



ANALIZA DELOVANJA JAVNEGA SEKTORJA NA PODROČJU ZDRAVSTVA



Številka: 06289-1/2023

Datum: 4. 7. 2023

Kazalo

POVZETEK	1
1. UVODNA POJASNILA IN OBSEG ANALIZE	12
2. PREGLED POSAMEZNIH INSTITUTOV ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE	16
2.1. Lobiranje in nezakonito vplivanje v postopkih javnega naročanja	16
2.2. Protikorupcijska klavzula in izjava o lastniški strukturi.....	17
2.3. Nasprotje interesov	18
2.4. Omejitve poslovanja.....	20
2.5. Premožensko stanje.....	21
2.6. Darila.....	22
2.7. Načrti integritete	24
3. ZAZNANA TVEGANJA IN NJIHOVO UPRAVLJANJE	26
3.1. Pridobivanje podatkov in informacijski sistemi	26
3.2. Analiza pravilnikov JZZ	28
3.3. Analiza naročil javnih zdravstvenih zavodov	29
3.4. Upoštevanje drugega odstavka 21. člena ZJN-3 (objava evidenčnih naročil).....	33
3.5. Svetovanje JZZ na področju JN in izobraževanje zaposlenih	34
3.6. Skupna javna naročila.....	35
4. ZAKLJUČEK S PRIPOROČILI KOMISIJE.....	37

Seznam kratic

Analiza	Analiza delovanja javnega sektorja na področju zdravstva
DKom	Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil
ePRS	ePoslovni register Slovenije
JZZ	Javni zdravstveni zavod
Komisija	Komisija za preprečevanje korupcije
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MP	Ministrstvo za pravosodje
MZ	Ministrstvo za zdravje
OJN	Oseba, odgovorna za javna naročila
RS	Republika Slovenija
UNKIZ	Urad za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu
ZZS	Zdravniška zbornica Slovenije
ZZZS	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Kratice predpisov

ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18 in 141/22)
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C, 18/21 in 18/23 – ZDU-10)
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri)
ZIPRS2324	Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2023 in 2024 (Uradni list RS, št. 150/22 in 65/23)
ZIUZEOP	Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE, 15/21 – ZDUOP, 206/21 – ZDUPŠOP in 21/23 – odl. US)
ZJN-3	Zakon o javnem naročanju – 3 (Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US, 100/22 – ZNUZSZS in 28/23)

ZMedPri	Zakon o medicinskih pripomočkih (Uradni list RS, št. 98/09)
ZZDej	Zakon o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 23/08, 58/08 – ZZdrS-E, 77/08 – ZDZdr, 40/12 – ZUJF, 14/13, 88/16 – ZdZPZD, 64/17, 1/19 – odl. US, 73/19, 82/20, 152/20 – ZZUOOP, 203/20 – ZIUPOPDVE, 112/21 – ZNUPZ, 196/21 – ZDOsk, 100/22 – ZNUZSZS, 132/22 – odl. US, 141/22 – ZNUNBZ in 14/23 – odl. US)
ZZVZZ	Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS, 87/11, 40/12 – ZUJF, 21/13 – ZUTD-A, 91/13, 99/13 – ZUPJS-C, 99/13 – ZSVarPre-C, 111/13 – ZMEPIZ-1, 95/14 – ZUJF-C, 47/15 – ZZSDT, 61/17 – ZUPŠ, 64/17 – ZZDej-K, 36/19, 189/20 – ZFRO, 51/21, 159/21, 196/21 – ZDOsk, 15/22, 43/22, 100/22 – ZNUZSZS, 141/22 – ZNUNBZ in 40/23 – ZČmIS-1)
ZJF	Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US in 18/23 – ZDU-10)

POVZETEK

Na Komisiji za preprečevanje korupcije (Komisija) smo februarja 2023 skupaj z Ministrstvom za zdravje (MZ) napovedali izvedbo Analize, v kateri smo pregledali področje javnega naročanja na področju zdravstva na sekundarnem nivoju s poudarkom na identifikaciji korupcijskih tveganj in podaji ustreznih priporočil ter s tem preprečevanju korupcije. K izvedbi Analize smo pristopili tudi zato, ker želimo prispevati k izboljšanju ekonomičnosti, učinkovitosti, transparentnosti in zakonitosti postopkov javnega naročanja ter pomagati naročnikom in ponudnikom zdravstvenih storitev v postopkih zagotavljanju javni interes, posledično doseči večje zadovoljstvo uporabnikov teh storitev ter s priporočili prispevati k oblikovanju javnega zdravstvenega sistema, ki bo dolgoročno vzdržan. Obseg Analize je bil določen s sklepom senata Komisije št. 06289-1/2023/1 z dne 10. 2. 2023, ki je opredelil, da se za obdobje med 1. 1. 2018 in 31. 12. 2022 izvede Analiza dobaviteljev javnih zdravstvenih zavodov (JZZ) na sekundarni ravni na področju nabave medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. V okviru Analize smo identificirali tveganja, MZ pa je pristojno in odgovorno za njihovo ustrezno upravljanje v praksi in morebitno nadaljnje sistemsko analiziranje pridobljenih podatkov.

Analiza predstavlja zgolj vpogled v del problematike zdravstvenega sistema v Republiki Sloveniji (RS), ki se nanaša na izvajanje javnih naročil, in še to v omejenem obsegu, saj gre v primerih nabave pri postopkih javnega naročanja in izvajanju evidenčnih naročil v celoti za izjemno obsežno področje, ki ga zgolj z analizo enega nadzornega organa ni mogoče v celoti analizirati, pojasniti, razumeti ter pripraviti ustreznih in konkretnih rešitev. Menimo, da je Analiza vsekakor lahko nadgrajena z dodatnimi analizami z aktivno udeležbo drugih pristojnih organov, ki lahko prispevajo ključne ugotovitve v okviru svojih pooblastil in izvedejo nadzore, ki niso v pristojnosti Komisije (na primer izvedba revizij poslovanja JZZ). Zgolj tak pristop lahko omogoči podrobnejši vpogled v sisteme identificiranja potreb po nabavi, cene nabavljenega blaga, ustreznost opredeljenih in dejanskih zalog blaga ter ustreznost izvedenih postopkov javnega naročanja ter predstavlja temeljno podlago za ustrežnejše planiranje in kasnejšo izvedbo sistemskih sprememb na področju javnega naročanja v zdravstvu. Podrobnim analizam vseh segmentov nabavne politike JZZ na sekundarni ravni in izvedbi ustreznih sistemskih sprememb pa bi z ustreznimi spremembami in primerom dobre prakse lahko sledila tudi sistemski sprememba naročanja na področju primarnega zdravstva. Da je vsebina Analize le prikaz dela celotne problematike, dokazujejo tudi pretekle aktivnosti Komisije, saj smo med drugim leta 2022 podali priporočilo o izvajanju postopkov javnih naročil na področju zdravstva s 14 točkami. Pretekla priporočila so navedena v 4. poglavju Analize.

V postopku priprave Analize smo na podlagi več zaprosil pridobili obsežne podatke in dokumentacijo od 26 JZZ¹, podatki o javnih naročilih pa so bili pridobljeni s portala Statist in Portala javnih naročil. Podatke o evidenčnih naročilih smo od 26 JZZ pridobili na podlagi zaprosil za podatke o evidenčnih naročilih v obravnavanem obdobju. Med analizo smo skupno poslali več kot 100 zaprosil različnim deležnikom, predvsem JZZ. Po prejetih odgovorih smo obdelali več kot 330.000 vrstic o evidenčnih naročilih v Excelu. Pregledali smo tudi več kot 600 strani pravilnikov ter odgovorov na vprašanja Komisije o pravilnikih in upravljanju tveganj ter spletne strani vseh 26 izbranih JZZ. Opravili smo tudi 130 poizvedb v Portalu javnih naročil glede tam objavljenih evidenčnih naročil in 26 poizvedb v portalu Statist glede javnih naročil 10 največjih dobaviteljev JZZ.

¹ JZZ na sekundarni ravni so Univerzitetni klinični center Ljubljana, Univerzitetni klinični center Maribor, Splošna bolnišnica Brežice, Splošna bolnišnica Celje, Splošna bolnišnica Izola, Splošna bolnišnica Jesenice, Splošna bolnišnica Murska Sobota, Splošna bolnišnica Novo mesto, Splošna bolnišnica dr. Jožeta Potrča Ptuj, Splošna bolnišnica Slovenj Gradec, Splošna bolnišnica dr. Franca Derganca Nova Gorica, Splošna bolnišnica Trbovlje, Onkološki inštitut Ljubljana, Univerzitetna klinika za pljučne bolezni in alergijo Golnik, Bolnišnica Topolšica, Bolnišnica Sežana, Ortopedska bolnišnica Valdoltra, Bolnišnica za otroke Šentvid pri Stični, Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča, Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana, Psihiatrična bolnišnica Begunje, Psihiatrična bolnišnica Idrija, Psihiatrična bolnišnica Ormož, Psihiatrična bolnišnica Vojnik, Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj ter Bolnišnica za ženske bolezni in porodništvo Postojna.

Pregledali smo vse posredovane podatke, čeprav so bili ti zaradi različnih kriterijev vodenja naročil oziroma neenotne enolične identifikacije izdelkov na ravni države med seboj relativno neprimerljivi. Poleg navedenega smo vse JZZ, ki so bili vključeni v analizo, zaprosili za posredovanje internih podzakonskih aktov, ki se nanašajo na postopke nabav, ter posredovanje pojasnil (vključno s pogodbami) glede izobraževanja zaposlenih in morebitne zunanje pravne pomoči pri izvajanju javnih naročil. Skrbno smo pregledali vse prejete interne pravilnike, navodila izbranih JZZ, ki urejajo postopke javnega naročanja, ter pogodbe z zunanjimi sodelavci. Nadalje smo pregledali lastne evidence in aktivnosti v povezavi s 26 JZZ v obravnavanem obdobju, kar je zajemalo načrte integritete oziroma spletni register tveganj JZZ, evidenco poročanj premoženjskega stanja, postopke glede suma kršitev nasprotja interesov, suma korupcije in kršitve integritete ter postopke glede uresničevanja obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe. Dodatno smo pridobili podatke in pojasnila še od Državne revizijske komisije (DKom), Ministrstva za javno upravo (MJU), MZ, Urada za nadzor, kakovost in investicije v zdravstvu (UNKIZ) ter Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije².

Z vpogledom v lastne evidence smo ugotovili, da smo v obravnavanem obdobju prejeli 126 prijav s področja zdravstva, od tega 21 prijav zoper JZZ, pri čemer se je 16 prijav nanašalo na področje javnih naročil. Nadalje smo pri izbranih JZZ vodili 11 prekrškovnih postopkov, od tega 10 zaradi kršitev dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe ter enega zaradi kršitev dolžnosti preverjanja podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnikov. Navedeno kaže na obstoj tveganja, da se vsi JZZ ne zavedajo obveznosti v zvezi z vključitvijo protikorupcijske klavzule, kar lahko pomeni, da pogodbene stranke tudi niso seznanjene z ravnanji, ki pomenijo korupcijo, in posledico takšnih ravnanj.

Po pregledu lastnih evidenc smo ugotovili tudi, da JZZ v povezavi s poročanjem seznamov zavezancev za poročanje premoženjskega stanja, poslovodne osebe in osebe, odgovorne za javna naročila (OJN), pa v povezavi s poročanjem lastnega premoženjskega stanja, svojih dolžnosti po določbah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) ne izpolnjujejo v celoti. Obseg podatkov o OJN je izjemno velik, saj ima samo UKC Ljubljana vsako leto več kot 200 OJN. Glede na tako velik obseg zavezancev smo v okviru Analize preverili rednost poročanja JZZ, ki morajo vsako leto pravočasno (do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto) posredovati sezname OJN. Ugotovili smo, da v obravnavanem petletnem obdobju seznamov zavezancev (OJN) ni posredovalo sedem JZZ. Pri preverjanju, ali so JZZ, ki niso poročali, sploh izvajali javna naročila, ki presegajo zakonsko določeno vrednost za obveznost poročanja, smo ugotovili, da bi moralo vseh sedem JZZ skoraj vsako leto Komisiji prijaviti OJN, pa tega niso storili. Ugotovili smo tudi, da dodatnih sedem JZZ Komisiji seznamov ni posredovalo redno, ne glede na to, da so izvajali javna naročila nad zakonsko določeno vrednostjo, ki jim določa obvezo poročanja teh oseb. Redno je tako sezname zavezancev posredovalo le 12 JZZ, kar pa še ne pomeni nujno, da so Komisiji prijavili popolne podatke, saj je ob obsegu vseh zavezancev iz naslova izvajanja javnih naročil (ne le JZZ), tehnično-informacijski opremljenosti in kadrovske zasedbi Komisije popolnost poročanja ažurno v celoti mogoče preveriti le z uvedbo konkretnih postopkov izvajanja nadzora nad popolnostjo poročanja subjektov.

Po pregledu razpoložljive dokumentacije smo ugotovili, da noben od 26 JZZ v obdobju med letoma 2020 in 2022, ko so bili zavezanci za poročanje daril po določbah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), ni poročal o kakršnihkoli prejetih darilih. Ugotovitev ne pomeni, da je dejansko prišlo do kakršnekoli kršitve določb ZIntPK, saj je subjekt javnega sektorja dolžan v seznam daril vpisati le podatke o darilih, katerih vrednost presega 50 EUR, seznam pa nato Komisiji posredovati do 31. marca tekočega leta za preteklo leto. Ob tem velja opozoriti, da se na področju prejetih daril pojavlja tveganje, da teh uradne osebe v JZZ ne prijavljajo ali pa so darila, ki so dejansko namenjena JZZ, posredovana drugače, na primer z donacijami društvom ali pravnim osebam oziroma

² Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije je Komisiji pojasnilo, da podatkov o postopkih (evidenčno, javno naročilo) nimajo vključenih in da bi morala Komisija kriti stroške svojega dostopa do te baze. Prav tako so dodali, da podatke posredujejo vsem zainteresiranim subjektom na podlagi ZDIJZ.

organizacijam, povezanih z uradnimi osebami JZZ. Pravil glede slednjega pa ne ureja ZIntPK in takšen način prejetanja koristi ne predstavlja daril po določbah ZIntPK.

Prav tako smo ugotovili, da JZZ, ki so tudi zavezanci za izdelavo načrtov integritete, o izvedenih ukrepih (ki si jih zavezanci določijo sami) za uresničevanje tega ne poročajo redno. Devet JZZ ni nikoli v obravnavanem obdobju poročalo o izvedenih ukrepih za izvajanje načrtov integritete in tako niso izpolnili obveznosti glede spremljanja in poročanja o izvedenih ukrepih na podlagi načrtov integritete. Samo 10 od 26 JZZ je v obravnavanem obdobju izpolnilo vse svoje zakonske dolžnosti glede načrtov integritete. Sedem JZZ pa je svoje obveznosti izpolnilo delno. Podatki se sicer iz leta v leto spreminjajo, za leto 2022 pa je letno poročilo o izvedenih ukrepih oddalo 16 JZZ, medtem ko jih 10 tega ni storilo.

Z obdelavo pridobljenih podatkov, ki je bila ob razpoložljivem znanju in resursih Komisije mogoča, skrbnim pregledom pridobljene dokumentacije ter dokumentacije in podatkov iz evidenc Komisije smo v Analizi naslovili tveganja, ki se v okviru nabavnih procesov oziroma izvedbe javnih in evidenčnih naročil pri JZZ pojavljajo ter možne rešitve podali v obliki priporočil deležnikom teh procesov.

Prvo izmed tveganj, ki smo ga je v okviru Analize zaznali, je otežena dostopnost podatkov o izvedenih oddajah evidenčnih naročil in njihova slaba kakovost oziroma nepoenotenost, ki onemogoča njihovo učinkovito elektronsko obdelavo ter bistveno zmanjša možnosti za sprejemanje ustrežnejših ukrepov za učinkovitejše in bolj transparente postopke nabav, začevši z zaznavanjem potreb po nabavah artiklov, ki predstavljajo osnovo vsem nadaljnjim postopkom ter določajo tudi možno in ustrezno nabavno politiko na področju nabave medicinske opreme in farmacevtskih izdelkov za osebno nego.

Težave na tem področju je sicer zaznal tudi MZ, ki je v poročilu Pregled stanja na področju zdravstva v Sloveniji (januarja 2023) zapisal, da ima celoten zdravstveni sistem neurejeno, necentralizirano in nestandardizirano stanje podatkov, kar otežuje oziroma onemogoča načrtovanje in ugotavljanje potreb ter upravljanje s sistemom. Dodali so, da se v zdravstvenem sistemu zbira velika količina podatkov, ki so nepreverjeni, nepovezani in posledično z njimi MZ ne more pripraviti dobre analitike ter pristopiti k snovanju sistemskih sprememb obstoječega sistema.

Ne izključujemo dejstva, da podatki v opravljeni Analizi lahko odstopajo od dejanskega stanja, saj je bilo med analiziranjem podatkov ugotovljeno, da posredovane tabele pri 18 JZZ ne vsebujejo zgolj podatkov o posamičnih evidenčnih naročilih, ampak gre lahko tudi za podatke o naročilih, ki so oddana na podlagi okvirnega sporazuma, nekateri podatki o evidenčnih naročilih predstavljajo donacije, odpise, v določenih primerih pa so nekateri JZZ šele na podlagi zaprosil Komisije po dodatnih pojasnilih ugotovili, da njihove aplikacije napačno beležijo vrednosti naročil. Po prejetih pojasnilih je bilo med drugim ugotovljeno tudi, da sta dva JZZ posredovala tudi podatke o nabavah, izvedenih preko okvirnih sporazumov, z vrednostjo 0,00 EUR. To dokazuje zgoraj navedeno zaznano odstopanje podatkov od dejanskega stanja, saj sta najmanj dva JZZ posredovala nepopolne podatke.

V odzivih na zaprosila Komisije so JZZ navajali, da uporabljajo različne informacijske rešitve za ugotavljanje potreb, izvajanje javnega naročanja, spremljanje zalog in spremljanje roka trajanja artiklov. Slaba podpora v informacijskih tehnologijah se kaže tudi v tem, da informacijski sistemi med JZZ niso povezani, kar posledično onemogoča na primer optimizacijo količine zalog. Posamezni JZZ sicer niso zavezani k uporabi enotnih informacijskih tehnologij in lahko določijo lastne rešitve za urejanje poslovanja, a je treba poudariti, da popolna svoboda na tem področju ni vedno najboljša rešitev z vidika ustanovitelja ter zasledovanja in udeleževanja javnega interesa vseh državljanov. Menimo, da je tveganja, ki izhajajo iz že omenjene neenotnosti, neobvladljivosti, nepreglednosti, nesledljivosti, neprimerljivosti in posledično netransparentnosti, v prvi vrsti ugotavljanja potreb in spremljanja stanja nabav artiklov ter njihovih zalog treba nasloviti z ustrezno digitalizacijo in poenotiti informacijske sisteme na področju nabavnih služb JZZ ali vsaj zagotoviti ustrezno kompatibilnost programskih rešitev in standardizacijo podatkov. Samo na ta način bo namreč sistem lahko omogočal preglednost podatkov do te mere, da bodo ti lahko predstavljali osnovo

za sistemski pristop k reševanju problematike nabav medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. Prepričani smo, da je z ustreznim upravljanjem s tveganji na področju nabav (vsaj istovrstnega blaga in storitev), ustreznim spremljanjem zalog blaga in rokov trajanja blaga ter standardizacijo podatkov, ki bi pristojnemu ministrstvu in Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) omogočilo pravočasen vpogled v nabavne procese ter posledično na podlagi tako pridobljenih podatkov omogočilo izvesti skupno javno naročilo, mogoče zagotoviti morebitne prihranke pri porabi javnih sredstev.

JZZ za področje nabav tistega blaga, ki ga uporabljajo vsi JZZ, z vidika ustrežnejšega upravljanja različnih identificiranih tveganj **priporočamo vzpostavitev skupnega sistema nabave**. Kot primer navajamo lekarnе, ki optimizirajo obsege zalog zdravil in v zalogah vezana finančna sredstva na način, da dobavitelji zdravil dnevno dobavljajo zdravila skladno z njihovimi potrebami. Enako bi se lahko na državni ravni vzpostavilo tudi centralno skladišče z zalogami, na podlagi potreb po nabavi teh artiklov identificiralo signalne zaloge, sledilo dejanski porabi artiklov in pri tem ustrežneje upravljalo tudi z roki uporabe artiklov. Takšni sistemi bi vsekakor omogočali tudi lažje izvajanje nadzora in dolgoročno planiranje, podatke bi bilo mogoče primerjati in povezati z drugimi podatki, kot na primer s podatki o obolevnosti, trendih obolevnosti ter drugimi statističnimi podatki, s katerimi razpolaga ZZZS. Navedeno bi dodatno omogočalo ustrezno planiranje in lažjo vzpostavitev dolgoročnega vzdržnega javnega zdravstvenega sistema.

Na področju izvajanja postopkov javnih naročil smo identificirali več tveganj, pri čemer kot najpomembnejša izstopa ugotovitev, da so JZZ skupaj oddali nesorazmerno veliko evidenčnih naročil v primerjavi z javnimi naročili, ki se oddajo po postopkih, določenih v Zakonu o javnem naročanju. Za vsakega izmed 26 JZZ smo pridobili podatke o izvedenih postopkih javnih naročil za 10 največjih dobaviteljev. Po pregledu podatkov o oddanih javnih naročilih, zbranih v Statistu in pridobljenih podatkih JZZ o oddanih evidenčnih naročilih, smo ugotovili, da so vsi JZZ skupaj v obravnavanem obdobju oddali javna naročila po enem izmed postopkov po ZJN-3 v skupni vrednosti 829.778.621,91 EUR brez DDV in evidenčna naročila v skupni vrednosti 162.250.548,61 EUR brez DDV oziroma so skupaj oddali za 992.029.170,52 EUR brez DDV naročil za nabavo medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. Evidenčna naročila tako predstavljajo 16 odstotkov vseh oddanih javnih naročil v obravnavanem obdobju.

Hkrati je bilo po pregledu evidenčnih naročil ugotovljeno, da obstaja kar nekaj naročil, ki kažejo na sum drobljenja naročil, ob predpostavki, da JZZ niso posredovali podatkov tudi o okvirnih sporazumih, ki lahko izkrivljajo točnost podatkov. V Analizi je bilo ugotovljeno, da so nekateri JZZ oddali evidenčna naročila, ki so prekoračila prag mejne vrednosti po ZJN-3, oddali evidenčna naročila tik pod mejno vrednostjo po ZJN-3, obstaja pa tudi sum, da so nekateri JZZ verižili evidenčna naročila za istovrstno blago znotraj posameznega koledarskega leta in na tak način prekoračili prag mejne vrednosti po ZJN-3.

V primeru oddaje evidenčnih naročil za različno blago, ki na videz ni med seboj povezano, v okviru pridobljenih podatkov nismo preučili morebitnega drobljenja naročil, saj bi za izvedbo navedenega potrebovali specifična znanja medicinske stroke, ki bi omogočala presojo povezanosti različnih, na videz nepovezanih evidenčnih naročil za nabavo, kot na primer različnih kosov medicinske opreme, ki šele skupaj tvorijo celoto in služijo svojemu namenu, ter bi na ta način lahko opredelili povezanost teh naročil, kar ni bil predmet te Analize.

Pri preučitvi internih aktov (pravilnikov) smo ugotovili, da številni JZZ pravilnikov nimajo usklajenih z veljavno zakonodajo. JZZ imajo sprejete veljavne pravilnike v smislu internih aktov, ki na ravni JZZ natančneje opredeljujejo zakonske določbe glede postopkov javnega naročanja, ki niso usklajeni z veljavno zakonodajo. Osemnajst od 26 izbranih JZZ ima določen interni akt, povezan s postopkom nabave (javnimi ali evidenčnimi naročili), ki je še iz obdobja pred uveljavitvijo ZJN-3. Pet od 26 izbranih zavodov pa ima s tem povezan interni akt, ki je datiran pred letom 2010. Navedeno ob večkratnih spremembah zakonskih določb na področju javnega naročanja in večinoma nezadostnega znanja, v določenih primerih tudi kadrovske podhranjenosti JZZ ter neizvajanju usposabljanj oseb, zadolženih za izvajanje javnih naročil, povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov oziroma najmanj zmedo

zaradi neuskladenosti z aktualno zakonsko ureditvijo, zato bi bilo treba v izogib vsebinskim in postopkovnim napakam pri javnem naročanju interne akte ustrezno posodobiti.

V okviru evidenčnih naročil JZZ smo pregledali tudi upoštevanje drugega odstavka 21. člena ZJN-3 oziroma javno dostopnost seznama evidenčnih naročil JZZ, ki so preseгла 10.000 EUR brez DDV. Od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021 je veljalo, da morajo imeti JZZ evidenčna naročila objavljena na svoji spletni strani ali na Portalu javnih naročil, od leta 2022 dalje pa velja, da morajo biti evidenčna naročila objavljena na Portalu javnih naročil. Med izbranimi JZZ pri sedmih nismo našli objave evidenčnih naročil nad 10.000 EUR brez DDV za vsaj eno leto. Pri vseh so manjkali podatki iz obdobja, ko so bila lahko evidenčna naročila objavljena tudi na spletni strani JZZ.

V zvezi z uporabo zunanjega svetovanja na področju javnih naročil smo ugotovili velike razlike med JZZ. Nekateri na tem področju ne uporabljajo storitev svetovanja, nekateri za te storitve zunanjim svetovalcem, ki so lahko gospodarske družbe ali odvetniške družbe, plačujejo različne vsote (od 33 EUR do 130 EUR na uro; nekateri plačujejo mesečni pavšal do 2.500 EUR ali več, vse brez DDV). Skladno z že v preteklosti podanim stališčem glede najemanja zunanjih svetovalcev izpostavljamo, da je pri tem ključno upoštevati naravo oziroma vsebino sodelovanja teh oseb, nenazadnje pa tudi njihov vpliv na vsebino javnega naročila. JZZ morajo tako pri vsakem tovrstnem najemu zunanjih svetovalcev vsebinsko presoditi, ali so zunanji svetovalci hkrati tudi OJN glede na določbe ZIntPK in kot taki zavezanci za poročanje o premoženjskem stanju.

Pomanjkljivosti smo ugotovili tudi pri skupnih javnih naročilih, ki jih lahko izvedeta MZ in MJU. Zadnja skupna javna naročila na področju zdravstva so bila s sklepom Vlade RS določena za leto 2017. MJU tako od 1. 1. 2018 dalje ni oddalo nobenega drugega skupnega javnega naročila na področju zdravstva, oziroma povedano drugače, v obdobju med 1. 1. 2018 in 31. 12. 2022 ni bilo določenih skupnih javnih naročil s področja zdravstva. MJU namreč izvaja kot skupna javna naročila le tista, ki jih kot taka določi Vlada RS s sklepom. MZ pa je v obravnavanem obdobju izvedel le dve skupni javni naročili. Z analizo pridobljenih podatkov smo želeli identificirati tudi skupne predmete naročanj, ki bi jih bilo možno naročati preko MJU oziroma MZ, vendar bo to mogoče zgolj z izvedbo podrobnejše analize, ki jo bo morebiti v prihodnje izvedel MZ.

Ugotavljamo, da se centralizacija javnih naročil ne izvaja dosledno. Že nekaj let poudarjamo, da je centralizacija javnih naročil nujen predpogoj za bolj transparentno in ekonomično javno naročanje, kar je tudi v javnem interesu vseh deležnikov. Temeljni namen centralizacije javnih naročil, vsaj istovrstnega blaga in storitev, je doseganje ekonomije obsega, predvsem nižjih cen in zmanjšanja administrativnih stroškov. Glede na podatke in informacije, prejete od MZ in MJU, sta bili v zadnjih petih letih oziroma v obravnavanem obdobju Analize izvedeni samo dve tovrstni naročili, ki ju je izvedel MZ, medtem ko MJU ni izvedel nobenega skupnega javnega naročila.

Korupcijska tveganja, ki smo jih v Analizi na podlagi vseh pridobljenih podatkov ter lastnih evidenc identificirali, izhajajo iz tveganj, ki se nanašajo neposredno na institute ZIntPK, in tveganj, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti, zakonitosti ter posledično povzročajo tveganja za nastanek kršitve integritete posameznikov in pomenijo krnitev integritete ter zaupanja v subjekte javnega sektorja.

V nadaljevanju zbrano navajamo vsa tveganja, ki smo jih zaznali pri izvajanju Analize:

a) korupcijska tveganja, ki se nanašajo neposredno na institute ZIntPK:

- tveganja neključitve protikorupcijske klavzule v posle v primerih evidenčnih naročil,
- tveganja nepridobitve izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika,
- tveganje nezaznave ali neprijave daril uradnih oseb in posledično umanjkanje poročanja seznamov daril,

- tveganje neporočanja in pomanjkljivega poročanja zavezancev za poročanje premoženjskega stanja (poslovodnih oseb in OJN), pri čemer morajo zavodi o tem, kdo so OJN, presojati sami glede na zneske izvedenih JN, kar povzroča tveganje pravilnosti te presoje,
- tveganje neporočanja o izvedenih ukrepih za izvajanje načrtov integritete,
- tveganje nezaznavanja nastanka lobiranja (merila in kriteriji ter spodbujanje potreb po nabavi) ter nezakonitega in neetičnega vplivanja v postopkih JN.

b) tveganja, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti in zakonitosti ter posledično povzročajo tveganja tako za korupcijo kot za nastanek kršitve integritete posameznikov:

- področna tveganja, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti, zakonitosti,
- otežena dostopnost podatkov o izvedenih oddajah evidenčnih naročil in njihova slaba kakovost oziroma nepoenotenost, ki onemogoča njihovo učinkovito elektronsko obdelavo ter bistveno zmanjša možnosti za sprejemanje ustrežnejših ukrepov za učinkovitejše in bolj transparente postopke nabav, začeni z zaznavanjem potreb po nabavah artiklov, ki predstavljajo osnovo vsem nadaljnjim postopkom ter določajo tudi možno in ustrezno nabavno politiko,
- slaba podpora v informacijskih tehnologijah, saj informacijski sistemi med JZZ niso povezani, kar posledično onemogoča na primer optimizacijo količine zalog,
- tveganja, ki izhajajo iz že omenjene neenotnosti, neobvladljivosti, nepreglednosti, nesledljivosti, neprimerljivosti in posledično netransparentnosti, v prvi vrsti ugotavljanja potreb in spremljanja stanja nabav artiklov ter njihovih zalog,
- ugotovitev, da so JZZ skupaj oddali veliko evidenčnih naročil v primerjavi z javnimi naročili, ki se oddajo po postopkih, določenih v ZJN, povzroča tveganja pravilnosti in zakonitosti izbranega postopka,
- tveganje drobljenja JN, in sicer na način, da:
 - se prekorači prag mejne vrednosti po ZJN-3 ali oddajo evidenčna naročila tik pod mejno vrednostjo po ZJN-3,
 - se verižijo evidenčna naročila za istovrstno blago znotraj posameznega koledarskega leta in na tak način prekorači prag mejne vrednosti po ZJN-3,
 - odda na videz nepovezana evidenčna naročila za nabavo različnega blaga, kot na primer različnih kosov medicinske opreme, ki šele skupaj tvorijo celoto in služijo svojemu namenu,
- številni JZZ imajo sprejete veljavne interne pravilnike, ki natančneje opredeljujejo zakonske določbe glede postopkov javnega naročanja, vendar niso usklajeni z veljavno zakonodajo, kar povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov,
- večinoma osebe v JZZ nimajo zadostnega znanja, JZZ so v določenih primerih tudi kadrovsko podhranjeni in ne usposablajo OJN, kar povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov,
- neskladja glede dolžnosti objave seznama evidenčnih naročil JZZ (od 2022 dalje nismo zasledili težav – objava na Portalu JN), kar povzroča tveganje ustrezne transparentnosti in sledljivosti,
- tveganja, ki so povezana s področjem uporabe zunanjega svetovanja, pri čemer ta poleg tveganj za neustrezno presojo glede OJN in prijave premoženjskega stanja zajemajo tudi tveganje vpliva zunanjih

svetovalcev na vsebino javnega naročila in tveganje nastanka okoliščin nasprotja interesov v povezavi z zunanjimi svetovalci in ponudniki,

- centralizacija javnih naročil se ne izvaja dosledno, kljub temu, da je to nujen predpogoj za bolj transparentno in ekonomično javno naročanje, kar je tudi v javnem interesu vseh deležnikov.

Na podlagi vsega zgoraj navedenega so v nadaljevanju glede na pristojnosti posameznih deležnikov zbrano predstavljena priporočila, ki bi po mnenju Komisije zagotavljala ustrežnejše upravljanje zaznanih tveganj na področju izvajanja nabav ter prispevala k izboljšanju ekonomičnosti, učinkovitosti in transparentnosti postopkov javnega naročanja. Podana priporočila v osnovi temeljijo na zagotavljanju javnega interesa tako na strani naročnikov kot ponudnikov zdravstvenih storitev, stremijo pa k oblikovanju vsem dostopnega javnega zdravstvenega sistema, ki bo dolgoročno vzdržen.

Na podlagi pridobljene dokumentacije, podatkov in pojasnil v okviru te Analize MZ podajamo nova priporočila, in sicer naj:

- zagotovi enoten protokol in specifikacije izvoza strojno berljivih podatkov za namen izvajanja učinkovitega nadzora nad postopki nabav JZZ;
- vzpostavi ustrezne podlage za vzpostavitev celovitega pregleda nad podatki zaradi morebitnih neustreznih lastnih navodil (za upravljanje) JZZ, kar lahko povzroči korupcijska tveganja;
- v sklopu novo ustanovljenega Direktorata za digitalizacijo v zdravstvu pripravi enotni sistem za področje nabave z enoličnim identifikatorjem medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego s ciljem sledljivosti izdelkov v sistemu javnega naročanja (na primer po vzoru sledljivosti artiklov z enoznačno EAN kodo in opisom artikla v trgovskih verigah);
- v sodelovanju z MJU pripravi konkretne ukrepe, da se javna naročila vodijo centralizirano, s čimer se krepi gospodarnost poslovanja;
- preveri razloge oziroma upravičenost visokega cenovnega odstopanja med najcenejšim in najdražjim zunanjim izvajalcem svetovanja JZZ na področju javnega naročanja ter na tem področju sprejme ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno usposobljenost oseb, ki se na JZZ s tem področjem ukvarjajo;
- preveri, ali so JZZ plačevali storitve zunanjega svetovanja na področju javnega naročanja fizičnim osebam, ki so sicer zaposlene v javnem sektorju, ter sprejme ustrezne ukrepe oziroma poda usmeritve ali stališče na tem področju;
- kot resorno pristojno ministrstvo razmisli o uvedbi nacionalne revizijske službe, ki bi, poleg siceršnjih nadzornih mehanizmov znotraj samih JZZ, tako poslovno kot vsebinsko nadzorovala JZZ;
- v okviru obveznega usposabljanja članov svetov JZZ zagotovi seznanitev s ključnimi področji institutov ZIntPK;
- v okviru usposabljanj pristojnih oseb za izvedbo postopkov javnih in evidenčnih naročil, vključno s poslovodnimi osebami JZZ, zagotovi seznanitev s ključnimi področji institutov ZIntPK;
- preveri, na kakšen način lahko JZZ vodijo evidenco zaposlenih, ki so lahko s ponudniki neposredno ali posredno povezani na način, da lahko njihov zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom, oziroma sprejmejo druge ukrepe, da se prepreči morebitno nasprotje interesov;
- JZZ posreduje navodilo, naj ti izvajajo pravilno vrednostno evidentiranje prejetega blaga, ki ga prejmejo kot donacije oziroma s popusti (npr. 99-% popust) na osnovi predhodno pridobljenega mnenja Slovenskega inštituta za revizijo o pravilnosti knjiženj (potrošnega materiala, osnovnih sredstev - namenskih in nenamenskih donacij);

- preuči možnost proste dostopnosti Skupne baze cen z namenom zagotavljanja transparentnosti.

Poleg tega na podlagi Analize podajamo priporočilo tudi UNKIZ:

- da aktivno pristopi k pripravi izhodišč za spremljanje uspešnosti poslovanja in delovanja JZZ, katerih ustanovitelj je RS.

Glede na to, da JZZ samostojno oblikujejo svojo nabavno politiko ter svoja pravila poslovanja z internimi akti, tudi njim na podlagi preučitve pridobljene dokumentacije, podatkov in pojasnil podajamo naslednja priporočila za ustreznejše upravljanje s tveganji, ki se pri izvajanju javnega naročanja pojavljajo, in sicer naj:

- posodobijo pravilnike oziroma druge interne pravne akte, da bodo ti skladni z veljavno zakonodajo;
- uporabljajo enovite in medsebojno kompatibilne programske opreme, če je mogoče, pa z namenom omogočanja učinkovitega spremljanja upravljanja JZZ, v katerih pristojnosti ustanovitelja izvaja MZ, skupaj z MZ razmislijo o možnostih nadomestitve različnih ponudnikov z eno programsko rešitvijo;
- izbrane programske rešitve omogočajo samodejno zaznavanje evidenčnih naročil blaga, storitev ali gradenj, ki bi v tekočem koledarskem letu lahko presegle zakonsko določene mejne vrednosti;
- vzpostavijo tak sistem nabave, ki omogoča optimiziranje obsega zalog blaga;
- izvedejo letna usposabljanja zaposlenih, prvenstveno z uporabo znanj, ki so dostopna v subjektih javnega sektorja, ki so pristojni za področje izvajanja postopkov javnih naročil in evidenčnih naročil;
- veliki JZZ nabavno službo centralizirajo, poenotijo, če je to mogoče, pa naj se razmisli tudi o vzpostavitvi skupnih nabavnih služb za več JZZ (po vzoru vzpostavitve skupnih služb/uprav na področju lokalne samouprave);
- preverijo prijavo zavezancev za poročanje premoženjskega stanja Komisiji (poslovodnih oseb in OJN pod pogoji, kot jih določa ZIntPK) in vzpostavijo mehanizme, da se v celoti uresničujejo dolžnosti glede prijave premoženjskega stanja;
- pristopijo k posodobitvi načrtov integritete, prenosa vsebin v spletni register tveganja pri Komisiji, redno letno poročajo Komisiji o izvedenih ukrepih za naslavljanje tveganj ter preučijo vključitev v tej Analizi zaznanih tveganj v svoje načrte integritete;
- preko delujočih mehanizmov skladnosti poslovanja zagotovijo dosledno izvajanje drugih institutov ZIntPK (vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe, zagotovitev učinkovitih postopkov naslavljanja nasprotja interesov ipd.), vključno z obveščanjem, seznanjanjem in po potrebi usposabljanjem zaposlenih.

Pri preučitvi stanja na področju izvajanja javnih naročil v 26 JZZ smo zaznali tudi tveganja, za upravljanje katerih je treba izvajanje ukrepov zagotoviti na splošnem nivoju področno pristojnih ministrstev, neodvisnih državnih organov ali ob sodelovanju več deležnikov, zato podajamo tudi naslednja priporočila:

- MJU naj zagotovi čim več brezplačnih izobraževanj s področja informacijskih tehnologij in javnega naročanja za JZZ;
- JZZ, MZ in MJU naj zagotovijo, da celoten zdravstveni sistem uporablja brezplačno znanje in predavanja drugih zaposlenih v javnem sektorju (denimo Direktorata za javno naročanje), se medsebojno povezuje in podpira s ciljem učinkovitejšega javnega naročanja;
- JZZ in MZ naj v sodelovanju s Komisijo in DKom sprejmejo ustrezne ukrepe za prepoznavo ravnanj v povezavi z neetičnimi in nezakonitimi vplivi v postopkih javnega naročanja;

- Računsko sodišče Republike Slovenije naj v skladu s svojimi pristojnostmi preuči potrebe po morebitnem revidiranju JZZ na področju javnega naročanja.

V zaključku pripominjamo, da smo v obravnavanem obdobju Analize (2018 – 2022) na področju zdravstva izdali več priporočil, ki se ne nanašajo zgolj na področje izvajanja javnih naročil, ampak tudi na druga, na konkretnih obravnavanih primerih identificirana področja. Priporočila povzemamo v nadaljevanju, saj ukrepi za njihovo upravljanje niso bili v celoti sprejeti.

Tako smo v letu 2020 MZ podali naslednja priporočila:

- da prouči dopustnost oziroma nedopustnost izvajanja okulistične in optične dejavnosti v okviru iste pravne osebe in/ali lastništva iste fizične osebe v breme sredstev ZZZS z vidika večje transparentnosti delovanja javne zdravstvene mreže;
- priporočilo za boljše upravljanje postopkov nabav tiste medicinske opreme v JZZ, ki jo JZZ izročijo v brezplačno trajno ali začasno uporabo različne pravne ali fizične osebe, ter priporočila, da morajo biti MZ in/ali JZZ pri prevzemu medicinske opreme, ki se izroči brezplačno, na reverz ali na kakšen drug neodplačan način, še posebno skrbni in ravnati skladno s priporočili Načelnega mnenja št. 44³;
- da naj prouči utemeljenost pobude Komisije, da tisti zdravstveni delavci, ki opravljajo dela in naloge na posebej izpostavljenih delovnih mestih, enkrat letno svojemu delodajalcu razkrijejo povezave s pravnimi osebami (s proizvajalci, z zastopniki, s trgovci, izdajatelji revij itd.), od katerih sami neposredno (npr. plačilo za izdelavo strokovnega članka) ali posredno (npr. preko svojega ali kakšnega drugega društva) prejmejo plačila za opravljeno delo (npr. objava strokovnega članka o izvajanju operacij z medicinsko opremo proizvajalca X, izvedba postmarketinške študije itd.) ali kakšne druge ugodnosti, vse navedeno pa je posledica izključno njihove zaposlitve v JZZ;
- da prouči različna pojasnila zdravnikov, ZZZS in ZZZS s ciljem poenotenja razumevanja izvajanja zakonskih določb in podzakonskih predpisov ter pristojnosti in odgovornosti ZZZS ter se opredeli do utemeljenosti zavračanja ukrepanja ZZZS. Vsebine, o katerih si navedeni deležniki niso enotni oziroma imajo nasprotujoča si mnenja oziroma razhajanja v razumevanju pristojnosti, se naj zakonsko uredijo v noveli ZZVZZ oziroma s spremembo drugih zakonskih oziroma podzakonskih predpisov s ciljem, da bodo vsi deležniki svoja pooblastila in pristojnosti pravilno razumeli in izvajali;
- da izda smernice oziroma usmeritve, s katerimi JZZ usmerijo v izdelavo notranjih organizacijskih aktov, s katerimi določijo, kdaj je utemeljeno, da se javni zavod kot nosilec ali kot sodelujoči vključi v izvajanje medicinske raziskave (tudi glede na vrsto medicinske raziskave, npr. ali gre za raziskavo novega zdravila, ali gre za postmarketinško raziskavo), in kako morajo ravnati njihovi zaposleni, ko so osebno kot strokovnjaki njihovega JZZ povabljeni k sodelovanju izvajanja medicinske raziskave, ki jo izvaja drug pravni subjekt.

V letu 2021 smo na področju zdravstva na podlagi zaznanih anomalij in korupcijskih tveganj v konkretnih obravnavnih primerih podali priporočila različnim deležnikom, in sicer:

- ZZZS, da se z namenom krepitve integritete in zagotavljanja transparentnosti ter enakih možnosti vseh kandidatov v postopku izbire za vodstvena mesta na ZZZS zaposleni ZZZS izogibajo kakršne koli uporabe notranjih resursov in postopkov za doseganje oziroma uresničevanje morebitnih zasebnih interesov, saj bi v nasprotnem lahko takšne okoliščine oziroma ravnanja pomenila nasprotje interesov;
- da morajo člani območnih svetov območnih entit ZZZS v primeru, da izvedejo svojo sejo v gostinskem lokalu in pri tem predvidijo, da bodo nastali stroški, pred izvedbo seje pridobijo ustrezno naročilnico območne enote ZZZS; ZZZS naj ob začetku vsakega novega mandata članov Skupščine te seznanj s

³ <https://www.kpk-rs.si/blog/2006/07/04/nacelno-mnenje-stevilka-44/>

Statutom ZZS, notranjimi akti in tudi z akti, ki se nanašajo na finančno-računovodske zadeve in obveznosti;

- priporočilo UKC Ljubljana, da povečane potrebe po zaščitni opremi objavi na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev; pred oddajo nujnih naročil preveri, ali je povečane potrebe možno realizirati v okviru spremembe obstoječih pogodb, ter da nujna naročila izvede največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bo imel dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.

Leta 2022 smo zaključili izvedbo tematskega nadzora izvajanja nabav zaščitne opreme zaradi COVID-19, pri čemer smo poleg občin kot naročnikov zaščitne opreme pregledali tudi naročanje te pri izbranih JZZ. Na podlagi izvedenega nadzora smo naročnikom glede izvajanja postopkov JN pri nabavi zaščitne opreme JZZ in občin podali naslednjih 14 točk priporočil:

- da določno opredelijo predmet javnega naročila; v primeru nepoznavanja vsebine naročila naj se obrnejo na pristojne državne organe in dokumentirajo pridobivanje pravne pomoči;
- povečane potrebe po zaščitni opremi objavijo na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev (to pomeni, da je treba dokumentirati vse faze javnega naročanja, torej tudi način obveščanja potencialnih dobaviteljev o povečanih potrebah);
- v izdane naročilnice, sklenjene pogodbe ali anekse k pogodbam, katerih pogodbena vrednost je nad 10.000,00 EUR brez DDV, četudi gre za nabave blaga, naročilo storitev ali gradenj pod mejnim pragom za uporabo ZJN-3 ali četudi gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, vključijo vsebino protikorupcijske klavzule, kot je določena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK;
- pred izdajo naročilnice ali pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV od ponudnika blaga, storitev ali gradenj pridobijo izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, in o gospodarskih subjektih, za katere glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom;
- obveznosti prevzemajo v skladu s postopki, določenimi z ZJF in internim aktom naročnika; podlaga za naročilo blaga ali storitev je izdana naročilnica ali sklenjena pogodba. Dobavitelje je treba opozoriti, da se v dobavnih in izdanih računih sklicujejo na številko izdane naročilnice ali sklenjene pogodbe; v nasprotnem primeru je treba zavrniti prevzem in plačilo blaga;
- opravijo kvantitativni in kvalitativni prevzem blaga; naročniki so dolžni preveriti, ali je dobavitelj dobavil ustrezno količino naročenega blaga po ustrezni kakovosti. Vsakršna odstopanja je treba pisno reklamirati, tako da je zagotovljena transparentnost in gospodarnost naročila;
- nabave po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti izvedejo največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bodo imeli dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3;
- pri naročilih blaga, storitev ali gradenj, ki se izvajajo ob razglasitvah naravnih in drugih nesreč in so potrebne za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode (8. alineja prvega odstavka 27. člena ZJN-3), upoštevajo mejne vrednosti za uporabo te izjeme, in sicer mora biti vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU;
- tudi v t. i. evidenčnih naročilih upoštevajo pravila razpisne dokumentacije ali interna pravila, če imajo normiran postopek oddaje naročil pod mejnimi vrednostmi;

- ne glede na dejstvo, da ZJN-3 ne predpisuje sprejema internega navodila/pravilnika za oddajo naročil pod mejnim pragom za uporabo zakona, sprejmejo taka navodila, saj lahko s tem lažje zasledujejo upoštevanje načel gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti;
- pred oddajo naročil blaga, storitev ali gradenj v Poslovnem registru Slovenije in v drugih evidencah preverijo, ali kandidat oziroma ponudnik izpolnjuje pogoje za izvedbo javnega naročila, ki med drugim vključuje preverjanje, ali je subjekt ustrezno registriran za opravljanje ponujene dejavnosti in ali izpolnjuje druge pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so predpisani v drugih zakonih (npr. v ZMedPri, če gre za dobavo zaščitne medicinske opreme);
- obveznosti plačujejo v rokih, ki so določeni z zakonom; v primeru predplačil so neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) dolžni upoštevati ZJF, ZIPRS2324 ter Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja; neposredni proračunski uporabnik mora v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila; garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla; izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so slednje dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska. Smiselno je bilo priporočeno, da tudi posredni proračunski uporabniki (JZZ) morebitna predplačila ustrezno zavarujejo;
- pri pripravi razpisne dokumentacije, pregledu ponudb, sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, sklepanju pogodbe in spremljanju izvajanja javnega naročila ter potrjevanju izplačil dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotja interesov;
- spremljajo spremembe predpisov s področja javnega naročanja in pravočasno novelirajo svoj interni akt.

Zavedamo se kompleksnosti ureditve celotnega sistema javnega zdravstva v Republiki Sloveniji ter omejenih finančnih in kadrovskih resursov na navedenem področju, zato ponovno poudarjamo, da predmetna Analiza predstavlja zgolj majhen del problematike, s katero se sooča sistem javnega zdravstva. Ne glede na to pa kaže na pomembna tveganja za korupcijo, ki se pri JZZ na sekundarni ravni pojavljajo v okviru nabave medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego ter tako predstavlja osnovo za nadaljnje delo organov, pristojnih za vzpostavitev dolgoročno vzdržnega javnega zdravstvenega sistema za vse, ki so plačniki prispevkov in davkov ter njegovi osnovni uporabniki.

1. UVODNA POJASNILA IN OBSEG ANALIZE

- 1 **Na Komisiji smo februarja 2023 skupaj z MZ napovedali izvedbo Analize, v kateri smo pregledali področje javnega naročanja na področju zdravstva na sekundarnem nivoju s poudarkom na identifikaciji korupcijskih tveganj, podaji ustreznih priporočil in s tem preprečevanju korupcije.** K izvedbi Analize smo pristopili tudi zato, ker želimo prispevati k izboljšanju ekonomičnosti, učinkovitosti, transparentnosti in zakonitosti postopkov javnega naročanja ter pomagati naročnikom in ponudnikom zdravstvenih storitev v postopkih zagotavljati javni interes, posledično doseči večje zadovoljstvo uporabnikov teh storitev ter s priporočili prispevati k oblikovanju javnega zdravstvenega sistema, ki bo dolgoročno vzdržen. Obseg Analize je bil določen s sklepom senata Komisije št. 06289-1/2023/1 z dne 10. 2. 2023, ki je opredelil, da se za obdobje med 1. 1. 2018 in 31. 12. 2022 izvede Analiza dobaviteljev JZZ na sekundarni ravni na področju nabave medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. V okviru Analize smo identificirali tveganja, MZ pa je pristojno in odgovorno za njihovo ustrezno upravljanje v praksi in morebitno nadaljnje sistemsko analiziranje pridobljenih podatkov.
- 2 Osnovni namen Analize je opredeliti tveganja na področju zdravstva v postopkih javnih in evidenčnih naročil na področju nabave medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. Preverili smo, kako JZZ na sekundarni ravni zaznavajo potrebe po nabavi določenega blaga, kako upravljajo s tveganji na tem področju in kako izpolnjujejo različne zakonske obveznosti. **Namen je bil tudi preveriti, ali je mogoče na podlagi podatkov o naročenem blagu opredeliti blago, ki je skupno in enako pri vseh naročnikih, in bi bilo smiselno zaradi ekonomičnosti pristopiti k skupnim javnim naročilom ter na ta način zagotoviti možnosti prihranka porabe javnih sredstev.**
- 3 Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni skladno s tretjim odstavkom 2. člena ZZDej obsega specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost.
- 4 JZZ na sekundarni ravni so⁴:
 - [Univerzitetni klinični center Ljubljana](#)
 - [Univerzitetni klinični center Maribor](#)
 - [Splošna bolnišnica Brežice](#)
 - [Splošna bolnišnica Celje](#)
 - [Splošna bolnišnica Izola](#)
 - [Splošna bolnišnica Jesenice](#)
 - [Splošna bolnišnica Murska Sobota](#)
 - [Splošna bolnišnica Novo mesto](#)
 - [Splošna bolnišnica dr. Jožeta Potrča Ptuj](#)
 - [Splošna bolnišnica Slovenj Gradec](#)

⁴ Kot je navedeno na spletni strani <https://www.gov.si teme/mreza-javne-zdravstvene-sluzbe/>.

- [Splošna bolnišnica dr. Franca Derganca Nova Gorica](#)
 - [Splošna bolnišnica Trbovlje](#)
 - [Onkološki inštitut Ljubljana](#)
 - [Univerzitetna klinika za pljučne bolezni in alergijo Golnik](#)
 - [Bolnišnica Topolšica](#)
 - [Bolnišnica Sežana](#)
 - [Ortopedska bolnišnica Valdoltra](#)
 - [Bolnišnica za otroke Šentvid pri Stični](#)
 - [Univerzitetni rehabilitacijski inštitut Republike Slovenije – Soča](#)
 - [Univerzitetna psihiatrična klinika Ljubljana](#)
 - [Psihiatrična bolnišnica Begunje](#)
 - [Psihiatrična bolnišnica Idrija](#)
 - [Psihiatrična bolnišnica Ormož](#)
 - [Psihiatrična bolnišnica Vojnik](#)
 - [Bolnišnica za ginekologijo in porodništvo Kranj](#)
 - [Bolnišnica za ženske bolezni in porodništvo Postojna](#)
- 5 V okviru opravljanja analize smo pridobili obširno dokumentacijo, podatke in pojasnila vseh 26 JZZ na sekundarni ravni, DKom, MJU, MZ, UNKIZ in Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije.
- 6 Med analizo smo skupno poslali več kot 100 zaprosil različnim deležnikom, predvsem JZZ. Po prejetih odgovorih smo obdelali več kot 330.000 vrstic o evidenčnih naročilih v Excelu. Pregledali smo tudi več kot 600 strani pravilnikov, odgovorov na naša vprašanja o pravilnikih in upravljanju tveganj ter spletne strani vseh 26 izbranih JZZ. Naredili smo tudi 130 poizvedb v Portalu javnih naročil glede tam objavljenih evidenčnih naročil in 26 poizvedb v portalu Statist glede javnih naročil 10 največjih dobaviteljev JZZ.
- 7 Od vseh 26 JZZ smo pridobili in proučili:
- podatke o skupnem številu vseh evidenčnih naročil nad 10.000 EUR brez DDV in njihovo skupno vrednost po posameznih letih od leta 2018 do vključno leta 2022 ter skupno število vseh različnih dobaviteljev teh evidenčnih naročil (za vsa ta leta skupaj). Podatki o evidenčnih naročilih so obsegali zgolj blago s CPV kodami 33100000: Medicinska oprema, 33600000: Farmacevtski proizvodi in 33700000: Izdelki za osebno nego;
 - podatke o skupnem številu vseh evidenčnih naročil pod 10.000 EUR brez DDV in njihovo skupno vrednost po posameznih letih od leta 2018 do vključno leta 2022 ter skupno število vseh dobaviteljev teh evidenčnih naročil (za vsa ta leta skupaj);

- podatke o vsakem posamičnem evidenčnem naročilu blaga za vsak proizvod, ki je zajet s CPV kodami 33100000: Medicinska oprema, 33600000: Farmacevtski proizvodi in 33700000: Izdelki za osebno nego, za 10 ponudnikov, ki so imeli pri posameznem JZZ največ evidenčnih naročil teh proizvodov v EUR po posameznih letih od 2018 do 2022;
 - pojasnila, kako imajo urejene postopke glede izločanja oseb, ki sodelujejo v postopkih priprave in oddaje javnih naročil, ter ali vodijo morebitno evidenco zaposlenih, ki so poslovno ali osebno povezani z morebitnimi dobavitelji;
 - pojasnila, kako oziroma kdaj identificirajo potrebe po naročilu blaga s CPV kodami 33100000: Medicinska oprema, 33600000: Farmacevtski proizvodi in 33700000: Izdelki za osebno nego;
 - podatke o tem, v kakšni aplikaciji (naziv) vodijo oziroma beležijo potrebo po naročilu blaga in kako zagotavljajo sledenje rabi določenega blaga;
 - pojasnila o tem, kako izvajajo nadzor nad izvajanjem ponavljajočih evidenčnih naročil istovrstnega blaga z navedenimi CPV kodami v koledarskem letu in kako ukrepajo, če skupna vrednost istovrstnega naročila blaga v koledarskem letu preseže 40.000 EUR brez DDV;
 - pojasnilo o tem, v kakšni aplikaciji (naziv) vodijo oziroma beležijo vsa evidenčna javna naročila;
 - interne akte, v katerih imajo urejene postopke oddaje javnih naročil;
 - podatke o sklenjenih svetovalnih pogodbah za področje javnega naročanja oziroma glede morebitnega sklenjenega odvetniškega pavšala za te storitve;
 - podatke glede strokovnega izobraževanja na področju izvajanja javnih naročil.
- 8 Med analiziranjem prejetih podatkov je bilo **sedem JZZ** zaprosenih za podajo pojasnila glede objavljenih podatkov iz drugega odstavka 21. člena ZJN-3 (evidenčna naročila nad 10.000 EUR brez DDV), saj pri pregledu njihovih spletnih strani nismo našli objavljenega seznama evidenčnih naročil. **Osemnajst JZZ** je bilo zaprosenih za podajo pojasnila, ali so posredovani podatki zgolj za posamična evidenčna naročila ali pa gre za naročila, ki so oddana na podlagi okvirnega sporazuma.
- 9 **UKC Ljubljana** je poleg zahtevanih podatkov, ki so jih posredovali vsi JZZ, dodatno posredoval še revizijo družbe Ernst & Young, d. o. o., in akcijski načrt za realizacijo priporočil iz poročila pregleda poslov z dobavitelji.
- 10 **DKom** je posredoval podatke o tem, koliko in katere postopke je v obdobju od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2022 v okviru pristojnosti vodil v primerih izvedbe postopkov javnega naročanja za izbrane JZZ.
- 11 **MJU** in **MZ** sta posredovala pojasnili o tem, ali sta med 1. 1. 2018 in 31. 12. 2022 izvedla katerokoli skupno javno naročilo o nakupu zdravil, medicinskih pripomočkov in medicinske opreme.
- 12 **UNKIZ** je posredoval analize, ki jih je opravil in so povezane z delovanjem zdravstvenega sistema.
- 13 **Združenje zdravstvenih zavodov Slovenije** je posredovalo pojasnilo o podatkih, ki jih od JZZ zbirajo v povezavi z nabavami blaga, podalo pojasnilo o tem, kako bi lahko Komisija dostopala do njih, kateri identifikatorji so vključeni v podatke, ali je v podatke vključena tudi CPV šifra, kakšen je postopek naročanja (javno/evidenčno naročilo), podroben opis blaga in cena blaga (na kos) ter ali so podatki razdeljeni po JZZ. Dodatno nas je zanimalo, kdo in kako je financiral razvoj Skupne baze cen in zakaj ni omogočeno, da lahko vsak pregleduje podatke po Skupni bazi cen oziroma zakaj so podatki javnosti dostopni zgolj na zahtevo.
- 14 Iz navedenega sledi, da je Analiza opravljena na podlagi podatkov, ki smo jih pridobili od JZZ in državnih organov. **Ob tem dodajamo, da je pravilnost prikazanih podatkov oziroma zaključkov odvisna od pravilnosti vseh podatkov, ki so jih posredovali zgoraj navedeni subjekti. Analiza, ki smo jo opravili na**

Komisiji, je odvisna od kakovosti in zanesljivosti prejetih podatkov. Od zavezancev smo pridobivali podatke dlje časa in smo roke za podajo odgovorov na zaprosila JZZ tudi podaljševali. Dodatno težavo pri obdelavi podatkov je predstavljalo tudi dejstvo, da JZZ podatkov niso poslali v enotni obliki, kot smo zaprosili.

- 15 V Analizo smo vključili tudi podatke, s katerimi razpolagamo v okviru svojih pooblastil po posameznih institutih ZIntPK. Hkrati so v Analizi predstavljene tudi nekatere bistvene ugotovitve oziroma priporočila, ki smo jih sprejeli v nadzorovanem obdobju in so še zmeraj relevantni za predmetno Analizo. S tem zagotavljamo tudi osveščanje javnosti glede lastnih aktivnosti ter glede pričakovane integritete JZZ na vseh področjih.
- 16 Po izdelavi te Analize bomo svoje ugotovitve, priporočila in podatke posredovali MZ, ki bo lahko nadaljevalo z dodatno obdelavo podatkov, kot sledi iz dogovorov. Pričakujemo, da bo MZ ugotovitve in priporočila preučil in na sistemski ravni pripravil ukrepe za naslovitev ugotovljenih pomanjkljivosti. **Pri tem je treba poudariti, da smo na Komisiji od leta 2004 na področju zdravstva izdali že več kot 40 priporočil, številna so objavljena na spletni strani Komisije.** Tudi v nadzorovanem obdobju smo sprejeli kar nekaj priporočil, za katera ocenjujemo, da terjajo proaktivni pristop različnih deležnikov, ki jih naslavlja Analiza. Omenjena priporočila so tako še vedno aktualna.

2. PREGLED POSAMEZNIH INSTITUTOV ZAKONA O INTEGRITETI IN PREPREČEVANJU KORUPCIJE

- 17 Poleg zaznave specifičnih korupcijskih tveganj s področja javnega naročanja smo pregledali tudi uresničevanje posameznih institutov ZIntPK, ki z namenom krepitev delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti, za preprečevanje korupcije ter preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Krepitev integritete v javnem sektorju in preprečevanje korupcije je dolžnost vsakega organa in vsakega javnega uslužbenca.
- 18 Z vidika JZZ, ki so vključeni v to Analizo, so relevantni instituti ZIntPK glede prijave prejetih daril, prijave premoženjskega stanja, preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov, dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe, lobiranja in nezakonitega vplivanja ter sprejema in uresničevanja načrtov integritete. V nadaljevanju smo pojasnili tudi institut omejitev poslovanja, ki sicer ne velja za JZZ, saj ti nimajo funkcionarjev, ki bi pri njih opravljali funkcijo, vendar pa smo zaznali slabše poznavanje tega instituta z njihove strani oziroma uporabe terminologije omejitev poslovanja.
- 19 V zadnjih dveh letih smo v zvezi z izvajanjem nadzora nad instituti iz svoje pristojnosti izvedli 11 prekrškovnih postopkov zoper izbrane JZZ, večina postopkov (10) se je nanašala na kršitve glede dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe.

2.1. Lobiranje in nezakonito vplivanje v postopkih javnega naročanja

- 20 Lobiranje je v skladu z ZIntPK legitimna dejavnost, s katero interesne organizacije na formalen in pregleden (transparenten) način dostopajo do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena. Regulacija lobiranja, kot je urejena v določbah ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti lobističnih aktivnosti, nadzor nad tem področjem pa skladno s 1. alinejo prvega odstavka 12. člena ZIntPK izvaja Komisija. Namen ZIntPK se na področju lobiranja uresničuje tako z nadzorom transparentnosti v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev, kot tudi z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja na način, ki podpira dobre ter omejuje in kaznuje neetične prakse lobiranja.
- 21 Za zakonito lobiranje, kot ga določa ZIntPK, morajo biti kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:
 - nejavni stik med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
 - namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena in
 - vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.
- 22 Lobiranje v konkretnih postopkih, kakršni so postopki javnega naročanja, sicer ni dopustno, se pa v teh lahko pojavlja v obliki zakonitega vplivanja na merila in kriterije v fazi pred formalnim začetkom postopka javnega naročanja, vendar mora biti transparentno. Tudi zakonito vplivanje z namenom ustvarjanja novih potreb v javnem sektorju predstavlja lobiranje. Tako se lahko na primer pri naročniku z namenom uvrstitve novega medicinskega pripomočka, uporabe nove metode, artikla ipd., ustvarjajo nove potrebe, zaradi katerih bo naročnik izvedel javna naročila. Enako pa v fazi, ko je naročnik sicer sam zaznal potrebe po nabavi določenega blaga, ponudniki z namenom pridobitve posla v fazi oblikovanja meril in kriterijev naročniku predlagajo konkretne rešitve in s tem izvajajo nejavne vplive pred začetkom postopka.
- 23 Nejavno vplivanje v postopku javnega naročanja po tem, ko so kriteriji in merila že izoblikovani, pa ni dovoljeno ter je v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli predpisov o javnem naročanju in upravljanju z javnimi sredstvi. V

takšnih primerih pa lahko pride do neetičnih oziroma nezakonitih vplivanj posameznikov na naročnika. Običajno takšna ravnanja izvajajo ponudniki, zato je treba tovrstna tveganja ustrezno prepoznati in upravljati. Lahko pa so tem tveganjem izpostavljeni tudi zunanji svetovalci naročnika v postopku priprave dokumentacije javnega naročila (recimo glede meril za izbor ponudnikov), zato je tveganje pomembno ustrezno nasloviti tako znotraj JZZ kot na sistemski ravni zdravstva. MZ in JZZ zato priporočamo, da sprejmejo ustrezne ukrepe za prepoznavo in zamejitev ravnanj v povezavi z neetičnimi in nezakonitimi vplivi v postopkih javnega naročanja.

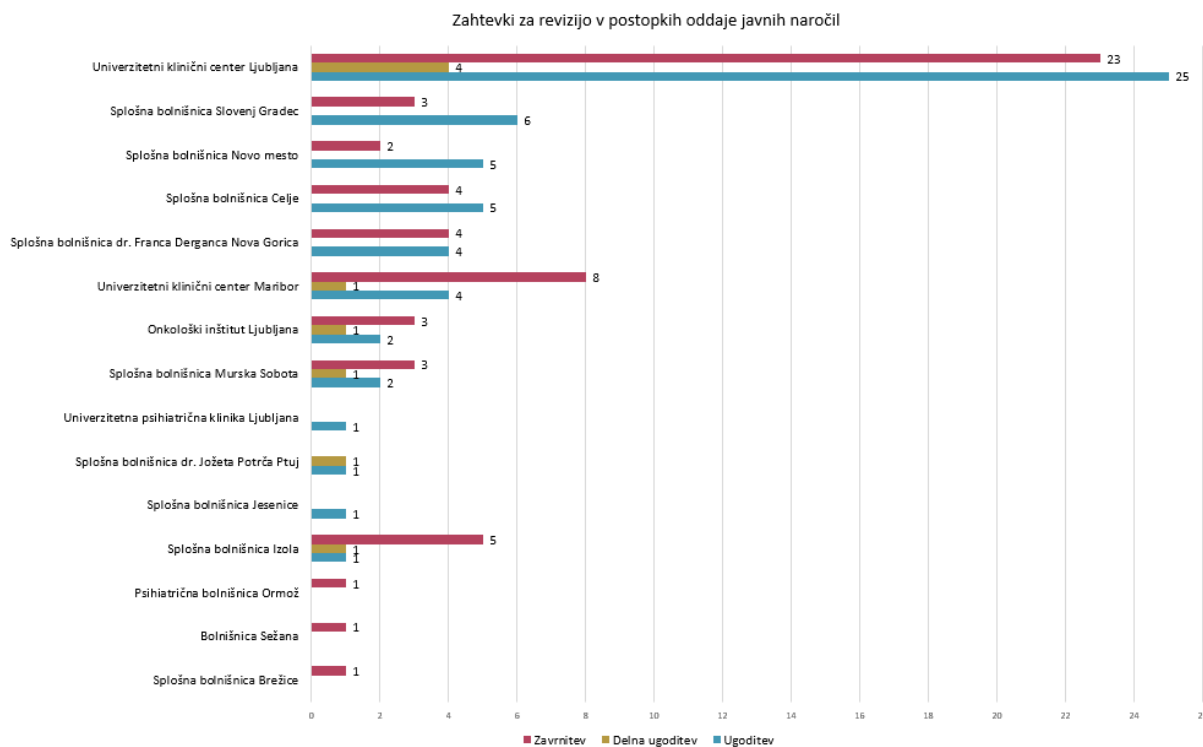
2.2. Protikorupcijska klavzula in izjava o lastniški strukturi

- 24 Namen uporabe protikorupcijske klavzule je preprečevanje koruptivnih ravnanj oziroma zmanjšanje tveganja za njihov nastanek. Klavzula predstavlja temeljno vodilo vsem pogodbenim strankam, kakšnih ravnanj naj se vzdržijo, in poleg same civilnopravne obveznosti predstavlja tudi močan preventivni ukrep. Klavzula opozarja pogodbene stranke, da je korupcija prepovedana in kakšne so pravne posledice v primeru, da do nje pride. Pogodbe, pri katerih ob sklepanju, izvajanju ali nadzoru pride do podkupovanja v javnem sektorju, so nične, kar pomeni, da ne ustvarjajo pravnih učinkov. V primeru, da do prepovedanih ravnanj pride v zvezi s pridobitvijo ali sklenitvijo posla, v zvezi z opustitvijo dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali v zvezi z drugimi ravnanji ali opustitvami, zaradi katerih je povzročena škoda ali pridobljena nedovoljena korist, je takšna pogodba nična.
- 25 Navedeno pravilo, ki zasleduje javni interes in predstavlja ravnanje v skladu s pričakovano integriteto, je poznano pod izrazom protikorupcijska klavzula in je v prvem odstavku 14. člena ZIntPK natančneje opredeljeno v smislu, da je protikorupcijska klavzula obvezna sestavina pogodb.
- 26 Organ oziroma organizacija javnega sektorja sta pred sklenitvijo pogodbe dolžna pridobiti tudi podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika ter o gospodarskih subjektih, za katere se na podlagi ZGD-1 šteje, da so povezane družbe s ponudnikom. Če ponudnik pri tem predloži lažno izjavo ali neresnične podatke, ima to za posledico ničnost pogodbe. Navedena izjava o lastniški strukturi dopolnjuje institut protikorupcijske klavzule glede preventivnega učinka pri pogodbenih strankah.
- 27 Organi in organizacije javnega sektorja so zato dolžni v pogodbe, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del in presegajo vrednost 10.000 EUR brez DDV, vključiti protikorupcijsko klavzulo, kot je opredeljena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK. V pogodbo lahko vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom. Bistvenega pomena je, da so stranke s protikorupcijsko klavzulo seznanjene. V določenih primerih in pod posebnimi pogoji – če zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni možna ali primerna ali če druga pogodbeni stranka s sedežem izven RS nasprotuje vključitvi – protikorupcijske klavzule ni treba vključiti v pogodbe. O izvzetju iz dolžnosti uporabe na obrazložen predlog organa ali organizacije javnega sektorja odloča Komisija, pri čemer upošteva javni interes, da se pogodba sklene, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo sklenitve posla s protikorupcijsko klavzulo, in stopnjo splošnega korupcijskega tveganja pri enakovrstnih poslih. O vsaki tovrstni izjemi Komisija izda odločbo, ki se tudi javno objavi na spletnih straneh Komisije.
- 28 Z vpogledom v lastne evidence smo ugotovili, da smo v obravnavanem obdobju pri izbranih JZZ vodili 11 prekrškovnih postopkov, od tega 10 zaradi kršitev dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe ter enega zaradi kršitev dolžnosti preverjanja podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnikov. Navedeno kaže na obstoj tveganja, da se vsi JZZ ne zavedajo obveznosti v zvezi z vključitvijo protikorupcijske klavzule, kar lahko pomeni, da pogodbene stranke tudi niso seznanjene z ravnanji, ki pomenijo korupcijo, in posledico takšnih ravnanj.

2.3. Nasprotje interesov

- 29 Preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov je eden izmed temeljnih dejavnikov krepitve pravne države, ki se navzven kaže v zaupanju v demokratične institucije ter v transparentnost, enakopravnost in objektivnost odločanja v demokratičnih institucijah in pri razpolaganju z javnimi sredstvi.
- 30 Nasprotje interesov je izkazano tedaj, ko zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Ob tem mora presoja videza, ali določena okoliščina vpliva na korektno opravljanje javnih nalog, temeljiti na realnih oziroma opredmetenih (pred)postavkah, povezanih z dejanskimi pristojnostmi in odločevalsko močjo oziroma pozicijo uradne osebe v konkretnem primeru.
- 31 Okoliščine, ki kažejo na to, da zasebni interes vpliva na nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe, so lahko najrazličnejše in predstavljajo dejansko vprašanje, ki ga je treba vedno preverjati z vidika konkretnega primera. Zasebni interes osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.
- 32 Določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zavezujejo uradne osebe, med katere ZIntPK prišteva funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbence, uslužbence, zaposlene v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Določbe zakona, ki veljajo za uradne osebe, se uporabljajo tudi za osebe, ki jih subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člane komisij, sveta, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, kadar ti opravljajo javne naloge oziroma naloge iz delovnega področja subjekta javnega sektorja.
- 33 Določbe ZIntPK, ki urejajo dolžno izogibanje nasprotju interesov, so subsidiarne narave in se uporabljajo le, če dolžnega izogibanja nasprotju interesov ne ureja drug zakon (3. člen ZIntPK). Določbe ZIntPK o nasprotju interesov se po izrecni zakonski določbi ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom (40. člen ZIntPK).
- 34 Preprečevanje nasprotja interesov je urejeno tudi v 91. členu ZJN-3. V drugem in tretjem odstavku 91. člena ZJN-3 je tako določeno, da kadar je oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja, neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti, mora ta oseba takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela oziroma na drug način sodeluje v postopku javnega naročanja, o tem pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik naročnika mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in nepristransko. Šteje se, da je neposredna ali posredna povezava osebe, ki vodi postopek javnega naročanja s ponudnikom, podana, če je oseba (ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja) s ponudnikom v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, registrirani istospolni partnerski skupnosti, skupnem gospodinjstvu, krvnem sorodstvu v ravni vrsti, krvnem sorodstvu v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodstvu po svaštvu do vštetega drugega kolena, posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejnec, v zasebnem, poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot pet odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom. V 109. členu ZJN-3 je določeno, da nadzor nad izvajanjem tega zakona kot prekrškovni organ izvaja DKom.

35 DKom je Komisiji na zaprosilo poslal podatke o tem, koliko postopkov in katere je v obravnavanem obdobju za izbrane JZZ vodil v okviru svoje pristojnosti v zvezi s postopki oddaje javnih naročil. Iz prejetih pojasnil je razvidno, da je DKom v analiziranem obdobju obravnaval 159 različnih revizijskih zahtevkov in v 57 primerih ugodil revizijskim zahtevkom, v devet primerih pa delno ugodil. Hkrati je DKom vodil 20 prekrškovnih postopkov. Pri tem so bile izdane tri sodbe o prekršku, ena odločba o prekršku in eno opozorilo. V spodnjem grafu so prikazani podatki DKom o številu vseh obravnavanih zahtevkov za revizijo po JZZ ne glede na vsebino pritožbe (torej ne zgolj pritožb z vidika nasprotja interesov) v obravnavanem obdobju.



36 Določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov se tako ne uporabljajo za postopke oddaj javnih naročil, vodenih po določbah ZJN-3, se pa določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov uporabljajo za evidenčna naročila. To so enostavna javna naročila, za katera se z izjemo drugega odstavka 21. člena ZJN-3 ne uporabljajo določbe javnonaročniške zakonodaje. Zaradi petletnega nadzorovanega obdobja je treba pojasniti, da so se mejne vrednosti evidenčnih naročil na splošnem področju v tem času spremenile. Mejni prag za uporabo zakona, ki je veljal od začetka nadzorovanega obdobja do 10. 4. 2020, je v prvem odstavku 21. člena ZJN-3 določal, da se določbe zakona na splošnem področju ne uporabljajo za:

- javna naročila blaga, storitev ali projektnih natečajev, če je ocenjena vrednost nižja od 20.000 EUR brez DDV,
- javna naročila gradenj, če je ocenjena vrednost nižja od 40.000 EUR brez DDV, in
- javna naročila t. i. socialnih in drugih posebnih storitev, če je ocenjena vrednost nižja od 750.000 EUR brez DDV, razen storitev, ki so zajete s kodo CPV 79713000-5.

37 V te mejne vrednosti je v času epidemije COVID-19 posegel ZIUZEOP, ki je določil, da se začasno, v obdobju od 11. 4. 2020 do 31. 12. 2020, ZJN-3 ne uporablja na splošnem področju za javna naročila blaga, storitev in projektnih natečajev, ki so nižja od 40.000 EUR brez DDV, in za javna naročila gradenj, ki so nižja od 80.000 EUR brez DDV. Kasneje je z novelo ZJN-3B, ki je začela veljati 1. 1. 2022, takšna začasna ureditev na splošnem področju postala trajna.

38 V analiziranem obdobju smo obravnavali eno zadevo s področja nasprotja interesov. Na področju sumov kršitev določb nasprotja interesov, za presojo katerih bi veljale določbe ZIntPK, nismo zaznali večjega pripada prijav. Ocenjujemo, da zakonodaja sicer dobro ureja postopke naslavljanja nasprotja interesov in postopke glede izločanja OJN, ki so neposredno ali posredno povezani s ponudniki.

2.4. Omejitve poslovanja

39 Poslovanje javnega sektorja s subjekti zasebnega prava lahko predstavlja določeno korupcijsko tveganje, in sicer v primerih, ko so v posel vključeni posamezniki, ki imajo pri sklenitvi tega posla zasebni interes. Institut omejitev oziroma prepovedi poslovanja po določbah ZIntPK se nanaša zgolj in samo na poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja, v katerem funkcijo opravlja funkcionar, s subjektom, v katerem je lastniško ali upravljavsko udeležen ta funkcionar (funkcionar naročnika) ali njegov družinski član.

40 Omejitve poslovanja se lahko vzpostavijo samo pri tistih organih in organizacijah javnega sektorja, kjer funkcijo opravljajo funkcionarji⁵. JZZ imajo poslovodne osebe (ki so uradne osebe v smislu ZIntPK) in javne uslužbenke. JZZ, ki sicer delujejo v sklopu javnega sektorja, vendar njihovi predstojniki oziroma zaposleni nimajo statusa funkcionarja, ne zapadejo pod sistem omejitev poslovanja po ZIntPK, zato primeri, v katerih so udeležene osebe javnega sektorja, ki niso funkcionarji (oziroma njihovi družinski člani), glede omejitev poslovanja ne sodijo v pristojnost Komisije. Kljub temu Komisija poudarja, da se morajo vse navedene poslovodne osebe in zaposleni v JZZ v primeru izvajanja javnonaročniške zakonodaje izogibati okoliščinam nasprotja interesov in glede teh ustrezno obvestiti nadrejene, predstojnike oziroma kolektivne organe, katerih člani so, kot to zahteva ZJN-3 in v primeru evidenčnih naročil ZIntPK.

41 Pri pregledu načrtov integritete in prejete dokumentacije, zlasti internih aktov, ki urejajo postopke oddaje javnih naročil, smo zaznali, da določeni JZZ v internih aktih pojem omejitev poslovanja sicer uporabljajo in razlagajo širše, kot je to določeno v ZIntPK, ki zanje, kot pojasnjeno zgoraj, ne velja. Dejstvo, da so določeni JZZ navedeno področje zaznali kot problematično in ga posledično v internih aktih naslovili, pozdravljamo, ker tudi sami pri javnih zavodih na splošno zaznavamo tveganja, ki izhajajo iz preohlapne in večkrat premalo stroge ureditve v povezavi z omejevanjem poslovanja javnih zavodov s povezanimi osebami. Po oceni Komisije bi se tveganje ustrezno upravljalo tudi s tem, da bi bili JZZ vnaprej seznanjeni s subjekti, ki so povezani z njihovimi poslovodnimi osebami, zaposlenimi, člani sveta zavoda in morebitnimi zunanjimi izvajalci, ki so jih imenovali v delovne skupine, telesa ipd. ali pa jih celo najeli v fazah izvedbe postopkov javnega naročanja. S tem bi lahko pravočasno preprečili tudi nastanek kršitev iz naslova nasprotja interesov.

42 Na podlagi proučenih notranjih aktov in prejetih pojasnil je Komisija ugotovila, da najmanj dva JZZ zaposlene seznanjata z instituti ZIntPK, pri čemer zaposlene seznanjajo ne le z institutom nasprotja interesov, ampak tudi z institutom omejitev poslovanja, en JZZ pa ima v pravilniku izrecne določbe o prepovedi poslovanja. Uporaba pojma omejitev poslovanja tako v poslovanje JZZ vnaša določeno zmedo in povzroča tudi nerazumevanje tega instituta v skladu z namenom ZIntPK. Omejevanje poslovanja, kot so ga v svojih internih aktih uredili določeni JZZ, predstavlja mehanizem zaznave potencialnega nasprotja interesov, ki ga ZIntPK ne ureja, je pa takšno nasprotje interesov poznano na področju poslovanja gospodarskih družb in družb s kapitalsko naložbo v upravljanju Republike Slovenije. Na podlagi navedenega bi bilo zato pomembno v okviru usposabljanj

⁵ Kot določa 5. točka 4. člena ZIntPK, so »funkcionarji oziroma funkcionarke« poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, šef kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalec predsednika republike, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, funkcionarji v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih, poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz Republike Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti Republika Slovenija, ter člani sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

zaposlenih JZZ vzpostaviti jasno ločnico med omejitvami poslovanja po določbah ZIntPK in omejevanjem poslovanja, kot ga naslavljajo interni akti JZZ.

2.5. Premožensko stanje

- 43 Premožensko stanje je institut ZIntPK, ki je namenjen zasledovanju javnega interesa v smislu nadzora in transparentnosti premožena najvidnejših funkcionarjev in javnih uslužbencev. V JZZ sta dve skupini zavezancev za prijavo premoženjskega stanja; poslovodne osebe JZZ in OJN.
- 44 ZIntPK ureja področja prijave premoženjskega stanja v določbah od 41. do 46. člena, pri čemer morajo svoje premoženjsko stanje ustrezno prijaviti poslovodne osebe JZZ in OJN pri posameznih JZZ. Glede vsebine te Analize sta pomembni predvsem dolžnost OJN, da poročajo o svojem premoženjskem stanju, in dolžnost javnih zavodov kot naročnikov, da Komisiji posredujejo seznam zavezancev za prijavo premoženjskega stanja do 31. januarja za preteklo leto. ZIntPK v 10. točki 4. člena določa, da so OJN osebe, ki jih naročniki imenujejo v strokovne komisije za oddajo javnega naročila, in osebe, ki odločajo, potrjujejo in predlagajo vsebino razpisne dokumentacije, ocenjujejo ponudbe oziroma naročniku predlagajo izbor ponudnika, kadar gre za javna naročila, za katera je treba v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izvesti postopek javnega naročanja in pod pogojem, da je ocenjena vrednost posameznega naročila enaka ali višja od 100.000 EUR brez DDV, ne glede na to, ali so ta naročila ali del dokumentacije o javnem naročilu v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti. Med OJN se štejejo tudi osebe, ki v skladu s to definicijo sodelujejo pri javnem naročanju in niso v delovnem razmerju pri naročniku. Skladno s prvim in tretjim odstavkom 41. člena ZIntPK OJN Komisiji sporočijo podatke o svojem premoženjskem stanju na dan 31. decembra do 31. januarja tekočega leta za preteklo koledarsko leto, če so v preteklem koledarskem letu sodelovale v postopku javnega naročanja.
- 45 Zaradi petletnega nadzorovanega obdobja je treba pojasniti, da je ZIntPK pred uveljavitvijo novele ZIntPK-C⁶ drugače določal OJN, saj so bile to takrat osebe, ki so jih naročniki imenovali v strokovne komisije za oddajo javnega naročila in ki so odločali, potrjevali in predlagali vsebino razpisne dokumentacije, ocenjujevali ponudbe oziroma naročniku predlagali izbor ponudnika, kadar je šlo za javna naročila, za katera je treba v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izvesti postopek javnega naročanja, razen postopka oddaje naročila male vrednosti, in kadar je šlo za javna naročila, za katera ni treba izvesti postopka javnega naročanja, če je vrednost naročila enaka ali višja od vrednosti za izvedbo postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi, ne glede na to, ali so ta naročila ali del dokumentacije o javnem naročilu v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti. Za OJN so se že pred novelo štejele tudi osebe, ki so v skladu s to definicijo sodelovale pri javnem naročanju in niso bile v delovnem razmerju pri naročniku.
- 46 Kot je že pojasnjeno, ZIntPK določa pogoje za prijavo OJN (ocenjena vrednost razpisov je enaka ali višja od 100.000 EUR brez DDV). Zato je Komisija ocenila, da je treba preveriti, ali gre pri posameznih primerih za neizpolnjevanje zakonskih dolžnosti ali zgolj za nedoseganje omenjenega praga. Enako velja tudi za prijavo OJN pred uveljavitvijo novele ZIntPK-C, saj so bili pragi za prijavo teh zavezancev pred 17. 11. 2020 (torej pred novelo ZIntPK-C) drugače opredeljeni.⁷ V tistem času je ZIntPK določal obveznost prijave za OJN, kadar

⁶ Uradni list RS, št. 158/2020.

⁷ Od 1. 1. 2020 do 16. 11. 2020 so bili zavezanci za sporočanje podatkov o premoženjskem stanju kot OJN osebe, ki so sodelovale pri postopkih javnih naročil:

- **na splošnem področju:**
 - 139.000 EUR brez DDV (blago in storitve, ki jih naročajo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti),
 - 214.000 EUR brez DDV (blago in storitve, ki jih naročajo drugi naročniki),
 - pri naročanju gradenj se mejna vrednost ne spreminja,
 - pri naročanju socialnih in drugih posebnih storitev se mejna vrednost ne spreminja.

je šlo za javna naročila, za katera je treba v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izvesti postopek javnega naročanja, razen postopka oddaje naročila male vrednosti, in kadar je šlo za javna naročila, za katera ni treba izvesti postopka javnega naročanja, če je vrednost naročila enaka ali višja od vrednosti za izvedbo postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi, ne glede na to, ali so ta naročila ali del dokumentacije o javnem naročilu v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke, označeni s stopnjo tajnosti.

- 47 Po pregledu lastnih evidenc smo ugotovili, da JZZ v povezavi s poročanjem seznamov zavezancev za poročanje premoženjskega stanja, poslovodne osebe in OJN pa v povezavi s poročanjem lastnega premoženjskega stanja, svojih dolžnosti po določbah ZIntPK ne izpolnjujejo v celoti. Obseg podatkov o OJN je izjemno velik, saj ima samo UKC Ljubljana vsako leto več kot 200 OJN. Glede na tako velik obseg zavezancev smo v okviru Analize preverili rednost poročanja JZZ, ki morajo vsako leto pravočasno (do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto) posredovati sezname OJN. Pri preverjanju, ali so JZZ, ki niso poročali, sploh izvajali javna naročila, ki presegajo zakonsko določeno vrednost za obveznost poročanja, smo ugotovili, da bi morale sedem JZZ skoraj vsako leto Komisiji prijaviti OJN, pa tega niso storili. Ugotovili smo tudi, da dodatnih sedem JZZ Komisiji seznamov ni posredovalo redno, ne glede na to, da so izvajali javna naročila nad zakonsko določeno vrednostjo, ki jim določa obvezo poročanja teh oseb. Redno je tako sezname zavezancev posredovalo le 12 JZZ, kar pa še ne pomeni nujno, da so Komisiji prijavili popolne podatke, saj je ob obsegu vseh zavezancev iz naslova izvajanja javnih naročil (ne le JZZ), tehnično-informacijski opremljenosti in kadrovske zasedbi Komisije popolnost poročanja ažurno in v celoti mogoče preveriti le z uvedbo konkretnih postopkov izvajanja nadzora nad popolnostjo poročanja subjektov.
- 48 Dodatno smo ugotovili, da so imeli nekateri JZZ sklenjene svetovalne pogodbe za pomoč pri izvedbi javnih naročil. Po pregledu sklenjenih pogodb smo ugotovili, da so bile v nekaterih primerih naloge zunanjih svetovalcev takšne narave, da bi jih morali JZZ kot naročniki tudi prijaviti na seznamu zavezancev, če so z javnim naročilom presegli zakonsko določen prag. To pomeni, da ni šlo le za svetovanje, temveč je svetovanje obsegalo tudi na primer aktivno sodelovanje pri podajanju pojasnil ponudnikom, pregledovanje ponudb itd. OJN so namreč tudi osebe, ki skladno z definicijo iz 10. točke 4. člena ZIntPK sodelujejo pri javnem naročanju in niso v delovnem razmerju pri naročniku, kar je podrobneje razdelano v poglavju 3.5.

2.6. Darila

- 49 Z natančno in pregledno ureditvijo področja sprejemanja daril se zmanjšujejo možnosti za neutemeljene očitke in nezaupanje v poštenost uradnih oseb pri izvajanju javne funkcije, javne službe ali dejavnosti v zvezi z njihovim položajem. S sklicevanjem na zakonske določbe pa se po drugi strani uradna oseba lahko izogne morebitnim zadregam ali nesporazumom pri sprejemanju protokolarnih daril in daril, ki se tradicionalno ali

- **na infrastrukturnem področju:**
 - 428.000 EUR brez DDV (blago in storitve),
 - pri naročanju gradenj se mejna vrednost ne spreminja,
 - pri naročanju socialnih in drugih posebnih storitev se mejna vrednost ne spreminja.

Od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2019 so zavezanci za sporočanje podatkov o premoženjskem stanju kot OJN osebe, ki so sodelovale pri postopkih javnih naročil:

- **na splošnem področju:**
 - pri naročanju blaga ali storitev, če je vrednost naročila enaka ali višja od 144.000 EUR brez DDV, kadar gre za naročila organov RS in samoupravnih lokalnih skupnosti,
 - pri naročanju blaga ali storitev, če je vrednost naročila enaka ali višja od 221.000 EUR brez DDV, kadar gre za naročila drugih naročnikov,
 - pri naročanju gradenj se mejna vrednost ne spreminja,
 - pri naročanju socialnih in drugih posebnih storitev se mejna vrednost ne spreminja.
- **na infrastrukturnem področju:**
 - pri naročanju blaga ali storitve, če je vrednost naročila enaka ali višja od 443.000 EUR brez DDV,
 - pri naročanju gradenj se mejna vrednost ne spreminja,
 - pri naročanju socialnih in drugih posebnih storitev se mejna vrednost ne spreminja.

običajno izročajo ob določenih dogodkih (t. i. priložnostna darila⁸). V tem poglavju predvsem opozarjamo na darila, ki jih trgovci ali proizvajalci namenjajo ali nameravajo dati odločevalcem glede njihovih nakupnih odločitev.

- 50 Po 30. členu ZIntPK je prejemanje daril v zvezi z opravljanjem javne funkcije ali javne službe prepovedano. Protokolarna in običajna darila ob določenih dogodkih so kljub temu dovoljena, a se morajo v vrednosti nad 50 EUR vpisovati v seznam prejetih daril in tega posredovati Komisiji. V vsakem primeru uradna oseba ne sme sprejeti darila, če njegova vrednost presega 100 EUR, ne glede na obliko darila in število darovalcev istega darila. Nikoli pa ne sme sprejeti darila, če bi izročitev ali sprejem takega darila pomenila kaznivo dejanje, če je to prepovedano po drugem zakonu ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi, če se kot darilo izročajo denar, vrednostni papirji, darilni boni in drage kovine ter če bi sprejem darila vplival ali ustvaril videz, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog uradne osebe.
- 51 Pred letom 2020 JZZ seznamov daril niso pošiljali Komisiji, saj niso bili zavezanci po določbah takrat veljavnega ZIntPK. Od sprejema novele ZIntPK-C dalje določbe o prepovedih in omejitvah glede sprejemanja daril veljajo za vse uradne osebe. Subjekti javnega sektorja morajo odtlej zanje in njihove družinske člane voditi seznam prejetih daril, v katerega se vpisujejo podatki o darilih, katerih vrednost presega 50 EUR, ki ga morajo Komisiji vsako leto posredovati najkasneje do 31. marca tekočega leta za preteklo leto. Če torej uradne osebe subjekta javnega sektorja in/ali njihovi družinski člani niso prejeli daril, katerih vrednost bi presejala 50 EUR, potem tak subjekt javnega sektorja Komisiji ni dolžan poslati seznama daril, prav tako Komisije ni treba kakorkoli obveščati, da takih daril uradne osebe niso prejele.
- 52 Po pregledu razpoložljive dokumentacije smo ugotovili, da noben od 26 JZZ v obdobju med letoma 2020 in 2022, ko so bili zavezanci za poročanje daril po določbah ZIntPK, ni poročal o kakršnihkoli prejetih darilih. Ugotovitev ne pomeni, da je dejansko prišlo do kakršnekoli kršitve določb ZIntPK, saj je subjekt javnega sektorja dolžan v seznam daril vpisati le podatke o darilih, katerih vrednost presega 50 EUR, seznam pa nato Komisiji posredovati do 31. marca tekočega leta za preteklo leto. Ob tem velja opozoriti, da se na področju prejetih daril pojavlja tveganje, da prejetih daril uradne osebe v JZZ ne prijavljajo ali pa se darila, ki so dejansko namenjena JZZ, posredujejo drugače, na primer z donacijami društvom ali pravnim osebam oziroma organizacijam, povezanimi z uradnimi osebami JZZ. Pravil glede slednjega pa ne ureja ZIntPK in takšen način prejemanja koristi ne predstavlja daril po določbah ZIntPK. Smo pa že v preteklosti pri JZZ zaznali vrsto praks, ki se nanašajo na širše področje donacij ali druge vrste prejemanja brezplačnih opredmetenih sredstev v uporabo (npr. oprema), kar predstavlja korupcijska tveganja. Takšne prakse smo naslovili z izdanimi načelnimi mnenji in priporočili.

Tako smo kot ravnanja, ki predstavljajo tveganja za nastanek koruptivnih in drugih odklonskih ravnanj, med drugim opredelili:

- Ravnanja odgovornih delavcev v zdravstvenih ustanovah, ko sprejemajo v začasno ali trajno uporabo podarjeno ali kako drugače dano medicinsko opremo, pri tem pa ne izdelajo ustreznih strokovnih in ekonomskih analiz in ne izračunajo stroškov njene uporabe. Njihova sredstva se na ta način namreč ne uporabljajo pregledno, učinkovito, uspešno in gospodarno, takšna kršitev dolžnega ravnanja pa omogoča pridobitev premoženjskih in nepremoženjskih koristi donatorjem.
- Ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem sektorju, ki v nasprotju z dolžnim ravnanjem prejmejo od dejanskih ali bodočih poslovnih partnerjev plačilo nagrad, donacij, stroškov in podobne ugodnosti, kot tudi ravnanje odgovornih oseb v poslovnih subjektih, ki s ponujanjem tovrstnih ugodnosti

⁸ Npr. ko pacient iz hvaležnosti obdari zdravnika za opravljeno storitev.

spodbudijo navedene kršitve dolžnega ravnanja. Zaradi koristi prejemnikov plačil je namreč objektivno podana tudi vsaj posredna korist plačnikov - v obliki pričakovane, pa tudi dejanske favorizirane obravnave.

- Plačevanje različnih oblik izobraževanj za vnaprej določene zdravnike v javnih zavodih in na račune, ki niso računi njihovih delodajalcev, s strani proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oziroma njihovih prodajalcev. Kot sporna je Komisija opredelila ravnanja, ko npr. donatorji in/ali sponzorji namenjajo sredstva poimensko določenemu zdravniku.
- Nesprejemljivo je tudi ravnanje uslužbenca bolnišnice, če se dogovarja s poslovnimi partnerji svojega delodajalca, da za namen njegove osebne udeležbe ali udeležbe njegovega sodelavca nakaže določena finančna sredstva izvajalcu točno določenega kongresa, prodajalcu letalske vozovnice, hotelu za plačilo hotelskih stroškov itd.
- Ravnanja, ko se izvajalci zdravstvene dejavnosti pri svojem delu seznanijo z »zapleti z medicinskimi pripomočki« (vigilanca) in o tem ne obvestijo Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke, pri čemer je treba izvesti ustrezne zdravstvene storitve z namenom varovanja človeških življenj, ter imajo neposredne povezave s proizvajalci in/ali trgovci teh medicinskih pripomočkov, ki jim izražajo interes za pridobitev donacijskih in/ali sponzorskih sredstev za namen izobraževanj in usposabljanj zdravstvenih delavcev.
- Ravnanja, ko izvajalci zdravstvene dejavnosti, katerih ustanovitelj je RS, sprejmejo v brezplačno uporabo (neodplačno) medicinsko opremo, o takšni uporabi pa se dogovorijo z zdravniki, ki podpišejo tudi listino o prevzemu slednje, tovrstni postopek pa poteka brez vednosti in pisnega soglasja vodstva javnega zavoda in brez vednosti nabavne službe.

53 Poudarjamo, da se morajo JZZ in zaposleni zavedati, kako pomembno je ustrezno upravljanje s tveganji na področju prejemanja daril, še posebej v primeru, če bi sprejem darila vplival ali ustvaril videz, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog uradne osebe. Enako zavedanje mora biti tudi na strani ponudnikov. Seznanjeni smo z obstojem Mednarodnega foruma znanstvenoraziskovalnih farmacevtskih družb⁹, ki je s sprejetjem Kodeksa JOPS (Kodeks transparentnosti) predvidel postopke, s katerimi je želel zagotoviti, da bi družbe članice Forumu delovale v skladu z zahtevami evropskega kodeksa Evropske zveze farmacevtske industrije in združenj kot ustreznega nacionalnega kodeksa¹⁰, s čimer bi se zagotovila preglednost plačil in prenosov sredstev zdravstvenim organizacijam in/ali zdravstvenim delavcem. Skladno z navedenim kodeksom vsaka članica Forumu objavi plačila in druge prenose sredstev, ki jih izvede neposredno ali posredno prejemniku ali v njegovo korist. Članice Forumu tako v svojih javno objavljenih poročilih razkrivajo, koliko finančnih sredstev namenijo za donacije, sponzoriranje, pristojbinam za registracijo, za kritje stroškov za potovanja in nastanitve, za svetovalne storitve tako JZZ kot nakazila pravnim osebam – zasebnim izvajalcem zdravstvene dejavnosti in nakazila fizičnim osebam. Posamezni zdravstveni delavec (fizična oseba) je v poročilih naveden poimensko, če poda za to svoje soglasje, če pa soglasja ne poda, je za vse fizične osebe, ki ne podajo soglasij, objavljen njihov skupni znesek.

2.7. Načrti integritete

54 Načrti integritete so preventivno sredstvo za zagotavljanje ustrezne integritete, saj se morajo zavezanci za izdelavo načrtov integritete v postopku priprave načrtov in snovanja ukrepov soočiti z lastnimi tveganji in zasnovati učinkovite mehanizme za njihovo naslavljanje. JZZ, ki so vključeni v to Analizo, so dolžni sprejeti načrte integritete, v katerih se morajo opredeliti do tveganj integritete oziroma korupcije ter zasnovati ukrepe za njihovo naslavljanje glede na specifiko vsakega JZZ oziroma področja dela. Te vsebine morajo JZZ tudi

⁹ <https://www.farmaforum.si/sl>

¹⁰ <https://www.farmaforum.si/sl/o-forumu/kodeksi>

vnesti v spletni register ocene tveganj, ki ga vodi Komisija, in letno poročati Komisiji o izvedenih ukrepih, kar zagotavlja ažurno soočanje s tveganji na področju korupcije in integritete.

- 55 Ob pregledu evidence načrtov integritete smo ugotovili, da imajo vsi JZZ izdelane načrte integritete. Kljub temu pa smo ugotovili, da šest JZZ vsebine načrtov integritete nima vnesenih v spletni register tveganj pri Komisiji (kar je njihova obveza na podlagi 23. člena Smernic Komisije za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete z dne 27. 2. 2014).
- 56 Prav tako smo ugotovili, da JZZ ne poročajo redno o izvedenih ukrepih za uresničevanje načrta integritete, kar si zavezanci določijo sami. Devet JZZ ni nikoli v obravnavanem obdobju poročalo o izvedenih ukrepih za izvajanje načrtov integritete ter torej ni upoštevalo obveznosti glede spremljanja in poročanja o izvedenih ukrepih na podlagi načrtov integritete. Samo 10 od 26 izbranih JZZ je v obravnavanem obdobju izpolnjevalo vse svoje zakonske dolžnosti glede načrtov integritete. Sedem od izbranih JZZ pa je svoje obveznosti izpolnilo delno. Podatki se sicer spreminjajo iz leta v leto, za leto 2022 letno poročilo oddalo 16 JZZ, deset pa tega ni storilo.

3. ZAZNANA TVEGANJA IN NJIHOVO UPRAVLJANJE

3.1. Pridobivanje podatkov in informacijski sistemi

- 57 Prvo izmed tveganj, ki smo ga je v okviru Analize zaznali, je otežena dostopnost podatkov o izvedenih oddajah evidenčnih naročil in njihova slaba kakovost oziroma nepoštenost, ki onemogoča njihovo učinkovito elektronsko obdelavo ter bistveno zmanjša možnosti za sprejemanje ustrežnejših ukrepov za učinkovitejše in bolj transparente postopke nabav, začeni z zaznavanjem potreb po nabavah artiklov, ki predstavljajo osnovo vsem nadaljnjim postopkom ter določajo tudi možno in ustrezno nabavno politiko na področju nabave medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. Imeli smo precej težav pri pridobivanju podatkov, med drugim je več JZZ kljub mesecu dni, ki so ga imeli na voljo za posredovanje podatkov, zaprosilo za dodaten mesec dni, nekateri JZZ pa so podatke ročno vnašali v tabelo, ki smo jo pripravili na Komisiji. Takšno stanje je neprimerno, ker je časovna priprava podatkov do dveh mesecev predstavljala precejšnjo obremenitev zaposlenih v JZZ, hkrati pa obstaja tveganje človeške napake, da podatki niso popolni. Kljub enotni vzorčni tabeli, ki smo jo v zahtevi za posredovanje podatkov JZZ poslali, in dolgotrajnosti tega postopka smo prejeli podatke, ki niso standardizirani oziroma so med seboj neprimerljivi, **zato predstavljamo Analizo, ki smo jo na podlagi prejetega gradiva opravili sami.** Ponovno poudarjamo, **da je pravilnost prikazanih podatkov oziroma zaključkov odvisna od pravilnosti vseh podatkov, ki so jih posredovali JZZ.**
- 58 Težave na tem področju **je zaznalo tudi MZ**, ki je v poročilu Pregled stanja na področju zdravstva v Sloveniji (januar 2023) zapisalo, da **ima celoten zdravstveni sistem neurejeno, necentralizirano in nestandardizirano stanje podatkov, kar otežuje/onemogoča načrtovanje in ugotavljanje potreb ter upravljanje s sistemom.** Dodali so, da se v zdravstvenem sistemu zbira velike količine podatkov, ki so nepreverjeni in nepovezani ter posledično z njimi MZ ni zmožno pripraviti dobre analitike. Zapisali so še, da hkrati to za zdravstveno osebje pomeni administrativno obremenitev, ki je pogosto nesmiselna, saj se ta podatek izgubi v bazah podatkov, registrih, na integracijah in ne koristi niti vnašalcu, niti pacientu, niti odločevalcem.
- 59 V okviru pridobljenih podatkov smo zaznali razlike med JZZ, saj so nekateri poslali zahtevane podatke v eni tabeli, medtem ko so nekateri JZZ pošiljali po več tabel, kjer so del tabel pripravili v nabavni službi, del v bolnišničnih lekarnah, v nekateri primerih pa tudi drugi oddelki znotraj JZZ. Pri tem pa tudi znotraj JZZ podatki niso bili enako predstavljeni. Dodatno težavo je predstavljalo tudi dejstvo, da imajo nekateri JZZ npr. samo eno osebo, ki izvaja aktivnosti na področju javnega naročanja. Pri JZZ, ki so tako kadrovsko omejeni, da JN izvaja le en zaposleni, to predstavlja tveganje preobremenitve in potencialnih napak v postopku. Prav tako opisana situacija predstavlja korupcijsko tveganje, saj nihče ne izvaja sprotne nadzora nad javnimi naročili, kot se to dogaja v primeru, ko na tem področju dela več oseb. Edina vrsta nadzora je v teh primerih mogoča le naknadno, v primeru revizije oziroma uporabe pravnega sredstva s strani neizbranega ponudnika.
- 60 Med Analizo smo zaznali tudi tveganje, da zaposleni, ki pripravijo podatke, ne znajo razbrati posredovanih podatkov. To je bilo ugotovljeno po posredovani ponovni zahtevi Komisije za dodatno pojasnilo. Po pregledu podatkov za izvedbo Analize smo ugotovilo, da ima večje število naročil nizke vrednosti (0 EUR, 2 EUR ...) ali negativne vrednosti (npr. -3.321 EUR).
- 61 Med izvajanjem Analize smo zaznali, da podatki v priloženih tabelah pri 18 JZZ niso zgolj posamična evidenčna naročila, ampak lahko tudi naročila, ki so oddana na podlagi okvirnega sporazuma. Po prejetih pojasnilih je bilo ugotovljeno, da sta dva JZZ posredovala tudi podatke o nabavah preko okvirnih sporazumov z vrednostjo 0,00 EUR.

- 62 V prejeti dokumentaciji smo zaznali dobave blaga z vrednostjo 0,00 EUR ali 0,00001 EUR. Iz dodatno prejetih pojasnil je razvidno, da tovrstne knjižbe zajemajo naslednje:
- nekateri dobavitelji s ceno v dobavnici 0,00001 EUR označijo blago, ki ga dejansko donirajo (tako dobavitelji finančno in po obsegu razknjižijo stanje zalog v svojih skladiščih);
 - odražajo brezplačno prejeta blago JZZ (npr. »popust na vrednost 100 %«);
 - označujejo blago, ki so ga prejeli in je plačnik blaga druga pravna oseba (npr. ZZS);
 - oznaka 0,00 EUR se uporablja za prejem testnega potrošnega materiala;
 - oznako 0,00 EUR so imeli uporabniki programa GoSoft (uporablja ga večje število bolnišnic), ko so prvič naročali blago in to v sistemu še ni imelo vnesene nabavne cene;
 - naročen material, ki ni bil dobavljen, se izkazuje z zapisom 0,00 EUR (poleg je zapis količine 0);
 - JZZ, ki ne uporablja računalniškega programa GoSoft in ima pri materialu knjiženo vrednost 0,00 EUR, vodi na ta način medicinske pripomočke, ki jih nudi zavarovancem ZZS na izposojlo.
- 63 V primeru prejetega blaga z vrednostjo 0,00001 EUR JZZ ne knjiži te vrednosti v program GoSoft, ker ta program omogoča vnos le dveh decimalk, zaradi česar se opravi vnos po ceni 0,01 ali 0,02 EUR. Ugotovljeni so tudi popusti v višini 99 %. Pri pregledu tabelarnih vnosov so bile ugotovljene negativne vrednosti, ki so posledica izvedenih vračil blaga (storno naročila, reklamacije).
- 64 Enako velja tudi za prejete namenske donacije (prejeta blago za izvajanje zdravstvene dejavnosti), ki se morajo ustrezno knjižiti (količinsko in vrednostno). Če nabavna cena ni znana oziroma je izkustveno neustrezna, se mora prejeta blago knjižiti po pošteni vrednosti, ker se na ta način zagotavlja pravilno vrednotenje stroškov opravljenih storitev.
- 65 V odzivih so JZZ navajali, da uporabljajo različne informacijske rešitve za ugotavljanje potreb, javno naročanje, spremljanje zalog in spremljanje roka trajanja. Vsaj en JZZ je Komisiji sporočil, da kot informacijsko podporo javnemu naročanju uporablja izključno Excel razpredelnice. Eden izmed JZZ je tudi pojasnil, da njihov informacijski sistem ne omogoča ustreznega nadzora pri ugotavljanju potreb, izvajanju javnega naročanja, spremljanja zalog in spremljanja roka uporabe/trajanja, ker niso vlagali finančnih sredstev v izboljšanje informacijske tehnologije. JZZ tako uporabljajo različne informacijske sisteme, ki so jih navedli v odgovorih Komisiji, in sicer Go-Soft, SOAP, Webpis, Lirpis, PIS, Largo, MAOP, Excel, Grad – Pergament, Pro-BIT, ProLIS, ePlaniranje, Marbo, Seyfor in Septima.
- 66 Posamezni JZZ sicer niso zavezani k uporabi enotnih informacijskih tehnologij in lahko določijo lastne rešitve za urejanje poslovanja, a je treba poudariti, da popolna svoboda na tem področju ni vedno najboljša rešitev z vidika ustanovitelja ter zasledovanja in udeležanja javnega interesa vseh državljanov. MZ je k digitalizaciji pristopil z ustanovitvijo Direktorata za digitalizacijo v zdravstvu. Menimo, da je tveganja, ki izhajajo iz že omenjene neenotnosti, neobvladljivosti, nepreglednosti, nesledljivosti, neprimerljivosti in posledično netransparentnosti, v prvi vrsti ugotavljanja potreb in spremljanja stanja nabav artiklov ter njihovih zalog, treba nasloviti z ustrezno digitalizacijo in poenotiti informacijske sisteme na področju nabavnih služb JZZ ali vsaj zagotoviti ustrezno kompatibilnost programskih rešitev in standardizacijo podatkov. Samo na ta način bo namreč sistem lahko omogočal preglednost podatkov do te mere, da bodo ti lahko predstavljali osnovo za sistemski pristop k reševanju problematike nabav medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego. Prepričani smo, da je z ustreznim upravljanjem s tveganji na področju nabav (vsaj istovrstnega blaga in storitev), ustreznim spremljanjem zalog blaga, rokov trajanja blaga in standardizacijo podatkov, ki bi pristojnemu ministrstvu in ZZS omogočilo pravočasen vpogled v nabavne procese ter posledično na podlagi

tako pridobljenih podatkov omogočilo izvesti skupno javno naročilo, mogoče zagotoviti morebitne prihranke pri porabi javnih sredstev.

- 67 Ugotavljamo, da **obstaja na področju informacijske tehnologije velik prostor za napredek**. MZ bi morale kot ustanovitelj JZZ v lasti Republike Slovenije poskrbeti, da JZZ pri beleženju javnih naročil uporabljajo enake standarde, po potrebi pa tudi zagotoviti enotno programsko opremo tako za spremljanje potreb, zalog kot rokov trajanja (denimo zdravil, bioloških materialov ...). Navsezadnje pa bi to omogočilo ažuren nadzor oziroma možnosti standardiziranega izvoza podatkov, ki ne bi bili povezani z znatnimi administrativnimi obremenitvami osebja v JZZ. Pri tem bi veljajo tudi razmisliti o uvedbi enotne nabavne službe in sistemu enotne nabavne politike na področju zdravstva.
- 68 JZZ tako lahko izkoriščajo možnosti na trgu in iščejo prilagojene informacijske rešitve, ki odgovarjajo specifičnim delovnim procesom posameznega JZZ. Vendar se glede na podane ugotovitve v zvezi z izbranimi informacijskimi sistemi z vidika učinkovite porabe javnih sredstev, kompatibilnosti in možnosti hitrega prilagajanja postavlja vprašanje za MZ oziroma vlado, ali je optimalno, da JZZ uporabljajo različne programske rešitve v postopkih nabav. Z enotnim informacijskim sistemom bi bilo morda cenejše tudi vzdrževanje in vsakokratna nadgradnja sistema. V obstoječem sistemu mora namreč vsak posamezen JZZ zagotavljati finančna sredstva za vzdrževanje lastnih sistemov. Enoten informacijski sistem pa bi lahko olajšal tudi zaznavanje istovrstnega blaga, ki bi ga nabavljali v okviru skupnih javnih naročil in omogočil doseganje optimalnih nabavnih rokov, cen in zalog. Omogočil bi preglednost vseh elementov nabavnih procesov v JZZ, nadzor nad porabo nabavljenih sredstev in možnost dolgoročnejšega planiranja potreb JZZ. Vse navedeno pa bi nedvomno vplivalo tudi na večjo transparentnost zaznav potreb in izvajanja potrebnih nabav, sledljivost porabe ter več možnosti za nadzor nad učinkovito in gospodarno rabo javnih sredstev.

3.2. Analiza pravilnikov JZZ

- 69 Interni akti (pravilniki) določeneje urejajo pravna pravila izvajanja javnonaročniške zakonodaje oziroma ZJN-3. Interni akti tako JZZ omogočajo, da abstraktni zakonski okvir prilagodijo dejanskemu stanju svojega poslovanja in določeneje opredelijo posamezna področja oziroma interne postopke. Številni JZZ pravilnikov nimajo usklajenih z veljavno zakonodajo. Pri preučitvi posredovanih internih aktov JZZ smo ugotovili, da imajo sprejete veljavne pravilnike v smislu internih aktov, ki na ravni JZZ natančneje opredeljujejo zakonske določbe glede postopkov javnega naročanja, ki niso usklajeni z veljavno zakonodajo. Osemnajst od 26 izbranih JZZ ima določen interni akt, povezan s postopkom nabave (javnimi ali evidenčnimi naročili), ki je še iz obdobja pred uveljavitvijo ZJN-3. Pet od 26 izbranih zavodov pa ima s tem povezan interni akt, ki je datiran pred letom 2010. Navedeno ob večkratnih spremembah zakonskih določb na področju javnega naročanja in večinoma nezadostnega znanja, v določenih primerih tudi kadrovske podhranjenosti JZZ ter neizvajanju usposabljanj oseb, zadolženih za izvajanje javnih naročil, povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov oziroma najmanj zmedo zaradi neuskklajenosti z aktualno zakonsko ureditvijo, zato bi bilo treba v izogib vsebinskim in postopkovnim napakam pri javnem naročanju interne akte ustrezno posodobiti.
- 70 Posledično ugotavljamo, da so interni akti JZZ **večinoma starejšega datuma** in ne odražajo sprememb pravnih pravil, saj se številni še vedno sklicujejo na določbe ZJN-2, ki ga je nadomestil ZJN-3 (ki se uporablja od 1. 4. 2016). Nekaj JZZ nima svojih internih aktov, saj se sklicujejo na neposredno uporabo določb zakonodaje s področja javnega naročanja. Ne glede na to, da sklicevanje na zakonodajo in zgolj njena uporaba v postopkih predstavlja zakonito postopanje, pa Komisija v tem delu zaznava določena tveganja, ki so povezana z vsebino internih aktov JZZ, saj ti lahko s pravilniki podrobneje opredelijo postopke naročanja in se tako izognejo uresničitvi korupcijskih tveganj. Prav tako lahko pri tistih JZZ, ki internih aktov nimajo posodobljenih, pri vsakodnevnem poslovanju nehote prihaja do kršitev javnonaročniške zakonodaje.

- 71 Menimo, da bi bilo treba interne akte JZZ v primernem času ustrezno posodobiti, da se zagotovi operativna skladnost z veljavno javnonaročniško zakonodajo. V izogib vsebinskim in postopkovnim napakam javnega naročanja naj se v vmesnem času določbe internih aktov redno preverjajo z veljavno zakonodajo. Tistim JZZ, ki internih aktov nimajo, priporočamo, da jih po internem postopku posvetovanja in pridobivanja mnenj tudi sprejmejo. Menimo, da bi morali imeti vsi JZZ izdelane notranje akte s področja javnih in evidenčnih naročil, ki podrobneje določajo njihovo izvedbo, saj lahko s tem zmanjšujejo tveganja za nastanek nepravilnosti pri njihovi izvedbi.
- 72 Besedila nekaterih posredovanih pravilnikov JZZ pri opredeljevanju izločanja oseb iz postopkov zaradi okoliščin nasprotja interesov situacijo enačijo z omejitvami poslovanja, kot jih opredeljuje ZIntPK, čeprav takšne omejitve poslovanja za JZZ ne veljajo. V izogib zmedi na navedenem področju JZZ priporočamo, da zaposlene dodatno izobražujejo glede institutov ZIntPK (predvsem nasprotja interesov). MZ ter MJU pa se priporoča, da JZZ nudijo podporo pri uresničevanju teh ciljev in da v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi pripravijo ustrezne postopke za pripravo statistik oziroma morebitnih evidenc s tega področja, skladno z veljavno zakonodajo. **Vzpostavitev evidenc vsaj pravnih oseb, povezanih z zaposlenimi, poslovodnimi osebami, člani svetov javnih zavodov in zunanji izvajalci, ki jih ti najemajo, bi zagotovo bistveno pripomogla k ustrežnejšemu upravljanju tveganj nastanka okoliščin nasprotja interesov.**

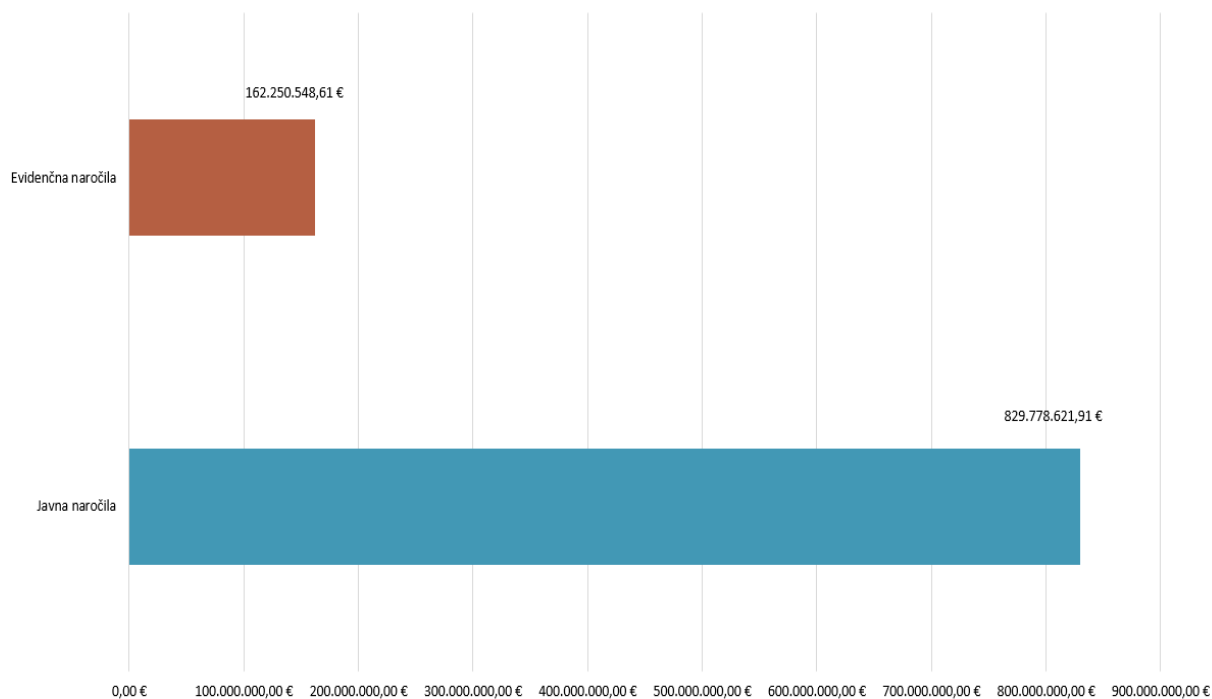
3.3. Analiza naročil javnih zdravstvenih zavodov

- 73 V preteklosti smo že večkrat opozorili, da je področje javnih naročil eno tistih, ki je bolj izpostavljeno različnim tveganjem¹¹, zato je izrednega pomena, da se s tveganji ustrezno upravlja. Analizirali smo javno dostopne podatke o oddanih javnih naročilih v obravnavanem obdobju med 1. 1. 2018 in 31. 12. 2022, ki se nahajajo v aplikaciji Statist, za blago s CPV kodami 33100000: Medicinska oprema, 33600000: Farmacevtski proizvodi in 33700000: Izdelki za osebno nego. Pridobljene podatke smo poskusili primerjati s podatki o vsakem posamičnem evidenčnem naročilu blaga za vsako blago, ki je opredeljeno z istimi CPV kodami za 10 ponudnikov, ki so imeli pri posameznem JZZ največ evidenčnih naročil teh proizvodov v EUR brez DDV po posameznih letih od 2018 do 2022.
- 74 Kot že pojasnjeno v poglavju 3.1. o pridobivanju podatkov, smo imeli več težav pri pridobivanju in obdelavi podatkov, ker so JZZ pošiljali podatke, ki so med seboj zelo težko primerljivi, oziroma se je ugotovilo, da je dostopnost podatkov o izvedenih oddajah evidenčnih naročil otežena, njihova slaba kakovost oziroma nepoenotenost pa je vplivala na kakovost same Analize. Poleg že navedenih težav smo ugotovili še, da so nekateri JZZ posredovali podatke v več ločenih Excelovih tabelah, pri nekaterih so manjkale matične številke ponudnikov, nekateri JZZ pa so naziv ponudnika zapisovali v različnih (tudi napačnih) oblikah. Zgolj en JZZ, glede na lastna pojasnila, ni imel evidenčnih naročil. Vse podatke o ponudnikih za ostalih 25 JZZ je bilo treba najprej poenotiti, saj je začetek Analize kazal na bistveno večje število ponudnikov, kot se je to izkazalo po zaključeni Analizi.
- 75 Ne moremo izključiti dejstva, da podatki v opravljeni Analizi lahko odstopajo od dejanskega stanja, ker je bilo med Analizo ugotovljeno še, da podatki v priloženih tabelah pri 18 JZZ niso zgolj posamična evidenčna naročila, ampak so lahko tudi naročila, ki so oddana na podlagi okvirnega sporazuma, nekatera evidenčna naročila predstavljajo donacije, odpise, v skrajnem primeru pa so nekateri JZZ šele na podlagi dodatnih zaprosil Komisije ugotovili, da njihove aplikacije napačno beležijo vrednosti naročil.
- 76 V zvezi s podatki, ki so pridobljeni iz Statista, je treba pojasniti, da je to aplikacija, ki na transparenten način prikazuje podatke o oddanih javnih naročilih ponudnikom v Republiki Sloveniji. Poudariti je treba, da so

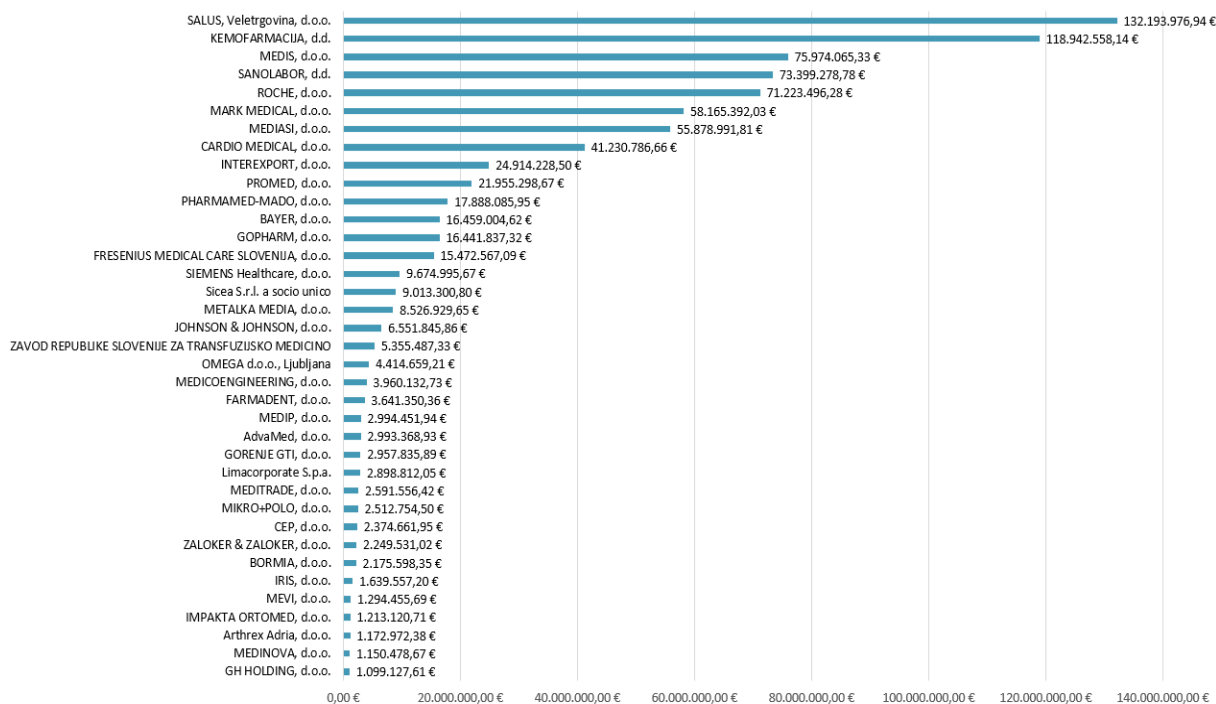
¹¹ Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2021, navaja, da so javna naročila predstavljala 53,86 % odhodkov proračuna Republike Slovenije.

prikazani podatki o vrednosti sklenjenih pogodb in ne podatki o dejanskih izplačilih, zato podatki lahko odstopajo od dejanskega stanja. Za vsak JZZ smo pridobili podatke za 10 največjih dobaviteljev. Po pregledu zbranih podatkov iz Statista o oddanih javnih naročilih in pridobljenih podatkov JZZ o oddanih evidenčnih naročilih smo ugotovili, da so JZZ v obravnavanem obdobju oddali javna naročila po enem izmed postopkov po ZJN-3 v skupni vrednosti 829.778.621,91 EUR brez DDV in evidenčna naročila v skupni vrednosti 162.250.548,61 EUR brez DDV oziroma so skupaj oddali za 992.029.170,52 EUR brez DDV. Spodnji grafi prikazujejo vrednost oddanih naročil v obdobju 2018-2022 ter vrednosti prejetih javnih in evidenčnih naročil po ponudnikih, ki so skupaj prejeli vsaj milijon evrov.

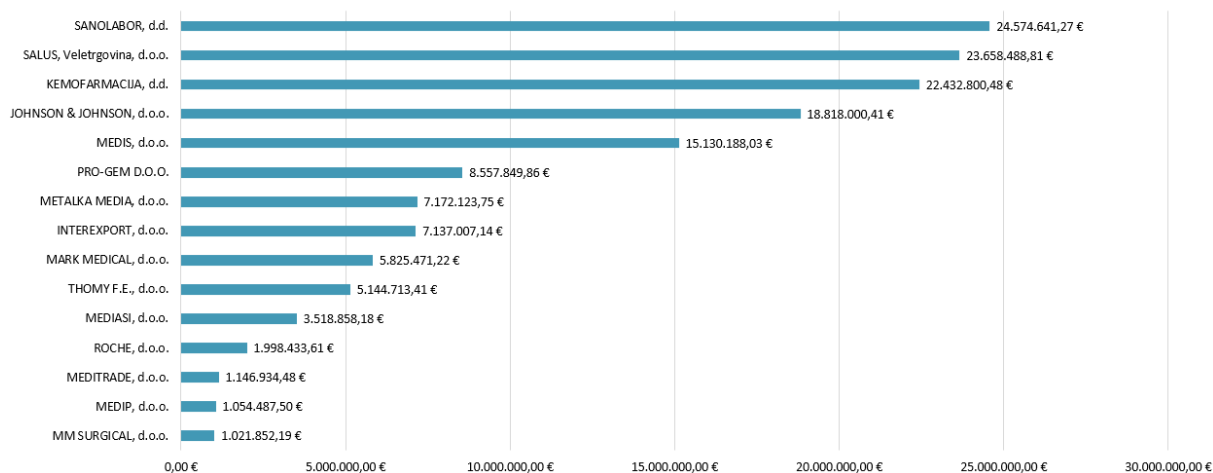
Vrednost oddanih naročil 2018-2022



Ponudniki, ki so prejeli javna naročila v skupni vrednosti nad milijon evrov v obdobju 2018-2022



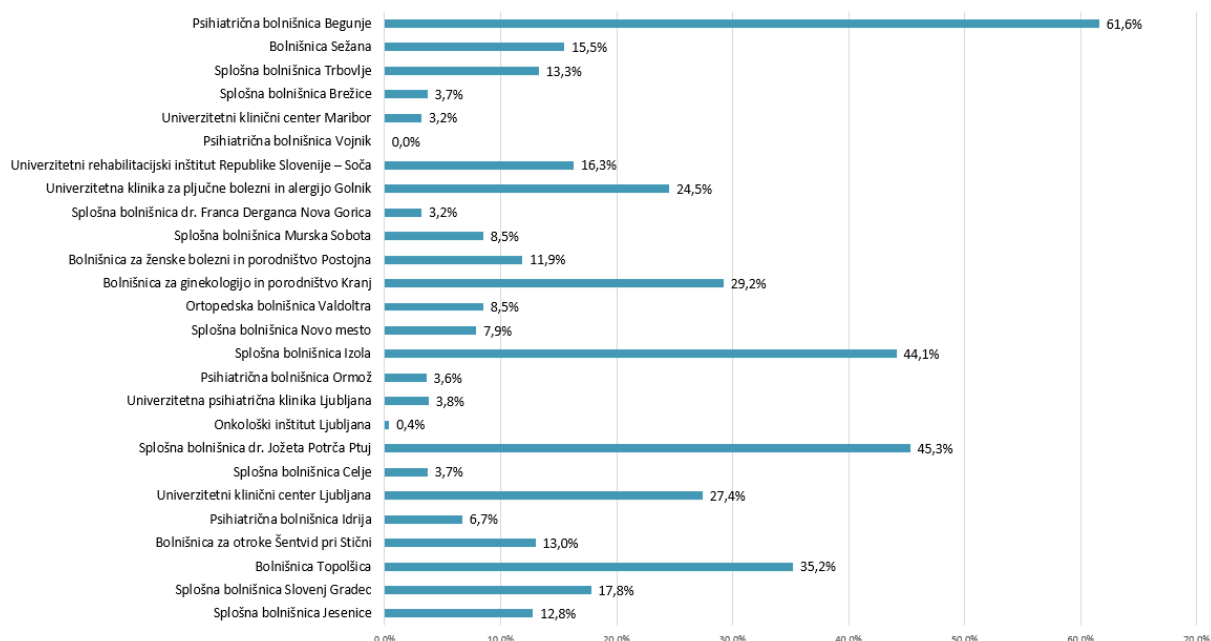
Ponudniki, ki so prejeli evidenčna naročila v skupni vrednosti nad milijon evrov v obdobju 2018-2022

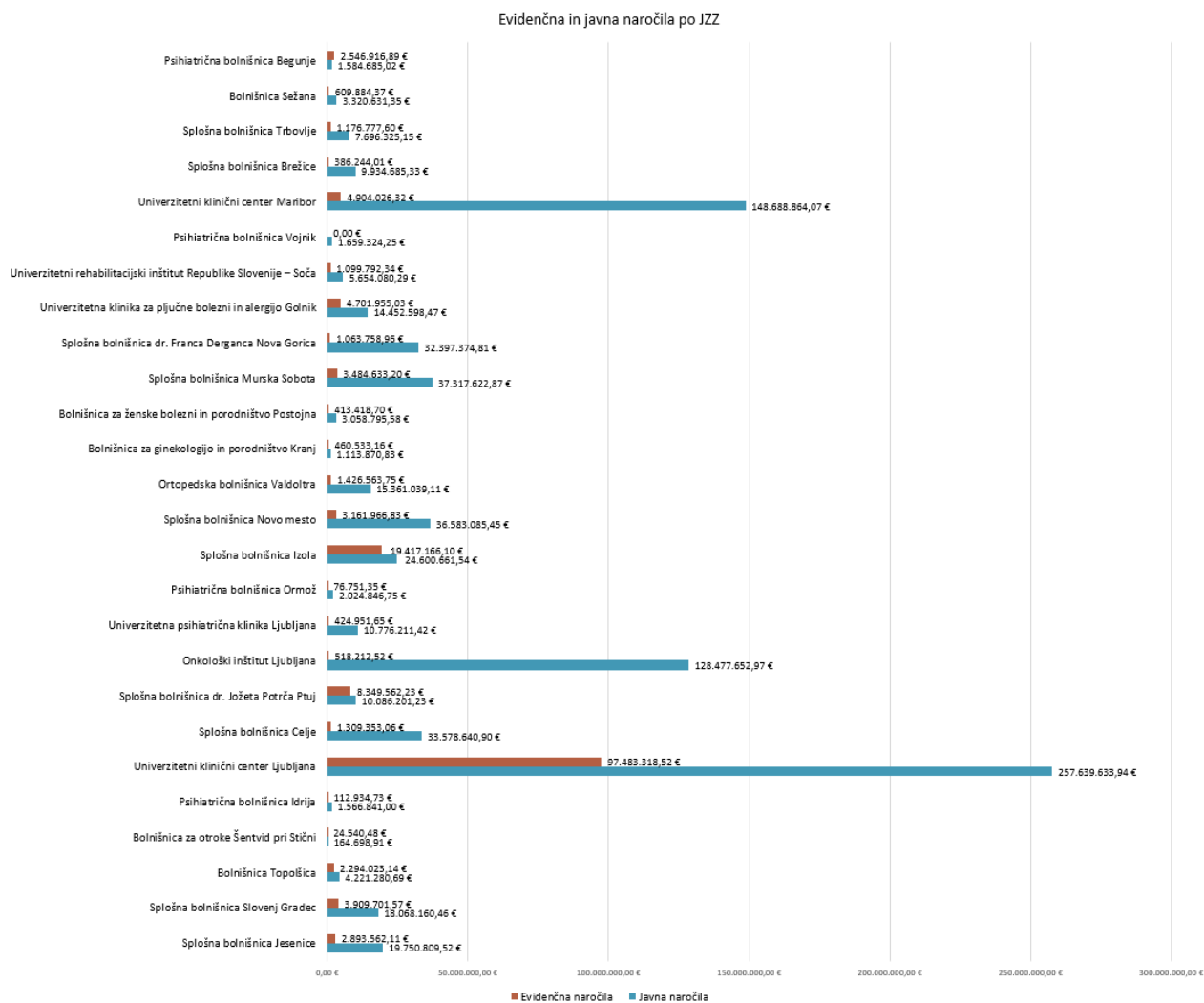


77 Ocenjujemo, da je skupna vrednost evidenčnih naročil v razmerju do javnih naročil, ki so bila oddana po enem od postopkov, kot jih določa ZJN-3, precej visoka, saj predstavlja dobrih 16 odstotkov vseh oddanih naročil, in sicer ne glede na to, da so bila lahko nekatera evidenčna naročila oddana iz razloga nujnosti.

78 V Analizi smo zaradi visokega deleža evidenčnih naročil za vsak JZZ posebej naredili primerjavo med javnimi naročili po ZJN-3 in evidenčnimi naročili ter ugotovili, da je pri nekaterih JZZ izrazito visok delež evidenčnih naročil v primerjavi z javnimi naročili po ZJN-3. Prvi spodnji graf prikazuje delež evidenčnih naročil v celotni vrednosti javnih naročil posameznega JZZ v obdobju 2018-2022. V drugem grafu pa so prikazane nominalne vrednosti oddanih javnih naročil in evidenčnih naročil v evrih brez DDV za vsak JZZ v obdobju 2018-2022.

Delež evidenčnih naročil v odstotkih





79 Poudarjamo, da bi bilo v povezavi s pridobljenimi podatki treba narediti dodatno analizo poslovanja, ker je lahko visok odstotek evidenčnih naročil povezan tudi z velikostjo JZZ. Manjši kot je JZZ, večja je verjetnost, da posluje v večjem delu preko evidenčnih naročil, ker so tudi potrebe po nabavi blaga razumljivo manjše, ni pa to nujno odraz dejanskega stanja.

80 Evidenčna naročila že sama po sebi sodijo med manj transparentne postopke oddaje javnih naročil, ker ne presegajo mejnega praga za oddajo javnih naročil po določbah ZJN-3 in je način oddaje takšnega naročila odvisen od odločitve naročnika, kako z internimi akti uredi notranje poslovanje. Zaradi navedenega so precej izpostavljena korupcijskim tveganjem sprejemanja arbitrarnih odločitev o naročanju pri enem in istem izbranem ponudniku. Prav tako pri evidenčnih naročilih obstaja večja možnost, da naročnik izbere takšen način določitve vrednosti javnega naročila, da se zaradi nižje ocenjene vrednosti izogne izvedbi javnega naročila po enem izmed postopkov oddaje javnega naročila, ki so določeni v ZJN-3. Zastavlja se tudi vprašanje, ali naročnik z morebitnim drobljenjem naročil zagotavlja dosledno spoštovanje temeljnega načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načela transparentnosti. Naročnik s takšnim ravnanjem lahko zmanjšuje zagotavljanje konkurence med ponudniki, saj lahko ustvari okoliščine, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov. S tem pa je neposredno izpostavljen tveganju neenakopravne obravnave ponudnikov pri izvajanju evidenčnih naročil.

81 Tveganje drobljena naročil se lahko kaže preko več dejavnikov, ki smo jih upoštevali pri Analizi, in sicer:

- oddaja evidenčnih naročil kljub prekoračitvi praga mejne vrednosti po ZJN-3;

- oddaja evidenčnih naročil tik pod mejno vrednostjo ZJN-3;
 - veriženje evidenčnih naročil za istovrstno blago znotraj koledarskega leta in
 - oddaja evidenčnih naročil za različno blago, ki na videz ni med seboj povezano, vendar je šele z artikli, ki morajo biti nujno prisotni, moč opraviti načrtovano zdravstveno storitev.
- 82 Pri analiziranju podatkov smo ob predpostavki, da JZZ niso posredovali podatkov tudi o okvirnih sporazumih, ki lahko izkrivljajo točnost podatkov, zasledili kar nekaj evidenčnih naročil, ki kažejo na sum drobljenja naročil. V primeru oddaje evidenčnih naročil kljub prekoračitvi praga mejne vrednosti ZJN-3 je na primer en JZZ leta 2018 oddal evidenčno naročilo v višini 32.905,94 EUR brez DDV in leta 2021 v višini 63.963,47 EUR brez DDV. Drug JZZ je leta 2019 oddal evidenčno naročilo v višini 43.791,13 EUR brez DDV, leta 2022 v višini 71.517,09 EUR brez DDV, tretji JZZ leta 2018 v višini 351.481,00 EUR brez DDV.
- 83 V primeru oddaje evidenčnih naročil tik pod mejno vrednostjo ZJN-3 je na primer en JZZ leta 2020 oddal evidenčno naročilo v višini 39.965,00 EUR brez DDV in naročilo v višini 39.644,00 Eur brez DDV, drug JZZ leta 2019 v višini 19.786,98 EUR brez DDV itd. Pri tem poudarjamo, da oddaja takšnih naročil ni nič nenavadnega, razen če naročniki takšno prakso izvajajo večkrat pri istih ponudnikih, brez ustreznega zbiranja več ponudb, kar lahko vzbudi dvom v transparentnost vodenja postopka ter zagotavljanja konkurence med ponudniki.
- 84 V primeru veriženja evidenčnih naročil za istovrstno blago znotraj koledarskega leta je na primer en JZZ leta 2022 izdal 35 naročil, ki so skupaj dosegla 109.007,90 EUR brez DDV za istovrstno blago, ki se sicer razlikuje v dimenzijah, še vedno pa gre za blago, ki bi se lahko naročilo po postopku, kot je določen v ZJN-3. Zgolj dejstvo, da se istovrstno blago razlikuje po dimenzijah, še ne upravičuje izvajanja evidenčnega naročanja. Še posebej če gre za blago, ki ga naročnik potrebuje iz leta v leto. Drug JZZ pa je na primer leta 2018 izdal 11 naročil za istovrstno blago v skupni vrednosti 31.500,67 EUR brez DDV, leta 2019 pa še šest naročil v skupni vrednosti 26.482,34 EUR brez DDV.
- 85 V primeru oddaje evidenčnih naročil za različno blago, ki na videz ni med seboj povezano, v okviru pridobljenih podatkov nismo proučili morebitnega drobljenja naročil, saj bi za izvedbo navedenega potrebovali specifična znanja medicinske stroke, ki bi omogočala presojo povezanosti različnih na videz nepovezanih evidenčnih naročil za nabavo, kot na primer različnih kosov medicinske opreme, ki šele skupaj tvorijo celoto in služijo svojemu namenu, ter bi na ta način lahko opredelili povezanost teh naročil.

3.4. Upoštevanje drugega odstavka 21. člena ZJN-3 (objava evidenčnih naročil)

- 86 V okviru evidenčnih naročil JZZ smo pregledali tudi upoštevanje drugega odstavka 21. člena ZJN-3 oziroma javno dostopnost seznama evidenčnih naročil JZZ, ki so preseгла 10.000 EUR brez DDV. Od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2021 je veljalo, da morajo imeti JZZ evidenčna naročila objavljena na svoji spletni strani ali na Portalu javnih naročil, od leta 2022 dalje pa velja, da morajo biti evidenčna naročila objavljena na Portalu javnih naročil. Med izbranimi JZZ pri sedmih nismo našli objave evidenčnih naročil nad 10.000 EUR brez DDV za vsaj eno leto. Pri vseh so manjkali podatki iz obdobja, ko so bila lahko evidenčna naročila objavljena tudi na spletni strani JZZ.
- 87 Iz odgovorov JZZ izhaja, da je večina JZZ prenovila spletno stran, pri tem pa seznama niso prenesli na novo spletno stran.
- 88 Zakonska določba, ki ureja objavo teh podatkov, sicer ne določa, koliko časa morajo biti evidenčna naročila po objavi še javno dostopna, a vendar bi zaradi zagotavljanja transparentnosti in sledljivosti morala biti po

mnenju Komisije objavljena trajno oziroma vsaj v skladu s pravili, ki veljajo na področju hrambe takšnih podatkov.

3.5. Svetovanje JZZ na področju JN in izobraževanje zaposlenih

- 89 Najemanje zunanjih sodelavcev z namenom svetovanja glede postopkov javnega naročanja je pri JZZ različno. Določeni JZZ za pomoč pri vodenju postopkov oddaje javnih naročil najemajo tudi storitve pravnega svetovanja – tako gospodarskih družb kot odvetnikov. Enajst od 26 JZZ je navedlo, da nikoli v obravnavanem obdobju niso najeli zunanje pomoči, pet drugih JZZ pa je zunanje svetovanje uporabilo redko. Komisija je zaznala različne oblike sklepanja pravnih razmerij svetovanja, in sicer sklenitev pogodb za posamezne postopke, sklenitev pavšalnih pogodb ter drugih oblik najemanja. Ugotavljamo, da v teh primerih ne gre zgolj za svetovanje, pač pa tudi »outsourcing« rednega dela zaposlenih v JZZ. MP in Komisija sta v svojih pojasnilih že navedla¹², da med OJN spadajo tudi zunanji sodelavci, razen če zgolj pomagajo kot svetovalci pri načrtovanju in procesnem vodenju postopka brez vsebinskih posegov pri načrtovanju in vodenju postopkov, in s tem tudi med zavezance za poročanje premoženjskega stanja. Samo v tem primeru (ko torej zunanji svetovalci v ničemer vsebinsko ne soodločajo) ne zapadejo pod definicijo OJN, kar pa je treba ugotavljati ob upoštevanju konkretnih okoliščin posameznega primera.
- 90 Nadalje je bilo ugotovljeno, da se pri JZZ, ki koristijo pomoč zunanjih svetovalcev za področje javnega naročanja, stroški teh storitev med JZZ zelo razlikujejo. Nekateri JZZ plačujejo za te storitve zunanjim svetovalcem, ki so lahko gospodarske družbe ali odvetniške družbe, različne vsote (od 33 EUR do 130 EUR na uro, en JZZ pa je plačeval mesečni pavšal najprej 1.500 EUR, potem 2.500 EUR in nato 3.200 EUR brez DDV). V nekaterih primerih so JZZ najeli zunanje sodelavce le za posamezne postopke javnega naročanja. Zavedamo se, da se posamezni postopki tako glede težavnosti kot glede obsega med seboj močno razlikujejo, vendar iz pogodb izhaja skoraj petkratna razlika v ceni med najcenejšim in najdražjim zunanjim svetovalcem.
- 91 Uporaba zunanjega svetovanja na področju javnih naročil je lahko povezana tudi z nezadostnim znanjem javnih uslužbencev, ki vodijo procese nabave, zato morajo JZZ stremeti k temu, da svoje zaposlene sproti seznanijo z osnovnimi pravili in določbami ZJN-3 ter zaposlenim omogočijo pridobivanje ustreznega znanja s tega področja. Izobraževanje zaposlenih bo tako prispevalo k izvajanju delovnih nalog v skladu z zakoni in morebitnimi internimi pravili, hkrati pa prispevalo tudi k zmanjšanju stroškov in povečalo motivacijo zaposlenih. Smiselno je, da se z rednim izobraževanjem in usposabljanjem ustrezno usposobijo lastni kadri za javno naročanje ter JZZ kadrovsko organizira na način maksimalne uporabe tovrstnih znanj.
- 92 V primeru nejasnosti in težav pri izvedbi naj se JZZ **po brezplačno pravno pomoč obrnejo na primarno pristojne organe**, in sicer v primeru javnonaročniške zakonodaje na MJU, Direktorat za javna naročila, saj ta nudi pomoč naročnikom, ki izvajajo javna naročila oziroma pri postopkih sodelujejo tudi v obliki izdanih pisnih tolmačenj. **Določeno sistemsko vlogo na tem področju ima tudi MZ, ki se mu priporoča, da pregleda upravičenost najemanja zunanjih svetovalcev in utemeljenost razpona med cenami najcenejšega in najdražjega zunanjega svetovalca.**
- 93 Izpostavljamo, da je v primeru uporabe storitev zunanjih svetovalcev v postopkih oddaje javnih naročil po ZJN-3 ključno upoštevati naravo oziroma vsebino sodelovanja teh oseb, nenazadnje pa tudi njihov vpliv na vsebino javnega naročila. Svetovanje ima lahko veliko moč vplivanja na naročnika, ki se v tem primeru zanese na strokovnjaka s točno določenega področja, od tega pa je odvisno, ali naročnik šteje zunanjega svetovalca za osebo, odgovorno za javna naročila. Upoštevati je treba, da pri ugotavljanju OJN sam obseg predlagane

¹² Obvestilo MP drugim ministrstvom, občinam in ključnim zbornicam št. 007-56/2021/12 z dne 2. 4. 2021 ter Pojasnilo Komisije Univerzi na Primorskem št. 06251-1/2015/15 z dne 18. 2. 2020.

vsebine naročila ni ključen, saj lahko sodelujoči že z najmanjšimi vsebinskimi zahtevami, ki se morda zdijo nepomembne, potencialno odločilno vplivajo na sam izid postopka javnega naročila oziroma izbiro ponudnika. Projektanti oziroma fizične osebe, ki pripravljajo projektno dokumentacijo za javno naročilo ali vsebinsko sodelujejo pri njeni pripravi, običajno ustrezajo definiciji OJN in s tem zavezanca za sporočanje premoženjskega stanja, ker se običajno v postopku po strokovni plati sledi njihovim rešitvam. Tudi sicer je projektant v skladu z drugim odstavkom 91. člena ZJN-3 (ki ureja preprečevanje nasprotja interesov) oseba, ki vodi postopek javnega naročanja pri naročniku in je pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila dolžna pisno obvestiti o tem, kateremu ponudniku se javno naročilo oddaja (oziroma namerava oddati). Ta obveza obveščanja se nanaša na vse osebe, ki so sodelovale pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali na kateri koli stopnji odločale v postopku javnega naročanja. Ko naročnik najame zunanje izvajalce, mora biti vnaprej jasno, kakšno vlogo bodo ti imeli v postopku, predvideti je treba tudi možnost, da bo vrednost naročila takšna, da bodo sodelujoči postali zavezanci za poročanje premoženjskega stanja, in to ustrezno predstaviti potencialnim izvajalcem, da se lahko odločijo, ali so pripravljeni sodelovati pri takšnem javnem naročilu.

- 94 Ob tem opozarjamo na odločitev DKom v zadevi 018-048/2014 glede sodelovanja odvetnice v strokovni komisiji pri naročniku. DKom je v konkretnem primeru zapisal, da, kot nesporno ugotavlja, je naročnik odvetnico v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila imenoval za predsednico strokovne komisije. Ker zakonske podlage, ki bi določala sestavo članov strokovne komisije oziroma v zvezi s tem postavljala omejitve, ni mogoče najti, DKom kršitve naročnikovega ravnanja v tem delu ni ugotovil. Nadalje DKom še pojasni, da pri ravnanju odvetniške pisarne, s katero je naročnik sklenil pogodbo o pravnem svetovanju, ni mogoče najti elementov vsebinske udeležbe, vodenja postopka ali sprejemanja odločitev v imenu ali namesto naročnika, temveč je šlo v konkretnem primeru za izvedbo pravnega svetovanja v postopku ali v zvezi s postopkom predmetnega javnega naročila, odvetniška pisarna pa je sodelovala tudi pri tehnični izvedbi posameznih postopkovnih faz. Kljub temu, da je šlo torej v konkretnem primeru le za sodelovanje zunanjega partnerja kot pravnega svetovalca in ta ni odločal, potrjeval, predlagal vsebino razpisne dokumentacije itd., smo v svojem prekrškovnem postopku ugotovili, da je odvetnica OJN in kot taka zavezanka za poročanje o premoženjskem stanju.
- 95 Oceno o tem, ali je konkretni zunanji sodelavec OJN po določbah ZIntPK, v vsakem posameznem primeru torej poda naročnik. V primeru te Analize so to izbrani JZZ, ki morajo tako pri vsakem tovrstnem najemanju zunanjih svetovalcev vsebinsko presoditi, ali so le-ti OJN in kot taki zavezanci za poročanje o premoženjskem stanju glede na prej navedena merila.
- 96 V nadaljevanju smo proučili, kako naročniki zagotavljajo ustrezno usposobljenost OJN, in ugotovili, da večina JZZ skrbi za usposabljanje OJN, ki pa niso konsistentna in so v večini primerov le občasna. Pri tem se poslužujejo tako brezplačnih kot plačljivih izobraževanj. Pri enem JZZ smo zaznali nenavaden pojav plačevanja za svetovanje osebi, ki je zaposlena na MJU prav za področje svetovanja pri JN, zato menimo, da bi tovrstna pomoč morala biti brezplačna. Presoja opravljanja dodatne dejavnosti javnih uslužbencev sicer ni v pristojnosti Komisije, ampak MJU, saj je področje urejeno v določbah ZJU.

3.6. Skupna javna naročila

- 97 Uredba o skupnem javnem naročanju Vlade Republike Slovenije¹³ določa predmete skupnega javnega naročanja Vlade Republike Slovenije. V skladu z določbo 2. člena navedene uredbe lahko Pooblastilo za izvedbo posameznega postopka oddaje skupnega javnega naročila izvajalcu skupnega javnega naročanja

¹³ Uradni list RS, št. 27/16.

dajo tudi drugi naročniki po zakonu, ki ureja javno naročanje. Iz navedenega sledi, da lahko pooblastilo dajo tudi JZZ.

- 98 Predmet skupnega javnega naročila, ki ga lahko izvedeta MZ in MJU, so seveda tudi nakupi zdravil, medicinskih pripomočkov in medicinske opreme. Komisija je pridobila odgovor MJU, Direktorata za javno naročanje, št. 020-147/2023/2 z dne 4. 4. 2023, ki je pojasnil, da je sodeloval v projektu oziroma podprojektu Vlade RS za vzpostavitev skupnega naročanja na področju zdravstva, ki se je začel v začetku leta 2015. Namen podprojekta je bil vzpostaviti delujoč sistem skupnega naročanja v zdravstvu in pilotno preko prvega naročila (za zdravila) preveriti vse okoliščine izvedbe skupnega naročanja, tako prednosti in pomanjklivosti kot tveganja, ki pri tem nastajajo. V okviru podprojekta se je izvedlo in spremljajo zgolj izvedbo prvega skupnega naročila za zdravila. Je pa MJU v sodelovanju z MZ vzporedno izvedel še nekaj skupnih javnih naročil na področju zdravstva, in sicer tistih javnih naročil, ki jih je kot take vsako leto določila vlada s sklepom. **Zadnja skupna javna naročila na področju zdravstva so bila s sklepom vlade določena za leto 2017. MJU tako od 1. 1. 2018 naprej ni oddal nobenega drugega skupnega javnega naročila na področju zdravstva, je pa v letu 2018 v okviru sklenjenih sporazumov za nakup zdravil, ki so bili na podlagi pravno močnih odločitev sklenjeni sredi leta 2017, dvakrat izvedel ponovno odpiranje konkurence.** MJU namreč izvaja kot skupna javna naročila le tista naročila, ki jih kot taka določi Vlada RS s sklepom. V obdobju 1. 1. 2018 – 31. 12. 2022 s sklepom Vlade RS ni bilo določenih skupnih javnih naročil s področja zdravstva.
- 99 MZ je v dopisu št. 231-5/2023/3 z dne 6. 4. 2023 podal pojasnilo, da je v analiziranem obdobju izvedel dve skupni javni naročili, in sicer nabavo naprav za računalniško tehnologijo (CT) za več JZZ in nakup hitrih antigenih testov (HAGT) za diagnostiko COVID-19. Razen evropskih skupnih javnih naročil pod okriljem Evropske Komisije na MZ ni bilo izvedeno nobeno drugo javno naročilo za zdravila in medicinske pripomočke.
- 100 JZZ se pri izvajanju javnih naročil poslužujejo tudi skupnih javnih naročil v sodelovanju z drugimi JZZ (npr. UKC LJ z UKC MB za javno naročilo »sečne zaklopke« ali javno naročilo »nabava elektrike« preko Združenja zdravstvenih zavodov).
- 101 Z analizo pridobljenih podatkov smo želeli identificirati tudi skupne predmete naročanj, ki bi jih bilo možno naročati preko MJU ali MZ, vendar bo to mogoče zgolj z izvedbo podrobnejše analize, ki jo bo v prihodnje morebiti izvedel MZ.
- 102 Že v poglavju glede informacijskih sistemov smo izpostavili potrebo po zagotovitvi povezave informacijskih sistemov med JZZ za namen obvladovanja količine zalog. Na ta način bi lahko JZZ premikali določene količine blaga med JZZ, na ravni celotnega sistema povečali učinkovitost izrabe javnih sredstev in optimizirali tako postopke nabave kot vodenja zalog. Podobno velja za zdravila v povezavi z iztekom roka trajanja. Prav v bolj učinkoviti informacijski podpori vidimo velike možnosti ter priložnosti optimizacije in prihrankov oziroma boljše izrabe javnih sredstev na ravni celotne države.
- 103 Prav tako bi se tveganja v postopkih javnih naročil zmanjšala, če bi MZ v sodelovanju z MJU ter Ministrstvom za finance in drugimi deležniki organiziral redna usposabljanja za JZZ glede novosti pri javnem naročanju na področju zdravstva.
- 104 Sklepno ugotavljamo, da se centralizacija javnih naročil sicer ne izvaja dosledno. Že nekaj let poudarjamo, da je centralizacija javnih naročil nujen predpogoj za bolj transparentno in ekonomično javno naročanje, kar je tudi v javnem interesu vseh deležnikov. Temeljni namen centralizacije javnih naročil, vsaj istovrstnega blaga in storitev, je doseganje ekonomije obsega, predvsem nižjih cen in zmanjšanja administrativnih stroškov. Glede na podatke in informacije prejete od MZ in MJU sta bili v zadnjih petih letih oziroma v obravnavanem obdobju Analize izvedeni samo dve tovrstni naročili.

4. ZAKLJUČEK S PRIPOROČILI KOMISIJE

- 105 Ugotovitve Analize kažejo na to, da so JZZ Komisiji večinoma posredovali različne interne akte, iz katerih je razvidno, da z njimi opredeljujejo procese nabav (določitev izhodišč za nabavno poslovanje, zbiranje potreb, izvedba nabav, prevzem blaga, nadzor nad izvajanjem). JZZ imajo glede tega raznovrstne interne akte z imenom »procesi nabave« in/ali »navodila o oddaji javnih naročil«, zaradi česar je tudi njihova vsebina različna. Nekateri JZZ so podali pojasnilo, da internih aktov nimajo izdelanih, saj neposredno uporabljajo zakonodajo. Kot smo navedli že v predhodnih točkah, je treba pravilnike posodobiti in zagotoviti, da ti pri vseh JZZ temeljijo na istem skupnem imenovalcu, začeni s postopki ugotavljanja potreb, v celoti pa morajo biti skladni z veljavno javnoročniško zakonodajo. V okviru izvedbe procesa nabave je transparentna in sledljiva izvedba vseh faz postopka pomembna, zato je vsaki od njih treba nameniti ustrezno pozornost, ažurno opravljati nadzor nad izvedenimi postopki ter sproti odpravljati zaznane anomalije.
- 106 V skladu z določili ZIPRS2324 (in vsakokratnega sprejetega Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije) MZZ JZZ posreduje izhodišča za pripravo finančnih načrtov in programov dela za naslednje proračunsko leto. V okviru priprave finančnih načrtov JZZ v lasti RS izdelajo vrednostne ocene potrebnih nabav, med katerimi je tudi blago s CPV kodami 33100000: Medicinska oprema, 33600000: Farmacevtski proizvodi in 33700000: Izdelki za osebno nego. Potrebne količine naj bi bile odvisne od razpoložljivih finančnih sredstev, ki jih prejmejo za opravljanje zdravstvene dejavnosti od ZZZS in obolevnosti (to vsebinsko področje ni bilo predmet obravnave te Analize). Glede na ugotovljene potrebe se v nadaljevanju v postopkih JN ta sredstva porabljajo.
- 107 JZZ kot samostojne pravne osebe za vse nabave, če se ne priključijo k izvedbam skupnih javnih naročil, samostojno načrtujejo porabo blaga. Niti en JZZ v svojih pojasnilih Komisiji ni navedel, da bi se na področju nabav blaga s CPV kodo 33 priključil k skupnim javnim naročilom. Številni JZZ bi se v primeru izvajanja skupnih javnih naročil za proizvode, ki jih uporabljajo vsi JZZ, delovno razbremenili. Istočasno bi se zmanjšala tveganja za nastanek različnih nepravilnosti, ki izhajajo tudi iz tveganj za kršitev določb ZIntPK. Vsem deležnikom na tem mestu priporočamo razmislek o skupnem načrtovanju nabav oziroma porabe, enotno za raven večjega območja oziroma celotne države, ter posledično o poenotenju in centralizaciji nabavne službe za izvajanje postopkov nabav ter oblikovanja nabavne politike, vključno s politiko nabavnih cen, ki bi predstavljale osnovo pridobivanju finančnih sredstev od ZZZS.
- 108 JZZ za področje nabav tistega blaga, ki ga uporabljajo vsi JZZ, z vidika ustrežnejšega upravljanja različnih identificiranih tveganj **priporočamo vzpostavitev skupnega sistema nabave**. Kot primer navajamo lekarno, ki optimizirajo obsege zaloga zdravil in v zalogah vezana finančna sredstva na način, da dobavitelji zdravil dnevno dobavljajo zdravila skladno z njihovimi potrebami. Enako bi se lahko na državni ravni vzpostavilo tudi centralno skladišče z zalogami, na podlagi potreb po nabavi teh artiklov identificiralo signalne zaloge, sledilo dejanski porabi artiklov in pri tem ustrezneje upravljalo tudi z roki uporabe artiklov. Takšni sistemi bi vsekakor omogočali tudi lažje izvajanje nadzora in dolgoročno planiranje, podatke bi bilo mogoče primerjati in povezati z drugimi podatki, kot na primer s podatki o obolevnosti, trendih obolevnosti ter drugimi statističnimi podatki, s katerimi razpolaga ZZZS. Navedeno bi dodatno omogočalo ustrezno planiranje in lažjo vzpostavitev dolgoročnega vzdržnega javnega zdravstvenega sistema.
- 109 **Analizo smo opravili na podlagi podatkov, ki so jih poslali JZZ.** To pomeni, da podatki v opravljeni Analizi lahko odstopajo od dejanskega stanja, saj je bilo med analiziranjem podatkov ugotovljeno, da posredovane tabele pri 18 JZZ ne vsebujejo zgolj podatkov o posamičnih evidenčnih naročilih, ampak gre lahko tudi za podatke o naročilih, ki so oddana na podlagi okvirnega sporazuma, nekateri podatki o evidenčnih naročilih

predstavljajo donacije, odpise, v določenih primerih pa so nekateri JZZ šele na podlagi zaprosil Komisije po dodatnih pojasnilih ugotovili, da njihove aplikacije napačno beležijo vrednosti naročil.

110 Korupcijska tveganja, ki smo jih v Analizi na podlagi vseh pridobljenih podatkov ter lastnih evidenc identificirali, izhajajo iz tveganj, ki se nanašajo neposredno na institute ZIntPK, in tveganj, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti, zakonitosti ter posledično povzročajo tveganja za nastanek kršitve integritete posameznikov in pomenijo krnitev integritete ter zaupanja v subjekte javnega sektorja.

V nadaljevanju zbrano navajamo vsa tveganja, ki smo jih zaznali pri izvajanju Analize:

a) korupcijska tveganja, ki se nanašajo neposredno na institute ZIntPK:

- tveganja neključitve protikorupcijske klavzule v posle v primerih evidenčnih naročil,
- tveganja nepridobitve izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika,
- tveganje nezaznave ali neprijave daril uradnih oseb in posledično umanjkanje poročanja seznamov daril,
- tveganje neporočanja in pomanjkljivega poročanja zavezancev za poročanje premoženjskega stanja (poslovodnih oseb in OJN), pri čemer morajo zavodi o tem, kdo so OJN, presojati sami glede na zneske izvedenih JN, kar povzroča tveganje pravilnosti te presoje,
- tveganje neporočanja o izvedenih ukrepih za izvajanje načrtov integritete,
- tveganje nezaznavanja nastanka lobiranja (merila in kriteriji ter spodbujanje potreb po nabavi) ter nezakonitega in neetičnega vplivanja v postopkih JN.

b) tveganja, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti in zakonitosti ter posledično povzročajo tveganja tako za korupcijo kot za nastanek kršitve integritete posameznikov:

- področna tveganja, ki vplivajo na zagotavljanje transparentnosti, sledljivosti, enakopravne obravnave, učinkovitosti, gospodarnosti, zakonitosti,
- otežena dostopnost podatkov o izvedenih oddajah evidenčnih naročil in njihova slaba kakovost oziroma nepoštenost, ki onemogoča njihovo učinkovito elektronsko obdelavo ter bistveno zmanjša možnosti za sprejemanje ustrežnejših ukrepov za učinkovitejše in bolj transparente postopke nabav, začeni s zaznavanjem potreb po nabavah artiklov, ki predstavljajo osnovo vsem nadaljnjim postopkom ter določajo tudi možno in ustrezno nabavno politiko,
- slaba podpora v informacijskih tehnologijah, saj informacijski sistemi med JZZ niso povezani, kar posledično onemogoča na primer optimizacijo količine zalog,
- tveganja, ki izhajajo iz že omenjene neenotnosti, neobvladljivosti, nepreglednosti, nesledljivosti, neprimerljivosti in posledično netransparentnosti, v prvi vrsti ugotavljanja potreb in spremljanja stanja nabav artiklov ter njihovih zalog,
- ugotovitev, da so JZZ skupaj oddali veliko evidenčnih naročil v primerjavi z javnimi naročili, ki se oddajo po postopkih, določenih v ZJN, povzroča tveganja pravilnosti in zakonitosti izbranega postopka,
- tveganje drobljenja JN, in sicer na način, da:

- se prekorači prag mejne vrednosti po ZJN-3 ali oddajo evidenčna naročila tik pod mejno vrednostjo po ZJN-3,
 - se verižijo evidenčna naročila za istovrstno blago znotraj posameznega koledarskega leta in na tak način prekorači prag mejne vrednosti po ZJN-3,
 - odda na videz nepovezana evidenčna naročila za nabavo različnega blaga, kot na primer različnih kosov medicinske opreme, ki šele skupaj tvorijo celoto in služijo svojemu namenu,
- številni JZZ imajo sprejete veljavne interne pravilnike, ki natančneje opredeljujejo zakonske določbe glede postopkov javnega naročanja, vendar niso usklajeni z veljavno zakonodajo, kar povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov,
 - večinoma osebe v JZZ nimajo zadostnega znanja, JZZ so v določenih primerih tudi kadrovsko podhranjeni in ne usposablajo OJN, kar povzroča tveganja za neustrezno vodenje postopkov,
 - neskladja glede dolžnosti objave seznama evidenčnih naročil JZZ (od 2022 dalje nismo zasledili težav – objava na Portalu JN), kar povzroča tveganje ustrezne transparentnosti in sledljivosti,
 - tveganja, ki so povezana s področjem uporabe zunanjega svetovanja, pri čemer ta poleg tveganj za neustrezno presojo glede OJN in prijave premoženjskega stanja zajemajo tudi tveganje vpliva zunanjih svetovalcev na vsebino javnega naročila in tveganje nastanka okoliščin nasprotja interesov v povezavi z zunanjimi svetovalci in ponudniki,
 - centralizacija javnih naročil se ne izvaja dosledno, kljub temu, da je to nujen predpogoj za bolj transparentno in ekonomično javno naročanje, kar je tudi v javnem interesu vseh deležnikov.

111 **Analiza** je lahko nadgrajena z dodatnimi analizami, ki sodijo v pristojnost drugih pravnih oseb javnega prava (npr. MZ) in bi omogočale podrobnejši vpogled v sisteme identificiranja potreb po nabavi, cene nabavljenega blaga, ustreznost opredeljenih in dejanskih zalog blaga, ustreznost izvedenih postopkov javnega naročanja ter na podlagi tega, kot že navedeno, predstavljale podlago za ustrežnejše planiranje in kasnejšo izvedbo sistemskih sprememb na področju javnega naročanja v zdravstvu. Podrobnim analizam vseh segmentov nabavne politike JZZ na sekundarni ravni in izvedbi ustreznih sistemskih sprememb pa bi takšnim, ustreznim spremembam in primerom dobre prakse lahko sledila tudi sistemska sprememba naročanja na področju primarnega zdravstva.

112 V obravnavanem obdobju Analize (2018 – 2022) smo na področju zdravstva izdali več priporočil, ki se ne nanašajo zgolj na področje izvajanja javnih naročil, ampak tudi na druga, na konkretnih obravnavanih primerih identificirana področja.

113 **Tako smo v letu 2020 MZ podali naslednja priporočila:**

- da prouči dopustnost oziroma nedopustnost izvajanja okulistične in optične dejavnosti v okviru iste pravne osebe in/ali lastništva iste fizične osebe v breme sredstev ZZZS z vidika večje transparentnosti delovanja javne zdravstvene mreže;
- priporočilo za boljše upravljanje postopkov nabav tiste medicinske opreme v JZZ, ki jo JZZ izročijo v brezplačno trajno ali začasno uporabo različne pravne ali fizične osebe, ter priporočila, da morajo biti MZ in/ali JZZ pri prevzemu medicinske opreme, ki se izroči brezplačno, na reverz ali na kakšen drug neodplačan način, še posebno skrbni in ravnati skladno s priporočili Načelnega mnenja št. 4414;
- da naj prouči utemeljenost pobude Komisije, da tisti zdravstveni delavci, ki opravljajo dela in naloge na posebej izpostavljenih delovnih mestih, enkrat letno svojemu delodajalcu razkrijejo povezave s pravnimi

¹⁴ <https://www.kpk-rs.si/blog/2006/07/04/nacelno-mnenje-stevilka-44/>

osebami (s proizvajalci, z zastopniki, s trgovci, izdajatelji revij itd.), od katerih sami neposredno (npr. plačilo za izdelavo strokovnega članka) ali posredno (npr. preko svojega ali kakšnega drugega društva) prejmejo plačila za opravljeno delo (npr. objava strokovnega članka o izvajanju operacij z medicinsko opremo proizvajalca X, izvedba postmarketinške študije itd.) ali kakšne druge ugodnosti, vse navedeno pa je posledica izključno njihove zaposlitve v JZZ;

- da prouči različna pojasnila zdravnikov, ZZS in ZZZS s ciljem poenotenja razumevanja izvajanja zakonskih določb in podzakonskih predpisov ter pristojnosti in odgovornosti ZZS ter se opredeli do utemeljenosti zavračanja ukrepanja ZZS. Vsebine, o katerih si navedeni deležniki niso enotni oziroma imajo nasprotujoča si mnenja oziroma razhajanja v razumevanju pristojnosti, se naj zakonsko uredijo v noveli ZZVZZ oziroma s spremembo drugih zakonskih oziroma podzakonskih predpisov s ciljem, da bodo vsi deležniki svoja pooblastila in pristojnosti pravilno razumeli in izvajali;
- da izda smernice oziroma usmeritve, s katerimi JZZ usmerijo v izdelavo notranjih organizacijskih aktov, s katerimi določijo, kdaj je utemeljeno, da se javni zavod kot nosilec ali kot sodelujoči vključi v izvajanje medicinske raziskave (tudi glede na vrsto medicinske raziskave, npr. ali gre za raziskavo novega zdravila, ali gre za postmarketinško raziskavo), in kako morajo ravnati njihovi zaposleni, ko so osebno kot strokovnjaki njihovega JZZ povabljeni k sodelovanju izvajanja medicinske raziskave, ki jo izvaja drug pravni subjekt.

V letu 2021 smo na področju zdravstva na podlagi zaznanih anomalij in korupcijskih tveganj v konkretnih obravnavnih primerih podali priporočila različnim deležnikom, in sicer:

- ZZZS, da se z namenom krepitve integritete in zagotavljanja transparentnosti ter enakih možnosti vseh kandidatov v postopku izbire za vodstvena mesta na ZZZS zaposleni ZZZS izogibajo kakršne koli uporabe notranjih resursov in postopkov za doseganje oziroma uresničevanje morebitnih zasebnih interesov, saj bi v nasprotnem lahko takšne okoliščine oziroma ravnanja pomenili nasprotje interesov;
- da morajo člani območnih svetov območnih enot ZZZS v primeru, da izvedejo svojo sejo v gostinskem lokalu in pri tem predvidijo, da bodo nastali stroški, pred tem pridobijo ustrezno naročilnico območne enote ZZZS; ZZZS naj ob začetku vsakega novega mandata članov Skupščine te seznanji s Statutom ZZZS, notranjimi akti in tudi z akti, ki se nanašajo na finančno-računovodske zadeve in obveznosti;
- priporočilo UKC Ljubljana, da povečane potrebe po zaščitni opremi objavi na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev; pred oddajo nujnih naročil preveri, ali je povečane potrebe možno realizirati v okviru spremembe obstoječih pogodb, ter da nujna naročila izvede največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bo imel dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugim konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3.

Leta 2022 smo zaključili z izvedbo tematskega nadzora izvajanja nabav zaščitne opreme zaradi COVID-19, pri čemer smo poleg občin kot naročnikov zaščitne opreme pregledali tudi naročanje te pri izbranih JZZ. Na podlagi izvedenega nadzora smo naročnikom glede izvajanja postopkov JN pri nabavi zaščitne opreme JZZ in občin podali naslednjih 14 točk priporočil:

- da določno opredelijo predmet javnega naročila; v primeru nepoznavanja vsebine naročila naj se obrnejo na pristojne državne organe in dokumentirajo pridobivanje pravne pomoči;
- povečane potrebe po zaščitni opremi objavijo na transparenten način, tako da je zagotovljena sledljivost in enakopravna obravnava potencialnih dobaviteljev (to pomeni, da je treba dokumentirati vse faze javnega naročanja, torej tudi način obveščanja potencialnih dobaviteljev o povečanih potrebah);
- v izdane naročilnice, sklenjene pogodbe ali anekse k pogodbam, katerih pogodbena vrednost je nad 10.000,00 EUR brez DDV, četudi gre za nabave blaga, naročilo storitev ali gradenj pod mejnim pragom

za uporabo ZJN-3 ali četudi gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj na podlagi 8. točke prvega odstavka 27. člena ZJN-3, vključijo vsebino protikorupcijske klavzule, kot je določena v prvem odstavku 14. člena ZIntPK;

- pred izdajo naročilnice ali pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000,00 EUR brez DDV od ponudnika blaga, storitev ali gradenj pridobijo izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, in o gospodarskih subjektih, za katere glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom;
- obveznosti prevzemajo v skladu s postopki, določenimi z ZJF in internim aktom naročnika; podlaga za naročilo blaga ali storitev je izdana naročilnica ali sklenjena pogodba. Dobavitelje je treba opozoriti, da se v dobavnica in izdanih računih sklicujejo na številko izdane naročilnice ali sklenjene pogodbe; v nasprotnem primeru je treba zavrniti prevzem in plačilo blaga;
- opravijo kvantitativni in kvalitativni prevzem blaga; naročniki so dolžni preveriti, ali je dobavitelj dobavil ustrezno količino naročenega blaga po ustrezni kakovosti. Vsakršna odstopanja je treba pisno reklamirati, tako da je zagotovljena transparentnost in gospodarnost naročila;
- nabave po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razloga skrajne nujnosti izvedejo največ in zgolj za premostitveno obdobje, v katerem bodo imeli dovolj časa za naročilo blaga po odprtem ali omejenem postopku, ali konkurenčnem postopku s pogajanjem, ali drugem konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena ZJN-3;
- pri naročilih blaga, storitev ali gradenj, ki se izvajajo ob razglasitvah naravnih in drugih nesreč in so potrebne za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode (8. alineja prvega odstavka 27. člena ZJN-3), upoštevajo mejne vrednosti za uporabo te izjeme, in sicer mora biti vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU;
- tudi v t. i. evidenčnih naročilih upoštevajo pravila razpisne dokumentacije ali interna pravila, če imajo normiran postopek oddaje naročil pod mejnimi vrednostmi;
- ne glede na dejstvo, da ZJN-3 ne predpisuje sprejema internega navodila/pravilnika za oddajo naročil pod mejnim pragom za uporabo zakona, sprejmejo taka navodila, saj lahko s tem lažje zasledujejo upoštevanje načel gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti in transparentnosti;
- pred oddajo naročil blaga, storitev ali gradenj v Poslovnem registru Slovenije in v drugih evidencah preverijo, ali kandidat oziroma ponudnik izpolnjuje pogoje za izvedbo javnega naročila, ki med drugim vključuje preverjanje, ali je subjekt ustrezno registriran za opravljanje ponujene dejavnosti in ali izpolnjuje druge pogoje za opravljanje dejavnosti, ki so predpisani v drugih zakonih (npr. v ZMedPri, če gre za dobavo zaščitne medicinske opreme);
- obveznosti plačujejo v rokih, ki so določeni z zakonom; v primeru predplačil so neposredni proračunski uporabniki (državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava) dolžni upoštevati ZJF, ZIPRS2324 ter Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja; neposredni proračunski uporabnik mora v primerih, ko predvideva predplačilo, zahtevati garancijo za vrnitev predplačila; garancija se mora izdati v višini plačanega predplačila in mora trajati vse do dokončne dobave ali izvedbe posla; izjemoma se lahko zmanjšuje, če pokriva delne ali sukcesivne dobave ali situacijske izvedbe del, kadar so slednje dovoljene, pri čemer mora biti naveden način zmanjševanja vrednosti garantiranega zneska. Smiselno je bilo priporočeno, da tudi posredni proračunski uporabniki (JZZ) morebitna predplačila ustrezno zavarujejo;
- pri pripravi razpisne dokumentacije, pregledu ponudb, sprejemu odločitve o oddaji javnega naročila, sklepanju pogodbe in spremljanju izvajanja javnega naročila ter potrjevanju izplačil dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotja interesov;

- spremljajo spremembe predpisov s področja javnega naročanja in pravočasno novelirajo svoj interni akt.

Zgoraj navedena priporočila so še vedno v veljavi, saj ukrepi za njihovo upravljanje niso bili v celoti sprejeti.

V nadaljevanju pa MZ podajamo nova priporočila za upravljanje tveganj, ki smo jih identificirali v okviru te Analize, in sicer naj:

- zagotovi enoten protokol in specifikacije izvoza strojno berljivih podatkov za namen izvajanja učinkovitega nadzora nad postopki nabav JZZ;
- vzpostavi ustrezne podlage za vzpostavitev celovitega pregleda nad podatki zaradi morebitnih neustreznih lastnih navodil (za upravljanje) JZZ, kar lahko povzroči korupcijska tveganja;
- v sklopu novo ustanovljenega Direktorata za digitalizacijo v zdravstvu pripravi enotni sistem za področje nabave z enoličnim identifikatorjem medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego s ciljem sledljivosti izdelkov v sistemu javnega naročanja (na primer po vzoru sledljivosti artiklov z enoznačno EAN kodo in opisom artikla v trgovskih verigah);
- v sodelovanju z MJU pripravi konkretne ukrepe, da se javna naročila vodijo centralizirano, s čimer se krepi gospodarnost poslovanja;
- preveri razloge oziroma upravičenost visokega cenovnega odstopanja med najcenejšim in najdražjim zunanjim izvajalcem svetovanja JZZ na področju javnega naročanja ter na tem področju sprejme ukrepe, ki bodo zagotavljali ustrezno usposobljenost oseb, ki se na JZZ s tem področjem ukvarjajo;
- preveri, ali so JZZ plačevali storitve zunanjega svetovanja na področju javnega naročanja fizičnim osebam, ki so sicer zaposlene v javnem sektorju, ter sprejme ustrezne ukrepe oziroma poda usmeritve ali stališče na tem področju;
- kot resorno pristojno ministrstvo razmisli o uvedbi nacionalne revizijske službe, ki bi, poleg siceršnjih nadzornih mehanizmov znotraj samih JZZ, tako poslovno kot vsebinsko nadzorovala JZZ;
- v okviru obveznega usposabljanja članov svetov JZZ zagotovi seznanitev s ključnimi področji institutov ZIntPK;
- v okviru usposabljanj pristojnih oseb za izvedbo postopkov javnih in evidenčnih naročil, vključno s poslovodnimi osebami JZZ, zagotovi seznanitev s ključnimi področji institutov ZIntPK;
- preveri, na kakšen način lahko JZZ vodijo evidenco zaposlenih, ki so lahko s ponudniki neposredno ali posredno povezani na način, da lahko njihov zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom, oziroma sprejmejo druge ukrepe, da se prepreči morebitno nasprotje interesov;
- JZZ posreduje navodilo, naj ti izvajajo pravilno vrednostno evidentiranje prejetega blaga, ki ga prejmejo kot donacije oziroma s popusti (npr. 99-% popust) na osnovi predhodno pridobljenega mnenja Slovenskega inštituta za revizijo o pravilnosti knjiženj (potrošnega materiala, osnovnih sredstev - namenskih in nenamenskih donacij);
- preuči možnost proste dostopnosti Skupne baze cen z namenom zagotavljanja transparentnosti.

Poleg tega na podlagi Analize podajamo priporočilo tudi UNKIZ:

- da aktivno pristopi k pripravi izhodišč za spremljanje uspešnosti poslovanja in delovanja JZZ, katerih ustanovitelj je RS.

Glede na to, da JZZ samostojno oblikujejo svojo nabavno politiko ter svoja pravila poslovanja z internimi akti, tudi njim na podlagi preučitve pridobljene dokumentacije, podatkov in pojasnil podajamo naslednja priporočila za ustreznejše upravljanje s tveganji, ki se pri izvajanju javnega naročanja pojavljajo, in sicer naj:

- posodobijo pravilnike oziroma druge interne pravne akte, da bodo ti skladni z veljavno zakonodajo;
- uporabljajo enovite in medsebojno kompatibilne programske opreme, če je mogoče, pa z namenom omogočanja učinkovitega spremljanja upravljanja JZZ, v katerih pristojnosti ustanovitelja izvaja MZ, skupaj z MZ razmislijo o možnostih nadomestitve različnih ponudnikov z eno programsko rešitvijo;
- izbrane programske rešitve omogočajo samodejno zaznavanje evidenčnih naročil blaga, storitev ali gradenj, ki bi v tekočem koledarskem letu lahko presegle zakonsko določene mejne vrednosti;
- vzpostavijo tak sistem nabave, ki omogoča optimiziranje obsega zaloga blaga;
- izvedejo letna usposabljanja zaposlenih, prvenstveno z uporabo znanj, ki so dostopna v subjektih javnega sektorja, ki so pristojni za področje izvajanja postopkov javnih naročil in evidenčnih naročil;
- veliki JZZ nabavno službo centralizirajo, poenotijo, če je to mogoče, pa naj se razmisli tudi o vzpostavitvi skupnih nabavnih služb za več JZZ (po vzoru vzpostavitve skupnih služb/uprav na področju lokalne samouprave);
- preverijo prijavo zavezancev za poročanje premoženjskega stanja Komisiji (poslovodnih oseb in OJN pod pogoji, kot jih določa ZIntPK) in vzpostavijo mehanizme, da se v celoti uresničujejo dolžnosti glede prijave premoženjskega stanja;
- pristopijo k posodobitvi načrtov integritete, prenosa vsebin v spletni register tveganja pri Komisiji, redno letno poročajo Komisiji o izvedenih ukrepih za naslavljanje tveganj ter preučijo vključitev v tej Analizi zaznanih tveganj v svoje načrte integritete;
- preko delujočih mehanizmov skladnosti poslovanja zagotovijo dosledno izvajanje drugih institutov ZIntPK (vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe, zagotovitev učinkovitih postopkov naslavljanja nasprotja interesov ipd.), vključno z obveščanjem, seznanjanjem in po potrebi usposabljanjem zaposlenih.

Pri preučitvi stanja na področju izvajanja javnih naročil v 26 JZZ smo zaznali tudi tveganja, za upravljanje katerih je treba izvajanje ukrepov zagotoviti na splošnem nivoju področno pristojnih ministrstev, neodvisnih državnih organov ali ob sodelovanju več deležnikov, zato podajamo tudi naslednja priporočila:

- MJU naj zagotovi čim več brezplačnih izobraževanj s področja informacijskih tehnologij in javnega naročanja za JZZ;
- JZZ, MZ in MJU naj zagotovijo, da celoten zdravstveni sistem uporablja brezplačno znanje in predavanja drugih zaposlenih v javnem sektorju (denimo Direktorata za javno naročanje), se medsebojno povezuje in podpira s ciljem učinkovitejšega javnega naročanja;
- JZZ in MZ naj v sodelovanju s Komisijo in DKom sprejmejo ustrezne ukrepe za prepoznavo ravnanj v povezavi z neetičnimi in nezakonitimi vplivi v postopkih javnega naročanja;
- Računsko sodišče Republike Slovenije naj v skladu s svojimi pristojnostmi preuči potrebe po morebitnem revidiranju JZZ na področju javnega naročanja.

V zaključku poudarjamo, da se na Komisiji zavedamo kompleksnosti ureditve celotnega sistema javnega zdravstva v RS, omejenih finančnih in kadrovskega resursov na navedenem področju ter dejstva, da predmetna Analiza predstavlja zgolj majhen del problematike, s katero se sooča sistem javnega zdravstva. Ne glede na to pa kaže na pomembna tveganja za korupcijo, ki se pri JZZ na sekundarni ravni pojavljajo v okviru nabave medicinske opreme,

farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego ter lahko predstavlja osnovo za nadaljnje delo organov, pristojnih za vzpostavitev dolgoročno vzdržnega javnega zdravstvenega sistema za vse, ki so plačniki prispevkov in davkov ter njegovi osnovni uporabniki.

dr. Robert ŠUMI
PREDSEDNIK

