



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

ZBIRNO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti



2026



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

ZBIRNO POROČILO

Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti

Številka: 322-3/2025-4

Ljubljana, 23. aprila 2026

Kazalo

1. Uvod	5
2. Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem	8
2.1 Sprejemanje odločitev v revidiranih javnih zavodih	8
2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja	9
2.1.2 Pravne storitve in storitve s področja odnosov z javnostmi	11
2.1.3 Storitve pranja perila	12
2.2 Usmeritve države na področju izvajanja podpornih dejavnosti	12
3. Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev	15
3.1 Ocenjena vrednost	15
3.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila	16
4. Socialno odgovorno javno naročanje	17
4.1 Zahteve in merila za izbor	17
4.1.1 Uporaba socialnih meril	17
4.1.2 Druge zahteve za zagotavljanje socialno odgovornega javnega naročanja	21
4.2 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje	23
5. Zaključek	24

1. Uvod

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, v 7 javnih zavodih, in sicer v: Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana), Slovenskem narodnem gledališču Opera in balet Ljubljana (v nadaljevanju: SNG Opera in balet Ljubljana), Narodni in univerzitetni knjižnici (v nadaljevanju: NUK), Splošni bolnišnici Celje (v nadaljevanju: SB Celje), Zdravstvenem domu Ljubljana (v nadaljevanju: ZD Ljubljana), Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti (v nadaljevanju: Biotehniška fakulteta) ter Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti (v nadaljevanju: Ekonomska fakulteta).

V zadnjih 10 letih so se tudi v Sloveniji vse bolj razširili poslovni modeli, pri katerih gre za eksteralizacijo delovnih razmerij, torej njihov prenos na zunanje izvajalce. Razširjena sta predvsem dva modela, in sicer prvi, kjer zunanji ponudnik naročniku posreduje delavce, ki se vključijo v naročnikov delovni proces in odgovarjajo naročniku (začasno agencijsko delo), ter drugi, kjer zunanji ponudnik naročniku zagotovi opravljeno storitev na podlagi pogodbe, gre torej za prenos storitve/dejavnosti na zunanjega izvajalca. Čeprav poslovni model outsourcinga¹ sam po sebi ni sporen, se ga v Sloveniji in drugod po svetu pogosto izkorišča v škodo delavk in delavcev.²

Z revizijo smo zajeli naslednje podporne dejavnosti³: storitve čiščenja prostorov, pranje perila, varovanje zgradb in prostorov, pravne in odvetniške storitve ter storitve odnosov z javnostmi. Pri posameznem revidiranem javnem zavodu smo v revizijo vključili le tiste od navedenih storitev, pri katerih je promet z izvajalci v letu 2022 znašal 20.000 EUR ali več. Prečna revizija se je osredotočila predvsem na vprašanje, ali so javni zavodi pri zagotavljanju izbranih podpornih storitev ravnali učinkovito in socialno odgovorno.

Večina javnih zavodov je bila po našem mnenju pri zagotavljanju izbranih podpornih dejavnosti, ki so jih v letu 2022 izvajali zunanji izvajalci, delno učinkovitih, SNG Opera in balet Ljubljana pa je bilo neučinkovito.

Tabela 1 prikazuje obseg izbranih storitev, ki jih je posamezni javni zavod v letu 2022 oddal zunanjim izvajalcem. Za namen ugotavljanja, ali je v naslednjih letih prišlo do sprememb v obsegu teh storitev, so v tabeli prikazani tudi podatki za leti 2024 in 2025.

¹ Angleški izraz outsourcing se prevaja v slovenščino kot zunanje izvajanje, zunanje izločanje dejavnosti, zunanja oskrba. Beseda outsourcing je skovanka iz besed zunaj (outside), vir (resource) in uporabljanje (using); Kavčič K. (2007), Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij.

² Miha Poredoš, Od outsourcinga do insourcinga: definicije, primeri, praksa, [URL: <https://www.zsss.si/outsourcing-insourcing-primeri-306/>], 9. 5. 2024.

³ V poročilu uporabljamo izraza "podporne dejavnosti" in "podporne storitve" kot sinonima.

Tabela 1 Stroški izbranih podpornih storitev, oddanih v zunanje izvajanje v letu 2022, ter promet z izvajalci teh storitev v letih 2024 in 2025

Javni zavod/Vrsta podporne storitve	Strošek storitve v letu 2022 v EUR z DDV	Promet z izvajalci v letu 2024 v EUR z DDV	Promet z izvajalci v letu 2025 v EUR z DDV	Indeks 2025/2022
(1)	(2)	(3)	(4)	(4/2)*100
NUK				
Čiščenje	144.884 ¹⁾	161.721	164.066	113
Varovanje	109.585 ¹⁾	154.940	155.609	142
Odnosi z javnostmi	33.619 ¹⁾	/	/	/
SNG Opera in balet Ljubljana				
Čiščenje	100.080 ¹⁾	111.419	115.953	116
Varovanje	67.886 ¹⁾	82.004	81.364	120
Odnosi z javnostmi	29.227 ¹⁾	41.480	21.960	75
Biotehniška fakulteta				
Čiščenje	365.525	447.504	521.479	143
Varovanje	143.991	145.310	141.888	99
Odnosi z javnostmi	35.260	/	/	/
Ekonomska fakulteta				
Čiščenje	238.685	325.179	322.497	135
Varovanje	131.703	158.845	157.153	119
Odnosi z javnostmi	48.396	/	/	/
SB Celje				
Čiščenje	1.636.916	2.116.764	1.846.209	113
Varovanje	226.150	294.405 ³⁾	249.580	110
Odvetniške in pravne storitve	165.003	248.745	209.357	127
ZD Ljubljana				
Čiščenje	1.285.497	1.349.812	1.225.690	95
Varovanje	468.202	639.255	476.964	102
Pranje perila	197.559	167.175 ⁴⁾	/ ⁴⁾	/
UKC Ljubljana				
Čiščenje	2.397.106 ¹⁾	2.416.735	2.709.776	113
Varovanje	3.123.208 ¹⁾	2.965.502	4.573.635	146
Pranje perila	3.628.480 ¹⁾	3.905.019	4.864.078	134
Odvetniške storitve in pravne storitve ²⁾	148.687 ¹⁾	479.568	490.258	330

Opomba: ¹⁾ Z odbitnim deležem DDV.

²⁾ Predstavljena je celotna vrednost, predmet revizije so bile samo druge pravne storitve.

³⁾ Podatek iz Letnega poročila za leto 2024.

⁴⁾ Popolnega podatka nismo mogli ugotoviti, zato ga ne navajamo.

Vir: podatki javnih zavodov in aplikacija ERAR, [URL: <https://erar.si>], 23. 1. 2026.

V zbirnem poročilu so predstavljene ključne ugotovitve, ki izhajajo iz opravljenih revizij. Podrobnejše ugotovitve posameznih revizij so razvidne iz revizijskih poročil⁴.

⁴ Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Narodni in univerzitetni knjižnici, št. 322-5/2023-29 z dne 23. 12. 2024, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022/>];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v SNG Opera in balet Ljubljana, št. 322-1/2024-36 z dne 17. 2. 2025, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022-sng-opera-in-balet-ljubljana/>];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti na Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti, št. 322-7/2024-18 z dne 23. 12. 2024, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/podporne-dejavnosti-biotehniska-fakulteta/?no_cache=1&tab=%23tabs-4917#tabs-4917];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti na Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti, št. 322-4/2024-23 z dne 23. 12. 2024, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022-ekonomska-fakulteta-univerze-v-ljubljani/?no_cache=1&tab=%23tabs-4919#tabs-4919];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Splošni bolnišnici Celje, št. 322-2/2024-22 z dne 30. 12. 2024, [URL: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022-splosna-bolnitsnica-celje/?no_cache=1&tab=%23tabs-4925#tabs-4925];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Zdravstvenem domu Ljubljana, št. 322-3/2024-32 z dne 9. 6. 2025, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-smotrnosti-oddajanja-podpornih-dejavnosti-zunanjim-izvajalcem-v-letu-2022-zdravstveni-dom-ljubljana/>];
Zunanje izvajanje podpornih dejavnosti v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana, št. 322-6/2024-29 z dne 18. 12. 2025, [URL: <https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/podporne-dejavnosti-ukc-ljubljana/>], 23. 1. 2026.

2. Sprejem odločitve o oddaji podpornih storitev zunanjim izvajalcem

Subjekti v javnem sektorju se vse pogosteje odločajo, da podporne dejavnosti predajo v zunanje izvajanje specializiranim izvajalcem, ki posedujejo strokovno znanje, izkušnje in opremo, pri čemer svojo odločitev o prenosu dejavnosti na zunanje izvajanje pogosto argumentirajo s prihrankom pri stroških, času in virih, pa tudi z boljšo kakovostjo. Nasprotniki outsourcinga pa poudarjajo, da ni jasnih in trdnih dokazov o pozitivnih učinkih zunanjega izvajanja storitev, medtem ko sindikati opozarjajo na negativen vpliv tega poslovnega modela na delavce. Tuja strokovna literatura opozarja na vrsto potencialnih nevarnosti zunanjega izvajanja, kot so: slaba izbira izvajalca, izgubljanje ključnih znanj, zmožnosti in veščin, nerealizirani prihranki in skriti stroški, nezmožnost zunanjega izvajalca izvajati dejavnost in drugo.⁵ Zato je pomembno, da organizacija odločitev za zunanje izvajanje posamezne podporne dejavnosti temeljito prouči, oceni tveganja in opravi analize, tako stroškovne kot tudi analize drugih prednosti in slabosti, ki bi podprle odločitev naročnika podpornih dejavnosti – v našem primeru javnih zavodov, da se kljub obstoju notranjih virov odločijo za oddajo podpornih storitev zunanjim izvajalcem oziroma da se v primeru neobstoja notranjih virov ne odločijo za zaposlovanje delavcev z ustreznimi znanji in izkušnjami, temveč za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Enako pomembno je tudi, da svoje odločitve po preteku določenega obdobja preverjajo glede na razloge in kriterije, zaradi katerih so svoje odločitve sprejeli.

Odločitve javnih zavodov, ki ravnajo kot dobri gospodarji in socialno odgovorni delodajalci, o oddaji storitev zunanjim izvajalcem morajo temeljiti na celovitih in utemeljenih presojah in ne na pavšalnih razlogih. Javni zavodi bi morali pred sprejemom odločitev o tem, ali bodo določeno podporno dejavnost izvajali z lastnimi viri ali pa jo bodo oddali v zunanje izvajanje, opraviti primerjalno stroškovno analizo, ki bi zajela vse stroške lastnega izvajanja storitev (zlasti stroške dela, materiala, vzdrževanja, amortizacije opreme, usposabljanja in druge povezane stroške) ter vse stroške zunanjega izvajanja, ugotovljene na podlagi ustrezne raziskave trga. Poleg stroškovnih vidikov pa je treba upoštevati tudi druge prednosti in slabosti obeh možnosti ter odločitev utemeljiti ob upoštevanju ne le kratkoročnih finančnih učinkov, temveč tudi dolgoročnih koristi, ki spodbujajo učinkovitost, uspešnost in socialno odgovornost javnega zavoda na dolgi rok.

2.1 Sprejemanje odločitev v revidiranih javnih zavodih

V revizijah smo ocenili, da bi bila analiza, tako stroškovna kot analiza drugih prednosti in slabosti, predvsem v primerih dolgoletnega sodelovanja z zunanjimi izvajalci še toliko bolj potrebna in smiselna, saj je večina revidiranih javnih zavodov pretežni del podpornih storitev (predvsem čiščenja, pranja in varovanja) izvajala s pomočjo zunanjih izvajalcev že več kot 15 let. Z analizami bi javni zavodi zajeli in osvetlili vse vidike oddanih dejavnosti (potrebe javnega zavoda, novosti na trgu,

⁵ Povzeto po Klemen Kavčič: Zunanje izvajanje dejavnosti: analiza slovenskih podjetij, objavljeno v reviji Management, 2007, letnik 2, št. 4, str. 303–318, [URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjlvL_hgqaEAXVH4AIHHXlxD6MQFnoECA0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.fm-kp.si%2Fzalozba%2Ffissn%2F1854-4231%2F2_303-318.pdf&usq=A0vVaw3C7q_eWleAz5AeinFYDV97&opi=89978449], 9. 5. 2024.

katere storitve bi lahko javni zavod sam izvajal in na kakšen način, kaj bi lahko drugače izvajal in podobno) ter na ta način utemeljili svojo odločitev in zagotovili gospodarno rabo javnih sredstev. Tudi če se javni zavodi na podlagi analiz odločijo za oddajo storitev v zunanje izvajanje, so kot kupec storitev dobro seznanjeni s svojimi potrebami, saj jasno prepoznajo in vedo, katere vrste storitev in kakšne kakovosti želijo dobiti in potrebujejo. To omogoča pripravo kakovostne razpisne dokumentacije za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, na podlagi katerih bi tako lahko dejansko pridobili ekonomsko najugodnejše ponudbe in s tem storitve. Vsi uporabniki proračunskih sredstev morajo namreč pri izpolnjevanju svojih obveznosti ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja, kar pomeni, da morajo ravnati gospodarno in učinkovito pri porabi javnih sredstev, hkrati pa razpolagati z ustrezno argumentiranimi razlogi za sprejete odločitve. Oddaja storitev v zunanje izvajanje brez preverjanja različnih možnosti na trgu na eni ter lastnih virov, zmogljivosti, znanj in izkušenj na drugi strani ter brez utemeljitve in ustrezne obrazložitve odločitve lahko privede do neučinkovite in nepregledne rabe javnih sredstev.

Kot prikazuje Tabela 1, so stroški podpornih storitev v letu 2025 glede na leto 2022 v večini revidiranih javnih zavodov narasli. Zato je po naši oceni še toliko bolj smiselno in potrebno, da javni zavodi redno spremljajo in presojujejo, ali je z vidika učinkovitosti in stroškovne upravičenosti primernejše izvajanje storitev z lastnimi viri ali oddajanje storitev v zunanje izvajanje.

V revizijah smo ugotovili, da javni zavodi pred sprejemom odločitve o oddaji podpornih storitev v zunanje izvajanje večinoma niso izdelali ustreznih analiz, s katerimi bi utemeljili svoje odločitve oziroma izkazali, da je zunanje izvajanje teh storitev stroškovno učinkovitejše od izvajanja z notranjimi viri, prav tako večinoma tudi niso ugotavljali drugih prednosti in slabosti zunanjega izvajanja ali pa so jih kot razloge za svoje odločitve navajali zgolj pavšalno in brez konkretnih podatkov.

2.1.1 Storitve čiščenja in varovanja

Večinoma so revidirani javni zavodi storitve čiščenja in varovanja izvajali v celoti z zunanjimi izvajalci. Izjema je UKC Ljubljana, ki je storitve čiščenja zagotavljal pretežno z lastnimi viri, zunanje izvajanje pa je večinoma zagotavljal zaradi neuspešnih razpisov za zaposlitev potrebnega števila zaposlenih na delovnih mestih s področja čiščenja. Biotehnična fakulteta je sicer nekaj manj kot polovico storitev čiščenja prav tako zagotavljala z zaposlenimi čistilkami, večji del pa je vendarle kontinuirano oddajala v zunanje izvajanje. V SB Celje je pri zagotavljanju varnostno-receptorske službe sodelovalo tudi nekaj zaposlenih (na delovnem mestu receptor III⁶).

Pred sprejemom odločitev o oddaji storitev čiščenja in varovanja zunanjim izvajalcem večina javnih zavodov ni izdelala ustreznih analiz, s katerimi bi podprli odločitev, da je oddaja storitev zunanjim izvajalcem stroškovno učinkovitejša od izvajanja z notranjimi viri. Nekateri revidirani javni zavodi so sicer razpolagali s stroškovnimi analizami, izdelanimi približno v obdobjih, ko so nazadnje oddali javna naročila, vendar je šlo večinoma za analize, izdelane za drugačen namen oziroma iz njih ni bilo

⁶ Šlo je za vratarje informatorje – invalide.

razvidno, bodisi katere stroškovne postavke so upoštevali ali kako so jih izračunali bodisi niso bili upoštevani vsi relevantni stroški za ustrezne primerjave.

V revizijskem oziroma v porevizijskem postopku so revidirani javni zavodi izdelali ali dopolnili interne akte ali načrte aktivnosti, v katerih so opredelili potrebne postopke za izvedbo analiz upravičenosti o izvajanju delovno intenzivnih/podpornih storitev/storitev čiščenja in varovanja z zunanjimi izvajalci oziroma možnosti za zagotavljanje storitev v okviru lastnih zmogljivosti. Za izvedbo stroškovnih analiz so akti bolj ali manj natančno opredeljevali stroške, ki jih je treba pri tem upoštevati (kot so za lastno izvedbo stroški dela, nadomestil, izobraževanj, zdravniških pregledov, delovnih pripomočkov in čistil, delovne in zaščitne opreme, stroški amortizacije in vzdrževanja delovne opreme, stroške zunanjega izvajanja pa bi javni zavodi ocenili na podlagi v raziskavi trga pridobljenih ponudb potencialnih izvajalcev), pri čemer pa javni zavodi pri stroškovnem ovrednotenju zunanjega izvajanja storitev večinoma niso upoštevali stroška, ki je potreben, da se zagotovi socialno ozaveščeno izvajanje storitev, oziroma (morebitnih) višjih cen na račun upoštevanja socialnih meril (več o tem v točki 2.2).

Javni zavodi so med revizijo navedli več razlogov za oddajo storitev v zunanje izvajanje, med drugim predvsem:

- oddaja podpornih storitev zunanjim izvajalcem naj bi omogočala finančni prihranek oziroma lažje dolgoročno planiranje finančnih sredstev za tovrstne storitve;
- obsežno in podrobno pravno normiranje izvajanja storitev, predvsem storitev varovanja, v zdravstveni dejavnosti pa tudi čiščenja, ki zahteva obsežen angažma delodajalca in dodatne zaposlitve;
- neracionalnost in neekonomičnost zagotavljanja lastne varnostne službe z vsemi potrebnimi licencami in z ustrezno tehnično in varnostno opremo;
- boljša kakovost opravljenih storitev zaradi specializacije izvajalcev za svoje področje delovanja ter boljše tehnološke opremljenosti;
- manj dela z usposabljanjem lastnih zaposlenih, z nabavo čistil in drugih delovnih sredstev, s servisi;
- pri izvajanju z lastnimi zaposlenimi javni zavod potrebuje več zaposlenih zaradi zagotavljanja nadomeščanja odsotnosti z dela;
- zunanji izvajalec omogoča večjo fleksibilnost pri čiščenju na deloviščih, na katerih ni potrebno čiščenje polni delovni čas oziroma kjer je neenakomerna potreba v različnih obdobjih koledarskega leta;
- pomanjkanje ustreznega kadra na trgu;
- nepriljubljeni delovni pogoji v zdravstveni dejavnosti, predvsem za storitev čiščenja (nočno, nedeljsko in praznično delo);
- težavnost nadomestitve večjega števila odhodov v pokoj z novimi zaposlitvami v kratkem času;
- omejevanje zaposlovanja, zlasti v kulturni in visokošolski dejavnosti.

Revidirani javni zavodi so torej navajali različno utemeljene razloge za sodelovanje z zunanjimi izvajalci podpornih storitev. Ugotovimo lahko, da so bili razlogi večinoma navedeni precej pavšalno. Z navedbami javnih zavodov, da so zaradi podrobne pravne normiranosti in zahtev, ki jih morajo izvajalci izpolnjevati, postale storitve (pre)komplicirane za izvajanje z notranjimi viri, kar velja zlasti

za storitve varovanja, se velja strinjati. Zaradi tega verjetno niti ni realno pričakovati (razen morda v največjih organizacijah), da bi storitve v celoti učinkovito izvajali javni zavodi sami, kljub temu da gre za delovno intenzivno dejavnost. Zagotovo pa obstajajo tudi tukaj še neizkoriščene možnosti kombiniranja izvajanja dejavnosti z notranjimi in zunanji viri. Izkušnje UKC Ljubljana pri zaposlovanju čistilk pa nedvomno vsaj v določeni meri potrjujejo, da je iskanje lastnega kadra na področju čiščenja težavno, saj ga na trgu dela ni (dovolj). Javni zavodi s področja kulture oziroma visokošolske dejavnosti, ki so kot razlog navedli omejevanje zaposlovanja, pa denimo niso izkazali, da bi sami izvedli kakršnekoli aktivnosti za odpravo oziroma omilitev omejitve števila zaposlenih, čeprav sta Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019⁷ ter Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021⁸ omogočala zaposlitev delavcev, ki so opravljali delo pri zunanjem izvajalcu, ki je za javni zavod izvajal dejavnost ali storitev trajne narave⁹.

2.1.2 Pravne storitve in storitve s področja odnosov z javnostmi

Javni zavodi, ki so imeli dovolj visoke stroške storitev s področja odnosov z javnostmi, da smo jih obravnavali v reviziji, delujejo na področju kulture oziroma visokošolske dejavnosti. Javna zavoda, ki smo ju obravnavali glede izvajanja drugih pravnih storitev (storitve, ki niso izvzete iz pravil o javnem naročanju), sta bili obe bolnišnici, pri čemer je manjša od njiju (SB Celje) v letu 2022 za odvetniške in pravne storitve porabila za 11 % več kot UKC Ljubljana.

V revizijah smo ugotovili, da tudi pred sprejemom odločitev o oddaji pravnih storitev in storitev s področja odnosov z javnostmi v izvajanje zunanjim izvajalcem revidirani javni zavodi niso izdelali ustreznih analiz, s katerimi bi podprli odločitev za oddajo storitev zunanjim izvajalcem. Javni zavodi so med revizijo navedli več razlogov za oddajo storitev v zunanje izvajanje, med drugim predvsem:

- pomanjkanje potrebnih kompetenc, veščin in znanja lastnih zaposlenih;
- nezmožnost uresničitve pričakovanih plačil pri zaposlitvi lastnih strokovnjakov (pravnikov) s področja javnega naročanja oziroma pomanjkanje tovrstnega kadra na trgu;
- omejevanje zaposlovanja.

Oba javna zavoda s področja kulture ter obe bolnišnici so storitve odnosov z javnostmi oziroma druge pravne storitve izvajali tudi z lastnimi zaposlenimi, pri čemer pa niso v vseh primerih oziroma v celoti prepričljivo izkazali, da svojih zaposlenih nimajo dovolj oziroma da ti niso v celoti ustrezno usposobljeni oziroma da so izvedli dovolj (če sploh) aktivnosti za zaposlitev ustreznega kadra oziroma za dodatno usposobitev obstoječega. Glede neaktivnosti revidiranih javnih zavodov pri zaposlovanju oziroma izpopolnjevanju lastnega kadra so izstopale storitve s področja odnosov

⁷ Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18, 19/19 in 3/22 – ZDeb). Določba je bila uvedena s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (ZIPRS1819-A; Uradni list RS, št. 83/18).

⁸ Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122.

⁹ Iz devetega odstavka 60. člena obeh zakonov je namreč izhajalo, da se dovoljeno število zaposlenih v letu 2019 oziroma v letih 2020 in 2021 v kadrovskem načrtu neposrednega ali posrednega uporabnika proračuna lahko poveča tudi, če gre za zaposlitev oseb, ki opravljajo delo pri zunanjem izvajalcu, ki opravlja dejavnost ali storitev za proračunskega uporabnika in je ta dejavnost ali storitev trajne narave.

z javnostmi, saj so jih zunanji izvajalci v obravnavanih javnih zavodih izvajali že vrsto let, pri čemer javni zavodi niso izvedli nobenih aktivnosti v zvezi z zaposlovanjem oziroma izpopolnjevanjem lastnega kadra. Vsi javni zavodi so v času izvajanja revizij sodelovanje z zunanjimi izvajalci storitev s področja odnosov z javnostmi prekinili in za prevzem njihovih nalog zaposlili lasten kader ali dodatno obremenili lastne zaposlene z nalogami, ki so jih do tedaj izvajali zunanji izvajalci. Po drugi strani pa podatki, ki jih prikazuje Tabela 1, kažejo, da so stroški odvetniških in pravnih storitev v obeh revidiranih bolnišnicah (kljub našim opozorilom glede teh stroškov) v letu 2025 glede na leto 2022 izrazito narasli (v SB Celje za 27 % in v UKC Ljubljana za 230 %).

2.1.3 Storitve pranja perila

Javna zavoda, ki smo ju obravnavali glede izvajanja storitev pranja perila, delujeta na področju zdravstva. ZD Ljubljana je izvajal storitev izključno z zunanjimi izvajalci, UKC Ljubljana pa delno tudi z lastnimi zmogljivostmi.¹⁰ Oba javna zavoda se storitev zunanjih izvajalcev poslužujeta že več kot 30 let, ko je bila sprejeta poslovna odločitev, da zaradi iztrošenosti opreme ter upokojitve zaposlenih v celoti ali delno prenehajo opravljati storitev z lastnimi resursi. Po tej odločitvi sta javna zavoda prostore, kjer sta imela pralnici, namenila za izvajanje temeljnih dejavnosti.

(Ponovna) vzpostavitev lastne pralnice za (celotne) potrebe javnega zavoda bi zahtevala velik investicijski vložek ne le v opremo, temveč tudi v zagotovitev ustreznih prostorov, saj sta oba javna zavoda navedla, da se oba borita s pomanjkanjem prostora za izvajanje osnovne dejavnosti. UKC Ljubljana kljub temu ocenjuje vzpostavitev lastne pralnice vsaj za pretežni del potreb kot smiselno in z vidika, da gre pri njem za kritično infrastrukturo, tudi kot potrebno. Tik pred začetkom obdobja, na katero se nanaša revizija, je zato tudi pripravil projekt obnovitve obstoječe pralnice s povečanjem kapacitet, ki bi služile tudi kot rezerva za izvajanje storitve v izrednih razmerah, vendar za izvedbo projekta ni uspel pridobiti potrebnih finančnih sredstev.

2.2 Usmeritve države na področju izvajanja podpornih dejavnosti

Javni zavodi so poudarjali tudi, da niso nikoli prejeli usmeritev oziroma spodbud glede prednostnega izvajanja storitev čiščenja in varovanja z lastnimi viri bodisi od matičnega ministrstva oziroma univerze bodisi od ustanovitelja. Glede na to smo Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) povprašali glede morebitnih aktivnosti na tem področju. MJU je pojasnilo¹¹, da je v preteklosti naročilo oziroma izdelalo 2 analizi oziroma študiji, ki sta služili kot osnova za sprejem odločitve, to sta: SWOT analiza možnosti zaposlitve čistilk/čistilcev v organih državne uprave¹² (v nadaljevanju: SWOT analiza) in Odprava prekrškov pri izvajanju čistilnih storitev na ministrstvih, ki sodijo med centralizirane uporabnike¹³ (v nadaljevanju: projekt MJU). V projektu MJU je navedeno, da se ukvarja

¹⁰ SB Celje je storitev izvajala izključno z lastnimi zmogljivostmi.

¹¹ Z dopisom št. 010-752/2025-3130-6 z dne 7. 5. 2025.

¹² Z dne 26. 4. 2019, izdelal jo je Center poslovne odličnosti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.

¹³ Z dne 12. 5. 2023, pripravilo jo je MJU.

z eno od 4 temeljnih koalicijskih zavez, ki so neposredno povezane z odpravo prekrarnosti, saj je v koalicijski pogodbi eksplicitno navedeno, da bo vlada postavila vzgled boja proti prekrarnosti in znotraj javnega sektorja sistemsko odpravila prekrarnost in izkoriščevalske pogoje tam, kjer obstaja redna potreba po rednem delu. Strateška cilja projekta MJU sta bila: 1. zagotovitev neprekrarnega dela čistilk v centraliziranih uporabnikih ter 2. dvig standardov neprekrarnosti v čiščenju kot panogi, pa tudi v drugih poklicih, ki so povezani z javno upravo, državno upravo in gospodarstvom, in razvoj postopka zagotavljanja neprekrarnega dela v drugih organih javne uprave in tudi v gospodarstvu. Izhodišče je bila SWOT analiza, ki je kot možne opredelila 3 alternativne načine odprave prekrarnosti, ki jih je v svojo študijo vključilo tudi MJU: čiščenje z zaposlovanjem pri posameznem organu; čiščenje z zaposlenimi na MJU; čiščenje z neprekrarno zaposlenimi pri zunanjih izvajalcih. V obeh dokumentih je bila za vsako od alternativ izvajanja storitev narejena ocena prednosti in slabosti ter ocena stroškov. Kot najbolj stroškovno učinkovito je bilo prepoznano izvajanje z zunanjimi izvajalci.

Ugotovili smo, da nobena od predstavljenih ocen stroškov po posameznih alternativah ni posebej ovrednotila vpliva dodatnih socialnih zahtev oziroma socialnih meril na izbiro zunanjega izvajalca storitev. Socialna merila/zahteve praviloma ne predstavljajo neposrednega stroška storitve, temveč se odražajo v višjih stroških izvajanja storitev zaradi višjih stroškov dela in boljših delovnih pogojev (zaradi višjih plač zaposlenih, zaposlitev za redni delovni čas in večje usposobljenosti delavcev). Stroški dela pri storitvah čiščenja predstavljajo približno 80–90 % vseh stroškov izvajanja, zato imajo ključen vpliv na oblikovanje končne cene storitev. Iz obeh dokumentov, SWOT analize in projekta MJU (v obeh so bili stroški dela ocenjeni na ravni zakonskega minimuma), kot tudi iz internih aktov in sprejetih načrtov aktivnosti revidiranih javnih zavodov (povezava s točko 2.1.1) ne izhaja jasno, ali in kako je oziroma bo pri ovrednotenju stroškov zunanjega izvajanja upoštevan vpliv socialnih meril na ceno storitve. Uvedba socialnih meril ob merilu cene lahko pomeni, da bo na račun boljše ovrednotene ponudbe zaradi izpolnjevanja socialnih meril izbrana cenovno manj ugodna ponudba¹⁴, zato je v primeru, da v stroškovnih analizah primerjamo najnižjo tržno ceno izvajalca storitev s stroški lastnega izvajanja, bolj verjetno, da se bo zunanje izvajanje pokazalo kot ugodnejše. Če pa se učinki v smislu odpravljanja prekrarnosti zagotavljajo prek socialno odgovornega javnega naročanja, znotraj katerega se uporabijo socialna merila, ki imajo tudi primerno težo, pa bo dejansko morda zunanjemu izvajalcu plačano precej več, kot je upoštevano v stroškovnih analizah. Zato bi bilo treba v stroškovnih analizah upoštevati tudi strošek zagotavljanja socialnih meril, saj ta pri ocenjevanju lahko vpliva na izbor ponudnika in s tem na končno ponudbeno vrednost. Neupoštevanje teh stroškov v stroškovnih analizah pomeni, da se primerjava med stroški lastnega izvajanja in stroški zunanjega izvajanja storitev opravi na podlagi cen, ki najverjetneje niso dosegljive ob hkratnem zagotavljanju neprekrarnosti s pomočjo socialnih kriterijev. Neupoštevanje stroškov izpolnjevanja socialnih kriterijev posledično lahko vodi do podcenjevanja stroškov zunanjega izvajanja storitev in do neustreznih rezultatov stroškovnih analiz kot podlag za sprejemanje odločitev o načinu izvajanja delovno intenzivnih storitev.

Projekt MJU (oziroma iz njega izhajajoči predlogi za odpravo neprekrarnosti) ni bil deležen končne vladne obravnave¹⁵, po navedbah MJU pa je bilo na njegovi podlagi odločeno, da se gre v "neprekrarno

¹⁴ Na primer če ponudnik A ponudi ceno 80.000 EUR in ne dobi nobene točke na račun socialnih meril, je ob predpostavki, da imajo socialna merila težo 20 %, lahko izbran ponudnik B, ki je dosegel vseh 20 točk iz socialnih meril in ponudil ceno 99.900 EUR.

¹⁵ Kar je razvidno iz odločbe Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije št. 090-167/2023/7 z dne 14. 7. 2023.

čiščenje z zaposlenimi pri zunanjih izvajalcih". Odločitev je bila sprejeta na ministrstvu, v sklopu podaljšanja pogodb za čiščenje. Glede na to, da je MJU poskrbelo za izdelavo SWOT analize in na njeni podlagi izdelalo lastno študijo, bi bilo vsekakor smiselno, da bi na tej podlagi pripravilo vsaj splošne usmeritve za izdelavo tovrstnih analiz kot podlag za odločanje o (ne)zunanjem izvajanju podpornih dejavnosti in jih posredovalo vsem proračunskim uporabnikom.

3. Izbira zunanjih izvajalcev podpornih storitev

V javnem sektorju se v zunanje izvajanje lahko prenese izvajanje podpornih dejavnosti, torej tistih, ki ne sodijo med osnovne dejavnosti javnega subjekta – v primeru javnih zavodov torej dejavnosti, ki ne pomenijo neposrednega izvajanja javne službe, za katero so javni zavodi ustanovljeni, in morebitnih javnih pooblastil. Morajo pa javni zavodi v primeru utemeljenih odločitev, da podporne storitve oddajo v zunanje izvajanje, pri izbiri izvajalcev slediti veljavni zakonodaji s področja javnega naročanja in zagotoviti spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja. S tem na eni strani zagotavljajo konkurenco in enakopravno obravnavo ponudnikov, na drugi strani pa gospodarno in učinkovito ter transparentno porabo javnih sredstev in nenazadnje tudi učinkovito izvajanje podpornih storitev.

3.1 Ocenjena vrednost

Ocenjena vrednost je vrednost, ki je pomembna zlasti zaradi pravilne izbire postopka za oddajo javnega naročila. Naročnik za izračun ocenjene vrednosti ne sme izbrati take metode, da se z oddajo javnega naročila izogne uporabi javnonaročniških pravil. Prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, zato da bi se izognil uporabi zakona. V primeru, da se kadarkoli v postopku ugotovi, da vrednost evidenčnega naročila presega katero od mejnih vrednosti za uporabo zakona, ki ureja javno naročanje, mora naročnik evidenčno naročanje prekiniti in začeti nov postopek.

Pri oceni vrednosti javnega naročila s področja delovno intenzivnih panog, kamor sodita tudi čiščenje in varovanje, je smiselno, da naročnik upošteva nekatere spremenljivke, zlasti dvig minimalne plače¹⁶ in dvig cen življenjskih potrebščin, ki lahko v precejšnji meri vplivata na ceno storitve. Če naročnik oceni vrednost javnega naročila prenizko, lahko v primeru njene objave že prek ocenjene vrednosti spodbuja oblikovanje ponudbenih cen, s katerimi ni mogoče pokriti realnih stroškov dela in materiala, in s tem spodbuja zaposlovanje, ki je za delavce manj ugodno, ali pa celo kršitev delovnopravne zakonodaje. Poleg tega pa prenizka ocenjena vrednost vpliva na neustrezno določitev višine zagotovljenih sredstev, zaradi česar se lahko zgodi, da vse ponudbe presežejo zagotovljena sredstva in jih mora zato naročnik prepoznati kot nedopustne in izvesti nov postopek za oddajo javnega naročila.

Večina revidiranih javnih zavodov je pri izračunu ocenjene vrednosti storitev čiščenja, varovanja in pranja perila izhajala iz ustreznih podatkov, vendar pa niso v celoti ustrezno utemeljili njihovega predvidenega gibanja v prihodnosti. Posledica prenizko ocenjenih vrednosti javnih naročil se je pokazala zlasti v sklepanju aneksov k pogodbam o povišanju cen, ki niso bili vedno usklajeni s sklenjeno pogodbo. En javni zavod pa je dvakrat neuspešno oddal javno naročilo storitev varovanja,

¹⁶ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bruto plača decembra 2022 v dejavnosti splošnega čiščenja stavb znašala 1.163 EUR in v dejavnosti varovanja 1.435 EUR, [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0701011S.px/table/tableViewLayout2/>], 26. 1. 2026. Minimalna plača je za leto 2022 znašala 1.074 EUR, [URL: <https://www.gov.si teme/minimalna-placa/>], 26. 1. 2026.

saj so vse prejete ponudbe presegale zagotovljena sredstva, ki so bila enaka neustrezno določeni ocenjeni vrednosti, in posledično z dotedanjim izvajalcem skoraj leto in pol sodeloval na podlagi pogodbe, podaljšane z aneksi, ne da bi izvedel predpisan postopek po zakonu.

Več revidiranih javnih zavodov pri oceni vrednosti ni upoštevalo vseh istovrstnih storitev, bodisi ker niso upoštevali skupne vrednosti vseh storitev čiščenja oziroma varovanja v različnih organizacijskih enotah bodisi ker javna zavoda sploh nista ocenila skupne vrednosti vseh pravnih storitev. V teh primerih je neustrezno določanje ocenjene vrednosti povzročilo izbiro postopka za oddajo javnega naročila v nasprotju z Zakonom o javnem naročanju¹⁷ (v nadaljevanju: ZJN-3).

Za večino javnih zavodov, ki so oddali storitve odnosov z javnostmi v zunanje izvajanje, smo ugotovili, da so z izvajalci storitev sodelovali nepretrgoma daljše časovno obdobje, vendar pa so načrtovali in izvajali postopke izbire tako, da so izvajalce izbrali za krajša obdobja (vsakih 12 ali celo vsakih 6 mesecev) in so tako lahko javno naročilo oddali na podlagi evidenčnih postopkov, saj vrednost naročenih storitev ni presegla mejnih vrednosti iz ZJN-3. V opisanih primerih bi javni zavodi zagotovo v večji meri zagotavljali konkurenco med izvajalci ter si zagotovili boljše možnosti za pridobitev ugodnejše ponudbe ter s tem v večji meri sledili tudi načelu gospodarnosti, če bi glede na trajanje sodelovanja z izvajalci storitev namesto evidenčnih postopkov izbrali katerega od bolj transparentnih postopkov iz 39. člena ZJN-3.

3.2 Postopek izbire in izvedba postopka javnega naročila

Javno naročanje mora biti izvedeno sorazmerno predmetu naročila, pregledno, po predpisanem postopku ter brez razlikovanja ali diskriminacije med ponudniki, pri čemer morajo biti vsi pogoji, zahteve in merila smiselno povezani s predmetom naročila. Naročnik mora zagotoviti, da je izbrana le dopustna ponudba. Pred ocenjevanjem ponudb mora naročnik preveriti primernost in sposobnost ponudnikov. Pogoji za sodelovanje in tehnične specifikacije morajo biti vnaprej jasno določeni, povezani s predmetom naročila ter oblikovani tako, da omogočajo pošteno konkurenco in zmanjšujejo tveganje za nekakovostno ali nepravočasno izvedbo. Na podlagi vnaprej določenih, jasnih in nedvoumih meril nato naročnik izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Če obstaja več meril, morajo biti ustrezno določene tudi njihove uteži, saj pravilna zasnova meril bistveno vpliva na kakovost izbire najugodnejšega ponudnika.

Ugotovili smo, da so javni zavodi v postopkih oddaje naročil storitev večinoma upoštevali načela javnega naročanja. Najpogostejše neustrezno ravnanje, katerega posledica je bilo neupoštevanje načel javnega naročanja in kršitev ZJN-3, je bil nepregleden način izbire izvajalcev, saj so v nekaterih primerih javni zavodi zaobšli uporabo postopkov iz ZJN-3. Predvsem v postopkih naročanja storitev varovanja pa smo ugotovili tudi nekaj primerov omejujočih tehničnih, referenčnih ali finančnih pogojev za priznanje sposobnosti ponudnikov in sodelovanje v postopkih, ki so bili določeni nesorazmerno in nepovezano s predmetom naročila ter so imeli učinek omejevanja konkurence.

¹⁷ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS.

4. Socialno odgovorno javno naročanje

Poleg izvajanja podpornih dejavnosti, kot sta čiščenje in varovanje z lastnimi zaposlenimi, je eden od instrumentov boja zoper socialni dumping¹⁸ tudi socialno odgovorno javno naročanje, ki naj bi pripomoglo k reševanju negativnih socialno-ekonomskih učinkov v državi. Z letom 2018 spremenjena javnonaročniška pravila so prinesla zahtevo po upoštevanju enega ali več socialnih vidikov: zaposlitvene možnosti, dostojno delo, skladnost s socialnimi pravicami in pravicami delavcev, socialna vključenost, enake možnosti, dostopnost, načrtovanje za vse, upoštevanje trajnostnih meril, vključno z vprašanji etične trgovine, ter splošnejše prostovoljno upoštevanje socialne odgovornosti gospodarskih družb. Klavzula, ki je vključena med temeljna načela javnega naročanja¹⁹, določa, da morajo izbrani izvajalci izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu Evropske unije, predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega, okoljskega, socialnega in delovnega prava.

Od subjektov javnega sektorja se upravičeno pričakuje, da se pri oddajanju storitev v zunanje izvajanje vedejo kar najbolj socialno odgovorno in zagotovijo spoštovanje vseh zahtev delovne in socialne zakonodaje v največji možni meri.

4.1 Zahteve in merila za izbor

4.1.1 Uporaba socialnih meril

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3A)²⁰ je bila uvedena obvezna uporaba socialnih meril za delovno intenzivne panoge. Zakon taksativno določa 82 delovno intenzivnih storitev, ki jih naročniki obvezno naročajo ob upoštevanju socialno odgovornega naročanja tako, da za oddajo javnega naročila uporabijo tudi merila, ki se nanašajo na socialne vidike. Pri tem morajo biti socialna merila povezana s predmetom naročila, naročniku ne smejo zagotoviti neomejene svobode izbire, morajo biti izrecno navedena v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji, morajo biti skladna z javnonaročniškimi pravili in temeljnimi načeli javnega naročanja vključno z enako obravnavo ponudnikov, nediskriminacijo in morajo pomagati naročniku, da poišče ponudbo z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo. Z namenom zagotavljanja večje skrbnosti naročnikov pri izvajanju postopkov javnega naročanja, spoštovanja pravil in pravil javnega naročanja je bil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3B)²¹

¹⁸ Socialni dumping je praksa, v skladu s katero delavci dobijo plačo in/ali delovne in življenjske pogoje, ki so podstandardni v primerjavi s tistimi, ki so določeni z zakonom ali kolektivnimi pogodbami na zadevnem trgu dela ali so na njem kako drugače prevladujoči – Evropska komisija, [URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_en], 26. 1. 2026.

¹⁹ V drugem odstavku 3. člena ZJN-3.

²⁰ Uradni list RS, št. 14/18.

²¹ Uradni list RS, št. 121/12.

veden tudi prekršek naročnikov, če pri oddaji delovno intenzivnih storitev²² ne upoštevajo tudi meril, ki se nanašajo na socialne vidike. Pri izvajanju prečne revizije smo ugotovili, da 1 od revidiranih javnih zavodov kljub izrecni zakonski zahtevi ni uporabil socialnih meril ne pri izbiri izvajalca čiščenja in ne pri izbiri izvajalca varovanja, 2 od revidiranih javnih zavodov pa socialnega merila nista vključila med merila pri izbiri izvajalca ene od obeh delovno intenzivnih storitev.

Naročnik v razpisni dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi utež, ki jo dodeli vsakemu merilu. Pri izbiri in določitvi teže posameznih meril kakovosti, torej tudi socialnih meril, je smiselno, da uteži meril niso določene prenizko, saj sicer o izbiri dejansko odloča le cena, kar pa ni namen vključitve dodatnih meril. MJU tako v Smernicah za javno naročanje storitev čiščenja²³ priporoča, da naročnik utež meril kakovosti določi v razponu med 60 % in 70 %. Evropska komisija pa v priročniku Kupujte družbeno odgovorno – priročnik za upoštevanje družbenih vidikov pri javnem naročanju²⁴ za javna naročila, pri katerih so socialna tveganja (na primer kršitev človekovih pravic) ali potencialne družbene koristi (na primer izboljšave dobrega počutja za ranljivo skupino ali udeležba invalidov) velike, priporoča, da je smiselno določiti socialna merila za oddajo javnega naročila z velikim ponderjem. Vendar pa ZJN-3 ne določa, kolikšno težo morajo imeti socialna merila, zato je zakonu dejansko zadoščeno že, če imajo uporabljena merila minimalen oziroma praktično nikakršen vpliv na izbiro ponudnika, torej tudi, če je teža socialnega merila le 1 %. Vključitev socialnih meril pa sama po sebi ne zagotavlja socialno odgovornega javnega naročanja. Socialno merilo z zanemarljivo utežjo (na primer 3 %) praviloma ne bo vplivalo na razvrstitev ponudb, zlasti v primerih, ko med ponudbami obstajajo pomembnejše cenovne razlike. V takšnih okoliščinah socialno merilo ne prispeva k uresničevanju ciljev socialno odgovornega javnega naročanja in ostaja vsebinsko prazno, čeprav samo po sebi ni nezakonito.

Opravili smo analizo objav na portalu javnih naročil, iz katere izhaja, da je v letu 2022 le 68 % javnih naročil čiščenja vključevalo socialna merila (v letu 2025 pa le še 65 %). 32 % od teh je bilo v letu 2022 takih, pri katerih je bila utež socialnih meril nižja od 10 %, medtem ko je bilo v letu 2025 takih javnih naročil že 46 %. Povprečna teža socialnih meril je v letu 2022 znašala 12,4 %, v letu 2025 pa le še 9,6 %. Za storitve varovanja je bilo v letu 2022 objavljenih 72 % javnih naročil, ki so vsebovala socialna merila (70 % v letu 2025), 62 % od teh je bilo takih, pri katerih je bila utež socialnih meril nižja od 10 %. Za razliko od storitev čiščenja se je pri naročanju storitev varovanja v letu 2025 zmanjšal delež javnih naročil, pri katerih je bila utež socialnih meril nižja od 10 %, saj je bilo takšnih le še 45 %. Povprečna teža socialnih meril je tako v letu 2022 znašala 9,7 %, v letu 2025 pa se je povečala na 11,9 %. Ob upoštevanju vseh meril, ki so se nanašala na kakovost ter okoljske in socialne vidike, torej ne le socialnih meril, je povprečni delež teh meril v primerjavi s ceno za naročila storitev čiščenja v letu 2022 znašal 15 % (12,2 % v letu 2025) in za naročila storitev varovanja 11,1 % (v letu 2025 pa 15,3 %).

Iz objav na portalu javnih naročil izhaja, da so pri storitvah čiščenja javni naročniki leta 2022 najpogosteje uporabljali socialno merilo certifikat Družini prijazno podjetje (ali enakovredno) in merilo veljavna podjetniška kolektivna pogodba, medtem ko je bilo leta 2025 najpogosteje

²² Iz 67.a člena ZJN-3.

²³ [URL: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Smernice+za+javno+narocanje+storitev+%C4%8Danje+storitev+%C4%8Di%C5%A1%C4%8Denja>], 26. 1. 2026.

²⁴ UL C št. 237, 18. 6. 2021, str. 1.

uporabljeno merilo certifikat Družini prijazno podjetje (ali enakovredno). Pri storitvah varovanja je bilo v letih 2022 in 2025 najpogosteje uporabljeno socialno merilo veljavna podjetniška kolektivna pogodba, leta 2025 pa tudi certifikat Družini prijazno podjetje (ali enakovredno) ter delež zaposlenih starejših in mladih.

Tabela 2 prikazuje, da so revidirani javni zavodi pri javnem naročanju storitev čiščenja in varovanja uporabljali različna socialna merila, pri čemer v nekaterih primerih socialna merila po naši oceni niso bila v celoti ustrezna ali pa za izpolnjevanje socialnih meril niso bila zahtevana ustrezna dokazila.

Tabela 2 Socialna merila pri javnem naročanju storitev čiščenja in varovanja

Socialno merilo	Neustreznosti/pomanjkljivosti
Čiščenje	
<ul style="list-style-type: none"> stalnost zaposlitve (zaposlenost kadra pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas za polni delovni čas) 	<ul style="list-style-type: none"> javni zavod bi navedeno merilo lahko izboljšal tako, da bi v primeru (z odločbo) varovanih kategorij delavcev dopustil tudi sklenitev pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas s krajšim delovnim časom
<ul style="list-style-type: none"> delovne razmere pri ponudniku (delež normiranega osebja v ponudbi, ki je zaposleno pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas) 	<ul style="list-style-type: none"> obrazec M1 kot dopustno dokazilo ne dokazuje nujno tega, kar je javni zavod ocenjeval – da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev čiščenja v javnem zavodu, s ponudnikom v času oddaje ponudbe še vedno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas
<ul style="list-style-type: none"> fluktuacija oziroma delež stalnosti zaposlitve na način, da bi se večje število točk priznalo ponudnikom, ki bi zaposlovali čistilce v povprečju za daljše obdobje 	
<ul style="list-style-type: none"> število zaposlenih za nedoločen čas med normiranim kadrom 	
<ul style="list-style-type: none"> certifikat/potrdilo, ki izkazuje skrb ponudnika za družbo in okolje (družbeno odgovorno podjetje, družini prijazno podjetje ali certifikati, ki izkazujejo nizek ogljični odtis oziroma okoljsko trajnostno delovanje ponudnika) 	
<ul style="list-style-type: none"> certifikat Družini prijazno podjetje (ali enakovredno) 	
<ul style="list-style-type: none"> fluktuacija oziroma delež stalnosti zaposlitev (povprečna delovna doba 4 zaposlenih čistilcev in ki so najdlje zaposleni pri ponudniku v določenem obdobju) 	<ul style="list-style-type: none"> merilo ne odraža dejanske fluktuacije zaposlenega kadra; merilo bi moralo biti v osnovi oblikovano tako, da bi omogočalo določitev razmerja med številom tistih, ki so odšli, in skupnim številom zaposlenih na začetku ali koncu določenega obdobja
Varovanje	
<ul style="list-style-type: none"> stalnost zaposlitve (zaposlenost kadra pri ponudniku na podlagi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas) 	<ul style="list-style-type: none"> obrazec M1 kot dopustno dokazilo ne dokazuje nujno tega, kar je javni zavod ocenjeval – da imajo osebe, ki bodo izvajale storitev varovanja v javnem zavodu, s ponudnikom v času oddaje ponudbe še vedno sklenjene pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas
<ul style="list-style-type: none"> certifikat/potrdilo, ki izkazuje skrb ponudnika za družbo in okolje (družbeno odgovorno podjetje, družini prijazno podjetje ali certifikati, ki izkazujejo nizek ogljični odtis oziroma okoljsko trajnostno delovanje ponudnika) 	

Socialno merilo	Neustreznosti/pomanjkljivosti
<ul style="list-style-type: none"> povprečna mesečna bruto plača varnostnika v zadnjih 3 mesecih pred objavo javnega naročila 	<ul style="list-style-type: none"> javni zavod pri merilu ni določil števila zaposlenih varnostnikov, za katere je treba predložiti dokazila o povprečju bruto plače; ponudniki so izračun povprečne bruto plače računali na različno število zaposlenih varnostnikov; prednost bi lahko imeli ponudniki, ki imajo sicer manj redno zaposlenih varnostnikov, vendar jim izplačujejo višje plače naročnik ni ustrezno opredeli dokazil o izpolnjevanju zahtev
<ul style="list-style-type: none"> povprečna delovna doba določenega števila zaposlenih varnostnikov (od 4 do 6), ki so najdlje zaposleni pri ponudniku (za izkazovanje fluktuacije kadra) 	<ul style="list-style-type: none"> merilo ne odraža dejanske fluktuacije zaposlenega kadra; merilo bi moralo biti v osnovi oblikovano tako, da bi omogočalo določitev razmerja med številom tistih, ki so odšli, in skupnim številom zaposlenih na začetku ali koncu določenega obdobja obrazec M1 kot dopustno dokazilo za izpolnjevanje merila ni nujno odražal dejanskega obstoja delovnih razmerij v referenčnem obdobju za izpolnjevanje merila
<ul style="list-style-type: none"> povprečna mesečna bruto plača na zaposlenega, ki v predmetnem javnem naročilu izvajajo storitev in za katero se zahteva licenca za varovanje ljudi in premoženja 	<ul style="list-style-type: none"> iz zahtevanega dokazila – obrazca S.BON-1 – ne izhaja podatek, ki je bil opredeljen kot merilo

Pregledali smo tudi odločbe, ki jih je izdala Državna revizijska komisija (v nadaljevanju: DKOM) v obdobju 2016–2025, pri čemer smo se osredotočili na presojo meril kakovosti in še posebej socialnih meril. Odločitve, ki so se nanašale na socialne vidike meril pri naročanju delovno intenzivnih storitev, so bile naslednje:

- DKOM je ugodila zahtevku za revizijo in razveljavila merilo, ki je ponudnikom dodeljevalo točke za certifikat Družini prijazno podjetje, ker merilo ni bilo objektivno preverljivo, ni bilo povezano s predmetom javnega naročila in je kršilo načela enakopravne obravnave ter transparentnosti;²⁵
- naročnik je v razpisni dokumentaciji določil merilo, ki je ponudnikom dodeljevalo točke zaradi članstva v Zbornici za razvoj slovenskega zasebnega varovanja ali podobni organizaciji; DKOM je presodila, da omenjeno merilo ni bilo sorazmerno s predmetom javnega naročila in ga je razveljavila;²⁶
- DKOM je presodila, da sta merili povprečna fluktuacija zaposlenih in povprečna bruto plača varnostnika receptorja vsebinsko povezani s kakovostjo izvajanja storitev, vnaprej jasno določeni in enako uporabljeni za vse ponudnike, zato očitanih kršitev ni potrdila in je zahtevek za revizijo zavrnila.²⁷

Kot izhaja iz navedenega, je prakse DKOM na tem področju malo, za kar bi lahko bil vzrok v tem, da socialna merila pri izbiri ponudnikov niso prevladujoča, zato je zahtevkov za presojo socialnih meril

²⁵ Odločitev št. 018-221/2017 z dne 14. 11. 2017 (naročnik MJU; JN007968/2017 – Fizično in tehnično varovanje poslovnih prostorov in stavb Ministrstva za finance, Sklada RS za nasledstvo in Urada RS za intelektualno lastnino).

²⁶ Odločitev št. 018-039/2019 z dne 20. 5. 2019 (naročnik ZD Ljubljana; JN000627/2019 – Varovanje premoženja v objektih in prostorih ZD Ljubljana).

²⁷ Odločitev št. 018-025/2017 z dne 28. 2. 2017 (naročnik SNG Drama Ljubljana; JN000075/2017 – Varovanje 2017/20).

v postopkih javnega naročanja delovno intenzivnih storitev manj. DKOM je v odločitvah socialna merila presojala glede njihove povezanosti s predmetom javnega naročila, objektivnosti in nediskriminatornosti. Merila, ki niso bila preverljiva, sorazmerna ali povezana s predmetom naročila (na primer certifikat Družini prijazno podjetje ali članstvo v določeni zbornici), so bila razveljavljena, medtem ko so merila, ki so bila jasno določena, sorazmerna in enako uporabljena za vse ponudnike (na primer fluktuacija zaposlenih, povprečne bruto plače), ostala v veljavi.

Izvedena prečna revizija je pokazala, da je 5 revidiranih javnih zavodov pri javnem naročanju storitev čiščenja in varovanja uporabilo socialna merila. Pri storitvah čiščenja je 1 revidirani javni zavod določil utež v višini 3 % socialnega merila, 2 javna zavoda utež v višini 10 %, 1 javni zavod utež v višini 15 % in 1 javni zavod utež v višini 20 %. Povprečna utež socialnega merila, ki so jo javni zavodi določili, je znašala 11,6 % in je bila nižja od povprečne teže uteži, ki so jo v letu 2022 uporabili vsi naročniki, ki so med merila vključili tudi eno ali več socialnih meril (12,4 %). Pri storitvah varovanja je 1 revidirani javni zavod določil utež v višini 2 % socialnega merila, 3 javni zavodi utež v višini 10 % in 1 javni zavod utež v višini 20 %. Povprečna utež socialnega merila, ki so jo javni zavodi določili, je znašala 10,4 % in je bila višja od povprečne teže uteži, ki so jo v letu 2022 uporabili vsi naročniki, ki so med merila vključili tudi eno ali več socialnih meril (9,7 %).

Po proučitvi zadnjega javnega naročila MJU za izbiro izvajalcev okolju prijaznih storitev čiščenja poslovnih prostorov centraliziranih organov z območja Republike Slovenije²⁸ ugotavljamo, da je bilo uporabljeno le eno socialno merilo (certifikat Družini prijazno podjetje), ki pa neprekarnosti ne zagotavlja, in ki je imelo kljub Smernicam za javno naročanje storitev čiščenja, ki jih je izdalo MJU, težo zgolj 10 %, zato je vplivalo na izbiro sicer cenovno višje ponudbe le v enem od 24 sklopov (v 19. sklopu).

Pri delovno intenzivnih storitvah, kot sta čiščenje in varovanje, kjer stroški dela predstavljajo pretežni del skupne ponudbene cene, imajo socialni standardi neposreden vpliv tudi na kakovost izvedbe storitve. Če je merilo cene izrazito prevladujoče, se lahko ustvarja pritisk na zniževanje stroškov dela, kar ima lahko za posledico slabše delovne pogoje, fluktuacijo kadra in dolgoročno slabšo kakovost storitve. V takih primerih socialna merila z nizko utežjo praviloma ne morejo vplivati na razvrstitev ponudb.

4.1.2 Druge zahteve za zagotavljanje socialno odgovornega javnega naročanja

V že omenjenem priročniku Kupujte družbeno odgovorno – priročnik za upoštevanje družbenih vidikov pri javnem naročanju Evropska komisija navaja, da so merila za oddajo javnega naročila lahko najučinkovitejša, če se jih kombinira z drugimi ukrepi družbeno odgovornega javnega naročanja pri pogojih za sodelovanje, tehničnih specifikacijah in pogojih za izvedbo javnega naročila. Revidirani javni zavodi so v razpisni dokumentaciji največkrat določili število delavcev (čistilcev oziroma varnostnikov), potrebnih za izvedbo predmeta javnega naročila. V primeru določitve ustreznega števila neposrednih izvajalcev določene storitve je po naši oceni tveganje, da storitve ne bi bile izvedene oziroma ne bi bile izvedene dovolj kakovostno, manjše, po drugi strani pa je to tudi

²⁸ Št. JN005532/2024.

način, ki lahko pripomore k zagotovitvi boljših in bolj varnih delovnih pogojev²⁹ čistilcev in varnostnikov, ki izvajajo storitve pri naročniku. Preverili smo, ali so zahteve revidiranih javnih zavodov glede števila čistilcev in varnostnikov spoštovale postavljene/veljavne normative v državi, če ti obstajajo. Ugotovili smo naslednje:

- javna zavoda s področja kulturne dejavnosti sta v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje za izvajanje storitev določila potrebno število čistilcev, vendar nismo mogli potrditi, da sta s tem zagotavljala minimalne standarde dela³⁰, saj je velikost površine presegla priporočene normative; potrebno število varnostnikov je določil le eden od obeh javnih zavodov; 1 od javnih zavodov je v razpisni dokumentaciji (osnutku pogodbe) določil, da morajo imeti izvajalci s čistilci in varnostniki sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, vendar izpolnjevanja te zahteve ni preverjal;
- javna zavoda s področja visokošolske dejavnosti sta v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje opredelila potrebno število čistilcev in varnostnikov in sta glede na normative zagotovila minimalne standarde dela, priporočene s strani Univerze v Ljubljani³¹; ena od fakultet je z izbiro postopka (pridržano javno naročilo) še dodatno ravnala socialno odgovorno;
- 2 javna zavoda s področja zdravstvene dejavnosti³² sta odločitev glede potrebnega števila čistilcev prepustila ponudnikom³³, 1 od javnih zavodov pa je za izvajanje storitve v razpisni dokumentaciji med pogoji za sodelovanje določil potrebno število čistilcev, vendar nismo mogli potrditi, da je s tem zagotovil minimalne standarde dela, saj je velikost površine presegla priporočene normative; 2 javna zavoda sta za izvajanje storitve določila potrebno število varnostnikov, 1 od javnih zavodov pa je opredelil potrebno število le za varnostnike nadzornike.

Ugotovimo lahko, da revidirani javni zavodi tudi z določitvijo pogojev za sodelovanje v postopku oziroma tehničnih specifikacij večinoma niso postavili pomembnejših dodatnih zahtev za zagotavljanje socialne odgovornosti kljub večinoma šibkejšem uteževanju oziroma celo neupoštevanju socialnih meril pri izbiri ponudnikov storitev čiščenja oziroma varovanja. Le eden med njimi je za naročilo storitev uporabil pridržani postopek javnega naročanja in k sodelovanju

²⁹ Na primer da ne bi imeli drobljenega delovnega časa, večkratne prekinitve delovnega časa, prekoračene zakonske omejitve glede števila nadur, obsežnega premeščanja med različnimi naročniki storitev in podobno.

³⁰ Pri ocenjevanju splošnih normativov smo se oprli na priporočene normative Sekcije čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici za poslovne prostore, [URL: <https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>], 27. 1. 2026.

³¹ Sklep o normativih za opravljanje upravno-administrativnih in strokovno-tehničnih nalog članic Univerze v Ljubljani, sprejet na 21. seji dne 16. 6. 2016, št. 012-5/2016. Normativi predstavljajo podlago za določitev obsega potrebnega števila delavcev za opravljanje strokovno-administrativnih in strokovno-tehničnih nalog članic ter za določitev podrobnejšega opisa del. V normativih so navedena priporočena tipična delovna mesta, ki ustrezajo vsebini in zahtevnosti dela. Tipična dela za zagotavljanje tekočega obratovanja objektov in druge storitve so med drugim tudi čiščenje, hišniška opravila, urejanje zunanjih površin in recepcijske storitve.

³² Sekcija čistilcev pri Obrtno-podjetniški zbornici priporoča normative za dnevno čiščenje bolnišničnih prostorov ter povzema priporočene normative za vzdrževanje površin v zdravstvenih domovih ter v splošnih bolnišnicah z do 400 posteljami, ki izhajajo iz Tehničnih smernic za graditev za zdravstvene stavbe, pripravljenih s strani Ministrstva za zdravje, [URL: <https://www.cistilci.si/stran/priporoceni-normativi-dnevnega-ciscenja>], 27. 1. 2026; v primeru, ko je šlo za čiščenje objektov za nastanitve delavcev, smo upoštevali Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje izobraževalnih programov in vzgojnega programa na področju srednjega šolstva (Uradni list RS, št. 62/10, 99/10, 47/17, 30/18, 16/21 in 178/21).

³³ Z izjemo čiščenja nastanitvenega objekta, kjer je zavod z opredelitvijo potrebnega števila čistilcev zagotovil minimalne standarde dela.

povabil le invalidska podjetja in zaposlitvene centre ter socialna podjetja in podjetja s socialno vsebino³⁴. Ocenjujemo, da v primeru odsotnosti ali majhnega vpliva socialnih meril, ko socialni vidiki tudi niso ustrezno vključeni v tehnične specifikacije, pogoje za sodelovanje ali pogoje izvajanja pogodbe, izbira izvajalca storitve še naprej, ne glede na določbe ZJN-3, temelji na ceni.

4.2 Preveritev okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje

Da bi naročnik zagotovil, da je njegova izbira ponudnika dejansko socialno odgovorna, bi moral pred podpisom pogodbe skrbno preveriti morebitni obstoj okoliščin, povezanih s kršitvami delovne in socialne zakonodaje pri izbranem izvajalcu, tako da bi dosledno zahteval predložitev dokazil, da te okoliščine ne obstajajo, s čimer bi zagotovil, da bo izbral le ponudnike storitev, ki:

- jim ni bila izrečena pravnomočna sodba za kazniva dejanja spravljanja v suženjsko razmerje, trgovine z ljudmi in kršitev temeljnih pravic delavcev;
- plačujejo prispevke za zaposlene in davčnemu organu predložijo obračune davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja;
- svojim zaposlenim redno izplačujejo plače in izplačujejo plače, ki dosegajo predpisano minimalno plačo; sklepajo pogodbe o zaposlitvi, kadar so podani elementi delovnega razmerja; ne zlorablajo izjem za zaposlovanje za določen čas in ne zaposlujejo na črno ter zagotavljajo svojim zaposlenim delovni čas in počitek skladno z delovno zakonodajo.

Pri izvajanju pogodbe z izbranim ponudnikom mora naročnik periodično preverjati izpolnjevanje zgoraj navedenih okoliščin pri izvajalcu in podizvajalcih in prekiniti pogodbeno razmerje v primeru, da nastopijo v zakonu določene okoliščine. S tem namenom je predpisana tudi obvezna vključitev razveznega pogoja v pogodbe za javna naročila delovno intenzivnih storitev. Ugotovili smo, da je večina javnih zavodov pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila v celoti ali delno preverila, da ne obstajajo okoliščine, povezane z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje. Vsi javni zavodi so z izbranimi izvajalci storitev sklenili pogodbe pod ustreznim razveznim pogojem, vendar pa je le eden od revidiranih javnih zavodov redno periodično opravljal vse potrebne preveritve.

Redno periodično preverjanje izpolnjevanja pogojev predstavlja edini mehanizem zagotavljanja, da izbrani izvajalec tudi med izvajanjem pogodbe dejansko ravna skladno z delovno in socialno zakonodajo. Preverjanje pred sklenitvijo pogodbe samo po sebi ne zagotavlja trajnega spoštovanja obveznosti, saj se lahko okoliščine pri izvajalcu ali njegovih podizvajalcih kadarkoli spremenijo (na primer neizplačilo plač ali prispevkov, kršitve delovnega časa ali počitkov, zaposlovanje na črno). Zato je smiselno, da javni zavodi v svoje poslovanje vgradijo mehanizme, ki zagotavljajo redno izvajanje ustreznih preveritev v času izvajanja pogodb. Revidirani javni zavodi, ki periodičnega preverjanja niso (v celoti) izvajali, so med izvajanjem revizij oziroma v porevizijskem postopku v interne akte vnesli določbe, ki določajo odgovorne osebe za redno preverjanje.

³⁴ Možnost uporabe instituta pridržanega javnega naročila je urejena v 31. členu ZJN-3.

5. Zaključek

Prečna revizija učinkovitosti zagotavljanja izbranih podpornih dejavnosti (čiščenja, varovanja, pranja perila, pravnih storitev in storitev odnosov z javnostmi) v 7 javnih zavodih je pokazala, da sprejemanje odločitev o oddaji podpornih storitev v zunanje izvajanje praviloma ni temeljilo na celovitih stroškovnih analizah. Večina javnih zavodov tudi ni sistematično in na podlagi konkretnih podatkov proučila vseh prednosti in slabosti zunanjega izvajanja posamezne podporne dejavnosti, čeprav so zlasti storitve čiščenja in varovanja javni zavodi oddajali v zunanje izvajanje že več kot 15 let.

Navedene ugotovitve so še bolj zaskrbljujoče, če upoštevamo, da so stroški zunanjega izvajanja večine podpornih dejavnosti, ki smo jih zajeli z revizijo, po letu, na katero se nanaša revizija, še naraščali. Tako so stroški storitev čiščenja in varovanja v revidiranih javnih zavodih v letu 2025 glede na leto 2022 v povprečju narasli za med 15 % in 20 %. Narasli so tudi stroški izvajalcev storitev pranja perila. Storitve odnosov z javnostmi so do zaključka revizije obravnavani javni zavodi začeli izvajati sami, medtem ko so pravne storitve tiste, katerih stroški so po obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub našim opozorilom najbolj narasli – v Splošni bolnišnici Celje za 27 %, v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana pa kar za 230 %. Edini od revidiranih javnih zavodov, v katerem stroški vseh navedenih storitev, oddanih v zunanje izvajanje, (skorajda) niso naraščali, je bil Zdravstveni dom Ljubljana.

Kljub temu da javni zavodi razlogov, ki so jih navajali kot utemeljitev svojih odločitev za zunanje izvajanje podpornih dejavnosti, večinoma niso podkrepili s konkretnimi podatki, pa:

- se velja strinjati, da na odločitev za zunanje izvajanje storitev varovanja, na področju zdravstva pa tudi čiščenja, vplivajo (pre)podrobna normiranost in strogi pogoji za izvajanje dejavnosti, kar daje prednost specializiranim izvajalcem teh dejavnosti;
- so stroški vzpostavitve lastne pralnice takšni, da jih javni zavodi brez (so)financiranja ustanovitelja praviloma ne zmorejo kriti, dodaten problem pri tem pa predstavlja tudi pomanjkanje prostora;
- se je na primeru Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana, ki si je storitve čiščenja prizadeval izvajati z lastnimi zaposlenimi, kot utemeljen razlog izkazalo tudi pomanjkanje ustreznega kadra na trgu dela;
- višina finančnih prihrankov, ki so jih javni zavodi kot razlog navajali pavšalno, ni nujno izrazita, še nižja pa bi bila, če bi bili v stroškovnih analizah ustrezno upoštevani socialni elementi, zlasti v primeru, če bi bila v postopkih javnih naročil socialna merila obtežena tako, da bi z njimi dejansko dosegli namen, zaradi katerega je bila obveznost njihove uporabe določena z zakonom;
- omejitev zaposlovanja, ki so jih kot razlog navajali javni zavodi s področja kulture in visokega šolstva, v reviziji nismo prepoznali kot relevantnega razloga, saj so pred letom, na katero se nanaša revizija, v zakonodaji obstajale možnosti za dodatno zaposlovanje delavcev, ki so opravljali delo pri zunanjem izvajalcu, ki je za javni zavod izvajal dejavnost ali storitev trajne narave, vendar jih javni zavodi niso izkoristili.

Revidirani javni zavodi so izpostavili tudi, da niso nikoli prejeli usmeritev oziroma spodbud glede prednostnega izvajanja storitev čiščenja in varovanja z lastnimi viri bodisi od matičnega ministrstva oziroma univerze bodisi od ustanovitelja. Ugotovili smo, da je Ministrstvo za javno upravo naročilo

SWOT analizo možnosti zaposlitve čistilk/čistilcev v organih državne uprave ter izdelalo študijo Odprava prekrškov pri izvajanju čistilnih storitev na ministrstvih, ki sodijo med centralizirane uporabnike, ki sta na koncu služili zgolj kot podlaga za sprejem odločitve, da se gre pri zagotavljanju storitev čiščenja za centralizirane uporabnike v "neprekarno čiščenje z zaposlenimi pri zunanjih izvajalcih". Glede na to, da je Ministrstvo za javno upravo na ravni države poskrbelo za izdelavo SWOT analize in na njeni podlagi izdelalo tudi lastno študijo o možnostih za odpravo prekrškov, bi bilo smiselno, da bi na tej podlagi pripravilo vsaj splošne usmeritve za izdelavo tovrstnih analiz, ki bi lahko služile kot podlaga za odločanje o (ne)zunanjem izvajanju podpornih dejavnosti, in jih posredovalo vsem proračunskim uporabnikom.

Pri izbiri zunanjih izvajalcev podpornih storitev je večina javnih zavodov pretežno spoštovala načela javnega naročanja, vendar so pri izračunu ocenjene vrednosti nekateri neustrezno upoštevali ključne spremenljivke (dvig minimalne plače, dvig cen življenjskih potrebščin), kar je v posameznih primerih privedlo do prenizkih ocen vrednosti in s tem tveganja za neustrezno višino ponudbene cene ter ponavljanja postopkov zaradi presežanja zagotovljenih sredstev. Zaradi kršitev določb Zakona o javnem naročanju glede določanja ocenjene vrednosti in prepovedi drobljenja naročil javni zavodi niso vedno izbrali ustreznega postopka za oddajo javnega naročila, v nekaterih primerih pa smo zaznali tudi neupravičene zahteve oziroma pogoje, s katerimi so javni zavodi omejevali konkurenco in s tem vplivali tudi na gospodarnost izbire in posledično izvajanja podpornih storitev.

Glede na to, da javni zavodi izbranih podpornih dejavnosti skorajda niso zagotavljali z zaposlovanjem, s čimer bi ravnali maksimalno socialno odgovorno, smo posebej skrbno preverili spoštovanje pravil socialno odgovorne izbire izvajalcev delovno intenzivnih storitev, kamor sodita čiščenje in varovanje. Ugotovili smo, da:

- v nekaj primerih socialna merila sploh niso bila uporabljena pri izbiri, kljub temu da zakon njihovo uporabo predpisuje kot obvezno;
- je večina javnih zavodov uporabila socialna merila z relativno nizko utežjo (10 %, v nekaj primerih pa zgolj 2 % ali 3 %), kar je zmanjšalo ali v celoti izničilo njihov vpliv na izbiro izvajalca; takšno ravnanje tudi ni bilo skladno s priporočili Ministrstva za javno upravo, naj bo utež meril kakovosti (kamor sodijo tudi socialna merila) v primeru naročanja storitev čiščenja med 60 % in 70 %, ter s priporočili Evropske komisije, naj bodo socialna merila določena z velikim ponderjem;
- bi bilo v primerih nizke uteženosti socialnih meril treba socialne zahteve vključiti vsaj med zahteve razpisne dokumentacije, kar so javni zavodi upoštevali le redko (na primer določitev števila potrebnih izvajalcev v skladu z obstoječimi normativi in standardi, izvedba pridržanega javnega naročila) ali pa izpolnjevanja postavljenih zahtev kasneje niso preverjali;
- javni zavodi kljub jasnim zakonskim zahtevam večinoma niso zagotovili rednega periodičnega preverjanja neobstoja okoliščin, povezanih z nespoštovanjem delovne in socialne zakonodaje.

Glede na vse navedeno po naši oceni z določbami Zakona o javnem naročanju ni bil v dovoljšni meri dosežen namen spodbuditi socialno odgovorno javno naročanje in to kljub številnim tolmačenjem, smernicam in informacijam, ki jih je Ministrstvo za javno upravo skozi leta podajalo naročnikom, zato bo treba za doseg cilja socialno odgovornega izvajanja podpornih storitev, če ga kot država želimo doseči, poiskati (še) drugačne načine.

mag. Maja Bilbija,
prva namestnica predsednice

Vročiti:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije,
2. Narodni in univerzitetni knjižnici,
3. Slovenskemu narodnemu gledališču Opera in balet Ljubljana,
4. Univerzi v Ljubljani, Biotehniški fakulteti,
5. Univerzi v Ljubljani, Ekonomski fakulteti,
6. Splošni bolnišnici Celje,
7. Univerzitetnemu kliničnemu centru Ljubljana,
8. Zdravstvenemu domu Ljubljana.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si