

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

POMEN OKVIRNIH SPORAZUMOV V POSTOPKIH JAVNEGA
NAROČANJA

Ljubljana, september 2010

URŠA FRANKO

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom _____, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU	2
1.1 OPREDELITEV JAVNIH NAROČIL.....	2
1.2 OPREDELITEV UDELEŽENCEV.....	3
1.2.1 <i>Naročnik</i>	3
1.2.2 <i>Ponudnik</i>	3
1.2.3 <i>Kandidat</i>	3
1.3 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA.....	4
1.3.1 <i>Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti</i>	4
1.3.2 <i>Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki</i>	4
1.3.3 <i>Načelo transparentnosti javnega naročanja</i>	4
1.3.4 <i>Načelo enakopravne in nediskriminatorne obravnave ponudnikov</i>	5
1.3.5 <i>Načelo sorazmernosti</i>	5
2 RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	5
2.1 STARA ZAKONODAJA.....	5
2.2 ZAKON O JAVNEM NAROČANJU (ZJN-2).....	6
3 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA	7
3.1 VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA.....	7
3.1.1 <i>Odprti postopek</i>	7
3.1.2 <i>Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti</i>	7
3.1.3 <i>Konkurenčni dialog</i>	8
3.1.4 <i>Postopek s pogajanjem po predhodni objavi</i>	8
3.1.5 <i>Postopek s pogajanjem brez predhodne objave</i>	9
3.1.6 <i>Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi</i>	9
3.1.7 <i>Postopek oddaje naročila male vrednosti</i>	10
3.2 POSEBNI NAČINI JAVNEGA NAROČANJA.....	10
3.2.1 <i>Dinamični nabavni sistem</i>	10
3.2.2 <i>Elektronska dražba</i>	11
3.2.3 <i>Skupno javno naročanje vlade</i>	11
4 OKVIRNI SPORAZUM	12
4.1 KAJ JE OKVIRNI SPORAZUM?.....	12
4.2 POTEK.....	13
4.3 VRSTE OKVIRNIH SPORAZUMOV.....	14
4.3.1 <i>Okvirne pogodbe</i>	14
4.3.2 <i>Okvirni sporazumi stricto sensu</i>	15
4.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI OKVIRNIH SPORAZUMOV.....	16
4.4.1 <i>Prednosti</i>	16
4.4.2 <i>Slabosti</i>	18
5 JAVNA NAROČILA V PRAKSI	19
5.1 OKVIRNI SPORAZUMI V PRAKSI.....	22
5.2 REVIZIJA JAVNIH NAROČIL.....	23
SKLEP	25
LITERATURA IN VIRI	26
PRILOGE	

KAZALO TABEL

<i>Tabela 1: Javna naročila glede na BDP in odhodke proračuna RS v obdobju 2001–2007</i>	19
<i>Tabela 2: Število in delež NVV glede na izvedeni postopek v RS v letih 2007 in 2008</i>	20
<i>Tabela 3: Postopki v RS v letu 2007, v katerih je bil sklenjen okvirni sporazum</i>	22

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Delež izvedenih postopkov glede na vrednost javnih naročil v RS v letih 2007 in 2008.....</i>	21
<i>Slika 2: Število prejetih revizijskih zahtevkov v RS v obdobju 2000–2009</i>	24

UVOD

Javna naročila lahko definiramo kot skupek dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del. Ker se financirajo z javnofinančnimi sredstvi, mora biti poraba sredstev za javna naročila kar se da učinkovita, racionalna in gospodarna. Prav to je tudi eden izmed razlogov, zakaj področje javnih naročil potrebuje posebne predpise in urejeno zakonodajo. Tako morajo pri naročanju blaga, storitev in gradbenih del vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (javni zavodi, ministrstva, vladne službe, upravne enote...) izpeljati postopek javnega naročanja v skladu s pravili, ki jih določa zakonodaja. V Sloveniji javna naročila urejata Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, št. 16/2008, št. 19/2010, v nadaljevanju ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Ur. l. RS, št. 128/2006, v nadaljevanju ZJNVETPS).

Slovenija je kot članica Evropske unije dolžna svojo zakonodajo usklajevati z evropsko. Zaradi želje po večji fleksibilnosti pri javnem naročanju in odpravi nejasnosti v dotedanjih pravilih se je Evropska unija odločila za reformo javnega naročanja. Ta je bila končana leta 2004 s sprejetjem dveh direktiv: Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev ter Direktiva 2004/17/ES o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. Leta 2007 se je tako tudi naša zakonodaja na področju javnega naročanja spremenila skladno s tema dvema direktivama, zato se bom v diplomski nalogi osredotočila na novosti, ki jih v našo zakonodajo prinaša direktiva 2004/18/ES.

Namen diplomske naloge je proučiti nove postopke in spremembe zakonodaje na področju javnih naročil v Sloveniji, ki jih uvaja ZJN-2. Največjo pozornost bom namenila posebni obliki javnih naročil, to je okvirnemu sporazumu, ki predstavlja novost v javnem naročanju in vanj vnaša večjo fleksibilnost. Okvirni sporazumi se namreč uporabljajo pri ponavljajočih se nakupih. Naročniki izberejo ponudnike, ki bodo, ko bo prišel čas za nakup, sposobni izpolnjevati njihove potrebe, zlasti glede cene in kakovosti. Cilj diplomske naloge je ugotoviti, katere morebitne prednosti in slabosti prinaša uporaba tega instrumenta v javnem naročanju ter v kolikšni meri se je ta instrument že uveljavil v praksi.

Diplomska naloga je razdeljena na sedem poglavij. Uvodnemu sledi poglavje, v katerem opredeljujem pojem, subjekte in temeljna načela javnih naročil. Drugo poglavje obravnava zakonodajo na tem področju, kjer predstavljam zgodovinski razvoj javnega naročanja v Sloveniji ter trenutno veljavno zakonodajo. Naslednje poglavje se nanaša na postopke javnega naročanja. Četrto poglavje namenjam analizi instrumenta okvirnega sporazuma, ki se v praksi uporablja vedno bolj pogosto. V njem opredeljujem sam pojem, njegove različne oblike ter nekatere prednosti in slabosti uporabe okvirnega sporazuma pri javnem naročanju. Sledi poglavje, v katerem analiziram statistične podatke o obsegu javnega naročanja v Sloveniji. V zadnjem poglavju povzemam glavne ugotovitve dela in podajam sklepne misli.

1 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU

1.1 OPREDELITEV JAVNIH NAROČIL

Bovis (2005, str. 14) javno naročanje opredeljuje kot sistem za pridobivanje vsega blaga, storitev in gradenj, ki ga potrebujejo država in državni organi za zasledovanje javnih interesov. Zakon o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/1999) definira javno naročilo kot pogodbo za nabavo blaga, naročilo storitev ali oddajo gradenj, ki je sklenjena v breme proračunskih sredstev. Prav zato je to področje urejeno s posebnimi predpisi. Pri nas ga urejata ZJN-2 ZJNVETPS.

Javna naročila so skupki dejanj, ki jih opravi naročnik na način, kot to določa veljavni zakon, s ciljem nabave blaga, naročila storitev ali gradenj. V postopkih javnega naročanja nastopata naročnik in ponudnik, pri čemer je naročnik tisti, ki razpolaga z javnimi sredstvi, ponudnik pa sodeluje v postopku tako, da ponuja določen predmet, po katerem povprašuje naročnik. V postopkih javnega naročanja, ne glede na vrednost naročila, je treba spoštovati temeljna načela javnega naročanja, ki jih določa zakon (Kovač, 2005b, str. 44–45).

Sam potek javnega naročanja lahko razdelimo na tri faze, in sicer predrazpisno, razpisno in porazpisno fazo. V predrazpisni fazi se samo ugotavljajo potrebe naročnika, zagotovijo se potrebna sredstva itd. in ni posebej urejena s predpisi. Razpisno fazo v celoti ureja ZJN-2. V tej fazi naročnik objavi javni razpis, ponudniki predložijo svoje ponudbe, ki jih naročnik nato oceni in primerja ter se na koncu odloči, katero ponudbo bo sprejel, in s tistim ponudnikom sklene pogodbo. Sledi še porazpisna faza, ki je zakon posebej ne ureja, saj gre le za izpolnjevanje določil iz pogodbe ter nadzor nad izvajanjem (Avbreht el al., 2008, str. 36–37).

Glede na predmet naročila lahko javna naročila delimo na: javna naročila blaga, javna naročila storitev in javna naročila gradenj. V praksi obstajajo tudi t. i. mešana naročila, kjer prihaja do različnih kombinacij že navedenih javnih naročil (npr. gradnje in storitve, storitve in blago, blago in gradnje). ZJN-2 in ZJNVETPS urejata tudi nekatere druge posebne primere javnih naročil. To so: subvencionirana javna naročila (naročnik sofinancira več kot 50-odstotni delež), javna naročila na področju obrambe (država ni dolžna razkriti informacij, če bi bila zaradi tega ogrožena njena varnost), javno naročanje prek skupnih nabavnih organov (če naročniki sami nimajo zadostnega ali ustrezno usposobljenega kadra, da bi sami lahko izpeljali postopke za izbiro ponudnika), pridržana naročila (prednost kot ponudniki imajo invalidska podjetja in zaposlitveni centri) in naročila storitev (Avbreht el al., 2008, str. 39–53).

Na področju javnih naročil obstajajo tudi izjeme, za katere se ne uporabljajo predpisi o javnem naročanju in so izključene iz izvajanja postopkov javnega naročanja. To so npr.: naročila zaupne narave, naročila, ki so urejena s posebnimi pravili (mednarodni sporazumi), oddaja storitev, ki se izvajajo na podlagi izključnih pravic, naročila ob nesrečah, naročila med gospodarsko povezanimi osebami, naročila, namenjena gospodarski dejavnosti naročnika,

nakup, razvoj, produkcija in koprodukcija radijskega in televizijskega programa ali časa za oddajanje, arbitraže in pomiritve, finančne storitve z vrednostnimi papirji in drugimi finančnimi instrumenti ter storitve Banke Slovenije, pogodbe o zaposlitvi, raziskovalne, razvojne storitve ter nakup in zakup nepremičnin, javna naročila na področju infrastrukture, javna naročila na področju telekomunikacij, koncesije za storitve ter javna naročila, katerih vrednost je nižja od 10.000 EUR za blago in storitve oz. 20.000 EUR za gradnje (Kranjc, 2007b, str. 4–7; ZJN-2; Kovač, 2005b, str. 50–53).

1.2 OPREDELITEV UDELEŽENCEV

1.2.1 Naročnik

Javni naročniki so subjekti, ki se morajo pri naročilu blaga, storitev in gradenj ravnati po pravilih o javnem naročanju. Po določbah ZJN-2 so to: organi Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) in samoupravne lokalne skupnosti, javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava. Za zadnje zakon določa, da so to pravne osebe, ustanovljene za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in nimajo industrijskega ali poslovnega značaja ter so v več kot 50 % financirane iz sredstev organov RS in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava, *ali* ti organi upravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe, *ali* pa imajo take osebe nadzorni odbor, katerega več kot polovico članov imenujejo organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava, pri čemer je dovolj, da je izpolnjen le en izmed zadnjih treh pogojev. Za javnega naročnika šteje tudi združenje, ki ga ustanovi en ali več državnih organov oz. organov lokalnih skupnosti ali pa en ali več subjektov javnega prava. Seznam javnih naročnikov vodi Vlada RS oz. Ministrstvo za finance (v nadaljevanju MF) (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 31; Kovač, 2005b, str. 46–50).

1.2.2 Ponudnik

ZJN-2 ponudnika definira na enak način kot ZJN-1. V njem je zapisano, da je ponudnik tisti, ki predloži ponudbo za dobavo blaga, izvedbo storitev ali gradenj. Ponudniki so lahko tako pravne kot tudi fizične osebe ali pa skupina pravnih ali fizičnih oseb. Status ponudnika ima skupina fizičnih oseb, četudi se ne povežejo v novo pravnoorganizacijsko enoto (Mužina, Vesel & Pirnat, 2004, str. 81). Z novelo ZJN-2 (Ur. l. RS, št. 19/2010, v nadaljevanju ZJN-2B) se je ta definicija nekoliko spremenila. Tako je ponudnik definiran kot »gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in ponuja izvedbo gradenj, storitev oziroma dobavo blaga ter v postopku javnega naročanja izkaže interes s tem, da naročniku odda ponudbo«.

1.2.3 Kandidat

ZJN-2 skladno z Direktivo 2004/18/ES definira kandidata kot gospodarski subjekt, ki izkaže interes za sodelovanje v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s

pogajanje s predhodno objavo ali konkurenčnem dialogu tako, da na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju poda prijavo (Čampa et al., 2007, str. 25).

1.3 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Javni naročniki morajo pri javnem naročanju upoštevati in spoštovati temeljna načela javnega naročanja ne glede na vrednost javnih naročil. Ta načela v postopkih javnega naročanja ne smejo biti kršena. Direktiva 2004/18/ES sicer navaja le dve temeljni načeli: načelo enakopravnosti in načelo transparentnosti, slovenska zakonodaja pa tema dvema načeloma dodaja še tri, in sicer: načelo zagotavljanja konkurence, načelo sorazmernosti ter načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

1.3.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

To načelo zavezuje naročnika k najbolj gospodarni porabi javnih sredstev, kar je izrazito subjektiven kriterij, saj na gospodarno ravnanje vpliva: definiranje naročnikove potrebe, način njene zadovoljitve, naročnikove finančne zmožnosti, kadrovske kapacitete ipd. (Možina et al., 2007, str. 111–116). Naročnik mora skladno s tem načelom izvesti javno naročilo in izbrati ponudnika tako, da zagotovi najbolj gospodarno in racionalno porabo sredstev. Zaželeno je, da se s porabo danih sredstev dosega maksimalni učinki oz. zeleni cilji z minimalnimi sredstvi (Šoltes, 2008, str. 8).

1.3.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Bistvo tega načela je, da naročnikom ne dovoljuje omejevanja konkurence med ponudniki, torej mora biti vsem zainteresiranim in usposobljenim ponudnikom omogočeno sodelovanje v postopkih javnega naročanja (Šoltes, 2008, str. 13–14). Omejevanje konkurence bi pomenilo, da se ponudniki znajdejo v pravno neenakopravnem izhodiščnem položaju, kar bi nekaterim celo onemogočilo udeležbo v konkurenčnem boju za pridobitev naročila iz javnih razpisov (Mužina, Vesel & Pirnat, 2007, str. 48–50).

1.3.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

To načelo se nanaša na zakonitost, preglednost in javnost postopkov oddaje javnih naročil. To pomeni, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po zakonsko določenem postopku (Šoltes, 2008, str. 16–17). Kršitev tega načela je ena od najhujših kršitev postopka oddaje javnih naročil. Ker načelo temelji na javnosti oddaje javnih naročil, morajo naročniki vsako javno naročilo objaviti v Uradnem listu Evropske unije in/ali na portalu javnih naročil (Avbreht et al., 2008, str. 173–175). Tako postanejo podatki znani širši javnosti in s tem transparentni, s čimer se doseže izpolnjevanje tega načela. Pregled nad dogajanjem v postopku, ki je s tem omogočen, krepi zaupanje udeležencev in javnosti v korektnost postopka (Mužina et al., 2004, str. 129).

1.3.4 Načelo enakopravne in nediskriminatorne obravnave ponudnikov

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov od naročnika zahteva, da zagotovi nediskriminatorne obravnavo ponudnikov, kar je treba spoštovati v vseh fazah postopka javnega naročanja. Prepovedana je kakršnakoli diskriminacija med ponudniki, ki so predložili ponudbe skladno s predpisi. Ponudnike je treba obravnavati pod enakimi pogoji in merili (Mužina et al., 2007, str. 52–54). V nekaterih primerih je neenako obravnavanje ponudnikov lahko tudi utemeljeno, vendar mora biti razlikovanje objektivno opravičljivo.

1.3.5 Načelo sorazmernosti

To novo načelo, ki ga ZJN-2 in ZJNVETPS izrecno urejata, zahteva od naročnika, da izbere, določi in uporabi take pogoje in merila, ki so smiselno povezani s predmetom naročila. To pomeni, da naročnik ne zahteva več, kot je v resnici treba za dobro izvedbo posla. Sorazmerna merila in pogoji so bistvene sestavine razpisne dokumentacije, zato je uresničevanje tega načela vezano predvsem na to fazo. Največkrat pride do kršenja tega načela, ko naročniki prilagodijo merila in pogoje enemu ponudniku namesto predmetu naročila (Šoltes, 2008, str. 22–23).

2 RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

2.1 STARA ZAKONODAJA

Vse do leta 1997 so javna naročila v Sloveniji urejale različne odredbe. Leta 1992 je bila sprejeta Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Ur. l. RS, št. 24/1992), s katero so bili določeni načini, postopki in pogoji za oddajo del s pogodbo na podlagi javnega razpisa. To odredbo je leta 1993 nadomestila Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/1993), ki so jo leta 1994 spremenili in dopolnili (Ur. l. RS, št. 19/1994).

1997 je bil sprejet Zakon o javnih naročilih (ZJN) (Ur. l. RS, št. 24/1997), za katerega velja, da je prvi celovito urejal področje javnega naročanja. Želja zakonodajalca je bila zagotovitev večje transparentnosti javnega naročanja in konkurence med ponudniki. Leta 1999 je začel veljati Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) (Ur. l. RS, št. 78/1999 (90/1999 popr.)).

Zaradi želje po pridružitvi Evropski uniji (v nadaljevanju EU) je slovenska zakonodaja tudi na področju javnih naročil doživela spremembe, ki so bile pogoj za vključitev v EU. Tako je ZJN že po treh letih prenehal veljati, saj ga je leta 2000 nadomestil Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) (Ur. l. RS, št. 39/2000 (102/2000 popr.)), ki je s strani strokovnjakov, naročnikov, ponudnikov in pristojnih institucij doživel številne kritike. Leta 2004 je zato sledila njegova

dopolnitev z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A) (Ur. l. RS, št. 2/2004).

Ko je EU leta 2004 sprejela novi direktivi, ki urejata področje javnih naročil, je bilo jasno, da se bo morala do tedaj veljavna zakonodaja ponovno spremeniti. Slovenska zakonodaja je tako kljub svoji zelo kratki zgodovini doživela že številne spremembe. Te so bile v zadnjem času predvsem posledica prilagajanja evropski zakonodaji in nadustavnosti evropskega prava.

2.2 ZAKON O JAVNEM NAROČANJU (ZJN-2)

Evropski parlament in Svet sta marca 2004 sprejela dve novi direktivi na področju javnih naročil, ki sta združili prejšnjih šest direktiv z javnega in infrastrukturnega področja. Zaradi pravila, da je evropsko pravo nad nacionalnimi zakonodajami, so morale države EU svoje nacionalne zakonodaje spremeniti skladno z novima direktivama. Datum, do katerega so imele države članice EU čas za implementacijo novih direktiv v nacionalne zakonodaje, je bil 31. 1. 2006 (Bohnec, Škufca, Matas & Žvan, 2005, str. 39; Bovis, 2005, str. 145). Slovenija je pri tem nekoliko zamujala. Zakon je sicer začel veljati 23. 12. 2006, vendar se je do 1. 7. 2007 še vedno uporabljal ZJN-1A za postopke, ki so bili začeti pred 23. 12. 2006.

Direktiva 2004/18/EC – »klasična direktiva« se nanaša na javne storitve, gradnje in nakup blaga, medtem ko Direktiva 2004/17/EC – »utility« (gospodarske javne službe) pokriva javno naročanje na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju. Glavni razlogi za sprejetje obeh direktiv so bile želje po poenostavitvi, večji fleksibilnosti javnega naročanja, zmanjšanju birokracije in prilagoditvi zakonodaje elektronskim možnostim oddaje javnega naročila. Sprememba slovenske zakonodaje je bila nujna zaradi že prej omenjene nadustavnosti evropskega prava in pomanjkljivosti dotedanega zakona (Kovač, 2005a, str. 10–12; Bovis, 2005, str. 145). Direktivi sta prinesli novost, da področje javnega naročanja sedaj urejata dva ločena zakona, ne pa več en sam zakon. Ta zakona sta ZJN-2 ter ZJNVETPS.

ZJN-2 je tako v slovensko zakonodajo prinesel kar nekaj novosti, med drugim nove postopke oddaje javnih naročil (npr. konkurenčni dialog, dinamični sistem naročanja, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti itd.), okvirne sporazume, spremembe rokov, elektronsko naročanje, spremembe na področju pogojev za priznavanje sposobnosti, tehničnih specifikacij in meril za oddajo javnega naročila, spremembe pa so doletele tudi razpisno fazo in še nekaj drugih področij (Javornik, 2007b, str. 4–6).

Vendar v tem obdobju to nista bili edini direktivi, ki sta vplivali na slovensko zakonodajo. V začetku leta 2010 je sledila nova sprememba in dopolnitev ZJN-2. Razlogov za spremembo zakonodaje je bilo veliko, med drugim odprava ugotovljenih pomanjkljivosti, želja po večji transparentnosti, učinkovitosti in racionalizaciji postopkov, odpiranje trgov javnih naročil malim in srednje velikim podjetjem ipd. Tako je bila marca letos sprejeta novela Zakona o

javnem naročanju (ZJN-2B), ki je začela veljati sredi aprila. Novela prinaša kar nekaj novosti, npr. nove mejne vrednosti, obvezno objavo obvestila o javnem naročanju, neposredna plačila podizvajalcem, natančnejša opredelitev okvirnih sporazumov in dinamičnega nabavnega sistema, ureditev seznama ponudnikov z negativnimi referencami, možnost odstopa od pogodbe in drugo (ZJN-2B; Golenko, 2010). Pomembna novost, ki jo prinaša ZJN-2B, je strokovni izpit. Opraviti ga bodo morali vsi, ki bodo pri naročniku želeli voditi in odločati v postopku javnega naročanja, izvzeta so le naročila male vrednosti. S tem želi zakonodajalec zagotoviti, da imajo izvajalci več znanja in da so boljše usposobljeni za vodenje postopka javnega naročanja ter da je pri izvajanju javnega naročanja manj napak in nepravilnosti (Ministrstvo za finance, 2010).

3 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA

ZJN-2 v izvajanje postopkov javnega naročanja vnaša kar nekaj sprememb in novih postopkov. Za razliko od prejšnje ureditve, ko je bilo mogoče oddajo naročila izvesti le po treh postopkih (odprti postopek, omejeni postopek in postopek s pogajanjem), je teh sedaj sedem, pri čemer bom v tem poglavju vse tudi na kratko opisala. Tem sedmim postopkom so dodani še posebni načini javnega naročanja ter okvirni sporazum, ki bo podrobneje predstavljen v naslednjem poglavju. V prilogi 1 je predstavljen tudi potek postopka javnega naročanja.

3.1 VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

3.1.1 Odprti postopek

Tako odprti postopek kot tudi postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki bo predstavljen v poglavju 3.1.2, ne zahtevata nobenih posebnih omejitev za uporabo, torej ju lahko naročniki uporabijo kadarkoli. Vsak zainteresirani ponudnik lahko v tem postopku predloži ponudbo, saj naročnik ponudnikom ne more odvzeti pravice do sodelovanja. Ponudbe morajo biti pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije. To je enofazni postopek, v katerem se naenkrat ugotavlja sposobnost ponudnikov in izvede izbira najugodnejše ponudbe (Železnik, 2007, str. 10). Odprti postopek zagotavlja najvišjo stopnjo transparentnosti (Mužina et al., 2007, str. 93–94).

3.1.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Postopek je izredno podoben odprtemu postopku, le da se izvaja v dveh fazah. V prvi fazi lahko sodelujejo vsi ponudniki, zainteresirani za pridobitev naročila. Naročnik v tej fazi ugotavlja in priznava sposobnost ponudnikom. Ponudnike, ki jim je bila priznana sposobnost, naročnik v drugi fazi postopka pisno pozove k sodelovanju in oddaji ponudb (Železnik, 2007, str. 11). Ponudniki morajo dobiti vsa navodila glede oddaje ponudb ter biti seznanjeni z merili za izbiro najugodnejše ponudbe. Faza se zaključi z odločitvijo o oddaji javnega naročila, ki

temelji na opravljenem ocenjevanju prispelih ponudb na podlagi prej določenih meril. Revizijski zahtevek zoper to odločitev lahko vložijo ponudniki, ki so sodelovali v drugi fazi postopka. Naročniki so po končani drugi fazi dolžni objaviti obvestilo o oddaji naročila, ni pa jim treba objaviti obvestila o priznanju sposobnosti (Avbreht et al., 2008, str. 108).

3.1.3 Konkurenčni dialog

Popolna novost, ki jo je prinesel ZJN-2, je možnost izvedbe postopka konkurenčnega dialoga. Postopek je predviden predvsem za zahtevnejša javna naročila. ZJN-2 določa, da je postopek konkurenčnega dialoga mogoč, če zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča uporaba enega izmed prejšnjih dveh postopkov. To se lahko zgodi v primeru, ko ni mogoče objektivno določiti tehničnih zahtev glede predmeta javnega naročila, tako da bi zagotovili tehnično opredelitev, ki zadovoljuje naročnikove potrebe in cilje, ali če ni mogoče objektivno določiti pravnih in/ali finančnih elementov predmeta pogodbe (Kranjc, 2006, str. 8–9). Poleg tega pa mora biti kot merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika določeno merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe (Mužina et al., 2007, str. 103).

Konkurenčni dialog se izvaja v treh fazah (zbiranje prijav, konkurenčni dialog in povabilo k oddaji ponudb). Zbiranje prijav poteka podobno kot v prejšnjem postopku, pri čemer mora naročnik v javni objavi navesti, da bo izvajal postopek konkurenčnega dialoga. S kandidati, ki jim je naročnik priznal sposobnost, se nato izvede postopek dialoga, ki lahko poteka v več fazah (Železnik, 2007, str. 12). Ponudniki v tem delu ponujajo različne rešitve, na podlagi katerih naročnik izbere tisto, ki mu najbolj ustreza. Ko se dialog zaključi, naročnik pošlje pisno povabilo k oddaji ponudb vsem kandidatom, ki jim je bila priznana sposobnost. Najugodnejša ponudba se izbere na podlagi že prej omenjenega predpisanega merila o ekonomsko najugodnejši ponudbi (Avbreht et al., 2008, str. 109–111).

3.1.4 Postopek s pogajanjem po predhodni objavi

Postopek poteka na podlagi javnega razpisa. K sodelovanju se lahko prijavijo vsi zainteresirani ponudniki (Primec, 2007, str. 9). Postopek se uporabi, če je bil predhodni postopek neuspešen (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog), ker naročnik ni dobil nobene sprejemljive ponudbe. V tem primeru se zahteve iz razpisne dokumentacije za prvotni postopek ne smejo bistveno spremeniti. Ponudnik ne sme predložiti ponudbe, v kateri je cena višja od tiste, ki jo je ponudil v predhodnem postopku (Avbreht et al., 2008, str. 111–116). Postopek je mogoče izvesti v izjemnih primerih, ko ni mogoče predhodno v celoti določiti vrednost naročila in ko gre za storitve, pri katerih ni mogoče natančno določiti predmeta (bančne, investicijske in zavarovalniške storitve ter intelektualne storitve). Uporaba tega postopka je dovoljena tudi pri gradnjah, ki se izvajajo z namenom raziskovanja, preizkusov ali razvoja ter za naročnika ne ustvarjajo dobička (stroški raziskav in razvoja se naročniku ne povrnejo). Naročniki smejo ta

postopek izpeljati tudi v primeru, če naročilo ne preseže vrednosti za objavo v Uradnem listu EU (Primec, 2007, str. 9; Avbreht et al., 2008, str. 111–116).

Postopek poteka na podoben način kot postopek konkurenčnega dialoga. Po končani prvi fazi, ko naročnik z javno objavo povabi ponudnike k sodelovanju in jim prizna sposobnost za sodelovanje, pisno povabi k pogajanjem še vse kandidate, ki jim je priznal sposobnost. Pogajanja lahko tečejo v več fazah, v katerih ponudniki prilagajajo svoje ponudbe zahtevam naročnika. Pravila pogajanj določi naročnik in z njimi seznanjeni tudi vse sodelujoče. Ponudniki so ob koncu pogajanj pozvani k oddaji končnih ponudb. Najugodnejšega ponudnika naročnik izbere na podlagi vnaprej določenih meril (Železnik, 2007, str. 13).

3.1.5 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Ta postopek je mogoče uporabiti, kadar predhodni postopek (odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti) ni bil uspešen, naročnik ne dobi nobene prijave ali nobene primerne prijave. Pogoja za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave sta v tem primeru tudi, da se predmet in vsebina razpisne dokumentacije v primerjavi s prvotnim postopkom ne spremenita bistveno in da cena, ki jo v nadaljevanju postavi ponudnik, ne presega cene iz ponudbe, ki jo je dal v predhodnem postopku. Primec (2007, str. 11) in Avbreht et al. (2008, str. 117–122) navajata še nekatere druge primere, kjer je mogoče uporabiti ta postopek, in sicer: kadar lahko naročilo izpolni le en ponudnik, kadar gre za nujno oddajo naročila, kadar je že vnaprej znano končno število ponudnikov, kadar je predmet naročila blago, ki se izdelava izključno za potrebe raziskovanj, poskusov, študij ali razvoja, kadar gre za dodatno nabavo blaga ter kadar oddajo javnega naročila ovira vložen revizijski postopek. Pri tem morajo biti izpolnjeni pogoji, da je naročnik že začel ustrezen postopek (odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti), vendar je bil v postopku vložen revizijski zahtevek, zaradi česar naročnik ne more skleniti pogodbe, izvedba javnega naročila, pa je nujna tudi v vmesnem obdobju, da ocenjena vrednost naročila ni takšna, da bi zahtevala objavo v Uradnem listu EU, in da je MF dalo predhodno soglasje.

Naročnik mora predhodno pisno obvestiti MF o predmetu naročila, razlogih za izbiro tega postopka, vrednosti naročila, obdobju veljavnosti pogodbe ter gospodarskih subjektih, ki sodelujejo v pogajanjih (ZJN-2B). Potek postopka je zelo podoben prejšnjemu, vendar velja opozoriti na pomembno razliko. Medtem ko se postopka s pogajanjem brez predhodne objave lahko udeležijo le ponudniki, ki jih naročnik povabi k sodelovanju, se postopka s pogajanjem po predhodni objavi lahko udeležijo vsi zainteresirani ponudniki (Primec, 2007, str. 10).

3.1.6 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Ta postopek je mogoče uporabiti v primeru, ko je ocenjena vrednost naročenega blaga ali storitev enaka ali višja od 40.000 EUR in nižja od 125.000 EUR oz. če je vrednost gradenj enaka ali višja od 80.000 EUR in nižja od 274.000 EUR (ZJN-2B). Z objavo na portalu javnih

naročil, ki je obvezna, naročnik povabi ponudnike k sodelovanju. Postopek se lahko izpelje v eni (naročnik na podlagi prejetih ponudb izbere najugodnejšega ponudnika), dveh (naročnik sprva prizna sposobnost ponudnikom, ki nato sodelujejo v drugi fazi, kjer oddajo svoje ponudbe) ali treh fazah (v prvi fazi naročnik prizna sposobnost ponudnikom, v drugi povabi te ponudnike h konkurenčnemu dialogu in v zadnji pozove ponudnike k oddaji ponudb) (Avbreht et al., 2008, str. 122–123). Naročnik na podlagi ocene prispelih ponudb izbere najugodnejšo, zakon pa dopušča tudi možnost sklenitve okvirnega sporazuma z izbranimi ponudniki. V postopek se sme vključiti tudi pogajanja (Železnik, 2007, str. 14).

3.1.7 Postopek oddaje naročila male vrednosti

Po ZJN-2 je bil to postopek zbiranja ponudb, z novelo zakona pa se je preimenoval v postopek oddaje naročila male vrednosti. Če je ocenjena vrednost naročenega blaga ali storitev enaka ali višja od 20.000 EUR in nižja od 40.000 EUR oz. je ocenjena vrednost gradenj enaka ali višja od 40.000 EUR in nižja od 80.000 EUR, potem se lahko ta postopek uporabi. Naročnik mora obvestilo o javnem naročilu objaviti na portalu javnih naročil. Opiranje ponudb mora biti javno, o izbiri ponudnika pa mora naročnik obvestiti vse ponudnike. Naročnik lahko omeji sodelovanje ponudnikov samo na podlagi vnaprej opredeljenih pogojev. V ta postopek lahko vključi tudi pogajanja (ZJN-2B).

3.2 POSEBNI NAČINI JAVNEGA NAROČANJA

3.2.1 Dinamični nabavni sistem

Dinamični nabavni sistem je način oddaje javnega naročila, ki ob upoštevanju pravil odprtega postopka v celoti poteka na elektronski način. Njegova uporaba je namenjena vsakdanjim nabavam, kjer blago ni posebej prilagojeno naročniku, ampak gre za standardizirano blago, ki je dostopno na trgu. Dinamični nabavni sistem je po zakonu časovno omejen in lahko traja največ štiri leta (Čampa et al., 2007, str. 160). Vanj se lahko vključujejo ponudniki ves čas trajanja na podlagi prijave, o kateri odloča naročnik. Zaračunavanje stroškov, povezanih z vključitvijo v sistem, ni dovoljeno (Mužina et al., 2007, str. 110–112).

V obvestilo o javnem naročilu je naročnik dolžan navesti, da bo v postopku uporabljal dinamični nabavni sistem. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji, ki je stalno dostopna na določenem spletnem naslovu, navesti značilnosti nabav in vse ostale informacije, ki jih potrebujejo ponudniki za elektronsko povezavo s sistemom (Avbreht et al., 2008, str. 127). Namen tega načina izvedbe postopka ni, da se takoj pridobi končni ponudnik, temveč da se najprej pridobi večje število ponudnikov, med katerimi bo kasneje naročnik izbral najboljšega. V določenih pogledih je ta način javnega naročila podoben okvirnemu sporazumu. K sodelovanju povabi naročnik po elektronski pošti vse ponudnike, ki se trenutno nahajajo v sistemu (Kranjc, 2006, str. 9–10). Na podlagi ocen prejetih ponudb pa naročnik med njimi izbere najugodnejšo. Merila za izbor najugodnejše ponudbe so določena že v

prvem obvestilu o javnem naročilu, lahko pa se jih še bolj natančno določi pred posameznim izborom (Čampa et al., 2007, str. 163).

3.2.2 Elektronska dražba

Pri elektronski dražbi udeleženci sočasno sodelujejo pri pogajanju o ceni ali drugih merilih. Ker se kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe največkrat uporablja cena in ker imajo ponudniki v naslednjih krogih možnost spreminjanja svoje ponudbe, vsakokrat predstavljajo nove cene, popuste in/ali izboljšanje ponudbe v okviru določenih elementov ponudbe z namenom, da bi pridobili naročilo (Čampa et al., 2007, str. 168; Mužina et al., 2007, str. 121). Kot zaključno fazo izbire najugodnejšega ponudnika je elektronsko dražbo mogoče uporabiti v vseh postopkih (Kranjc, 2007a, str. 106).

Naročnik že v razpisni dokumentaciji seznanja ponudnike z navodili vodenja in potekom dražbe, opredeli predmet naročila in določi pogoje za predložitev ponudb. Pred začetkom elektronske dražbe naročnik vse prispele ponudbe oceni na podlagi vnaprej določenih meril. Po ocenitvi ponudb povabi naročnik na elektronski način istočasno vse ponudnike k predložitvi nove cene ali nove vrednosti ponudb. Elektronska dražba se lahko izvaja v več zaporednih fazah. Naročnik je dolžan, da ponudnikom ves čas trajanja elektronske dražbe nudi informacije o njihovi uvrstitvi. Med postopkom dražbe mora biti naročnik izredno pazljiv, da ne razkrije imen drugih udeležencev, dopustno pa je objavljanje števila sodelujočih. Po končani elektronski dražbi mora naročnik oddati naročilo na podlagi izidov, ki jih izračuna po vnaprej določenih meril (Čampa et al., 2007, str. 168–173).

3.2.3 Skupno javno naročanje vlade

Gre za skupno javno naročanje organov RS (ministrstva, vladne službe, organi v sestavi ministrstev in upravne enote), ki ga v skladu s sklepom vlade, s katerim je določen predmet, izvajalec naročila in rok za izvedbo, opravlja skupni izvajalec javnega naročila. Predmet javnega naročila uporablja večina ali vsi organi vlade. To so npr. osebni računalniki, pisarniški material, mobilna telefonija, letalske vozovnice itd. Skupno naročanje prinaša precejšnje prihranke, tudi do 30 % vrednosti naročila (Čampa et al., 2007, str. 173). Po podatkih MF naj bi bili ti prihranki v letu 2007 še veliko večji, kar 190,4 %.

Ključno za ta način javnega naročanja je, da naročnik predlog za skupno naročanje utemelji z analizo, iz katere je razvidno, da skupno naročanje povečuje gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev ter ne zmanjšuje konkurence na trgu. S prej omenjenim sklepom vlada določi vrsto blaga ali storitev ter časovno obdobje skupnega javnega naročanja. Določiti mora tudi skupni nabavni organ za pravilno in učinkovito izvedbo skupnega naročila. Prav tako pa je treba določiti okvirni terminski plan izvedbe skupnega javnega naročila in vrsto postopka oddaje javnega naročila. Upravni organi morajo najkasneje v roku 30 dni po sprejetju sklepa izvajalcu sporočiti svoje potrebe (Mužina et al., 2007, str. 82).

4 OKVIRNI SPORAZUM

4.1 KAJ JE OKVIRNI SPORAZUM?

Okvirne sporazume je pravzaprav izoblikovala praksa. Vsebinsko so jih do leta 2004, ko jih je v direktive vnesla EU, oblikovale sodbe Evropskega sodišča. Ker prinašajo večjo fleksibilnost javnega naročanja, so okvirni sporazumi, kadar gre za ponavljajoče se nabave skozi daljše časovno obdobje, izredno uporaben postopek (Škufca, 2007, str 7–10).

Čeprav okvirne sporazume v slovenski zakonodaji poznamo že od spremembe zakonodaje leta 2004, pa jih je nova zakonodaja na podlagi dveh evropskih direktiv celovito implementirala v slovensko zakonodajo šele leta 2006. Zakonodajalec je že leta 2004 vpeljal v slovensko zakonodajo okvirne sporazume kot obliko omejenega postopka. Vladni predlog je bil, da naj se okvirni sporazumi uporabljajo le na infrastrukturnem področju, vendar so predlog v parlamentu spremenili. Tako je bilo mogoče sklepanje okvirnih sporazumov tudi za t. i. klasične naročnike, vendar le, če je bila vrednost naročila nižja od evropskega praga za objavo, kar je v praksi predstavljajo določene težave (Škufca, 2007, str. 7).

Okvirni sporazum je definiran kot sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju, zlasti glede cene in, če je to mogoče, upošteva količino (Bovis, 2005, str. 153). Zmotno je mišljenje, da je okvirni sporazum eden izmed postopkov javnega naročanja, kot so to npr. odprti postopek, postopek s pogajanjem itd., ali eden izmed posebnih načinov javnega naročanja (Mužina et al., 2007, str. 106–107). Tu gre za posebne, modificirane oblike odprtega postopka, postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopka s pogajanjem po predhodni objavi ali postopka s pogajanjem brez predhodne objave, katerih rezultat oz. zaključek je okvirni sporazum (Škufca, 2007, str. 8). Naročniki pa jih ne smejo uporabljati tako, da bi z njimi preprečevali, omejevali ali izkrivljali konkurenco ter kršili temeljna načela javnega naročanja (Bovis, 2005, str. 153–154).

Njegov namen je za daljše časovno obdobje pridobiti kandidate, ki bodo pozvani k sklenitvi poslov, ko bo pri naročniku nastala potreba po določenem naročilu. Okvirni sporazum je na nek način pogodba, katere vsebina določa način nabave, ki pa je ni mogoče časovno in količinsko vnaprej določiti. Določeni sta pogodbeni stranki, včasih, ne pa vedno, predmet nabave in cena, skoraj nikoli pa čas in obseg nabave. Lahko rečemo, da pogodbi manjka ena ali več sestavin (Škufca, 2007, str. 8).

Dolinšek (2008, str. 92–93) meni, da je okvirne sporazume smiselno uporabljati za:

- standardno komercialno blago (hrana, zdravila, pisarniški material, rezervne dele za stroje in opremo...), kjer gre za stalne nabave;
- storitve, ki so pogoste (čiščenje, vzdrževanje pisarniške opreme, arhitekturne in gradbene storitve za vzdrževanje zgradb...);

- blago in storitve, pri katerih lahko nastanejo potrebe na podlagi nujnih razlogov (zdravila);
- blago in storitve, pri katerih se cene pogosto spreminjajo (goriva);
- storitve vzdrževanja ali stalna popravila (popravila cest, pluzenje snega, beljenje prostorov...);
- naročila blaga, katerega dobava mora biti brezhibno zagotovljena (dobava hrane, zdravil).

4.2 POTEK

Kot je bilo že omenjeno, je sklenitev okvirnega sporazuma mogoča po predhodno izvedenem odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem po predhodni objavi, postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (ZJN-2B). Zakon dopušča dva načina sklenitve okvirnega sporazuma, in sicer: okvirni sporazum z enim gospodarskim subjektom in okvirni sporazum z več gospodarskimi subjekti. Za zadnje je minimalno število ponudnikov, s katerimi se sklene okvirni sporazum, tri. Poleg tega pa lahko okvirne sporazume delimo tudi na tiste, ki določajo vse pogoje, in tiste, ki ne določajo vseh pogojev (Bovis, 2005, str. 153–154).

Naročnik sprva pridobi kandidate za določeno vrsto naročil in jim prizna sposobnost, vendar se ta ne nanaša le na posamezno naročilo, temveč jim je sposobnost priznana za celotno obdobje trajanja okvirnega sporazuma, ki razen v izjemnih primerih ne sme presegati štirih let. Usposobljene kandidate naročnik k oddaji ponudb pozove, ko se pokaže potreba po posameznem naročilu. V času trajanja pa za razliko od dinamičnega nabavnega sistema novi ponudniki ne morejo pristopiti k okvirnemu sporazumu. Gre torej za zaprt sistem (Avbreht et al., 2008, str. 125).

Merila, na podlagi katerih se sklene okvirni sporazum z najugodnejšim ponudnikom ali več ponudniki, so določena vnaprej. Ko se pokaže potreba po konkretnem naročilu, se v primeru okvirnega sporazuma, ki je sklenjen le z enim ponudnikom, naročnik s ponudnikom posvetuje in od njega pisno zahteva, naj mu pošlje ponudbo. Kadar pa je okvirni sporazum sklenjen z več ponudniki, vendar z najmanj tremi, mora naročnik izbrati najugodnejšega izmed njih (Avbreht et al., 2008, str. 126). Na voljo ima dva načina, in sicer brez odpiranja konkurence in z odpiranjem konkurence. Pri zadnjem mora paziti na spoštovanje temeljnih načel, predvsem načela enakopravne obravnave ponudnikov. Oddaja naročila brez odpiranja konkurence pomeni, da je naročnik že v prvi fazi določil vse pogoje in merila, s pomočjo katerih je razvrstil ponudnike od najbolj do najmanj ugodnega. Če najugodnejši ponudnik trenutno ni zainteresiran za naročilo, naročnik lahko odda naročilo naslednjemu najboljšemu ponudniku. Pri drugem načinu (ponovnem odpiranju konkurence) pa naročnik pozove k oddaji ponudb vse ponudnike, ki jim je bila priznana sposobnost, in nato po vnaprej določenih merilih izbere najugodnejšo med njimi (Guidance 17, 2006, str. 2–3). Stranke pri oddaji naročila ne smejo bistveno spreminjati pogojev iz sklenjenega okvirnega sporazuma. Pri okvirnih sporazumih,

ki nimajo določenih vseh pogojev, zakon dovoljuje dopolnitev ali natančnejšo opredelitev teh pogojev (Bovis, 2005, str. 154).

Po poslanem pisnem povabilu k sodelovanju je naročnik dolžan ponudnikom zagotoviti dovolj dolg rok za pripravo in oddajo ponudbe. Ponudniki morajo svoje ponudbe naročniku poslati v pisni obliki in v roku, ki jim ga je določil naročnik. Ponudbe, ki so prejete po izteku tega roka, se ne upoštevajo. Do izteka roka, določenega za oddajo ponudbe, se ponudb ne sme odpirati (Bovis, 2005, str. 154).

V vseh primerih sklenitve okvirnih sporazumov je naročnik dolžan v 48 dneh po oddaji naročila objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila. Po sklenitvi posamezne pogodbe na podlagi okvirnega sporazuma pa mu ni treba objaviti obvestila o oddaji naročila (Čampa et al., 2007, str. 159).

4.3 VRSTE OKVIRNIH SPORAZUMOV

Avtorji okvirne sporazume delijo na več načinov. V tem poglavju bom predstavila delitev okvirnih sporazumov na tiste, ki določajo vse pogoje (t. i. okvirne pogodbe), in tiste, ki ne določajo vseh pogojev (t. i. okvirni sporazumi *stricto sensu*). Tej delitvi pa bom dodala še najpogostejšo in hkrati tudi najbolj preprosto delitev okvirnih sporazumov, na tiste z enim in tiste z več gospodarskimi subjekti.

Okvirni sporazumi *stricto sensu* ne določajo vseh pogojev. Manjkajoči pogoji se določijo naknadno, ko se pri naročniku dejansko pokaže potreba po naročilu predmeta (Guidance 17, 2006, str. 2). Pri takih okvirnih sporazumih se uporablja ponovno odpiranje konkurence. Bistvo pri teh okvirnih sporazumih je, da zahtevajo za vsako posamezno naročilo sklenitev nove pogodbe z izbranim ponudnikom, saj morajo biti nekateri pogoji še določeni (Dolinšek, 2008, str. 69–70).

4.3.1 Okvirne pogodbe

- **Z enim gospodarskim subjektom**

Kot je mogoče sklepati iz naslova, je to okvirni sporazum (oz. okvirna pogodba), ki se sklene z enim ponudnikom in kjer so določeni vsi pogoji. Gre za najbolj enostavno vrsto okvirnih sporazumov. Ker imamo samo enega ponudnika, ponovno odpiranje konkurence v naslednji fazi ni smiselno. V razpisni dokumentaciji mora naročnik, poleg meril za izbiro ponudnika in vseh drugih pogojev, določiti trajanje okvirnega sporazuma. Okvirna pogodba, ki jo naročnik sklene s ponudnikom, mora vsebovati tehnične specifikacije predmeta naročila, merila in ostale pogoje, fiksira se tudi cena oz. njena določitev, količina in dinamika nabav pa ostaneta nefiksirana (Škufca, 2007, str. 9; Dolinšek, 2008, str. 46; Guidance 17, 2006, str. 3).

Kot sem že omenila, v času trajanja okvirnega sporazuma vstop novih ponudnikov ni mogoč. Tako je naročnik zavezan k temu, da naroča predmet naročila okvirnega sporazuma pri ponudniku, s katerim je ta sporazum sklenil. Ponudnik je dolžan izpolniti naročilo ob pisnem pozivu naročnika (Dolinšek, 2008, str. 46). Taka naročila so oddana točno tako, kot to zahtevajo pogoji navedeni v okvirnem sporazumu (Čampa et al., 2007, str. 158).

- **Z več gospodarskimi subjekti**

Okvirni sporazumi z več ponudniki so navadno kompleksnejši. V primeru okvirnih pogodb ponovno odpiranje konkurence ni mogoče. Naročnik na podlagi prejetih ponudb po vnaprej znanih merilih in ob upoštevanju temeljnih načel javnega naročanja razvrsti ponudbe od najugodnejše do tiste, ki je najmanj ugodna. K oddaji naročila pisno pozove najugodnejšega ponudnika, če ta zaradi kakršnihkoli razlogov ni pripravljen oz. sposoben sodelovati, naročnik pozove k oddaji drugega najugodnejšega ponudnika (Čampa et al., 2007, str. 159; Guidance 17, 2006, str. 2). Naročnik ne sme oddati posameznega naročila ponudniku, s katerim nima sklenjenega okvirnega sporazuma. Tudi pri tem tipu okvirne pogodbe naročnik v razpisni dokumentaciji prve faze določi trajanje okvirnega sporazuma, v sklenjenem okvirnem sporazumu pa so določene tehnične specifikacije predmeta, merila in ostali pogoji, ki se kasneje ne spreminjajo (Dolinšek, 2008, str. 59).

Vse zgoraj napisano velja za t. i. multiplo okvirno pogodbo. Oddajo naročil okvirnih sporazumov, ki določajo vse pogoje in so sklenjeni z več gospodarskimi subjekti, pa Dolinšek (2008, str. 60–69) deli še na: kaskadni sistem, drugačen način oddaje posameznega naročila, sklepanje okvirnega sporazuma z vsakim ponudnikom ločeno ali z vsemi skupaj, analiza ponudb in naročanje preko e-kataloga.

4.3.2 Okvirni sporazumi stricto sensu

- **Z enim gospodarskim subjektom**

Okvirni sporazum se sklene z enim ponudnikom. Ker strani še nista določili vseh pogojev, mora naročnik ponudnika kasneje pisno zaprositi, da mu posreduje nadaljnje informacije glede svoje ponudbe. Naročila se oddajo na podlagi pogojev, zapisanih v okvirnem sporazumu, ki jih ni mogoče spreminjati. Če se sporazum dopolni, ga je dovoljeno kombinirati z dodatnimi pogoji, ki prej niso bili določeni (Čampa et al., 2007, str. 159; Dolinšek, 2008, str. 70).

- **Z več gospodarskimi subjekti**

V tem primeru se kot predhodni postopek navadno uporablja postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, v drugi fazi pa se izvede ponovno odpiranje konkurence. Pogoji, ki veljajo v tem postopku, so enaki tistim iz razpisne dokumentacije, razen če se naknadno ne določijo še dodatni, specifični pogoji (Čampa et al., 2007, str. 159). Pred samim pisnim pozivom k oddaji se lahko naročnik predhodno posvetuje s ponudniki o tem, ali jasno razumejo njegove zahteve, ali lahko izpolnijo naročilo, ali lahko izboljšajo ponudbo glede na

specifične pogoje, ki jih bo naročnik določil v drugi fazi in o optimalnem roku za predložitev ponudb (Dolinšek, 2008, str. 76). Ker zakon minimalnega roka ne določa, ga določi naročnik sam glede na predmet naročila. Najugodnejšo ponudbo pri tem izbere na podlagi meril, ki jih je določil v prvi fazi. Naročniku je dana tudi možnost, da v postopku ponovnega odpiranja konkurence med ponudniki izvede elektronsko dražbo (Čampa et al., 2007, str. 159).

Naročnik lahko naroča predmet javnega naročila le pri ponudnikih, s katerimi sklene okvirni sporazum. Ponudnikom pa sklenitev okvirnega sporazuma določa, da morajo ob vsakem pozivu naročnika ponuditi razpoložljive možnosti in dostaviti blago ali storitve. Mogoče pa je tudi, da se naročnik ne zaveže k naročanju na podlagi okvirnega sporazuma. To pomeni, da lahko enako blago kupi tudi na prostem trgu, vseeno pa so ponudniki zavezani k izpolnitvi naročila do določenega obsega, določenega s pogoji (Dolinšek, 2008, str. 71–73).

4.4 PREDNOSTI IN SLABOSTI OKVIRNIH SPORAZUMOV

V tem poglavju bom predstavila nekatere prednosti in slabosti, kot jih vidita Šifrer (2010) in Dolinšek (2008) z vidika naročnika in ponudnika, ki jih v javno naročanje vnaša uporaba instrumenta okvirnega sporazuma.

4.4.1 Prednosti

Ena izmed mnogih prednosti okvirnega sporazuma je, da si naročnik z njegovo sklenitvijo določeno daljše časovno obdobje pridobi ožji krog potencialnih ponudnikov. Tako mu ni treba za vsako novo naročilo pridobivati novih ponudnikov. Po drugi strani pa imajo od tega korist tudi ponudniki, saj se navadijo na naročnikovo poslovanje. Vse to skupaj prispeva k hitrejšemu, enostavnejšemu in manj konfliktnemu poslovanju.

Prednost okvirnih sporazumov je tudi ta, da naročniku ni treba za vsako posamezno naročilo objaviti obvestila o oddaji javnega naročila ter izvesti celotnega postopka javnega naročila, temveč željeni predmet naroči kar pri ponudniku/ponudnikih, s katerim/i je sklenil okvirni sporazum. S tem naročnik ne le enostavneje, ampak tudi hitreje pridobi željeni predmet naročila. Postopek oddaje javnega naročila je poenostavljen. Naročanje je hitrejše in enostavnejše, kar je vsekakor velika prednost, ko se naročniki srečujejo z nujnimi in nepredvidljivimi potrebami.

Okvirni sporazum omogoča določitev cen, po katerih bodo ponudniki, ko bo naročnik izrazil potrebo po naročilu, le-tega izvedli. Redko se zgodi, da je cena določena fiksno. Navadno se naročniki odločijo za določitev cene s pomočjo uporabe mehanizma, ki je vezan na indeks cen ali kakšno drugo valorizacijsko mero. Ker se okvirni sporazumi sklepajo za daljše časovno obdobje, je določitev cenovnega mehanizma eden ključnih delov okvirnega sporazuma. Oblikovanje mehanizma cen omogoča večjo cenovno konkurenco, saj bi verjetno ob njegovi odsotnosti cene v okvirnem sporazumu s časom postajale nekonkurenčne.

Okvirni sporazum dopušča naročniku možnost, da razdeli velika naročila na sklope, ne da bi moral izvajati običajne postopke oddaje naročil za vsak sklop posebej. Naročnikom je tako omogočeno, da z okvirnim sporazumom sklepajo posle, ki navadno obsegajo več funkcij. Taki so primeri pravnih, finančnih, svetovalnih in drugih storitev. Ob tem zakon dopušča ponudnikom možnost, da z naročnikom sklenejo okvirni sporazum samo za določen sklop.

Okvirni sporazumi ne prinašajo prednosti le naročnikom, temveč tudi ponudnikom. Ena izmed njih je ta, da lahko ponudniki na podlagi pogojev, ki jih določa okvirni sporazum, planirajo svoje zaloge in vzdržujejo zmogljivosti za zagotavljanje kontinuitete dobav predmeta naročila. Ponudnikom tako ni treba imeti prekomernih zalog. Na drugi strani naročnik nima tako velikih stroškov s svojimi zalogami, saj zalog skoraj nima oz. jih vzdržuje na minimalni ravni, kajti blago in storitve naroča šele, ko se pokaže potreba po naročilu.

Zaradi konstantnih in količinsko obsežnih naročil različnih vrst blaga in storitev lahko ponudniki naročnikom ponudijo različne popuste, zlasti količinske popuste. Glavni vzrok temu so fiksni stroški, ki se ob velikih naročilih na enoto proizvoda zmanjšujejo, zato lahko ponudniki pri velikih naročilih predmet naročila ponudijo po nižji ceni, kot če bi šlo za manjše naročilo. Seveda pa želijo ponudniki s popusti in posledično nižjimi cenami na nek način tudi pridobiti ali ohraniti velike in za njih izredno pomembne naročnike. V praksi so se začeli uporabljati tudi elektronski načini takega naročanja, npr. e-katalogi, kjer ponudniki zagotavljajo popuste pri naročilu blaga iz elektronskega kataloga.

Sklepanje okvirnih sporazumov znižuje transakcijske stroške in skrajšuje transakcijski čas. Pri tem so transakcijski stroški definirani kot stroški izvedbe postopkov oddaje javnega naročila, transakcijski čas pa je čas dobav. Raziskava, ki so jo izvedli na Švedskem, je pokazala, da je z uporabo okvirnih sporazumov mogoče prihraniti več kot 10 % transakcijskih stroškov v primerjavi z uporabo tradicionalnih postopkov (Dolinšek, 2008, str. 16–17).

Pri javnih naročilih sta pomembna dejavnika tudi racionalna in učinkovita administrativna izvedba postopkov oddaje naročil. Tudi to je prednost okvirnega sporazuma, saj v primerjavi z ostalimi postopki zagotavlja bolj racionalno in učinkovito administrativno izvedbo.

Kot sem že omenila, so okvirni sporazumi primerni predvsem, ko gre za ponavljajoče se nabave, kot so npr. hrana, prevozi, vzdrževanje, prav tako pa so primerni za skupno naročanje, kajti pri naročilih velikega obsega lahko pričakujemo popuste oz. nižjo ceno naročenega predmeta.

Zlasti okvirne pogodbe prinašajo naročniku manjše tveganje. Možnost odstopanj pri izvedbi prihodnjih naročil je pri okvirnih pogodbah manjša, saj naročnik že v osnovi določi vse pogoje, ki so pomembni za izvajanje prihodnjih naročil.

4.4.2 Slabosti

Poleg vseh prej naštetih prednosti pa imajo okvirni sporazumi tudi svoje slabosti. Ena izmed njih je odsotnost konkurence med trajanjem okvirnega sporazuma, zaradi česar je mogoče, da se krši načelo konkurenčnosti. Problem okvirnega sporazuma je v dejstvu, da je to zaprt sistem, ki mu zakon onemogoča, da bi razširil krog ponudnikov in s tem povečal konkurenco. Tako ponudniki, ki so šele vstopili na ta trg, v času trajanja okvirnega sporazuma ne morejo sodelovati pri poslih okvirnega sporazuma, ker so udeleženci ves čas isti. Konkurenca je dovoljena le ob morebitnem ponovnem odpiranju konkurence v drugi fazi okvirnega sporazuma, vendar je tudi ta zmanjšana zaradi omejenega števila ponudnikov. Tak zaprt sistem, ki ne dopušča vstopanja novih ponudnikov, lahko vzdržuje umetni »mini oligopol« v času trajanja okvirnega sporazuma.

Ker so okvirni sporazumi sklenjeni za daljša časovna obdobja, obstaja nevarnost, da v času trajanja sporazuma pride do sprememb na relevantnem trgu. Na njem se lahko pojavijo novi ponudniki z nižjimi cenami, cene na trgu lahko padejo, pride lahko celo do dogovarjanja med ponudniki, s katerimi je sklenjen okvirni sporazum, kar za naročnika nikakor ni ugodno. V takih primerih se pokaže že omenjena slabost tega instrumenta. Naročnik lahko tako situacijo reši na več načinov. Prvi je odpoved okvirnega sporazuma, kar zahteva novo izvedbo postopka oddaje javnega naročila. Naročniku se ponuja tudi možnost, da že v začetku pozove ponudnike k oddaji ponudb, ki bodo primerljive s tržnimi razmerami v danem trenutku. Zadnja možnost je ta, da sklene okvirni sporazum z večjim številom ponudnikov. S tem jim oteži medsebojno dogovarjanje, saj je konkurenca med njimi večja, prav tako pa je težje medsebojno usklajevanje interesov. Hkrati pa lahko naročnik zaradi večje konkurence med ponudniki pričakuje tudi nižje cene.

Pri okvirnih sporazumih obstaja tudi možnost, da se načelo transparentnosti krši. Oddaja naročil je lahko predvsem v drugi fazi manj transparentna ali celo netransparentna, saj ponudniki ne morejo slediti ravnanjem naročnika, ker je odločanje naročnika diskrecijsko. Posamezna naročila niso javno objavljena, ampak so strankam okvirnega sporazuma poslana le povabila k oddaji ponudb. Po drugi strani pa je to prednost, saj bi se drugače postopek izvajal počasneje.

Poleg tega lahko nepazljivo sklenjen okvirni sporazum krši načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Lahko se namreč zgodi, da cene niso primerljive tržnim in so torej nekonkurenčne. S tako nevarnostjo se srečujejo predvsem naročniki, ki v okvirnih sporazumih fiksirajo ceno in kjer se cena ne usklajuje s tekočim gibanjem cen na trgu. Naročniki morajo paziti tudi na to, da kvaliteta in tehnične specifikacije nimajo prioritete pred ceno. To privede do neprimerljivih in neuskklajenih cen iz okvirnega sporazuma s cenami na prostem trgu, saj naročniki porušijo razmerje med ceno in kvaliteto pri posameznem naročilu.

Velika naročila preko okvirnih sporazumov sicer prinašajo prej omenjene prednosti, vendar se pogosto zgodi, da ravno taka naročila favorizirajo velike ponudnike in tako ne dajejo enakih

možnosti malim. Mala in srednja podjetja oz. ponudniki to še posebej občutijo, kadar je namen sklenjenega okvirnega sporazuma doseganje ekonomij obsega.

5 JAVNA NAROČILA V PRAKSI

Javna naročila predstavljajo v RS precejšen del izdatkov državnih organov. MF na svoji spletni strani objavlja statistična poročila o javnih naročilih, oddanih v posameznem letu, vendar se zadnji dostopni podatki nanašajo na leto 2007. Podatki za kasnejša leta še niso dostopni v celoti, saj morajo vladne službe preveriti kar 20 % naročnikov, ker so posredovali napačne podatke. V tem poglavju bom zato uporabila predvsem podatke iz Statističnega poročila o oddanih javnih naročilih v letu 2007, Povzetka statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008 ter iz letnih poročil Državne revizijske komisije za leta 2007, 2008 in 2009.

Čeprav je ZJN-2 začel veljati 23. 12. 2006, je v letu 2007 za naročila, katerih postopki so bili začeti pred 23. 12. 2006, še vedno veljal stari zakon, ki se je uporabljal vse do 1. 7. 2007. Zato se v statističnih podatkih za leto 2007 pojavljajo tudi naročila male vrednosti, ki jih ZJN-2 opredeljuje kot postopke zbiranja ponudb. Ta zajemajo naročila v vrednosti od 10.000 EUR do 40.000 EUR za blago in storitve ter 20.000 EUR do 80.000 EUR za gradnje.

Tabela 1: Javna naročila glede na BDP in odhodke proračuna RS v obdobju 2001–2007

Leto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Odhodki državnega proračuna (v mio EUR)	4.983	5.474	6.097	6.659	7.181	7.629	7.763
BDP v tekočih cenah in po tekočem tečaju (v mio EUR)	22.790	24.500	25.752	27.162	28.704	31.013	34.471
Javna naročila male in velike vrednosti brez DDV (v mio EUR)	1.220	1.694	1.586	1.856	1.856	3.184	4.473
Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna v %	24,48%	30,95%	26,01%	27,87%	25,85%	41,74%	47,36%
Delež javnih naročil v BDP v %	5,35%	6,91%	6,16%	6,83%	6,47%	10,27%	12,98%

Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 45.

Vrednost javnih naročil se vseskozi povečuje, kar je razvidno tudi iz tabele 1. Drastično povečanje javnih naročil v letu 2006 velja pripisati večjemu številu oddanih poročil, kar je posledica pozivanja naročnikov k oddaji poročil o javnih naročilih.

Po podatkih MF je bilo leta 2007 v Sloveniji 1230 naročnikov. Skupaj so oddali 209.551 javnih naročil, od tega 205.972 naročil male vrednosti (v nadaljevanju NMV) in 3.579 naročil velike vrednosti (v nadaljevanju NVV). Skupna vrednost NMV je bila 489 milijonov EUR, skupna vrednost NVV pa 3.984 milijonov EUR. Vrednost vseh oddanih naročil v tem letu je torej znašala 4.473 milijonov EUR, kar predstavlja 13 % slovenskega BDP in skoraj polovico, natančneje 47,4 %, proračunskih odhodkov. Izmed vseh naročnikov je bilo 1097 hkrati tudi proračunskih uporabnikov, ki so oddali 185.604 javnih naročil (88,6 % vseh javnih naročil) v skupni vrednosti 3.676 milijonov EUR (82,2 % vrednosti vseh javnih naročil).

V primerjavi z letom 2007 je v letu 2008 oddalo podatke o javnih naročilih 39 % manj naročnikov, torej le 750. Na občutno zmanjšanje javnega naročanja v Sloveniji v letu 2008 je zlasti vplivala svetovna gospodarska kriza. Skupaj so oddali 172.983 naročil (17,5 % manj kot leta 2007), od tega 65.908 NMV, 3.898 NVV in 103.177 naročil, oddanih na podlagi okvirnih sporazumov. Skupna vrednost javnih naročil je znašala 2.449 milijonov EUR (45,3 % manj kot leta 2007), od tega predstavljajo NMV 144 milijonov EUR, NVV 2.042 milijonov EUR in naročila, oddana na podlagi okvirnih sporazumov, 261 milijonov EUR.

Pri NVV so se naročniki tako v letu 2007 kot tudi v 2008 največkrat, celo v več kot polovici primerov (51,5 % v letu 2007 in 53,2 % v letu 2008), odločili za uporabo odprtega postopka, temu je sledila uporaba postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi in nato uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave (glej tabelo 2). V manj kot enem odstotku primerov so se naročniki odločili za izvedbo javnega natečaja in konkurenčnega dialoga. V primerjavi z letom 2007 se je v letu 2008 povečalo tudi skupno število NVV, in sicer za 319. Hkrati se je povečala tudi uporaba vseh postopkov javnega naročanja, razen postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

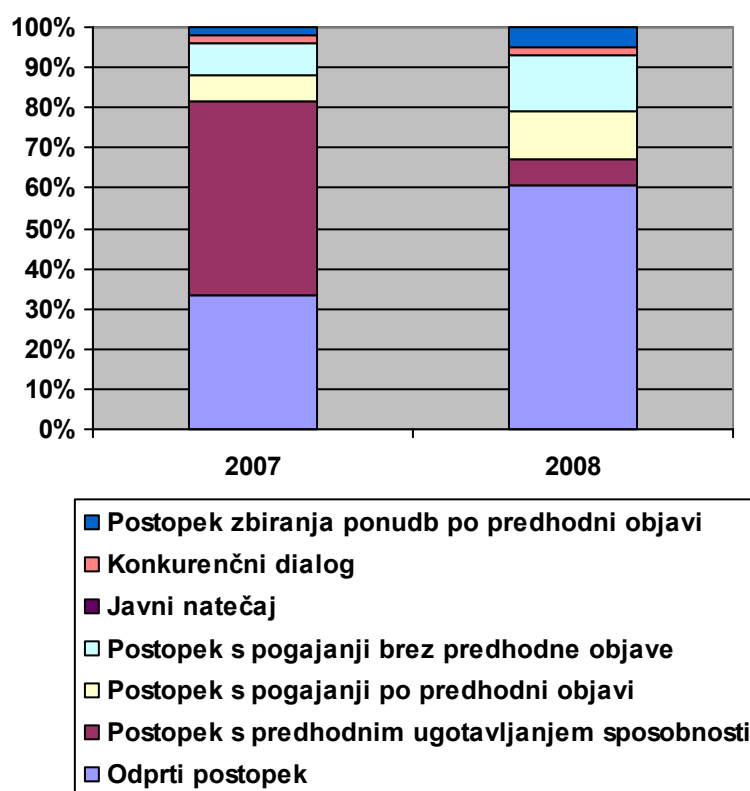
Tabela 2: Število in delež NVV glede na izvedeni postopek v RS v letih 2007 in 2008

Postopek	Leto 2007		Leto 2008	
	Število NVV	Delež NVV (v %)	Število NVV	Delež NVV (v %)
Odprti postopek	1.842	51,47	2.073	53,18
Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	449	12,54	156	4,00
Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	67	1,87	198	5,08
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	516	14,42	709	18,19
Javni natečaj	2	0,06	11	0,28
Konkurenčni dialog	8	0,22	16	0,41
Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	695	19,42	735	18,86
SKUPAJ	3.579	100	3.898	100

Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 23, 24; Ministrstvo za finance (2010), Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v 2008, str. 3.

Če izvedene postopke NVV iz leta 2007 primerjamo glede na vrednost NVV (slika 1) in ne glede na število izvedenih postopkov (tabela 2) se izkaže, da čeprav postopek s predhodnim ugotavljanje sposobnosti ni bil eden izmed najpogosteje izbranih, je skupna vrednost naročil, oddanih po tem postopku, največja in predstavlja skoraj polovico (48,5 %) vrednosti vseh NVV, natančneje 1.928 milijonov EUR. V letu 2008 se je ta postopek uporabljal mnogo manj, zato je tudi njegov delež v skupni vrednosti vseh NVV občutno padel. Več kot polovico (60,68 % oz. 1.239 milijonov EUR) vrednosti vseh NVV v letu 2008 predstavljajo naročila, oddana na podlagi odprtega postopka.

Slika 1: Delež izvedenih postopkov glede na vrednost javnih naročil v RS v letih 2007 in 2008



Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 26; Ministrstvo za finance (2010), Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v 2008, str. 3.

V letu 2007 so bila najpogosteje predmet naročila: živila in pijače, gradbena dela, pisarniški in računski stroji, pisarniška oprema in pisarniške potrebščine, medicinske in laboratorijske naprave, optične in precizne naprave, ročne ure in ure, farmacevtske surovine in z njimi povezano medicinsko potrošno blago ter arhitekturne, inženirske, gradbene, pravne, računovodske in druge strokovne storitve. V strukturi javnih naročil so prevladovala naročila blaga, sledijo gradnje in storitve (Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str 23).

Priloga 2 prikazuje 10 največjih javnih naročnikov v letu 2007 glede na skupno pogodbeno vrednost naročil. Zanimivo je predvsem dejstvo, da je prvih 10 največjih javnih naročnikov skupaj oddalo 5.457 naročil v skupni vrednosti 2.759 milijonov EUR, kar predstavlja 61,69 % vrednosti vseh javnih naročil. V prilogi 3 so zbrani podatki o naročnikih, ki so v letih 2007 in

2008 izvedli največ NMV (navedenih je prvih 5 glede na skupno pogodbeno vrednost NMV). Opozoriti je treba, da se podatki za leto 2008 nanašajo samo na naročnike države, ne pa na vse javne naročnike.

5.1 UPORABA OKVIRNIH SPORAZUMOV

Čeprav so bili okvirni sporazumi v slovensko zakonodajo vpeljani že leta 2004, se zaradi določenih težav niso veliko uporabljali. Zato ne preseneča dejstvo, da okvirni sporazumi v statističnih podatkih o javnih naročilih niso bili posebej obravnavani vse do leta 2007, ko je začel veljati ZJN-2.

V letu 2007 so se naročniki v 368 primerih NVV (2.540 sklopov) odločili za sklenitev okvirnih sporazumov. Skupna vrednost naročil je znašala 1.813 milijonov EUR oz. kar 45,6 % vrednosti vseh NVV. Najpogosteje, v kar 308 primerih, so se naročniki za okvirne sporazume odločali, ko je šlo za nabavo blaga. Najmanj okvirnih sporazumov, le 7, pa je bilo sklenjenih pri naročilih gradenj. Iz tabele 3 je razvidno, da je bilo največ okvirnih sporazumov izvedenih na podlagi odprtega postopka, najmanj pa na podlagi konkurenčnega dialoga. Največja vrednost naročil ob sklenitvi okvirnega sporazuma je bila dosežena na podlagi predhodno izvedenega postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Predstavlja kar 93,6 % vrednosti vseh okvirnih sporazumov.

Tabela 3: Postopki v RS v letu 2007, v katerih je bil sklenjen okvirni sporazum

Vrsta postopka	Št. oddanih naročil	Pogodbena vrednost brez DDV (EUR)	Delež v številu OS*	Delež v vrednosti OS*
Odprti postopek	162	88.913.712	44,02	4,90
Konkurenčni dialog	1	690.617	0,27	0,04
Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	112	1.695.974.193	30,43	93,55
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	7	8.835.106	1,90	0,49
Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	2	126.314	0,54	0,01
Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	84	18.460.796	22,83	1,02
SKUPAJ	368	1.813.000.738	100	100

Legenda: * OS - okrajšava za okvirni sporazum

Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 49.

MF je leta 2008 spremenilo metodologijo spremljanja obsega okvirnih sporazumov, in sicer v statistične podatke o javnih naročilih v letu 2008 ni vključilo podatkov, ki se nanašajo na okvirne sporazume. Ocenjujejo namreč, da ti podatki niso primerljivi s podatki o javnih naročilih, na podlagi katerih se sklene pogodba o izvedbi javnega naročila. Zato so podatki o posameznih javnih naročilih prikazani posebej. V analizi so upoštevali dejansko realizirane

okvirne sporazume. Tako je bilo v letu 2008 na podlagi predhodno sklenjenih okvirnih sporazumov oddanih 103.177 posameznih naročil, ki sta jih oddala 302 naročnika. Za uporabo okvirnih sporazumov se je tako odločilo 40,3 % vseh javnih naročnikov v letu 2008, ki so posredovali podatke o javnem naročanju. Skupna vrednost naročil je bila 261 milijonov EUR, kar predstavlja 11,4 % vrednosti NVV.

Razlika med letoma 2007 in 2008 je precej očitna. V letu 2007 so okvirni sporazumi predstavljali skoraj polovico vrednosti vseh NVV, v letu 2008 pa le še nekaj več kot desetino. Vendar podatki o okvirnih sporazumih med letoma 2007 in 2008 niso primerljivi. Problem se pojavi zaradi tega, ker so okvirni sporazumi lahko sklenjeni za daljše časovno obdobje, kar pomeni, da celotna vrednost predvidenih naročil zajema več let skupaj. To število so za analizo izbrali v letu 2007, zato je tudi vrednost okvirnih sporazumov tako velika, saj zajema vrednost vseh predvidenih naročil v daljšem časovnem obdobju. Poleg tega tudi ni nujno, da bodo vsa predvidena naročila tudi dejansko realizirana. Zaradi tega so se na MF odločili, da bodo od leta 2008 dalje spremljali le dejansko realizirane okvirne sporazume oz. naročila znotraj njih ter da bodo te podatke predstavljali ločeno. Čeprav ti podatki med sabo niso primerljivi, lahko sklenemo, da so se kljub kratkemu času, v katerem se uporabljajo, okvirni sporazumi v praksi že zelo dobro uveljavili. V prihodnosti lahko pričakujemo še večjo uporabo okvirnih sporazumov, saj so fleksibilnejši od drugih načinov javnega naročanja.

5.2 REVIZIJA JAVNIH NAROČIL

Pri javnem naročanju prihaja tudi do nepravilnosti. Zoper postopke javnih naročil, pri katerih se sumi, da je prišlo do nepravilnosti, se lahko vložijo zahtevki za revizijo. Zahtevke za revizijo postopkov javnega naročanja lahko vložijo kandidati oz. ponudniki, Državno pravobranilstvo RS, Urad RS za varstvo konkurence ter Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije. Za ugotavljanje morebitnih nepravilnosti je pristojna Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju Državna revizijska komisija).

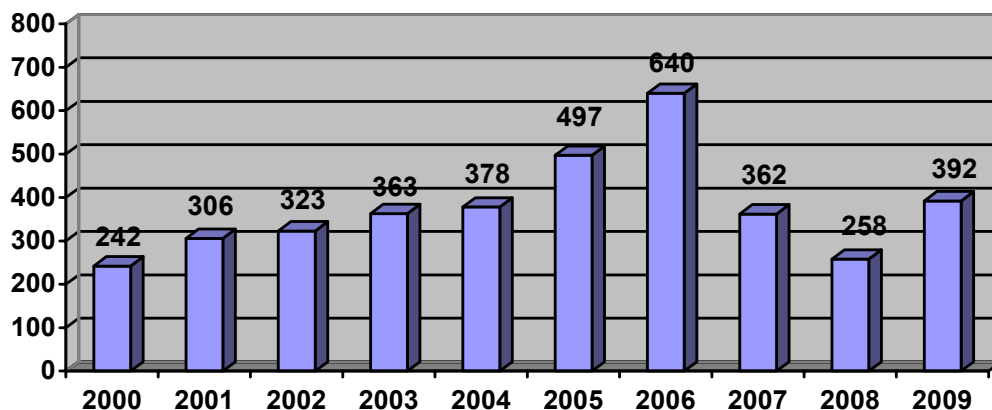
V svojem letnem poročilu za leto 2007 Državna revizijska komisija navaja, da je v tem letu prejela 362 zahtevkov za revizijo, kar je za 40,8 % manj kot v letu 2006. Od 362 zahtevkov je bilo 180 vloženih zoper postopke, ki so se odvijali po stari zakonodaji (ZJN-1), in 182 zoper postopke na osnovi nove zakonodaje (ZJN-2 in ZJNVETPS). V več kot polovici primerov (56,4 %) je šlo za zahtevke, ki so se nanašali na odprti postopek, teh je bilo kar 204. 172 revizijskih zahtevkov je bilo vloženih v primerih, ko je šlo za javna naročila blaga, kar predstavlja skoraj polovico vseh zahtevkov oz. natančneje 47,5 %. Zoper postopke naročanja storitev je bilo vloženih 126 zahtevkov, le 64 vloženih zahtevkov pa se je nanašalo na naročila, povezana z gradnjami. Državna revizijska komisija je v 153 primerih zavrnila zahtevek za revizijo, delno je razveljavila postopek v 59 primerih, v celoti ga je razveljavila v 7 primerih, v 38 primerih pa je bila razveljavljena odločitev o izbiri.

V letu 2008 je Državna revizijska komisija prejela 258 zahtevkov za revizijo, 28,7 % manj kot v letu 2007. Od tega se jih je največ, 166 zahtevkov, nanašalo na odprti postopek, le eden pa na postopek konkurenčnega dialoga. Skoraj 40 % oz. 101 zahtevkov za revizijo je bilo oddanih v primerih, ko je šlo za javna naročila gradenj. 88 revizijskih zahtevkov je bilo oddanih zoper postopke pri naročanju storitev, 69 zahtevkov pa se je nanašalo na naročila blaga. V 92 primerih je Državna revizijska komisija zavrnila zahtevek za revizijo, v 58 primerih je delno razveljavila postopek, le 5-krat ga je razveljavila v celoti, v 41 primerih pa je bila razveljavljena odločitev o izbiri. Tako v letu 2007 kot tudi v 2008 je Državna revizijska komisija obravnavala samo zahtevke, ki so jih oddali kandidati oz. ponudniki. Zahtevkov, ki bi bili vloženi v javnem interesu, pa v teh dveh letih Državna revizijska komisija ni prejela.

Državna revizijska komisija je od leta 2007, odkar velja nova zakonodaja, prejela le 4 revizijske zahtevke, ki se nanašajo na instrument okvirnega sporazuma. Vsi štirje so bili oddani v letu 2007.

Slika 2 prikazuje število prejetih zahtevkov za revizijo v obdobju 2000–2009. Kot lahko vidimo na grafu, je število naraščalo vse do leta 2006, z uveljavitvijo nove zakonodaje pa se je število zahtevkov drastično zmanjšalo. Manjše število zahtevkov lahko pripišemo bolj fleksibilni in ustrežnejši ureditvi področja javnega naročanja.

Slika 2: Število prejetih revizijskih zahtevkov v RS v obdobju 2000–2009



Vir: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2008), Letno poročilo za leto 2007; Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2010), Letno poročilo za leto 2009.

Priloga 4 podaja seznam najpogostejših naročnikov, zoper katere so se v letih 2007 in 2008 vlagali zahtevki za revizijo. Vendar to nikakor ne pomeni, da gre tu hkrati tudi za največje kršitelje predpisov o javnih naročilih. Navedeno je zgolj število zahtevkov za revizijo, niso pa zajete tudi vrednosti naročil in odločitve Državne revizijske komisije.

SKLEP

Javna naročila tako v Sloveniji kot drugje po svetu predstavljajo velik del javnofinančnih odhodkov. V Sloveniji je bilo za izvajanje javnih naročil v letu 2007 namenjenih skoraj 13 % BDP oziroma kar 47 % državnega proračuna. Zato je ključnega pomena njihovo racionalno, učinkovito in transparentno izvajanje. V svoji kratki zgodovini je slovenska zakonodaja na tem področju doživela številne spremembe prav zaradi želje po bolj transparentnem in učinkovitem izvajanju javnih naročil. V zadnjem obdobju (vse od pričetka pridruževanja EU) je morala Slovenija tudi zaradi zahtev EU spreminjati svojo zakonodajo. Spremembe lahko pričakujemo tudi v prihodnosti, saj se bodo v praksi verjetno pokazale nove pomanjkljivosti, ki jih bo treba odpraviti. Novela zakona (ZJN-2B) je začela veljati aprila 2010 in je odpravila pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi, ter prinesla nekatere novosti, med drugim strokovni izpit, seznam ponudnikov z negativnimi referencami itd.

ZJN-2 daje naročnikom možnost izbire med sedmimi postopki javnega naročanja, medtem ko so skladno s staro zakonodajo veljali le trije postopki. Zakon daje na izbiro tudi posebne načine javnega naročanja, kot so dinamični nabavni sistem, uporaba elektronske dražbe ter skupno javno naročanje vlade. Poleg vseh postopkov in načinov javnega naročanja pa je naročniku dana možnost sklenitve okvirnega sporazuma.

Okvirni sporazumi se vedno bolj uporabljajo v praksi. V letu 2008 je okvirni sporazum vsaj v enem primeru javnega naročila uporabilo 40 % naročnikov, pri čemer so okvirni sporazumi predstavljali 11 % vrednosti naročil velike vrednosti. V prihodnosti lahko pričakujemo, da se bo ta številka še povečevala. Razlogov za to je več, najpomembnejši je ta, da uporaba okvirnega sporazuma zagotavlja večjo stopenj fleksibilnost. Naročniki lahko sklenejo okvirne sporazume z več gospodarskimi subjekti, tako niso vezani le na enega izvajalca, kar prinaša določene prednosti. V primeru, da izbrani ponudnik ni sposoben izvesti naročila, se lahko naročnik obrne k drugemu ponudniku. Tveganje za neizpolnitev naročila se s tem zmanjša. Ker je okvirni sporazum sklenjen za daljše časovno obdobje in ne zahteva od naročnika, da vsakič znova objavi javni razpis za javno naročilo, je izvajanje naročil enostavnejše ter hitrejše. Naročnik namreč ob ugotovitvi potreb le pozove sklenitelje okvirnega sporazuma k oddaji ponudb.

Okvirni sporazum ne prinaša le prednosti, ampak ima tudi nekatere slabosti. Izrazita slabost je omejevanje konkurence, ki traja v času sklenjenega okvirnega sporazuma. Instrument okvirnega sporazuma namreč ne dovoljuje vstopa novih ponudnikov, tako stranke ves čas ostajajo iste. To lahko v najslabšem primeru privede do dogovarjanj med ponudniki glede cen, ki niso konkurenčne tistim na trgu. Poleg tega se ob neprimerni uporabi okvirnih sporazumov lahko zgodi, da se kršijo temeljna načela javnega naročanja. Temu se je mogoče izogniti s preišljeno uporabo okvirnih sporazumov in njihovih določil. Kljub vsemu lahko sklenemo, da okvirni sporazumi ob preišljeni uporabi lahko izredno olajšajo, poenostavijo in pospešijo javno naročanje, kar je med drugim tudi cilj novega zakona. Vsekakor pa bo v prihodnosti treba razmisliti tudi o problemu zaprtosti okvirnega sporazuma.

LITERATURA IN VIRI

1. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M. & Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Bohnc, I., Matas, S., Škufca, U., Žvan, A. (2005). *Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku*. Ljubljana: Nebra.
3. Bovis, C. (2005). *Public procurement in the European Union*. Palgrave Macmillan.
4. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I. & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
5. Dolinšek, F. A. (2008). *Okvirni sporazumi v javnem naročanju*. Ljubljana: Marcam.
6. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2008). *Letno poročilo za leto 2007*. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2008020413004613>
7. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2009). *Letno poročilo za leto 2008*. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2009042315482526>
8. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2010). *Letno poročilo za leto 2009*. Najdeno 30. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2010072208424444>
9. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2004). *Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev*. Najdeno 30. maja 2010 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0018:SL>: PDF
10. Evropski parlament in Svet Evropske unije. (2004). *Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev*. Najdeno 30. maja 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/direktiva_evropskega_parlamenta_in_sveta_2004_17_ES.pdf
11. Golenko, D. (2010, 7. marec). Predvidene novosti zakona o javnem naročanju. *Dobra praksa*. Najdeno 3. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.dobrapraksa.si/Clanek.aspx?key=7>
12. Guidance 17. (2006). *Framework agreements – the classic directive*. Najdeno 17. maja 2010 na spletnem naslovu http://www.bipsolutions.com/docstore/suppliernguidances/guidance_17_2006.pdf
13. Javornik, M. (2007a). Faze v postopku po zakonu o javnem naročanju (ZJN-2). *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(1), 5–9.
14. Javornik, M. (2007b). Nova spoznanja na področju javnega naročanja – utrinki z 8. konference. *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(3), 4–6.
15. Kovač, M. (2005a). Spremembe postopka oddaje javnega naročila – direktive EU. *Pravna praksa*, 24(19), 10–12.
16. Kovač, M. (2005b): Udeleženci pri javnem naročanju in postopek oddaje javnih naročil po zakonu o javnih naročilih. *Revizor*, 12(2), 44–65.

17. Kranjc, V. (2006). Novi postopki javnega naročanja – konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*, 1(1), 7–10.
18. Kranjc, V. (2007a). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2); Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS)*. Ljubljana: GV Založba.
19. Kranjc, V. (2007b). ZJN-2 – izjeme, ki niso javno naročilo. *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(2), 4–7.
20. Ministrstvo za finance. (2009). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2007*. Najdeno 2. julija 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/statJN%202007%20maj11_www%20_2_.pdf
21. Ministrstvo za finance. (2010). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008*. Najdeno 2. avgusta 2010 na spletnem naslovu <http://www.mf.gov.si/slov/javnar/Povzetek%20statistike%20JN%202008.pdf>
22. Ministrstvo za finance. *Koristne informacije za javno naročanje*. Najdeno 29. aprila 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/izvlecki_nova_zak.htm
23. Mužina, A., Vesel, T. & Pirnat, R. (2004) *Zakon o javnih naročilih s komentarjem: [komentar noveliranega zakona o javnih naročilih in drugih predpisov]*. Ljubljana: Primath.
24. Mužina, A., Vesel, T. & Pirnat, R. (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS): s pojasnili členov, pravom EU in pravno prakso*. Ljubljana: Nebra.
25. Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 24/1992, 28/1993.
26. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. *Uradni list RS*, št. 28/1993, 19/1994, 24/1997.
27. Primec, A. (2007). Postopki javnega naročanja po določbah nove zakonodaje. *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(2), 7–13.
28. Šifrer, A. (2010, 26. marec). Rešitev zapletov pri uporabi instituta okvirnega sporazuma. *Dobra praksa*. Najdeno 3. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.dobrapraksa.si/Clanek.aspx?key=10>
29. Škufca, U. (2007). Okvirni sporazumi. *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(3), 7–10.
30. Šoltes, I. (2008). Temeljna načela in cilji javnih naročil. *Javna uprava*, 44(2/3), 5–27.
31. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS*, št. 128/2006.
32. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2B). *Uradni list RS*, št. 19/2010.
33. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS). *Uradni list RS*, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010.
34. Zakon o javnih finančah (ZJF). *Uradni list RS*, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN.
35. Zakon o javnih naročilih (ZJN). *Uradni list RS*, št. 24/1997, 78/1999 (90/1999 popr.), 39/2000 (102/2000 popr.), 105/2002 Odl.US: U-I-169/00-33.

36. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). *Uradni list RS*, št. 39/2000 (102/2000 popr.), 2/2004-ZPNNVSM, 2/2004, 36/2004-UPB1, 128/2006-ZJN-2.
37. Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1A). *Uradni list RS*, št. 2/2004.
38. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). *Uradni list RS*, št. 78/1999 (90/1999 popr.), 105/2002 Odl.US: U-I-169/00-33, 110/2002, 14/2003-UPB1, 2/2004-ZPNNVSM, 42/2004, 99/2004-UPB2, 61/2005, 95/2005-UPB3, 78/2006, 26/2007.
39. Zakonodaja. com. (12. 5. 2010) *14. člen – metoda za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil, okvirnih sporazumov in dinamičnih nabavnih sistemov*. Najdeno 29. aprila 2010 na spletnem naslovu http://www.zakonodaja.com/zakoni/vii/2/2/zjn_2/cleni/14.clen/14.clen
40. Železnik, M. (2007). Postopki javnega naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*, 2(1), 10–15.

PRILOGE

SEZNAM PRILOG

PRILOGA 1: *Postopek javnega naročanja*

PRILOGA 2: *Največji javni naročniki v RS v letu 2007*

PRILOGA 3: *Naročniki, ki so izvedli največ NMV v RS v letih 2007 in 2008*

PRILOGA 4: *Število prejetih revizijskih zahtevkov v RS v letih 2007 in 2008 po naročnikih (najpogostejši)*

PRILOGA 1

POTEK POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA

PREDRAZPISNA FAZA

Te faze ZJN-2 posebej ne določa, vendar je izredno pomembna za sam potek javnega naročanja. Prične se z ugotavljanjem naročnikovih potreb po nabavi blaga, izvedbi določenih storitev ali gradenj. Temu sledi raziskava trga, kjer gre predvsem za to, da se naročnik seznaní s tem, kje in katero blago oz. storitve lahko dobi na trgu. Poleg tega je raziskava trga pomembna tudi, ker služi kot vir informacij za izračun ocenjene vrednosti in pomaga naročniku pri odločitvi, kateri postopek bo uporabil za izvedbo javnega naročila.

RAZPISNA FAZA

Razpisno fazo, ki jo v celoti ureja ZJN-2, lahko razdelimo na več faz. V nadaljevanju opisane faze sicer veljajo za izvedbo odprtega postopka, vendar se jih ob izvajanju ostalih postopkov ustrezno prilagaja.

- **Predhodno informativno obvestilo**

Medtem ko je ZJN-1 določal, da mora naročnik objaviti predhodni razpis, kadar predvideni znesek javnega naročila presega zakonsko določeni prag, ZJN-2 naročniku tega izrecno ne zapoveduje. Po ZJN-2 mora naročnik predhodno informativno obvestilo objaviti le v primeru, če želi pri javnem naročanju skrajšati roke za prejem ponudb, v vseh ostalih primerih pa se naročnik sam odloča, ali bo objavil prehodni razpis ali ne. Tako ni nujno, da se vsaka razpisna faza začne s predhodnim informativnim obvestilom, lahko se začne s sklepom o začetku postopka (Čampa et al., 2007, str. 265).

- **Izračun ocenjene vrednosti**

To je popolnoma nova faza, ki jo uvaja ZJN-2B in se veže na določila 14. člena ZJN-2. V tem delu postopka mora naročnik izračunati ocenjeno vrednost celotnega javnega naročila, pri čemer mora upoštevati tudi možnost povečanja obsega oz. vrednosti naročila, morebitne nagrade in druga izplačila ponudnikom. Zakon prepoveduje določitev nižje ocenjene vrednosti, s čimer bi se lahko naročnik izognil izvedbi postopka javnega naročanja. Pri okvirnih sporazumih in dinamičnih nabavnih sistemih je treba upoštevati maksimalno ocenjeno vrednost vseh naročil v celotnem obdobju izvajanja (Zakonodaja.com, 12. 5. 2010).

- **Sklep o začetku postopka**

ZJN-2, za razliko od ZJN-1, ne predpisuje posebej sklepa o začetku postopka. Stara zakonodaja je omogočala naročniku, da je s pisnim sklepom imenoval osebe, ki bodo izvedle postopek v celoti ali le ocenile ponudbe. Vsebino sklepa pa je natančneje predpisal minister, pristojen za finance (Mužina et al., 2004, str. 248–250). Naročniku je tako dopuščena

možnost, da sam izbira, katere postavke bo navedel v sklepu o začetku postopka. Zakon pa določa, da mora navesti vir sredstev za financiranje javnega naročila (Čampa et al., 2007, str. 279–280). Ta sklep naj bi vseboval zaporedno številko javnega naročila, vrsto postopka, predmet javnega naročila, ocenjeno vrednost, faze postopka, postavko v planu nabav in v proračunu oz. finančnem načrtu in pooblaščen osebo za izvedbo (Javornik, 2007a, str. 7).

- **Priprava razpisne dokumentacije**

Priprava razpisne dokumentacije je izredno pomembna, saj je mogoče le na osnovi dobro pripravljene razpisne dokumentacije pričakovati kakovostne ponudbe, ki bodo v celoti izpolnjevale želje naročnika. Pripravi jo naročnik, vsebovati pa mora vse podatke, zahteve in dokumente, ki bodo ponudnikom omogočili pripravo popolne in kakovostne ponudbe (Javornik, 2007a, str. 7). V skladu s tem naj bi razpisna dokumentacija vsebovala povabilo k oddaji ponudbe, navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika, splošne in posebne pogoje, ki bodo sestavni del pogodbe, elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi ter morebitna finančna ali druga zavarovanja (Čampa et al., 2007, str. 280–283).

- **Objava obvestila o javnem naročilu**

Če vrednost javnega naročila dosega znesek, nad katerim je objava potrebna, mora naročnik po določbah ZJN-2 objaviti obvestilo o javnem naročilu najprej v Uradnem listu Evropske unije. Šele zatem je naročniku omogočena objava obvestila o javnem naročilu na domačem portalu javnih naročil (pri nas: Uradni list Republike Slovenije ali portal javnih naročil) (Javornik, 2007a, str. 7).

- **Predložitev in odpiranje ponudb**

Ponudba mora biti naročniku predložena v roku, ki ga je naročnik določil v razpisni dokumentaciji. Ponudbe, ki so prispele po izteku roka za oddajo, se ne upoštevajo. Ko se rok za oddajo ponudb izteče, naročnik odpre prispele ponudbe. Odpiranje ponudb je javno, če vrednost naročila za blago in storitve presega 20.000 EUR oz. 40.000 EUR za gradnje, razen če gre za postopek s pogajanjem brez predhodne objave in se naročnik pogaja samo z enim ponudnikom (ZJN-2B, Ur. l. RS, št. 19/2010). Javno odpiranje ponudb je mogoče tudi, kadar so vrednosti naročil manjše in če se naročnik sam tako odloči, vendar je to bolj izjema kot pravilo. Naročnik je dolžan voditi zapisnik o odpiranju ponudb, ki vsebuje naziv ponudnika ali šifro, variantne ponudbe ali ponudbe z opcijami ter ponudbeno ceno in morebitne popuste (Javornik, 2007a, str. 7-8).

- **Pregled in ocenjevanje ponudb**

V tej fazi naročnik najprej ugotovi, ali ponudniki izpolnjujejo zahtevane pogoje. Temu sledi ocenjevanje ponudb po vnaprej določenih merilih iz razpisne dokumentacije. V tem delu postopka je ZJN-2 uvedel kar nekaj novosti: možnost dopolnitve formalno nepopolne ponudbe, popravo računskih napak, naročnik lahko kadarkoli prekinite postopek javnega naročanja ter vodenje evidence o ponudnikih z negativnimi referencami. Ponudniki, ki bodo

na t. i. »črni listi«, bodo iz postopkov javnih naročil blaga in storitev izločeni za obdobje 3 let oz. iz postopkov javnih naročil gradenj za obdobje 5 let (Javornik, 2007a, str. 8). Naročniku je dana možnost, da izloči ponudbe, ki niso popolne ali celo zavrne vse ponudbe.

- **Odločitev o oddaji javnega naročila**

Naročnik se na podlagi ocenjenih ponudb odloči in izbere najugodnejšega ponudnika. ZJN-2 prinaša tudi v ta del postopka novost, in sicer zakonsko določen rok za sprejetje odločitve o oddaji naročila. Ta rok ne sme biti daljši od 60 dni. Naročnikova dolžnost je, da vse ponudnike obvesti o svoji odločitvi in jo tudi obrazloži. Neizbranemu ponudniku daje ZJN-2 možnosti, da lahko od naročnika v 5 dneh od prejema obvestila o oddaji javnega naročila zahteva dodatno obrazložitev, če obvestilo ne vsebuje obrazložitve izbire ponudnikov, ali da v roku 5 dni od prejema obvestila ponudnik naročnika opozori na morebitne nepravilnosti. Če je opozorilo utemeljeno, ima naročnik možnost, da spremeni svojo odločitev in sprejme novo (Javornik, 2007a, str. 8; Čampa et al., 2007, str.295–298).

- **Objava obvestila o oddaji javnega naročila**

To obvestilo je namenjeno obveščanju širše javnosti o oddaji javnega naročila. Zakonsko predpisani rok za oddajo tega obvestila je 48 dni po oddaji naročila za vsa tista javna naročila, katerih vrednosti presegajo meje, nad katerimi so objave potrebne (Javornik, 2007a, str. 8).

- **Končno poročilo**

V končnem poročilu, ki zaključuje razpisno fazo, je opisan celoten postopek z vsemi potrebnimi informacijami: ime naročnika, opredelitev predmeta naročila, razlog za izbiro določenega postopka, imena izbranih in neizbranih kandidatov, razlogi za njihovo izbiro oz. neizbiro... (Javornik, 2007a, str. 8).

PORAZPISNA FAZA

V porazpisno fazo spadata sklenitev pogodbe ter dosledno spremljanje in nadzor nad izvajanjem pogodbe. Zadnji je izrednega pomena, saj lahko le tako ugotovimo resnično učinkovitost javnega naročanja. Odstopanja mora naročnik ne le odkrivati, temveč predvsem preprečevati. Nadzor omogoča, da naročnik dobi zeleni predmet naročila v dogovorjenem roku, ustrezne kakovosti, količine in po dogovorjeni ceni (Javornik, 2007a, str. 9).

PRILOGA 2

NAJVEČJI JAVNI NAROČNIKI V RS V LETU 2007

Tabela 1: Največji javni naročniki v letu 2007

Zap. št.	Naročnik	Število oddanih NMV	Število oddanih NVV	Število oddanih naročil	Pogodbena vrednost brez DDV (EUR)
1	Inštitut za varovanje zdravja Republike Slovenije	0	33	33	1.040.653.972
2	Onkološki inštitut Ljubljana	653	60	713	602.451.042
3	DARS, d. d.	927	146	1.073	382.983.205
4	Ministrstvo za promet Direkcija Republike Slovenije za ceste	1.303	346	1.649	176.179.236
5	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	118	27	145	111.022.754
6	Občina Laško	0	4	4	106.764.013
7	Ministrstvo za javno upravo	1.223	172	1.395	94.016.711
8	Ministrstvo za okolje in prostor	0	38	38	90.182.318
9	Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije	0	62	62	80.021.009
10	Javni zavod Lekarna Ljubljana	332	13	345	75.081.246
SKUPAJ		4.556	901	5.457	2.759.355.506

Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 39

PRILOGA 3

NAROČNIKI, KI SO IZVEDLI NAJVEČ NMV V RS V LETIH 2007 IN 2008

Tabela 2: Naročniki, ki so v letu 2007 v RS izvedli največ NMV

Zap. št.	Naročnik	Št. naročil	Vrednost naročil (v EUR)
1	Elektro Maribor, d. d.	4.835	14.890.340
2	Univerzitetni klinični center Maribor	6.402	7.508.449
3	RTV Slovenija	6.489	7.078.712
4	Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani	14.972	6.384.280
5	Fakulteta za strojništvo Univerze v Ljubljani	5.486	3.193.239

Vir: Ministrstvo za finance (2009), Statistično poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2007, str. 18

Tabela 3: Največji naročniki države v letu 2008 pri oddaji NMV

Zap. št.	Naročnik	Št. naročil	Vrednost naročil (v EUR)
1	Ministrstvo za notranje zadeve	5.934	32.293.900
2	DARS, d. d.	1.442	21.019.892
3	Ministrstvo za obrambo Ljubljana	14.153	17.682.594
4	Ministrstvo za okolje in prostor	1.106	4.224.341
5	Agencija Republike Slovenije za okolje	1.691	4.021.750

Vir: Ministrstvo za finance (2010), Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v 2008, str. 7

PRILOGA 4

ŠTEVILO PREJETIH REVIZIJSKIH ZAHTEVKOV V RS V LETIH 2007 IN 2008 PO NAROČNIKIH (NAJPOGOSTEJŠI)

Tabela 4: Število prejetih revizijskih zahtevkov v letu 2007 po naročnikih (najpogostejši)

Zap. Št.	Naročnik	Skupaj
1	Univerzitetni klinični center Ljubljana	25
2	Ministrstvo za obrambo	18
3	Ministrstvo za javno upravo	13
4	Elektro Maribor, d. d.	12
5	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	11
6	Ministrstvo za notranje zadeve	11
7	Ministrstvo za zdravje	11
8	DARS, d. d.	10
9	Občina Trzič	10
10	Mestna občina Ptuj	8

Vir: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2008), Letno poročilo za leto 2007, str. 19

Tabela 5: Število prejetih revizijskih zahtevkov v letu 2008 po naročnikih (najpogostejši)

Zap. Št.	Naročnik	Skupaj
1	Ministrstvo za promet, Direkcija RS za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo	25
2	DARS, d. d.	15
3	Ministrstvo za notranje zadeve	11
4	Ministrstvo za obrambo	9
5	Mestna občina Slovenj Gradec	9
6	Elektro Maribor, d. d.	7
7	Ministrstvo za javno upravo	7
8	Občina Mozirje	7
9	Univerzitetni klinični center Ljubljana	7
10	Mestna občina Novo mesto	6

Vir: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2009), Letno poročilo za leto 2008, str. 15