija državne uprave ipd.). Tretji pomen besede pa je vezan na vzpostavljanje organizacije (oblikovanje organizacije oziroma organiziranje).

Ivanko (2007, str. 2–15) opredeli besedo organizacija kot znanstveno disciplino, ki preučuje socialno-tehnične sisteme, v katere so ljudje vključeni.

Opredelitev organizacije je toliko, kot je organizacijskih in managerskih šol, pristopov in pogledov. Glavni razlog za množico različnih opredelitev organizacije je v sami kompleksnosti pojma organizacije, ki otežuje poenotenje pogledov in pristopov (Kovač, 1999, str. 147). Vse od prve polovice pa do konca 20. stoletja je prevladovala opredelitev organizacije kot socialnega sistema (skupine) ljudi, ki delujejo skupaj za doseganje skupnega namena/cilja. V zadnjih desetletjih so organizacijo začele preučevati tudi naravoslovne vede, ki postavijo pojav organizacije kot enega izmed temeljnih naravnih pojavov (Ovsenik, 1999, str. 240–243). Splošna teorija sistemov je sredi 20. stoletja odkrila, da poleg »zaprtih« sistemov obstajajo tudi »odprti« sistemi, ki so značilni predvsem za živi svet. Med opredelitvami organizacije lahko zasledimo naslednje: George in Jones (1996, str. 3) opredelita organizacijo kot združbo ljudi, ki delajo skupaj, da bi dosegli različne osebne cilje. Robbins (1984, str. 3) opredeli organizacijo kot sistematično ureditev ljudi za dosego določenega cilja. Daft (1998, str. 9) vidi organizacijo kot družbeno enoto, ki je usmerjena k cilju in kot sistem z urejenimi dejavnostmi, ki je ločljiv od ostalega okolja. Vse opredeljujejo organizacijo v smislu združbe.

Selznick, Kahn, Katz in Parsons opredeljujejo organizacijo kot konfliktno skupnost, v kateri ne prevladuje enotnost ciljev in interesov. Fiedler, Hersey, Blanchard, Vroom, Yetton, Lykert in Maslow poudarjajo interdisciplinarnost organizacije, njeno povezavo s tehnologijo, okoljem, zmožnostmi, ljudmi in obliko organizacije. Wiener, Ampere, in Bertalanffy vidijo organizacijo kot odprt, kompleksen ter dinamičen sestav interaktivnih delov (Uvod u teoriju organizacije, 2010). Douma in Schreuder (1991, str. 174) opredeljujeta organizacijo kot splet

pogodb, koalicijo (strukturo) udeležencev, ki vzpostavlja enotnost in je zakonito priznana kot taka. Po Bowmanu (1994, str. 124) je organizacija nenehen proces pogajanj, v katerem ljudje medsebojno součinkujejo ter vplivajo drug na drugega, da bi skupno opredelili družbeno stvarnost. Ti avtorji obravnavajo organizacijo pretežno kot združbo.

Med domačimi avtorji zavzema pomembno vlogo Lipovec, ki loči med združbo in organizacijo. Lipovec (1987, str. 35) opredeli organizacijo kot sestav medsebojnih razmerij med ljudmi, ki zagotavljajo obstoj in posebne značilnosti s tem omogočeni združbi ljudi ter smotrno uresničevanje v strukturi usklajenih ciljev delovanja združbe. Lipovčevi teoriji organizacije se pridružujejo številni domači avtorji (Rozman, Mihelčič, Pučko idr.). Na podlagi Lipovčeve opredelitve organizacije (Lipovec, 1987, str. 60–64) lahko opredelimo naslednje sestavine organizacije: organizacijsko strukturo in organizacijske procese.

Organizacijska struktura predstavlja statični vidik organizacije. Ljudje v vzajemnem delovanju stopajo v medsebojne stike in vplivajo drug na drugega, tako nastajajo neka medsebojna razmerja, ki povezujejo te ljudi v organizirano skupino ali združbo. Ker so v takšni združbi ljudje povezani z razmerji z ostalimi ljudmi, nastaja mreža medsebojnih razmerij, ki jo imenujemo organizacijska struktura. Struktura predstavlja urejenost, ubranost in stabilnost organizacije.

V nasprotju z organizacijsko strukturo predstavljajo **organizacijski procesi** dinamični vidik organizacije. Sestav razmerij med ljudmi nastaja v medsebojnem delovanju ljudi. V delovanju združbe se organizacijska struktura nenehno obnavlja, preoblikuje in ustvarja nove strukture, kar pomeni, da deluje procesno. Uspešnost pri uresničevanju ciljev združbe je odvisna predvsem od ljudi in njihovih medsebojnih odnosov – organizacije (Rozman & Sitar, 2010, str. 6).

1.2 Poslanstvo, vizija in cilji združbe

V strokovni literaturi se pojavljajo različne definicije pojmov poslanstva in vizije (Drucker, 1973; Bowman, 1994; Lynch, 2000; Pučko, 2008; Rozman, 2010 in drugi), v praksi pa se pogosto pojavlja mešanje obeh pojmov. **Poslanstvo** opisuje, kaj združba dela sedaj, v čem je smisel njenega obstoja, opredeli odnos do vplivnih udeležencev (kot na primer kupcev, dobaviteljev, zaposlenih, ustanoviteljev, širšega okolja), filozofijo poslovanja, ki vključuje temeljne vrednote združbe in prepričanja, prednosti delovanja v primerjavi s konkurenti, okolje, v katerem deluje, in tehnologijo, ki jo uporablja. Učinkovito opredeljeno poslanstvo pomaga opredeliti usmeritev združbe in motivira zaposlene za doseganje ciljev združbe. Rozman (2009) meni, da oblikovanje poslanstva morda še bolj kot za podjetja velja za nepridobitne združbe.

Vizija odgovarja na vprašanje, kje se združba vidi v prihodnosti. Tavčar (2005, str. 150) meni, da vizija smiselno povezuje in izraža pomembne ter dolgoročne interese pomembnih

udeležencev združbe. Udeleženci morajo v vizijo verjeti in se zanjo zavzemati. Vizija združbe ni nekaj stalnega, saj jo mora združba v skladu s spreminjajočim se okoljem le temu prilagajati. Dobro opredeljena vizija, podkrepljena z ustreznimi cilji, je lahko ključna za uspešno delovanje združbe; je ključna komponenta v kulturi podjetja (Dunn & Baker, 2003). Vizijo je treba pretvoriti v konkretno opredeljene cilje združbe, saj le tako postane vizija realna.

1.3 Temeljna organizacijska razmerja

Z razmerji povezani delujoči ljudje dobivajo v teh razmerjih določene vloge ali funkcije, ki jih opravljajo v svojem delovanju. Razmerjem med ljudmi dajejo svoj pečat: naravne in tehnične možnosti za delovanje ljudi; fiziološke, psihične in druge lastnosti ljudi; družbena določila delovanja in še prav posebej družbenoekonomska določila gospodarjenja ter razne druge okoliščine. Od vseh teh dejavnikov je odvisno, kakšna bodo razmerja med ljudmi, nastala pod njihovim vplivom (Lipovec, 1987, str. 60).

Organizacija podjetja je tesno povezana z družbeno organizacijo gospodarjenja. Temeljno razmerje v družbi in v podjetju je tako razmerje med lastnikom (lastniki) proizvajalnih sredstev in nelastniki teh sredstev (Rozman, 2000, str. 5). Na podlagi tega ločimo v podjetjih **tri temeljne organizacijske funkcije** ali vloge. To so:

- funkcija upravljanja, ki je funkcija lastnika podjetja in opredeljuje razmerje lastnika z drugimi ljudmi v podjetju na podlagi njegove lastnine produkcijskih sredstev;
- funkcija ravnanja, ki jo opravlja v podjetju posebna skupina za to usposobljenih ljudi, pooblaščena s strani upravljavcev. Po eni strani je ta funkcija opredeljena kot razmerje z upravljavci (zastopa interese upravljavcev nasproti izvajalcem, skrbi, da delo poteka v skladu z zahtevami smotrnosti s stališča lastnine in upravljavcev), na drugi strani pa stopa v razmerje z izvajalci (dodeljuje delo izvajalcem, planira, uveljavlja in kontrolira delo).
- funkcija izvajanja, ki jo opravljajo nelastniki produkcijskih sredstev, pomeni pa opravljanje neposrednega procesa dela, naloženega s strani ravnalcev. Svojega dela ne morejo prenesti na druge.

Vsa razmerja med delujočimi osebami v podjetju se izražajo v teh treh organizacijskih funkcijah, s tem pa zagotavljajo, da se temeljno ekonomsko razmerje, izraženo z lastnino nad produkcijskimi sredstvi, nenehno obnavlja.

1.4 Organizacijske strukture

Podobno kot pri opredelitvi organizacije se tudi pri definiciji organizacijske strukture v strokovni literaturi srečamo z različnimi definicijami. Podajam definicijo Kovača (1999, str. 154), ki povzema definicije tako tujih kot domačih avtorjev – organizacijska struktura predstavlja okvir za delitev in razporejanje nalog znotraj organizacije ter razporejanje in

povezovanje teh nalog v različne organizacijske enote na osnovi različnih kriterijev. Poznamo enostavne strukture, sestavljene iz istovrstnih razmerij med ljudmi, in sestavljene strukture (oziroma ravnalne strukture), ki so sestavljene iz enostavnih struktur. Rozman (2000, str. 6–10) jih deli na: tehnično, komunikacijsko, motivacijsko in oblastno (enovite strukture) ter ravnalno strukturo (zložena struktura). Mihelčič (1999, str. 406–438) deli strukture na komunikacijsko, motivacijsko, tehnično, koordinacijsko, kadrovsko in ravnalno kot sestavljeno strukturo. Lipovec (1987, str. 71–207) pozna tehnično, komunikacijsko, motivacijsko in ravnalno kot sestavljeno strukturo, ki vključuje tudi oblastno strukturo. Posamezne enostavne strukture učinkujejo in se prilagajajo ena drugi, da lahko nastane sestavljena struktura. V magistrskem delu uporabljam Rozmanovo delitev struktur, ki se ne razlikuje bistveno od delitev drugih dveh avtorjev.

Lipovec (1987, str. 61–62) in Rozman (2000, str. 4) delita strukture tudi glede na način njihovega nastanka, in sicer na formalne strukture, ki so postavljene zavestno ter namerno v okviru neke združbe, ter neformalne strukture, ki nastajajo nenamerno, samoniklo, ne glede na to, ali že obstaja kakšna združba ali ne (na primer kultura kot neformalna struktura organizacije).

1.4.1 Tehnična struktura

Pri tehnični delitvi dela izhajamo iz skupne naloge podjetja in pomeni razčlenitev enotnega delovnega procesa na sestavne delne procese in dodelitev le-teh v izvedbo različnim ljudem v isti združbi ali podjetju (Lipovec, 1987, str. 72). Tehnična delitev dela vpliva na povečanje učinkovitosti dela, povečanje kakovosti dela in nižje produkcijske stroške. Delne naloge, ki so logično zaokroženi procesi ali skupine procesov, lahko razčlenimo nadalje na opravke oziroma opravila. Več opravkov pa ponovno združujemo v delovno nalogo. Delovne naloge se izvajajo v okviru delovnega mesta, ki je najmanjša organizacijska enota v podjetju. Delovno mesto je določeno s tremi določili (Lipovec, 1987, str. 74): z izvajalcem določene vrste in stopnje kvalifikacije, s sredstvom za delo ustrezne vrste in s prostorom, v katerem se izvaja opravek ali skupina opravkov. Delovne naloge so dodeljene v izvedbo posameznim ljudem, ki so postavljeni na ustrezna delovna mesta. Več delovnih mest povezujemo v oddelke. Delovne naloge izvajajo zaposleni in pri tem izvajanju prihaja med njimi do različnih razmerij. S tehnično delitvijo dela prihaja do povsem tehničnih razmerij in struktur razmerij med ljudmi (Rozman, 2010, str. 8).

Tehnične strukture nastanejo s povezovanjem več posamičnih tehničnih razmerij. Kakovost tehnične strukture pa ni odvisna le od načina povezave teh razmerij, ki je odvisen od načina tehnične delitve dela, ampak tudi od števila teh razmerij v strukturi (Lipovec, 1987, str. 94). Tehnične strukture so zelo spremenljive v času, saj se prilagajajo tako zunanjim (na primer zahtevam trga, sprememba zakonodaje ipd.) kot tudi notranjim dejavnikom (lastnosti osebja, uporabljena tehnologija, lastnosti izdelka ipd.) ter drugim strukturam.

1.4.2 Komunikacijska struktura

Komuniciranje v združbah obsega vse pojave, v katerih se razpošiljajo ali usmerjajo informacije; pomeni izmenjavo informacij in je bistvenega pomena za poslovanje organizacije (Možina, 1994, str. 89). V združbah obstaja klasično komuniciranje (pisno, ustno in nebesedno) in elektronsko komuniciranje. Komunikacije so tokovi sporočil, s katerimi se prenašajo informacije med prejemniki in oddajniki po določenem komunikacijskem kanalu (Lipovec, 1987, str. 101; Rozman, 2000, str. 7). V komuniciranju nastajajo posebna razmerja med ljudmi. Ta razmerja so določena z vsebino, obsegom komuniciranja in smerjo komuniciranja (enosmerno in dvosmerno komuniciranje). Zvrsti komuniciranja glede na smer so: komuniciranje navzdol (nadrejeni – podrejeni), navzgor (podrejeni – nadrejeni) in horizontalno. Mreža komunikacijskih razmerij med ljudmi tvori komunikacijsko strukturo. Komunikacijsko omrežje nam tudi razkriva, kako so ljudje v kaki združbi medsebojno povezani v svojem delovanju.

V vsaki združbi se lahko oblikujeta dve komunikacijski omrežji. **Formalno komunikacijsko omrežje**, ki nastane zavestno, po vnaprej pripravljenem načrtu, da bi omogočalo s pretakanjem sporočil uresničiti postavljene naloge podjetja. Delo je namreč razdeljeno na množico delovnih mest in oddelkov, kar zahteva koordinacijo, ki se opravlja s pomočjo komunikacij. Zaradi tega je izgradnja komunikacijske strukture v združbi nujno potrebna. **Neformalno komunikacijsko omrežje** pa nastaja spontano, samo od sebe, odvisno od potreb ljudi. Pri komuniciranju lahko nastajajo problemi, ki izvirajo iz: nezaupanja med pošiljateljem in prejemnikom sporočila, medsebojne odvisnosti, dajanjem priznanja in obstoja soglasja v združbi (Možina, 1994, str. 91). Komunikacijska struktura bistveno vpliva na način in učinkovitost združbe ali delovne skupine v njej (Lipovec, 1987, str. 107). Komunikacijska struktura je odvisna od tehnične strukture in od drugih struktur, zlasti od strukture avtoritete (Rozman, 2000, str. 7). Vsekakor pa obstaja tudi vpliv komunikacijske strukture na ostale strukture (Lipovec, 1987, str. 107–108).

1.4.3 Motivacijska struktura

Motivacija pomeni pripravljenost posameznika delovati v smeri začrtanega cilja, z dosego katerega pričakuje, da bo zadovoljil svojo potrebo. Motivirano delovanje je torej sredstvo za uresničitev postavljenega cilja. Motivacija posameznika, njegovi cilji, potrebe in interesi izvirajo iz njegove psihe ter filozofije. Odvisni so od njegovega znanja in načinov ter poti, kako priti do zastavljenega cilja. Zaradi tega bodo cilji in potrebe ljudi zelo različni, čeprav so kljub temu na nek način družbeno določeni in omejeni (Lipovec, 1987, str. 110). Člani neke združbe delujejo za doseganje ciljev, pri tem se medsebojno podpirajo, pa tudi omejujejo (Rozman, 2000, str. 7). Potrebe in cilji posameznika se v času zaradi spremembe okoliščin spreminjajo. Zaradi individualnih razlik in medsebojnega omejevanja ciljev ter potreb so v vsaki družbi cilji in potrebe vseh posameznikov na nek način povezani. V teh povezavah so

cilji posameznikov v medsebojnih razmerjih. Ta razmerja skupaj tvorijo motivacijsko strukturo.

Motivacija je tesno povezana na eni strani s potrebami in na drugi strani z doseganjem ciljev (Rozman, 2000, str. 8). Za to, da bi lahko preučevali motivacijska razmerja in strukture, moramo poznati strukturo potreb v združbi (pa tudi vsakega posameznika). V raziskovalne namene različni avtorji razvrščajo potrebe v skupine. Najbolj znana je klasifikacija potreb Maslowa (Lipovec, 1987, str. 112; Možina, 1994, str. 167–168), ki razvršča potrebe v šest skupin: fiziološke potrebe, ki so najbolj osnovne za preživetje človeka; potrebe po varnosti pred negotovostjo; potrebe po pripadnosti združbi (potreba po pripadnosti skupini); potrebe po zaupanju vase in spoštovanju samega sebe; potrebe po javnem priznanju, ugledu in podobno; potrebe po uresničevanju in popolnem razvoju vseh svojih sposobnosti. Po tej teoriji mora človek najprej zadovoljiti potrebe najnižje vrste in brž, ko so te zadovoljene, spodbujajo človekovo delovanje potrebe višje stopnje. Vendar že aktivirana potreba višje stopnje postane deaktivirana, kakor hitro se zaradi prikrajšanja ponovno aktivira potreba nižje stopnje, nekoč že zadovoljena potreba. Ker pa potrebe posameznika težko objektivno ugotovimo, raje preučujemo cilje delovanja (t. i. motivacijske dejavnike) posameznika, ki izhajajo iz njegove okolice.

V združbah je bistvenega pomena, da so cilji posameznikov povezani in usklajeni s temeljnim ciljem združbe. Pomembno je tudi, kakšna so razmerja med cilji zaposlenih, ki so neposredno povezani in ali se v teh povezavah medsebojno podpirajo (odnosi sodelovanja) ali pa ovirajo in preprečujejo (konfliktni odnosi). Posamezniki, ki opravljajo delovne naloge, morajo biti zanje usposobljeni in motivirani, kar se odraža v kakovosti izvedene naloge. Obenem pa bodo razmerja med ljudmi, ki so motivirani za ustrezno izvedbo naloge, drugačna, kot če niso (Rozman, 2000, str. 8).

1.4.4 Oblastna struktura ali struktura avtoritete

Pri tehnični delitvi dela se pojavi potreba po usklajevanju izvajalcev posameznih delovnih nalog. Tako nastane, poleg izvedbenih nalog, nova vrsta delovnih nalog – usklajevalne naloge. Ravnatelj podjetja, kot nosilec ravnalne funkcije, dobi od upravljavcev v izvršitev skupno nalogo podjetja, ki postane njegova delovna dolžnost, in s tem prevzema neko odgovornost za izvršitev dodeljene naloge. Ravnatelj mora dobiti za izvršitev svoje delovne dolžnosti tudi ustrezno avtoriteto (pravico in možnost odločanja, ukrepanja in ukazovanja). Oblast pomeni legitimno moč in se nanaša na formalne pravice za izvajanje vpliva, ki pripada osebi ali položaju v določeni organizaciji (Možina, 1994, str. 96).

Moč, vpliv in kontrola sodijo med temeljne dejavnike pri oblikovanju struktur ter organizacijskih procesov in pri vodenju v organizaciji, zato je njihovo preučevanje zelo pomembno. Moč se izraža z uspešnim vplivom. Ločimo: strokovno (ekspertno) moč; legitimno moč, ki izvira iz položaja; referenčno moč, ki temelji na osebnostnih lastnostih

posameznika; moč spodbud in nagrad, ki izvira iz disciplinskih ukrepov, in politično moč, ki izhaja iz opravljanja posameznih političnih funkcij. Vpliv je proces, v katerem posameznik ali skupina povzroči spremembo v ravnanju in stališčih drugega posameznika ali skupine. Ločimo vpliv nadrejenega na podrejenega, vpliv med sodelavci v isti skupini in med skupinami. Avtoriteta se nanaša na potencialno moč in je povezana z usklajevalno delovno nalogo (vodstveno vlogo), izvira torej iz položaja v podjetju (Rozman, 2000, str. 8; Možina, 1994, str. 96). Dolžnost, odgovornost in avtoriteta morajo biti med seboj praviloma v sorazmerju ali vsaj v določenem razmerju (Rozman, 2000, str. 9).

1.4.5 Ravnalna struktura

Do sedaj obravnavane strukture (tehnična, komunikacijska, motivacijska in oblastna) so enovite strukture, ki redko nastopajo samostojno. Enovite strukture so med seboj povezane, saj sprememba ene strukture vpliva na spremembo ostalih struktur. Predvsem ravnalna struktura si podredi ostale štiri strukture. Tehnična, motivacijska, komunikacijska in oblastna struktura skupaj tvorijo zloženo strukturo, ki jo imenujemo ravnalna struktura, ali kar formalna struktura. Ravnalna struktura je struktura zadolžitve (angl. *delegation*), odgovornosti (angl. *obligation*), avtoritete (angl. *authority*) in mesta v komuniciranju (angl. *communication*) (Rozman, 2000, str. 9). Sestavljena je iz štirih sestavov enovitih razmerij, ki določajo položaj posameznika v organizacijski strukturi (Di, Oi, Ai, Ki). Tem zloženim sestavom razmerij pravimo funkcije ali vloge, ki sestavljajo organizacijo. Opisana ravnalna struktura je predstavljena na Sliki 1.

Slika 1: Ravnalna ali zložena organizacijska struktura

D1 -------- O1-------- A1 -------- K1
D2 -------- O2-------- A2 -------- K2
D3 -------- O3-------- A3 -------- K3

Di -------- Oi -------- Ai -------- Ki

Dn -------- On--------An -------- Kn

Legenda: D – tehnična struktura, O – motivacijska struktura, A – struktura avtoritete in K – komunikacijska struktura;

Vir: R. Rozman, Sodobne teorije organizacije, 2011, str. 27.

Rozman (2011, str. 27) meni, da je doseči vsaj približno zadovoljivo organizacijo zelo zahtevno delo, saj morajo biti usklajene enovite strukture vsaka zase, medsebojno za vsak položaj, dinamično in v razmerju z okoljem.

Ravnatelj celotne delovne naloge ne more izvesti sam, zato je prisiljen del svojih dolžnosti prenašati na sodelavce. Prenašanje dolžnosti pomeni delegiranje ali pooblaščanje (Lipovec,

1987, str. 151). Tisti, ki prejme delovno dolžnost, postane podrejen tistemu, ki dolžnost delegira prvemu. Med ljudmi v organizaciji tako nastajajo nova razmerja, ki oblikujejo hierarhijo. Na hierarhični lestvici pripada najvišja stopnja najvišjemu ravnatelju, najnižja pa končnim izvajalcem. Vsaka stopnja ima svoje pristojnosti (pooblastila za ustrezno ukrepanje, da bi lahko uresničili dodeljene naloge). Pristojnosti so sestavljene iz pooblastila, ki omogoča razpolaganje s stvarmi, in pravice ukazovati drugim ljudem. V procesu pooblaščanja se prenaša tudi odgovornost za izvedbo dolžnosti z nadrejenega na podrejenega. Vendar pa nadrejeni še vedno ostaja odgovoren za celotno svojo dolžnost, torej tudi za dela, ki jih je delegiral naprej. V strukturi avtoritete neke organizacije, ki je sestavljena iz oblastnih razmerij v tej organizaciji, je mogoče natančno določiti, kdo komu poroča, kdo sprejema odločitve in katere odločitve lahko sprejemajo posamezniki ter skupine na določeni stopnji hierarhične lestvice. Če se večji del oblasti prenaša na nižje organizacijske ravni, lahko govorimo o decentralizaciji odločanja, v nasprotnem primeru, ko je večji del odločanja v rokah glavnega ravnatelja, pa lahko govorimo o centralizaciji odločanja.

V združbah se pojavljajo različne zvrsti ravnalne strukture, ki jih lahko delimo v dve splošni skupini: hierarhične strukture in timske strukture. **Hierarhični tipi ravnalne strukture** so linijski tip, ki temelji na tehnični delitvi dela in izvira iz nje; funkcionalni tip, za katerega je značilno, da izvajalci sprejemajo naloge in pomoč od več funkcionalnih ravnalcev; štabno-linijski tip, ki združuje nekatere prvine linijskega in funkcionalnega tipa; in odborovski tip, kjer so poleg posameznikov v hierarhijo uvrščeni še odbori, sestavljeni navadno iz linijskih ravnalcev ter raznih strokovnjakov, ki imajo predvsem posvetovalno vlogo.

V nasprotju s hierarhičnimi strukturami so **timske strukture** zelo pogosto začasne strukture. Na splošno je zanje značilno, da razmerja med člani timov temeljijo predvsem na osebnosti in znanju posameznih članov ter ne na njihovem položaju v združbi. Tako sta se v zadnjem času razvila dva tipa timskih struktur: projektni in matrični tip. Projektni tip se izoblikuje v okviru enega izmed hierarhičnih tipov ravnalne strukture. Gre za začasno ravnalno strukturo za izvedbo določenega projekta; zaposleni, ki delajo na projektu, so v času trajanja projekta vključeni v projektno ravnalno strukturo, po prenehanju projekta pa se vrnejo na svoje prejšnje položaje v poslovno-funkcijskih oddelkih. Matrični tip, ki je primeren za organizacije z več manjšimi projekti, zagotavlja bolj enakomerno obremenitev delovnih položajev, sodelovanje med organizacijskimi enotami pa temelji na dogovorih in ne na hierarhični nadrejenosti; poslovno-funkcijskim ravnalcem so naloženi, poleg redne delovne odgovornosti, še posamezni projekti.

1.5 Organizacijski procesi

Dinamični vidik organizacije prikazujejo organizacijski procesi, ki se v času spreminjajo. Organizacijski procesi lahko nastajajo načrtno, z namenom zagotovitve smotrnosti delovanja in večje učinkovitosti organizacije (formalni organizacijski procesi) ali pa nenačrtovano, naključno, zaradi bližine ljudi (neformalni organizacijski procesi). Formalnemu

organizacijskemu procesu pravimo tudi upravljalno-ravnalni proces; neformalni organizacijski proces pa lahko enačimo z nastajanjem in spreminjanjem kulture podjetja.

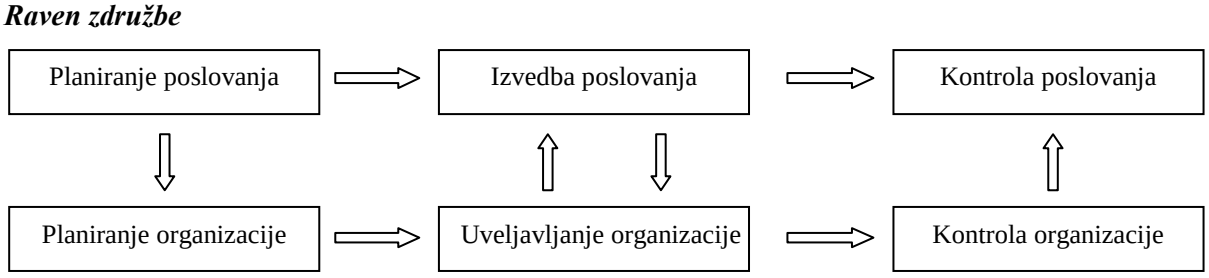
Novejša literatura (Stjepanović Vrečar, 2011, str. 111–124) poudarja velik vpliv ravnateljstva na potek organizacijskih procesov: planiranja, uveljavljanja in kontroliranja ter kulturo podjetja, ki jih opisujem v nadaljevanju.

1.5.1 Formalni organizacijski procesi (upravljalno-ravnalni proces)

Organizacijo podjetja tvorijo tri temeljna razmerja med ljudmi, t. i. **temeljne organizacijske funkcije: funkcija upravljanja, funkcija ravnanja in funkcija izvajanja**. Čeprav je izvedbena funkcija zunaj organizacije najbolj vidna (razvidna iz tehnične strukture), sestavljata združbo predvsem funkciji upravljanja in ravnanja ter dajeta značilnosti razmerjem med ljudmi. Zato lahko trdimo, da je enoten formalni organizacijski proces sestavljen iz procesa upravljanja in procesa ravnanja. Po Lipovcu (1987, str. 229–230) upravljalno-ravnalni proces sestoji iz procesov planiranja, uveljavljanja in kontrole. Vsi trije procesi se nenehno prepletajo in ponavljajo v spremenjeni vsebini. Skupaj jih lahko imenujemo organiziranje, ki teži k zagotavljanju smotrnega odvijanja poslovanja in doseganja ciljev poslovanja (Rozman, 2011, str. 29).

Pred samim organiziranjem poslovanja je potrebno poznati poslovanje podjetja kot celote. Če poslovanja ne poznamo, ne moremo določiti zadolžitev in odgovornosti posameznih zaposlenih. Planiramo najprej poslovanje in zatem organizacijo. Oba procesa (poslovanje s ciljem uspešnosti in organiziranje s ciljem smotrnosti ter učinkovitosti) potekata sočasno in se ponavljata. Govorimo lahko o upravljalno-ravnalnem krogu, ki je prikazan na Sliki 2.

Slika 2: Upravljalno-ravnalni krog



Vir: R. Rozman, Sodobne teorije organizacije, 2011, str. 29.

Planiranje poslovanja je z organizacijskega vidika zavestno določanje, v katerem na temelju predvidevanja verjetnih razvojev v okolju organizacije zavestno določamo prihodnje delovanje za dosego njenih planskih ciljev (Pučko, 2006, str. 2). Dokument, ki nastane kot rezultat procesa planiranja, je plan, ki praviloma vključuje vrsto delnih in zbirnih planov. Delni plani se nanašajo na delovanje in želene rezultate nekega delnega področja organizacije,

zbirni plani pa na delovanje in želene rezultate delovanja organizacije kot celote. Organizacije planirajo tako za krajša kot tudi za daljša obdobja. Pričakovani rezultati v krajšem obdobju morajo biti v skladu z razvojem organizacije za daljše obdobje. Planski cilji morajo biti čim bolj stvarni, konkretni, nedvoumno in jasno izraženi, kar omogoča kontroliranje njihovega doseganja (Rozman, 2000, str. 56–58).

Planiranje organizacije obsega zamišljanje organizacijskih razmerij in struktur (tehnične, motivacijske, komunikacijske in oblastne), ki se skupaj kažejo kot ravnalna struktura, ki določa zadolžitve, odgovornosti in avtoriteto članov združbe. Planiranje vključuje tudi oblikovanje organizacijskih procesov (upravljalno-ravnalnega procesa). Pri planiranju organizacije obstajajo različne možne rešitve. Pomembno je, da izberemo takšno, ki v čim večji meri dosega cilje organizacije.

V fazi **uveljavljanja** je potrebno načrtovano organizacijo spraviti v delovanje in s tem udejanjiti. V stvarnosti to pomeni: vzpostaviti načrtovana razmerja med ljudmi, izvesti tehnično delitev dela, vzpostaviti ustrezna komunikacijska omrežja, zadovoljiti potrebe ljudi, povezati njihove individualne cilje s cilji podjetja, delegirati pooblastila in vzdrževati predvidena razmerja z drugimi člani združbe. Bistveni del faze upravljalno-ravnalnega procesa je proces kadrovanja, ki vključuje nabor, izbiranje, najemanje, izobraževanje, premeščanje, napredovanje ter upokojevanje in odpuščanje osebja. Je naloga vseh organov upravljanja in ravnanja. Obenem s kadrovanjem poteka tudi delegiranje dolžnosti, pooblastil in odgovornosti. Z obema procesoma se uveljavlja planirana organizacija podjetja. Hkrati pa nastane še nova organizacijska struktura – kadrovska struktura. V podjetju, kjer so organizirani ljudje z zelo različnimi lastnosti, ti oblikujejo medsebojna razmerja in vloge. Postopoma se v formalnih in neformalnih organizacijskih procesih ta razmerja razvijejo ter oblikujejo nova razmerja, bodisi formalna ali pa neformalna. V kadrovski strukturi se tako povežejo s formalno organizacijo tudi neformalne strukture ter formalni in neformalni organizacijski procesi. Takšna stvarna organizacija vpliva na delovanje samega podjetja.

S **kontroliranjem poslovanja** ugotavljamo, kaj je bilo narejeno, merimo in ocenjujemo delovanje ter izvajanje korektnih ukrepov, da zagotovimo uresničevanje zastavljenih (planiranih) ciljev in načrtov združbe (Lipovec, 1987, str. 240). Kontroliranje je smiselno zato, ker v fazi uveljavljanja planov pogosto naletimo na ovire, povzročene s strani vplivov zunanjega in notranjega okolja združbe. Bistvo kontrole je v iskanju odklonov uresničenega in doseženega od planiranega, v poročanju o teh odklonih in v začenjanju popravljalnih akcij (Pučko, 2008, str. 171). Brez kontroliranja bi bila združba veliko manj uspešna, saj ne bi prišlo do uresničenja sprejetih strategij (Možina, 1994, str. 205). Sistem kontrole mora biti takšen, da daje bistvene informacije hitro in omogoča hitre popravljalne akcije, v kolikor uresničevanje ciljev združbe ter njeno poslovanje ne poteka v skladu s sprejetimi plani ali pa, če so se zunanji pogoji poslovanja bistveno spremenili in ovirajo nadaljnje poslovanje.

Kontroliranje organizacije pomeni preko analize obstoječe organizacije in njenih organizacijskih spremenljivk ugotavljati med obstoječo ter planirano organizacijo morebitne odklone in iskanje vzrokov zanje ter ukrepati za doseganje planirane organizacije.

1.5.2 Neformalne organizacijske strukture in procesi

Ljudje kot člani organizacijske strukture prihajajo ob vzajemnem delovanju v formalnih organizacijskih procesih do medsebojnih stikov, da bi lahko zadovoljili svoje potrebe. Pri tem postopno prilagajajo in spreminjajo svoje navade, čustva, stališča, načine delovanja itd. Tako se izoblikujejo neka pravila ali celo norme, ki določajo pogoje za kontinuirano vzajemno delovanje predvsem na tistih področjih, na katerih so ljudje v svojem delovanju soodvisni in od katerih je odvisna možnost vzajemnega delovanja. Ti procesi nastajajo spontano, nenamerno in neformalno, na temelju neformalnih struktur. V literaturi so pogosto imenovani neformalni organizacijski procesi. Znotraj formalne organizacije tako nastajajo neformalne organizacijske strukture, ki lahko pozitivno ali negativno vplivajo na delovanje same združbe.

Z nastajanjem družbenih norm in pravil delovanja se postopoma oblikuje **kultura združbe**. S stališča poslovno-organizacijskih ved so norme in vrednote izhodiščna sestavina kulture, ki usmerjajo in določajo družbene prijeme ter obnašanja (Hrastelj & Makovec Brenčič, 2001, str. 29–35). V strokovni literaturi najdemo različne opredelitve kulture, pri čemer v nadaljevanju navajam dve izmed njih. Rozman (2000, str. 134) opredeljuje kulturo kot celovit sistem norm, vrednot, predstav, prepričanj in simbolov, ki določa način obnašanja ter odzivanja na probleme vseh zaposlenih in s tem oblikuje pojavno obliko nekega podjetja. Schein (1997, str. 12) definira kulturo organizacije kot vzorec temeljnih predpostavk, ki jih je določena skupina iznašla, odkrila ali razvila, ko se je v svojem delovanju soočala s problemi zunanjega prilagajanja in notranje integracije.

Kultura v neki organizaciji ali skupini ne nastane kar sama od sebe, ampak jo v večji meri oblikuje hote ali nehote management s svojimi pogledi, usmeritvami in strategijo. Sooblikujejo jo z ostalimi zaposlenimi, ti pa jo potem prenašajo naprej k novim članom (Rozman, 2000, str. 135). Nekatere sestavine kulture se uveljavljajo z določenim načinom dela, osebnega zgleda in so skorajda nevidne (Funakawa, 1997). Dejavniki, ki sooblikujejo kulturo organizacije, so naslednji (Rozman, 2000, str. 138): dejavniki okolja (tehnološke in ekonomske determinante okolja ter družbene in kulturne determinante okolja), dejavniki managementa (strategije, cilji, strukture in sistem vodenja) in ključni dejavniki kulture (osebnostne značilnosti managerjev, običaji, simboli in komunikacije).

Kultura ima pomemben vpliv na uspešnost poslovanja podjetja. Ima pa tudi zelo pomembno vlogo v kriznih razmerah. Kultura vpliva na: način dojemanja posameznih pojavov, doživljanje sprememb, način vodenja, način motiviranja, uporabo in prenašanje znanja, način odločanja, odločanje in kvaliteto, vedenjske vloge in spreminjanje vrednot (Lipičnik, 2010, str. 56). Kot pri celotni organizaciji gre tudi pri kulturi za nenehen proces ugotavljanja

ujemanja ali razhajanja med poslovno strategijo in organizacijsko kulturo. V primeru neskladja pa management začne postopek spreminjanja organizacijske kulture. Pri tem gre za spreminjanje kulture dela in življenja v organizaciji, oblikovanje zaželenih vrednot, formalizacijo strukture, podporo managerjev podrejenim, poistovetenje posameznikov s podjetjem, sisteme nagrajevanja, toleriranja konfliktov in prevzemanja tveganja. Spreminjanje organizacijske kulture je dolgotrajen proces, da bi bil uspešen, morajo biti vanj vključeni in z njim soglašati vsi člani organizacije. Glavni vpliv na spreminjanje in ohranjanje nove kulture pa imajo prav ravnatelji, ki se morajo tudi sami spremeniti (Stjepanović Vrečar, 2011, str. 121). Kultura v združbi nastaja pretežno neformalno. Z razhajanjem obstoječe kulture s poslovno strategijo začne vodstvo združbe zavestno spreminjati kulturo, tako postane kultura formalna.

Organizacijska klima (vzdušje, delovna morala) opisuje stanje notranjega okolja organizacije ali njenih delov. Vzdušje posredno vpliva na človekovo vedenje oziroma na izražanje njegovih zmožnosti in je skupni izraz za način vedenja ljudi ter zaznavanja medsebojnih odnosov (Lipičnik, 1998, str. 74; Lipovec, 1987, str. 302). Dobro vzdušje vpliva na zadovoljstvo zaposlenih, ki se kaže v dobri volji, enotnosti, lojalnosti, notranji enotnosti in usklajenosti ter ugodnemu vplivu na produktivnost dela. Podobno meni tudi Mihelčič (2010, str. 1–15). Ravnatelji bi morali zaradi močnega vpliva organizacijske klime na produktivnost dela razvijati, podpirati in kontrolirati predvsem tiste medsebojne odnose, ki so pomembni za doseganje skupnih ciljev organizacije (Piore, 2006, str. 21).

1.6 Situacijska teorija organizacije

Med moderne organizacijske teorije spada tudi situacijska teorija, ki se je razvila v 60. letih 20. stoletja na osnovi številnih znanstvenih prispevkov, kot kritika klasične teorije organizacije in vedenjske teorije. Njeni začetniki in najpomembnejši predstavniki so Tom Burns in George Stalker, Joan Woodward ter Paul Lawrence in Jan Lorsch. Osnovna teza te organizacijske teorije je, da ne obstaja ena sama najboljša organizacijska struktura za vse oblike združb ali podjetij, temveč da učinkovitost posamezne strukture potrdi šele njena usklajenost s situacijskimi spremenljivkami (Rozman, 2000, str. 27–28). Situacijske spremenljivke so specifične razmere, v katerih posluje podjetje. Najbolj pogoste spremenljivke, ki v veliki meri določajo organizacijo in se jim skuša organizacija prilagoditi, so: tehnologija, okolje, velikost podjetja oz. združbe, cilji in strategije podjetja ter ljudje v podjetju.

Po Donaldsonu (v Rozman, 2011, str. 85) je povezava med organizacijo in situacijskimi spremenljivkami naslednja: če organizacija ustreza situacijskim spremenljivkam, govorimo o ujemanju; v kolikor pride do spremembe situacijskih spremenljivk, pride tudi do neujemanja med organizacijo in temi spremenljivkami. Podjetje mora spremeniti organizacijo, da ponovno pride do ujemanja med organizacijo in situacijskimi spremenljivkami. To pa pomeni tudi boljše doseganje ciljev združbe.

Burns in Stalker (2001) sta v svojem delu The Management of Innovation, ki velja za pionirsko delo v razvoju situacijske teorije (prvič objavljeno 1961), opredelila dva skrajna tipa organizacije, ki sta ju poimenovala mehanistični in organski model organizacije. Mehanistična organizacija ustreza predvsem stabilnemu okolju (razmeram stabilnega trga in ustaljene tehnologije), organska pa razmeram nestabilnega in stalno spreminjajočega se trga. Obe obliki organizacije v okviru iste združbe nista izključujoči, saj obstajajo različne oblike med obema ekstremoma organizacijske strukture. Situacijski modeli se niso razvijali samo na področju organiziranja, temveč tudi na področju vodenja (Fiedler v Rozman, 1993, str. 203–205).

Situacijska teorija je poudarjala nenehno prilagajanje podjetja in njegove organizacije situacijskim spremenljivkam ter iskanju nekega idealnega stanja. Situacijski teoriji je nasprotovala teorija biološke evolucije ali teorija ekološke organizacije (Volberda, 1999, str. 46–49). Predstavniki te teorije (Aldrich, Freeman, Hannan idr.) menijo, da na organizacijo vpliva lahko več spremenljivk, njihovi vplivi pa so lahko različni in zahtevajo nasprotujoče si ukrepe. Dvomijo, da se organizacije lahko hitro ali v večji meri spreminjajo in prilagajajo okolju. Spremembe zahtevajo določen čas in povzročajo stroške. Podjetja se z organizacijo težko prilagajajo spremembam okolja, saj je obstoječa razmerja, procese in vrednote težko spremeniti (Rozman, 2000, str. 46).

Situacijska teorija zanemarja vpliv človeškega dejavnika na organizacijo. Vendar je organizacija produkt delovanja posameznikov, skupin v neki združbi, saj jo ti tudi aktivno soustvarjajo. Kot odgovor na kritike se je kasneje razvila dinamična situacijska teorija, ki obravnava organizacijo in njeno spreminjanje kot rezultat tako pritiskov okolja kot tudi managerskih odločitev. Predstavniki dinamične situacijske teorije (Herbinak, Joyce, Khandwalla, Mintzberg idr.) menijo, da podjetja delujejo v spremenljivem okolju, zaradi česar morajo svojo organizacijsko strukturo uskladiti s situacijskimi spremenljivkami na način, ki omogoča fleksibilnost organizacije podjetja in njeno hitro odzivnost na spremembe okolja. Fleksibilnost organizacije se kaže v fleksibilnosti delovnih mest, prekrivanju delovnih nalog, širše opredeljenih ciljih in delovnih nalogah ter sobivanju neformalnih organizacij v podjetju.

1.7 Spreminjanje in razvoj organizacije

Spreminjanje organizacije je zahteven proces, saj v vsaki združbi delujejo tako sile za spremembe kot tudi sile proti spremembam. Spremembe v okolju zahtevajo od organizacij in njihovih ravnateljev ustrezne razvojne rešitve, ki združbi omogočijo nadaljnji obstoj ter razvoj (Dubrovski, 2011, str. 5). Čeprav so zunanji dejavniki tisti, ki v največji meri vplivajo na potrebo po spreminjanju združbe, pa v praksi spremembe znotraj združbe nastopijo vedno v medsebojni povezanosti. Proces spreminjanja združbe je tako sestavljen iz različnih medsebojno povezanih faz, ki pa se v sodobnem okolju nenehno ponavljajo (Kovač, 2011, str. 14–15).

Organizacijski razvoj pomeni načrtno preučevanje organizacije, njenih struktur in procesov, odnosov ter pogojev, ciljev in metod dela, tako z vidika posameznika in skupine kakor tudi okolja, z namenom ugotavljanja potrebnih sprememb za doseganje želenih rezultatov. Bistvo organizacijskega razvoja je torej sistematično preučevanje in načrtovanje ter izvajanje ustreznih sprememb, programov, da bi izboljšali učinkovitost organizacije in njenega vodenja. To pomeni načrtno uvajanje sprememb, ki se lahko nanašajo na spremembe organizacijske strukture in procesov, na boljše skupinsko delo, na reševanje konfliktnih odnosov (notranjih, zunanjih), na izboljšanje znanja, sposobnosti, načina dela in podobno (Možina, 1994, str. 236–241). Proces uvajanja sprememb poteka v več fazah, ki so (Rozman, 2000, str. 124): ugotovitev problemskega stanja ali zunanjih vplivov, ki bi lahko takšno stanje povzročili; iskanje in diagnoza vzrokov dejanskega problemskega stanja; določitev zaželenega stanja, poti in načinov doseganja zaželenega stanja; izvedba sprememb; ocena in kontrola izvedenega ter zamrznitev novega stanja.

Avtorji, kot na primer Možina (1994, str. 225–229) in Vahs (2005, str. 374), navajajo različne dejavnike, ki pozitivno oz. negativno vplivajo na možno raven, obseg ter hitrost uvajanja sprememb. Sama sem dejavnike razvrstila v tri skupine. Prvo skupino predstavljajo udeleženci sprememb, njihovi interesi, vrednote, znanje, sposobnosti in zmožnosti. Ljudje vstopajo v združbo in delujejo v njej zaradi svojih interesov. Ljudje spremembe podpirajo, v kolikor se te skladajo z njihovimi interesi in se jim izmikajo ali celo upirajo, če temu ni tako. **Spreminjanje organizacije praviloma poseže tudi v razmerja med ljudmi.** Urejanje teh razmerij se pogosto izkaže kot področje, na katerem se načrti sprememb potrdijo, ali pa spodletijo. Uspešnost uvajanja sprememb v združbi je odvisna tudi od prepoznavanja in upoštevanja potreb ter vrednot sodelavcev in drugih vplivnih udeležencev s strani vodstva združbe. Skladno in zavzeto delovanje v njej temelji na uveljavljanju interesov, zadostnemu izpolnjevanju potreb vseh udeležencev in spoštovanju nekih skupnih vrednot (Tavčar, 2011, str. 28–34).

Drugo skupino dejavnikov predstavlja vpliv kulture, ki se je razvila v neki združbi. Uspešna združba deluje v smeri in na način, ki se sklada z njeno kulturo – vrednotami, ki so skupne večini pomembnih sodelavcev ter drugih vplivnih udeležencev združbe. Zato so **bolje sprejete in podprte tiste spremembe, ki jih podpira kultura združbe ter okolja, kjer le-ta deluje**. Značilnost kulture uspešnih združb je zavzetost za spreminjanje, povezana s sprejemanjem tveganja in medsebojnega zaupanja.

Tretjo skupino delavnikov tvorijo tako imenovani »trdi« dejavniki – finančna in materialna sredstva, naravni viri, okolje, zakonska ter politična ureditev, tehnologija in drugo. Vsako uvajanje sprememb zahteva nek vložek materialnih in nematerialnih sredstev, ki pa v primeru napačnega ravnanja z njimi ogroža učinkovito ter uspešno delovanje organizacije.

Kljub temu, da so nosilci sprememb predvsem zaposleni, je učinkovito vodenje procesa uresničevanja organizacijskih sprememb bistvenega pomena. Ravnatelji so gonilna sila

uvajanja sprememb. Njihove naloge so predvsem opredelitev usmerjenosti sprememb glede na različne cilje in interese v združbi, opredelitev pričakovanih koristi glede na možne pozitivne in/ali negativne vplive vsake spremembe, opredelitev potrebne koordinacije in sodelovanja za izvedbo sprememb ter zagotavljanje motivacije udeležencev v procesu sprememb. Spremembe v združbi morajo biti pravilne in vzporedne s spremembami v okolju. **Številna podjetja se odločijo za spremembe šele po tem, ko jih k temu prisilijo zunanji dejavniki** (Vodopivec & Schweiger, 2011, str. 103–106). Ravnatelji morajo delovati kot vizionarji in spodbujevalci sprememb, vzorniki v svojem delovanju z neformalnim vplivom, imeti morajo visoko stopnjo moralnega razvoja, razumeti spremembe in vanje verjeti, graditi medsebojno zaupanje, se nenehno učiti ter znanje prenašati na sodelavce in zaposlene. Pogosto so vzroki za neuspeh korenitih sprememb prav v neustreznem delovanju ravnateljev (na primer pričakovanje s strani ravnateljev, da bo izvedba korenitih sprememb izvedena samo s strani posameznikov ali manjših skupin; nezadostna motivacija in verovanje v resnični uspeh sprememb ter posledično temu nezadostna podpora spremembam in podobno).

Ker je spreminjanje organizacije podjetja zahtevno opravilo, zahteva precej časa in vzbuja pri večini občutke nelagodnosti ter zaskrbljenosti, se v podjetju pojavljajo odpori proti spremembam. Zato je potrebno proces uvajanja sprememb nadzorovati in usmerjati v želeno smer (Dubrovski, 2011, str. 3). Ravnateljstvo se lahko z namenom odpravljanja odpora proti spremembam poslužuje vrste ukrepov (Možina, 1994, str. 233):

- javnost (transparentnost) poslovanja, sprejemanje odločitev, dela, odločitvenih kriterijev;
- soupravljanje z delavci, zaposleni naj imajo priložnost in možnost dajati predloge, ljudi je treba poslušati, vsak predlog resno pretehtati in se pri tem ravnati po načelu, naj odloča moč argumentov in ne argument moči;
- ustvarjanje demokratične klime, medsebojnega zaupanja in sodelovalnih odnosov v organizaciji;
- vključevanje čim širšega kroga zaposlenih k reševanju problemov;
- sprejemanje odločitev s strinjanjem in ne s preglasovanjem, usklajevanje mnenj, logično napeljevanje rešitev in ne vsiljevanje mnenj;
- vnašanje poštenosti in morale v poslovanje;
- jasno definiranje ciljev organizacije in koristi članov;
- uveljavljanje skupinskega (projektnega) načina dela itd.

Združba lahko zagotovi svoj dolgoročni obstoj in razvoj le s stalnimi inovativnimi spremembami svojega delovanja in vedenja. Pri tem se pojavljajo dve pomembni dilemi. Prva je povezana s planiranjem, oblikovanjem in izvedbo samega procesa organizacijskih sprememb. Tukaj je pomembna predvsem identifikacija vloge in pomena specifičnih ter splošnih dejavnikov organizacijskih sprememb in njihovega vpliva na izvedbo procesa sprememb. Druga dilema pa je povezana z izbiro primernega pristopa ravnateljev za vodenje celotnega procesa sprememb in tudi njegovih posameznih faz (Potočan & Nedelko, 2011, str. 20–25).

Zelo pomembno je, da organizacijski procesi potekajo učinkovito. Učinkovitost merimo s porabo virov (človeških, finančnih in drugih), porabo časa in doseganjem višje kakovosti proizvedenih proizvodov ter storitev. Večjo učinkovitost procesov dosežemo z odstranitvijo nepotrebnih aktivnosti, avtomatizacijo določenih opravil, boljšim dostopom do skupnih podatkov, izboljšano komunikacijo med izvajalci procesa ipd. (Kovačič & Bosilij Vukšić, 2005, str. 41–50). Učinkovit informacijski sistem omogoča posredno dvig kakovosti poslovanja, znižanje stroškov in skrajševanje časa izvajanja organizacijskih procesov. Pomanjkanje kakovostnega informacijskega sistema v podjetju, ki bi dajal pravočasne in resnične informacije, vpliva na težave pri opravljanju kontrole poslovanja (povzeto po Pučko, 2008, str. 187). Sodobne združbe se tudi zavedajo, da so kadri in njihovo znanje ter sposobnosti ključni za uspeh združbe, saj predstavljajo njeno konkurenčno prednost. Le-te preučujejo predvsem možnosti povečanja razpoložljivosti, prilagodljivosti in produktivnosti obstoječih kadrovskih potencialov (povzeto po Vodopivec, 2010, str. 1–18).

2 NABAVNA FUNKCIJA

Učinkovita in uspešna nabavna funkcija lahko pomeni za podjetje konkurenčno orodje, s katerim prispeva k uspešnosti celotnega podjetja na različnih področjih (Johnson, Leenders & Fearon, 1998, str. 10). Nabavna funkcija z izkoriščanjem poslovnih priložnosti in varovanjem podjetja pred nevarnostmi iz okolja omogoča hitrejši razvoj ter predstavlja osnovno informacijsko bazo podjetja, zmanjšuje pa tudi celotne stroške poslovanja podjetja in prispeva k večji dobičkonosnosti poslovanja (Knez, 2010, str. 5). Nabava je ena izmed poslovnih funkcij vsakega podjetja in je poleg prodaje edina, ki ima neposreden stik z zunanjim okoljem.

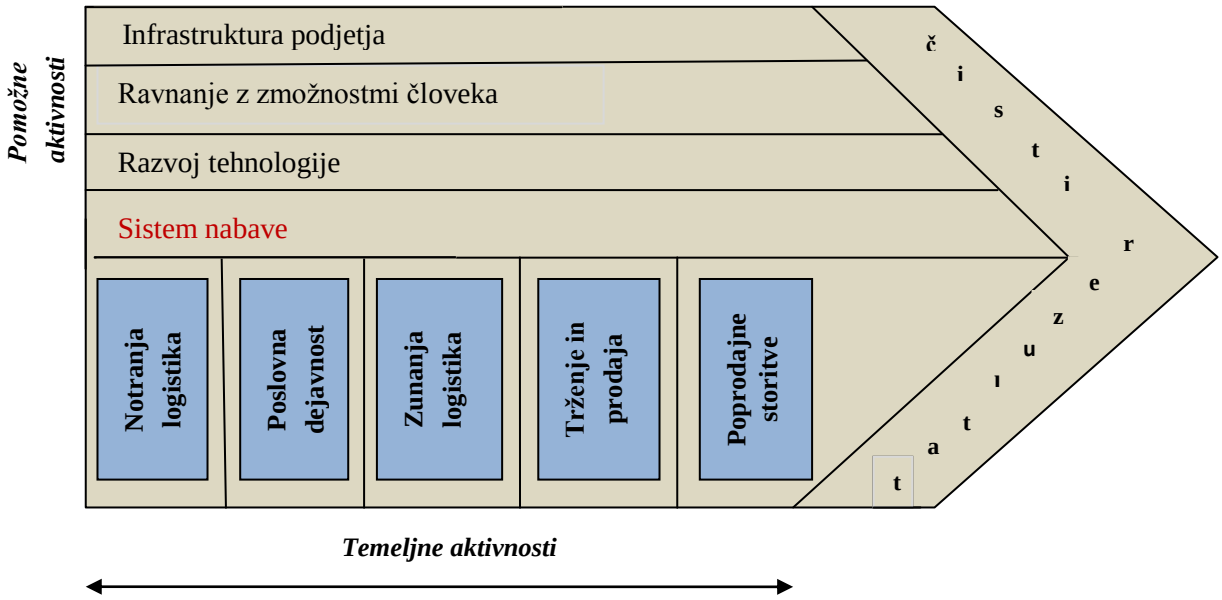
2.1 Opredelitev in pomen nabavne funkcije

Pred opredelitvijo nabavne funkcije je potrebno spoznati poslovni proces podjetja. Poslovni proces pomeni poslovanje podjetij in drugih organizacij ter je pogoj za uresničevanje temeljnega cilja podjetja, ki je v pridobivanju dobička. Njegovo bistvo je v sorazmerno stalnem ponavljanju določenega spleta delovnih postopkov, zato ga lahko razumemo tudi kot proces reprodukcije v podjetju (Pučko & Rozman, 1992, str. 30). Bistvo nabave je v priskrbi poslovnih prvin, med katere v najširšem smislu štejemo preskrbo delovnih predmetov, delovnih sredstev, delovne sile in tujih storitev (Pučko, 2006, str. 75–76).

Pri opisovanju vloge in mesta nabavne funkcije v proizvodnih podjetjih lahko uporabimo Porterjevo verigo vrednosti (Slika 3), ki se v številnih poslovnih strategijah pojavlja kot pripomoček za sistematično analizo konkurenčne prednosti podjetja (van Weele, 2010, str. 5). Porter obravnava vsako podjetje kot sestav dejavnosti, ki jih le-to opravlja zaradi razvoja, proizvodnje, trženja, dobave in vzdrževanja izdelkov. Veriga vrednosti podjetja in način izvajanja posameznih dejavnosti izražata zgodovino podjetja, njegovo strategijo, pristop k

izvajanju strategije in ekonomiko, na kateri so zasnovane same dejavnosti (Porter, 1985, str. 36–41).

Slika 3: Mesto nabave v Porterjevi verigi vrednosti



Vir: Povzeto po M. Porter, Competitive Advantage, 1985, str. 39–40.

Na Sliki 3 je prikazana veriga vrednosti, ki jo sestavljajo vrednostne dejavnosti in čisti rezultat delovanja teh dejavnosti. Vrednostne dejavnosti Porter deli na različne fizične in tehnične skupine dejavnosti. Razlikuje tudi osnovne in pomožne dejavnosti. Pod osnovne dejavnosti šteje dejavnosti, ki so po njegovem mnenju usmerjene k fizični predelavi in ravnanju s končnimi izdelki (notranja logistika, poslovna dejavnost, zunanja logistika, trženje in prodaja ter poprodajne storitve). Med pomožne dejavnosti šteje infrastrukturo podjetja, ravnanje z zmožnostmi človeka, razvoj tehnologije in sistem nabave. Pomožne dejavnosti so lahko usmerjene k dopolnjevanju ene izmed osnovnih dejavnosti ali celotnega procesa. Vse dejavnosti je treba opravljati tako, da celotna vrednost, ki jo ustvari podjetje, presega stroške, ki so pri tem nastali. Porter obravnava nabavo, ki jo poimenuje oskrba (angl. *procurement*), kot pomožno dejavnost. To ne govori o pomembnosti nabavne funkcije, saj je enako pomembna kot ostale funkcije. Porter prav tako ne vključi v verigo vrednosti finančne funkcije kot ene izmed pomembnih funkcij podjetja.

V teoriji obstaja kar nekaj opredelitev nabavne funkcije, ki so si precej podobne, vendar se njihovi avtorji kljub temu nekoliko razhajajo. Nabavna funkcija običajno vključuje proces nakupovanja, in sicer opredelitev potreb, izbiro dobavitelja, dogovarjanje o primerni ceni, določitev plačilnih in dobavnih pogojev, sklenitev pogodbe, naročanje in spremljanje izpolnjevanja naročila (Aljian, 1984, str. 3). Potočnik (2002, str. 20) razlikuje med oskrbovanjem in nabavo. Oskrbovanje je pridobivanje vseh potrebnih poslovnih sestavin na kakršen koli način, medtem ko nabava obsega predvsem nakupovanje surovin, materiala,

polizdelkov, sestavnih in rezervnih delov, energije in trgovskega blaga za porabo v proizvodnem procesu, preprodajo ali uporabo v javnem sektorju. Kotnik (1990, str. 1) obravnava nabavo predvsem z vidika proizvodnega podjetja. Njene naloge vidi v preskrbi podjetja s surovinami, materiali, nadomestnimi deli, stroji in storitvami, ki so potrebni za kontinuiran potek proizvodnje oziroma poslovanja podjetja. Dejavnosti nabave razdeli na pripravljalne (pridobivanje informacij o nabavnih trgih, oblikovanje nabavne politike in izdelava izvedbenih načrtov nabave) in izvršilne, naročanje, prevzem, skladiščenje ter hranjenje blaga, prevoz blaga, obračun in evidentiranje nabavnih poslov). Podobno definicijo poda Lysons (2000, str. 1), v kateri opozarja na razliko med oskrbo (angl. *procurement*) in nabavo (angl. *purchasing*). Oba termina se pogosto uporabljata kot sinonima, vendar ima po Lysonsu oskrba širši pomen in pomeni pridobitev potrebnih surovin na vsakršen način, tudi s silo. Nabavo pa razume kot funkcijo, ki je odgovorna z nakupom, najemom ali drugim pravnim sredstvom pridobiti opremo, material in storitve za uporabo v proizvodnji.

Pučko (2006, str. 76) opredeli nabavo v ožjem smislu kot nakup različnih delovnih predmetov po dogovorjeni ceni na določenem trgu. V širšem smislu pa jo opredeli kot nabavno poslovanje, ki združuje vso dejavnost, ki ima nalogo priskrbeti podjetju (združbi) surovine, material, sestavne dele in tuje storitve v pravi količini, prave kakovosti, ob pravem času in za primerno ceno. V nabavno poslovanje vključi še raziskovanje nabavnega trga, oblikovanje politike nabave, načrtovanje nabave, sklepanje nabavnih pogodb, količinsko in kakovostno prevzemanje dobavljenega blaga, skladiščenje, evidentiranje ter analiziranje nabave.

Van Weele (1998, str. 29 in str. 15–16) obravnava nabavno funkcijo predvsem kot operativno dejavnost. Nabavna funkcija pomeni pridobivanje dobrin in storitev, potrebnih za delovanje, vzdrževanje ter izvajanje osnovnih storitev in pomožnih dejavnosti, po najugodnejših pogojih, pri zunanjih virih. Nabavo materialov in storitev razvrsti v naslednje skupine: surovine (materiali, ki so nepredelani ali so le minimalno predelani), pomožni materiali (materiali, ki se uporabijo ali izrabijo med proizvodnim procesom in fizično ne obstajajo v končnem izdelku), polizdelki (materiali, ki so bili predelani in fizično obstajajo v končnem izdelku), sestavni deli (izdelki, ki so vdelani v končni izdelek in so v funkcionalnem razmerju), končni izdelki (izdelki, ki jih nabavljajo zato, da jih prodajajo z zanemarljivo dodano vrednostjo, skupaj z drugimi končnimi izdelki in/ali sestavnimi deli ali brez njih), naložbene dobrine ali osnovna sredstva (teh izdelkov ne porabimo takoj, ampak se njihova nabavna vrednost sčasoma amortizira), materiali za vzdrževanje, popravila in splošno rabo (materiali, potrebni za splošno delovanje podjetja in njegovih pomožnih dejavnosti) in storitve.

Različne definicije nabavne funkcije izhajajo iz zelo različnih nabavnih potreb podjetij in drugih organizacij. Na splošno lahko nabavno funkcijo opredelim kot eno izmed poslovnih funkcij podjetja, ki skrbi za pridobivanje vsega blaga in storitev na trgu, ki so potrebni za nemoteno delovanje podjetja.

2.2 Položaj nabavne funkcije v organizacijski strukturi podjetja

Čeprav je bila v preteklosti nabavna funkcija tradicionalno obravnavana kot priskrbovalec vložkov za poslovne procese, se njen pomen v zadnjih dveh desetletjih spreminja. Keršič (2007, str. 20) meni, da se potencial nabave kaže na dva načina, in sicer z zniževanjem vseh neposrednih stroškov materiala, kar poveča neto dobiček (večji pritisk na trenutne dobavitelje, uvajanje novih dobaviteljev, iskanje nadomestnih materialov, vključevanje dobaviteljev v procese ipd.), in s prizadevanjem za zmanjšanje angažiranih sredstev podjetja, kar pozitivno vpliva na koeficient obračanja sredstev v podjetju (zakup opreme namesto nakupa, zmanjševanje zalog materiala na podlagi dogovorov z dobavitelji za dobavo »just in time«, boljša kakovost in optimalni plačilni roki).

Položaj nabave v organizaciji podjetja je zelo odvisen tudi od odnosa, ki ga ima vodstvo podjetja do nabavne funkcije. Kadar vodstvo meni, da je funkcija nabave predvsem izvajalna dejavnost, je položaj nabavnega oddelka sorazmerno nizko v organizacijski hierarhiji. V kolikor pa je nabava v očeh vodstva pomemben konkurenčni dejavnik podjetja, potem je vodja nabave neposredno podrejen upravi podjetja. Odnos vodstva do nabave je povezan v večji meri z naslednjimi dejavniki (van Weele, 1998, str. 257):

- delež nabave v končni lastni ceni izdelka (v kolikor je ta večji, vodstvo toliko bolj upošteva strateški pomen nabavne funkcije);
- finančni položaj podjetja (pri večjih finančnih izgubah postaja vodstvo do nabavne dejavnosti in z njo povezanih stroškov zahtevnejše, kar se kaže v zahtevani povečani odgovornosti nabave);
- obseg odvisnosti podjetja do dobaviteljev (vodstvo namenja nabavnemu trgu z večjo stopnjo koncentracije praviloma več pozornosti).

Potočnik (2002, str. 23) obravnava položaj nabave v podjetju z notranjih in zunanjih vidikov. Notranji vidiki obsegajo predvsem organiziranost nabave, zunanji pa njeno prepoznavanje na nabavnem trgu. Pomen nabave v podjetju narašča z njenim prehodom od transakcijske prek komercialne k strateški funkciji. Bolj kot se nabava vključuje v strateško načrtovanje, toliko večja bo njena vloga pri učinkovitosti in uspešnosti celotnega poslovanja. Nabava se čedalje bolj razvija kot poslovna funkcija podjetja in povezuje z drugimi poslovnimi funkcijami podjetja. Njen pomen v podjetju je odvisen od potencialnega učinka prihranka pri nabavi, kar vpliva na dobiček podjetja (Škrinjar, 2011, str. 25).

Danes je nabava v večini podjetij strateškega pomena, čemur je podrejena tudi njena organiziranost. Gre za poslovno funkcijo, ki je enakovredna drugim poslovnim funkcijam. Pri enotnem podjetju nabavna dejavnost odgovarja za nakup materialov, storitev in investicijske opreme. Pri tem tesno sodeluje s preostalimi dejavnostmi v podjetju, sodelovanje z zunanjimi partnerji pa je odvisno od posameznega nabavljenega materiala in storitev. Pri tehnološko zahtevnih nabavnih izdelkih ali storitvah je pogosto močno razvojno sodelovanje z

dobavitelji. Pri podjetjih z več poslovnimi enotami pa je treba upoštevati še ekonomijo obsega z vidika vrednosti in sinergij, ki so s tem povezane, ter učinkovitost nabavnega procesa (Knez, 2010, str. 5). Vedno bolj se uveljavlja centralno vodeni model nabave (Kranjc, 2008, str. 32). Nabavne kategorije, ki jih nabavljajo vse poslovne enote in pomenijo velik vrednostni obseg, nabavlja podjetje centralno, poslovnim enotam pa prepušča nakup unikatnih kategorij in tistih, ki so vezane na lokalno okolje ali so nižje vrednosti. Preko nabave se vse več podjetij povezuje, s čimer dosegajo boljše nakupne pogoje.

2.3 Organizacijske oblike nabavne funkcije

2.3.1 Mesto nabavne funkcije v podjetju

Položaj nabave v organizacijski strukturi se med podjetji razlikuje. Ta položaj pa se spreminja tudi skozi čas v istem podjetju. Nabava je lahko del komercialnega oddelka, samostojni oddelek ali pa je vključena v eno izmed poslovnih funkcij podjetja. Sprva je bila nabava v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju ZDA) del proizvodne funkcije, v Evropi pa del komercialne (prodajne) funkcije podjetja. V današnjem času je v večini primerov (v srednje velikih in velikih organizacijah) samostojna poslovna funkcija.

Pri določitvi ali spremembi položaja nabave v organizacijski strukturi vodstvo podjetja upošteva različne dejavnike (Potočnik, 2002, str. 47–48): pomen nabave in njena pooblastila glede izbire surovin, materiala, energije itd., odnose z drugimi poslovnimi enotami (predvsem proizvodnjo in prodajo), možnosti za notranje organiziranje nabavnega oddelka po različnih merilih in odnos vodstva do nabave. Ko nabava postane strateško pomembna funkcija v podjetju, se vključi tudi v strateško načrtovanje podjetja. Gre za medfunkcijsko sodelovanje, ko uspešnost nabave neposredno prispeva k uspešnosti celotnega podjetja.

Zunanja organizacijska struktura nabavne funkcije podjetja je lahko: centralizirana, decentralizirana, kombinirana (hibridna), medfunkcijsko timska ali projektno-matrična.

Pri **centralizirani organizaciji nabavne funkcije** podjetje ustanovi centralno nabavno enoto, ki jo sestavljajo nabavni strokovnjaki, ki izvajajo nabavo na strateški in taktični ravni podjetja. Odločitve o specifikaciji materialov se sprejemajo centralno (pogosto v tesnem sodelovanju z ostalimi službami podjetja), enako velja za izbiro dobaviteljev, centralno pogajanje in pripravo pogodb. Pogosto podjetje sklepa večletne sporazume z vnaprej izbranimi dobavitelji, s katerimi določajo splošne in posebne nabavne pogoje. Izvedbeno raven nabave lahko opravljajo centralna nabavna enota ali enote, ki so interni uporabniki materialov. Prednosti centraliziranega nabavnega poslovanja so predvsem naslednje: učinkovitejše uresničevanje nabavne politike podjetja, enoten nastop do dobaviteljev, doseganje boljših nabavnih pogojev zaradi ekonomije obsega, gospodarnejše ravnanje z zalogami materiala, racionalnejša uporaba razpoložljivih finančnih sredstev, zagotovljena je večja informiranost o stanju na nabavnem trgu in zmanjševanje števila naročil, kar vpliva na

učinkovitejšo vhodno kontrolo materiala in dokumentacije. Pomanjkljivosti pa so predvsem: težja prilagodljivost potrebam posamezne proizvodne enote, daljši čas za izvedbo nabavnega postopka in problem hitre realizacije nujnih naročil. Vodstva posameznih proizvodnih enot so pogosto prepričana, da bi sama dosegla boljše nabavne pogoje, zato skušajo delovati samostojno in s tem rušijo položaj centralnega nabavnega oddelka navzven. Centralizirana organizacija nabave uspešno deluje predvsem takrat, ko različne poslovne enote uporabljajo enake materiale, ki so tudi strateško pomembni.

Pri **decentralizirani organizaciji nabavne funkcije** vsaka poslovna enota samostojno vrši nabave in je odgovorna za vse nabavne dejavnosti ter za svoj poslovni rezultat. Prednosti te organizacijske oblike so naslednje: neposredna stroškovna odgovornost posameznih profitnih centrov, boljše poznavanje potreb uporabnikov (močnejša usmeritev nabavnih referentov k notranjim uporabnikom), večja fleksibilnost pri oskrbovanju s specifičnimi materiali, nabavljanje velikega števila raznovrstnih materialov manjše vrednosti, ki preveč obremenjujejo centralno nabavno službo, manjša potreba po notranji koordinaciji in neposredno komuniciranje z dobavitelji. Pomanjkljivosti decentralizirane strukture nabave so predvsem: različne poslovne enote podjetja se pogajajo z istim dobaviteljem o enakem materialu in na koncu lahko dosežejo različne nabavne pogoje ali si celo medsebojno konkurirajo (ne deluje ekonomija obsega in ni enotnega pristopa do dobaviteljev), višji stroški nabavnega poslovanja, omejene možnosti pridobivanja posebnih strokovnih znanj o nabavnem poslovanju, nabavnih materialih in nabavnih trgih, slabši pregled nad zalogo posameznih vrst materiala in večje zaloge materialov po posameznih organizacijskih enotah. Ta organizacijska oblika nabave je primerna predvsem takrat, kadar posamezna poslovna enota sama nabavlja materiale, ki so enkratni in se razlikujejo od materialov, ki jih nabavljajo druge enote. Z ekonomijo obsega pa bi dosegli le omejene prednosti.

Kombinirana organizacija nabavne funkcije skuša odpravljati pomanjkljivosti tako centralizirane kot decentralizirane oblike s tem, da podjetje upošteva prednosti obeh predhodno omenjenih oblik nabavnega poslovanja. Centralni nabavni oddelek oblikuje skupno nabavno politiko, skupno nabavlja istovrstne materiale, določa enotne postopke in metode dela ter koordinira nabavno poslovanje. Nabavni oddelki v proizvodnih enotah nabavljajo specifične materiale, materiale po posebej dogovorjenih potrebah, materiale lokalnih dobaviteljev ter pomožni material, embalažo ipd.

Medfunkcijska timska organizacija nabave je relativno nova organiziranost nabavne funkcije. Gre za kombinacijo centralizirane in decentralizirane organiziranosti nabave, vendar na nekoliko drugačen način kot pri kombiniranem nabavnem poslovanju. Pri medfunkcijski timski organiziranosti je strateški in taktični del nabave centraliziran, medtem ko je operativni del nabave decentraliziran. Nabavno osebje po posameznih poslovnih enotah poroča tako vodji poslovne enote kot tudi vodji nabave posamezne skupine materialov oziroma storitev. Vodje nabave posameznih skupin materialov oziroma storitev so odgovorni za taktični del nabave. Strateške nabavne odločitve se sprejemajo na korporacijskih poslovnih svetih, kjer se

vodje poslovnih enot in vodje nabave posameznih skupin materialov oziroma storitev uskladijo glede glavnih nabavnih odločitev. Vodja posameznega nabavnega področja se dogovarja z vsakim vodjem poslovne enote posebej, z namenom postavitve centralne nabavne strategije, ki bo čim bolj zadovoljila nabavne potrebe vseh poslovnih enot. Nabavne plane izdela vodja posameznega nabavnega področja in ga uskladi na medfunkcijski ravni s strokovnjaki iz različnih poslovnih področij podjetja in nabavnim osebjem poslovnih enot (timi). Timi so zadolženi za pripravo in sprejem plana nabavnih potreb, izbor dobaviteljev in sklenitev pogodbe z dobavitelji za posamezno skupino materialov oziroma storitev. Ključni dejavniki učinkovitosti te organizacijske oblike nabave so predvsem: močno vodenje posameznega nabavnega področja, aktivna vloga managementa, dobro pripravljeni centralni nabavni plani, dobro organizirani in dejavni medfunkcijski timi ter standardizacija na področju logistike in dobave.

Projektno-matrična organizacijska struktura nabave je bolj občasna oblika organiziranosti nabave, postavljena v organizacijah ob vzporedno obstoječi trajni organizacijski strukturi (na primer centralizirani). Njena prednost je predvsem pri izvedbi določenih kompleksnejših enkratnih nalog (projektov), ki zahtevajo interdisciplinaren pristop – sodelovanje različnih strokovnjakov, opravljanje vrste aktivnosti, relativno velika sredstva in skrbno vodenje uresničevanja ter kontrolo. Največja pomanjkljivost matrične organizacijske strukture, ki se kaže v prepletanju funkcijske in projektne oblike, je dvojni sistem vodenja in odgovornosti.

2.3.2 Notranja organizacijska struktura nabavne funkcije

Notranjo organizacijsko strukturo nabave sestavljajo delovna mesta, ki jih povezujemo v delovna področja, ta pa v oddelke. Položaj nabavnega oddelka in njegova organizacijska struktura se med podjetji razlikujeta ter sta odvisna predvsem od poslovnih značilnosti podjetja in dejavnikov okolja. Potočnik (2002, str. 42) deli dejavnike okolja na:

- notranje dejavnike: značilnosti materiala in drugih nabavnih skupin, asortiment materiala, tehnološki proces, strokovnost nabavnih referentov, finančna moč podjetja itd.;
- zunanje dejavnike: nabavni viri (dobavitelji), nabavne poti, položaj na nabavnem trgu, predpisi, uzance, trgovski običaji, lokacija podjetja itd.

Ko se vodstvo odloča o tem, na kakšen način bo imelo podjetje organizirano nabavno poslovanje, običajno upošteva več dejavnikov oziroma meril (van Weele, 2010, str. 289):

- povezanost nabavnih potreb (večja kot je ta povezanost, večje koristi lahko dosežemo s skupnim oziroma usklajenim nastopom na nabavnem trgu);
- geografska lokacija (večja kot je geografska razpršenost proizvodnih enot, več je ovir za usklajevanje nabavnih potreb);

- struktura nabavnega trga (če je število velikih dobaviteljev omejeno, je bolje, da podjetje nabavo centralizira in si s tem zagotovi ugodnejši pogajalski položaj);
- možnost prihrankov (nakup materialov, pri katerih je nabavna cena odvisna predvsem od nabavne količine);
- potrebno strokovno znanje (včasih je za učinkovito nabavljanje potrebno precej strokovnega znanja, tako tehnološkega, ekonomskega kot pravnega);
- nihanje cen (cene določenih materialov so zelo občutljive na politične in gospodarske razmere);
- zahteve kupcev (individualne zahteve kupcev).

Notranja organiziranost nabavnega oddelka se kot posledica navedenih dejavnikov med podjetji razlikuje. Podjetje ima lahko nabavni oddelek organiziran na več načinov (Potočnik, 2002, str. 48–51).

Organizacija nabave po predmetih najpogosteje temelji na razvrščanju materiala po fizikalnih ali kemičnih lastnostih ali pa po uporabi v proizvodnji (na primer surovine, izdelavni materiali, pomožni materiali, embalaža). Prednost te organiziranosti je v specializaciji nabavnega osebja, kar pri velikem številu raznovrstnih materialov pomeni njeno pomanjkljivost.

Organizacija nabave po funkcijskem merilu temelji na nabavnih funkcijah (na primer raziskava nabavnega trga, načrtovanje nabave, operativna nabava, kontrola in evidenca nabave). Prednosti tovrstne organiziranosti nabavnega oddelka se zaradi ustreznejše delitve dela in specializacije nabavnega osebja pokažejo v velikih podjetjih, vendar pa se pomanjkljivosti lahko hitro pokažejo v premajhni, vendar nujni povezanosti posameznih funkcij, ki jih opravljajo različni izvajalci, kar lahko vpliva na večje število nesporazumov in napak pri operativni izvedbi.

Organizacija nabave po merilu dobaviteljev je značilna predvsem za tista podjetja, ki imajo le nekaj dobaviteljev in nabavljajo veliko količino enakega materiala.

Organizacija nabave po teritorialnem merilu je pogosta v podjetjih, ki imajo velik delež zunanjetrgovinskega poslovanja, kadar gre za dobavitelje iz različnih uvoznih področij.

Kombinirana oblika organizacije nabave temelji na upoštevanju prednosti prej omenjenih oblik organiziranja. Prevladuje osnovno merilo, ki ga dopolnjujejo še ostala merila.

Ne obstoji le ena in najboljša oblika zunanje ter notranje organizacije nabavne dejavnosti. Organizacijska struktura nabave posameznega podjetja je ustrezna, če zagotavlja učinkovit pretok informacij, določa povezave in medsebojne odnose ter naloge in odgovornosti posameznikov. Podjetje naj bi izbralo takšno organizacijo nabavne funkcije, ki bo omogočala učinkovito nabavno poslovanje.

2.4 Naloge in cilji nabave

V skladu s situacijsko teorijo se organiziranost nabavnega oddelka razlikuje med posameznimi podjetji; skozi čas pa se organizacija nabavnega oddelka znotraj podjetja tudi spreminja in prilagaja spremembam v podjetju ter njegovem zunanjem okolju (na primer spremembe v nabavnem asortimentu, značilnostih nabavnih trgov, proizvodnih tehnologijah, sprememba organizacijske strukture samega podjetja, osnovne logistične strukture, spremembe zakonskih predpisov, znanj in strokovnosti nabavnih kadrov ipd.). Zaradi teh sprememb lahko pričakujemo, da se bosta položaj in vloga nabavnega oddelka v istem podjetju v prihodnosti spreminjala. Vse spremembe bodo vplivale na naloge, odgovornosti in pristojnosti nabavne funkcije ter na organizacijo nabavnega oddelka, sisteme in postopke naročanja, kar bo vplivalo na spremenjene zahteve povezane z znanjem ter sposobnostmi nabavnega osebja.

V enem podjetju ima nabavni oddelek lahko predvsem operativno in administrativno vlogo (pristojen je za naročanje in obdelavo naročil), v drugem pa je njegova vloga strateška in je vključena v dolgoročno načrtovanje podjetja.

Pri preučevanju nalog, odgovornosti in pristojnosti nabavnega oddelka razlikujemo (van Weele, 2010, str. 282–283):

- strateško raven, ki je centralizirana, zajema nabavne odločitve, ki vplivajo na dolgoročni tržni položaj podjetja, podpirajo poslovno strategijo in oblikujejo strateški nabavni plan. Za te odločitve je odgovorno predvsem najvišje vodstvo podjetja in pomembno je, da so nabavne odločitve centralizirane.
- taktično raven, ki zajema vključevanje nabavne funkcije v odločanje o materialu, procesu in izbiri dobavitelja. Vpliv odločitev o teh vprašanjih je največkrat srednjeročen. Odločanje je praviloma medfunkcijsko, saj zahteva usklajevanje in sodelovanje tudi drugih dejavnosti podjetja (nabavne službe skupaj s tehnično službo, proizvodnjo, logistiko, zagotavljanje kakovosti in nabavo).
- izvedbeno raven, ki vključuje vse dejavnosti, ki se nanašajo na naročanje materialov, spremljanje dobave in kasnejše spremljanje ter ocenitev izpolnitve naročila glede kakovosti in ostalih dobavnih pogojev.

Vsako podjetje določi naloge nabavnega oddelka različno, na kar vpliva vrsta notranjih in zunanjih dejavnikov podjetja. Tako Potočnik (2002, str. 29) opredeljuje kot najpomembnejše naloge nabavnega oddelka: določitev potreb po materialu, izbira dobaviteljev na podlagi raziskav nabavnih trgov, načrtovanje nabave, pripravljalna dela (iskanje ponudb, analiza ponudb, nabavne kalkulacije ipd.), pogajanja in sklenitev pogodbe, naročanje, prevzem materiala, kontrola in reklamacije, obračun nabave in izdaja naloga za plačilo in vodenje evidenc nabav. Van Weele (2010, str. 53) opredeljuje naslednje odgovornosti nabavnega oddelka: prispevek h kontinuirani dejavnosti podjetja (učinkovita

organizacija dobave materialov in storitev, ki omogoča nemoteno opravljanje primarnih dejavnosti podjetja), nadzorovanje in zmanjševanje stroškov nabave (neposrednih materialnih stroškov in splošnih stroškov, povezanih z nabavo), prispevek k zmanjševanju strateškega nabavnega tveganja podjetja (prevelike odvisnosti od posameznih nabavnih trgov in dobaviteljev), prispevek k inovacijam izdelkov in izdelavnega procesa ter zunanja predstavitev podjetja.

2.5 Načrtovanje nabave

2.5.1 Strateško načrtovanje, oblikovanje nabavne politike in nabavne strategije

Strateško načrtovanje je proces določanja poslanstva, vizije in ciljev podjetja na podlagi usklajevanja njegovih virov s priložnostmi ter nevarnostmi v poslovnem okolju. Načrtovane poslovne cilje podjetje uresničuje s sprejetjem in izvajanjem poslovne politike. Poslovna politika določa smernice za odločanje, namenjeno doseganju načrtovanih ciljev, ki jih želi podjetje doseči v določenem obdobju, izbiro metod, poti in sredstev za uresničitev teh ciljev ter kontrolo uresničevanja ciljev. Usmerja delovanje poslovnih enot in poslovnih funkcij k doseganju načrtovanih ciljev podjetja.

Nabavna politika je del poslovne politike podjetja. Nanaša se na uresničevanje nabavnih ciljev, izbiro metod, poti in sredstev, potrebnih za doseganje nabavnih ciljev, odločanje o nabavi ter kontrolo uresničevanja ciljev. Nabavna politika mora biti čim bolj tesno povezana in usklajena s politikami drugih poslovnih funkcij. Potočnik (2002, str. 128–130) meni, da naj bi optimalna nabavna politika temeljila na prepoznavanju želja in potreb notranjih odjemalcev, hkrati pa naj bi bila nabava nasproti notranjim odjemalcem zdrava poslovna opozicija (vedno naj bi iskala možnosti za znižanje nabavnih stroškov oz. izboljšanje razmerja med ceno in kakovostjo materialov in storitev, ki jih nabavlja).

Pomembna področja nabavne politike (van Weele, 1998, str. 132–136) so: nabavna logistika, politika kakovosti nabavnega materiala in storitev, cenovna politika, politika nabavnih virov in politika komuniciranja. **Nabavna logistika** vključuje nadzorovanje nabavnih potreb (spremljanje načina in časa predložitve nabavnih potreb nabavnemu oddelku in njegove nadaljnje obdelave), spremljanje izpolnjevanja naročil in ukrepanje v primeru kršitev (nadzor nad zanesljivostjo dobaviteljev pri dobavi), obveščanje notranjih uporabnikov in načrtovalcev o časovni razvrstitvi dobav ter morebitnih sprememb in politiko naročanja. **Politika kakovosti nabavnega materiala in storitev** temelji na oblikovanju njihovih specifikacij oz. lastnosti (kot na primer funkcionalnih lastnosti materiala, tehničnih lastnosti materiala in specifikacij za logistiko in vzdrževanje). Podjetja potrebujejo predvsem funkcije, ki jih opravljajo materiali, in manj same materiale. Kakovost lahko opredelimo na več načinov: z blagovno znamko, vzorcem, s tržno kakovostjo, trgovskimi običaji ali na blagovnih borzah, s standardi ali pa z opisom njihovih lastnosti. Podjetja težijo k standardizaciji materialov, zviševanju zahtev glede kakovosti in podaljševanju garancijskih dob. Na **politiko nabavnih**

cen vpliva stanje na specifičnem trgu. Na odločitve o nabavni ceni pa vplivajo naslednji dejavniki: zahtevana kakovost materiala oziroma storitev, količina, dobavni rok, plačilni pogoji, prevozni stroški, stroški skladiščenja, tveganje, povezano z zastaranjem, in drugi stroški. **Politika nabavnih virov** vključuje odločanje o izbiri dobaviteljev posameznih materialov oziroma izbiri izvajalcev storitev. Odločitve o nabavnih virih so odvisne predvsem od vrste materiala, kakovosti in količine materiala, nabavne cene ter plačilnih pogojev in zahtevanega dobavnega roka. **Politika komuniciranja** sestoji iz politike komuniciranja z dobavitelji in z notranjimi porabniki. Podjetje mora dobro poznati tako zunanje kot notranje dejavnike, ki vplivajo na oblikovanje nabavnih odločitev, zlasti pogoje, ki veljajo na posameznih trgih, in potrebe notranjih porabnikov materiala, storitev ter opreme.

Strateško ravnanje podjetja se nanaša na oblikovanje, izvedbo in vrednotenje strategij za dosego ciljev podjetja (Potočnik, 2002, str. 92). Pučko (2008, str. 89) opredeljuje plansko strategijo kot vsako možno poslovno usmeritev podjetja, ki obeta, če bo uresničena, doseganje dolgoročnih planskih ciljev. Podjetje opredeljuje, uresničuje in ocenjuje strategije na več ravneh: v odnosu do okolja, na celotni (korporacijski) ravni, na ravni poslovnih področij in na funkcijski ravni. Celotna strategija podjetja temelji na oblikovanju vizije oziroma poslanstva podjetja, postavljanju dolgoročnih ciljev podjetja, opredeljevanju poslovne filozofije podjetja, identificiranju poslovnih področij, na katerih bo podjetje poslovalo, in na okvirni razporeditvi produkcijskih faktorjev, ki mora biti skladno s dolgoročnimi cilji podjetja (Pučko, 1993, str. 197). Strategija poslovnega področja ali poslovna strategija je strategija poslovanja z določeno poslovno enoto oziroma skupino proizvodov; njeno bistvo pa je v opredeljevanju poti do konkurenčne prednosti podjetja. Poslovna strategija mora biti praviloma izvedena iz celotne strategije podjetja ali pa mora biti z njo vsaj skladna. Poslovno-funkcijske strategije so tiste strategije, ki so usmerjene na posamezna poslovna funkcionalna področja in podpirajo uresničevanje celovitih ter poslovnih strategij podjetja oz. katere koli združbe. Med poslovno-funkcijske strategije spada tudi strategija nabave.

Nabavna strategija temelji na splošni poslovni politiki podjetja in njegovi konkurenčni strategiji ter je izhodišče za strateško načrtovanje nabavnega poslovanja. Podjetja najpogosteje opredeljujejo kot strateški cilj nabave trajno oskrbovanje podjetja z materiali in s storitvami ustrezne kakovosti, v pravih količinah, dobavljene ob pravem času, na pravo mesto in po ustrezni ceni. Pomembnost nabavne strategije za podjetje je odvisna predvsem od strateškega pomena nabave glede na njen prispevek k dodani vrednosti proizvoda ali deleža materialov v celotnih stroških podjetja in od zahtevnosti nabavnih procesov, razpoložljivosti materialov na trgu, možnosti zamenjave proizvodov, tržnih omejitev, stroškov logistike in monopolnih ter oligopolnih značilnosti trga (Lysons, 2000, str. 26).

Sprejeto strategijo nabave mora podjetje prenesti in izpeljati v operativnih odločitvah nabavne funkcije preko nabavne politike. Njena uresničitev je odvisna od ustreznosti organizacijske strukture nabave, pravilne razporeditve tehnoloških, finančnih in človeških virov, politike podjetja in nabavnih postopkov (Potočnik, 2002, str. 101). Nabavna strategija je povezana z

raziskovanjem nabavnega trga, saj so rezultati, ki jih podjetje pridobi iz tržnih raziskav in analize le-teh, osnova za določanje pravilnih nabavnih strategij in taktik. Za postavitev pravilne nabavne strategije je pomembna tudi ocena lastnega tržnega položaja in možnost vplivanja na trg.

2.5.2 Operativno načrtovanje nabave in priprava plana nabave

Operativno načrtovanje nabave je v bistvu predvidevanje in opredeljevanje nabavnih nalog, ki jih mora nabavni oddelek izvršiti v določenem času (Potočnik, 2002, str. 102). Nabavni oddelek mora nabavne aktivnosti realno načrtovati, to pa lahko naredi le ob poznavanju predvsem tistih dejavnikov, ki bistveno vplivajo na rezultat nabavnega poslovanja. Z operativnim načrtovanjem nabave želi podjetje doseči uskladitev nabavnih aktivnosti z aktivnostmi ostalih poslovnih dejavnosti in funkcij podjetja.

Proces operativnega načrtovanja nabave vključuje pripravo **plana nabave**, ki je eden izmed delnih planov organizacije v procesu taktičnega planiranja. Plan nabave temelji na planu proizvodnje in planiranih standardnih potroških po vrstah materiala, surovin, energije in sestavnih delov (oziroma trgovskega blaga) za vsako vrsto proizvodov. Plan nabave lahko vključuje tudi nabavo opreme, zgradb, zemljišč in nabavo storitev pri zunanjih izvajalcih.

Na osnovi izdelanega predračuna potrebnega materiala, surovin, energije in sestavnih delov (oziroma trgovskega blaga) nabavna služba izdela predračun nabave, ki določa količine nabave po vrstah, njihovo vrednost (na enoto in v skupni vrednosti) in roke posameznih nabav, da bi zagotovili nemoten potek proizvodnje. Pri tem upošteva politiko zalog, ki jo vodi organizacija. Plan nabav vpliva na plan finančnih virov, ki so potrebni za realizacijo plana nabav. Zelo pomembna je usklajenost vseh delnih planov organizacije, ki prispeva k boljši koordinaciji poslovanja podjetja. Brez izdelovanja predračuna nabave ni mogoče izvajati učinkovite kontrole nabave in porabe materiala ter sestavnih delov v organizaciji (Pučko, 2006, str. 71-73).

2.6 Izvedba nabavnega procesa

Fazi planiranja nabave sledi faza izvedbe nabave oz. izvedba nabavnega procesa. Nabavni proces sestoji iz več faz: specifikacije naročila, izbire dobavitelja, sklenitev pogodbe z izbranim dobaviteljem, naročanja, izpolnjevanja naročila in ocene nabavnega procesa.

Nabavni proces se začne s specifikacijo naročila, ki ga določi proizvodnja in podrobno opisuje vse uporabniške zahteve: funkcionalne in tehnične zahteve, nabavne specifikacije ter specifikacije za logistiko in vzdrževanje. Specifikacije morajo biti čim bolj razumljive in objektivne. Nejasne in dvoumne specifikacije ali specifikacije, prilagojene določenemu dobavitelju, so nezaželene in so pogost vzrok številnim težavam v naslednjih fazah nabave. Temelj postopka za izbiro dobavitelja postane nabavna specifikacija.

Opredelitvi specifikacij praviloma sledijo: raziskava trga, pridobivanje ponudb, pregled, primerjava in ocena ponudb ter izbor najprimernejšega dobavitelja. Ponudbe so pregledane tako po tehnični kot komercialni plati (nabavni, finančni in pravni). Stopnja izbiranja se konča s pripravo pogodbenih pogajanj.

Izbiri dobavitelja sledi priprava pogodbe, ki vključuje naslednje bistvene sestavine: opis predmeta pogodbe, določitev cene, dobavnih pogojev, plačilnih pogojev, pogodbeno kazen v primeru neizpolnitve naročila, opredelitev garancije in garancijske dobe za brezplačno odpravo napak oziroma pomanjkljivosti in druga določila.

Sklenitvi pogodbe sledijo naročanje, spremljanje izpolnitve naročila, preverjanje stanja naročila pri dobavitelju in prevzem dobavljenega blaga oziroma del. Nabavni proces se konča s stopnjo ocenjevanja nabavnega procesa, ki vključuje: reševanje morebitnih reklamacij in garancijskih zahtevkov, reševanje glede dodatnih del, ki niso predvidena s specifikacijo, ugotavljanje izkušenj notranjih porabnikov z določenimi materiali in dobavitelji, poprodajne storitve vzdrževanja, dobave rezervnih delov in potrošnih materialov, vezanih na uporabo opreme (potrošni rezervni materiali).

Van Weele (1998, str. 51–55) navaja naslednje značilnosti posameznih faz nabavnega procesa:

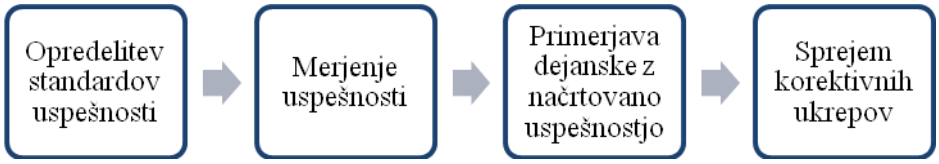
- v posameznih nabavnih fazah so udeležene različne notranje in zunanje zainteresirane strani, z različnimi stališči in mnenji o nadaljnjih ukrepih;
- nabavni proces vključuje nujno sodelovanje med različnimi oddelki in službami znotraj podjetja, zato morajo biti naloge, odgovornosti ter pristojnosti vsakega izmed njih jasno opredeljene za vsako fazo procesa;
- kakovost izvedbe predhodnih faz določa kakovost rezultatov naslednjih faz, pomanjkljivosti ene faze pa povzročajo težave v naslednjih fazah;
- rezultat vsake faze mora biti jasno določen in priporočljivo je, da se vsaka faza konča z dokumentom;
- s stališča učinkovite porabe finančnih sredstev in učinkovitega vodenja nabavnih poslov je zelo pomembna dobra organizacija postopka nabave, dobro medfunkcijsko sodelovanje in dobro strokovno znanje sodelujočih. Podjetja težijo k specializaciji v nabavnih funkcijah, hkrati pa narašča medfunkcijsko sodelovanje med različnimi dejavnostmi;
- dobra organizacija nabavne službe in administrativnih postopkov pripomore k uspešnosti nabavnih procesov.

Splošen cilj celotnega procesa nabave je učinkovita nabava materiala oz. storitev, ki jih podjetje potrebuje, pravočasno, v ustrezni količini, kakovosti in po razumni ceni. To pa je mogoče doseči le z medfunkcijskim sodelovanjem.

2.7 Kontrola nabave

Uspešnost nabave lahko merimo s tremi dejavniki: kakovostjo nabavljenega blaga ali storitve, konkurenčnostjo nabavnih cen in dobavnih pogojev. Zaradi morebitnih napak pri nabavnih odločitvah ali izvajanju nabavnih postopkov je zelo pomembno, da podjetje izvaja sprotno kontrolo nabavnega poslovanja. Kontrola nabavnega poslovanja se nanaša predvsem na analizo, ali je bila nabava izvršena skladno z nabavnim načrtom, načrtom proizvodnje in sklenjenimi pogodbami. Z njo ugotavljamo vzroke in okoliščine, ki vplivajo na nastala odstopanja od načrtovanih. Na Sliki 4 je prikazana Potočnikova shema stopenj kontrolnega procesa nabave.

Slika 4: Stopnje kontrolnega procesa



Vir: V. Potočnik, Nabavno poslovanje, 2002, str. 200.

Standarde uspešnosti in cilje nabavnega poslovanja je treba opredeliti že v fazi planiranja. Merjenje uspešnosti nabave mora potekati sproti, da bi lahko preprečili napake, ki bi lahko imele velike posledice na celotno poslovanje podjetja. Zato menim, da je boljši izraz spremljanje uspešnosti nabave. Fazi primerjave dejanske uspešnosti z načrtovano uspešnostjo nabave bi morala slediti faza iskanja in določitve vzrokov za ugotovljena odstopanja dejanskega od načrtovanega stanja uspešnosti nabave glede na predhodno postavljeno nabavno politiko, začrtano nabavno strategijo ter postavljene nabavne cilje. Tej fazi bi sledila faza sprejemanja ukrepov za doseganje načrtovanega stanja oziroma izvedba sprememb načrtovanega stanja.

Van Welle (2010, str. 302) meni, da je eden izmed najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na način merjenja nabavnih rezultatov, odnos vodstva do vloge nabavne funkcije v podjetju. Kadar vodstvo podjetja obravnava nabavo pretežno kot operativno-administrativno dejavnost, so merila uspešnosti predvsem količinska in administrativna. Kadar je nabava obravnavana kot strateško poslovno področje, potem imajo merila uspešnosti bolj kakovostne in presojevalne značilnosti. Cilj kontrole nabavnega poslovanja mora biti predvsem povečati uspešnost nabave.

2.8 Povezave nabavne funkcije z drugimi poslovnimi funkcijami

Nabavni procesi v podjetjih, vladnih organizacijah in drugih ustanovah spadajo v medorganizacijsko trženje, kjer sodelujejo različni zunanji ter notranji udeleženci, z različnimi interesi, stališči in mnenji. Udeleženci so med seboj soodvisni in tudi medsebojno učinkujejo. Tako blago kot informacije tečejo v obe smeri, od proizvajalcev do končnih kupcev (uporabnikov) in nazaj. V ta proces so vključeni dobavitelji, proizvajalci, prevozna podjetja, distributerji in kupci oziroma notranji uporabniki ter tvorijo celovito nabavno omrežje. Nabavni oddelek mora neposredno ali posredno sodelovati z ostalimi oddelki podjetja (proizvodnjo, logistiko, razvojem, finančno službo, prodajo itd.). Sodelovanje med nabavnim oddelkom in ostalimi oddelki je nujno na strateški ter taktični ravni nabave, nabavni oddelek pa je samostojen v operativnem delu nabave.

Ker nabavni proces vključuje več oddelkov v podjetju, to zahteva dobro sporazumevanje, sodelovanje med njimi, dobro koordinacijo in vodenje nabavnih procesov. Priporočljivo je, da so naloge, odgovornosti in pristojnosti vsakega oddelka, ki sodeluje pri nabavnem procesu, jasno opredeljene za vsako stopnjo, da ne bi prišlo do medsebojnih sporov.

2.9 Posebnosti nabavne funkcije v javnih nedobičkovnih organizacijah

V današnji družbi imajo nedobičkovne organizacije (zdravstvene, izobraževalne, kulturne in znanstvene institucije) pomembno vlogo. Razlog za njihovo vzpostavljanje in obstoj je v tem, da lahko preko njih učinkoviteje in uspešneje posamezniki, skupine ali širša skupnost zadovoljujejo določene potrebe, kot če bi jih poskušali zadovoljevati posamezniki sami (Pučko, 2011, str. 133). Nedobičkovne organizacije so lahko zasebne ali javne. V nadaljevanju obravnavam javne nedobičkovne organizacije.

V nasprotju z gospodarskim sektorjem, kjer podjetja poslujejo na podlagi dobičkovnega motiva, pa so javne nedobičkovne organizacije nedobičkovno organizirane. Zaradi nedobičkovnega načina poslovanja in tudi načina financiranja ni poudarka na stroških poslovanja ter obstaja velika nevarnost negospodarnega ravnanja. V večini teh organizacij predstavljajo stroški dela večji del stroškov, nabavni stroški pa so v večini primerov bistveno nižji kot v proizvodnih podjetjih. Zato so vodstva teh organizacij v preteklosti namenjala precej manj pozornosti nabavni funkciji kot v proizvodnih podjetjih, kar je vplivalo na počasnejši razvoj te funkcije (van Weele, 1998, str. 381).

V preteklosti je bila nabavna dejavnost v teh organizacijah pretežno operativna dejavnost, omejena na naročanje, prevzemanje materiala, skladiščenje in preverjanje računov. Nabavni oddelek ni imel strokovnega nabavnega kadra, zato je bila **nabavna dejavnost razpršena po vsej organizaciji.** Ker nekatere nabavne odločitve, še posebej večina specifičnih naložb (kot na primer v informacijsko tehnologijo, programsko opremo, medicinsko in laboratorijsko opremo, gradbene in druge zahtevne investicije), zahtevajo

posebna specifična specialna znanja s strani nabavnega osebja, ki jih ni imelo, so pri teh nabavah imeli odločilno vlogo pri sprejemanju nabavnih odločitev (določitvi tehničnih specifikacij predmeta nabave, izbiri dobavitelja in pri pogajanjih) predvsem notranji porabniki. Zato so se med notranjimi porabniki in dobavitelji razvila trdna razmerja, ki jih je bilo težko spremeniti in so vplivala tudi na bodoče sodelovanje podjetja s tem dobaviteljem – pojav tako imenovanih »dvornih dobaviteljev«. Nabavni oddelki so se zato osredotočali na nabavo bolj splošnih materialov in storitev, ki so jih naročali po stalnih nabavnih poteh ter pri tradicionalnih nabavnih virih. Pri tem niti niso imeli potrebe po razvoju in nadgrajevanju lastnih znanj. S sprejetjem evropskih direktiv v posameznih nacionalnih zakonodajah držav članic, ki so urejale področje nabav celotnega javnega sektorja, se je zatečeno stanje začelo počasi spreminjati. V zadnjih letih lahko opazimo določene spremembe v zanimanju vodstev javnih nedobičkovnih organizacij za nabavno funkcijo, predvsem zaradi zavezujočih predpisov, ki urejajo to področje.

3 JAVNA NAROČILA

Kljub temu, da učinkovitost nabave predstavlja izrazito pomemben element celotne učinkovitosti vsake organizacije, je ta element zelo odvisen od tega, v kakšnem okolju organizacija deluje. Načeloma velja, da je učinkovitost nabave najvišja v družbah, ki so izpostavljene močni konkurenci v tržnem gospodarstvu, bistveno nižja v državnih monopolih komercialnega značaja in najnižja v javnem sektorju (Plahutnik, 2006, str. 29–30). Javna naročila, ki se nanašajo na velik del porabe javnega sektorja, so izjemno pomemben element v EU, saj dosegajo v državah članicah EU ca. 19% bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP; Komisija Evropskih skupnosti, 2010b).

3.1 Opredelitev pojma javnih naročil

Pojem javnega naročila oziroma javnega naročanja različni avtorji opredeljujejo z različnih vidikov: finančnega (Vogel, 2009), gospodarskega (Černigoj, 1997, Eržen, 2001, Potočnik, 2002, Gržinič, 2007), pravnega (Zabel, 1997, Primec, 2000, Kranjc, 2007) in političnega (Koković, 2011). V zadnjih letih se predvsem enači učinkovitost nabave javnega sektorja z učinkovitostjo sistema javnih naročil (na primer Plahutnik, 2006). Menim, da je enačenje nabave javnega naročnika z izvedbo javnega naročila precej zmotno, saj pretirano poudarja pomen javnih naročil, hkrati pa zanemarja pomen ostalih faz nabavnega procesa. Kot sem že v uvodu omenila, mora biti izvedba javnega naročila le del nabavnega procesa oziroma mora biti način izbire najugodnejšega dobavitelja, s tem pa le eden izmed dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost in gospodarnost nabave. Vsak nabavni proces se začne s fazo identifikacije nabavnih potreb, planiranjem nabave, opredelitvijo tehničnih in drugih specifikacij, s tem pa bolj ali manj vnaprej določa oziroma vpliva na končni rezultat nabave in javnega naročila. Izvedba posameznih faz javnega naročila je res vnaprej zakonsko določena, je skupek vnaprej zakonsko določenih dejanj, ki jih mora opraviti javni naročnik pri nabavi blaga, storitev in gradenj. Vendar, da bi bila nabava učinkovita, se mora nabavni proces začeti že v fazi

ugotavljanja in opredelitve nabavnih potreb, nadaljevati s planiranjem nabave ter izbiro najprimernejšega dobavitelja z izvedbo javnega naročila. Prav tako na učinkovitost nabave vpliva tudi faza izvedbe oziroma izvajanja pogodbe, kontrola in ocena izvajanja pogodbe. Žal javni naročniki na to večkrat pozabljajo.
Iz opredelitve javnega naročila po Zakonu o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, št. 16/2008, št. 19/2010, št. 18/2011, v nadaljevanju ZJN-2) in po Direktivi 2004/18/ES izhaja, da so javna naročila tista pogodbena razmerja med naročnikom in tretjimi osebami (ponudniki), pri katerih naročniki proti plačilu nabavljajo blago, oddajajo storitve in gradnje. Naročniki morajo vse posle, ki izpolnjujejo elemente za javno naročilo, oddajati po pravilih o javnem naročanju. Kranjc (2007, str. 39–41) opredeljuje naslednje elemente, ki opredeljujejo javno naročilo s pravnega področja: ena izmed pogodbenih strank je javni naročnik, pravno razmerje je civilne in ne javnopravne narave ter odplačna narava posla.

3.2 Pomen javnih naročil

Javna naročila imajo velik vpliv, saj posegajo na ekonomsko, politično, pravno in druga področja države. Oddaja javnih naročil zaradi velikega obsega poslov predstavlja močno orodje državne politike pri urejanju gospodarstva posamezne države (Škufca, 2002, str. 11–12).

3.2.1 Gospodarski in politični pomen javnih naročil

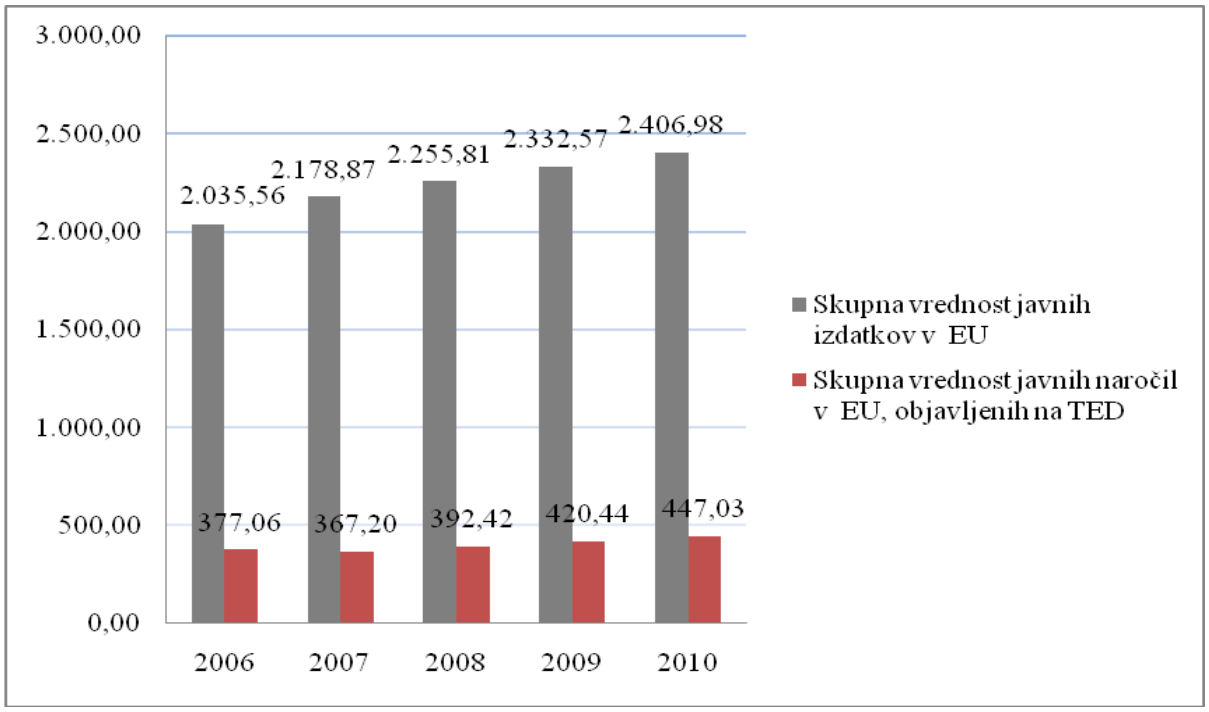
Javna naročila imajo glede na svoj finančni obseg velik gospodarski pomen za notranji trg EU. V poročilu EU o javnih naročilih (Komisija Evropskih skupnosti, 2010b) je podana ocena vrednosti javnih izdatkov v 27 državah članicah EU in ocene treh glavnih pokazateljev javnega naročanja v EU. Ti pokazatelji javnega naročanja v EU so:

- skupna vrednost javnih naročil, objavljenih na evropskem elektronskem portalu – Tenders Electronic Daily (2012, v nadaljevanju TED), v EUR,
- skupna vrednost javnih naročil, objavljenih na evropskem elektronskem portalu TED, v odstotku celotne javne porabe, in
- skupna vrednost javnih naročil, objavljenih na evropskem elektronskem portalu TED, v odstotku celotnega BDP.

Javni naročniki v državah članicah morajo javna naročila nad določenimi vrednostnimi pragi objaviti na TED-u, kar podrobneje opisujem v točki 3.5.

Na Sliki 5 so prikazane vrednosti javnih izdatkov in javnih naročil v EU, objavljenih na portalu TED, v obdobju od leta 2006 do leta 2010, v milijardah EUR.

Slika 5: Ocenjena vrednost javnih izdatkov in javnih naročil v EU, objavljenih na portalu TED, v obdobju 2006–2010, v milijardah EUR

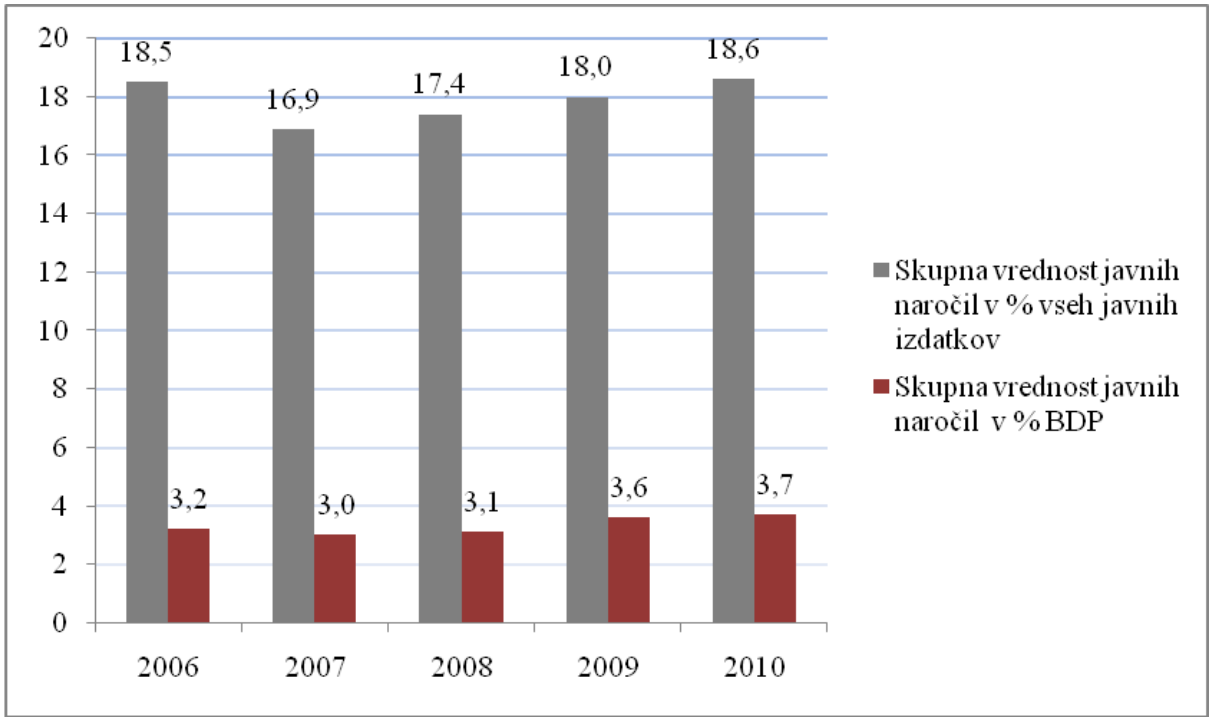


Vir: Komisija Evropskih skupnosti, Public procurement indicators 2009, 2010.

Skupni javni izdatki v EU so znašali v letu 2006 nekaj več kot 2.000 milijard EUR, v letu 2010 pa nekaj več kot 2.400 milijard EUR, kar je 18 % več kot v letu 2006. Za enak odstotek se je v istem obdobju povečala tudi vrednost javnih naročil, ki so bila objavljena na evropskem portalu TED (2012).

Z razširitvijo EU v letu 2007 na 27 držav članic se je notranji trg povečal, s tem pa so se povečale tudi poslovne možnosti in čezmejna konkurenca med posameznimi gospodarskimi subjekti, kar bi lahko pozitivno vplivalo na znižanje stroškov javnega sektorja ter s tem imelo pozitiven vpliv preko nižjih davkov na realni BDP, zaposlenost in porabo (Vogel, 2009). Vendar poročilo Komisije Evropskih skupnosti (2004) navaja, da je število tujih ponudnikov, ki se neposredno prijavljajo in oddajajo ponudbe na javne razpise, nizko in znaša le 3 % vseh ponudb. Tuji ponudniki raje oddajajo ponudbe prek svojih podružnic ali kot partnerji domačih ponudnikov (30 % vseh ponudb), vzrok pa je verjetno iskati v nizkem deležu objav na portalu TED, pripravi dokumentacije v tujem jeziku in poznavanju tujih predpisov o javnem naročanju. V Sliki 6 prikazujem, kolikšen odstotek vseh javnih naročil je bil objavljen na portalu TED (2012).

Slika 6: Ocenjena skupna vrednost javnih naročil v EU, objavljenih na portalu TED, v obdobju 2006–2010, v odstotku vseh javnih izdatkov in v odstotku BDP



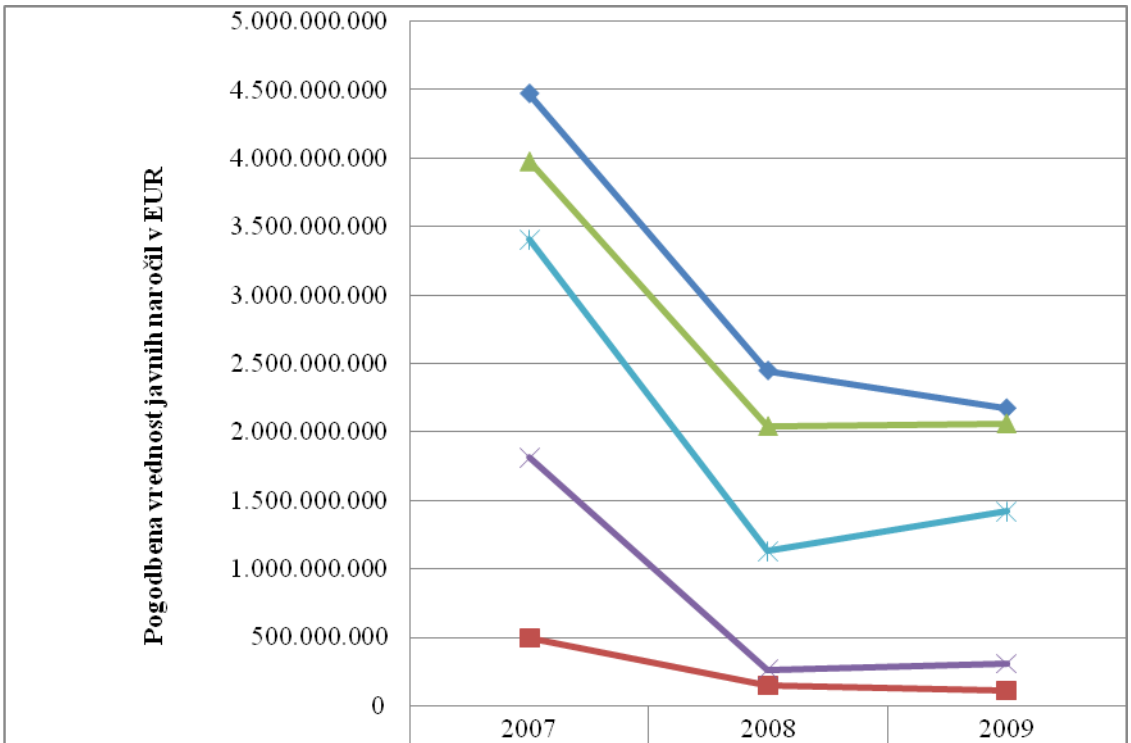
Vir: Komisija Evropskih skupnosti, Public procurement indicators 2009, 2010.

Skupna vrednost javnih naročil, objavljenih na portalu TED (2012), v vseh državah članicah EU je med letoma 2006 in 2010 (izražena v odstotku vseh javnih izdatkov članic EU) znašala v povprečju 18 % vseh javnih izdatkov. Ocena je zelo variirala med državami članicami, v letu 2010 sta imeli najnižji delež objav na portalu TED v odstotku vseh javnih izdatkov Nizozemska (6,1 %) in Nemčija (6,9 %), najvišji delež pa Latvija (57,3 %) in Estonija (54,6 %). Skupna vrednost javnih naročil, objavljenih na portalu TED v istem obdobju, je znašala v povprečju 3,3 % BDP-ja.

Javna naročila nedvomno odpirajo vprašanje o vlogi javnega sektorja v gospodarstvu in njegovih odnosih z zasebnim sektorjem. Javni sektor izvaja z javnimi naročili tudi gospodarsko razvojno politiko. Javna naročila spodbujajo tiste gospodarske dejavnosti in panoge, kjer predstavljajo pomemben del celotnega povpraševanja na trgu (na primer gradbeništvo). Za ponudnike je sodelovanje na javnih naročilih pomembno ne le z gospodarskega vidika, temveč je tudi velika priložnost za primerjave tako z domačimi kot tudi s tujimi konkurenti. Večina podjetij se zaveda pravega pomena sodelovanja z javnim sektorjem, saj jim to lahko prinese številne prednosti, kot so velikost poslov, zanesljivost plačila in dobre reference, kar je še posebej pomembno v času svetovne gospodarske krize (Evropski parlament, 2010).

Na Sliki 7 je prikazana pogodbena vrednost javnih naročil v evrih v RS za obdobje 2007–2009. Pred letom 2007 slovenski naročniki niso bili zavezani k objavi velikih javnih naročil na evropskem portalu TED (2012).

Slika 7: Vrednost javnih naročil v RS, v obdobju 2007–2009, v EUR



	2007	2008	2009
pogodbena vrednost vseh javnih naročil (*)	4.473.028.601	2.449.272.016	2.174.046.883
pogodbena vrednost javnih naročil male vrednosti(*)	493.242.198	144.952.552	110.904.046
pogodbena vrednost javnih naročil velike vrednosti(*)	3.979.786.403	2.042.630.504	2.063.142.837
pogodbena vrednosti javnih naročil oddanih preko okvirnih sporazumov(**)	1.813.000.738	261.688.960	307.643.197
pogodbena vrednost velikih javnih naročil, objavljenih v TED(*)	3.406.880.000	1.128.805.930	1.420.796.299

Legenda: *Razdelitev javnih naročil po vrednostnih pragovih podrobneje opisujem v točki 3.5 in v Prilogi 4.
** Okvirni sporazumi so del javnih naročil velike vrednosti; podrobneje jih določata 2. in 32. člen ZJN-2 (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011).

Vir: Ministrstvo za finance RS, Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letih 2007, 2008 in 2009.

Iz podatkov na Sliki 7 je moč opaziti, da je kriza vplivala tudi na področje javnega naročanja v RS. Če je bila skupna pogodbena vrednost javnih naročil v letu 2007 skoraj 4,5 milijarde EUR, je bila vrednost le-teh v letu 2009 manj kot 2,2 milijarde EUR, kar predstavlja manj kot

50 % vrednosti iz leta 2007. Spreminjala se je tudi struktura javnih naročil, v letu 2007 je bil delež velikih javnih naročil nekaj manj kot 90 % pogodbene vrednosti vseh javnih naročil v tem letu; v letu 2009 pa je bil ta delež že skoraj 95 %. Delež malih javnih naročil se je posledično zniževal, in sicer iz 11 % v letu 2007 na 5 % pogodbene vrednosti vseh javnih naročil v letu 2009. Delež velikih javnih naročil, objavljenih na portalu TED (2012), je bil v letu 2007 86 %, v letu 2008 55 % in v letu 2009 69 %.

Poglavitni namen pravil o javnem naročanju je zagotoviti konkurenco pri poslovanju z javnim sektorjem oziroma z naročniki (Kranjc, 2007, str. 32–33). Posebnost javnega naročanja je ravno v predpogodbeni fazi, saj posega v načelo proste izbire pogodbenega partnerja. Sistem javnega naročanja ima za cilj določitev racionalnega in nepristranskega načina izbire pogodbenega partnerja (Juhart, 2001, str. 42). Z vidika EU pravila o javnem naročanju skušajo preprečiti neenakopravno obravnavanje ponudnikov iz posameznih držav članic ter zagotavljanje prostega pretoka blaga in storitev. Poleg varstva konkurence in zaščite vseh subjektov, ki so na trgu, je namen teh pravil tudi zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev. Kos (2010) poudarja, da je celotno področje javnih naročil problematično glede korupcije. Vzrok temu ni le v zapletenih predpisih s področja javnega naročanja, temveč tudi v tem, da ljudje z javnim denarjem ne ravnajo tako preudarno kot s svojim. Resolucija Evropskega parlamenta (2010) poudarja, da so notranji trg in mednarodni trgi vedno bolj medsebojno povezani. Tega bi se morali zavedati tudi oblikovalci zakonov za notranji trg EU in pogajalci EU na področju mednarodne trgovine pri izvajanju svojih dejavnosti. Sprejeti bi morali skladno politiko, ki bi bila usmerjena v spodbujanje vrednot EU v politiki javnih naročil, kot so preglednost, odločno odklanjanje korupcije ter spodbujanje spoštovanja socialnih in človekovih pravic. Trden okvir za javna naročila je pogoj za pravičen in prost konkurenčni trg, kar prispeva tudi k boju proti korupciji. Okrepiti bi bilo potrebno protikorupcijske mehanizme na področju javnih naročil ter zagotoviti tudi preglednost in pravičnost pri uporabi javnih sredstev.

3.2.2 Družbeni vidik sistema javnega naročanja

Glede na obseg javnih naročil v EU ni presenetljivo, da posamezne države članice, v zadnjih desetih letih pa tudi Evropska komisija, javna naročila uporabljajo za doseganje ciljev drugih, t. i. sekundarnih politik. Medtem, ko se okoljski vidiki v javnem naročanju v praksi upoštevajo že več kot desetletje, se cilji drugih politik v postopke javnega naročanja šele uvajajo (Koković, 2011, str. 12–13).

Socialni in etični vidiki javnega naročanja se nanašajo predvsem na spodbujanje možnosti zaposlitve, človeške, socialne in delavske pravice, socialno vključenost in s tem povezano dostopnost za invalide ter manjšinske skupnosti in pravično trgovino. Evropski parlament (2010) v svoji resoluciji poziva Komisijo EU, naj pripravi smernice, da bodo javni naročniki pri oddaji javnih naročil upoštevali tudi družbena merila, kot je plačevanje ustreznih standardnih plačil in druga družbena merila, ter tako prispevali k trajnostnemu razvoju EU.

Evropska komisija in posamezne države članice EU ugotavljajo, da tradicionalni mehanizmi za spodbujanje socialne pravičnosti in socialne kohezije niso primerni, zato stremijo k uporabi drugih instrumentov ter politik, tudi s poseganjem v zakonodajo, ki ureja sistem javnega naročanja. Tako naj bi sistem javnega naročanja upošteval tri vidike pri trajnostnem javnem naročanju: ekonomski vidik, socialni vidik in okoljski vidik. Menim, da prisila ne bo prinesla takšnih učinkov, kot jih predvideva zakonodaja.

3.3 Zgodovinski razvoj in pravna ureditev javnih naročil v EU in RS

Prvi zametki javnih naročil so nastali v ZDA, v sredini 19. stoletja, in sicer na področju komunale, železnic in javnih zgradb (Prodan, 2009, str. 1). Njihov pomen je bil zaradi nizke porabe sredstev s strani države majhen. Poleg tega pa je država večji del svojih potreb zadovoljevala preko lastnih servisov, dobrin in storitev, v večjem obsegu pa ni kupovala na prostem trgu (Škufca, 2002, str. 9). Javna naročila so dobila svoj pravi pomen šele, ko je država začela voditi aktivno politiko kot enega izmed subjektov v gospodarstvu, kar se je v ZDA zgodilo po veliki svetovni gospodarski krizi 1929-1933 (Bunc & Kampuš Trop, 1999, str. 142). Avstro-Ogrska je prve predpise o javnih naročilih sprejela po letu 1880 in ti se veljali tudi pri nas (Prodan, 2009, str. 1). V obdobju od leta 1930 do leta 1950 je na področju javnih naročil prihajalo predvsem do zaščite domačih ponudnikov. Začetek pravnega urejanja javnih naročil je bil povezan z razvojem mednarodne trgovine in z rastjo industrijske proizvodnje (Černigoj, 1997, str. 1).

Zgodovinski pomen javnih naročil se kaže tudi v odpiranju javnih naročil tujim podjetjem v zadnjih nekaj desetletjih, kar se prenaša tudi na odpiranje mednarodne menjave. Nabave javnega sektorja predstavljajo pomemben vidik mednarodne menjave, saj obsegajo 10 do 15 % BDP v razvitih državah in do 20 % BDP v državah v razvoju (Center for International Development at Harvard University, 2003). Javna sredstva so glede na potrebe omejena, zato je učinkovitost njihove porabe pomembna. K učinkovitosti porabe javnih sredstev pa največ prispeva zagotavljanje transparentnosti v vseh postopkih porabe javnih sredstev (Evenett & Hoekman, 2002). Leta 1994 so nekatere države članice Svetovne trgovinske organizacije (angl. *World Trade Organization*, v nadaljevanju WTO) na Urugvajski rundi pogajanj podpisale Agreement on Government Procurement (v nadaljevanju GPA). Dogovor temelji na izhodiščih, ki so bila postavljena že leta 1979 na Tokijski rundi pogajanj. GPA zagovarja upoštevanje načel odprtosti, transparentnosti in nediskriminacije pri nabavah s strani države in javnega sektorja. Hkrati pa WTO ugotavlja, da še vedno veliko število držav članic skuša preko nabav javnega sektorja podpirati domače industrijske panoge in izvajati socialno politiko (World Trade Organization, 2011).

Prav tako so tudi nekatere druge mednarodne organizacije razvile posebne instrumente, ki urejajo področje javnega naročanja s strani držav, kot na primer (World Trade Organization, 2011):

- UNCITRAL: Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services (1994);
- IBRD: World Bank Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits (2004);
- APEC: Non-Binding Principles on Government Procurement (1999);
- OECD: Convention in Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (2003).

3.3.1 Razvoj in pravna ureditev javnih naročil v EU

Rimska pogodba o ustanovitvi EU, sklenjena marca 1957, je postavila začetke prostega pretoka blaga, delovne sile, kapitala in storitev med državami podpisnicami. Posredno je že vsebovala temeljna pravila javnega naročanja, saj je prepovedala kakršno koli nacionalno diskriminacijo in omejevanje pri izbiri blaga ter storitev. Njena bistvena naloga je bila postopno oblikovanje skupnega trga med državami članicami. Nastanek EU temelji na treh mednarodnih pogodbah: Rimski pogodbi, podpisani leta 1957, Maastrichtski pogodbi iz leta 1992 in Amsterdamski pogodbi iz leta 1997.

Področje javnih naročil v EU določajo evropske direktive in ostali splošni pravni akti organov Evropske skupnosti (Ministrstvo za finance RS, 2011). Direktive se izvajajo po prevzemu v notranjo zakonodajo posamezne države članice, medtem ko so uredbe Komisije EU zavezujoče v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah EU. Vsaka članica je samostojna pri prevzemanju direktiv v svojo zakonodajo, vendar mora upoštevati minimalne zahteve iz direktiv. Vedno pa lahko določi takšen sistem pravnega varstva na nacionalni ravni, ki minimalne zahteve iz direktiv presega. Evropska zakonodaja se je od sprejetja prvih direktiv na področju javnih naročil nenehno spreminjala in dopolnjevala, kar je v večji meri posledica vse hitrejšega razvoja telekomunikacij ter interneta in posledično elektronskega poslovanja tudi na področju izvajanja javnega naročanja.

3.3.2 Razvoj in pravna ureditev javnih naročil v RS

Začetek pravne ureditve področja javnih naročil v RS sega v leto 1992, ko je bila izdana prva Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Slovenije (Ur. l. RS, št. 24/1992). Odredbi je sledil Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu za leto 1993 (Ur. l. RS, št. 22/1993), s katerim sta bili uzakonjeni dve vrsti javnega razpisa: javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev in javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V istem letu sprejeta Uredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/1993, št. 19/1994) pa je obe vrsti javnega razpisa tudi podrobneje opredelila. Z Zakonom o financiranju občin je bila oddaja javnih naročil naložena tudi občinam (Ur. l. RS, št. 80/1994).

Prvi celovit zakon o javnem naročanju je bil Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 4/1997), ki je vplival na dotedanjo prakso sklepanja pogodb med javnim in zasebnim sektorjem (Prodan, 2009, str. 2). V letu 1998 je začela delovati Državna revizijska komisija za revizijo

postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju DKOM), naslednje leto pa je bil sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 78/1999), ki je uredil pravno varstvo ponudnikov in določil organe, pristojne za varstvo njihovih pravic. Zakon je bil v naslednjih letih večkrat dopolnjen in spremenjen (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, Ur. l. RS, št. 78/1999, št. 90/1999, 105/2002 Odl. US: U-I-169/00-33, št. 110/2002, št. 14/2003-UPB1, št. 2/2004-ZPNNVSM, št. 42/2004, št. 99/2004-UPB2, št. 61/2005, št. 95/2005-UPB3, št. 78/2006, 26/2007-UPB4, št. 53/2007, št. 94/2007-UPB5, 32/2009 Odl. US: U-I-238/07-52). Postopek pravnega varstva na področju javnih naročil na nacionalni ravni določi vsaka država sama, pri čemer mora zlasti slediti pravilom pravovarstvenih direktiv: Direktivi 89-665EEC, Direktivi 92-13EEC in Direktivi 2007/66/EU.

S sprejetjem Zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in EU ter njenimi državami članicami na drugi strani (Ur. l. RS, št. 44/97) je RS morala svojo obstoječo zakonodajo uskladiti z zakonodajo EU. Sporazum je v zvezi z ureditvijo javnih naročil določal (Primec, 2000, str. 21):

- obojestransko odpiranje trga za javna naročila, na podlagi nediskriminacije in vzajemnosti v duhu WTO;
- zagotovitev enakopravnega dostopa slovenskih ponudnikov do postopkov za sklepanje pogodb na področju javnih naročil po pravilih Skupnosti, razen za dodelitev naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju;
- možnost nastopa tudi na navedenih področjih, takoj ko RS sprejme ustrezno zakonodajo na področju javnih naročil na istem področju.

Tako je bil 12. maja 2000 sprejet novi Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 39/2000), ki naj bi poenostavil postopke javnega naročanja in povsem uskladil področje oddaje javnih naročil s pravili EU. S strani domače strokovne javnosti je bil zakon deležen številnih kritik, predvsem, da neustrezno povzema pravila direktiv EU in v nekaterih določbah je bil celo strožji od samih direktiv (Kranjc, 2004, str. 15). V istem letu je sledil Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 102/2000).

V letu 2006 je bil sprejet novi zakon na področju javnih naročil – Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006), ki je bil v naslednjih letih zaradi sprejetja novih direktiv EU s področja javnega naročanja in potreb po prilagoditvi slovenske zakonodaje le-tem spremenjen (Ur. l. RS, št. 19/2010, št. 18/2011, v nadaljevanju ZJN-2). V istem letu sta bila sprejeta še dva zakona, ki sta urejala področje javnega naročanja: Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (Ur. l. RS, št. 128/2006, št. 16/2008, št. 19/2010), ki ureja javno naročanje blaga, storitev in gradenj javnih naročnikov na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev ter Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 127/2006), ki ureja zasebna vlaganja v javne projekte in javno financiranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

Konec leta 2011 je bila na podlagi pravnega reda EU sprejeta Uredba o zelenem javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 102/2010, 18/2012, 24/2012), ki ureja zeleno javno naročanje v RS. Njen namen je zmanjšati negativen vpliv na okolje z javnim naročanjem okoljsko manj obremenjujočega blaga, storitev in gradenj ter dajanje zgleda zasebnemu sektorju in potrošnikom.

3.4 Temeljna načela javnega naročanja

Glavni namen javnih naročil je (Prodan, 2010, str. 3): zagotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti in preglednosti porabe javnih sredstev, spodbujanje in povečanje konkurenčnosti gospodarskih subjektov ter panog in s tem tudi izvajanje gospodarske razvojne politike in zagotavljanje varstva konkurence. ZJN-2 opredeljuje temeljna načela javnega naročanja, ki so naslednja: načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti javnega naročanja, načelo enakopravne obravnave ponudnikov in načelo sorazmernosti. Načela pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, postavljajo cilje javnega naročanja in služijo pri razlagi pravil samega zakona. V nadaljevanju podrobneje opisujem posamezna načela javnega naročanja.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev zahteva od javnega naročnika, da opravi nakup blaga in odda storitev s čim manj sredstvi glede na zahtevano kakovost predmeta javnega naročila, v skladu z njegovimi potrebami. Naročnik mora poskrbeti za uveljavitev tega načela že v začetku postopka javnega naročila – ob pripravi razpisne dokumentacije, ko oblikuje pogoje in merila predmeta, saj načelo ne dovoljuje, da bi naročnik izbral ponudbo, ki v največji meri zagotavlja gospodarnost in učinkovito porabo javnih sredstev, čeprav po merilih iz razpisne dokumentacije ni najugodnejša. Načelo se sklada z načelom gospodarnosti in učinkovitosti, ki ju določa Zakon o javnih financah (Ur. l. RS št. 11/2011-UPB4).

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki zavezuje naročnike, da v postopkih javnega naročanja ne smejo omejevati konkurence med ponudniki z neupravičeno uporabo postopka ali/in neupravičenim določanjem obveznosti ponudnikom (na primer tehničnih specifikacij, pogojev in meril). Naročnik lahko določi v razpisni dokumentaciji le takšne tehnične specifikacije, pogoje in merila, ki so v zvezi z določenim predmetom javnega naročila (poslom) objektivno opravičljivi. Prepovedano je tudi pogojevanje oddaje javnega naročila s sprejetjem dodatnih obveznosti s strani ponudnikov (npr. izvedba kompenzacijskih poslov, zaposlitev domačih delavcev, prenos določene tehnologije ipd.), v kolikor to ne dopuščajo posebni zakoni ali mednarodni sporazumi (Kranjc, 2007, str. 94–95). Načelo velja tako za poslovanje javnih naročnikov z gospodarskimi družbami (osebami zasebnega prava) kot drugimi javnimi naročniki (osebami javnega prava). Načelo je povzeto po Zakonu o varstvu konkurence (Ur. l. RS št. 18/1993, št. 56/1999-ZPOmK, št. 110/2002) in Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur. l. RS št. 36/2008, št. 40/2009, št. 26/2011), ki zagotavljata svobodo konkurenco na določenem trgu, predvsem pa na trgu držav EU.

Načelo transparentnosti javnega naročanja določa, da morajo biti postopki oddaje javnih naročil pregledni in javni, kar je v javnem interesu (javnost ima možnost vpogleda v namene in načine porabe javnih sredstev) in v interesu zainteresiranih ponudnikov (zainteresiranim ponudnikom je dana možnost, da se seznanijo s potrebami javnega sektorja in oddajo ponudbo ter konkurirajo za pridobitev posla). Izvajanje načela transparentnosti se izvaja za večino javnih naročil nad določenimi vrednostmi: z obveznimi objavami javnih naročil na elektronskih portalih; obvezna je objava rezultatov oddaje oziroma neoddaje javnega naročila, in javno odpiranje ponudb.

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov zagotavlja svobodno konkurenco in enakopraven položaj vseh ponudnikov pri sklepanju poslov z javnimi naročniki. Svobodna konkurenca in enakopraven položaj ponudnikov ne pomenita, da so vsi ponudniki enaki ali pa, da imajo vsi enake možnosti za pridobitev posla. Načelo poskuša zagotoviti, da bo javno naročilo oddano ponudniku, ki je oddal najboljšo ponudbo glede na vnaprej določene pogoje in merila, ki so objektivno opravičljivi. Naročnik s postavitvijo tehničnih specifikacij, pogojev in meril (ne glede na to, ali jih je oblikoval sam ali pa v sodelovanju z določenim ponudnikom) ne sme ustvarjati okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno, osebno ali drugo vrsto diskriminacije ponudnikov.

Načelo sorazmernosti zahteva od javnih naročnikov, da morajo postopke javnega naročanja izvajati sorazmerno predmetu javnega naročila, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev ter meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila. Načelo sorazmernosti je splošno načelo prava EU, s katerim se poudarja, da naj bodo omejevalni ukrepi v skladu s cilji oziroma, da naj prepovedi ne bodo strožje, kot to opravičuje njihov namen (Kranjc, 2007, str. 103).

Navedena načela javnega naročanja vplivajo tako na obnašanje javnih naročnikov v procesih nabave kot tudi ponudnikov, ki poslujejo z javnimi naročniki.

3.5 Vrste postopkov javnih naročil in vrednostni pragi

Javna naročila lahko delimo po vrednostnih pragih in po vrstah postopkov izvedbe javnega naročila. Zakonodaja javnih naročil opredeljuje dva vrednostna praga, ki sta vezana na izvedbo posameznih postopkov javnih naročil in objavo raznih obvestil o naročilu. Nacionalni vrednostni prag predstavljajo mejne vrednosti, od katerih dalje je potrebno vsa obvestila o javnem naročilu objaviti na Portalu javnih naročil, evropski vrednostni prag pa predstavljajo mejne vrednosti, od katerih dalje je potrebno vsa obvestila o javnem naročilu objaviti na slovenskem portalu javnih naročil in na TED. Pod nacionalnim vrednostnim pragom javnih naročil ni potrebno objavljati. Slovenski portal javnih naročil (2012) je bil vzpostavljen 26. junija 2007.

Direktiva 2004/18/ES (Ministrstvo za finance RS, 2011) zahteva od držav članic, da se po njenih pravilih oddajo le tista javna naročila, ki presegajo določene vrednostne prage. Ti pragi so posebej določeni glede na to, ali gre za naročilo blaga, storitev ali gradenj. Poleg vrste predmeta javnega naročila je treba upoštevati tudi vrsto naročnika, saj so ti razdeljeni v dve skupini: državne organe in organe lokalnih skupnosti (v tej skupini so tudi naročniki na področju obrambe) ter ostale naročnike. Vrednostni pragi so določeni različno, tudi glede na vrsto naročnika. Države članice EU lahko naročila pod vrednostnimi pragi avtonomno uredijo v svojih predpisih, zavezujejo jih le določila Pogodbe o ustanovitvi EU (načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo prostega pretoka storitev). Tako je glede na vrednostne prage smiselno razlikovati:

- naročila nad vrednostnim pragom EU, zanje velja med drugim obveznost objav v Uradnem listu EU;
- naročila, za katera velja obveznost objav zgolj v RS;
- naročila, za katera ne veljajo določbe ZJN-2 in obveznost javnih objav (evidenčni postopki javnih naročil). Naročniki so dolžni voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

ZJN-2 predpisuje vrste postopkov, po katerih lahko naročnik izvede javno naročilo, pri tem pa mora ponovno upoštevati vrednostne prage in predmet javnega naročila (Priloga 4). Vrste postopkov so naslednje: odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanji brez predhodne objave, postopek s pogajanji po predhodni objavi, postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopek oddaje javnega naročila male vrednosti. Pri izbiri postopka pa naročnik ni popolnoma svoboden in mora upoštevati posebne zakonske pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za izvedbo nekaterih postopkov.

3.6 Postopek javnega naročila in opis posameznih poglavitnih faz postopka

Javno naročilo je del nabavnega procesa in način izvedbe nabavne funkcije javnega naročnika. **Slika učinkovitega nabavnega procesa pri javnem naročniku s temeljnimi aktivnostmi in njihovimi nameni** je podana **v Prilogi 2.** Na podlagi ZJN-2 in Priloge 2 predlagam razdelitev postopka javnega naročila v tri faze: predrazpisna faza, faza izvedbe javnega naročila in porazpisna faza. Vsako javno naročilo ima lahko nekoliko drugačen obseg in potek aktivnosti v posamezni fazi.

Predrazpisna faza zajema:

- ugotovitev naročnikove potrebe, ki izhaja iz poslovanja naročnika (letni plan ali finančni načrt, izredna potreba) in preveritev, ali obstajajo pogoji za začetek postopka (razpoložljiva finančna sredstva in drugi pogoji);
- raziskavo trga;

- ocenitev vrednosti javnega naročila;
- opredelitev predmeta javnega naročila (tehničnih, funkcionalnih, logističnih specifikacij, dobavnih in plačilnih pogojev, pravnih pogojev);
- izbor ustrezne vrste postopka javnega naročila.

Faza izvedbe javnega naročila vključuje:

- sprejem sklepa o začetku postopka (v njem naročnik opredeli: predmet javnega naročila, vrsto postopka, ocenjeno vrednost javnega naročila in posameznih sklopov, vir finančnih sredstev in druge pomembne informacije);
- predhodno objavo javnega naročila, če je to primerno;
- pripravo razpisne dokumentacije (povabila k oddaji ponudbe z opredelitvijo vseh pogojev za izvedbo javnega naročila, osnutka pogodbe in drugih delov razpisne dokumentacije, ki jih potrebujejo potencialni ponudniki za pripravo kakovostne ponudbe in so potrebni naročniku za ocenitev ter primerjavo ponudb v skladu z veljavno zakonodajo na področju javnih naročil, določitev pogojev, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki in meril za primerjavo ponudb ter izbor najugodnejšega ponudnika);
- javno objavo obvestila o javnem naročilu, skupaj z razpisno dokumentacijo, če je to zahtevano z veljavno zakonodajo;
- posredovanje pojasnil na morebitna vprašanja potencialnih ponudnikov, morebitnih popravkov, sprememb in dopolnitev razpisne dokumentacije;
- prejem ponudb;
- javno odpiranje ponudb, če je to po ZJN-2 potrebno;
- pregled in ocenjevanje ponudb na podlagi tehničnih specifikacij, pogojev in meril iz razpisne dokumentacije;
- izdajo odločitve o (ne)oddaji javnega naročila in
- javno objavo obvestila o (ne)oddaji javnega naročila.

Opis faze izvedbe javnega naročila je podan za odprti postopek, ki je poleg postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti najbolj formaliziran oziroma zakonsko podrobno urejen. Po eni strani je to lahko za naročnika in ponudnike prednost, po drugi pa slabost, saj naročnik med samim postopkom ne more prilagajati razpisnih oziroma pogodbenih pogojev novo nastalim razmeram na trgu.

Porazpisna faza zajema:

- sklenitev pogodbe v primeru oddaje javnega naročila;
- izvedbo pogodbe;
- spremljanje in ocenitev izpolnitve pogodbe;
- izvedbo plačila dobavitelju oziroma izvajalcu in
- kasnejšo kontrolo ter oceno celotnega nabavnega procesa.

Petrovčič (2011, str. 12–14) pravi, da je izvedba razpisne faze oziroma bi morala biti v svojem bistvu le »tehnično orodje« (ki je natančneje določeno z relevantnim zakonom o javnem naročanju), s katerim naročnik (praviloma) izbere najugodnejšega pogodbenega partnerja. Welle (1998, str. 51–55) pa meni, da za nabavni proces velja, da kakovost izvedbe predhodnih faz določa in vpliva na kakovost rezultatov naslednjih faz ter pomanjkljivosti ene faze povzročajo težave v naslednjih fazah. Zato lahko zatrdim, da je uspešnost izvedbe nabavne funkcije javnega naročnika odvisna ne samo od izvedbe samega javnega naročila, ampak tudi od kakovostno izvedene predrazpisne faze in porazpisne faze, na kar javni naročniki prepogosto pozabljajo. Petrovčič (2011, str. 14) poudarja, da ima pri delovanju naročnikov v predrazpisni fazi glavno vlogo globoka zavest, da je potrebno z javnimi sredstvi (denarjem) ravnati najmanj tako skrbno kot s svojimi lastnimi sredstvi, kar pomeni tesno medsebojno (interdisciplinarno) sodelovanje vseh sodelujočih v posameznem projektu. Učinkovito sodelovanje vseh služb in posameznikov v vseh fazah nabavnega procesa ter izvedbe javnega naročila in njihovo pravočasno vključevanje v posamezne faze vpliva na uspešnost izvedbe javnega naročila ter nabave. Kot trdi Javornik (2006, str. 1), mora naročnik skrbno pripraviti razpisno dokumentacijo, kajti le na osnovi dobro pripravljene razpisne dokumentacije lahko pričakuje kakovostne ponudbe.

3.7 Javnost in javno naročanje

Za demokratično družbo je značilna visoka stopnja informiranosti (Gönc, 2006, str. 11). V nasprotju z zasebnim sektorjem veljata za javni sektor možnost in pravica dostopa do informacij javnega značaja. Pravno podlago temu določa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS, št. 51/2006-UPB2, št. 117/2006-ZDavP-2, v nadaljevanju ZDIJZ-UPB2), ki pravno in postopkovno ureja dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi ter druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb ter zagotovljena transparentnost (javnost in odprtost) delovanja javnih organov in nadzor nad njihovim delovanjem. S pomočjo tega zakona država odpira dejanske možnosti za civilno preverjanje delovanja javnih oblasti in preglednost nad porabo javnega denarja. Informacija javnega značaja je tista informacija, ki ustreza trem kriterijem: informacija mora izvirati iz delovnega področja organa, organ mora z njo razpolagati in informacija se mora nahajati v neki materializirani obliki. ZDIJZ-UPB2 navaja tudi izjeme do dostopa informacij, kot na primer poslovna skrivnost, ki je podrobneje definirana v Zakonu o gospodarskih družbah (Ur. l. RS, št. 83/2009-UPB3, št. 65/2009, v nadaljevanju ZGD-1UPB3), varstvo osebnih podatkov, če bi razkritje dokumenta škodilo izvedbi postopka in/ali če bi razkritje povzročilo motnje v delovanju organa ipd.

Postopki oddaje javnih naročil so javni, kar se zagotavlja skozi objave javnih naročil na enotnem informacijskem portalu tako EU kot RS, z javnim odpiranjem ponudb, z javno objavo obvestila o oddaji javnega naročila in z enakimi možnostmi potencialnih ponudnikov do seznanitve z razpisno dokumentacijo javnega naročila, vpogleda v ponudbe konkurenčnih

ponudnikov po prejemu odločitve o oddaji javnega naročila (razen tistih delov ponudb, ki so označene kot poslovna skrivnost po ZGD-1UPB3) in javnostjo razpisne dokumentacije po koncu postopka javnega naročila. Vsakdo, ki želi pridobiti javno naročilo, se mora podrediti temu posebnemu načinu sklepanja poslov. Pirc Musar (2005, str. 69) meni, da javnost v postopkih javnih naročil zagotavlja preglednost postopkov, primerno upravljanje javnih sredstev in preventivo pred zlorabami; državljani in davkoplačevalci imajo pravico vedeti, kako se trošijo sredstva, ki so jih zaupali v upravljanje državi, in s tem se zagotavlja konkurenca med ponudniki na trgu.

3.8 Nadzor javnih naročil in pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil

Revizija pravilnosti poslovanja pomeni presojanje spoštovanja zakonov in drugih predpisov s področja javnih naročil. Pri revidiranju javne porabe je zakonitost poslovanja velikega pomena (Šoltes, 2006, str. 15). Nadzor javnih naročil delimo na notranji in zunanji nadzor. Notranji nadzor se uporablja v okviru dejavnosti javnega naročnika in ga izvajajo organizacijsko ter funkcionalno neodvisne notranje revizijske enote, organizirane v skladu s določbami Zakona o računovodstvu (Ur. l. RS, št. 23/1999, št. 30/2002-ZJF-C) in Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 11/2011-UPB4).

Notranji nadzor javnih naročil mora zagotavljati pospeševanje urejenega, gospodarnega in učinkovitega poslovanja; varovanje pred izgubo zaradi malomarnosti in napak, poslovanje po zakonih in drugih predpisih ter varovanje računskih izkazov in prikazovanje teh podatkov v obdobnih poročilih. Poleg notranjega nadzora pri naročniku se lahko opravi preverjanje javnih naročil pri neposrednih proračunskih uporabnikih tudi preko Urada RS za nadzor proračuna. Spremljanje notranjega nadzora se vrši preko vodstva javne uprave, notranjih revizijskih enot in Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju RSRS). Funkcije notranjih revizorjev so usmerjene v opozorila vodstvu o neustreznosti notranjega nadzora in neupoštevanju dogovorjenih pravil. Revizorji RSRS ocenjujejo stopnjo ustreznosti in uspešnosti obstoječega notranjega nadzora.

Zunanji nadzor javnih naročil se odraža v reviziji postopkov oddaje javnih naročil. Cilji revidiranja javnih naročil so naslednji: ugotavljanje pravilnosti poteka postopkov, zakonitost postopkov, namembnost porabe javnih sredstev ter gospodarnost in učinkovitost posameznega javnega naročila. Revidiranje poteka v vseh fazah javnega naročila in je pomembno zaradi splošne ocene sposobnosti nosilcev javnih pooblastil za gospodarno ravnanje z javnimi financami, usmerjenosti tržnih tokov in stabilizacije nacionalnega gospodarstva (Kovač, 2008, str. 1–5). Nadzor ureja Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 43/2011 in 60/2011, v nadaljevanju ZPVPJN), ki je nadomestil Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 94/2007-UPB5, št. 32/2009). ZPVPJN ureja pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja in pri izvajanju javnih naročil ter določa organe, ki so pristojni za pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa. Zakon zagotavlja pravno

varstvo v predrevizijskem postopku, ki poteka pred naročnikom; v revizijskem postopku, ki poteka pred DKOM; in v sodnem postopku, ki poteka pred pristojnim sodiščem.

3.9 Problemi javnih naročnikov pri izvedbi postopkov javnih naročil

Nabava postaja pomembna dejavnost ne le v zasebnih podjetjih, ampak tudi v javnih storitvenih organizacijah (Španinger, 2006, str. 75–78), saj lahko posredno pripomore k poslovni uspešnosti celotne organizacije preko znižanja nabavnih cen, standardizacije materialov, manjših zalog, prispevka k inovacijam, večje fleksibilnosti, hitrosti in točnosti dobav ipd. Nabavne aktivnosti so v javnih storitvenih organizacijah urejene z zakonodajo o javnem naročanju.

Področje javnega naročanja kot sistem izvajanja nabavne funkcije javnih naročnikov postaja vse bolj zahtevno. Od začetka uporabe prvega zakona o javnem naročanju pa do danes se javni naročniki soočajo s številnimi problemi na tem področju. K temu pa prispevajo še pogoste spremembe zakonodaje, ki ureja področje javnega naročanja, in ne omogočajo uveljavitev pozitivne prakse na tem področju.

Probleme, s katerimi se soočajo javni naročniki pri izvajanju sistema javnega naročanja, lahko delimo v več skupin:

- problemi, ki izhajajo iz pomanjkljivosti v organizaciji javnega naročanja v okviru nabavne funkcije javnega naročnika. Ti problemi so predvsem naslednji: pomanjkljivo določene zadolžitve in odgovornosti posameznih služb in ostalih sodelujočih v posameznih fazah izvedbe javnega naročanja, slaba profesionalizacija komisij za pripravo strokovnih specifikacij predmetov javnih naročil in razpisne komisije (nepoznavanje pravil dela v skupini, podrejenost kratkoročnim lastnim ali skupnim interesom, neusklajeno delovanje ipd.), razpršenost nabavne funkcije med posameznimi organizacijskimi enotami in podobno;
- problemi, ki izvirajo iz pomanjkljivosti v tehnični opremljenosti in znanju ter sposobnostih. Ti problemi se kažejo predvsem v nepravilni izbiri in/ali izvedbi postopkov javnih naročil v skladu z veljavno zakonodajo, ki lahko izvira tudi iz slabega poznavanja veljavne zakonodaje, slabem poznavanju predmeta javnega naročila in pomanjkanju ustreznih strokovnih tržnih analiz, neenoten informacijski sistem in podobno;
- problemi, ki izhajajo iz same organizacije in financiranja javnih zdravstvenih zavodov.

Kljub temu, da so naročniki in prav tako ponudniki postali bolj ali manj vešči izvedbe javnih naročil, nekatere težave še vedno obstajajo. Eden izmed bistvenih problemov je povsem človeški faktor (Uran, 2005, str. 72).

4 PREDSTAVITEV JAVNEGA ZDRAVSTVENEGA ZAVODA

Zdravstvena dejavnost v RS spada med javne nedobičkovne dejavnosti in se opravlja na treh ravneh: osnovni, sekundarni in terciarni ravni. Zdravstvena dejavnost na osnovni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost. Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost. Dejavnosti na obeh ravneh lahko opravljajo tako domače kot tuje pravne in fizične osebe, če predhodno pridobijo dovoljenje Ministrstva za zdravje RS. Zdravstvena dejavnost na terciarni ravni pa vključuje dejavnost klinik, kliničnih inštitutov in kliničnih oddelkov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov. Izvaja se lahko le kot javna služba, organizirana kot javni zavod s strani države (povzeto po Zakonu o zdravstveni dejavnosti, Ur. l. RS, št. 23/2005).

4.1 Ustanovitev in razvoj javnega zdravstvenega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana

Onkološki inštitut Ljubljana (v nadaljevanju OIL) je celovit nacionalni onkološki center, ki opravlja naloge s področja preventive raka, zdravljenja, rehabilitacije in paliativne oskrbe bolnikov z rakom ter skrbi za uravnotežen razvoj onkologije v državi. OIL opravlja zdravstveno dejavnost na sekundarni in terciarni ravni ter raziskovalno in izobraževalno dejavnost. Ustanovitelj javnega zdravstvenega zavoda je RS, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada RS (Onkološki inštitut Ljubljana, 2003, str. 1). OIL je osrednja državna ustanova, ki delno sama izvaja, sicer pa usmerja programe celostne obravnave rakavih bolezni, tako na področju preventive, zgodnjega odkrivanja, diagnostike, zdravljenja, rehabilitacije in paliativne oskrbe rakavih bolnikov (Rudolf, 1997, str. 16).

Z odlokom uprave Dravske banovine je bil leta 1937 ustanovljen Banovski inštitut za raziskovanje in zdravljenje novotvorb. Sprejem prvih bolnikov v prenovljene prostore šempetrske kasarne je bil 1. avgusta 1938. V prvem letu obstoja je imel inštitut 28 bolniških postelj in je sprejel na zdravljenje 718 bolnikov. Leta 1946 se je inštitut preimenoval v Onkološki inštitut. V letu 1947 je bila ustanovljena Katedra za onkologijo in radioterapijo na Medicinski fakulteti v Ljubljani, s sedežem na Onkološkem inštitutu. Leta 1950 je bila izdana Uredba o obveznem prijavljanju rakavih bolezni v Sloveniji, ustanovljen je bil tudi Register raka za Slovenijo. Za razvoj inštituta je značilno nenehno uvajanje in spremljanje novih diagnostičnih ter terapevtskih metod na področju onkološke kirurgije, radioterapije in po letu 1951 še hiter razvoj sistemskega zdravljenja raka. V letu 1976 je inštitut začel sodelovati v mednarodnih kliničnih študijah. Ustanovitev Oddelka za psihoonkologijo je bila v letu 1983 (Celovita obravnava bolnikov z rakom je bila dopolnjena s psihično podporo bolnikov z rakom in njihovih svojcev.). V letu 1996 je Ministrstvo za zdravje RS podelilo inštitutu naslov Klinični inštitut za onkologijo. V letu 1997 se začne gradnja stavbe novega inštituta in traja 10 let. Selitve posameznih bolniških oddelkov in služb so potekale v več fazah od leta

2004, v letu 2007 pa inštitut dokončno pridobi v upravljanje vse prostore v novih stavbah (Onkološki inštitut Ljubljana, 2008b, str. 4–5).

Multidisciplinarno delo strokovnjakov inštituta na področju diagnostike, zdravljenja, vodenja in koordiniranja raziskovalne in izobraževalne dejavnosti ter vodenja epidemiološkega nadzora pogojuje sodelovanje inštituta z drugimi organizacijami in ustanovami na državni in mednarodni ravni. Inštitut sodeluje v mednarodnih kliničnih raziskavah že od leta 1976; je član dveh mednarodnih združenj: OECI (angl. *Organisation of European Cancer Institutes*) in UICC (angl. *Union for International Cancer Control*), ki skrbita za povezave med vsemi udeleženimi v preprečevanju kot tudi zdravljenju raka (Onkološki inštitut Ljubljana, 2008b, str. 4-5).

4.2 Poslanstvo, vizija in cilji zavoda

Javne ustanove obstajajo zaradi svojega poslanstva in prva naloga vodje je, da ugotovi, ali to poslanstvo res razume sleherni, in ali ravna v skladu z njim. Poslanstvo nedobičkovne organizacije je potrebno vedno znova preverjati, ob sočasni zavesti, da mora biti vedno tudi dolgoročno (Hočevar, 1996, str. 28). Pučko (2011, str. 137) meni, da je opredelitev poslanstva nedobičkonosne organizacije dvojen: izoblikovano poslanstvo na zunaj diferencira organizacijo od drugih, jo dela specifično in prepoznavno; na znotraj pa izoblikovano poslanstvo (in tudi vizija organizacije) služi za to, da lahko vsi zaposleni spoznajo, kaj je osnovni namen organizacije, kar jih tudi motivira.

Poslanstvo OIL je navedeno v temeljnih določbah Statuta javnega zdravstvenega zavoda (Onkološki inštitut Ljubljana, 2003) in je naslednje: »Delovati kot nacionalni onkološki center, ki opravlja naloge s področja preventive raka, zdravljenja, rehabilitacije in paliativne oskrbe bolnikov z rakom ter skrbeti za uravnotežen razvoj onkologije v državi.« Menim, da opredelitev poslanstva ni ustrezna, saj premalo poudarja udeležence zavoda in odgovornost zavoda do udeležencev.

Poslanstvo bi moralo dati odgovor na vprašanje, kaj je bistvo poslovanja zavoda in usmeritev njegovega razvoja, opredeliti bi moralo odnos do najpomembnejših udeležencev ter določiti temeljne vrednote zavoda. Primarna skrb zavoda je odgovornost do vseh udeležencev zavoda. Če sledim tej opredelitvi, potem bi sama poslanstvo OIL opredelila nekoliko drugače – po posameznih najpomembnejših udeležencih in njihovih interesih:

- bolniki, ki pričakujejo takojšnje in učinkovito zdravljenje rakavih bolezni z najuspešnejšimi metodami ter tehnologijami;
- civilna družba, ki deluje preko neprofitnih organizacij (društev oziroma združenj), katerih interes je zagotoviti vsem državljanom sodobne postopke zgodnjega odkrivanja in uspešnega zdravljenja rakavih bolezni, ki omogočajo vse več ljudem preživetje ter

ponovno uspešno vključitev v njihovo delovno in socialno okolje; izobraževanje in ozaveščanje celotne družbe;

- država kot ustanovitelj inštituta, katere interes je zagotoviti zdravljenje rakavih bolnikov in izobraževanje na najvišji možni ravni v skladu s pričakovanji družbe ter njenimi zmožnostmi;
- zdravstvena zavarovalnica, ki je glavni financer dejavnosti zavoda, katera pričakuje namensko in čim bolj racionalno porabo danih finančnih sredstev;
- študenti in izobraževalne ustanove, ki pričakujejo visoko kakovostno izobraževanje v skladu z najnovejšimi doktrinami na področju onkologije;
- zaposleni, ki pričakujejo uresničevanje njihovih ciljev, potreb in interesov v skladu z njihovo motivacijo in skupno kulturo zavoda. Praviloma delujejo preko sindikatov in poklicnih združenj;
- dobavitelji in zunanji izvajalci, ki delujejo v skladu s svojimi cilji (tako poslovnimi cilji kot tudi družbeno odgovornostjo in javno udeležbo).

Večina udeležencev ima hkrati vsaj dve vlogi od zgoraj naštetih.

Na spletnih straneh OIL (Onkološki inštitut Ljubljana, 2011a) je pod **vizijo OIL** navedeno: »Ostati vodilni zavod na področju onkologije v RS in se tudi v prihodnje uvrščati med vodilne onkološke centre v Evropi.« Prav tako je navedeno, da si je OIL za uresničitev te vizije zadal jasno začrtane cilje na vseh področjih svojega delovanja, in sicer:

- Na strokovnem področju je cilj udejanjiti multidisciplinarni pristop k celostni obravnavi onkološkega bolnika, ob zagotavljanju skladnega razvoja vseh strok v onkologiji, kar omogoča OIL opravljati funkcijo celostnega centra na državni ravni. Pomemben cilj je postavitev in preverjanje smernic (priporočil) z minimalnimi standardi zdravljenja na področju onkologije za RS, kar lahko zagotavlja skladne pristope pri odkrivanju ter zdravljenju rakavih bolezni na sekundarni ravni za celotno državo. Cilj je tudi krepitev mednarodnih povezav in sodelovanje z izmenjavo strokovnjakov na vseh strokovnih področjih.
- Na pedagoškem področju je cilj ostati referenčna nacionalna ustanova za obe medicinski fakulteti, visoke strokovne zdravstvene šole in druge zdravstvene šole, tako na srednješolskem, dodiplomskem kot tudi na podiplomskem nivoju, ter postati mednarodna izobraževalna ustanova za vse stroke na področju onkologije.
- Na raziskovalnem področju je cilj OIL širitev in izboljšanje koordinacije raziskovalnega dela na področju onkologije v RS ter uveljavitev v evropskih raziskovalnih projektih.
- Na področju financiranja je cilj pridobivanje zadostnih sredstev za omogočanje stabilnega poslovanja in razvoja ter povečanje vpliva na politiko razporejanja sredstev v zdravstvu v korist onkologije kot ene izmed nacionalnih prioritet. Dodatni cilj je tudi pridobivanje dodatnih sredstev zunaj omenjenih javnih virov – trženje zdravstvenih storitev.
- Na področju prostorske ureditve in opreme je cilj dokončati gradnjo prostorov OIL, pridobiti ustrezno medicinsko opremo ter jo vzdrževati in nadomeščati.

Če sledim opredelitvi vizije organizacije kot nekaj, kar vodi in motivira vodstvo ter zaposlene k doseganju čim boljših rezultatov, kot nekaj, kar smiselno povezuje in izraža dolgoročne interese pomembnih udeležencev, potem bi sama vizijo OIL opredelila nekoliko drugače in sicer: »Delovati kot vodilni nacionalni onkološki center, ki zagotavlja najučinkovitejše sodobne metode zgodnjega odkrivanja in zdravljenja rakavih bolezni ter skrb za uravnotežen razvoj onkologije v državi.« Zaposleni in ostali udeleženci si tudi lažje predstavljajo, kam bosta vizija in delovanje v skladu z jasno opredeljenimi cilji OIL pripeljala.

Pri ciljih, ki si jih je začrtal OIL, pogrešam poudarek na naslednjem cilju: »Povečevanje deleža bolnikov, pri katerih je uspešno zgodnje odkritje bolezni in znižanje deleža umrljivosti zaradi raka ter cilja delovanja OIL v korist bolnikov in zaposlenih ter širšega družbenega okolja (kot na primer razvijanje pozitivnih odnosov med zaposlenimi, ki temeljijo na medsebojnem sodelovanju in spoštovanju, oblikovanje pozitivne notranje kulture organizacije, delovanje v korist bolnikov ter celotne družbe).« Prav tako pri omenjanju cilja pridobivanja zadostnih finančnih sredstev pogrešam hkratno omembo cilja učinkovite in jasne porabe pridobljenih finančnih sredstev v skladu z veljavno zakonodajo za namene delovanja in razvoja vseh dejavnosti zavoda v korist družbe.

4.3 Dejavnost zavoda

OIL je celovito nacionalno središče, ki izvaja dejavnosti in skrbi za uravnotežen razvoj vseh zdravstvenih in nezdravstvenih strok, ki so povezane s problematiko raka v državi. OIL (Onkološki inštitut Ljubljana, 2011a) izvaja dejavnosti, ki jih lahko združimo v pet glavnih skupin: zdravstvena dejavnost, raziskovalna dejavnost, izobraževalna dejavnost, upravna dejavnost in epidemiologija ter registri raka. **Zdravstvene dejavnosti** so razdeljene v sedem strokovnih področij, in sicer: diagnostična dejavnost, sektor operativnih strok, sektor radioterapije, sektor internistične onkologije, dejavnosti medicinske rehabilitacije, dejavnosti zdravstvene nege in oskrbe ter lekarniška dejavnost. Izvajanje zdravstvene dejavnosti je namenjeno predvsem bolnišnični in ambulantni oskrbi bolnikov.

Raziskovalna dejavnost se deli na predklinično, ki jo izvajajo na Oddelku za eksperimentalno onkologijo in tudi na nekaterih drugih oddelkih, ter klinično, ki jo izvajajo v kliničnih in drugih enotah zdravstvene dejavnosti. To omogoča hiter pretok znanja iz predkliničnih raziskav v klinično delo. **Izobraževalno dejavnost** izvajajo v vseh organizacijskih enotah, ki opravljajo zdravstveno dejavnost inštituta. Obsega tako interno izobraževanje zaposlenih kot tudi izobraževanje s področja onkologije za strokovno ter laično javnost. Izvajajo jo v obliki rednih seminarjev, tečajev, šol, strokovnih srečanj in tudi s publicistično dejavnostjo. Inštitut izdaja dve strokovni publikaciji, in sicer revijo Onkologija in revijo Radiology and Oncology, ter druge strokovne in znanstvene publikacije.

V okviru **dejavnosti epidemiologije in registrov raka** poteka vodenje registra raka RS in drugih registrov ter vodenje državnega programa ZORA. Inštitut opravlja tudi

administrativno-upravne dejavnosti (t. i. upravne dejavnosti), potrebne za nemoteno delo zdravstvene, izobraževalne in raziskovalne dejavnosti ter drugih dejavnosti, opredeljenih v statutu inštituta. **Upravne dejavnosti** izvajajo naslednje službe: kadrovska služba, finančno-računovodska služba, plansko-analitska služba, služba javnih naročil, informatika, tehnično-vzdrževalna služba in služba za stike z javnostjo.

4.4 Organizacijska struktura zavoda, poslovodni in strokovno posvetovalni organi zavoda

4.4.1 Organizacijska struktura zavoda

Organizacija bolnišnice je določena s statutom zavoda, podrobnejšo notranjo organizacijo pa določa Pravilnik o notranji organizaciji zavoda. **Iz organizacijske sheme v Prilogi 3 je razvidno, da je delo zavoda organizirano v sedem zdravstvenih dejavnosti**, ki so organizirane v okviru sektorjev, oddelkov in enot, upravne dejavnosti pa v okviru služb. Sektorje operativnih dejavnosti, radioterapije in internistične onkologije vodijo predstojniki, ki so odgovorni za strokovno, izobraževalno ter raziskovalno delo, za smotrno organizacijo, ustrezno strokovno usposobljenost osebja in strokovni razvoj, usklajen z ekonomskimi možnostmi, ter v okviru svojih pooblastil tudi za poslovni uspeh sektorja, ki ga vodijo. Oddelke, enote in službe vodijo vodje. Zdravstveno nego in oskrbo bolnikov vodi pomočnik strokovnega direktorja za področje zdravstvene nege – glavna medicinska sestra. Raziskovalno dejavnost vodi pomočnik strokovnega direktorja za raziskovanje in izobraževanje (Onkološki inštitut Ljubljana, 2003).

4.4.2 Poslovodni in strokovno-posvetovalni organi zavoda

Svet zavoda je organ upravljanja, ki nadzira in usmerja njegovo delovanje. Sestavljen je iz šestih predstavnikov ustanovitelja (Vlada RS), treh zaposlenih na OIL, enega predstavnika Mestne občine Ljubljana in enega predstavnika zavarovancev, ki ga imenuje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS).

V zavodu sta poslovna funkcija in funkcija strokovnega vodenja ločeni. Poslovno funkcijo opravlja generalni direktor. **Generalni direktor** vodi in usklajuje delo upravnih služb, skrbi in odgovarja za poslovanje zavoda v skladu z zakonodajo ter predstavlja in zastopa zavod. **Strokovni direktor** vodi in usklajuje delo zdravstvenih služb ter odgovarja za strokovno delo zavoda.

Strokovni svet zavoda je kolegijski strokovni organ, ki načrtuje, obravnava in usmerja strokovno dejavnost zavoda. Vodi ga strokovni direktor, člani pa so še predstojniki sektorjev operativnih dejavnosti, radioterapije, internistične onkologije in predstavnik diagnostične dejavnosti.

Zavoda ima **sedem strokovno-posvetovalnih organov**: Raziskovalno-izobraževalni kolegij (RIK), Komisijo za strokovno oceno protokolov kliničnih raziskav, Etično komisijo, Komisijo za obravnavanje bolnišničnih okužb, Širši strokovni kolegij, Kolegij zdravstvene nege in Upravni kolegij.

4.5 Poslovanje zavoda in število zaposlenih v obdobju 2009–2011

4.5.1 Poslovanje zavoda

Ključni pomen v javnih zavodih je izpolnjevanje poslanstva in doseganje ustreznih finančnih rezultatov. Dolgoročno izpolnjevanje poslanstva je možno le ob ustrezni strukturi prihodkov in odhodkov ter zagotavljanju ustrezne kakovosti storitev, ki jih javni zavod opravlja.

Javni zdravstveni zavodi pridobivajo sredstva za izvajanje svojih dejavnosti od ZZZS, za dogovorjene storitve in na podlagi sklenjene pogodbe; iz proračuna RS, za namene, za katere je z zakonom določeno, da se financirajo iz državnega proračuna; s prodajo svojih storitev in z donacijami, darili in iz drugih virov. Za javne zdravstvene zavode je najpomembnejši planski akt Pogodba z ZZZS o obsegu delovnega programa, na podlagi katere pridobijo večino finančnih sredstev.

Za javno zdravstveno dejavnost je značilno, da največji delež med odhodki predstavljajo, poleg stroškov dela, še stroški zdravil in medicinskega potrošnega materiala (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2004).

Razliko med prihodki in odhodki predstavlja poslovni izid. V primeru manjših odhodkov glede na prihodke govorimo o pozitivnem poslovnem rezultatu oziroma v primeru večjih odhodkov glede na prihodke o negativnem poslovnem izidu. Presežek prihodkov nad odhodki javni zavodi uporabljajo za izvajanje in razvoj svoje dejavnosti. O načinu razpolaganja s presežkom prihodkov nad odhodki odloča Svet zavoda v soglasju z ustanoviteljem. O načinu in višini pokrivanja morebitne izgube, ki je ni moč pokriti iz drugih razpoložljivih sredstev zavoda, odloča ustanovitelj na predlog Sveta OIL.

V Tabeli 1 je prikazana vrednost prihodkov, odhodkov in poslovni izid OIL v zadnjih treh letih. Vrednosti so prikazane kot nominalne vrednosti.

Tabela 1: Prihodki, odhodki in poslovni rezultat OIL v letih 2009, 2010 in 2011, v EUR

Postavka	Vrednost postavke za posamezno leto		
	2009	2010	2011
Prihodki	**85.705.594**	**82.193.883**	**89.980.128**
Prihodki od zdravstvenih storitev	82.783.148	79.605.125	87.860.202
Drugi prihodki iz javnih sredstev	1.553.222	1.427.983	1.344.569
Ostali prihodki	1.035.136	1.051.505	696.185
Prihodki od financiranja	151.418	99.013	67.002
Drugi prihodki	182.670	10.257	12.169
Odhodki	**85.668.147**	**86.026.226**	**89.408.574**
Stroški zdravil in zdravstvenega materiala	35.628.616	37.442.899	38.871.494
Stroški nezdravstvenega materiala	3.332.402	3.538.653	3.365.181
Stroški storitev	9.427.811	11.554.348	13.114.255
Amortizacija	7.190.069	2.837.444	3.766.903
Stroški dela	29.728.201	30.367.461	29.992.377
Drugi stroški	343.624	274.175	287.092
Odhodki od financiranja	2.674	4.291	905
Drugi odhodki	14.752	6.955	10,367
Poslovni izid po obdavčitvi	**37.447**	**-3.832.343**	**571.554**

Vir: Onkološki inštitut Ljubljana, Poslovna poročila za leta 2009, 2010 in 2011.

Iz Tabele 1 je razvidno, da je OIL v letih 2009–2011 pridobil v povprečju več kot 99 % vseh prihodkov iz javnih sredstev, od tega več kot 96 % vseh prihodkov od opravljenih zdravstvenih storitev. Gibanje prihodkov je bilo neenakomerno predvsem na račun neenakomernega gibanja prihodkov od zdravstvenih storitev, ki so bili v letu 2010 za 3,8 % nižji kot v predhodnem letu. Prihodki iz drugih virov so se v letu 2010 in 2011 glede na leto 2009 bistveno znižali zaradi manj pridobljenih sredstev iz raziskovalnih tem ter kliničnih študij in sredstev iz donacij.

Odhodki so v istem obdobju letno naraščali v povprečju za 2,2 %. Največji delež odhodkov so predstavljali stroški zdravstvenega materiala, in sicer več kot 40 % vseh odhodkov, ki so letno naraščali v povprečju za 4,4 %. Stroški storitev so med letoma 2009 in 2011 naraščali ter so v letu 2011 predstavljali že skoraj 15 % vseh stroškov. Stroški dela se v istem obdobju niso bistveno spreminjali.

OIL je poslovanje v letih 2009 in 2011 zaključil s pozitivnim poslovnim izidom. Leto 2010 je zavod zaključil z negativnim poslovnim izidom v višini 3.832.343 EUR, kar predstavlja 4,4 % celotnega prihodka (Onkološki inštitut Ljubljana, 2010b, str. 45).

4.5.2 Število zaposlenih

Število zaposlenih na zadnji dan v letu, v letih 2009, 2010 in 2011, po poklicih in področjih dela, je prikazano v Tabeli 2.

Tabela 2: Število zaposlenih po poklicih in področjih dela, konec leta 2009, 2010 in 2011

Zaposleni po poklicih in področjih dela	**Število zaposlenih na dan**		
	31. 12. 2009	**31. 12. 2010**	**31. 12. 2011**
Zdravniki	113	105	114
- klinične službe	82	78	84
- diagnostične dejavnosti	25	21	24
- ostale dejavnosti	6	6	6
Zdravniki specializanti	36	35	29
Zdravniki sekundariji	0	0	0
Mladi raziskovalci	4	4	4
Drugi zdravstveni delavci in sodelavci	234	253	279
Medicinske sestre v zdravstveni negi	321	309	331
Zdravstvena administracija	56	55	58
Bolniške strežnice	59	61	62
Delavci v servisnih in drugih dejavnostih	54	53	51
Delavci v upravi	47	49	53
Zaposleni skupaj:	**924**	**924**	**981**

Vir: Onkološki inštitut Ljubljana, Poslovna poročila za leta 2009, 2010 in 2011.

Iz Tabele 2 je razvidno, da se je skupno število zaposlenih v letu 2011 glede na število zaposlenih v letu 2009 oziroma letu 2010 povečalo za 6 %. Število zaposlenih se je povečalo na vseh področjih dela, razen v servisnih in drugih dejavnostih, predvsem iz naslova nadomeščanja bolniške in porodniške odsotnosti ter nadomeščanja delavcev, ki delajo krajši delovni čas od polnega. Večina novo zaposlenih je bila zaposlena za določen čas. Iz Tabele 1 je razvidno, da so se stroški dela v letu 2012 v primerjavi z letom 2010 celo znižali oziroma so narasli za manj kot 1 % glede na leto 2009.

5 ANALIZA ORGANIZACIJE JAVNIH NAROČIL V OKVIRU NABAVNE FUNKCIJE OIL

5.1 Organizacija nabavne funkcije v OIL

Obvladovanje izdatkov za zdravstveno dejavnost je resen problem večine današnjih zdravstvenih sistemov. Javni izdatki za zdravstvene namene v EU so znašali v letu 2000 12% vseh javnih izdatkov, v letu 2008 pa že 14,7% vseh javnih izdatkov (Komisija Evropskih skupnosti, 2010a). Javna poraba v zdravstvene namene se že vrsto let povečuje zaradi staranja

prebivalstva in kompleksnosti novih tehnologij v medicinski stroki (Komisija Evropskih skupnosti, 2004).

Javni zdravstveni zavodi so po svojem delovanju nedobičkovni, kar pomeni, da v nasprotju s podjetji, ki poslujejo z osnovnim namenom pridobitve zadostnega dobička, ki omogoča normalno oplajanje kapitala in ohranjanje rezerv, delujejo predvsem v skladu z doseganjem ciljev, ki se nanašajo na javno dobro. Pri javnih zavodih obstaja nevarnost negospodarne porabe javnih sredstev. Hočevar (1996, str. 62–66) trdi, da dosedanja organizacija in temu odgovarjajoča miselnost kot posledica sistemske urejenosti poslovno oziroma tržno naravnanim pobudam usmerjenosti k porabniku storitev zdravstvenih storitev in učinkovitosti poslovanja ni bila naklonjena. Nadalje pravi, da še vedno prevladuje prepričanje, da je v zdravstvu nemogoče uskladiti načeli zdravstvene pravičnosti in ekonomske učinkovitosti. Zato je pripadnost poslovnim vrednotam, ki poosebljajo tržno preobrazbo, kakršna doslej ni bila značilna za zdravstvene organizacije, treba šele izoblikovati.

5.1.1 Pomen nabavne funkcije

Javni zavodi se razlikujejo od podjetij po tem, da njihov ekonomski cilj ni ustvarjanje dobička, temveč nudenje storitev (Hočevar, 1996, str. 47). Temeljna zadolžitev nabavne funkcije v javnem zavodu je tako trajna oskrba vseh notranjih porabnikov z ustreznimi količinami in kakovostjo materialov ter storitev, kar omogoča nemoteno opravljanje dejavnosti zavoda. Za notranje porabnike sta najpomembnejša dejavnika, ki vplivata na nabavne odločitve, kakovost nabavljenih aparatur, materialov in storitev ter pravočasna dobava le-teh v zahtevanih količinah. Pogosto imajo notranji uporabniki odločilno vlogo pri sprejemanju nabavnih odločitev, še posebej to velja v primeru nabav specialne medicinske opreme in medicinskih potrošnih materialov. Kot tretji dejavnik v procesu nabav je vsekakor obvezno upoštevanje zakonodaje o javnem naročanju. OIL kot javni zavod na podlagi 3. člena ZJN-2 izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po navedenem zakonu. To pomeni, da se je dolžan pri naročanju blaga, storitev in gradenj obvezno ravnati v skladu z navedenim zakonom.

5.1.2 Razvoj nabavne funkcije in službe javnih naročil

Do uvedbe obveznega izvajanja nabav preko sistema javnih naročil je bil večji del nabavnih odločitev v rokah notranjih porabnikov. Nabavno funkcijo so izvajale nabavne enote (nabavna služba, lekarna, tehnično-vzdrževalna služba, informatika in knjižnica), kot tudi sami interni porabniki. S sprejetjem Zakona o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 4/97) se je začel postopni prehod od starega načina nabav (neposrednih nabav pri znanih dobaviteljih) k novemu načinu nabav (naročanju blaga, storitev in gradenj s predhodno izvedbo javnih naročil). Izvedba javnih naročil (javna naročila, za katera je obvezna objava) je bila dodeljena nabavni službi, ki je bila kasneje preimenovana v službo javnih naročil. Izvedba javnih naročil male vrednosti, za katere ni bila obvezna objava, in zadnje tri faze nabavnega procesa (faza

naročanja, faza spremljanja izpolnitve naročila in ocena nabavnega procesa) so še vedno ostale v domeni posameznih nabavnih enot. Nabava, ki so jo do tedaj izvajali sami porabniki, ni bila več dovoljena.

Z obvezno izvedbo nabav preko javnih naročil so se pokazale slabosti dotedanje organiziranosti nabavne funkcije zavoda. Do tedaj so nabavno funkcijo izvajale številne organizacijske enote OIL. Poleg nabavne službe, lekarne, informatike, tehnično-vzdrževalne službe in knjižnice (formalne nabavne enote) so nabavo izvajali tudi posamezni laboratoriji za svoje potrebe in občasno tudi druge organizacijske enote (neformalne nabavne enote). Odgovornosti in pooblastila vseh, ki so sodelovali v kateri koli fazi nabave (tako formalnih nabavnih enot kot tudi internih porabnikov), niso bila jasno opredeljena. Formalne nabavne enote so izvajale predvsem operativno nabavo materialov, ki so jih izbrali interni porabniki po posvetu z dobavitelji. Najpomembnejša naloga nabavnih enot je bila zagotovitev izbranih materialov in storitev internim uporabnikom, kakovost in točnost dobav pa sta bila ključna dejavnika. Zaradi močnega vpliva nekaterih vodij internih porabnikov je bila možnost zamenjave oziroma substitucija izbranega izdelka s cenejšim enakovrednim izdelkom skoraj nemogoča. Enako je veljalo pri nabavi opreme. Ker je bila nabavna funkcija zelo razpršena, določitev nabavne strategije in ciljev nabave ni bila mogoča. Prihajalo je do podvajanja istovrstnih nabav pri istih dobaviteljih s strani več organizacijskih enot. Nabavni pogoji pa so bili odvisni od pogajalske pozicije in izkušenj pogajalca na strani organizacijske enote. Dobavitelji so dobave opravljali neposredno k naročnikom (internim porabnikom). Kontrola nabav je bila majhna oziroma je skoraj ni bilo.

V letu 2003 je bila nabavna služba preimenovana v službo javnih naročil (v nadaljevanju SJN), ki je dobila poleg vseh dotedanjih zadolžitev še zadolžitev izvajanja javnih naročil. Služba je imela štiri zaposlene na področju nabave in izvedbe javnih naročil: vodjo enote, nabavnega referenta, administratorko in sodelavko za javna naročila, kateri se je leta 2006 pridružila še ena. Kljub tej zadolžitvi pa je bil velik del nabave tudi v prihodnjih letih izveden brez izvedbe postopkov javnih naročil. Pooblastila SJN nasproti drugim nabavnim enotam so bila majhna. Služba ni imela podpore s strani vodstva zavoda. Pri večini vodij organizacijskih enot je prevladovalo mnenje, da so javna naročila nepotrebna, saj se sami dogovorijo za boljše nabavne pogoje.

Izvedba javnih naročil je glede na obvezno spoštovanje zakona o javnem naročanju zelo zamujala. Plani nabav so bili (in so še vedno) izdelani le za nabavo osnovnih sredstev, večje adaptacije stavb in vzdrževalna dela, in sicer na podlagi potreb ter želj posameznih internih oddelkov, z upoštevanjem predvidenih finančnih sredstev. Plani nabav potrošnih materialov, zdravil in storitev so bili (in so še vedno) izdelani vrednostno, z upoštevanjem indeksa rasti cen po širših skupinah materialov, kar tudi vpliva na daljše roke izvedbe javnih naročil za potrošne materiale. Odločilno je bilo mnenje internih uporabnikov, da z javnimi razpisi tako in tako dobijo materiale, ki so slabše kakovosti kot jih uporabljajo pred izvajanjem nabav na podlagi izvedenih javnih naročil, zato z njihove strani ni bilo podpore za sodelovanje.

Pomanjkanje internih tehničnih standardov oziroma normativov o posameznih materialih je onemogočalo izvedbo javnih naročil. Tehnične specifikacije so pripravljali interni uporabniki, ki so s pripravo le-teh zamujali tudi po več let. Izdelava specifikacij je bila odvisna izključno od njihove dobre volje in zainteresiranosti.

Informacijska podpora SJN naročil je bila slaba. Vse podatke, ki jih je SJN potrebovala za izvedbo javnih naročil (vrste materialov in planiranih nabavnih količin), je bilo treba pridobiti od drugih nabavnih enot oziroma finančno-računovodske službe. SJN je v obdobju od leta 2003 do 2007 izvajala postopke javnih naročil izključno za nabavo opreme, nabavo potrošnih nezdravstvenih materialov in nekaterih storitev (čiščenje, zavarovanje, varovanje, nekatere storitve vzdrževanja medicinske opreme ipd.). V izvedbo javnih naročil pa so se vključile tudi druge formalne nabavne enote, z izgovorom, da izvedba javnih naročil zamuja in da bodo same poskrbele za njihovo izvedbo. Informatika je za izvedbo javnih naročil za nabavo računalniške opreme in vzdrževanja najema najemala zunanje svetovalne družbe, lekarna pa je sama začela z izvedbo javnih naročil male vrednosti (zbiranja treh ponudb), kar je bilo neustrezno in je na to SJN večkrat opozorila. K zamujanju pri izvedbi javnih naročil je prispevalo tudi omejeno število zaposlenih v SJN na področju izvajanja javnih naročil in pomanjkljive delovne izkušnje s tega področja.

Z analiziranjem stanja izvajanja javnih naročil v letih 2005, 2006 in prvi polovici leta 2007 (Lm Veritas, d. o. o., 2007, str. 35) so zunanji revizijski izvedenci prišli do podobnih ugotovitev, in sicer:

- da vsaka nabavna enota posebej izvaja več naročil malih vrednosti, ki bi se jih dalo smiselno združiti in oblikovati v eno naročilo. To pa ni skladno z veljavnimi predpisi in tudi ni ekonomično;
- da izvajanje javnih naročil v vsaki nabavni enoti pomeni, da mora najmanj ena oseba iz posamezne enote poznati predpise o javnem naročanju, kar je v praksi pogosto problem. Praksa kaže, da je izvajanje javnih naročil bistveno boljše pri tistih naročnikih, ki imajo organizirano centralno službo javnih naročil;
- da SJN nima pregleda nad vsemi izvedenimi javnimi naročili po postopkih;
- da vse nabave niso izvedene z javnimi naročili;
- večina elektronskih evidenc potrošnega materiala je narejena na podlagi generičnih imen materiala in ne na podlagi standardnih opisov materiala, kar vpliva na izredno zahtevno pripravo javnih naročil za te materiale;
- zavod nima vzpostavljenega enotnega elektronskega sistema vodenja zalog materialov in naročanja s strani internih porabnikov;
- da z izvajanje nabave v več nabavnih enotah lahko prihaja do podvajanja nabav za iste materiale, kar ni gospodarno.

Revizijski izvedenci so tudi ugotovili, da brez spremembe organizacije naročanja ne bo mogoče zagotoviti, da bi se vsa naročila oddajala skladno z veljavnimi predpisi in so vodstvu

zavoda predlagali, naj pristopi k organizaciji centralne SJN. Navedli so, da bo v primeru izvedene centralizacije procesa naročanja blaga in storitev treba opredeliti tudi pooblastila in odgovornosti tako osebe, ki bo odgovorna za izvajanje javnih naročil (dostop do vseh računovodskih informacij, opredelitev zaposlenih, ki morajo sodelovati v posameznem postopku ipd.) kot tudi drugih zaposlenih, ki bodo udeleženi v procesu naročanja. Predlagali so, da zaradi preglednosti in jasnosti postopek naročanja blaga ter storitev zavod natančno opredeli v internem aktu in tako bo zagotovljena preglednost postopka.

Priporočili so uvedbo centralizacije javnih naročil, ki naj bi prinesla naslednje prednosti:

- združevanje javnih naročil manjših vrednosti v večja naročila, kar bi pomenilo naslednje prednosti: močnejši pogajalski položaj na nabavnem trgu, doseganje boljših nabavnih pogojev, prihranki pri potrebnem obsegu dela s strani nabavnega osebja;
- boljši sistem nadzora nad ekonomičnostjo nabav preko izvedbe javnih naročil;
- standardizacijo in harmonizacijo nabora materialov, ki jih zavod potrebuje;
- optimizacijo števila dobaviteljev;
- izvedbo vseh nabav v skladu z veljavno zakonodajo in predlaganimi internimi akti.

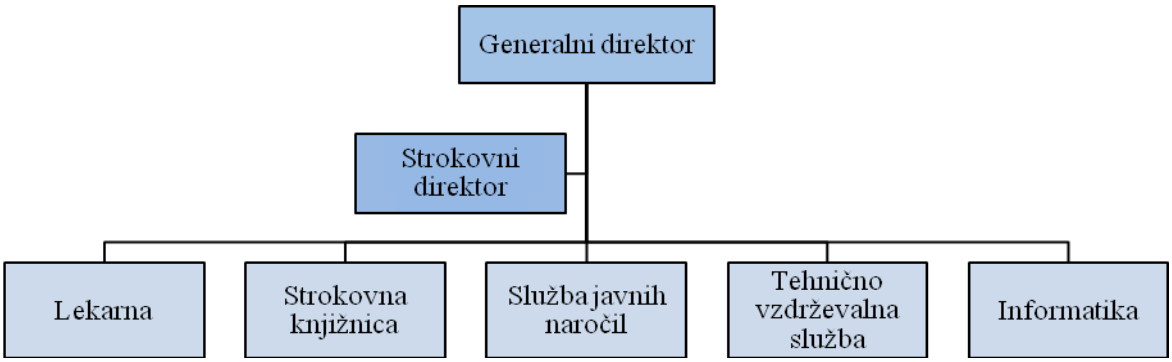
Žal pa zunanji izvedenci niso poudarili, da je za uspešno izvedbo predlaganih sprememb potrebno, da se v projekt vključi celotna organizacija oziroma vse nabavne enote; da ni mogoče pričakovati, da bo do sprememb prišlo samo s strani SJN kot nosilca aktivnosti in da je za to potrebna visoka podpora najvišjega vodstva zavoda ter sodelovanje vseh vodij posameznih organizacijskih enot. Uvedba priporočil zunanjih revizorjev je zato potekala prepočasi in postopoma glede na pripravljenost vodij posameznih formalnih nabavnih enot. Na intenzivnost uvajanja sprememb so in še vedno vplivajo številni dejavniki, tako notranji kot zunanji.

Po uvedbi notranjega nadzora poslovanja zavoda s strani RSRS v letu 2010, ki je obsegal tudi pregled izvajanja nabavnega poslovanja v skladu z veljavno zakonodajo o javnem naročanju, so se aktivnosti na področju javnih naročil povečale. Vodstvo zavoda je začelo spodbujati SJN, predvsem pa ostale nabavne službe in interne porabnike, da so bolj intenzivno sodelovali pri izvedbi javnih naročil ter s tem prispevali k hitrejši in kakovostnejši izvedbi le-teh.

5.1.3 Organizacijska struktura nabavne funkcije

Sedanja struktura nabavne funkcije je kombinacija centraliziranega in decentraliziranega načina organizacije. Nabava je razdeljena po kriteriju predmetov nabave in po funkcijskem merilu, med več služb zavoda.

Slika 8: Organizacija nabavne funkcije zavoda po predmetih nabave



Na Sliki 8 so prikazane organizacijske enote, ki v inštitutu izvajajo nabavno funkcijo: lekarna, strokovna knjižnica, SJN, tehnično-vzdrževalna služba in informatika. Vodje posameznih nabavnih enot so organizacijsko podrejene generalnemu direktorju, vodja lekarne in vodja knjižnice pa strokovnemu direktorju na strokovnem področju ter generalnemu direktorju na finančnem in nabavnem področju. Te organizacijske enote izvajajo nabavno funkcijo kot eno izmed svojih delovnih nalog. Nabava je med njimi razdeljena po predmetih nabave.

Lekarna nabavlja zdravila, medicinske potrošne materiale, laboratorijske materiale in druge materiale za nego bolnika. Sama izvaja tudi centralno pripravo citostatikov ter pripravlja in izdeluje določene zdravilne pripravke za potrebe bolniških oddelkov. V okviru lekarne je organizirano tudi skladišče zdravil in medicinskih potrošnih materialov.

SJN nabavlja osnovna sredstva (medicinske aparature, medicinske pripomočke, pisarniško opremo in drugo opremo), nezdravstvene potrošne materiale (potrošni računalniški in pisarniški material, toaletno konfekcijo, čistila in pralne praške, sredstva za čiščenje, material za popravila), bolniško perilo, delovno obleko in obutev ter naroča nekatere nezdravstvene storitve pri zunanjih izvajalcih. Tudi ta enota ima skladišče potrošnih nezdravstvenih materialov, ki so v splošni uporabi v zavodu. Glavna naloga službe javnih naročil pa je izvedba javnih naročil za celotni javni zavod.

Tehnično-vzdrževalna služba skrbi za redno in izredno vzdrževanje opreme in stavb zavoda. Večino storitev naroča pri zunanjih izvajalcih. Vodi in koordinira izvedbo gradbenih investicij zavoda.

Informatika skrbi za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ter podporo uporabnikom. Poleg svoje osnovne naloge naroča tudi računalniško opremo, programsko opremo ter vzdrževanje računalniške in programske opreme pri zunanjih izvajalcih.

Strokovna knjižnica je osrednja knjižnica za onkologijo in specializirano informacijsko središče za onkologijo, ki poleg svoje glavne naloge sama naroča tudi domače in tuje knjige, revije ter strokovne članke.

Nabavo nekaterega specifičnega blaga in storitev pri zunanjih izvajalcih, na podlagi predhodno sklenjenih pogodb, naročajo pooblaščeni interni porabniki (kot na primer zdravstvene storitve – zdravniki za posamezne paciente, izotope – nuklearna medicina, zdravstvene preglede delavcev – enota za varstvo pri delu in enota za varstvo pred sevanjem, poštne storitve – vložišče ipd.).

Na podlagi funkcijskega merila je nabavna funkcija razdeljena med SJN in med ostale nabavne enote zavoda. Izvedba javnih naročil (javna naročila, za katera je obvezna objava) je dodeljena v SJN. Izvedba javnih naročil, za katere ni obvezna objava, in zadnje tri faze nabavnega procesa (naročanje, izpolnjevanje naročila in ocena nabavnega procesa) izvajajo vse nabavne enote, razdeljeno po predmetih nabave. Ker niso jasno opredeljene in podeljene odgovornosti ter pooblastila vseh, ki sodelujejo pri katerikoli fazi nabave (tako formalnih nabavnih enot kot tudi internih porabnikov), prihaja do težav, ki jih opisujem v nadaljevanju.

5.1.4 Obseg in struktura nabave

Največji del odhodkov iz poslovanja predstavljajo stroški nabavljenih materialov in zdravil. V okviru nabavnih stroškov materiala zavzemajo največji delež stroški medicinskega potrošnega materiala (oziroma zdravstvenega materiala). Struktura nabav potrošnih materialov se iz leta v leto bistveno ne spreminja. Iz Tabele 1 je razvidno, da so največji delež v stroških nabave zavoda v obdobju 2009 – 2011 predstavljali predvsem stroški nabave zdravil in zdravstvenih materialov, ki so znašali približno 43 % vseh odhodkov, in stroški nabave storitev pri zunanjih izvajalcih, ki so v letu 2011 znašali skoraj 15 % vseh odhodkov. Iz tega izhaja, da je zniževanje stroškov nabave smiselno predvsem pri teh dveh nabavnih skupinah, v kolikor bi želeli doseči vidnejše rezultate.

5.1.5 Proces nabave

5.1.5.1 Nabavne strategije

Strateške nabavne odločitve, ki podpirajo poslovno strategijo OIL in vplivajo dolgoročno na poslovanje zavoda, oblikuje generalni direktor OIL skupaj s strokovnim direktorjem in vodji sektorjev ter strokovnimi pomočniki. Te odločitve se nanašajo predvsem na investicije v dražjo medicinsko opremo in večje investicije v zgradbe ter na določanje splošnih smernic za oblikovanje strategij nabave ostalih skupin blaga in storitev.

Taktične nabavne odločitve, ki vključujejo predvsem odločitve glede izbire blaga in storitev ter načina izbire dobaviteljev in izvajalcev, OIL sprejema na medfunkcijski ravni. Ta raven

zahteva največ usklajevanja in sodelovanja treh strani: SJN, ki je zadolžena za izvedbo postopka izbire dobaviteljev oziroma izvajalcev in določitev vseh splošnih nabavnih pogojev; nabavne službe, ki to blago oziroma storitve naroča (vrši izvedbeno raven nabave) in predstavniki internih porabnikov, ki blago oziroma storitve uporabljajo za izvajanje dejavnosti zavoda. Posamezne nabavne službe in interni porabniki pripravijo tehnične specifikacije blaga in storitev, nabavne službe pa določijo nabavne količine po posameznih vrstah blaga. Na podlagi splošnih usmeritev vodstva zavoda SJN in posamezna nabavna služba oblikujeta nabavno strategijo za posamezno skupino blaga oziroma storitev.

Izvedbena raven nabave (operativna nabava) je v pristojnosti vsake nabavne enote oziroma za določene specialne skupine blaga oz. storitev tudi nekateri pooblaščeni porabniki.

Šibke točke pri oblikovanju nabavnih strategij izhajajo predvsem iz same organizacije nabavne funkcije zavoda. Funkcijska delitev dela med SJN in ostalimi nabavnimi enotami je vplivala na nejasno delitev nalog ter odgovornosti. Hkrati pa se je vloga nabavnih enot iz administrativne in logistične naloge razširila še na tehnično (opredelitev tehničnih zahtev predmeta javnega naročila) in komercialno (zahteva po poznavanju obstoječih razmer na specifičnem trgu in poznavanje zakonodaje, ki ureja ta trg). To pa zahteva drugačno miselnost in znanje nabavnega osebja ter boljše medfunkcijsko sodelovanje. Pogostokrat se pojavljajo težave, kako motivirati interne porabnike, da sodelujejo in prevzamejo del odgovornosti pri izbiri dobaviteljev.

5.1.5.2 Nabavna politika in nabavne odločitve

Na oblikovanje nabavne politike vplivajo porabniki nabavljenega blaga in storitev, vplivneži, nabavno osebje ter odločevalci, ki sodelujejo neposredno pri izbiri dobaviteljev. Pri oblikovanju nabavne politike in posameznih nabavnih odločitev javni zavod ni popolnoma samostojen, saj mora upoštevati veljavno zakonodajo, ki ureja poslovanje javnih zavodov, smernice, ki jih oblikujeta Ministrstvo za zdravje RS in ZZZS.

Z nabavno politiko se OIL odloča glede kakovosti materialov, ki jih uporablja; velikosti naročil, dobavnih rokov, pogojev in plačilnih pogojev, pogojev dostave blaga, načina pridobitve blaga (nakup oziroma najem) in drugih pogojev. Kakovost materiala je mogoče določiti na več načinov, vendar je zavod pri tem omejen in mora upoštevati veljavno zakonodajo o javnem naročanju.

Za opredelitev kakovosti materialov in storitev generalni direktor imenuje posebne strokovne komisije, katerih člani so praviloma predstavniki internih porabnikov ter predstavnikov nabavnih enot za posamezno področje. Strokovne komisije pripravijo tehnične specifikacije za posamezne skupine materialov oziroma storitev, za katere kasneje SJN izvede javni razpis. Tehnične specifikacije vključujejo: opis funkcionalnih zahtev, biološke lastnosti, dimenzije in dopustna odstopanja, namen uporabe ipd. S tehničnimi opisi je posredno določena tudi

kakovost blaga oz. izvedba storitve. Ker so bili porabniki materiala navajeni na izdelek določenega proizvajalca, ki so ga uporabljali vrsto let, se je to z izvedbo javnih naročil končalo. S tem pa so se začele pojavljati naslednje težave: težave s pravočasno izvedbo javnih naročil zaradi zamujanja s pripravo tehničnih specifikacij s strani večine porabnikov in nabavnih enot ter kasneje po izvedbi javnih naročil negodovanje porabnikov pri uporabi nabavljenega blaga.

Količino naročila, ki je navedena v javnem naročilu in kasneje dejansko naročeno količino določa nabavna enota, ki je odgovorna za nabavo določenega materiala ali storitve. Nabavna enota pri tem upošteva: planirane letne potrebe internih porabnikov, porabo v preteklem obdobju in ocenjen čas dobave (zanesljivost dobavitelja, stanje na trgu).

Pri odločitvi glede nabavnih virov je OIL omejen z ZJN-2, saj zakon ne dopušča izvajanja kakršne koli krajevne, stvarne ali osebne diskriminacije ponudnikov oziroma diskriminacije, ki bi izvirala iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali druge diskriminacije. Dobavni roki so določeni glede na potrebe porabnikov, pretekle izkušnje nabavne enote in splošne prakse, ki velja na trgu (na primer za zdravila in potrošni zdravstveni material 24 ur od prejema naročila). Splošno velja, da so odločitve o pogojih in načinu plačila neposredno odvisne od finančnega stanja naročnika, prodajne politike dobavitelja in splošnega stanja na trgu.

Plačilne pogoje in način plačila mora javni naročnik določiti v skladu s predpisi, ki urejajo to področje, in sicer: z Zakonom o preprečevanju zamud pri plačilih (Ur. l. RS, št. 18/2911), Zakonom o izvrševanju proračuna RS za tekoče leto (na primer Zakon o izvrševanju proračuna RS za leti 2011 in 2012, Ur. l. RS, št. 96/2010) in Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja (Ur. l. RS, št. 28/2004) .

OIL zasleduje politiko dostave vsega materiala in ostalega blaga v centralna skladišča OIL oziroma na druge lokacije v zavodu za posebne vrste materialov (npr. izotope) ter opreme, kjer zahteva tudi montažo, zagon in testiranje opreme. To posledično vpliva na nižje stroške lastnega prevoznega parka in zaposlitve osebja, ki ga zavod ohranja na minimalni ravni. Pri odločitvi o vrstah nabavnih poti je OIL omejen z ZJN-2, saj zakon ne dopušča izvajanja kakršne koli diskriminacije med ponudniki.

OIL se je v preteklosti v večini primerov odločal za klasičen nakup opreme. Prodajalci se poslužujejo različnih prodajnih načinov, da bi se izognili konkurenci, kateri so izpostavljeni z izvedbo javnih naročil. Eden izmed njih je tudi dajanje medicinske opreme v začasno ali trajno uporabo zdravstvenim ustanovam, uporaba katere zahteva uporabo potrošnega materiala pri dobavitelju opreme kot edinemu viru in druge stroške (na primer vzdrževanja opreme ipd.). Pri takšni vrsti opreme ZJN-2 zahteva, da javni naročnik pri nakupu opreme v javno naročilo (predmet nabave) vključi tudi vse potrošne materiale in vzdrževanje opreme za

obdobje petih let, v kolikor lahko te materiale dobavlja in opremo vzdržuje le en ponudnik. Pred izvedbo javnega naročila za takšno opremo bi bilo smiselno preučiti tako različico nakupa kot tudi najema opreme in se odločiti za tisto, ki bi bila stroškovno cenejša, z upoštevanjem skupnih stroškov uporabe opreme v njeni celotni ekonomski dobi. Zelo težko je oceniti vse stroške, ki nastanejo pri uporabi določene medicinske opreme, v kolikor stroški niso knjiženi po posamezni aparaturi, ki jo zavod uporablja.

Vse navedene nabavne zahteve (tehnične zahteve, nabavna količina, dobavni rok, plačilni pogoji, pogoji dobave in druge zahteve naročnika) v konkretnem primeru vplivajo na učinkovitost izvedbe posameznega javnega naročila in s tem nabave. Pri opredelitvi le-teh sodeluje veliko število udeležencev, zato je zelo pomembno, da vsak opravi svojo nalogo čim bolj kakovostno in v dogovorjenem času, kar pa se v zadnjih letih v večini primerov ni dogajalo. Posledice teh zamud so bile velike zamude pri izvedbi javnih naročil (Računsko sodišče RS, 2011). Nekatere tehnične specifikacije so bile zelo slabo pripravljene, kar je posledično privedlo do težav v izvedbi javnega naročila in kasneje težav pri uporabi dobavljenih izdelkov s strani porabnikov. Menim, da OIL nima jasno izoblikovane nabavne politike in nabavne strategije za posamezne skupine blaga ter storitev, ki jih nabavlja, kar je posledica nejasno določenih pristojnosti in odgovornosti posameznih služb ter udeležencev, ki sodelujejo v procesu nabave.

5.1.5.3 Operativni nabavni proces

Operativni nabavni proces sestoji iz več faz: najave potreb, iskanja ponudb, analize ponudb, izdelave nabavnih kalkulacij in izbora dobaviteljev, naročanja ter dostave materiala oziroma izvedbe storitev, prevzema material in kontrole izvršitve naročila ter obračuna nabave. OIL ima področje nabavnega poslovanja urejeno z naslednjimi interni akti: Krogotok dokumentacije za izvedbo naročila nezdravstvenega materiala in storitev (Onkološki inštitut Ljubljana, 2005a), Navodila za naročanje zdravstvenega materiala in zdravil (Onkološki inštitut Ljubljana, 2008a) in Navodila za izvajanje postopkov javnih naročil (Onkološki inštitut Ljubljana, 2010b). Navodila tudi opredeljujejo, kdo lahko izda zahtevek za nabavo nabavnim enotam za določeno vrsto blaga in storitev, kdo je pooblaščen za odobritev zahtevka ter kako potekajo nabavni postopki.

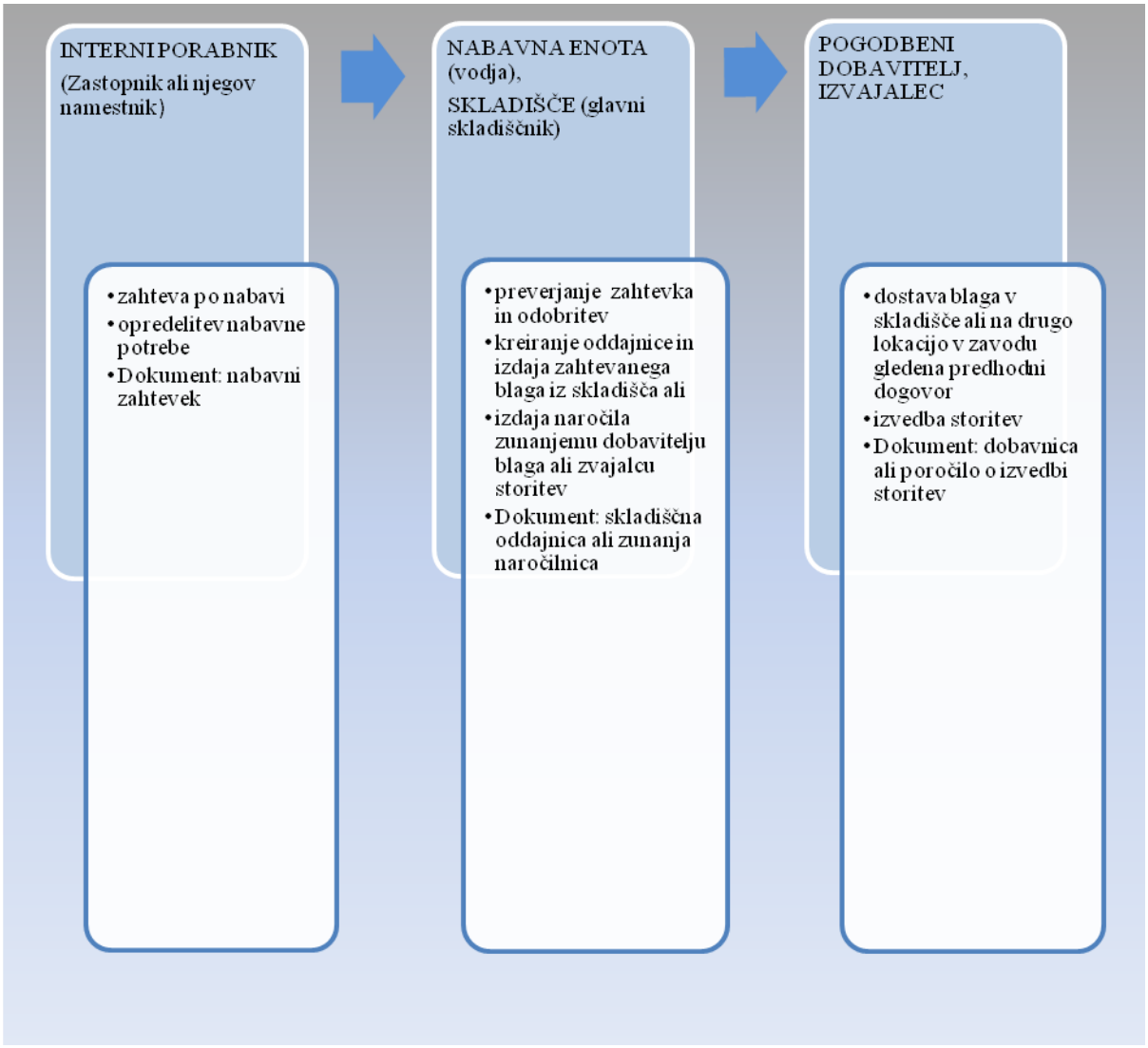
Za to, da bi lahko nabavne enote učinkovito izvajale nabavo materialov in storitev za potrebe svojih notranjih uporabnikov, se morajo najprej seznaniti z njihovimi potrebami. Ugotavljanje potreb predstavlja začetek procesa nabave. Najcelovitejše ugotavljanje potreb poteka ob pripravi letnega plana poslovanja, ki poleg poslovnih smernic razvoja zavoda vsebuje tudi načrt obsega dela, finančni načrt v ožjem smislu, načrt zaposlenosti in plan investicij ter investicijskega vzdrževanja. Preden je plan poslovanja dan v obravnavo in potrditev svetu OIL, ga obravnavajo in usklajujejo različni organi OIL (Širši strokovni kolegij, Kolegij zdravstvene nege in Upravni kolegij). Zaradi pogostega razkoraka med potrebami in željami notranjih porabnikov na eni strani ter omejenimi finančnimi sredstvi zavoda na drugi, je treba

probleme reševati s pomočjo kompromisov in upoštevanjem splošne vizije ter dolgoročnih ciljev zavoda. Usklajen plan poslovanja je predložen v potrditev Svetu OIL.

Planiranje investicij za medicinsko opremo poteka na podlagi zbiranja potreb posameznih organizacijskih enot, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, te pa morajo potrebo tudi pisno obrazložiti. Objektivno presojo upravičenosti posamezne potrebe je zelo težko narediti, saj OIL ne vodi evidenc o deležu izkoriščenosti kapacitet, številu izpadov delovanja in o skupnih stroškov vzdrževanja po posameznih aparaturah.

V OIL poteka izbira dobaviteljev blaga in izvajalcev storitev s predhodno izvedbo javnih naročil. OIL loči dve vrsti nabavnega postopka: izvedbo nabavnega postopka na podlagi pogodbe in izvedbo nabavnega postopka s predhodno izvedbo javnega naročila. Potek nabavnega postopka na podlagi obstoječe veljavne pogodbe je razviden iz Slike 9.

Slika 9: Izvedba nabavnega postopka na podlagi pogodbe



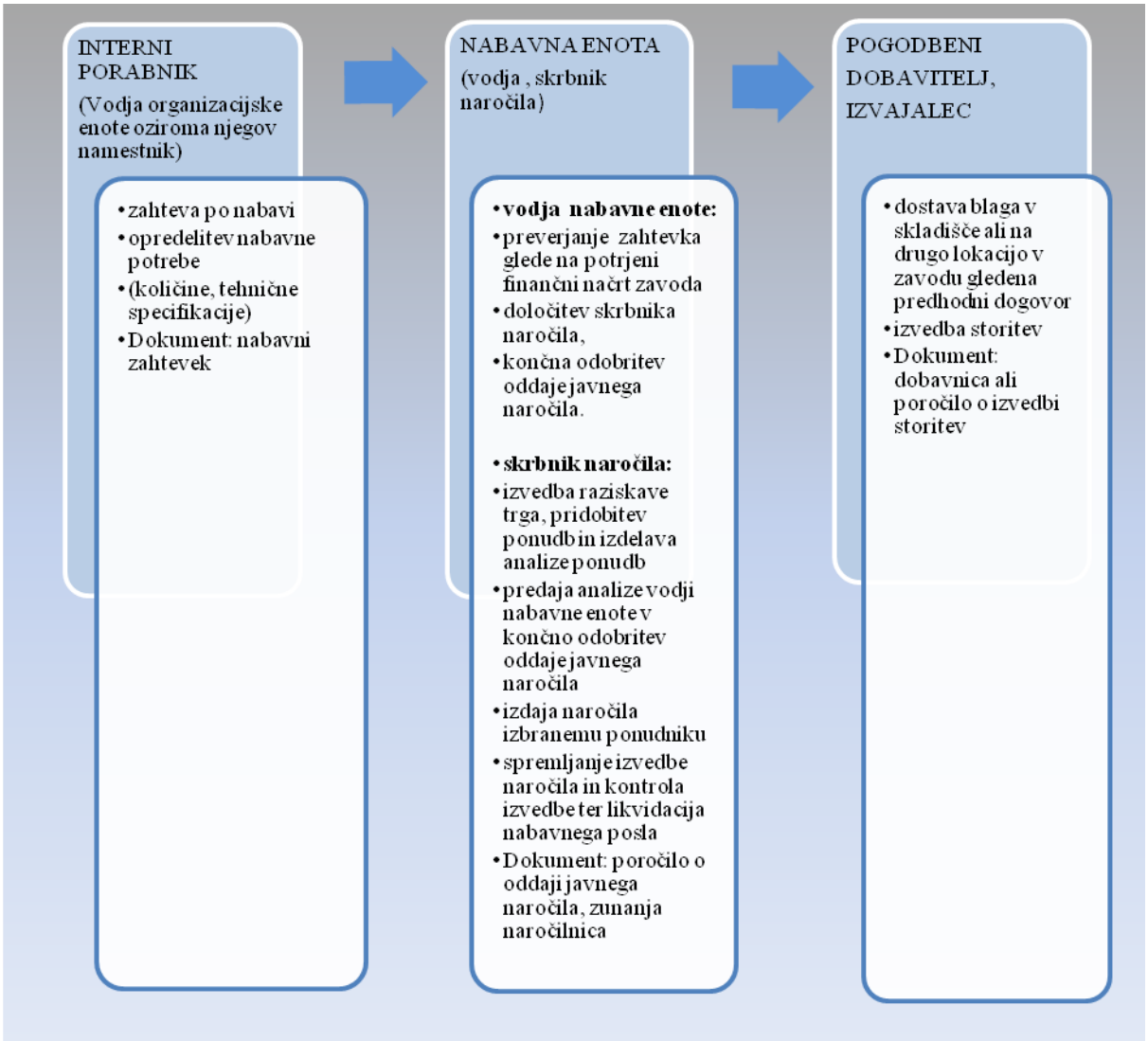
Pri izvedbi nabavnega postopka na podlagi obstoječe veljavne pogodbe gre predvsem za izvedbo sukcesivnih nabav blaga in storitev v obdobju veljavnosti pogodbe. Nabavni postopek se izvaja po določilih pogodbe, ki je bila sklenjena na podlagi predhodno izvedenega javnega naročila in velja za določeno obdobje.

Faza upravljanja pogodb vključuje naročanje po pogodbi in oceno izvajanja pogodbe. Vsaka pogodba ima skrbnika pogodbe, ki je odgovoren za izvedbo pogodbe in prvi preverja izstavljene račune s strani dobavitelja oziroma izvajalca. Izraz upravljanje pogodb uporablja RSRS, vendar bi bil bolj primeren izraz ravnanje s pogodbami (angl. *contract management*). V kolikor je skrbnik pogodbe vodja enote ali službe, ki opravlja zdravstveno dejavnost, se nabavni proces v celoti izvrši v okviru te enote (na primer naročanje zdravstvenih storitev pri drugih zdravstvenih zavodih, naročanje storitev vzdrževanja obsevalnih aparatur in nekatere druge specialne medicinske opreme, naročanje izotopov ipd.). Naročanje po pogodbi in ocena izvajanja pogodbe sta podrobneje opisana v točkah 5.2.4 in 5.2.5.

Pri izvedbi nabavnega postopka na podlagi pogodbe se pojavlja več težav, ki so opisane v nadaljevanju. Dobavitelj na lastno željo in/ali željo skrbnika pogodbe nabave ne izvaja v skladu s pogodbo (dobavlja drugačne izdelke, nižjo kakovost izdelkov, ima daljše roke dobave ipd.). Ker skrbnik pogodbe ne poda reklamacije in o tem ne obvesti službe javnih naročil, ki bi morala v primeru ponavljajočih se kršitev ukrepati nasproti dobavitelju, dobavitelj to s pridom izkorišča. Skrbniki pogodb se pri tem pogosto izgovarjajo, da je bilo treba hitro rešiti nastale težave z dobavo in ni bilo časa za druge aktivnosti. Nabavne enote rade same izvedejo postopek nabave brez predhodne nujno potrebne izvedbe javnega naročila in to tako, da nabavo delijo na manjše dele in izvedejo evidenčni postopek zbiranja treh ponudb ali celo oddajo direktno naročilo enemu ponudniku (Računsko sodišče RS, 2011).

Pri izvedbi nabavnega postopka s predhodno izvedbo javnega naročila se izvedba in trajanje postopka razlikujeta glede na vrsto postopka ter ocenjeno vrednostjo javnega naročila. Na Sliki 10 je prikazan potek evidenčnega postopka, pri katerem ni potrebna objava javnega naročila. Samostojno ga izvajajo vse nabavne enote zavoda. Potek postopka javnega naročila z obvezno objavo podrobneje opisujem v točki 5.2.3.

Slika 10: Evidenčni postopek izvedbe javnega naročila



5.2 Organizacija javnih naročil v OIL

Umestitev javnih naročil v organizacijo in interne akte javnega naročnika je odvisna predvsem od njegove velikosti, zgodovine in dejstva, ali gre za neposrednega ali posrednega proračunskega uporabnika (Javornik, 2005, str. 133–136). Pri velikih javnih naročnikih je organizacija javnih naročil zahtevnejša in obsežnejša kot pa pri manjših javnih naročnikih, kjer so stvari praviloma enostavnejše. Pri manjših naročnikih je obseg nabav po vrednosti in strukturi praviloma manj obsežen, kar pomeni, da večino javnih naročil izvedejo kot evidenčne postopke ali kot javna naročila male vrednosti, ki so strokovno in organizacijsko manj zahtevni.

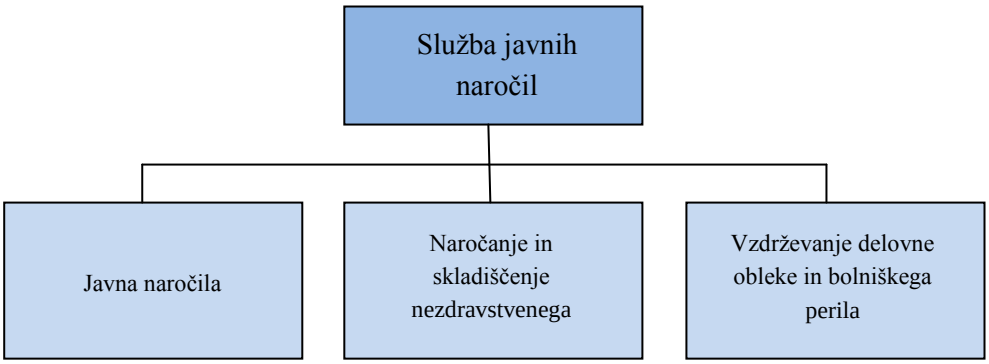
Manjši naročniki imajo drugačne težave, ki se kažejo predvsem v pomanjkanju kadrov za posamezno področje. Pogosto se dogaja, da ena in ista oseba pokriva več delovnih področij,

zaradi česar se težje poglobi v izvedbo javnih naročil. Vsi našteti problemi se pojavljajo tudi pri preučevanem javnem zavodu in so podrobneje opisani v nadaljevanju.

5.2.1 Organizacijska struktura SJN

SJN v OIL ne pokriva le področja javnih naročil, ampak tudi nabavo in skladiščenje potrošnega nezdravstvenega materiala ter vzdrževanje delovne obleke in bolniškega perila. Na Sliki 11 je prikazana organizacijska shema službe javnih naročil.

Slika 11: Organizacija SJN



V SJN je šestindvajset zaposlenih. Število zaposlenih po področjih dela je naslednje:

- na področju javnih naročil dela pet zaposlenih (strokovni sodelavci);
- na področju naročanja in skladiščenja nezdravstvenega potrošnega materiala so štirje zaposleni (nabavni referent, dva skladiščnika in voznik);
- na področju vzdrževanja in izdaje delovne obleke in bolniškega perila je petnajst zaposlenih (vodja, dvanajst pralcev – likalcev, šivilja in skladiščnik);
- na področju vodenja in administracije delata dva (vodja in administrator).

Zaposleni na področju javnih naročil, poleg izvajanja postopkov javnih naročil, opravljajo še naslednje delovne naloge:

- pripravo tehničnih specifikacij za potrošne nezdravstvene materiale in nekatere storitve, za nabavo katerih je zadolžena služba javnih naročil;
- izvajanje operativne nabave nekaterih vrst blaga in storitev po pogodbah, katerih skrbnik je služba javnih naročil ter je ni bilo mogoče dodeliti v izvedbo drugim organizacijskim enotam (kontrola);
- izvajanje druge faze javnega naročila pri okvirnih sporazumih (posamezna povpraševanja);
- druge naloge s področja javnih naročil in nabave.

Zaposleni na področju javnih naročil niso strogo specializirani za izvedbo javnih naročil po posameznih področjih nabav OIL (na primer oprema, gradbena dela, potrošni materiali ipd.), kar je zaradi velike fluktuacije kadra, pogostih hitrih sprememb plana izvedbe javnih naročil in različnega števila, zahtevnosti ter trajanja postopkov po posameznih predmetih nabave v določenem obdobju. Vendar pa se v službi zasleduje cilj, da naj bi ena oseba skrbela tako za izvedbo javnega naročila kot tudi za spremljanje in nudenje pomoči nabavni enoti pri reševanju morebitnih težav v času veljavnosti sklenjene pogodbe. Če je le mogoče, naj bi ta oseba skrbela tudi za izvedbo javnega naročila za istovrstne materiale oziroma storitve v naslednjem obdobju, saj najbolje pozna težave, ki so se pojavljale pri javnem naročilu v preteklem obdobju in v času izvajanja pogodbe. Prednosti takšne delne specializacije so naslednje: hitro nadomeščanje manjkajočih kadrov in hitrejša izvedba planiranih javnih naročil. Slabost pa je predvsem v premajhnem posvečanju pozornosti vsebini predmeta javnega naročila v predrazpisni fazi (raziskava in poznavanje razmer na trgu).

5.2.2 Organizacija in informacijska podpora SJN

Pri organizaciji SJN je treba upoštevati tako zakonsko regulativo, ki ureja procese javnega naročanja, kot tudi specifičnost SJN, katere osnovna naloga je pravočasno zagotoviti blago in storitev internemu porabniku (Uršič, 2007, str. 75–77). Izvajanje javnih naročil je vse bolj povezano z učinkovitim informacijskim sistemom, ki omogoča dovolj hiter pretok informacij skozi celoten proces javnega naročanja in povečuje transparentnost samega postopka. Temu se prilagaja tudi organizacijska struktura SJN. Naslednja faza razvoja je povezljivost informacijskega sistema SJN z notranjimi informacijskimi sistemi, ki pokrivajo nabavno poslovanje.

S pridobitvijo informacijskega sistema za javna naročila v letu 2010 je bil narejen velik korak k boljši učinkovitosti izvedbe javnih naročil, kar se kaže v večji standardizaciji postopkov in hitrejši izvedbi le-teh ter v manjšem številu napak. Vendar pa informacijski sistem podpira le kreiranje in arhiviranje dokumentov naročnika po posameznih javnih naročilih, ne podpira pa tudi računalniške obdelave ponudb v fazi primerjave in ocenjevanja ponudb. Zato je pri obsežnejših javnih naročilih ta faza daljša kot bi lahko bila ob boljši informacijski podpori. V naslednji razvojni fazi bo treba sistem razširiti še na možnost oddaje in sprejema ponudb v elektronski obliki ter računalniške obdelave ponudb (razvrščanje ponudb po merilih), kar bo omogočilo še hitrejšo izvedbo javnih naročil, boljšo in hitrejšo kontrolo ponudb, izdelavo analize uspešnosti uporabljene nabavne politike po posameznih skupinah materiala in storitev, možnost večjega poudarka na pripravi analiz uspešnosti realizacije pogodb ter boljši pripravi tehnično-ekonomske vsebine javnega naročila. Omogočen mora biti tudi enostaven prenos podatkov v baze nabavnih enot, ki izvajajo operativno nabavo.

5.2.3 Organizacija in izvedba postopkov javnih naročil

Proces javnega naročanja posega na vsa področja delovanja vsakega javnega zavoda (Hajnrih, 2005, str. 145). Zato je učinkovito medfukcijsko sodelovanje v vseh fazah nabavnega procesa in izvedbe javnega naročila bistvenega pomena za uspešnost izvedbe javnega naročila ter nabave.

Pri sestavljanju tehničnih specifikacij in izbiri dobaviteljev sodelujejo različni strokovnjaki (tehnični, nabavni, finančni in pravni), kot člani predhodno imenovanih strokovnih komisij. Strokovna komisija je praviloma imenovana s sklepom o začetku postopka oddaje javnega naročila. Hkrati pa je imenovan tudi skrbnik javnega naročila.

OIL izvaja nabave blaga, storitev in gradenj na podlagi internih aktov. Pri tem mora upoštevati predpise, ki urejajo javno naročanje, in zagotoviti spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja, gospodarno ter učinkovito porabljanje proračunskih sredstev in skrbnost pri izvrševanju pogodb. Navodila za izvajanje postopkov javnih naročil organizacijsko opredeljujejo tri vrste postopkov javnih naročil: evidenčni postopek, postopek oddaje naročila male vrednosti in postopek oddaje drugih javnih naročil (v nadaljevanju velikih javnih naročil).

5.2.3.1 Izvedba predrazpisne faze javnega naročila

Po opredelitvi potreb in umestitvi le-teh v plan poslovanja, ki ga potrdi Svet zavoda, sledi predrazpisna faza. Upravičen predlagatelj (generalni direktor, strokovni direktor, vodje sektorjev, vodje ostalih organizacijskih enot, določeni z vsakokratnim veljavnim pravilnikom, ki ureja organizacijo zavoda) poda SJN predlog za izvedbo javnega naročila. Vodja SJN preveri, ali obstajajo pogoji za začetek postopka javnega naročila (nabavna potreba zajeta v finančnem načrtu zavoda oziroma v primeru nujnosti potrjena s strani generalnega direktorja; opredeljene in priložene tehnične specifikacije in ocenjena vrednost nabave ter drugi pogoji). V primeru obstoja vseh pogojev za začetek postopka oddaje javnega naročila vodja SJN predlaga generalnemu direktorju sprejetje sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila z imenovanjem enega izmed strokovnih sodelavcev za področje javnih naročil za skrbnika javnega naročila (v nadaljevanju skrbnik JN). Z istim sklepom generalni direktor imenuje tudi strokovno komisijo za javno naročilo.

Skrbnik JN je zadolžen za pravilno in smotrno operativno izvedbo javnega naročila v skladu z veljavno zakonodajo. Skrbnik JN je vedno eden izmed strokovnih sodelavcev v SJN. Njegove naloge so odvisne od vrste postopka javnega naročila in obsegajo pri velikih javnih naročilih predvsem pripravo celotne razpisne dokumentacije javnega naročila na podlagi tehničnih specifikacij, ki jih pripravi upravičen predlagatelj ali strokovna komisija; pripravo in izvedbo vseh potrebnih objav v zvezi z javnim naročilom, posredovanje sprememb, dopolnitev in pojasnil razpisne dokumentacije, pregled splošnega dela ponudb in ostalih elementov ponudb,

ki se ne nanašajo na tehnične in druge specifikacije predmeta javnega naročila; pripravo predloga odločitve o oddaji javnega naročila na podlagi poročila o pregledu in oceni ponudb s strani strokovne komisije; pripravo pogodbe z izbranim ponudnikom in druge naloge, ki jih določa zakon o javnem naročanju in zakon, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja. Skrbnik JN mora dobro poznati sistem javnega naročanja, poznati mora osnove nabavnega poslovanja, biti mora dober projektni vodja in koordinator med različnimi udeleženci pri javnem naročilu.

Pri večini javnih naročil velike vrednosti sodeluje tudi strokovna komisija, ki je praviloma sestavljena iz predsednika in vsaj dveh članov, ki zastopajo notranje porabnike ter nabavno enoto, ki naroča blago ali storitve ter iz drugih strokovnih področij, kadar je to potrebno glede na zahtevnost javnega naročila. Komisija je zadolžena za pripravo tehničnih specifikacij predmeta javnega naročila, oblikovanje odgovorov na morebitna vprašanja potencialnih ponudnikov ter pojasnil in dopolnitev razpisne dokumentacije, ki se nanašajo na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila. Komisija pregleda in oceni tisti del ponudb, ki se nanašajo na tehnične in druge specifikacije predmeta javnega naročila ter pripravi poročilo o pregledu in oceni ponudb s predlogom odločitve o oddaji javnega naročila. Komisija sodeluje pri pripravi morebitnih dodatnih obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila in pri prejemu morebitnega zahtevka za revizijo v celotnem revizijskem postopku. Sodelovanje v strokovni komisiji pomeni soodločanje in vplivanje na končno izbiro ustreznih materialov ter izvajalcev storitev.

SJN ima težave pri pridobivanju članov v strokovne komisije predvsem s strani notranjih porabnikov. Notranji porabniki niso navdušeni za sodelovanje, saj imajo pomisleke, ker so kot osebe, odgovorne za javna naročila (to so vse osebe, ki so imenovane v strokovne komisije za oddajo naročila in osebe, ki odločajo, potrjujejo in predlagajo vsebino razpisne dokumentacije, ocenjujejo ponudbe oziroma naročniku predlagajo izbor ponudnika v postopku javnega naročanja), dolžne v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS št. 45/2010, 26/2011, 30/2011 Sk. l. US: U-I-36/11-8) Komisiji RS za preprečevanje korupcije prijaviti svoje premoženjsko stanje in ravnati v skladu s tem zakonom. Delo v strokovni komisiji pomeni tudi dodatno zadolžitev in določeno odgovornost pri končnem rezultatu javnega naročila – izbiri ustreznih materialov in dobaviteljev nasproti ostalim notranjim porabnikom.

5.2.3.2 Izvedba javnega naročila

Izvedba javnega naročila se začne s sprejemom sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju skrbnika javnega naročila ter strokovne komisije. Izvedba postopka se nekoliko razlikuje glede na vrsto postopka javnega naročila, vendar to bistveno ne vpliva na organizacijo dela.

Skrbnik JN pripravi po dogovoru z vodjo SJN in strokovno komisijo razpisno dokumentacijo, ki obsega povabilo k oddaji ponudbe in navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe, ki vključujejo: tehnične specifikacije naročila, ki jih je pripravila strokovna komisija, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika, osnutek pogodbe ter zahtevo za morebitna finančna zavarovanja. Skrbnik JN pripravi tudi obvestilo o javnem naročilu in ga objavi na spletnih straneh OIL ter na portalu javnih naročil, vse v skladu z ZJN-2. Skrbnik JN ima težave s pripravo kakovostne razpisne dokumentacije, v kolikor so tehnične specifikacije slabo oziroma pomanjkljivo pripravljene. Prav tako se pojavljajo težave s pravočasno izvedbo javnega naročila, če strokovna komisija zamuja s pripravo tehničnih specifikacij. Sledi faza posredovanja pojasnil na morebitna vprašanja potencialnih ponudnikov, morebitnih popravkov, sprememb in dopolnitev razpisne dokumentacije. Komunikacija med OIL in potencialnimi ponudniki poteka preko SJN (praviloma preko skrbnika JN), na način, ki ga določa ZJN-2.

Zainteresirani ponudniki predložijo ponudbe do skrajnega roka, določenega za prejem ponudb (določen v javni objavi naročila in v razpisni dokumentaciji), v SJN. Odpiranje ponudb je javno. Skrbnik JN vodi zapisnik o odpiranju ponudb in ga najkasneje v treh delovnih dneh posreduje vsem ponudnikom. Skrbnik JN oziroma komisija preverijo formalno popolnost ponudb. V primeru formalne nepopolnosti skrbnik javnega naročila pozove ponudnika, da ponudbo dopolni, popravi oziroma pojasni v skladu z možnostmi, ki jih dopušča ZJN-2. Skrbnik JN oziroma strokovna komisija oceni ponudbe na podlagi meril za izbiro najugodnejše ponudbe, ki so navedena in objavljena v razpisni dokumentaciji javnega naročila, izdela poročilo o poteku postopka javnega naročila ter predlaga izbiro najugodnejšega ponudnika. Odločitev o oddaji javnega naročila pripravi skrbnik JN na podlagi poročila o poteku javnega naročila. Odločitev podpiše generalni direktor. Skrbnik javnega naročila objavi odločitev o oddaji javnega naročila na enak način kot je objavil obvestilo o javnem naročilu.

Odločitvi o oddaji javnega naročila sledi obdobje mirovanja, ko javni naročnik čaka na pravnomočnost odločitve. Če s strani ponudnikov ne prejme pisnega opozorila na odločitev o oddaji javnega naročila, zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila oziroma revizijski zahtevek na odločitev o oddaji javnega naročila v zakonsko določenem roku, postane odločitev dokončna in pravnomočna. Naročnik lahko po poteku obdobja mirovanja sklene z izbranim ponudnikom (ponudniki) pogodbo in objavi obvestilo o oddaji javnega naročila. V nasprotnem primeru mora ravnati v skladu z določili ZJN-2 oziroma ZPVPJN.

Glede na lastne izkušnje menim, da je uspešna izvedba javnega naročila v smislu učinkovite nabave možna le v primeru dobrega predhodnega poznavanja trga oz. dobrih informacij o razmerah na trgu, kar pa v praksi pogosto ni tako. Težave se pojavljajo predvsem pri izvedbi postopkov javnih naročil na področju investicij v visoko tehnološko opremo ter specialne potrošne materiale, kjer na trgu ni velikega števila ponudnikov in je konkurenca omejena.

Tehnične zahteve predmeta javnega naročila v večji meri sestavljajo vodje enote in njihovi sodelavci, ki bodo opremo uporabljali, kar je pravilno. Od vsakega posameznika je odvisno, koliko truda bo vložil v pripravo tehničnih zahtev, ali bo predhodno preveril ponudbo pri različnih ponudnikih opreme, ali bo kritično ugotavljal, katere tehnične opcije potrebuje in katere niso potrebne za njegovo delo ter jih bo zelo poredko uporabljal, če jih sploh bo, vendar bistveno zvišajo ceno nabavljene opreme. Sestavljavci tehničnih specifikacij postavljajo na prvo mesto tehnične lastnosti opreme oziroma materialov, zanemarjajo pa parameter cene. V to fazo se SJN ne vključuje, vendar pripravljavcem tehničnih zahtev svetuje po pravni in ekonomski plati, v kolikor jo ti za to zaprosijo. V kolikor sestavljavci tehničnih zahtev SJN ne seznanijo o razmerah na trgu oziroma možnem vplivu tehničnih zahtev na potencialno konkurenco na javni razpis, lahko to privede do neskladja med tehničnimi zahtevami in ostalimi nabavnimi zahtevami, ki jih pripravlja služba javnih naročil. Posledica so neustrezne pridobljene ponudbe na javnem razpisu.

Pri izvedbi javnih naročil je zato nujno potrebno dobro sodelovanje vseh internih udeležencev za skupni cilj. Ugotavljam tudi, da sta kakovost in pravočasna izvedba javnega naročila odvisni predvsem od dobre motivacije ter dobrega timskega sodelovanja med skrbnikom javnega naročila in predsednikom strokovne komisije ter ostalimi člani strokovne komisije.

5.2.3.3 Zaključek javnega naročila

Uspešno izvedeno javno naročilo se zaključi s sklenitvijo pogodbe. Neuspešno izvedeno javno naročilo (naročnik ni prejel nobene popolne ponudbe in je sprejel odločitev o neoddaji javnega naročila, ali naročnik je prejel revizijski zahtevek na odločitev o oddaji javnega naročila in DKOM je revizijskemu zahtevku ugodila ter naročnik je moral razveljaviti svojo odločitev) praviloma pomeni ponovitev izvedbe javnega naročila.

Po podpisu pogodbe se začne faza ravnanja s pogodbami, ki vključuje naročanje po pogodbi in oceno izvajanja pogodbe.

5.2.4 Izvedba sklenjenih pogodb in ocena izvajanja pogodbe

Interna navodila za izvajanje postopkov javnih naročil zahtevajo, da ima vsaka sklenjena pogodba skrbnika pogodbe. Skrbniki pogodb so navedeni v pogodbah in so določeni skladno s pravilnikom, ki ureja organizacijo zavoda. Skrbniki pogodb so vodje sektorjev, enot ali služb. Če za določeno pogodbo skrbnika ni mogoče določiti, je skrbnik pogodbe vodja SJN. Skrbnik pogodbe spremlja in nadzoruje izvajanje pogodbe ves čas njenega trajanja, kontrolira količino in kakovost dobavljenega blaga, opravljene storitve ali gradnje, kontrolira roke izvedbe pogodbenih obveznosti in listine, ki so podlaga za izplačilo. V primeru ugotovitve odstopanj od pogodbe mora podati pisno reklamacijo oziroma pisno opozorilo dobavitelju oz. izvajalcu. Če dobavitelj oziroma izvajalec kljub pisnemu opozorilu (reklamaciji) ugotovljenih nepravilnosti ne odpravi in se te ponavljajo, mora o tem pisno obvestiti SJN in predlagati

ukrepanje (reklamacije, unovčenje bančne garancije, odpoved pogodbe, zavrnitev računa ipd.). Pravočasno (tj. vsaj štiri mesece pred iztekom veljavnosti pogodbe) mora sporočiti službi javnih naročil, da je treba začeti nov postopek javnega naročila in predlagati morebitne izboljšave na podlagi pridobljenih izkušenj v času izvajanja pogodbe.

Na podlagi preteklih izkušenj ugotavljam, da večina skrbnikov pogodb poleg svojega rednega strokovnega dela pripravlja tudi tehnične specifikacije predmeta javnega naročila, preverja ter ocenjuje prejete ponudbe in opravlja naloge skrbnika pogodbe. Menim, da je v tem primeru tveganje konflikta interesov visoko, saj ena oseba postavlja strokovno-tehnične pogoje, na podlagi katerih se opravi izbor najugodnejšega ponudnika (nevarnost določanja diskriminatornih pogojev z namenom dajati prednost določenemu ponudniku), oceni ponudbe na podlagi prej postavljenih pogojev (neenako stroga uporaba vnaprej določenih meril) in je kot skrbnik pogodbe odgovorna za njeno izvedbo (možna opustitev določenih zahtev, navedenih v pogodbi). V praksi SJN obvešča skrbnike pogodb, da bodo pogodbe potekle in ne obratno. Glede na izkušnje je to obveščanje potrebno pri obsežnejših in bolj zahtevnih javnih naročilih vsaj šest do dvanajst mesecev pred potekom pogodb.

5.2.5 Kontrola in vrednotenje uspešnosti nabave ter izvedbe javnih naročil

OIL izvaja predvsem naslednje kontrole nabavnega poslovanja: spremljanje in ocenjevanje rasti cen strateških potrošnih materialov ter storitev (opravljata plansko-analitska služba in SJN), spremljanje kakovosti nabavljenega materiala in storitev (nabavne enote in njihova skladišča ter interni porabniki), spremljanje realizacije nabavnih zahtevkov in zanesljivost dostave (nabavne enote in njihova skladišča) ipd.

Menim, da bi OIL moral izvajati tudi revizijo nabave v obliki poglobljenih analiz, kot na primer povezavo nabave in porabe posameznih strateških materialov, analizo gibanja nabavnih cen v povezavi s spreminjanjem drugih nabavnih pogojev in podobno. Namen revizije bi bil predvsem izboljšanje obstoječega stanja in pravočasno ukrepanje za preprečitev poslabšanja stanja ter ukrepanje v primerih večjih težav, ki bi lahko ogrozile celotno poslovanje zavoda.

Obstajajo dejavniki, ki omejujejo stvarno in natančno ocenjevanje uspešnosti nabavnega poslovanja. OIL nima enotnega informacijskega sistema, ki bi omogočal celovit pregled nabavnega poslovanja. Organizacijske enote uporabljajo več informacijskih programov (za materialno poslovanje lekarne, za materialno poslovanje skladišča nezdravstvenega materiala in program vodenja glavne ter drugih poslovnih knjig), ki medsebojno niso povezani in ne omogočajo deljenja skupnih podatkov, dostopa do njih več službam, kar bi posledično omogočalo hitro ter enostavno kontrolo in analizo nabavnega poslovanja. Potrebno bi bilo pospešiti vzpostavitev enotnega informacijskega sistema, ki bi bil bolj prijazen do uporabnikov in bi omogočal hitrejši dostop do potrebnih podatkov za lažjo izvedbo javnih naročil ter sprotno kontrolo nabavnega poslovanja.

Nabavno funkcijo izvaja več nabavnih enot, posamezne nabavne enote izvajajo le del nabavnih nalog (na primer operativno nabavo). Nobena enota pa ne izvaja celovite koordinacije nabavnega poslovanja in kontrole uspešnosti nabavnega poslovanja, zato bi bilo potrebno za te naloge zadolžiti eno izmed nabavnih služb.

OIL nabavlja veliko število raznovrstnih potrošnih materialov. Potrebno bi bilo ugotoviti, ali je to res potrebno in ali se lahko s standardizacijo nekaterih materialov doseže boljše nabavne pogoje zaradi večjih količin manjšega števila materialov.

Cilji nabavnega poslovanja niso jasno določeni oziroma najpomembnejši cilj je pravočasna nabava zahtevanega materiala, opreme ali storitve. OIL nima razvitega sodobnega sistema kazalnikov za merjenje uspešnosti nabave in javnega naročanja, kar bi omogočalo sprotno kontrolo nabavnega poslovanja ter pravočasna opozorila v primeru nastalih težav (kot na primer odstotek nabav pokritih z javnimi naročili, odstotek nabav pokritih z veljavnimi pogodbami, spremljanje gibanja cen za ključne materiale in storitve, spremljanje gibanja količine porabe glede na spremembo dobavitelja oziroma proizvajalca istovrstnega materiala ipd.).

Nabavno poslovanje bi moral OIL sprotno kontrolirati, da bi preprečil napake, škodo in pomanjkljivosti, ki bi lahko nastale pri poslovanju, le tako bi lahko zagotovil učinkovito porabo javnih sredstev.

6 PREDNOSTI IN SLABOSTI SEDANJE ORGANIZACIJE JAVNIH NAROČIL V OKVIRU NABAVNE FUNKCIJE OIL TER PREDLOGI IZBOLJŠAV

Na podlagi analize organizacije javnih naročil v okviru nabavne funkcije javnega zavoda menim, da je treba javna naročila obravnavati kot del nabavne funkcije in ne kot samostojno celoto. Zato to upoštevam tudi v šestem poglavju magistrskega dela.

6.1 Prednosti in slabosti organizacijske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav

Nabavno funkcijo OIL opravlja več nabavnih enot (lekarna, SJN, informatika, tehnično-vzdrževalna služba in knjižnica). Razdelitev delovnih področij se je izoblikovala že v preteklosti po kriteriju predmetov nabave in v zadnjih nekaj letih (od uveljavitve zakonodaje o javnem naročanju) tudi po funkcijskem merilu. Razdelitev po funkcijskem merilu je posegla v utečene nabavne postopke posameznih nabavnih enot in v dotedanje pravice internih porabnikov, ki so tudi sami vršili nabave oziroma imeli odločilne vloge pri sprejemanju nabavnih odločitev. Ker je razdelitev delovnih področij in delovnih nalog med nabavnimi enotami ostala na ravni, da je čim manj posegala v obstoječo organizacijo, hkrati pa je bilo

treba upoštevati tudi zakonodajo o javnem naročanju, je to vplivalo na nejasno porazdelitev odgovornosti in pooblastil med posameznimi nabavnimi enotami. Organizacijske enote med seboj niso usklajene in večkrat ne delujejo v smeri doseganja skupnega cilja, kar se kaže v prelaganju odgovornosti iz ene enote na drugo, zamujanju pri izvedbi javnih naročil, slabši učinkovitosti nabavnih postopkov ter končno v nezadovoljstvu vseh sodelujočih.

Na podlagi preučitve organizacije nabavne funkcije v drugih večjih javnih zdravstvenih zavodih (Univerzitetni klinični center Ljubljana, Univerzitetni klinični center Maribor), ki imajo nabavno funkcijo centralno organizirano v eni enoti po predmetih nabave, menim, da bi centralizacija nabavne funkcije prinesla OIL naslednje prednosti: poenotenje vseh nabavnih postopkov, jasno razdelitev pooblastil in odgovornosti, boljšo koordinacijo nabavnega poslovanja med posameznimi fazami nabave, enoten odnos do dobaviteljev in internih porabnikov, večjo specializacijo nabavnih kadrov po posameznih predmetih nabave, enotno kontrolo nabavnega poslovanja, nabavni procesi se ne bi prekinjali na funkcijskih mejah in dnevno sodelovanje med taktično ravnjo nabave (oblikovanje nabavnih zahtev in izbira dobaviteljev z javnimi naročili ter sklenitev pogodb) ter izvedbeno (operativno) ravnjo nabave (naročanje potrebnega materiala in storitev na podlagi sklenjenih pogodb, potreb OIL ter nadziranje dobaviteljev glede kakovosti in drugih zahtev dobave).

Pričakovane slabosti centralizacije nabavne službe so naslednje: težja prilagodljivost specifičnim potrebam posameznih internih enot, ki imajo v OIL zelo različne potrebe, problem reševanja nujnih naročil, ki jih je v zdravstvenih organizacijah praviloma več kot v drugih organizacijah, in predvsem v velikem odporu proti takšni organiziranosti znotraj OIL. Hkrati pa bi centralizacija pomenila za centralno nabavno enoto nesorazmerno večjo odgovornost glede na dejanske možnosti delovanja nasproti ostalim službam OIL.

Zaradi navedenih morebitnih slabosti obeh oblik organiziranosti bi bilo smiselno razmisliti o organiziranosti nabave zavoda kot medfunkcijske timske organiziranosti, ki bi ohranila prednosti decentralizirane organiziranosti in hkrati dodala prednosti centralizirane organiziranosti nabave. V preteklosti so se pri nekaterih javnih naročilih izkazali za zelo uspešne medfunkcijsko organizirani timi (t. i. strokovne komisije), ki so bili zadolženi za izvedbo javnega naročila. Njihove zadolžitve so opisane v točki 5.2.3.1. Razlogi so bili predvsem naslednji: združeno znanje z različnih področij (tehničnega, nabavnega, pravnega in finančnega), primerno razdeljene naloge med posameznimi člani tima, ustrezna komunikacija, visoka motivacija posameznih članov za doseganje skupnega cilja in primeren način vodenja tima. Zato bi bilo smiselno to prednost uporabiti kot način organiziranosti celotne nabavne funkcije OIL.

Čeprav bi bila nabava na zunaj še vedno organizirana kot do sedaj (v več nabavnih enotah, centralizirano po posameznih nabavnih področjih), bi pomembne nabavne odločitve na strateški ravni sprejemal generalni direktor, skupaj z vodji nabavnih enot in vodjo SJN. Odločitve na taktični ravni pa bi sprejemali timi, ki bi bili sestavljeni iz stalnih članov

nabavnih enot in službe javnih naročil ter internih porabnikov. Njihove naloge bi se iz dosedanjih nalog strokovne komisije za izvedbo javnih naročil razširile še na skupno delovanje in sodelovanje tudi v fazi izvajanja pogodb. Timi bi dobili več pooblastil in odgovornosti. Tako bi zagotovili dnevno sodelovanje med taktično ravnjo nabave (oblikovanje nabavnih zahtev in izbira dobaviteljev z javnimi naročili ter sklenitev pogodb) in izvedbeno ravnjo nabave (naročanje potrebnega materiala in storitev na podlagi sklenjenih pogodb, nadziranje dobaviteljev glede kakovosti in drugih zahtev dobave, reševanje reklamacij ter tekoče spremljanje izvajanja pogodb).

Time bi usmerjal vodja SJN, v sodelovanju z vodji nabavnih enot, v skladu s cilji in usmeritvami, ki bi bile določene na strateški ravni nabave. Timi bi bili organizirani po glavnih skupinah predmetov nabave zavoda, kot na primer: nabava zdravil, nabava potrošnih zdravstvenih materialov, nabava nezdravstvenih materialov, nabava medicinske opreme, nabava nemedicinske opreme, nabava gradbenih storitev in nabava zunanjih storitev. Strateški in taktični del nabave bi bil centraliziran, operativni del nabave pa bi bil še vedno decentraliziran in v pristojnosti posameznih nabavnih enot. Člani timov bi morali biti enakopravni in si medsebojno pomagati. Zaradi tega bi bila po eni strani razdelitev nalog med posamezne člane tima okvirna, po drugi strani pa bi bila opredelitev nalog celotnega tima jasna.

Pristopiti bi bilo potrebno tudi k pripravi ustreznih navodil in postopkov za zagotovitev strokovne podlage za presojo upravičenosti nabav ter s tem zmanjšanja vpliva subjektivne presoje na odločitve o nabavah. Člane in vodje timov bi bilo treba dodatno izobraževati za učinkovito timsko delo ter delovanje v skladu z veljavno zakonodajo o javnem naročanju. S takšno organizacijo bi dosegli boljšo povezanost med organizacijskimi enotami, uvedli bi interdisciplinarni pristop izbire dobaviteljev z večjo vključitvijo internih porabnikov, kar bi pripomoglo k višji učinkovitosti nabavnih postopkov.

Povečati bi bilo potrebno sodelovanje med organizacijskimi enotami. Določiti bi bilo treba osebo ali službo, ki bi koordinirala celotno nabavno poslovanje OIL. To sedaj že delno opravlja SJN, zato bi bilo smiselno, da te naloge opravlja še naprej, vendar bolj učinkovito. Povečati bo potrebno kakovost in pravočasnost planiranja ter pravočasne izvedbe vseh aktivnosti nabavnega procesa. Prav tako bo treba zagotoviti bolj učinkovito kontrolo nabav na podlagi sklenjenih pogodb in kontrolo uspešnosti izbire dobaviteljev preko izvedbe javnih naročil, v skladu s sprejeto nabavno strategijo.

6.2 Prednosti in slabosti kadrovske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav

Kadri, ki so zaposleni v nabavnih enotah OIL, so visoko izobraženi, vendar so po smeri izobrazbe zelo polarizirani med SJN in ostalimi nabavnimi službami. V SJN so na področju javnih naročil zaposleni predvsem strokovni sodelavci z ekonomskim in pravnim znanjem. V

ostalih nabavnih enotah pa so zaposleni predvsem strokovni sodelavci iz posameznih tehničnih področij (farmacevti, informatiki, inženirji tehničnih strok, knjižničarji in drugi), ki nimajo specialnih ekonomskih in pravnih znanj, vendar poleg svojega strokovnega dela izvajajo tudi operativno nabavo, so dnevno v stikih z dobavitelji ter izvajalci in imajo sprotne informacije o razmerah na trgih posameznih materialov ter storitev. Ker je zaposlovanje dodatnih kadrov na področju nabave nesmiselno in nemogoče (omejevanje zaposlovanja v javnem sektorju), bi bilo potrebno povečati učinkovitost obstoječega kadra predvsem z izobraževanjem in motivacijo.

Poglobiti je potrebno vsakodnevno sodelovanje med SJN in ostalimi nabavnimi enotami ter internimi porabniki za uspešno izvedbo javnih naročil, s končnim ciljem povečati učinkovitost nabavnega poslovanja zavoda. Izvajanje nabavne funkcije je treba jasno razdeliti med obstoječe nabavne enote na takšen način, da bo nabavna funkcija čim bolj učinkovita. Menim, da bi obstoječo kadrovsko strukturo nabavnih enot OIL najbolje izkoristila timska organiziranost, ki sem jo predstavila v točki 6.1. Večopravilno organizirani timi bi bili sestavljeni iz članov, ki delajo na različnih področjih dela (nabava, javna naročila, porabniki materialov oziroma proizvajalci zdravstvenih storitev) in imajo skupaj široko znanje ter izkušnje. Medsebojno sodelovanje bi preko komuniciranja vplivalo na prenos znanja in izkušenj med člani.

Ker SJN pokriva več delovnih področij (izvedbo javnih naročil, nabavo in skladiščenje potrošnega nemedicinskega materiala ter vzdrževanje delovne obleke in perila), strokovni sodelavci na področju izvedbe javnih naročil, poleg izvajanja postopkov javnih naročil za nabave različnih materialov, storitev in opreme, opravljajo še druge naloge s področja nabave (izvedba operativnega nabavnega procesa, izdelava tehničnih specifikacij za potrošne nezdravstvene materiale). Pri opravljanju teh nalog se soočajo z operativnimi težavami, ki se pojavljajo v fazi izvedbe sklenjenih pogodb. To jim omogoča, da spoznavajo zakonitosti na posameznih nabavnih trgih in tehnične zahteve, ki so pomembne za posamezne skupine blaga in storitev ter vidijo nabavno poslovanje širše, tudi z vidika internih uporabnikov, ob tem pa skušajo probleme, ki se pogosto pojavljajo v praksi, upoštevati pri pripravi novih razpisov tako, da do teh ne bi več prihajalo oz. bi bili ti manjši. Menim, da je takšna organiziranosti službe javnih naročil prednost, saj bi predlagana organiziranost nabavne funkcije z dnevnim sodelovanjem med SJN in ostalimi nabavnimi enotami pozitivno vplivala na kakovost dela strokovnih sodelavcev s področja javnih naročil, saj bi bili dnevno obveščeni o razmerah na trgu in o morebitnih težavah pri realizaciji sklenjenih pogodb.

Zaradi centralizacije izvajanja javnih naročil v eni enoti (SJN) obstajajo naslednje prednosti za zavod: strokovni sodelavci na področju izvedbe javnih naročil se med seboj posvetujejo, sodelujejo in v času odsotnosti nadomeščajo, zato so bolj učinkoviti; višja je skupna raven znanja s področja javnih naročil kot če bi bili ti porazdeljeni po posameznih nabavnih enotah; centralizacija planiranja izvedbe javnih naročil (časa in načina izvedbe) prinaša tudi pozitivne

učinke, ki so vidni predvsem v doseganju boljših nabavnih pogojev in enotnem odnosu do dobaviteljev ter izvajalcev; možnosti razvijanja in izvajanja skupne nabavne strategije OIL.

Enako kot Hladnik (2011, str. 11–12) menim, da mora delovanje SJN temeljiti na naslednjih vrednotah:

- upoštevanje veljavne zakonodaje, ki ureja področje nabave v javnih zavodih;
- spoštovanje veljavne zakonodaje je pred lastnimi interesi ali interesi vplivnih udeležencev;
- profesionalno korekten odnos do vplivnih posameznikov v organizaciji in enak odnos do gospodarskih subjektov, s katerimi služba prihaja v stik;
- strokoven pristop v vseh fazah nabavnega procesa;
- upoštevanje, da kakovost izvedbe predhodnih faz določa in vpliva na kakovost rezultatov naslednjih faz, pomanjkljivosti ene faze pa povzročajo težave v naslednjih fazah;
- zavzemanje in spodbujanje interdisciplinarnega sodelovanja vseh sodelujočih v nabavnem procesu za čim boljše doseganje planiranih ciljev.

6.3 Prednosti in slabosti komunikacijske strukture nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav

Kljub oblikovanju internih navodil za izvajanje postopkov javnih naročil v letu 2010 in njihovi spremembi v letu 2011, ki so določila naloge ter odgovornosti udeležencev (službe javnih naročil, upravičenega predlagatelja za izvedbo javnega naročila, skrbnika javnega naročila, strokovne komisije in skrbnika pogodbe), je opaziti pomanjkanje skupnega sodelovanja tako med internimi porabniki, nabavnimi enotami kot SJN. Vsaka nabavna enota deluje le v okviru svojega delovnega področja in uresničuje svoje delovne cilje. Vodje nabavnih enot pogosto pod pritiskom odgovornosti za doseganje ciljev enote postavljajo v ospredje kratkoročne interese svoje enote. Med nabavnimi enotami ni prave komunikacije in procesi se prekinjajo na skupnih mejah. Organizacijske enote med seboj niso usklajene in večkrat ne delujejo v smeri doseganja skupnega cilja, kar se kaže v prelaganju odgovornosti iz ene enote na drugo, zamujanju pri izvedbi javnih naročil, slabši učinkovitosti nabavnih postopkov ter končno v nezadovoljstvu vseh sodelujočih.

Večina sodelujočih v nabavnih procesih, ki so zaposleni izven SJN, meni, da je izvedba javnih naročil »nujno zlo«, ki ne prinaša večjih pozitivnih učinkov, omejuje pa njihovo prosto izbiro materialov, opreme in izvajalcev storitev na trgu. Zaradi neenotnega delovanja med posameznimi vodji enot tako v predrazpisni fazi kot tudi v porazpisni fazi izvedbe javnih naročil ne prihaja do tolikšnih pozitivnih učinkov javnih naročil kot bi lahko, če bi vodje delovali enotno. Vodstvo zavoda mora s svojim delovanjem spodbujati medsebojno sodelovanje za doseganje skupnega cilja.

6.4 Prednosti in slabosti informacijske podpore nabavne funkcije OIL ter predlogi izboljšav

Obstoječi informacijski sistemi ne omogočajo deljenja skupnih podatkov in dostopa do njih več službam, kar bi skrajšalo čas izvedbe posameznih nabavnih procesov, odpravilo nekatere aktivnosti, ki se ponavljajo, znižalo stroške in s tem povečalo učinkovitost poslovanja. Potrebno bi bilo pristopiti k čim hitrejši uvedbi enotnega informacijskega sistema, ki bi omogočal celovit pregled nabavnega poslovanja. Omogočal pa bi tudi hitro in enostavno kontrolo nabavnega poslovanja na podlagi sklenjenih pogodb, s tem pa tudi hitre popravke ugotovljenih odmikov realiziranega od planiranega nabavnega poslovanja.

Pridobitev računalniškega sistema na področju kreiranja in evidentiranja dokumentacije o javnih naročilih je vplivala na poenotenje dokumentacije javnega naročila ter skrajšala fazo priprave razpisne dokumentacije. Potrebno bo nadgraditi sistem še z modulom primerjave in razvrščanja ponudb, kar bi bistveno pripomoglo k skrajšanju časa izvedbe te faze javnega naročila. Zagotoviti pa bi bilo treba tudi avtomatizacijo poteka nabave na podlagi sklenjenih pogodb, vpeljati kontrolne mehanizme in hkrati zagotoviti ustrezno bazo za načrtovanje (planiranje) pravočasne izvedbe vseh nabavnih aktivnosti. Koristna bi bila tudi razširitev elektronskega poslovanja na vse faze izvedbe javnega naročanja, kar bi omogočalo bolj fleksibilno in učinkovito nabavo.

OIL nabavlja veliko število različnih istovrstnih potrošnih materialov. Treba bi bilo analizirati, ali je to potrebno in čim bolj standardizirati materiale ter storitve, kar bi pripomoglo k izboljšanju nabavnih pogojev.

6.5 Prednosti in slabosti obstoječe poslovne kulture OIL ter predlogi izboljšav

Pri prenovi poslovanja moramo upoštevati tudi vidik kulture. Obstoječa kultura ne podpira kakovostne izvedbe javnih naročil. Uvajanje sprememb spodbujajo predvsem zunanji dejavniki (npr. zunanje kontrole, javno mnenje). Razvoj posameznih organizacijskih enot je potekal samostojno in relativno nepovezano, kar se je kazalo tudi v nepripravljenosti vodij enot na širše interdisciplinarno sodelovanje med organizacijskimi enotami pri izvedbi posameznih večjih projektov. Vodstvo mora pristopiti k procesu spreminjanja organizacijske kulture OIL, ki bo ustrezala zastavljeni poslovni strategiji in ciljem OIL. V proces sprememb mora vključiti predvsem vodje posameznih organizacijskih enot, ki bodo novo pridobljene vrednote, kulturo dela in življenja v organizaciji prenašali naprej na ostale zaposlene. V kolikor je potrebno, naj se na novo definirata poslanstvo in vizija OIL ter določi jasne cilje delovanja. Uspeh je možen le z usklajenim in istosmernim delovanjem vseh funkcij ter sektorjev OIL in dobro koordinacijo s strani vodstva. Razumeti pa je treba, da večina sprememb zahteva daljši čas in da se rezultati pokažejo šele čez čas, zato je potrebno definirati tudi fazne cilje in sproti kontrolirati njihovo uresničevanje ter ugotavljati morebitne

odmike od načrtovanih ciljev. Med ostalimi cilji naj se poudarja transparentnost in učinkovitost poslovanja ter medsebojno zaupanje in sodelovanje vseh zaposlenih, kar bo vplivalo na izboljšanje poslovne kulture.

Vodstvo OIL se mora zavedati, da je izvedba nabav preko postopkov javnih naročil ne samo obvezna, ampak, da lahko tudi izkoristiti prednosti, ki jih nudi zakonodaja na tem področju pri oblikovanju nabavnih strategij. Poudarjati mora prednosti, ki jih imajo OIL in zaposleni od sprememb nabavnega poslovanja. Zagotoviti mora, da bodo vsi sodelujoči v vseh fazah nabavnega procesa delovali usklajeno in v skladu z nabavnimi strategijami ter da bo nabavna funkcija uspešno delovala. Nabavne enote mora podpirati pri uresničevanju planiranih ciljev in jim omogočiti ustrezno informacijsko podporo. Delovanje celotne nabave zavoda naj temelji na izvajanju nabavne funkcije, kot primer dobre prakse v slovenskem zdravstvu, z upoštevanjem temeljnih načel javnega naročanja, kar bo ustvarilo pri udeležencih pozitivno mnenje o smiselnosti in ekonomičnosti izvajanja nabav inštituta po novem.

Potrebno bi bilo pravočasno izdelati terminski plan vseh nabavnih aktivnosti in pravočasno pričeti z izvajanjem le-teh, da bodo nabavni cilji uresničeni v čim večji meri. V doseganje ciljev bi morali biti poleg zaposlenih v SJN vključeni še: vodstvo inštituta, ki zagotavlja pogoje za delo in avtonomijo SJN ter vodje drugih oddelkov, ki postavljajo realne plane nabav in sodelujejo pri kakovostni pripravi tehničnih specifikacij nabavnih potreb. Cilji bi morali biti jasno in realno postavljeni. Doseganje ciljev bi bilo treba sproti kontrolirati in analizirati. V primeru ugotovljenih odmikov od planiranega bi bilo potrebno pristopiti k odpravi pomanjkljivosti.

SKLEP

Sodobna podjetja, ki delujejo v hitro spreminjajočem se okolju, se soočajo z izzivi, kako svojo obstoječo organizacijo prilagoditi novim razmeram na način, ki bo omogočal njeno večjo fleksibilnosti in hitro odzivnost na spremembe okolja, kar bi vplivalo na boljšo kakovost delovanja ter konkurenčnost podjetja. Gre za nenehen proces stalnega izboljševanja organizacije, ki se nanaša predvsem na spremembe organizacijske strukture in procesov, izboljšanje organizacijske kulture, uvajanje interdisciplinarnega timskega dela, zviševanje splošne ravni znanja v organizacij ter podobno. Pri načrtovanju sprememb kot tudi pri njihovem uresničevanju je treba upoštevati specifičnosti notranjega in zunanjega okolja podjetja z vsemi prednostmi ter slabostmi.

Nabava kot ena izmed poslovnih funkcij postaja v sodobnih podjetjih vse bolj pomembna. Njena učinkovitost predstavlja pomemben element celotne učinkovitosti vsake združbe, tako zasebne kot javne, vendar je ta element odvisen predvsem od njene celotne ekonomske učinkovitosti. Organiziranost nabavne funkcije se razlikuje med posameznimi združbami in se hkrati spreminja v isti združbi skozi čas, na kar vplivajo zunanji ter notranji dejavniki združbe in spremembe le-teh. Spremembe vplivajo na naloge, odgovornosti in pristojnosti nabavne

funkcije ter na zunanjo in notranjo organizacijo nabavnega oddelka ter postopke naročanja. V nabavnih procesih sodelujejo številni udeleženci, ki so med seboj soodvisni in tudi medsebojno učinkujejo.

Javno naročanje je dejavnost, s katero javni sektor na trgu nabavlja dobrine po posebnih pravilih. Področje ureja zakonodaja o javnem naročanju in javnih financah. Zaradi svoje velike ekonomske moči, obsežnih in zelo raznovrstnih potreb je vpliv javnega sektorja v primerjavi z vplivom drugih ekonomskih subjektov na trgu bistveno večji. Ta vpliv se kaže predvsem na ekonomskem, političnem, pravnem in drugih področjih.

Postopek javnega naročila lahko razdelimo v tri faze: predrazpisna faza, faza izvedbe javnega naročila in porazpisna faza. Izvedba razpisne faze bi morala biti v svojem bistvu le »tehnično orodje«, s katerim naročnik izbere najugodnejšega pogodbenega partnerja. Če za nabavni proces na splošno velja, da kakovost izvedbe predhodnih faz določa in vpliva na kakovost rezultatov naslednjih faz ter pomanjkljivosti ene faze povzročajo težave v naslednjih fazah, potem lahko sklepamo, da enaka zakonitost velja tudi za izvedbo nabavnega procesa vsakega javnega naročnika. Tako je uspešnost izvedbe nabavne funkcije javnega naročnika odvisna ne samo od izvedbe postopka javnega naročila, ampak tudi od kakovostno načrtovane ter izvedene predrazpisne faze in porazpisne faze, ki sledi po sprejetju odločitve o oddaji javnega naročila (faza sklenitve pogodbe, njena realizacija in kontrola izvedbe). Javni naročniki na to prepogosto pozabljajo. Učinkovito sodelovanje vseh služb in posameznikov v nabavnem procesu in njihovo pravočasno vključevanje v posamezne faze je bistvenega pomena za uspešnost nabavne funkcije javnega naročnika.

Analizirala sem obstoječo organizacijo javnih naročil v okviru nabavne funkcije javnega zdravstvenega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana. Nabavno funkcijo OIL opravlja več nabavnih enot (lekarna, SJN, informatika, tehnično-vzdrževalna služba in knjižnica). Razdelitev delovnih področij se je izoblikovala že v preteklosti, po kriteriju predmetov nabave in v zadnjih nekaj letih (od uveljavitve zakonodaje o javnem naročanju) tudi po funkcijskem merilu. Razdelitev po funkcijskem merilu je posegla v utečene nabavne postopke posameznih nabavnih enot in dotedanje izključne pravice internih porabnikov pri nekaterih nabavnih odločitvah. Ker je razdelitev delovnih področij in delovnih nalog med nabavnimi enotami ostala na ravni, da je čim manj posegala v obstoječo organizacijo, hkrati pa je bilo treba upoštevati zakonodajo o javnem naročanju, je to vplivalo na nejasno razdelitev odgovornosti in pooblastil med posameznimi nabavnimi enotami. Odgovornosti in pooblastila vseh, ki sodelujejo pri kateri koli fazi nabave (tako formalnih nabavnih enot kot tudi internih porabnikov), niso jasno opredeljena. Vsaka nabavna enota deluje le v okviru svojega delovnega področja in uresničuje svoje delovne cilje. Med nabavnimi enotami ni prave komunikacije in procesi se prekinjajo na skupnih mejah. Čutiti je pomanjkanje skupnega sodelovanja tako med internimi porabniki, nabavnimi enotami in službo javnih naročil. Organizacijske enote med seboj niso usklajene in večkrat ne delujejo v smeri doseganja skupnega cilja, kar se kaže v prelaganju odgovornosti iz ene enote na drugo, zamujanju pri

izvedbi javnih naročil, slabši učinkovitosti nabavnih postopkov in končno v nezadovoljstvu vseh sodelujočih.

Na podlagi analize dosedanje organiziranosti nabavne funkcije v OIL, njenih prednosti in slabosti, menim, da je najprimernejša organiziranost nabavne funkcije OIL kot medfunkcijske timske organiziranosti, ki bi ohranila prednosti dosedanje organiziranosti in ji dodala prednosti centralizirane organiziranosti v eni organizacijski enoti. Čeprav bi bila nabava na zunaj še vedno organizirana kot doslej (v več nabavnih enotah, vendar centralizirano po posameznih nabavnih področjih), bi pomembne nabavne odločitve na strateški ravni sprejemal generalni direktor, skupaj z vodji nabavnih enot in vodjo SJN. Odločitve na taktični ravni pa bi sprejemali timi, ki bi bili sestavljeni iz stalnih članov nabavnih enot, SJN in internih porabnikov. Nova organiziranost nabavne funkcije, ki bi temeljila na timski organiziranosti nabave na taktični ravni, bi zagotavljala dnevno sodelovanje med posameznimi nabavnimi enotami, internimi porabniki in SJN, kar bi pripomoglo k višji transparentnosti nabavnega poslovanja, pozitivno bi vplivalo na dvig povprečne ravni znanja vseh sodelujočih ter na učinkovitost nabave zaradi enotnega delovanja.

Uspeh sprememb bo odvisen predvsem od aktivne vloge vodstva OIL, kot tudi od pripravljenosti posameznih vodij enot k sodelovanju. Povečati bo potrebno motivacijo vseh zaposlenih za doseganje skupnih ciljev. Motivacija in ugodna organizacijska klima sta zelo pomembni, saj vplivata na pripravljenost vseh zaposlenih k doseganju postavljenih ciljev, če jih ti sprejmejo kot svoje cilje. Skupni cilji morajo biti jasno definirani, njihovo uresničevanje pa je potrebno sproti kontrolirati, ugotavljati morebitne odmike od planiranega in pravočasno pristopiti k odpravi le-teh. Poudariti je potrebno transparentnost poslovanja, medsebojno zaupanje in sodelovanje vseh zaposlenih. Uspeh je možen le ob pogoju usklajenega in istosmernega delovanja vseh funkcij ter sektorjev OIL in dobri koordinaciji s strani vodstva. Kljub temu, da večina sprememb zahteva daljši čas in da se rezultati pokažejo šele čez čas, je treba ukrepati takoj.

LITERATURA IN VIRI

1. Aljian, G. (1984). *Purchasing Handbook*. New York: McGraw Hill.
2. Bowman, C. (1994). *Bistvo strateškega managementa*. Ljubljana: Gospodarski vesnik.
3. Bunc, M., & Kampuš Trop, V. (1999). *Uvod v politično ekonomijo tržnega gospodarstva*. Kranj: Moderna organizacija.
4. Burns, T. & Stalker, G. M. (2001). *The management of innovation*. New York: Oxford University Press.
5. Center for International Development at Harvard University (2003). *Government procurement Summary.* Najdeno 7. maja 2011 na spletnem naslovu http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/govpro.html
6. Černigoj, P. (1997). Javna naročila. *V Posvet s področja javnih naročil* (str. 1–12). Ljubljana: Gea College.

7. Daft, R. (1998). *Organization Theory and Design.* Cincinnati: South-Western College Publishing.
8. Douma, S., & Schreuder, H. (1991). *Economic Approaches to Organization*. New York: Prentice Hall.
9. Drucker, P. E. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices.* New York: Harper & Row.
10. Dubrovski, D. (2011). *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 1–10). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
11. Dunn, P., & Baker, R. J. (2003). *The Firm of the Future: A Guide for Accountants, Lawyers and other Professional Services.* New York: J. Wiley Corp.
12. Eržen, T. (2001). Sekundarne politike pri javnem naročanju. *Pravna praksa*, 2001(15), 27–37.
13. Evenett, J. S., & Hoekman, M. B. (2002, oktober). *Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules.* Najdeno 29. maja 2011 na spletnem naslovu http://www.unpcdc.org/media/2436
14. Evropski parlament. (2010, 18. maj). *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 18. maja 2010 o novostih na področju javnih naročil, št. 2009/2175(INI).* Najdeno 24. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/sides
15. Ferjanc, M. (2008). Vloga managementa v procesu javnega naročanja za investicijsko opremo. *Zbornik 11. Posveta Dnevi javnih naročil 2008* (str. 43–47). Ljubljana: Agencija za management.
16. Funakava, A. (1997). *Transcultural Management: A New Approach for Global Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
17. George, J., & Jones, G. (1996). *Understanding and Managing Organizational Behavior*. Boston: Addison-Wesley.
18. Gőnc, M. (2006). Informacije javnega značaja in poslovna skrivnost v ponudbi javnega naročila. *Revija za javna naročila in javne finance*, *1*(2), 11–14.
19. Gržinič, B. (2007). Pomen javnih naročil za gospodarstvo. *Zbornik 10. Posveta Dnevi javnih naročil 2007* (str. 13–16). Ljubljana: Agencija za management.
20. Hajnrih, B. (2005). Interna postopkovna navodila o javnih naročilih. *Zbornik 6. Konference Dnevi javnih naročil 2005* (str. 145–148). Ljubljana: Agencija za management.
21. Hladnik, A. (2011). Po korakih skozi javna naročila. Kako začeti in planiranje javnih naročil. *Revija za uspešno javno naročanje*, 1/2011, 12–13.
22. Hočevar, F. (1996). *Management zdravstvenih storitev in obnašanje uporabnikov* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Hrastelj, T., & Makovec Brenčič, M. (2001) *Mednarodno trženje.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
24. Ivanko, Š. (2004). *Teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
25. Ivanko, Š. (2007). *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Javornik, M. (2005). Umestitev javnih naročil v organizacijo in interne akte javnega

naročnika. *Zbornik 6. Konference Dnevi javnih naročil 2005* (str. 133–136). Ljubljana: Agencija za management.
27. Javornik, M. (2006). Izvajanje javnih naročil – faze v postopku. *Revija za javna naročila in javne finance, 1*(2), 2–7.
28. Juhart, M. (2001). (Ne)veljavnost pogodbe o oddaji javnega naročila. *Zbornik 2. Posveta o javnih naročilih in koncesijah* (str. 42–46). Ljubljana: Odin, d. o. o.
29. Johnson, F., Leenders, R., & Fearon, E. (1998). The Fluence of organizational Factors on Purchasing Activies. *International Journal of Purchasing and Materials Management*, *34*(3), str. 10.
30. Kavčič, B., & Kovač, J. (1999). Uvod. *Sodobna teorija organizacije* (str. 11–15). Kranj: Moderna organizacija.
31. Keršič, D. (2007). Nabavniki na pohodu. Dobro usklajena nabavna veriga lahko prispeva k 13-odstotnemu izboljšanju dobičkonosnosti podjetja. *MQ revija*. Najdeno 28. decembra 2010 na spletnem naslovu http://www.zdruzenje-manager.si/storage/2026/mg-20.pdf.
32. Knez, M. (2010). Model centralizirane nabave v slovenskem orodjarskem grozdu. *Izzivi managementu*, *2*(1), 4–14.
33. Koković, M. (2011). Socialni vidiki v javnem naročanju. *Revija za uspešno javno naročanje*, 2/2011, 12–13.
34. Komisija Evropskih skupnosti. (2004, 3. februar). *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future 03/02/2004*. Najdeno 10. januarja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/studies_en.htm
35. Komisija Evropskih skupnosti (2010a, december). *Joint Report on Health Systems.* Najdeno 6. julija 2012 na spletnem naslovu http://europa.eu/epc/pdf/joint_healthcare_report_en.pdf
36. Komisija Evropskih skupnosti (2010b, 11. november). *Public procurement indicators 2009*. Najdeno 10. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/studies_en.htm
37. Kos, D. (2010, 1. april). Zakon o javnem naročanju je katastrofa. *Delo*. Najdeno 4. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.delo.si/clanek/102834
38. Kotnik, D. (1990). *Nabavna politika*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
39. Kovač, J. (1999). Organizacijske strukture v kompleksnem in dinamičnem okolju. *Sodobna teorija organizacije* (str. 143–170). Kranj: Moderna organizacija.
40. Kovač, M. (2008). Notranji in zunanji nadzor nad javnimi naročili ter revizija postopkov oddajanja javnih naročil. *Slovenski inštitut za revizijo*. Najdeno 4. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.si-revizija.si
41. Kovač, J. (2011). *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 11–19). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
42. Kovačič, A., & Bosilj Vukšić, V. (2005). *Management poslovnih procesov*. Ljubljana: GV Založba
43. Kranjc, S. (2008, 13. november). Pomen sodelovanja z dobavitelji. *Časnik Finance,*

priloga Logistika.
44. Kranjc, V. (2004). *Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-1A: Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
45. Kranjc, V. (2007). *Zakon o javnem naročanju Zakon o javnem naročanju zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
46. Lipičnik, B. (1998). *Organizacija podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
47. Lipičnik, B. (2010). Vloga kulture podjetij v kriznih razmerah. *Zbornik 16. Strokovnega posvetovanja o sodobnih vidikih analize poslovanja in organizacije* (str. 5564). Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije
48. Lipovec, F. (1987). *Razvita teorija organizacije*. Ljubljana: Založba Obzorja.
49. Lm Veritas d.o.o. (2007, 20. september). *Poročilo po opravljeni posebni reviziji Onkološkega inštituta Ljubljana za leti 2005, 2006 in prvo polovico leta 2007*. Ljubljana: Lm Veritas, d. o. o.
50. Lynch, R. (2000). *Corporate Strategy* (2nd ed.). Harlow: Pitman Publishing.
51. Lysons, K. (2000). *Purchasing and Supply Chain Management*. Harlow: Prentice Hall.
52. Mihelčič, M. (1999). *Organizacija in ravnateljevanje*. Ljubljana: Založba FE in FRI.
53. Mihelčič, M. (2010). The Slovenian organization theory and its relationship with associated theories and sciences. *Zbornik 1st International Conference on Management and Organization* (str. 1-15). Brdo pri Kranju: The Slovenian Academy of Management.
54. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2008). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2007*. Najdeno 20. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.govsi/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/letna_porocila
55. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2009). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008*. Najdeno 20. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.govsi/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/letna_porocila
56. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2010). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2009*. Najdeno 20. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.govsi/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/letna_porocila
57. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011). *Sistem javnega naročanja. Predpisi*. Najdeno 30. decembra 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/predpisi
58. Možina, S. (1994). *Osnove vodenja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
59. Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 24/1992.
60. Onkološki inštitut Ljubljana. (2003, 20. marec). *Statut javnega zdravstvenega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
61. Onkološki inštitut Ljubljana. (2005a). *Krogotok naročanja nezdravstvenega materiala i storitev (interno gradivo)*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
62. Onkološki inštitut Ljubljana. (2005b). *Pravilnik o notranji organizaciji Onkološkega inštituta Ljubljana.* Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
63. Onkološki inštitut Ljubljana. (2008a, 17. julij). *Navodila za naročanje zdravstvenega*

materiala in zdravil (interno gradivo). Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
64. Onkološki inštitut Ljubljana. (2008b, februar). *Poslovno poročilo za leto 2007*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
65. Onkološki inštitut Ljubljana. (2009, februar). *Poslovno poročilo za leto 2008*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
66. Onkološki inštitut Ljubljana. (2010a, februar). *Poslovno poročilo za leto 2009*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
67. Onkološki inštitut Ljubljana. (2010b, 29. marec). *Navodila za izvajanje postopkov javnih naročil (interno gradivo)*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
68. Onkološki inštitut Ljubljana – *Zgodovina. Vizija in cilji. Dejavnosti. Organigram. Strokovno-posvetovalni organi.* Najdeno 4. februarja 2011 na spletnem naslovu http://www.onko-i.si/onkoloski_institut
69. Onkološki inštitut Ljubljana. (2011, februar). *Poslovno poročilo za leto 2010*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
70. Onkološki inštitut Ljubljana. (2012, februar). *Poslovno poročilo za leto 2011*. Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
71. Ovsenik, J. (1999). Organizacijske vede – Na poti v novo doktrino organizacije. V J. Kovač (ur.), *Sodobna teorija organizacije* (str. 237–260). Kranj: Moderna organizacija.
72. Petrovčič, A. (2011). Problematika sklepanja aneksov pri gradbenih delih. *Revija za uspešno javno naročanje,* 3/2011, 12–14.
73. Piore, M. J. (2006). Qualitative research: does it fit in economics. *European Management Review*. Najdeno 18.9.2012 na spletnem naslovu http://economics.mit.edu/files/1125
74. Pirc Musar, N. (2005). Dostop do informacij javnega značaja in javnost dokumentov v postopkih javnega naročanja. *Zbornik 6. Konference Dnevi javnih naročil 2005* (str. 65–74). Ljubljana: Agencija za management.
75. Plahutnik, A. (2006). Vloga javnega interesa v posameznih elementih javnega naročanja. *Zbornik 9. Posveta Dnevi javnih naročil 2006* (str. 27–32). Ljubljana: Agencija za management.
76. Porter, M. (1995). *Competitive Adventage.* New York: The Free Press.
77. Potočan, V., & Nedelko, Z. (2011). Vodenje organizacijskih sprememb. *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 20-27). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
78. Potočnik, V. (2002). *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
79. Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja. *Uradni list RS* št. 28/2004.
80. Prodan, I. (2009). Sistem javnih naročil v Evropski skupnosti in Republiki Sloveniji. *E-revija za javna naročila in javne finance*. Najdeno 17. decembra 2010 na spletnem naslovu http://www.sib-mb.si/erevija/149/clanek.html
81. Prodan, I. (2010). Javno naročanje – ureditev, cilji, načela in najpogostejše napake. *E-revija za javna naročila in javne finance*. Najdeno 17. decembra 2010 na spletnem naslovu (http://www.sib-mb.si/erevija/149/clanek.html).

82. Pučko, D. (1993). *Planiranje v podjetjih*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
83. Pučko, D. (2006). *Planiranje in kontrola.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
84. Pučko, D. (2008). *Strateški management 1.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
85. Pučko, D. (2011). Proces strateškega managementa v nedobičkovnih organizacijah. *Strateški management 2* (str. 133–143). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
86. Pučko, D., & Rozman, R. (1992). *Ekonomika in politika organizacije podjetja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
87. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2004, 24. junij) *Zbirno poročilo o ugotovitvah revizij pravilnosti in učinkovitosti nabave zdravil in medicinskega potrošnega materiala v splošnih bolnišnicah v letu 2002, št. 1213-11/2003-3.* Najdeno 8. aprila 2011 na spletnem naslovu http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/KCD4518E95B024F61C125707A00397D8A
88. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2011, 19. maj). *Revizijsko poročilo: računovodski izkazi in pravilnosti poslovanja Onkološkega inštituta Ljubljana.* Najdeno 20. februarja 2012 na spletnem naslovu http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/l/1267A3DD8503EB5FC12577350039DE89
89. Robbins, S. P. (1984). *Management: Concepts and Practices*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
90. Rozman, R. (2000). *Analiza in oblikovanje organizacije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
91. Rozman, R. (2009). Pomen poslanstva in njegovo oblikovanje. *Izzivi mannagementu, 1*(1), 36–39.
92. Rozman, R. (2010). The Slovenian organization theory and its relationship with associated theories and sciences. *Zbornik 1st International Conference on Management and Organization* (str. 1–22). Brdo pri Kranju: The Slovenian Academy of Management.
93. Rozman, R. (2011). Temeljne teorije organizacije. V J. Kovač (ur.), *Sodobne teorije organizacije* (str. 18–38). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
94. Rozman, R., & Sitar, A. S. (2007). Impact of Organization on Organizational Learning and Knowledge Management. *Zbornik 23rd EGOS Colloquium, Beyond Waltz – Dances of Individuals and Organization* (str. 1-19).Vienna: European Group for Organizational Studies.
95. Rudolf, Z. (1997). *Onkološki inštitut Ljubljana 60 let (193–1997).* Ljubljana: Onkološki inštitut Ljubljana.
96. Schein, E. (1997). *Organizational Culture and Leadership.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
97. *Slovenski portal javnih naročil*. Najdeno 10. februarja 2012 na spletnem naslovu http://www.enarocanje.si
98. Stjepanović Vrečar, A. (2011). Prilagoditve organizacije pospeševanju ustvarjalnosti in inovativnosti. *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji, ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 111–124). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
99. Škrinjar, B. (2011, 15. november). Cenejša nabava lahko odločilno vpliva na dobiček podjetja. *Finance*, str. 25.
100. Škufca, U. (2002). *Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil* (magistrsko delo).

Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
101. Šoltes, I. (2006). Revizija javnih naročil. *Zbornik 7. Konference Dnevi javnih naročil 2006* (str. 13–17). Ljubljana: Agencija za management.
102. Španinger, M. (2006). Izdelava specifikacije zahtev naročnika za reagente in kemikalije. *Zbornik 9. Posveta Dnevi javnih naročil 2006* (str. 75–78). Ljubljana: Agencija za management.
103. Tavčar, M. (2005). *Strateški management nepridobitnih organizacij.* Koper: Fakulteta za management.
104. Tavčar, M. (2011). Spreminjanje, kultura in robustnost organizacije. *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 28–34). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
105. *Tenders Electronic Daily*. Najdeno 25. januarja 2012 na spletnem naslovu http://ted.europa.eu
106. Uran, B. (2005). Dobava medicinskega potrošnega materiala s stališča naročnika. *Zbornik 8. Posveta Dnevi javnih naročil 2005* (str. 72–80). Ljubljana: Agencija za management.
107. Uredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS* št. 28/1993, 19/1994.
108. Uredba o zelenem javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 102/2011, 18/2012 in 24/2012).
109. Uršič, S. (2007). Organizacija in informacijska podpora službe za javna naročila. *Zbornik 10. Posveta Dnevi javnih naročil 2007* (str. 73–77). Ljubljana: Agencija za management.
110. *Uvod u teoriju organizacije* (2010). Najdeno 22. novembra 2010 na spletnem naslovu http://web.efzg.hr/doc/OIM
111. Vahs, D. (2005). *Organisation.* Stuttgart: Schaffer-Poeschel.
112. Van Weele, A. (1998). *Nabavni management.* Ljubljana: Gospodarski vestnik.
113. Van Weele, A. (2010). *Purchasing and Supply Chain Management* (5th ed.). Hampshire: Cengage Learning.
114. Vodopivec, V. (2010). The Slovenian organization theory and its relationship with associated theories and sciences. *Zbornik 1st International Conference on Management and Organization* (str. 1–20). Brdo pri Kranju: The Slovenian Academy of Management.
115. Vodopivec, V., & Schweiger, V. (2011). Sprememba kompetenc ravnateljev pri ravnanju s spremembami. *Zbornik 12. Znanstvenega posvetovanja o organizaciji: Ravnanje s spremembami v podjetjih, zavodih in javni upravi* (str. 101–110). Brdo pri Kranju: Slovenska akademija za management.
116. Vogel, L. (2009). *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement*. Najdeno 10. januarja 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/economy_finance/publications
117. Volberda, H. (1999). *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*. Oxford: Oxford University Press.
118. Zabel, B. (1997). *Pravo javnih naročil: Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
119. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. *Uradni list RS* št. 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2.
120. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 83/2009-UPB3, 65/2009.

121. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. *Uradni list RS* št. 45/2010, 26/2011, 30/2011 Skl. US:U-I-36/11-8.
122. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2011 in 2012. *Uradni list RS* št. 96/2010.
123. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4.
124. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 24/1997.
125. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 39/2000, 102/2000.
126. Zakon o javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011.
127. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011.
128. Zakon o javno zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS* št. 127/2006.
129. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. *Uradni list RS* št. 43/2011, 60/2011- ZTP-D.
130. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence. *Uradni list RS* št. 36/2008, 40/2009, 26/2011.
131. Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih. *Uradni list RS* št. 18/2011.
132. Zakon o računovodstvu. *Uradni list RS* št. 23/1999, 30/2002.
133. Zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani. *Uradni list RS* št. 44/1997.
134. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. *Uradni list RS* št. 94/2007-UPB5, 32/2009 *Odl. US*: U-I-238/07-52.
135. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 102/2000.
136. Zakon o varstvu konkurence. *Uradni list RS* št. 18/1993, 56/1999-ZPOmK, 110/2002.
137. Zakonu o zdravstveni dejavnosti. *Uradni list RS* št. 23/2005, 15/2008-ZPaP, 23/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 77/2008-ZDZdr.
138. World Trade Organization (2011). *Government procurement. Agreement on Government Procurement.* Najdeno 7. maja 2011 na spletnem naslovu http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

PRILOGE

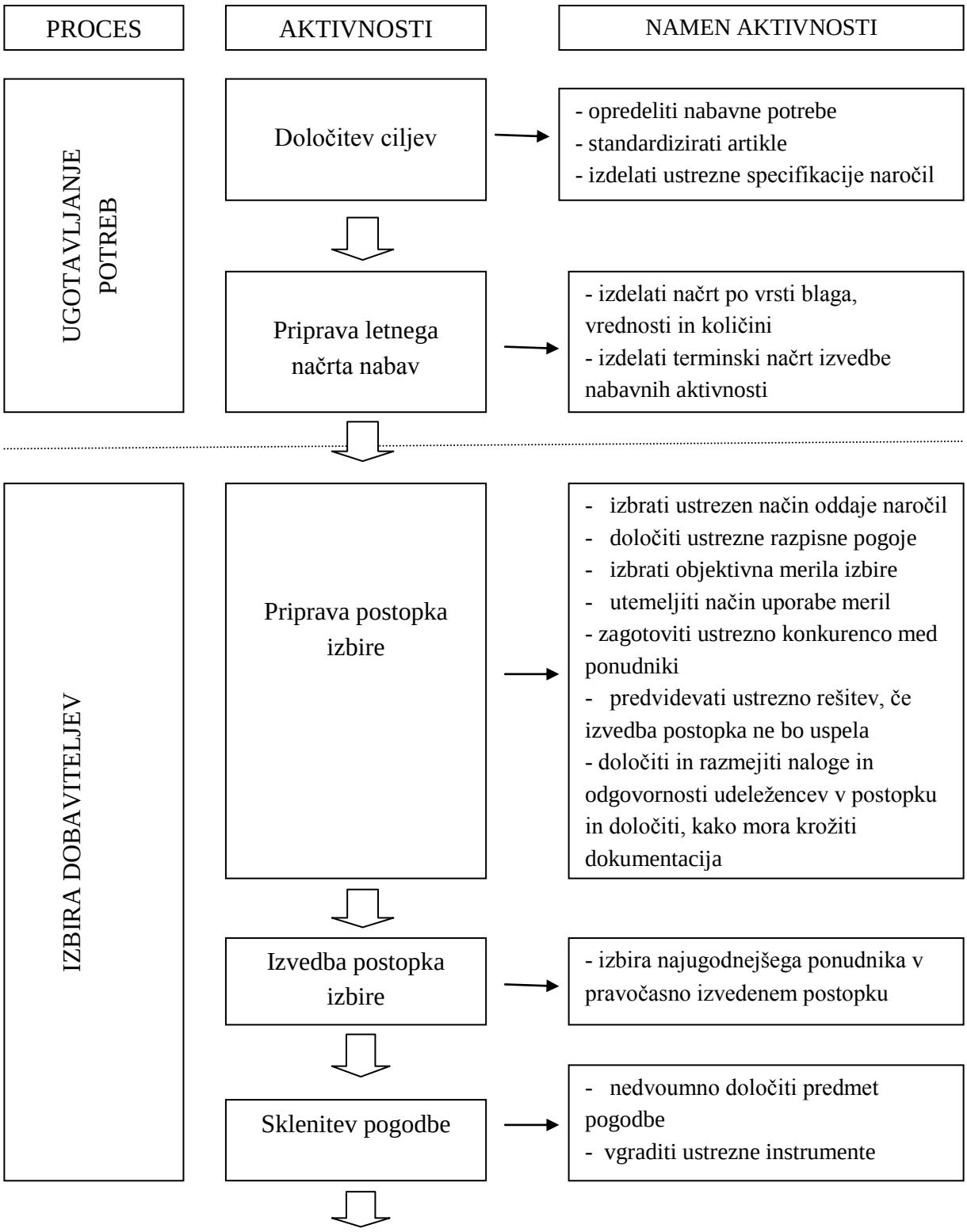
KAZALO PRILOG

Priloga 1: Slovar pogosto uporabljenih kratic……..1
Priloga 2: Učinkovit nabavni proces, temeljne aktivnosti in njihov namen…….....2
Priloga 3: Organizacijska shema javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana……...3
Priloga 4: Vrednostni pragi in vrste postopkov javnih naročil po ZJN-2 in Uredbi št. 1251/2011 z dne 30. november 2011……..……...5

Priloga 1: Slovar pogosto uporabljenih kratic

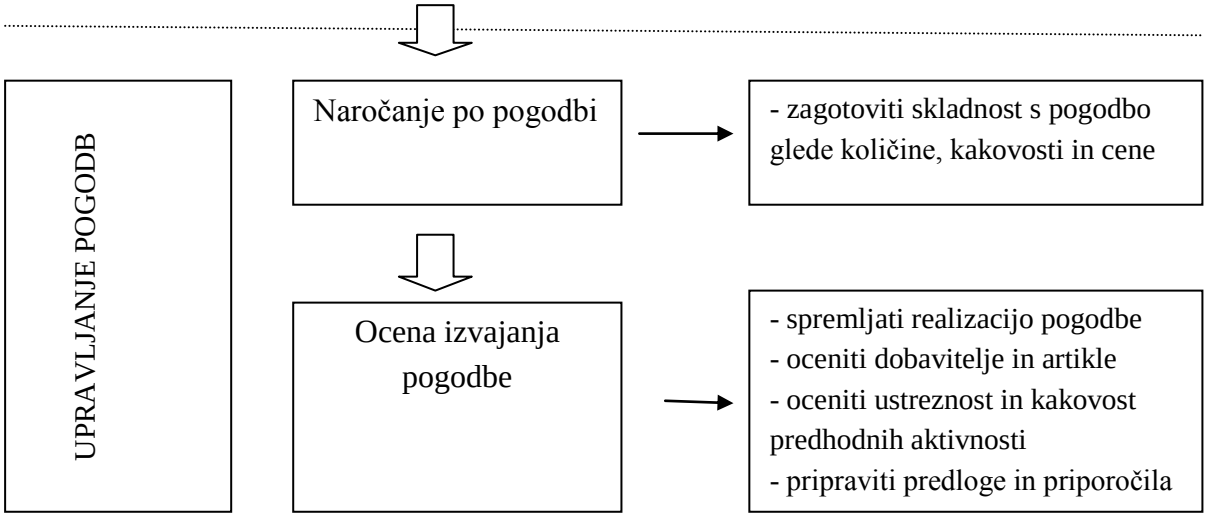
APEC – Asia - Pacific Economic Cooperation
BDP – bruto domači proizvod
DKOM – Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil
EU – Europska unija
GPA – Agreement on Government Procurement (at the Uruguay Round in 1994)
IBRD – International Bank for Reconstruction and Development
OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development
RS – Republika Slovenija
RSRS – Računsko sodišče Republike Slovenije
SJN – služba javnih naročil
Skrbnik JN – skrbnik javnega naročila
TED – Tenders Electronic Daily
UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law
ZDA – Združene države Amerike
ZJN-2 – Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011)
ZJG-1UPB3 – Zakon o gospodarskih družbah (Ur. l. RS št. 83/2009-UPB3, 65/2009)
ZPVPJN – Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur. l. RS št. 43/2011, 60/2011-ZTP-D)
ZRPJN – Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur. l. RS št. 94/2007-UPB5, 32/2009 Odl. US: U-I-238/07-52)
ZZZS – Zavod za zdravstveno varstvo Slovenije
WTO – World Trade Organization

Priloga 2: Učinkovit nabavni proces, temeljne aktivnosti in njihov namen



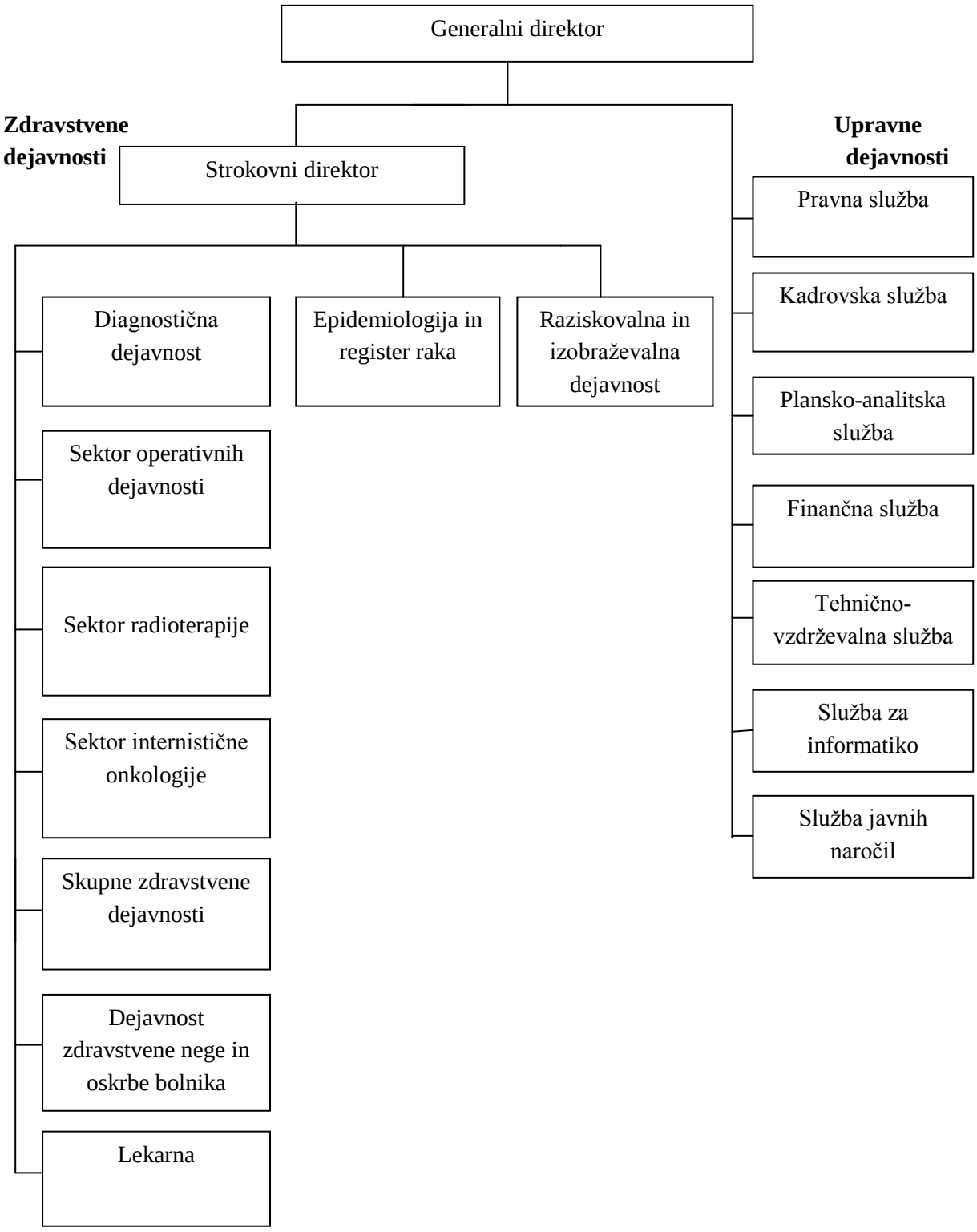
se nadaljuje

nadaljevanje



Vir: Računsko sodišče Republike Slovenij, Zbirno poročilo o ugotovitvah revizij pravilnosti in učinkovitosti nabave zdravil in medicinskega potrošnega materiala v splošnih bolnišnicah v letu 2002, št. 1213-11/2003-3, 2004.

Priloga 3: Organizacijska shema javnega zavoda Onkološki inštitut Ljubljana



Vir: Onkološki inštitut Ljubljana, Pravilnik o notranji organizaciji, 2005.

Priloga 4: Vrednostni pragi in vrste postopkov javnih naročil po ZJN-2 in Uredbi št. 1251/2011 z dne 30. november 2011

Predmet javnega naročila	**Ocenjena vrednost javnega naročila (v EUR brez DDV)**	**Vrsta postopka javnega naročila**	**Objava na Portalu javnih naročil RS**	**Objava v TED**	**Naročniki, za katere je obvezna objava po ZJN-2C**
Blago in storitve	nižja od 20.000	evidenčni postopek	ne	ne	vsi naročniki
Gradnje	nižja od 40.000		ne	ne	vsi naročniki
Blago in storitve	enaka ali višja od 20.000	javno naročilo male vrednosti*	da	ne	vsi naročniki
Gradnje	enaka ali višja od 40.000		da	ne	vsi naročniki
Blago in storitve	enaka ali višja od 40.000	postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi*	da	ne	vsi naročniki
Gradnje	enaka ali višja od 80.000		da	ne	vsi naročniki
Blago in storitve	enaka ali višja od 130.000	odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ali konkurenčni dialog ali postopek s pogajanji brez predhodne objave ali postopek s pogajanji po predhodni objavi	da	da	organi RS in njihovi organi v sestavi ter lokalne skupnosti
	enaka ali višja od 200.000		da	da	drugi naročniki
Gradnje	enaka ali višja od 274.000		da	da	organi RS in njihovi organi v sestavi ter lokalne skupnosti
	enaka ali višja od 5.000.000		da	da	drugi naročniki

Legenda: * ali kateri od postopkov za višje vrednostne pragove, ki so navedeni v tabeli. Vendar je potrebno v primeru izbire postopka za višje vrednostne pragove upoštevati pravila, ki veljajo za izbrani postopek.

Vir: Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011); EU, Uredba št. 1251/2011 z dne 30. november 2011.