

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO
ANALIZA JAVNEGA E-NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ljubljana, marec 2015

TJAŠA PAVLOVIČ

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Tjaša Pavlovič, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Analiza javnega e-naročanja v Republiki Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Petrom Trkmanom.

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

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 10. 3. 2015

Podpis avtorice: _____

KAZALO

UVOD	1
1 E-UPRAVA	2
1.1 Razvoj e-uprave.....	3
1.2 Akcijski načrt.....	6
2 E-NAROČANJE	7
2.1 E-naročanje v javnem sektorju	10
2.2 Oblike e-naročanja.....	14
2.3 Prednosti in slabosti e-naročanja	17
2.4 Primeri uspešnega e-naročanja v praksi	17
3 JAVNO E-NAROČANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	22
3.1 Začetki e-naročanja v Sloveniji	23
3.1.1 Portal Tenders Electronic Daily.....	25
3.1.2 Portal E-naročanje.....	27
3.2 Operacija e-Javna naročila.....	29
3.3 Portal elektronsko javno naročanje Republike Slovenije (e-JN).....	34
3.3.1 E-Nabave	35
3.3.2 E-Katalog	36
3.3.3 E-Oddaja	36
3.3.4 E-Dosje	37
3.3.5 E-Dražba	38
3.3.6 Stroški in prihranki povezani z uvedbo informacijske rešitve e-JN	41
3.4 E-javna naročila v letih 2012 in 2013.....	43
3.5 Prihodnost slovenskega javnega e-naročanja	45
4 KRITIČNA ANALIZA SLOVENSKEGA JAVNEGA E-NAROČANJA	45
4.1 Razlogi za (ne)uspeh	45
4.2 Priporočila za prihodnost.....	51
SKLEP	53
LITERATURA IN VIRI	55

KAZALO SLIK

Slika 1: Sistematični prikaz modela e-uprave	4
Slika 2: Osnovni koraki v procesu e-odpiranja ponudb in e-nakupa	9
Slika 3: Ocena vrednosti e-naročil v javnem sektorju EU v letih 2010–2011	13
Slika 4: Portal E-naročanje.....	28
Slika 5: Povezava med moduloma e-Nabave in SPIS	33
Slika 6: Portal elektronsko javno naročanje (e-JN).....	35
Slika 7: Vpetost e-Dosjeja.....	37
Slika 8: Prikaz principa delovanja e-obratne dražbe	40

KAZALO TABEL

Tabela 1: Stopnje razvitosti e-uprave po petih modelih.....	4
Tabela 2: Razvojni modeli e-naročanja držav EU-27 z deležem	16
Tabela 3: Javna naročila v Litvi (v milijonih EUR).....	19
Tabela 4: Kronološki pregled razvoja e-naročanja na Portugalskem.....	21
Tabela 5: Vrsta in pragovi javnih naročil nad katerimi je treba v Uradni list EU obvezno objaviti obvestilo o javnem naročilu	27
Tabela 6: Pragovi vrednosti naročil nad katerimi je treba na portal E-naročanje objaviti obvestilo o javnem naročilu	28
Tabela 7: Ocena sredstev za uvedbo e-naročil za obdobje 2010–2015.....	31
Tabela 8: Stroški vzpostavitve portala e-JN.....	41
Tabela 9: Skupni ocenjeni stroški in prihranki modulov e-JN na letni ravni.....	42

UVOD

Po vsej Evropi si vlade, podjetja in druge organizacije prizadevajo za optimizacijo virov, prenovno procesov ter razvoj inovativnih instrumentov, ki bi jim omogočili izboljšanje produktivnosti in sprejemanje boljših odločitev. To je moč doseči z uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij (v nadaljevanju IKT), saj te izboljšajo komunikacijo, sodelovanje in učinkovitost procesov (European Commission, 2010a, str. 11; Groznik, Kovačič & Trkman, 2008). Večina vlad, tako držav v razvoju kot razvitih držav, si prizadeva v svoje sisteme vpeljati tehnološke rešitve za uvedbo elektronskega naročanja (v nadaljevanju e-naročanje), saj te v postopkih javnih naročil povečujejo preglednost in odgovornost, hkrati pa zmanjšajo korupcijo (Neupane, Soar, Vaidya, & Yong, 2012, str. 305). Na voljo je široka paleta rešitev, kar državnim organom predstavlja precejšnji izziv in hkrati težave pri izbiri (de Boer, Harink & Heijboer, 2001, str. 119). Prehod s klasičnega na e-naročanje ni tako preprost, kar potrjujejo tudi številne raziskave, ki so se ukvarjale s proučevanjem težav, povezanih z uvedbo sistemov e-naročanja (Shalle, Guyo & Amuhaya, 2013, str. 307).

Predmet mojega magistrskega dela je celostna predstavitev sistema javnega e-naročanja v Sloveniji. Analiziram, kdaj in kako se je začelo e-naročanje pri nas, kakšno je stanje na tem področju danes in kakšni so načrti za prihodnost.

Namen magistrskega dela je razširiti in sistematično povezati znanje o elektronskem poslovanju (v nadaljevanju e-poslovanje) in delovanju javne uprave ter s tem podrobneje proučiti sistem javnega e-naročanja v Sloveniji. Glede na to, da je Slovenija na lestvicah, ki merijo učinkovitost sistema javnega naročanja, nizko, to področje ponuja precej možnosti za izboljšave.

Cilj magistrskega dela je analizirati, zakaj slovenski sistem javnega e-naročanje ne deluje tako, kot bi moral. Ugotoviti želim, kje se skrivajo glavni razlogi za neučinkovitost, in pokazati priporočene ukrepe, ki bi jih bilo smotno uporabiti za doseg učinkovitejšega sistema javnega e-naročanja.

Pri pisanju magistrskega dela uporabim več različnih metodoloških pristopov. S pregledom že obstoječe literature in raziskav pridobim informacije, ki pomagajo razumeti vse dejavnike, potrebne za učinkovito delovanje e-naročanja v javni upravi. To znanje nato s pomočjo informacij, pridobljenih med intervjuji s tistimi, ki so v Sloveniji zadržani za omenjeno področje, še nadgradim in izdelam analizo slovenskega sistema javnega e-naročanja.

Magistrsko delo je razdeljeno na tri vsebinske sklope. V prvem sklopu, ki obsega prvo in drugo poglavje, obravnavam teoretični vidik omenjenega področja. Najprej predstavim elektronsko upravo (v nadaljevanju e-uprava), saj ta predstavlja osnovo za e-naročanje. Predstavim tudi, kako poteka e-naročanje v javnem sektorju, v kakšnih oblikah se uporablja in kaj vse doprinese. Za zaključek omenjenega skopa izpostavim še nekaj primerov uspešne uporabe sistema e-naročanja v praksi.

Drugi vsebinski sklop, ki obsega tretje poglavje, je že bolj praktično obarvan. V njem so predstavljeni začetki javnega e-naročanja v Sloveniji, stanje na tem področju danes in načrti povezani s prihodnjim razvojem področja.

V tretjem vsebinskem sklopu (četrto poglavje) je predstavljena kritična analiza slovenskega sistema javnega e-naročanja, hkrati pa so podana tudi priporočila, ki bi jih bilo smiselno upoštevati v prihodnosti.

1 E-UPRAVA

Pojem e-uprava (angl. *e-Government*) ima veliko različnih interpretacij, saj ga vsak avtor oziroma organizacija opredeli malce drugače. Vsem opredelitvam pa je skupno to, da e-uprava z uporabo sodobnih IKT podpira izvajanje upravnih poslovnih procesov in storitev.

Najpreprostejša definicija e-uprave pravi, da je to uporaba tehnologije, zlasti interneta, kot sredstva za zagotavljanje storitev državljanom, podjetjem in drugim subjektom (Golden, Hughes & Scott, 2003, str. 18).

Sharma in Gupta (2003, str. 34) pravita, da je e-uprava generični izraz za spletne storitve različnih vladnih agencij. E-uprava uporablja informacijsko tehnologijo (v nadaljevanju IT) oziroma internet za podporo poslovanju oblasti, spodbujanje državljanov in zagotavljanje upravnih storitev. V interakciji, ki poteka prek interneta, se lahko pridobijo informacije in uradni dokumenti ali izvedejo plačila.

Vintar (2004, str. 5) vidi e-upravo v smislu brezpapirnega poslovanja, kjer veliko vlogo odigrata internet in e-poslovanje. Izpostavi tako pomembnost uvedbe novih sistemskih in organizacijskih rešitev kot tudi novih modelov upravljanja, za kar pa je treba predhodno temeljito prenoviti poslovne procese.

Za razliko od ostalih avtorjev, ki v glavnem vidijo e-upravo zgolj kot komunikacijo med upravo in državljani, pa Means in Schneider (2000, str. 121) v svoji opredelitvi e-uprave izpostavita tudi pomembnost dobaviteljev, ki so lahko bodisi podjetja, tuje vlade ali državljani.

Najbolj zaokroženo in dovolj široko opredelitev e-uprave je podala Svetovna banka. Ta na svoji spletni strani navaja, da imajo vladne agencije z uporabo IT (kot so npr. prostorno omrežje, internet in mobilno računalništvo) možnost preoblikovanja odnosov z državljani, podjetji in drugimi vejami oblasti, saj IT omogoča boljše zagotavljanje storitev javne uprave državljanom, izboljša interakcijo z gospodarstvom ter opolnomoči državljane z dostopom do informacij. Dosežene koristi se na drugi strani kažejo v nižji stopnji korupcije, večji preglednosti, večjem udobju, rasti prihodkov in znižanju stroškov (Definition of E-Government, 2014). To definicijo uporabljam tudi za potrebe tega magistrskega dela.

1.1 Razvoj e-uprave

Na začetek razvoja e-uprave je vplivalo več različnih dejavnikov. Razvoj e-uprave lahko v grobem razdelimo na tri obdobja. Zаметki razvoja e-uprave segajo že v osemdeseta leta prejšnjega stoletja, ko se je začelo prvo obdobje razvoja e-uprave, za katerega sta bila značilna predvsem administrativna reforma in razvoj modela celovitega zagotavljanja kakovosti (angl. *Total quality management*). Drugo razvojno obdobje predstavljajo devetdeseta, ko so se ukvarjali predvsem s prenavljanjem in ponovnim odkritjem uprave. Razvoj e-uprave v takšni obliki, kot jo poznamo danes, pa se je začel s prelomom stoletja (Fang, 2002, str. 2).

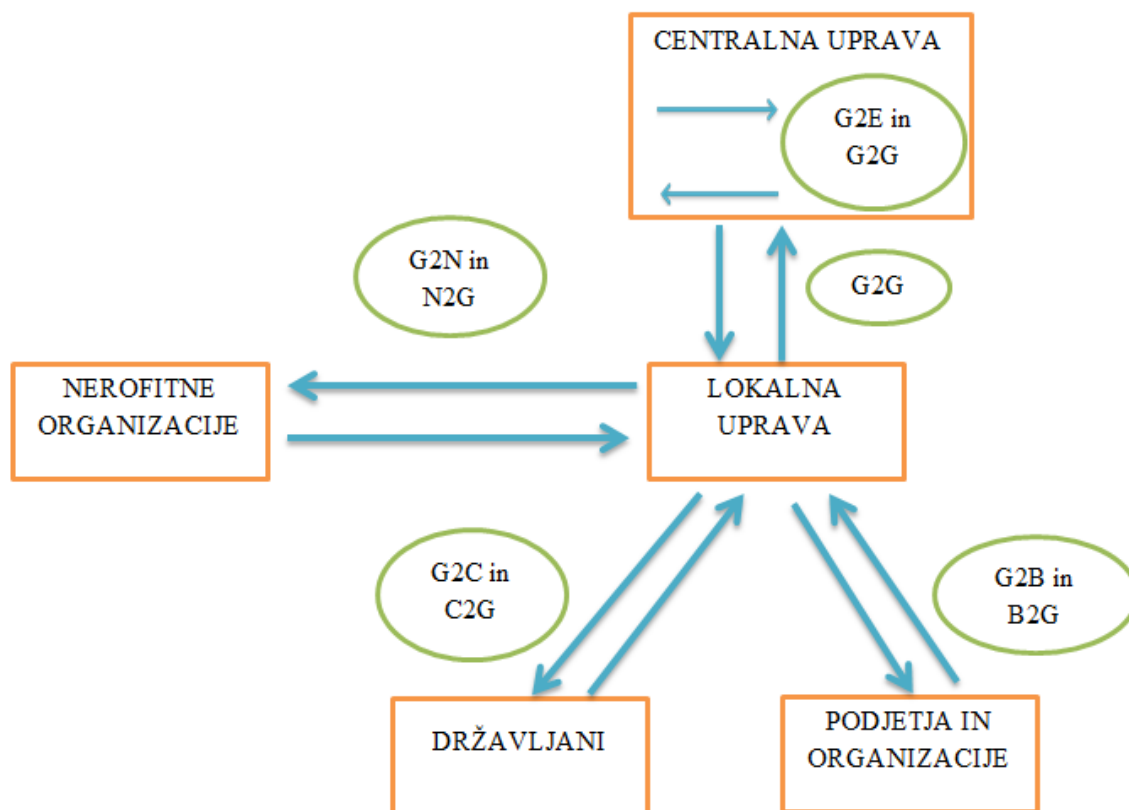
Skozi razvoj so se oblikovali različni tipi e-uprave, ki pa jih različni avtorji opredelijo drugače. Vsem avtorjem je skupno, da e-upravo razvrstijo na tri osnovne tipe, in sicer na e-upravo, usmerjeno k občanom (angl. *Government to Citizen*), e-upravo, usmerjeno k podjetjem (angl. *Government to Business*), in e-upravo, usmerjeno k upravi (Angl. *Government to Government*). Nekateri avtorji dodajo tem osnovnim trem tipom še dva dodatna, in sicer e-upravo za zaposlene (angl. *Government to Employees*) in e-upravo za neprofitne organizacije (angl. *Government to Nonprofit*).

Fang (2002, str. 8) opredeli interakcijo med upravo in državljani, podjetji ter ostalimi organizacijami tako:

- **G2C (elektronska uprava za občane) ali C2G (občani z elektronsko upravo):** uprava ponudi čim več svojih storitev in informacij na internet, in sicer z namenom omogočiti ter izboljšati medsebojno sodelovanje. Gre predvsem za informacije, povezane z najrazličnejšimi zakoni, registri, davki itd.
- **G2B (elektronska uprava za podjetja) ali B2G (elektronsko poslovanje podjetij z upravo):** predstavlja interakcijo med upravo in podjetji. Gre predvsem za e-naročanje, elektronsko revizijo, elektronska plačila itd.
- **G2G (elektronska uprava za upravo):** pomembna je predvsem izmenjava informacij med različnimi vladnimi agencijami.
- **G2E (elektronska uprava za zaposlene) ali E2G (zaposleni z elektronsko upravo):** gre predvsem za komunikacijo med zaposlenim in upravo, za delitev informacij med različnimi oddelki ter težnjo po brezpapirnem poslovanju.
- **G2N (elektronska uprava za neprofitne organizacije) ali N2G (neprofitne organizacije z elektronsko upravo):** gre za izmenjavo informacij, povezanih z zakoni, političnimi programi, podatkovnimi registri itd.

Relacije med upravo in njenimi deležniki so prikazane na sliki 1. Kot je razvidno s slike, obstajata dve vrsti interakcije. Prvo predstavlja interakcija med upravo in ostalimi deležniki (državljani, podjetji ter neprofitnimi organizacijami), drugo pa interakcija znotraj uprave.

Slika 1: Sistematični prikaz modela e-uprave



Vir: Z. Fang, *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*, 2002, str. 10.

E-uprava se je zaradi neprestanega tehnološkega razvoja postopoma razvijala in uporabnikom omogočala vedno nove možnosti, zato so se oblikovali različni modeli, ki omogočajo spremljanje stopnje razvitosti posamezne e-uprave.

Tabela 1: Stopnje razvitosti e-uprave po petih modelih

NIVO	GARTNER	UN/ASPA	LAYNE & LEE	SVETOVNA BANKA	IBM
DOSTOP	prisotnost	- nastajajoč - okrepljen	katalogizacija	razglašati	- avtomatizirati - krepiti
KOMUNIKACIJA	komuniciranje	komunikacijski		komunikacija	integrirati
TRANSAKCIJA	transakcija	transakcijski	transakcija	izvesti	na povpraševanje
INTEGRACIJA	transformacija	neopazna	- vertikalna integracija - horizontalna integracija		

Vir: A. Al-Hashmi & A. B. Darem, *Understanding Phases of E-government Project*, 2008, str. 157.

Al-Hashmi in Darem (2008, str. 152–156) sta primerjala pet najpogosteje uporabljenih modelov (tabela 1), ki se uporabljajo za merjenje razvitosti e-uprave. Avtorja sta modele razvrstila glede na njihove lastnosti v štiri nivoje, in sicer glede na dostop, komunikacijo, transakcijo ter integracijo. Pri dostopu gre za to, ali so upravne informacije na voljo na

statični način, pri komunikaciji gre za možnost komuniciranja med e-upravo in njihovimi uporabniki prek elektronske pošte ali prek naloženih obrazcev, transakcija omogoča izvedbo poslov prek spleta, medtem ko integracija predstavlja najvišji nivo, ki povezuje vse storitve različnih vladnih organizacij. Kot je razvidno iz tabele, imajo posamezni modeli različno število stopenj (npr. model UN/ASPA ima pet stopenj, medtem ko ima model Svetovne banke samo tri stopnje). Iz tabele je moč razbrati, da modela Svetovne banke in IBM pri svojem ocenjevanju razvitosti e-uprav ne omenjata integracije, medtem ko jo ostali trije modeli omenjajo.

Del razlogov za intenziven razvoj e-uprave je mogoče pripisati številnim prednostim, ki jih ponuja. Alshehri in Drew (2010, str. 81–82) trdita, da so prednosti e-uprave naslednje:

- informacije so na voljo 24 ur na dan, 7 dni v tednu, kar se odraža v večjem zadovoljstvu uporabnikov,
- znižanje stroškov in ravni v organizacijskih procesih, tako da se izboljšajo in reorganizirajo postopki izvajanja, kar zmanjša tudi trud in čas tako na strani uporabnika kot vladnih agencij,
- izboljšanje sposobnosti uporabnikov IKT (ljudje so vešči uporabe računalnika in interneta),
- ustvarjanje novih poslovnih priložnosti,
- izboljšanje učinkovitosti vladnih agencij pri procesiranju podatkov,
- izboljšanje ravni storitve,
- delitev informacij in idej med vsemi vladnimi agencijami ter oddelki,
- pomaga vladi pri doseganju ciljev, povezanih z ekonomsko politiko, tako da spodbuja povečevanje produktivnosti,
- izboljša preglednost, natančnost in olajša transformacijo informacij med upravo ter uporabniki,
- lahko pomaga zgraditi zaupanje med upravo in državljani.

Kljub vsem prednostim, ki jih e-uprava ponuja, še ni polno zaživela. Groznik in Trkman (2009, str. 459) vidita glavni problem v tem, da se pred uvedbo rešitev ne izvedeta prenova poslovnih procesov in reorganizacija poslovanja, zaradi česar cilji in odgovornosti niso jasno opredeljeni. To se odraža v oteženi koordinaciji med različnimi državnimi institucijami, kar posredno vpliva tudi na uporabnike.

Uporabniki storitev e-uprave ne uporabljajo v večjem obsegu, saj ne zaupajo v varnost podatkov in transakcij, poleg tega imajo rajši bolj osebni pristop, ki so ga deležni v javnih uradih. Na spletni strani e-uprave so številni obrazci. Osebe, ki imajo digitalno potrdilo, lahko te izpolnijo in oddajo elektronsko, medtem ko morajo tisti, ki digitalnega potrdila nimajo, obrazce natisniti in izpolnjene osebno prinesiti na ustrezen urad oziroma, če je to mogoče, obrazce poslati po pošti (npr. potrdilo o nekaznovanosti). Dogaja se, da so na portalu e-uprava objavljeni zastareli obrazci, kar uporabnikom podvoji delo, namesto da bi jim ga olajšalo, saj so prisiljeni v ponovno izpolnjevanje obrazcev in čakanje v vrsti.

Pri e-upravi je treba izpostaviti še en pomemben problem – »urejanje izložb« (angl. *shopping window*). Gre za to, da javne uprave informatizirajo predvsem tisto, kar je vidno na navzven, medtem ko zaledne procese zanemarijo. Del razlogov za nastanek omenjenega problema je mogoče pripisati rangirnim lestvicam, saj uprave uredijo le tista področja, ki so merljiva v raziskavah (Khosrow-Pour, 2005, str. 180).

1.2 Akcijski načrt

V Evropski uniji (v nadaljevanju EU) Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) aktivno podpira e-upravo tako na nacionalni kot tudi na nadnacionalni ravni – ravni EU. Na vsakih pet let se oblikuje nov akcijski načrt za razvoj e-uprave v določenem obdobju.

Nov načrt, ki naj bi veljal za obdobje 2011–2015, vključuje tudi posebne cilje, ki so povezani s povečanjem uporabe storitev e-uprave na strani državljanov EU za 50 % in pri podjetjih za 80 %. Posebni cilji bodo omogočili tudi internetni dostop do celega spektra zelo pomembnih javnih storitev, ki bodo podjetnikom omogočale ustanovitev in upravljanje svojega podjetja od koder koli znotraj EU, neodvisno od prvotne lokacije, državljani pa bodo lahko lažje živeli, študirali, delali ter se upokojevali kjer koli v EU (Press releases database, 2010b).

Komisija je ukrepe akcijskega načrta razdelila na štiri sklope (Press releases database, 2010b):

- **Krepitev položaja uporabnikov:** storitve bodo usmerjene v potrebe uporabnikov, ustvarjale se bodo s sodelovanjem, izboljšala se bo preglednost, državljani in podjetja bodo vključeni v postopek oblikovanja politik, informacije javnega sektorja se bodo ponovno uporabile (javni sektor ima na voljo veliko informacij, ki se lahko ponovno uporabijo pri razvoju novih, inovativnih produktov – npr. zbrane informacije o prometu se lahko ponovno uporabijo pri razvoju potovalne informacijske aplikacije, ki se prenese na pametne telefone in tablice) (Press releases database, 2010a).
- **Notranji trg:** storitve bodo za podjetja delovale tekoče, osebna mobilnost, izvajale se bodo čezmejnne storitve po vsej EU.
- **Učinkovitost in uspešnost javne uprave:** izboljšali se bodo organizacijski postopki (npr. e-javna naročila), upravna bremena se bodo zmanjšala.
- **Ustvarjanje predpogojev za razvoj e-uprave:** odprte specifikacije in interoperabilnost, zagotovile se bodo bistvene prvine (npr. pregled direktive o e-podpisih, predlog za vseevropsko medsebojno priznavanje e-identifikacije in e-avtentikacije).

Kot običajno bodo imele pri sami izvedbi akcijskega načrta glavno besedo nacionalne vlade, medtem ko bo Komisija odgovorna predvsem za izboljšanje možnosti, ki omogočajo razvoj čezmejnih storitev e-uprave.

Če pogledamo v slovenski akcijski načrt za obdobje od leta 2010 do leta 2015, ugotovimo, da so cilji precej podobni tem na evropski ravni. Slovenski cilji so začrtani na osnovi

nacionalnih in mednarodnih pravnih okvirjev, in sicer Strategije razvoja elektronskega poslovanja ter izmenjave podatkov iz uradnih evidenc, Slovenske izhodne strategije 2010–2013, Ministrske deklaracije EU za razvoj e-uprave do leta 2015, Strategije razvoja informacijske družbe Si2010, priporočil OECD, načrta informatizacije ter Programa Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 (Vlada Republike Slovenije, 2010a, str. 40).

Vlada Republike Slovenije (2010a, str. 7, v nadaljevanju Vlada) si je za cilj postavila doseganje treh ključnih ciljev:

- V sektorskih projektih se bo uporabilo najmanj 25 % centralnih/horizontalnih storitev in funkcij, saj te omogočajo doseganje večje uspešnosti ter učinkovitosti delovanja celotne javne uprave. Uspešnost in učinkovitost se zagotovita skozi razvoj skupnih ter integriranih storitev med vsebinskimi področji in med ravnmi uprave (npr. Ministrstvo za finance (v nadaljevanju MF) in Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju MJU) sta z integracijo aplikacij MFERAC in SPIS zgradila informacijski sistem (v nadaljevanju IS), ki omogoča celovito pokrivanje poslovnih procesov posameznega državnega organa) (Muljavec Kahne, 2014).
- Povečanje uporabe storitev e-uprave s strani državljanov za 20 %, s strani poslovnih subjektov pa za 10 %.
- Izpolnitev vseh zahtev pravnega reda EU in smernic za nemoteno delovanje notranjega trga tudi pri elektronskih storitvah javne uprave, kar bi prispevalo k prostemu prehodu storitev.

E-uprava se bo razvijala še naprej. Eden izmed glavnih ciljev, povezan s prihodnjim razvojem, se še vedno navezuje na ponujanje visoko kakovostnih storitev uporabnikom, kar pa se lahko doseže le z izboljšanjem vladnega razumevanja uporabnikov in njihovih potreb (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008, str. 8, 12).

2 E-NAROČANJE

Preden začnem z opredelitvami, je treba razrešiti zmedo, povezano z besediščem. V angleščini se za omenjeno področje uporabljata predvsem dva termina, in sicer *e-Procurement* in *e-Purchasing*. Prvi predstavlja širši pojem, saj poleg naročanja vključuje tudi druge aktivnosti, kot so vrednotenje dobaviteljev, pogajanja in sklepanje pogodb. Drugi pa je ožji in se nanaša zgolj na naročilo ter sprejem blaga in storitev. Težava nastopi, ko pride do prevoda omenjenih besed v slovenščino, saj nimata enotnega prevoda. Za prvi pojem se pri nas uporabljajo vsaj trije izrazi, in sicer elektronsko oskrbovanje (Podlogar, b. l.), avtomatizacija procesov javnih naročil (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 10) in elektronsko javno naročanje (e-JN, 2014). Za prevod drugega pojma se uporabljajo izrazi, kot so e-naročanje, e-nakup, e-nabava in e-naročilo. Zaradi raznolikosti poimenovanja sem se odločila, da natančno pregledam strokovno literaturo (denimo Shalle et al., 2013, str. 307) in ugotovim, kdaj je najbolj primerno uporabiti kateri izraz. Ugotovila sem, da večina ljudi, med drugim tudi Vlada, pri prevodu prvega, širšega pojma uporablja

termin e-naročanje, za ožji pojem pa se uporablja izraz e-nakup. Omenjene terminologije se bom zato držala tudi sama.

Tako kot pri opredelitvi e-uprave prihaja tudi pri e-naročanju do različnih interpretacij termina. Nekateri ga opredelijo širše, spet drugi ožje. Določene opredelitve so precej posplošene in zaradi tega enaka opredelitev velja tako za javni kot zasebni sektor. Na drugi strani pa obstajajo avtorji, ki trdijo, da so razlike med cilji in načini delovanja javnega ter zasebnega sektorja prevelike in ju zaradi tega ne moremo enačiti.

De Boer, Harink in Heijboer (2001, str. 120) opredelijo, da je e-naročanje uporaba internetnih tehnologij v nabavnem procesu, pri čemer poudarijo, da je ta opredelitev na eni strani zelo ozka, na drugi pa relativno široka. Ozka je, ker izključuje uporabo zastarelih tehnik naročanja, kot je naročanje prek telefona, elektronske pošte ali faksa, široka pa, ker ne vključuje samo uporabe internetnih tehnologij, temveč tudi uporabo aplikacij intraneta in ektraneta.

Opredelitev Crooma in Brandon-Jonesa (2005, str. 369) je predhodni v svoji osnovi podobna, a s to razliko, da so v tej izpostavljeni faze nakupnega procesa. Gre torej za uporabo IKT pri izvedbi nakupa bodisi v eni sami bodisi v vseh fazah nakupnega procesa, ki vključuje iskanje, pridobivanje, pogajanje, naročilo, prejem blaga ter poprodajne storitve.

MF na svoji spletni strani opredeli javno e-naročanje kot orodje, ki omogoči zagotavljanje večje učinkovitosti v postopkih javnih naročil ter tako izboljša poslovanja uprave. Hkrati zagotovi tudi prost pretok blaga in storitev ter pripomore k boljšemu delovanju notranjega trga EU (e-JN, 2014).

Neupane et al. (2012, str. 306) opredelijo javno e-naročanje kot sistem, katerega uporaba temelji na IKT (npr. s strani uprave razviti posebni spletni sistemi, internet). Uporablja se z namenom vodenja nabavnih odnosov s ponudniki dobrin, dela, storitev in ostalih storitev, povezanih s svetovanjem, ki jih zahteva javni sektor.

V dokumentih Komisije zasledimo, da je javno e-naročanje prav tako opredeljeno z uporabo tehnologij, ki omogočajo elektronsko komunikacijo in obdelavo transakcij pri nabavi blaga ter storitev in javnih naročil gradenj. Ta opredelitev se od predhodnih dveh, ki se prav tako nanašata na javni sektor, razlikuje v tem, da ta že v opredelitvi jasno pove, da se bodo skozi celotno nabavno verigo klasični postopki naročanja, ki se izvajajo v papirni obliki, nadomestili z e-naročanjem (Cattaneo, Lifonti, Aguzzi, Bardellini & Sadee, 2013, str. 76).

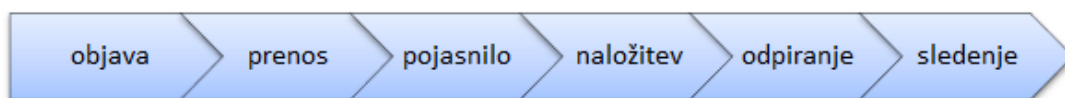
Zelo široka je definicija e-naročanja, podana s strani Svetovne banke, saj je sestavljena iz treh nivojev (The World Bank, 2003, str. 5–6):

- V prvem nivoju je njena opredelitev najožja, saj e-naročanje opredeli z uporabo IKT (še posebej interneta), ki jo uprava uporablja pri vodenju svojih nabavnih odnosov z dobavitelji za nakup blaga, dela ter svetovalnih storitev, ki jih potrebuje javni sektor.

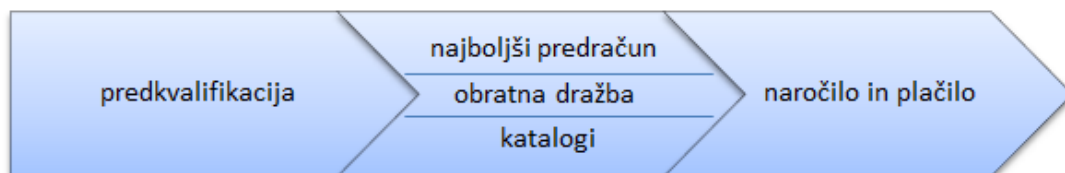
- V drugem nivoju definicija razlikuje med e-ocenjevanjem ponudbe (angl. *e-Tendering*) in e-nakupom (angl. *e-Purchasing*). **E-ocenjevanje ponudb** je opredeljeno kot rešitev za elektronsko rokovanje s procesi ocenjevanja javnih ponudb pri nakupih blaga, dela in svetovalnih storitev, ki so velike vrednosti ter majhnega obsega. **E-nakup** je rešitev, namenjena nakupom dobrin in storitev manjše vrednosti, ki pa so po svojem obsegu velike.
- Tretji nivo definicije o e-naročanju pokriva osnovne korake procesov e-ocenjevanja ponudb in e-nakupov. E-ocenjevanje ponudb je sestavljeno iz večstopenjskih izvrševalnih pristopov (npr. objava obvestil o javnem naročilu, prenos razpisne dokumentacije, naložitev ponudb, elektronske predoddajne konference, elektronsko odpiranje ponudb), medtem ko e-nakup temelji na uporabi transakcijskih modulov.

Slika 2: Osnovni koraki v procesu e-odpiranja ponudb in e-nakupa

E-ODPIRANJE PONUDB



E-NAKUP



Vir: The World Bank, *Electronic government procurement (e-GP)*, 2003, str. 6.

S slike 2 je razvidno, da je e-odpiranje ponudb sestavljeno iz šestih korakov. Proces se začne z objavo obvestila o javnem naročilu. V njem mora naročnik objaviti vso potrebno razpisno dokumentacijo, ki si jo lahko nato ponudnik prenese na svoj računalnik. V preneseni dokumentaciji so vsa pojasnila v povezavi z nakupom. V naslednjem koraku nato ponudnik svojo ponudbo odda oziroma naloži na način, ki je bil določen v dokumentaciji. Ko so vse ponudbe zbrane, jih naročnik odpre in izmed njih izbere najustreznejšo. Izbrani ponudbi se nato sledi vse do izpolnitve naročila. Koraki pri e-nakup su nekoliko drugačni. Proces se začne z opredelitvijo tega, kar potrebujemo. Želena blaga ali storitev lahko pridobimo na različne načine. Lahko se odločimo, da bomo želeno kupili pri tistem ponudniku, katerega predračun bo najnižji, lahko organiziramo obratno dražbo ali pa želeno izberemo iz kataloga. Ko se odločimo za ponudnika, želeno naročimo in plačamo ter tako zaključimo nabavni proces.

Opredeliti je treba tudi proces e-naročanja. Proces je sestavljen iz dveh faz – faze pred oddajo naročila in faze po oddaji naročila. Faza pred oddajo naročila vsebuje štiri korake, medtem ko je faza po oddaji sestavljena iz treh korakov (Golden Book of e-Procurement Good Practice, 2014; Cattaneo et al., 2013, str. 76–77):

- **Predoddajna faza (angl. *Pre-award*):** je faza procesa e-naročanja, ki se zgodi pred podelitvijo javnega naročila ponudniku. Obsega štiri korake: e-obveščanje, e-dostop, e-oddajo ponudb, e-ocenjevanje in e-oddajo javnega naročila izbranemu ponudniku.
- **E-obveščanje (angl. *e-Notification*):** elektronska objava predhodnih informativnih obvestil, obvestil o javnih naročilih in vse potrebne dokumentacije ponudnikom omogoča, da se prijavijo na razpise za javna naročila. Na spletni strani po zaključku postopka ni nujno treba objaviti imena tistega, ki je razpis dobil.
- **E-dostop (angl. *e-Access*):** na internetu so objavljeni vsi splošni dokumenti, povezani z določenim javnim naročilom.
- **E-oddaja ponudb (angl. *e-Submission*):** dobavitelji svoje ponudbe oddajo s pomočjo elektronskih sredstev. Oddaja se lahko izvede na različne načine, ki se med seboj razlikujejo glede na stopnjo sofisticiranosti sistemov. Ponudbe se lahko tako oddajo bodisi prek elektronske pošte, prek prenosljivih ali na spletu dosegljivih standardiziranih obrazcev ali prek popolne interakcije s platformo e-naročanja.
- **E-ocenjevanje (angl. *e-Evaluation*) in e-oddajanje (angl. *e-Awarding*):** gre za delno ali v celoti avtomatizirano ocenjevanje ponudb, ki mu sledi postopek formalizacije in komunikacije s ponudniki o izidu postopka izbiranja. Popolnoma avtomatizirano ocenjevanje ponudnikov je mogoče le v primeru, ko so merila ocenjevanja v celoti kvantitativna in jasno opredeljena.
- **Pooddajna faza (angl. *Post-award*):** sestavljena je iz treh korakov, ki se izvedejo po oddaji javnega naročila izbranemu ponudniku, to so: e-naročilo, e-račun, e-plačilo.
- **E-naročilo (angl. *e-Ordering*):** gre za avtomatično oddajanje naročil na spletu. Naročila se običajno izvedejo prek uporabe e-katalogov. E-naročila se lahko izvedejo le v primeru, ko je nabavna pogodba sklenjena in je vzpostavljen okvir, znotraj katerega se lahko naročajo blago in storitve.
- **E-račun (angl. *e-Invoicing*):** avtomatiziran postopek izdajanja, pošiljanja, prejemanja in obdelave podatkov na računu. Postopek se izvede z uporabo elektronskih sredstev.
- **E-plačilo (angl. *e-Payment*):** je vsako plačilo za javne nakupe, ki se opravi elektronsko (nakazila prek spletnega bančništva).

2.1 E-naročanje v javnem sektorju

Preden začnem s podrobnejšim opisovanjem e-naročanja v javnem sektorju, bom razložila termine s področja uprave, ki jih uporabljam skozi celotno magistrsko delo (Korade Purk, 2014, str. 3):

- **Državna uprava:** sestavljajo jo ministrstva, organi v sestavi, vladne službe in upravne enote.

- **Javna uprava:** ima ožji in širši pomen. Ožji pomen vključuje državno upravo, uprave lokalnih skupnosti in nosilce javnih pooblastil. Širši pomen pa poleg javne uprave v ožjem pomenu vključuje še organe zakonodajne in sodne veje oblasti ter pravne osebe javnega prava.
- **Javni sektor:** je javna uprava v širšem pomenu.

V osnovi lahko rečemo, da imata nakupovanje v javnem in zasebnem sektorju podobne značilnosti, saj imata oba enak osnovni cilj – najti vire nabave, ko je to potrebno, z najnižjo ceno in še sprejemljivo kakovostjo (Panayiotou, Gayialis & Tatsiopoulou, 2004, str. 82). Če pa pogledamo k stvari z drugega zornega kota, ugotovimo, da nabavnega procesa med javnim in zasebnim sektorjem ne moremo kar tako enačiti, saj se med njima pojavijo občutnejše razlike. Ena izmed večjih razlik med njima je ta, da zasebni sektor sledi nabavni politiki, ki jo vodijo njegovi lastniki, medtem ko mora javni sektor pri svojih nakupnih odločitvah striktno slediti predpisanim zakonom in zadostiti družbenim ter političnim ciljem (Shalle et al., 2013, str. 307).

Panayiotou et al. (2004, str. 82) so med nakupovanjem v javnem in zasebnim sektorjem zaznali tudi razlike tudi v naslednjih aspektih:

- Vladni nakupovalni sistem upravlja denar, ki pripada »vsem«, pridobljene dobrine pa morajo prispevati k javnemu dobremu.
- Obstajajo predpisani postopki, ki izhajajo iz številnih zakonov, direktiv, smernic, sodb in upravnih ali političnih odločitev.
- Raznolikost in število kupljenih izdelkov sta v javnem sektorju večja kot v zasebnem. Prav tako je precej večje število kupcev (vladne agencije) in dobaviteljev vladnega nabavnega sistema.
- Preglednost je osnovna zahteva nabavnih postopkov javnega sektorja. Pritožbe dobaviteljev so običajna praksa.

V zasebnem sektorju je bilo opravljenih veliko raziskav na temo zelenega managementa oskrbne verige in okolju prijaznega ter družbeno odgovornega upravljanja nabave. Ta vidik ne sme biti zanemarljiv niti znotraj javnega sektorja, saj lahko ta zaradi svojega velikega povpraševanja potencialno vpliva na proizvodnjo in potrošnjo okolju prijaznih, družbeno odgovornih ter inovativnih proizvodov in storitev. Pomena varovanja okolja in družbene odgovornosti se zavedajo tudi članice EU, ki zaradi tega spreminjajo svojo politiko ter si prizadevajo za doseg trajnostnih sprememb. V ta namen so Amann, Roehrich, Eßig in Harland (2014) opravili raziskavo, ki konceptualno ter empirično obravnava okoljska in družbeno odgovorna vprašanja, ki so bistvenega pomena za zagotavljanje trajnostnega managementa oskrbe verige, tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Njihova raziskava je pokazala, da mnogi dobavitelji pri svojem poslovanju že uporabljajo pristope, ki pripomorejo k varovanju okolja (npr. zeleni management oskrbne verige), a so na drugi strani manj seznanjeni o družbeno odgovornih praksah javnega naročanja. Primerjava uporabe znanja o zelenem in trajnostnem managementu oskrbne verige pokaže, da še vedno obstaja velika vrzel v znanju. Podjetja še niso v celoti prevzela družbenega kriterija,

v smislu trajnostnega razvoja javnih naročil, in ga vključila v svoje poslovanje ter strategijo. Avtorji so ugotovili, da so s tem, ko se v razpis o javnih naročilih vključi več indikatorjev zelenih in trajnostno odgovornih javnih naročil, dosežene bolj trajnostne pogodbe o javnih naročilih. To pomeni, da lahko oblasti s tem, ko morajo dobavitelji pri razpisih o javnih naročilih upoštevati celo paleto ciljev okoljske in družbene politike, povečajo učinkovitost spodbud za doseg uporabe okolju prijaznejše ter družbeno odgovornejše nabave.

E-naročanje v javnem sektorju je zelo močno zakonsko regulirano. Trenutno javno naročanje v EU temelji na dveh direktivah iz leta 2004 (2004/18/ES in 2004/17/ES), ki so jih morale vse države članice prenesti v svoj pravni red do konca januarja 2006. Direktiva 2004/18/ES govori o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, medtem ko direktiva 2004/17/ES govori o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. Julija 2009 sta omenjeni direktivi doživeli manjše popravke, saj je bila sprejeta dodatna direktiva (2009/81/ES) za urejanje področja javnih naročil. Direktiva 2009/81/ES govori o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe ter varnosti. Evropski parlament in Svet EU sta februarja 2014 sprejela novi direktivi na področju javnega naročanja, ki jih morajo države članice v svoje pravne rede prenesti do sredine aprila 2016. Novi direktivi (2014/24/EU in 2014/25/EU) bosta nadomestili obstoječe in tako pripomogli k doseg ciljev strategije Evropa 2020 (Evropska zakonodaja, 2014).

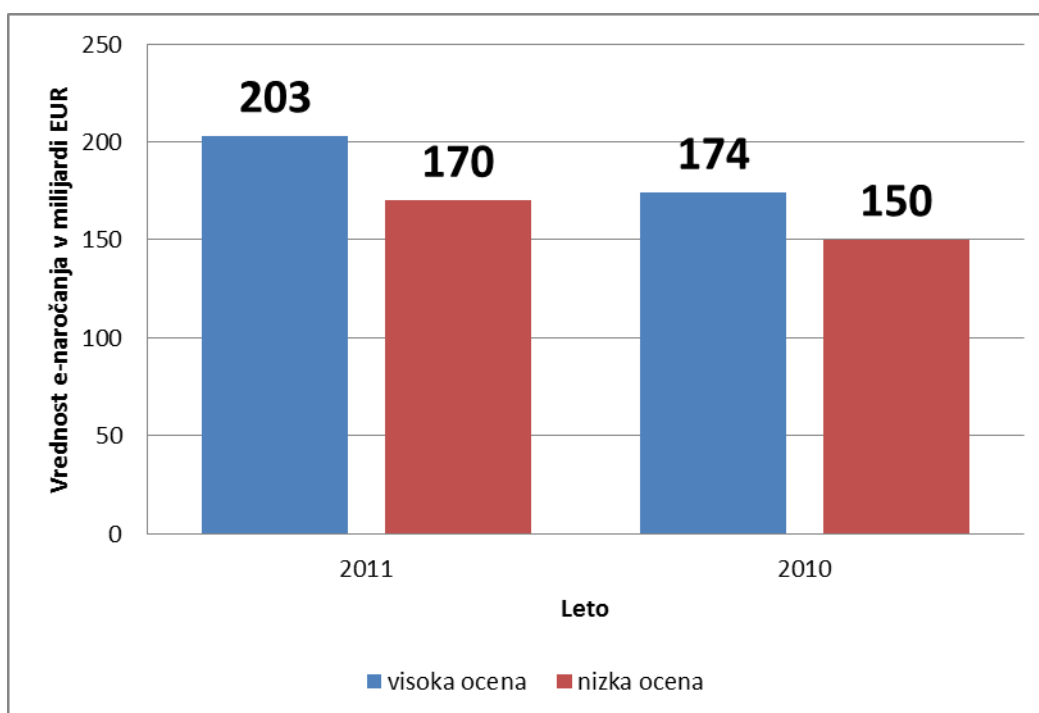
Zelo pomembno vlogo pri razvoju javnega e-naročanja v EU je imela tudi Manchestrska deklaracija, ki je bila podpisana novembra 2005. Na zasedanju v Manchesteru so se pogovarjali o tem, da se lahko z učinkovito uporabo IKT znižajo sredstva, namenjena nakupom javnega sektorja. V povprečju ti nakupi predstavljajo 15–20 % bruto družbenega proizvoda. Ta delež se lahko z uporabo e-naročanja zmanjša za okrog 5 % (Ministral Declaration, 2005). Glede na velikost celotnega trga javnih naročil v EU bi lahko 5 % prihrank javni blagajni prihranil približno 100 milijard EUR (Evropska komisija, 2012, str. 2). V Manchestrski deklaraciji so med drugim zapisali tudi, da se bo do leta 2010 vsaj 50 % vseh javnih naročil, ki po svoji vrednosti presegajo prag EU, izvedlo v elektronski obliki. Hkrati pa so poudarili tudi, da bodo do tega leta imele vse javne uprave v Evropi sposobnost izpeljati 100 % svojih nakupov elektronsko, seveda na tistih področjih, kjer je to zakonsko dopustno (Castrillejo, 2006, str. 6).

Cilji, ki so si bili zastavljeni z Manchestrsko deklaracijo, še danes niso doseženi. Cattaneo et al. (2013, str. 9) so opravili raziskavo, katere izsledki so predstavljeni na sliki 3. Zbrani podatki kažejo, da je bila ocenjena skupna vrednost e-naročanja v letu 2011 med 170 in 203 milijardami evrov (odvisno od tega, ali gledamo nizko ali visoko oceno). V tem letu je bilo elektronsko izvedeno med 10,6 % in 11,7 % vseh javnih naročil. Če primerjamo leto 2011 s predhodnim letom, ugotovimo, da se je v tem letu vrednost elektronsko oddanih naročil povečala za 13,4 % oziroma 13,7 %. V letu 2010 je bila ocenjena vrednost e-

naročanja v javnem sektorju nekje med 150 in 174 milijardami evrov oziroma, povedano z drugimi besedami, delež elektronsko oddanih naročil je znašal med 9,3 % in 10 %.

Do teh podatkov so raziskovalci prišli tako, da so sešteli vrednosti naročil, ki so bila opravljena elektronsko. V raziskavo je bilo vključenih le 24 držav članic EU, saj podatkov za Nizozemsko, Slovaško in Latvijo ni bilo dovolj. Poudariti je treba, da v petih državah (Bolgarija, Grčija, Luksemburg, Madžarska, Slovenija), ki so bile vključene v raziskavo, v letu 2010/2011 e-oddaja ponudb še ni bila na voljo, zato so avtorji tem državam pripisali vrednost 0.

Slika 3: Ocena vrednosti e-naročil v javnem sektorju EU v letih 2010–2011



Vir: G. Cattaneo, R. Lifonti, S. Aguzzi, M. Bardellini & C. Sadee, *D2 e-Procurement State of Play Report*, 2013, str. 9.

Glede nato, kakšen delež predstavlja obseg e-naročil v celotnih naročilih (natančne vrednosti so v tabeli 2), se je oblikovalo pet skupin držav (Cattaneo et al., 2013, str. 73–74):

- **velik delež (več kot 11 %):** Velika Britanija, Švedska, Litva, Portugalska, Irska;
- **srednji delež (med 5 in 10.9 %):** Avstrija, Nemčija, Danska, Romunija;
- **nizki delež (med 1 in 4.9 %):** Finska, Belgija, Malta, Estonija, Italija, Francija;
- **zelo nizki delež (0.1 in 0.9 %):** Španija, Ciper, Poljska, Češka;
- **neobstoječe (0 %):** Luksemburg, Grčija, Bolgarija, Madžarska, Slovenija.

EU ne zaostaja le pri doseganju svojih lastnih ciljev, ampak tudi z vidika mednarodnega okolja. V EU se e-naročanje, ne glede na ambiciozne politične cilje, uporablja le v 5–10 % postopkov javnih naročil. Koreja je bila recimo že do leta 2007 sposobna v celoti

vzpostaviti spletni trg, namenjen javnim naročilom, na račun katerega letno prihrani 4,5 milijarde USD. Koristi, ki jih prinaša e-naročanje, se zavedajo tudi države v razvoju, saj tudi v Braziliji kar 80 % vseh javnih naročil opravijo elektronsko (Evropska komisija, 2012, str. 2).

Komisija se zaveda pomena e-naročanja, zato je v namen njegovega napredka predstavila nov ambiciozen, a hkrati izvedljiv predlog, ki bo posodobil pravni okvir za javna naročila (tj. že prej omenjeni novi direktivi). Eden izmed novih ciljev, ki si jih je zastavila Komisija, se nanaša na doseg popolnega prehoda na elektronski sistem naročanja do sredine leta 2016. Končni cilj je doseg »e-javnih naročil od začetka do konca«, pri čemer se bodo vse faze postopka javnega naročanja (od objave do plačila) izvedle elektronsko (Evropska komisija, 2012, str. 3).

2.2 Oblike e-naročanja

Glede na to, da obstaja veliko različnih oblik e-naročanja, sem se odločila, da bom podrobneje predstavila samo tiste, ki jih omenja največ avtorjev. Vsaka izmed spodaj opredeljenih oblik sistema e-naročanja je bila zasnovana s posebnim namenom, zaradi česar ima vsaka oblika svoje specifične značilnosti in funkcionalnosti (de Boer et al., 2001, str. 120–121; Neupane et al., 2012, str. 306):

- **Spletno temelječe celovite programske rešitve (angl. *Web-based ERP*):** s pomočjo programske opreme, ki temelji na internetni tehnologiji, se ustvarjajo in potrjujejo nakupni zahtevki, oddajajo nabavni nalogi ter prejemajo blago in storitve. Omenjeno orodje uporabljajo le zaposleni v nabavnem oddelku, kjer ga uporabljajo za naročila produktov.
- **E-vzdrževanje, popravila in upravljanje (angl. *Electronic Maintenance, Repair and Operating – e-MRO*):** v svoji osnovi je zelo podoben spletno temelječim celovitim programskim rešitvam, saj se tudi tu naročila oddajajo na podlagi uporabe programske opreme, ki temelji na internetni tehnologiji. Glavna razlika med omenjenima oblikama je ta, da se e-MRO uporablja za naročila, ki ne temeljijo na produktih (storitve) in da imajo dostop do podpornega sistema vsi zaposleni.
- **E- pridobivanje (angl. *e-Sourcing*):** s pomočjo internetne tehnologije se iščejo novi dobavitelji za določeno kategorijo nabavnih zahtev, saj se tako na eni strani poveča konkurenca med ponudniki, medtem ko kupec zmanjša tveganje, povezano s to nabavno kategorijo.
- **E-oddaja ponudb (angl. *e-Submission*):** dobaviteljem se s pomočjo internetne tehnologije pošlje zahteva po informacijah in ceni, na katero se nato dobavitelj odzove s ponudbo.
- **E-obratna dražba (angl. *e-Reverse Auctioning*):** omogoča hitro izvedbo postopka nabave, dinamični pritisk na ponudnika v času izvajanja dražbe pa posledično vpliva na

zniževanje cene. Dražba se izvede ob uporabi internetne tehnologije. Blago in storitve se kupijo od znanih ali neznanih dobaviteljev.

- **E-obveščanje (angl. *e-Informing*):** je oblika e-naročanja, ki za razliko od ostalih ni neposredno povezana s pogodbo ali transakcijo. Tu gre za proces, ko se na osnovi internetne tehnologije zbirajo in distribuirajo informacije o nakupu tako notranjih kot zunanjih strank.
- **E-tržnice (angl. *e-Markets*):** e-tržnica je prostor, kjer se srečujejo ponudniki in kupci blaga. Ti uporabljajo izmenjalne mehanizme, ki podpirajo elektronsko izvedbo nabavnega procesa.
- **E-pogodbeni management (angl. *e-Contract Management*):** uporaba IT omogoča izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti, povezane s sklepanjem pogodb z dobavitelji.

Cattaneo et al. (2013, str. 71–72) so analizirali kombinacijo obveznih predpisov in značilnosti platform, ki jih za e-naročanje uporabljajo v raziskavo vključene države (EU-27). Na podlagi tega so oblikovali različne modele (modeli se med seboj ne izključujejo, zaradi tega lahko obstajajo sočasno v isti državi):

- **Prvi razvojni model** vodijo centralni nabavni organi, ki upravljajo javne centralizirane platforme za e-javna naročila. Poudarek tega modela je na organizaciji centraliziranih naročil z uporabo okvirnih sporazumov. Ta model uporablja 15 držav članic (Avstrija, Belgija, Nemčija, Danska, Španija, Finska, Francija, Madžarska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Portugalska, Švedska, Velika Britanija). Kljub temu, da vse omenjene države uporabljajo centralizirano obliko nabave, se med seboj razlikujejo glede na izbrano obliko e-naročanja. Avstrija, Francija in Španija uporabljajo e-kataloge, medtem ko Nemčija in Italija, poleg e-katalogov, uporabljata tudi e-tržnice.
- **Drugi razvojni model** je variacija prejšnjega in je tipičen za manjše države. Temelji na centralizaciji vse nabave v eno, javno centralizirano nacionalno platformo. Ta model uporabljajo Ciper, Malta, Litva, Luksemburg, Estonija, Latvija, Irska in Grčija. Za nekatere države (Ciper, Irska, Luksemburg) ostaja e-oddaja ponudb dobaviteljev prostovoljna, medtem ko je v drugih državah obvezna.
- **Tretji razvojni model** lahko opredelimo kot model centraliziranih regionalnih platform. Glede na regijo se razlikuje stopnja obvezne reguliranosti. To se da lepo ponazoriti na primeru Italije. V regiji Emilia Romagna je uporaba centralizirane regionalne platforme obvezna za vse naročnike tako na lokalni kot regionalni ravni. Na drugi strani pa mora lombardijska osrednja agencija za javna naročila regionalno platformo obvezno uporabljati le za nakupe regionalnih zdravstvenih organizacij in nakupe regionalnih uprav, medtem ko je uporaba platforme za nakupe ostalih lokalnih uprav prostovoljna. Ta model podvaja platformo nacionalnega centraliziranega modela na regionalni ravni. Najdemo ga v zveznih državah (Avstrija, Belgija, Nemčija, Španija), v regionalnih državah, kot sta Italija in Finska, pojavlja pa se tudi v Franciji ter Veliki Britaniji.

- **Četrti razvojni model** je prostovoljen/decentraliziran. Osrednji vladi ni treba razviti centralizirane nacionalne platforme, ampak mora v državi spodbujati razvoj zasebnih platform in zagotoviti centralizirano podporo ter svetovanje. Ta model je značilen za Švedsko, Dansko, Veliko Britanijo in Nizozemsko. Model ne izključuje uporabe okvirnih sporazumov in prepisanih centraliziranih nakupov, običajno za državne organe in/ali nekatere kategorije dobrin ter storitev.
- **Model vzhodne Evrope** uporabljajo Češka, Madžarska, Litva, Romunija in Slovaška. Njihove nacionalne javne platforme pogosto ponujajo e-dražbe in pooddajne storitve. Velik poudarek dajo tudi e-katalogom, saj naj bi te javne uprave lažje sprejele. Za Slovaško in Romunijo je značilno, da rajši kot e-oddajo ponudb uporabljata e-dražbe.
- V času opravljanja raziskave se samo Slovenija in Bolgarija nista odločili za noben model, pričakovati pa je, da se bosta verjetno odločili za centralizirano nacionalno platformo.

Tabela 2: Razvojni modeli e-naročanja držav EU-27 z deležem

Delež e-naročanja 2011 (v %)		RAZVOJNI MODELI E-NAROČANJA				
		Centralizirani nabavni organi	Centralizirana nacionalna platforma	Centralizirane regionalne platforme	Prostovoljni/decentraliziran model	Model vzhodne Evrope
Litva	54,9	X	X			X
Portugalska	40,7	X				
Švedska	33,5	X			X	
Velika Britanija	30,5	X		X	X	
Irska	22,3	X	X			
Nemčija	10,3	X		X		
Avstrija	7,5	X		X		
Romunija	6,2					X
Danska	5,5	X			X	
Finska	4,5	X		X		
Belgija	3,4	X		X		
Italija	2,0	X		X		
Estonija	2,0		X			
Francija	1,6	X		X		
Malta	1,0	X	X			
Španija	0,7	X		X		
Ciper	0,6		X			
Poljska	0,3					X
Češka	0,2					X
Bolgarija	0,0					
Grčija	0,0		X			
Madžarska	0,0	X				X
Luksemburg	0,0		X			
Slovenija	0,0					
Latvija	NP		X			
Nizozemska	NP				X	
Slovaška	NP					X

Vir: G. Cattaneo, R. Lifonti, S. Aguzzi, M. Bardellini & C. Sadee, D2 e-Procurement State of Play Report, 2013, str. 75.

V tabeli 2 je narejen povzetek, povezan z modeli in deležem e-naročanja v državah EU-27. Države so združene v šest skupin (kar prikazuje obarvanje). V skupine so razporejene na podlagi deležev uporabe sistemov e-naročanja.

2.3 Prednosti in slabosti e-naročanja

Uvedba sistema e-naročanja ni enostavna. Javne uprave in podjetja se pri uresničevanju strategij e-naročanja srečajo z marsikaterim izzivom, ki vpliva na uspešnost izvedbe projekta.

Uporaba sistemov e-naročanja prinaša številne prednosti (Strategija za e-javna naročila, 2014; Evropska komisija, 2012, str. 3), in sicer:

- poenostavitev postopkov izvedbe javnih naročil,
- znižanje stroškov, povezanih z odvečno potrošnjo (npr. zmanjšajo se izdatki za pohištvo, storitve, delo),
- večjo preglednost in lažji dostop do razpisov,
- nižje stroške pri oddaji ponudb (npr. ni treba plačati poštnine, tiskanja),
- izboljšanje učinkovitosti javne porabe (e-naročanje lahko zniža stroške, povezane z naročanjem, za med 5 in 20 %),
- iskanje novih virov omogoča gospodarsko rast,
- varovanje okolja (zmanjšanje porabe papirja),
- povečanje konkurenčnosti in inovativnosti (z elektronskimi postopki se omogoči lažji dostop do javnih naročil malim in srednje velikim podjetjem).

Sistemi e-naročanja imajo tudi pomanjkljivosti (Neef, 2001, str. 131; Assar & Boughzala, 2008, str. 92), to so:

- draga investicija,
- potrebno je zaupanje v varnost,
- uvedba sistema e-naročanja je težavna,
- poslovne procese je treba prilagoditi elektronskim kanalom.

2.4 Primeri uspešnega e-naročanja v praksi

Razvoj sistema javnega e-naročanja ima v vsaki državi drugačno zgodbo – ponekod se je začel že zelo zgodaj (na prelomu tisočletja), spet drugje šele v zadnjih štirih letih. V nadaljevanju bom predstavila nekaj primerov dobrih praks, povezanih z uvedbo e-naročanja v izbranih državah. Spodaj navedeni primeri dokazujejo, da uvedba in uporaba e-naročanja omogočata doseganje prihrankov ter izboljšav na področju javnih naročil.

AVSTRIJA

Avstrijska zvezna agencija za javno naročanje je z uporabo funkcij e-naročanja centralizirala nakupe zveznih oblasti. Za leto 2008 so sporočili, da je njihov celoten obseg

e-javnih naročil znašal 830 milijonov EUR. Z uporabo e-naročanja so dosegli prihranke v višini 178 milijonov EUR oziroma 21 %. Za vzdrževanje sistema e-naročanja letno odštejejo 5 milijonov EUR, kar je zanemarljiv znesek v primerjavi z doseženimi prihranki (European Commission, 2010b, str. 5).

FRANCIJA

Evropska komisija (2012, str. 4) v svojem poročilu kot primer dobre prakse navaja tudi primer Francije. Francoski osrednji nabavni organ Union des groupements d'achats publics (UGAP) ocenjuje, da so s postopnim prehodom na e-naročanje administrativno obremenitev kupcev zmanjšali za 10 %. To so dosegli s pomočjo hitrejše analize ponudb in lažjega dostopa do dokumentov. Obremenitev kupcev se je na račun s tem povezanih pravnih storitev zmanjšala še za dodatnih 10 % (uporaba e-naročanja zahteva manj pravnega nadzora). Francozi poročajo, da so bili stroški, povezani z vpeljavo sistema, v primerjavi z že realiziranimi koristmi nizki, a ob tem dodajajo, da je bilo treba kar nekaj napora vložiti v usposabljanje osebja in spremembo notranjih poslovnih procesov.

ITALIJA

Zametki e-naročanja segajo v Italijo v leto 2000, ko je njihovo MF predstavilo program za racionalizacijo javne porabe. Njihov model e-naročil naj bi temeljil na e-trgovinah, e-dražbah in e-tržnicah, kar naj bi podprlo male in velike dobavitelje iz Italije ter celotne EU. Za vodjo razvoja e-naročanja v Italiji je bila imenovana Direzione Acquisti in Rete della PA. Omenjena direkcija je skrbela tudi za razvoj sporazuma o okviru pogodb z dobavitelji (Australian Government, 2005, str. 10–11).

V Italiji za portal e-naročil skrbita EDS Italy in IBM Italy. Projekt e-naročanja je bil v Italiji sestavljen iz več faz. Prva faza je trajala od leta 2000 do leta 2003. V tem obdobju so zgradili centraliziran sistem, katerega poudarek je bil na zagotavljanju prihrankov. Sistem je omogočil združevanje povpraševanja prek programa za racionalizacijo javne porabe blaga in storitev. V tej fazi so določili, da so kupci javnih dobrin pravno odgovorni za slabo vodenje nabavnih strategij. Znotraj tega obdobja se je razvila e-trgovina (leta 2000), ki je omogočala opravljanje nakupov znotraj pogodbenega okvirja in direktne nakupe. V letu 2002 so bili omogočeni tudi spletni razpisi, pri katerih je bil glavni kriterij, za izbiro določenega dobavitelja, najnižja cena oziroma ekonomsko najboljša ponudba. Druga faza projekta se je izvajala v letih 2004 in 2005. V tem času se je pojavilo rastoče nezadovoljstvo – tako lokalne uprave kot mala in srednje velika podjetja so bila proti spremembam v nabavnih praksah ter proti zahtevi po uporabi e-naročanja. Nezadovoljstvo je povzročilo, da je bilo nadaljevanje projekta e-naročanje začasno zadržano. Zato se je več pozornosti kot nakupovanju namenilo svetovanju in spremljanju. Konec leta 2004 je nato le zaživela e-tržnica, ki je omogočala nakupe tako na podlagi e-katalogov kot tudi na podlagi neposrednih naročil. Naslednje spremembe na področju e-naročanja so se v Italiji zgodile šele v obdobju 2010–2012. Omenjene spremembe niso bile povezane z vpeljavo novega sistema, ampak z uvedbo drugačnega načina dela, zaradi česar tudi portal e-naročil

nekaj časa ni deloval. Oblikovali so standardizirane postopke, namenjene nakupom pogosto uporabljenih dobrin in storitev, poleg tega pa se od tedaj naprej spletni razpisi obravnavajo v strukturiranem in obvladljivem okolju (Albano, 2009, str. 5–8; Mastrogregori, 2012, str. 7).

Pri tem je treba poudariti, da velik delež e-naročanja ni končni cilj projekta. Velik delež predstavlja le sredstvo, ki omogoča doseganje večje učinkovitosti. Povedano drugače, javne uprave uvajajo e-naročanje zato, da bi povečale učinkovitost.

Kot primer dobre italijanske prakse lahko navedem primer Intercent ER. Intercent ER je agencija italijanske regije Emilia Romagna. Njena platforma omogoča e-obratne dražbe, e-tržnico in e-kataloge. Predstavlja stično točko za 539 lokalnih uprav (90 % vseh). V letu 2008 so izvedli za okoli 419 milijonov EUR transakcij, pri čemer so zaradi e-naročanja dosegli prihranke v višini 67,5 milijonov EUR, hkrati pa so precej prihranili tudi čas (European Commission, 2010b, str. 5).

LITVA

V Litvi je bil proces prehoda javnih naročil v elektronsko okolje sestavljen iz treh korakov. Začelo se je v letu 2002, ko so vzpostavili IS, ki je omogočal spremljanje javnih naročil. Sistem je s pomočjo interneta omogočal pripravo in predložitve obvestil o javnih naročilih v elektronsko okolje. Drugi korak so izvedli v letu 2004, ko so razvili centralni portal za javna naročila. Portal je omogočil objavo obvestil in razpisne dokumentacije o javnih naročilih na internet. Prav tako so v tem obdobju razvili e-katalog. Tretji korak se je zgodil v letu 2008 z vzpostavitvijo informacijskega sistema centralnih javnih naročil, ki je omogočil organiziranje in izvedbo celotnega cikla javnega naročanja v elektronskem okolju (Public Procurement Office Lithuania, 2011).

Tabela 3: Javna naročila v Litvi (v milijonih EUR)

	2010	2011	RAST 2010/2011
CELOTNA JAVNA NAROČILA	3.560	3.640	2,2 %
E-NAROČANJE	743	1.997	168,8 %
DELEŽ E-NAROČANJA	20,9 %	54,9 %	162,9 %

Vir: G. Cattaneo, R. Lifonti, S. Aguzzi, M. Bardellini & C. Sadee, D2 e-Procurement State of Play Report, 2013, str. 50.

V tabeli 3 so prikazani podatki, povezani z javnim naročanjem v Litvi. Kot je razvidno iz tabele, Litva opravi zelo veliko (preko polovice) svojih naročil v elektronski obliki. Po deležu e-naročil so tako celo prvi v celotni EU.

Tudi v Litvi uvedba sistema e-naročanja ni potekala gladko. V času vzpostavitve projekta so se srečevali z najrazličnejšimi težavami, ki so jih javno predstavili na Mednarodni

konferenci o javnem naročanju, ki je potekala leta 2011 na Madžarskem (Public Procurement Office Lithuania, 2011, str. 13):

- Pri načrtovanju sistema so pozabili na zagotavljanje stabilnosti. V načrt niso vključili, kolikšno aktivnost uporabnikov in število razpisov lahko sistem še prenese, ne da bi se podrl.
- Niso predvideli, kaj se zgodi v primeru, ko ponudnik svoje ponudbe zaradi tehničnih težav ne more predložiti.
- Niso imeli skupnega standarda za e-dokument.
- Niso imeli skupnega pravila o uporabi digitalnega podpisa za javna naročila.
- Veliko ljudi je pri svojem delu uporabljalo druge rešitve, zato so sistem e-naročanja uporabljali zgolj za pošiljanje skeniranih dokumentov. Če bi pri svojem delu v večji meri izkoristili vse funkcionalnosti sistema e-naročanja, bi lahko dosegli prihranke tako časa kot pri virih.
- Zapleteno računovodstvo.
- Pomanjkanje zavesti o e-dokumentih in digitalnem podpisu ter nepripravljenost, da bi ju sprejeli.

NIZOZEMSKA

Na Nizozemskem so na primeru 400 lokalnih organov opravili študijo o koristi uporabe rešitev e-naročanja. Ugotovili so, da je prehod na e-javna naročila omogočil znižanje stroškov pri obravnavi ponudb za več kot 8.500 EUR na ponudbo. Te prihranke so dosegli z uporabo elektronskih sredstev vse od objave razpisov do predložitve ponudb. V času upravljanje raziskave na Nizozemskem še niso imeli možnosti samodejnega vrednotenja ponudb (v sistemu so podani kriteriji, na podlagi katerega se samodejno izvede točkovanje ponudb). Danes imajo tudi to, kar jim omogoča doseganje še dodatnih prihrankov. Dva izmed ključnih dejavnikov, ki prispevata k doseganju prihrankov, sta skrajšanje časa, saj naročniki zaradi uvedbe elektronskih postopkov prihranijo do 3 dni, ponudniki pa do 1 dan, in znižanje stroškov, povezanih s tiskanjem ter poštnino (Evropska komisija, 2012, str. 4).

PORTUGALSKA

Portugalska je zelo uspešna na področju javnega e-naročanja. Po podatkih zadnje raziskave, ki je obravnavala e-naročanje v EU, je bila Portugalska po vrednosti e-naročil na 4. mestu, medtem ko se je po deležu e-naročil v celotnih naročilih uvrstila na 2. mesto (Cattaneo et al., 2013, str. 54).

Do teh rezultatov je Portugalska prišla z načrtnim delom, saj se je odločila, da se bo najprej osredotočila na klasifikacijo proizvodov in preoblikovanje postopkov (Best Practices, 2014). Na začetku je bilo v projekt vključenih sedem ministrstev, v letu 2005 pa so se jim priključila še preostala (National Programme for eProcurement, 2011).

Tabela 4: Kronološki pregled razvoja e-naročanja na Portugalskem

2003	Ustanovitev Agencije znanja (UMIC)
2005	Pilotni projekti na vseh ministrstvih
2005	Splošna uporaba elektronskih platform – programske opreme kot storitve (SaaS)
2007	Ustanovitev Nacionalne agencije za javna naročila (ANCP)
2008	Sprejetje zakona o javnih naročilih
2008	Prvi okvirni sporazum
2008	Vzpostavitev portala za javna naročila (BASE)
2009	Obvezna uporaba elektronskih orodij

Vir: I. Rosa, The case of e-procurement in Portugal, 2012, str.3.

Na začetku programa so na ministrski ravni ustanovili nabavno jedro, ki je temeljilo na logiki uporabe skupnih storitev – platform e-naročanja. Takšen način dela se je izkazal za zelo učinkovitega, saj so se oblikovale visoko motivirane medministrske skupine, ki so še posebej 3 ponudnike platform e-naročanja vodile v dodaten razvoj, rezultat katerega je bilo doseganje učinkovitosti, ki je precej pred programom. To je pomenilo, da je treba modernizirati postopke. V naslednjem koraku so zmanjšali število platform e-naročanja, saj lahko ena platforma skrbi za več ministrstev. Izvedbe tega koraka so se lotili zelo racionalno, saj so v zakonodajo zapisali, da bo število ponudnikov storitev zelo majhno (National Programme for eProcurement, 2011).

Že od začetka projekta e-naročanje so se mesečno odvijali koordinacijski sestanki, ki so se jih udeleževali ključni predstavniki ministrstev, zadolženi za nabavo. Na sestankih so se pogovarjali o dinamiki aktivnosti in si izmenjavali dobre prakse ter informacije o načrtovanih nakupih (National Programme for eProcurement, 2011).

Njihov sistem e-naročanja temelji na e-ocenjevanju ponudb, e-obratnih dražbah, e-katalogih in e-združevanju. Pomembno vlogo v njihovem sistemu imajo tudi okvirni sporazumi. Okvirni sporazumi so splošen izraz za sporazume s ponudniki, ki veljajo pod določenimi pogoji, znotraj katerih lahko naročniki, v času trajanja okvirnega sporazuma, opravljajo specifične nakupe (Office of Government Commerce, 2008, str. 3).

Od 1. 11. 2009 naprej so e-razpisi in e-oddajanje obvezni za vse postopke javnih naročil, katerih vrednost presega 5.000 EUR. Mejna vrednost za centralizirane nakupe blaga in storitev je postavljena pri 75.000 EUR, medtem ko ta vrednost pri gradnjah znaša 150.000 EUR (Cattaneo et al., 2013, str. 55).

Po uspešni vzpostavitvi portala javnih naročil in obvezni uporabi orodij e-naročanja so Portugalci iskali načine, kako še dodatno izboljšati storitve e-naročanja. Dodatne izboljšave bodo dosegli tako, da bodo razširili uporabo inovacij, ki niso v splošni rabi (e-dražbe, dinamični nabavni sistemi), izboljšali pa bodo tudi e-naročanje v pooddajni fazi, saj je to pri njih še v povojih. V načrtu so tudi spremembe, povezane s samodejnim zbiranjem podatkov, saj se za potrebe študij in revizij zelo težko pridobijo podatki, saj ti niso na voljo v strukturirani obliki (Ricou, 2010, str. 20–22).

WALES

XchangeWales je bil valižanski program, namenjen e-naročanju. Uvedba programa je že tri leta po uvedbi omogočila dosego prihranka v višini 58 milijonov GBP (podatki iz decembra 2011). Stroški, povezani z vzpostavitvijo programa, so se povrnili že v prvem letu uporabe. Do leta 2012 je uporaba programa omogočila dosego prihrankov v višini približno 15 milijonov listov papirja, saj je bilo v sistem registriranih več kot 56.000 dobaviteljev (Evropska komisija, 2012, str. 4). V septembru 2014 so Valižani program XchangeWales nadomestili z Value Wales' eProcurement Service (ePS), ki zagotavlja enake funkcionalnosti, kot jih je prej XchangeWales (e-pridobivanje, e-trgovanje in e-plačila) (eProcurement services, 2014).

3 JAVNO E-NAROČANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Sloveniji se je zakonsko urejanje področja javnih naročil začelo že kmalu po osamosvojitvi. Leta 1992 je takratna Vlada sprejela Odredbo o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 24/92). Leto kasneje je bil sprejet Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993 (Ur. l. RS, št. 28/93). V letu 1994 sta se omenjena predpisa dopolnila z Odredbo o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 19/94). Področje javnih naročil se je prvič celovito uredilo leta 1997, ko je bil sprejet Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 24/97). Zakon je v svojem obstoju doživel marsikatero spremembo in dopolnitev, kar pa ni nič nenavadnega glede na to, da je v zasnovi zakona skorajda nemogoče napovedati vse okoliščine, povezane z njegovim izvrševanjem.

Slovenija je z aprilom 1998 tudi uradno začela s pogajanjem o priključitvi EU (Vključevanje v EU, 2014). Temu ustrezno je morala prilagoditi tudi zakonodajo na področju javnih naročil. Zaradi tega je leta 2000 nastala nova verzija Zakona o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 36/04, v nadaljevanju ZJN-1). Novi zakon naj bi zagotovil usklajenost postopkov oddajanja javnih naročil s pravili EU. V času izvajanja omenjenega zakona so se pokazala določena odstopanja, zato je bil leta 2003 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (Ur. l. RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZJN-1A). Kranjc (2004, str. 15, 16) navaja, da je bilo treba zakon popraviti predvsem zaradi tega, ker so se pojavila določena odstopanja od pravil in pravnega reda EU, dotedanja ureditev (ZJN-1) je imela v praksi določene pomanjkljivosti, odpraviti je bilo treba administrativne ovire in zagotoviti racionalizacijo postopkov ter v zakon umestiti tudi e-naročanje.

Del razlogov, povezanih z nadomestitvijo ZJN-1A z novejšo različico, je bil povezan s prenosom že prej omenjenih direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES. Direktivi bi morale države članice EU v svoje pravne rede prinesiti do konca januarja 2006, kar pa se v Sloveniji ni zgodilo. Slovenija je omenjeni direktivi v svoj pravni red prinesla s približno enoletno zamudo (zakon je bil sprejet novembra 2006, veljati je začel 7. 1. 2007). Direktivo 2004/18/ES je Slovenija vpela v novi Zakon o javnih naročilih (Ur. l. RS, št.

128/06, v nadaljevanju ZJN-2), medtem ko je 2004/17/ES vpela v Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Ur. l. RS, 128/06; v nadaljevanju ZJNVETPS) (Javna naročila, 2014).

Ne glede na to, da ZJN-2 in ZJNVETPS urejata dve povsem različni področji, sta si po svoji zasnovi skorajda identična. Imata precej identičnih členov, med drugim tudi 2. člen, ki govori o pomenu v zakonu uporabljenih terminov (opredelitev definicij). Omenjeni člen je v primerjavi z ZJN-1 precej razširjen, saj opredeli skoraj enkrat več pojmov. V zakonih iz leta 2007 je med drugim na novo predstavljen pojem dinamični nabavni sistem, ki govori o načinu postopka izvedbe javnega naročila, ki v celoti poteka na elektronski način. Na elektronski način se izvede tudi elektronska dražba, pri kateri gre za ponavljajoč se postopek, v okviru katerega ponudniki predstavljajo nove cene, popuste oziroma izboljšanje ponudbe v okviru določenih elementov.

Konec leta 2012 smo dobili še Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Ur. l. RS, 90/12), ki zakonsko določa ravnanje naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev ter gradenj s področja obrambe in varnosti. Ta zakon je bilo treba oblikovati, da bi zadostili direktivi 2009/81/ES, ki ureja javno naročanje na omenjenem področju.

3.1 Začetki e-naročanja v Sloveniji

Razmišljanje, povezano z e-naročanjem, se je v Sloveniji začelo že precej pred sprejetjem zakonskih opredelitev v okviru ZJN-1A. Prvič lahko e-naročanje zasledimo že v Strategiji e-poslovanja v javni upravi za obdobje od leta 2001 do leta 2004. Ta je v delu dokumenta, namenjenem javnemu naročanju, podala usmeritve, povezane z razvojem e-naročanja (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 11):

- razviti elektronski sistem, ki bo namenjen objavljanju namer o oddaji javnih naročil,
- poenotiti elektronske obrazce, povezane z razpisno dokumentacijo,
- prilagoditi dosednji sistem pisarniškega poslovanja ter sistem za obvladovanje programov in okolja elektronskemu načinu poslovanja,
- vzpostaviti sistem oglasnih desk, do katerih vsebin bodo zavezanci prišli prek intraneta, ponudniki pa prek interneta.

Glavni razlog, da se je Slovenija lotila projekta e-naročanja relativno zgodaj, je ta, da so tiste države, ki so se že lotile projekta izgradnje portala javnih naročil, poročale o doseganju prihrankov. Računsko sodišče (2006a, str. 25) je v revizijskem poročilu izračunalo, da bi se neposredni stroški na račun vzpostavitve portala zmanjšali za najmanj 2,5 milijonov EUR. K temu je treba dodati, da v znesek niso vključeni prihranki z naslova drugih administrativnih stroškov (npr. nižji manipulativni stroški, stroški, povezani s hranjenjem dokumentacije, itd.).

Za vzpostavitev zakonske obveznosti portala za javna naročila sta bila sprva zadolžena Urad za javna naročila (v nadaljevanju UJN) in MF. Leta 2004 so UJN ukinili in tako so se

vse njegove pristojnosti prenesle na MF, ki je v ta namen oblikoval Sektor za javna naročila in koncesije (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 8).

Vlada je za izvedbo aktivnosti s področja elektronskih objav (v nadaljevanju e-objava) imenovala posebno medresorsko projektno skupino, ki je bila zadolžena za pripravo in izvedbo pilotnega projekta e-objav javnih naročil. Naloge projektne skupine so obsegale (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 13):

- pripravo vsebinskih rešitev IS, ki bi omogočale e-objavljanje javnih naročil,
- pripravo klasifikacije javnih naročil,
- pripravo pregleda dokumentov za e-objave,
- pripravo tehničnih predlogov in rešitev IS za izvedbo projekta in
- pripravo predlogov potrebnih normativnih sprememb za tovrstno delo (predlogi sprememb zakonskih in podzakonskih aktov).

Projektna skupina je novembra 2003 v Uradni list Republike Slovenije objavila povabilo k sodelovanju v javnem natečaju (NAEOB.IT-12/2003) za Načrt izdelave IS e-objav javnih naročil za potrebe Centra Vlade Republike Slovenije za informatiko (v nadaljevanju CVI). Za projekt je bilo namenjenih okrog 6.260 EUR. CVI si je projekt zastavil tako, da lahko po zaključku izvedbe natečaja odkupi več rešitev (dokumentacijo in pravico uporabe), v naslednji fazi postopka pa izvedbo naročila podeli enemu od uspešnih kandidatov, ki se je udeležil natečaja. Na natečaj sta se odzvala zgolj dva ponudnika, ki svojega dela sicer nista opravila najbolje, a sta kljub temu za opravljeno delo dobila polno nagrado (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 14–16).

Januarja 2004 je bil sprejet ZJN-1A in s tem je začel teči tudi enoletni rok, namenjen vzpostavitvi enotnega portala e-objav. S potrditvijo omenjenega zakona je prej prioriteta zdaj postala zakonska obveznost. V ta namen se je ponovil postopek javnega naročanja. Novi postopek z oznako 2004/P05 je bil praktično identičen pravkar zaključenemu postopku NAEOB.IT-12/2003 (identična komisija, enak predmet javnega naročila, enak proračun, enake tehnične specifikacije). Pogajanja s ponudniki so se precej zavlekla, hkrati pa so v nasprotju s pričakovanji vodila tudi k višanju cene, ki pa je bila tako ali tako že pri začetnih ponudbah skoraj stokrat večja od predvidenega proračuna (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 17–19).

Računsko sodišče (2006a, str. 20) v svojem poročilu navaja, da je v času vodenja sestankov pogajanj projektna komisija pristala v spremembo predmeta naročila:

- **projekt vzpostavitev portala se razdeli na več faz:** z razdelitvijo projekta na več faz so se odmaknili od prvotnega datuma (30. 1. 2005), ko bi moral portal že delovati; novi datum delovanja portala je bil tako postavljen za 20. 11. 2005;
- **razširitev predmeta naročila:** po novem je predmet ponudbe precej razširjen, saj je po novem ponudnik zadolžen tudi za spremljanje dogajanja na področju zakonodaje, s čimer se je na ponudnika prenesel precejšnji del pristojnosti, ki je sicer v domeni MF.

Med nadaljevanjem poteka pogajanj je eden izmed ponudnikov odstopil, tako da se je komisija pogajala zgolj z enim ponudnikom. Prišlo je do nižanja cene predvsem na račun prenosa celotnega petletnega obsega osnovnega vzdrževanja v mesečne stroške pripravljenosti in vzdrževanja. Popust so dosegli tudi na osnovi omejitvenega pogoja v ponudbi, ki določa, da vse materialne avtorske pravice, povezane z gradnjo IS, ostanejo avtorju (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 20–21).

Do novega zakonsko postavljenega roka portal ni bil vzpostavljen. Računsko sodišče (2006b, str. 6–7) je zato od MF zahtevalo predložitev odzivnega poročila. V njem je ministrstvo navedlo, da so januarja 2006 ponovno imenovali člane projektnega sveta in projektne skupine, ki so zadolženi za vzpostavitev portala. Projektna skupina se je nato lotila priprave Vzpostavitvenega dokumenta projekta, s katerim je opredelila obseg in vsebino ter nato že tretjič objavila razpis, namenjen vzpostavitvi portala e-objav.

V tretjem poskusu vzpostavitve si je MF projekt zamislilo tako, da naj bi razvoj razpisne dokumentacije potekal 10 mesecev – od januarja do oktobra 2006. Izbor izvajalca naj bi trajal 4 mesece, medtem ko naj bi bila za usklajevanje dela in zahtev z zunanjim izvajalcem na voljo 2 meseca. Gradnji in uvedbi portala javnih naročil pa naj bi bil na voljo še dodaten mesec (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006b, str. 10).

Tudi v tretjem poskusu vzpostavitve portala e-objav ni šlo brez težav. Portal bi moral po prvotnih načrtih luč sveta zagledati v maju 2007, a so se pri samem projektu pojavile manjše zamude, tako da je bil portal dokončan 26. 6. 2007 (Javna naročila, 2014).

Slovenija se je pri vzpostavitvi svojega portala, ki omogoča e-objavo obvestil o javnih naročilih, zgledovala po evropskem portalu Tenders Electronic Daily (v nadaljevanju TED) (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 11). Zato bom v nadaljevanju predstavila tako slovenski kot evropski portal, namenjen obveščanju o javnih naročilih. Vse slovenske organizacije, ki jih zadeva Zakon o javnem naročanju, se morajo pri oddajanju javnih naročil striktno držati zakonodaje z omenjenega področja in skladno z njo objaviti obvestilo o javnem naročilu v ustrezen uradni list (bodisi slovenski bodisi evropski).

3.1.1 Portal Tenders Electronic Daily

TED je nastal v okviru projekta SIMAP, ki je namenjen spodbujanju dobaviteljev in naročnikov k uporabi najboljših praks s področja javnega naročanja (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006).

Gre za podatkovno bazo, ki je dostopna v vseh uradnih jezikih EU. Predstavlja uradni vir evropskih javnih naročil, saj omogoča tako dostop do tekočih razpisov kot tudi do njegovega petletnega arhiva. Brezplačni portal uporabnikom prek iskalnega vmesnika omogoča izbiro ali vnos več iskalnih kriterijev (npr. geografskih podatkov, vrste dokumenta, vrste naročila, ključnih besed itd.) (TED – poslovne priložnosti v Evropi, 2014).

Na portalu so obvestila o javnih naročilih najrazličnejših subjektov. Med drugim na njem najdemo obvestila o javnih naročilih vseh držav članic EU, katerih vrednost presega vnaprej dogovorjeni prag. Ta naročila izhajajo s področja dela, dobave in storitev, pa tudi s področja gospodarskih javnih služb (vodni, energetski, prometni in telekomunikacijski sektor). Na TED-u se objavljajo tudi obvestila o javnih naročilih vseh institucij EU in drugih evropskih združenj. Tako so na portalu med drugim objavljena obvestila o javnih naročilih držav, ki so članice Evropskega gospodarskega prostora (Norveška, Islandija in Lihtenštajn) ter švicarska javna naročila, ki so skladna s Sporazumom o vladnih naročilih, sklenjenim v okviru Svetovne trgovinske organizacije (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006).

V zgornjem levem kotu je razdelek, ki je sestavljen iz štirih sklopov: poslovne priložnosti, poslovnega sektorja, kraja dostave in rubrike. Ti sklopi uporabniku omogočijo, da se sam odloči, na podlagi katerega kriterija naj bo vsebina (obvestila o javnih naročilih) prikazana.

Uporabnik lahko pri iskanju obvestil o javnih naročilih izkoristi tudi možnost iskanja na podlagi ustrezne besede oziroma izkoristi možnost strokovnega iskanja. Obe možnosti sta zgoraj desno.

Ne glede na to, na kakšen način uporabnik pride do točno določenega javnega naročila, ga v nadaljevanju čakajo enaki podatki. Podatki o posameznem naročilu so podani v izbranem jeziku (uporabnik si sam izbere jezik, v katerem želi uporabljati portal), v maternem jeziku naročnika, podani so povzetek in vsi relevantni podatki ter dokumenti, ki se nanašajo na konkretno naročilo.

Uporabnik lahko portal prilagodi lastnim potrebam. Vse, kar mora storiti, je, da izpolni obrazec, ki je namenjen registraciji in si tako ustvari lastno uporabniško ime ter geslo, ki mu omogočita dostop do nekaterih dodatnih funkcij, povezanih z osebnimi nastavitvami.

Portal ni prijazen le do uporabnikov (v smislu dobaviteljev), ampak tudi do naročnikov. Tem je v okviru portala na voljo vse, kar potrebujejo za uspešno e-objavo obvestila o javnem naročilu. Zgoraj desno so trije zavihki: TED, SIMAP, eNotices.

V zavihku SIMAP lahko naročnik najde informacije, ki se tičejo evropskega sektorja javnih naročil, povezave do najnovejših evropskih direktiv s področja javnega naročanja in povezave z oznakami ter pragovi javnih naročil. V tem delu portala so tudi uradni standardizirani obrazci za pošiljanje obvestil za objavo v Uradnem listu EU (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006).

Naročniki obvestilo o javnem naročilu ustvarijo pod zavihkom eNotices. ENotices uporabniku (v tem primeru naročniku) zagotovi dostop do vseh standardnih obrazcev, ki se uporabljajo pri evropskih javnih naročilih. Gre za brezplačno storitev, ki omogoča delo v prilagojenem okolju, kar pospeši postopke, povezane z objavo obvestil o javnih naročilih, hkrati pa orodje odkrije tudi morebitne napake v obvestilih (eNotices, 2014). Naročniki na dan objave obvestila po elektronski pošti prejmejo uradno obvestilo s sklicem njihovega

obvestila, pod katerim je to objavljeno v Uradnem listu EU, ter aktivno povezavo do obvestila v TED-u (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006).

Že v drugem poglavju, ko sem predstavljala e-naročanje, sem poudarila, da morajo biti vsa javna naročila držav članic EU, katerih vrednost presega določen znesek, objavljena v Uradnem listu EU. Pragovi vrednosti naročil, nad katerimi je treba obvestila o javnih naročilih obvezno objaviti v Uradnem listu EU, so določeni z direktivami. V tabeli 5 so zbrani podatki o vrstah javnih naročil in vrednosti pragov, nad katerimi je treba v Uradni list EU obvezno objaviti obvestilo o javnem naročilu.

Tabela 5: Vrsta in pragovi javnih naročil nad katerimi je treba v Uradni list EU obvezno objaviti obvestilo o javnem naročilu

VRSTA NAROČILA	PRAG
Javna naročila gradenj	5.186.000 EUR
Naročila storitev	207.000 EUR
Naročilo blaga	207.000 EUR
Blago in storitve v vodnem, energetske in prometnem sektorju	414.000 EUR
Naročila v okviru Sporazuma o javnih naročilih (GPA)	134.000 EUR

Vir: TED – poslovne priložnosti v Evropi, 2014.

3.1.2 Portal E-naročanje

E-naročanje (www.enarocanje.si) je ime za slovenski portal, namenjen e-objavam obvestil o javnih naročilih. Kljub temu, da je bil projekt izgradnje zagnan relativno zgodaj, je do vzpostavitve portala prišlo sorazmerno pozno, šele leta 2007. S portalom, ki je sicer v lasti MF, že vse od njegove ustanovitve naprej upravlja Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije d. o. o.

Kot sem že omenila, je bila Slovenija zaradi vstopa v EU primorana v vzpostavitev portala, namenjenega oddajanju obvestil o javnih naročilih. Prednosti omenjenega portala naj bi bile (Portal javnih naročil, 2014b):

- zmanjšanje administrativnih ovir in posodobitev načina poslovanja v povezavi z javnim naročanjem,
- objava in dostopnost informacij javnega naročanja na enem mestu,
- zmanjšanje stroškov naročnikov z objavami in
- priložnost skrajšanja rokov za oddajo ponudb.

V tabeli 6 so prikazane mejne vrednosti naročil, nad katerimi morajo naročniki na portal E-naročanje objaviti obvestilo o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo.

Tabela 6: Pragovi vrednosti naročil nad katerimi je treba na portal E-naročanje objaviti obvestilo o javnem naročilu

VRSTA NAROČILA	PRAG
Naročilo blaga in storitev po ZJN-2	20.000 EUR
Naročilo gradenj po ZJN-2	40.000 EUR
Naročilo blaga in storitev po ZJNVETPS	40.000 EUR
Naročilo gradenj po ZJNVETPS	80.000 EUR

Vir: Portal javnih naročil, 2014a.

Slika 4 prikazuje videz slovenskega portala e-objav obvestil o javnih naročilih. Portal je do danes doživel malenkostne vsebinske spremembe (predvsem na račun razrešitve ZJN-2 in ZJNVETPS), a je po svojem videzu še vedno tak, kot je bil na začetku.

Slika 4: Portal E-naročanje

E-NAROČANJE

Pregled objav | O portalu | Pogoji uporabe | Aktualno | Kontakt

PREGLED OBJAV NAROČIL SREDNJE IN VELIKE VREDNOSTI

Za naročila male vrednosti kliknite tukaj!
Za obvestila o oddaji posameznih naročil na podlagi okvirnega sporazuma kliknite tukaj!

Datum objave: 2014 (dd/mm/llll) **Prikaži**

JN: /2014 **Prikaži**

Prikaži napredno iskanje

Zadnjih 50 objav:

Obvestilo o naročilu (evropski obrazec 2)

Datum objave	Naziv	Skrajni rok
28. 10. 2014	JN10432/2014, Blago: Naftni derivati, goriva, električna energija in drugi viri energije	10.11.2014
28. 10. 2014	JN10430/2014, Storitve: Informacijski sistemi	10.12.2014
28. 10. 2014	JN10425/2014, Blago: Električna	14.11.2014
28. 10. 2014	JN10422/2014, Blago: Nakladalniki s prednjo žilico in hrbtno motiko	17.11.2014
28. 10. 2014	JN10416/2014, Storitve: Storitve programiranja programske opreme in svetovanja pri programski opremi	28.11.2014
28. 10. 2014	JN10397/2014, Blago: Ortopedske proteze	9.12.2014
27. 10. 2014	JN10386/2014, Storitve: Storitve cestnega prevoza	12.11.2014

Obvestilo o oddaji naročila (evropski obrazec 3)

Datum objave: Naziv: **Piškolki**

REPUBLICA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA FINANCE

URADNI LIST

Prijava za naročnike – ZJN-2, ZJNVETPS

Uporabniško ime (email):
Geslo:

PRJAVA

Pozabljeno geslo
Nov uporabnik

Vstop v UL info tok

Brezplačno preizkusite obveščanje o javnih naročilih doma in v tujini

SEMINAR
3-tedensko strokovno usposabljanje

Vir: Pregled objav srednje in velike vrednosti, 2014.

Že sam pogled na portal kaže, da slovenski portal do uporabnika ni tako prijazen kot evropski. Na slovenskem portalu so informacije, povezane z javnimi naročili, prikazane kot sezname. Vsak seznam vsebuje obvestila o javnem naročilu, ki so podana na podlagi istega evropskega obrazca. Sezname si sledijo glede na zaporedje števil iz evropskih obrazcev. Z vidika novega uporabnika portala ta način podajanja obvestil ni ravno najboljši, saj ta porabi precej časa, da pride do podatkov o želenem naročilu.

Tudi kar zadeva iskanje s pomočjo iskalnika, se slovenski portal ne more kosati s TED-om. Res je, da tudi naš portal ponuja podobne možnosti, a je iskanje kljub temu precej bolj zahtevno. Uporabnik mora izpolniti celo paleto najrazličnejših parametrov, da pride do ustreznih podatkov o javnih naročilih. Med testiranjem sem v TED-u iskala po poslovnih sektorjih, ki so opredeljeni s CPV-kodami (angl. *Common Procurement Vocabulary - CPV*), zato sem se tudi iskanja na slovenskem portalu lotila na podlagi enotnega besednjaka javnih naročil (CPV). Iskanje na slovenskem portalu je na podlagi CPV-kod zelo zahtevno. Sama sem potrebovala precej časa (več poskusov), da mi je uspelo kodo, ki ustreza izbranemu CPV-ju, prenesti v iskalnik, saj piše, da se zadetek ob dvojnem kliku prenese med izbrane postavke. To se je sicer res zgodilo, a se moji zadetki niso prenesli v iskalnik, saj sem spregledala gumb oddaj, ki je čisto na dnu strani. Poudariti moram, da slovenski portal nima na voljo nobene pomoči, tako da je uspeh, povezan z iskanjem, v veliki meri odvisen od spretnosti uporabnika. Portal ne ponuja niti možnosti enostavnega iskanja, tako da so uporabniki prisiljeni v uporabo zahtevnega naprednega iskanja.

Portal E-naročanje omogoča dostop do arhiva obvestil o javnih naročilih vse od leta 2007 naprej, torej vse od njegovega nastanka. Na portalu so na voljo tudi vse potrebne informacije, povezane z zakonskimi spremembami na področju javnih naročil.

Ravno tako kot TED tudi slovenski portal omogoča registracijo uporabnikov, s to razliko, da se lahko pri nas registrirajo samo tisti, ki so po zakonu dolžni objavljati obvestila na omenjen portal (torej samo naročniki).

Če naročnik v času uradnih ur (od ponedeljka do petka med 7. in 15. uro) pošlje obvestilo o javnem naročilu, bo to na portalu javnih naročil objavljeno naslednji delovni dan. Z objavo obvestil o javnih naročilih na spletu se zagotovi hitrejši pretok informacij, kar posledično pomeni prihranek časa, ki je pri javnem naročanju eden izmed pomembnejših elementov (Portal javnih naročil, 2014c).

Naročniki lahko obvestila o javnih naročilih na portal objavijo brezplačno. Portal zagotavlja javno dostopnost vseh objav o javnih naročilih, ki so brezplačno dostopne tako potencialnim ponudnikom kot tudi ostali zainteresirani javnosti (Portal javnih naročil, 2014c).

3.2 Operacija e-Javna naročila

Javna uprava bi morala področje e-naročanja nenehno prilagajati tržnim in tehnološkim novostim. Tega se zaveda tudi Slovenija, ki je že v obdobju prvega projekta e-naročanja (vzpostavitev portala, namenjenega e-objavi obvestil o javnih naročilih) opredelila, da se bo uvedba sistema izvajala v več fazah (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 20). V Akcijskem načrtu elektronskega poslovanja javne uprave od leta 2010 do 2015 je Vlada zapisala, da se bo Operacija e-Javna naročila (v nadaljevanju Operacija) izvajala od začetka leta 2010 do konca leta 2013. Operacije se je Vlada lotila z namenom zagotovitve podpore izvajanju čezmejnih aktivnosti in spremljanju oziroma sodelovanju pri pilotnem projektu PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online). Pri tem projektu naj bi se

pripravile rešitve interoperabilnosti, ki bi omogočile povezavo že obstoječih platform e-javnih naročil (Strategija za e-javna naročila, 2014). Projekt naj bi vodila MF in MJU. Operacija je sicer primarni projekt, povezan z e-naročanjem, a njena uspešnost je posredno odvisna tudi od realizacije drugih projektov. Da bi se zagotovilo popolno delovanje sistema e-naročanja, se morejo izvesti tudi projekti, kot so e-Račun, e-Plačila, podpora izvajanju e-javnih razpisov, centralna storitev digitalnega podpisa ter vzdrževanje in razvoj enotnega finančno-računovodskega sistema MFERAC04 (Vlada Republike Slovenije, 2010a, str. 24–25, 28, 33–34).

Iz akcijskega načrta je moč razbrati, da naj bi bila Operacija sestavljena iz treh delov, začela pa naj bi se v prvem četrtletju leta 2010. Do sredine leta 2011 naj bi pripravili vsa tehnično specifikacijo, ki je potrebna za vzpostavitev centralnega IS za vse naročnike. Po Vladnih predvidevanjih naj bi bil projekt končan do konca leta 2013 (Vlada Republike Slovenije, 2010a, str. 25).

Vlada se je izgradnje IS za javna naročila lotila z namenom doseganja naslednjih ciljev (Jenc, 2014, str. 1):

- zagotovitve doseganja temeljnih načel, povezanih z javnim naročanjem (načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelo zagotavljanja konkurenčnosti, načelo transparentnosti, načelo enakopravne obravnave med ponudniki, načelo sorazmernosti),
- zagotovitve enotnega načina izvrševanja postopkov nabave, pospešitve njene izvedbe in posledično znižanje stroškov, povezanih z javnim naročanjem,
- poenotenje delovanja javne uprave do gospodarstva,
- vzpostavitev centralnega IS za nabavo,
- pospešitev e-poslovanja na segmentu G2B in v družbi nasploh (podjetja so zaradi pritiska trga že precej pred državo začela prehajati na določene rešitve, ki jih ponuja e-poslovanje (denimo e-računi) (Mikuš, 2014)).

Javno e-naročanje bo tako domačim kot tujim podjetjem in javnim uslužbencem v celoti omogočilo podporo postopka e-oddaje javnega naročila. Izvajanje javnega naročila bo potekalo elektronsko in bo integrirano v ustrezne zaledne sisteme. Zaledni sistemi bodo poskrbeli za izmenjavo podatkov in za njihovo ponovno uporabljivost. Z uvedbo sistema se bo prihranil čas, kar bo posledično vplivalo na zniževanje stroškov in zmanjševanje administrativnih ovir, hkrati pa povečalo konkurenčnost gospodarstva (EU skladi, b. 1.).

V Sloveniji je bila dolga odsotnost systemskega pristopa k informatizaciji postopkov javnega naročanja. Posamezni naročniki so v svoje sisteme sami uvedli parcialne rešitve in tako nakazali na primere dobre prakse (npr. MJU je pred leti sam razvil aplikacijo, namenjeno zbiranju ponudb, aplikacijo z vprašanji in odgovori, aplikacijo, namenjeno spremljanju pogodb, ter skladiščno aplikacijo). Zaradi obstoja nepovezanih parcialnih rešitev se je vodstvo Operacije odločilo, da bodo IS javnega e-naročanja gradili v obliki modulov, ki jih bodo nato integrirali v enotni sistem (Mrzel, 2013, str. 23).

Jenc (2014, str. 2) navaja, da bi bilo treba za doseganje vseh sinergijskih učinkov sistema e-javnih naročil:

- zagotoviti široko uporabnost sistema e-Javnih naročil (uporaba sistema tudi izven državne uprave),
- pri postopkih javnih naročil težiti k čim večji uporabi e-obratnih dražb ter
- zagotoviti širšo uporabnost in odprtost podatkov znotraj e-Kataloga.

Tabela 7 prikazuje razporeditev sredstev, namenjenih uvedbi e-Javnih naročil, skozi šestletno časovno obdobje. Vlada je v Prilogah k akcijskemu načrtu elektronskega poslovanja javne uprave od leta 2010 do leta 2015 ocenila, da je celoten projekt izgradnje in uvedbe IS javnega e-naročanja vreden 3.319.344 EUR. Projekt naj bi sofinancirala EU. Ta naj bi k projektu prispevala 2.821.442 EUR, medtem ko bi Slovenija dodala še 497.901 EUR. Vlada je sredstva, namenjena izgradnji IS, razporedila glede na aktivnosti, ki se izvajajo v posameznem letu. V letu 2011 naj bi opredelili tehnične specifikacije, leta 2012 pa naj bi se začelo testno obratovanje IS. V letu 2013 naj bi prišlo do produkcijskega obratovanja in vključevanja institucij v IS. V letih 2014 in 2015 naj bi se izvajali vzdrževanje in nadgrajevanje sistema, s čimer bi ga tako še bolj prilagodili potrebam (Vlada Republike Slovenije, 2010b, str. 26).

Tabela 7: Ocena sredstev za uvedbo e-naročil za obdobje 2010–2015

LETO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
FINANCE (v EUR)	133.344	655.680	786.576	543.744	900.000	300.000

Vir: Vlada Republike Slovenije, Priloge k akcijskemu načrtu. Elektronskega poslovanja javne uprave od 2010 do 2015 (AN SREP), 2010, str. 26.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je 10. 1. 2012 potrdila odločbo o dodelitvi sredstev za Operacijo. Okvirna višina razpoložljivih nepovratnih sredstev, namenjenih izvedbi, naj bi znašala 2.220.000 EUR. Od tega bi Evropski socialni sklad k izgradnji IS prispeval sredstva v višini 85 % vrednosti projekta (1.887.000 EUR), Slovenija pa bi morala zagotoviti preostanek denarja (15 % vrednosti projekta oziroma 333.000 EUR). Slovenija je do omenjenih sredstev upravičena v obdobju od 1. 12. 2011 do 1. 2. 2015 (Projekt »E-javno naročanje«, b. l.), zaradi česar je prišlo do zamika časovnice (Operacija se ne bo zaključila konec leta 2013, ampak v letu 2015).

Operacija e-javnega naročanja se je formalno začela na začetku leta 2012. Kljub temu so se določene aktivnosti, povezane z dosego popolnoma e-javnih naročil, začele že pred formalno potrditvijo projekta.

Začetki, povezani z modulom e-Nabave (najkompleksnejši in hkrati najbolj pomemben modul slovenskega sistema e-naročanja), segajo že v leto 2008. Tega leta je Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) naročilo popis procesov nabavnega poslovanja (Šinkovec & Savernik, 2010, str. 4).

Naslednji korak, povezan z razvojem modula e-Nabave, se je zgodil v letu 2009, ko sta MF in MNZ podpisala dogovor (št. C1711-09-420001) o informatizaciji nabavnega sistema v okviru projekta MFERAC (MFERAC je IS, ki omogoča MF in neposrednim proračunskim uporabnikom nadzor nad izvrševanjem proračuna in vodenje enotnega računovodstva) (Pregled glavnih projektov, 2014). V njem sta se dogovorila, da (Šinkovec & Savernik, 2010, str. 19):

- se informatizacija ključnih procesov nabavnega poslovanja izvede v skladu z veljavno zakonodajo in predpisi, ki urejajo javno naročanje,
- bodo rešitve, pridobljene z informatizacijo ključnih nabavnih procesov, koncipirane tako, da bo njihova uporaba primerna v vseh organih javne uprave,
- MF informatizacijo nabavnega poslovanja izvede v okviru projekta MFERAC03 oziroma MFERAC04 v okviru razpoložljivih proračunskih sredstev,
- predstavnik MNZ opravlja funkcijo strokovnega vodje, predstavnik MF pa funkcijo koordinatorja, oba morata skupaj z izvajalcem pripraviti in verificirati terminski plan,
- MF zagotovi testno okolje,
- v prvi fazi izvedbe se informatizacija nabavnega sistema najprej izvede na MNZ, v zrelejši fazi pa še v okolju MF.

Ministrstvu sta še v istem letu (2009) izvedli tudi analizo v okviru že prej omenjenega projekta. V naslednjem letu (2010) sta MJU in MF naredila povezava med MFERAC in SPIS. SPIS je brezplačna programska rešitev, ki podpira delo z dokumenti v okviru zakonodaje. Rešitev zagotavlja popolno e-poslovanje, evidenco, shranjevanje, sprejemanje, podpis, preverbo, faksiranje in posredovanje dokumentov (SPIS, 2014). Vlada (2010a, str. 38) je za razvoj IS SPIS odštela skoraj 5,5 milijona EUR. Z vzpostavitvijo povezave med MFERAC in SPIS se je zgradil IS, ki zagotavlja celostno pokrivanje poslovnih procesov naročanja posameznega državnega organa. Muljavec Kahne (2014, str. 2) pravi, da se je z integracijo dokumentnega in finančno-računovskega sistema izoblikovalo ključno delovno orodje, tako skrbnikov pogodb kot vodstva državnih organov, saj je integracija omogočila enostavno in celovito prehajanje finančnih ter računovodskih podatkov med različnimi državnimi službami in odlično sledljivost dokumentov, ki je zagotovila spremljanje obremenitev ter ozkih grl.

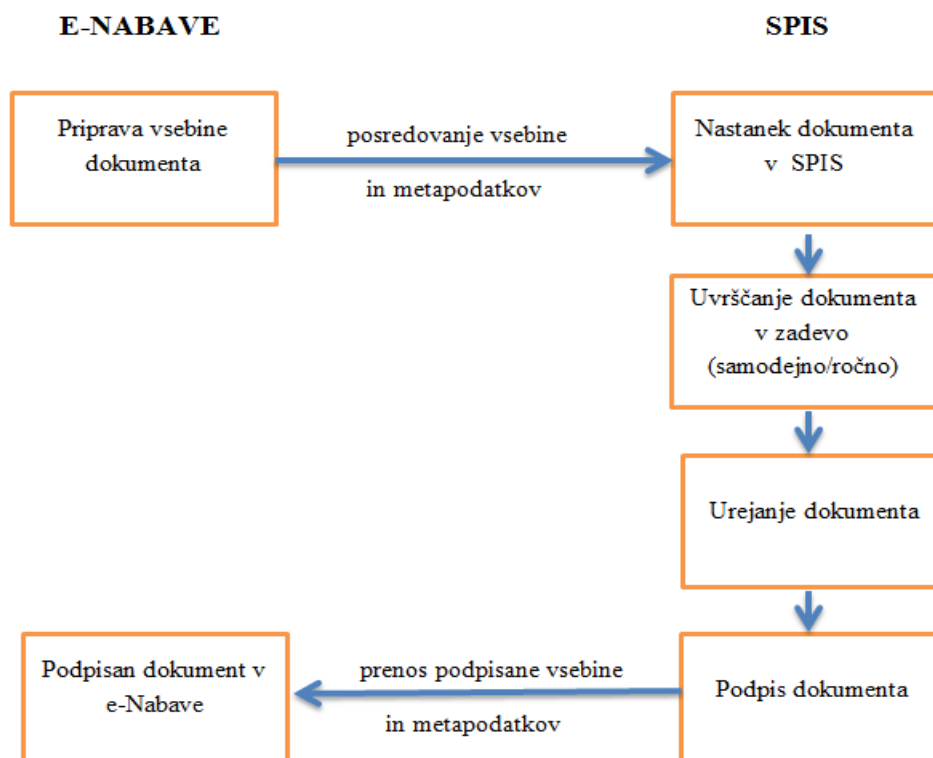
V letu 2010 se je za modul e-Nabave vzpostavilo testno in produkcijsko okolje. Naročnik in izvajalec sta si zamislila, da bo modul e-Nabave pokrival interne procedure naročnika (vse od ideje do formalne odločitve za začetek postopka javnega naročila), pri tem pa zagotavljal standardizirano iskanje blaga, storitev in investicij (iz e-Kataloga). Modul bo moral hkrati skrbeti tudi za izvajanje internih procedur odločanja, ki bodo morale biti skladne z internimi akti. V vseh pomembnih fazah izvedbe postopka javnega naročila naj bi modul zagotavljal generiranje e-dokumentov. Te bo posredoval naprej v proceduro e-podpisovanja in hrambo v dokumentni sistem (Muljavec Kahne, 2013, str. 38).

V letu 2011 se je preverilo, ali je modul v skladu z veljavno zakonodajo, saj je Vlada ponovno spreminjala zakonodajo na področju javnih naročil. Narejeni popravki so se v

glavnem nanašali zgolj na dodajanje novih točk in drugačne opredelitve izrazov, ki so povezani z vpeljavo novega IS.

Prva verzija modula e-Nabave je bila zgrajena v letu 2012. Znotraj prve faze so bili glavni poudarki na štirih področjih: pripravi in potrjevanju predloga nabave, oblikovanju javnega naročila iz predlogov za nabavo, pripravi in izvedbi postopkov javnega naročanja ter povezljivosti z dokumentnimi sistemi. Znotraj priprave in potrjevanja predloga nabave je omogočeno, da uporabnik pripravi predlog za nabavo. Ta predlog se nato razporedi v nabavno službo, ki ga pregleda in po potrebi tudi dopolni. Predlog gre nato v obravnavo v finančno službo. Sledita priprava obrazca za podpis v dokumentnem sistemu in še končni pregled nabavne službe. Znotraj oblikovanja javnega naročila iz predlogov za nabavo je omogočeno oblikovanje javnega naročila. Javno naročilo se lahko oblikuje z izbiro predloga za nabavo oziroma s prenosom in združevanjem predlogov za nabavo. Pri pripravi in izvedbi postopkov javnega naročila gre za zagotavljanje priprave povabil k oddaji ponudb, evidentiranje prejetih ponudb, posredovanje vabil ponudnikom na pogajanje, izvedbo pogajanj s ponudniki in sprejem odločitve o izboru oziroma zavrnitvi določenega ponudnika ter pripravo zapisnika. Ta del se zaključi z obveščanje ponudnikov o oddaji javnega naročila. V ozadju je vse skozi zagotovljena povezljivost med dokumentnim sistemom (sistem SPIS) in modulom e-Nabave (Muljavec Kahne, 2013, str. 39–40). Povezava med omenjenima sistemoma je prikazana na sliki 5.

Slika 5: Povezava med moduloma e-Nabave in SPIS



Vir: S. Muljavec Kahne, Zbornik konference. Informatika v javni upravi 2013: hitreje, bolje, ceneje, 2013, str. 40.

Javnosti so modul e-Nabave prvič predstavili v letu 2013. Slabo leto kasneje je modul doživel prehod na dopolnjeno verzijo (e-Nabave 2.0), ki je omogočila še dodatne funkcionalnosti. Omogočena je bila objava obvestila o oddaji naročila in njegove razpisne dokumentacije na portal E-naročanje, hkrati pa se je razpisna dokumentacija posredovala tudi v dokumentni sistem (sistem SPIS) in v aplikacijo e-Oddaja. Oblikovala so se merila za izbiro najugodnejše ponudbe. Zagotovljeno je bilo vodenje zgodovine podatkov o povabilih k oddaji ponudb, hkrati se je omogočilo tudi sprejemanje vprašanj, priprava odgovorov in morebitnih sprememb v razpisni dokumentaciji (Muljavec Kahne, 2013, str. 41).

V letu 2015 naj bi se začela postopna uvedba modula e-Nabave v vse državne institucije. Omenjeni modul pa je že več kot leto dni v uporabi na MJU.

3.3 Portal elektronsko javno naročanje Republike Slovenije (e-JN)

Konec leta 2013 je bil vzpostavljen centralni IS javnega naročanja, rezultat katerega je portal Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije (v nadaljevanju e-JN). Ta portal (slika 6) je precej bolj pregleden od portala e-oddajanja obvestil.

Takoj pri vstopu na domačo stran portala se opazi modre kvadratke, v katerih je zapisano ponudnik, naročnik, javnost in administracija. Po kliku na katerega izmed prvih treh kvadratkov se odpre stran, kjer je opredeljeno, kaj sistem e-JN pravzaprav sploh je, predstavljene pa so tudi prednosti sistema za izbrano skupino. Po kliku na kvadrateg z napisom administracija se odpre stran, kjer so navodila za prvo prijavo in pridobitev digitalnega potrdila.

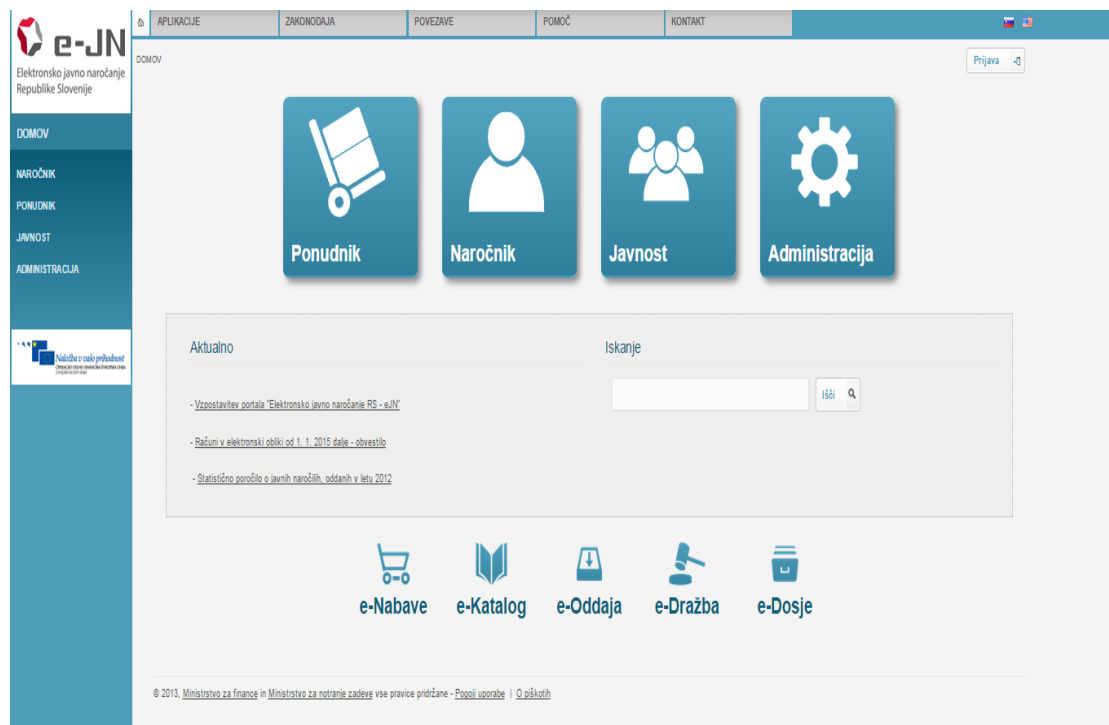
Pod modrimi kvadrati je razdelek, namenjen objavljanju aktualnih novic, povezanih z e-naročanjem. Desno od novic je iskalnik, pod njimi pa so predstavljeni moduli, na katerih temelji portal e-JN: e-Nabave, e-Katalog, e-Oddaja, e-Dražba in e-Dosje. Portal je na voljo tudi v angleškem jeziku.

Na portalu so tudi razdelki, ki so namenjeni zakonodaji, povezavam, pomoči in kontaktu. V razdelku zakonodaja so nahajajo povezave do zakonov, ki urejajo področje javnega naročanja pri nas, medtem ko so v razdelku povezave zbrane uporabne povezave z omenjenega področja. Pod razdelkom pomoč se najdejo informacije o pridobitvi tehnične in vsebinske pomoči. V tem razdelku je tudi možnost predstavitve (tu naj bi bile najrazličnejše predstavitve o e-naročanju), a je ta del prazen, kar nakazuje, da portal še ni urejen do zadnje podrobnosti.

Moduli portala e-JN so tesno povezani z uvedbo e-računov. E-računi prihranijo stroške, zaradi česar bodo morali proračunski uporabniki od 1. 1. 2015 dalje prejemati račune izključno v e-obliki. Če je prejemnik e-računa tudi proračunski uporabnik, bo moral od omenjenega datuma naprej izdajati samo e-račune (Ministrstvo za finance, 2014a).

V nadaljevanju je podrobnejša predstavitev posameznih modulov portala e-JN ter njihovih potencialnih prihrankov, ki se lahko dosežejo z uporabo omenjenih rešitev. Predstavljeni so tudi rezultati javnih naročil, ki so bili v letih 2012 in 2013 izvedeni elektronsko.

Slika 6: Portal elektronsko javno naročanje (e-JN)



Vir: Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije, 2014.

3.3.1 E-Nabave

E-Nabave so največji modul slovenskega sistema e-naročanja. Pokrivajo vrsto internih procedur naročnika (vse od predloga za nabavo do izvedbe postopka), saj e-Nabava zagotavlja standardizacijo naročanja blaga, storitev in investicij, hkrati pa poskrbi, da izvajanje internih procedur odločanja poteka v skladu z internimi predpisi (Jenc, 2014, str. 11). Da bi se zagotovilo enotno določanje predmeta naročila, se za blago oziroma storitve uporabljajo generične oznake, ki izhajajo iz e-Kataloga (Mrzel, 2013, str. 24).

Modul e-Nabave uvaja obvezno predrezervacijo potencialno uporabljenih sredstev v sistemu MFERAC in tako zagotovi pregled nad izvajanjem procesov javnega naročanja, kar se odraža v precej višjem nivoju upravljanja z javno-finančnimi viri (Mrzel, 2013, str. 24).

Kljub temu, da modul e-Nabave prinaša številne koristi tako naročnikom kot ponudnikom (transakcijske koristi, procesi so skladni z zakonodajo, informacijske koristi, cenovne koristi, plačilne koristi) (Jenc, 2014, str. 12), je bil namen njegove izgradnje zagotovitev pripravljene razpisne dokumentacije (vhodne maske), ki jo ponudnik izpolni ob oddaji ponudbe (Mrzel, 2013, str. 24).

Najpomembnejša dodana vrednost modula e-Nabave je v povezavi na finančni sistem MFERAC in na dokumentni sistem SPIS. Obe povezavi sta bili narejeni z uporabo standardiziranih konektorjev, kar omogoča, da lahko uporabniki uporabljajo modul e-Nabave ne glede na to, kateri zaledni IS uporabljajo.

3.3.2 E-Katalog

Modul e-Katalog je informacijska rešitev, ki zagotavlja dinamičen način naročanja blaga in storitev, za katere se je v preteklosti že izvedel postopek javnega naročila (Mrzel, 2013, str. 23).

Mrzel (2013, str. 23) pravi, da so bistvene funkcionalnosti e-Kataloga povezane s pripravo kataloga – artikle je treba najprej vnesti v katalog in nato počakati na njegovo potrditev ter objavo. Naročnik si nato pripravi svoje naročilo glede na trenutne potrebe. Potrditve naročila se izvajajo v več nivojih (nakupe nad določeno vrednostjo potrditi nekdo, ki je višje v hierarhiji). Potrjeno naročilo se elektronsko podpiše in posreduje dobavitelju. E-Katalog ima tudi možnost izdelave analiz za opravljena naročila. Prav tako e-Katalog omogoča tudi statistično vodenje porabe sredstev (institucije javne uprave imajo za javne nakupe na razpolago omejen proračun, od katerega se odštevajo že porabljen sredstva; za vsak nakup, ki ga javna institucija želi opraviti, mora biti na razpolago dovolj sredstev, saj se v primeru, da jih ni, nakup ne more izvesti). E-Katalog uporabljajo različni nivoji uporabnikov – vse od glavnega administratorja, administratorja do vnašalcev. Najpomembnejša funkcionalnost e-Kataloga pa je ta, da je povezljiv z ostalimi moduli sistema e-JN.

3.3.3 E-Oddaja

E-Oddaja ponudb je eden izmed ključnih pogojev za doseganje polnega e-poslovanja na področju javnega naročanja. E-Oddaja je namenjena podpori elektronskim postopkom oddaje ponudb za naročilo blaga in storitev javne uprave (E-oddaja, 2014).

Z elektronskim oblikovanjem ponudb so se poenotili postopki priprave in oddaje ponudb. E-Oddaja zagotavlja preglednost nad naročili in skrajšuje čase, potrebne za pripravo ter izvedbo posameznega naročila (E-oddaja, 2014).

E-Oddaja zagotavlja nabor relevantnih podatkov o javnem naročilu. Pri naročniku se v fazi predloga za oddajo javnega naročila avtomatsko oblikuje opredelitev specifikacij, finančnih parametrov in drugih podatkov. Ponudniki morajo svoje podatke vnesti oziroma uvoziti v aplikacijo e-Oddaja. Z vnosom svojih podatkov v aplikacijo ponudniki naročnikom omogočijo vrednotenje ponudb in izbiro najustreznejšega ponudnika (Mrzel, 2013, str. 25).

Uporaba omenjenega modula je enostavna, saj ne zahteva organizacijskih prilagoditev. Modul prinaša največjo dodano vrednost ob uporabi skupaj z modulom e-Nabave, saj e-Nabava oblikuje razpisno dokumentacijo, ki jih mora ponudnik ob posredovanju ponudbe vnesti ali kot prirpoko pripeti v sistem e-Oddaje (Mrzel, 2014b, str. 3).

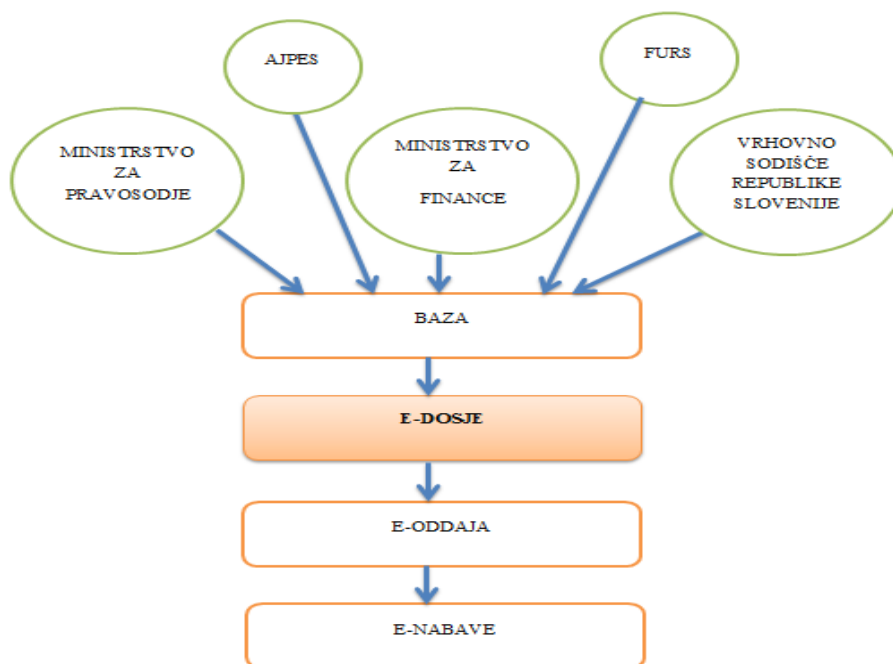
3.3.4 E-Dosje

Sistem e-JN se sicer navezuje na finančni in dokumentni sistem, modul e-Dosje pa poskrbi za implementacijo drugega segmenta interoperabilnosti sistema – povezavo na javne evidence. E-Dosje zagotavlja varstvo osebnih podatkov, varovanje poslovnih skrivnosti in varovanje tajnih podatkov. Podatki iz že obstoječih evidenc so z vzpostavitvijo delovanja interoperabilnostnih okvirjev na voljo tudi na spletu, kar naročnikom omogoča, da enostavno preverijo relevantnost parametrov ponudnika (Mrzel, 2013, str. 25; E-dosje, 2014).

Naročnik lahko torej s predhodnim soglasjem ponudnika v javnih evidencah poizveduje o njegovih relevantnih podatkih. V skladu z veljavno zakonodajo lahko naročnik informacije pridobi le v obliki »da« ali »ne« (npr.: Je XX zakoniti zastopnik podjetja YY? Da/ne.). Zaradi tega je treba podatke kasneje hraniti v enaki obliki, a ne v podatkovni zbirki, temveč v obliki dokumenta v dokumentnem sistemu (Mrzel, 2014b, str. 4).

Podatki se pridobivajo iz »baze«, ki je bila zgrajena za potrebe drugih IS, a se lahko njene funkcionalnosti in povezave do virov podatkov uporabijo tudi pri e-JN. Naročniki bodo lahko tako s pooblastilom prišli do podatkov iz evidenc AJPES-a (Poslovni register, Register transakcijskih računov), FURS-a (Evidenca zapadlih, neplačanih davkov in prispevkov za socialno varnost), Ministrstva za pravosodje (Kazenska evidenca za fizične osebe, Kazenska evidenca za pravne osebe), MF (Evidenca ponudnikov z negativnimi referencami), Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (Evidenca insolvenčnih postopkov) (Mrzel, 2014b, str. 4).

Slika 7: Vpetost e-Dosjeja



Vir: Prirejeno po M. Mrzel, Intervju z g. Mrzelom o javnem e-naročanju v Sloveniji, 2014c.

Na sliki 7 je prikazano celotno ozadje delovanja modula e-Dosje. Razvidno je, da e-Dosje pridobiva podatke z baze, ki je povezana s petimi različnimi organi. Slika prikazuje tudi neposredno vpetost e-Dosjeja v modul e-Oddaja in posledično v modul e-Nabave, saj takšna postavitev omogoča vse prednosti integriranega IS s povezavami na dokumentni sistem.

Modul e-Dosje ponudnikom omogoča, da si ti ustvarijo profil, ki vključuje tudi njihove poslovne značilnosti (reference, kadre) (Mrzel, 2014a, str. 13).

3.3.5 E-Dražba

Modul e-Dražba omogoča tako klasične kot tudi e-obratne dražbe. Klasične e-dražbe bodo naročniki uporabljali v primerih odprodaje državnega premoženja, e-obratne dražbe pa za nakupovanje (Mrzel, 2013, str. 25).

E-obratna dražba je spletni, realno-časovni dinamični pogajalski sistem med kupujočo organizacijo in skupino predhodno kvalificiranih dobaviteljev. Dobavitelji si med seboj konkurirajo s ponodbami, ki jih oddajajo prek specializiranih programskih orodij na internetu. Znotraj časovne periode (običajno ene ure) dobavitelji oddajajo svoje ponudbe, ki so nižje od ponudb njihovih konkurentov (ProcureEdge, 2014; Pearcy, Giunipero & Wilson, 2007, str. 4).

Obratne dražbe niso novost. Pri nas je CVI že leta 2004 izvedel dve takšni dražbi, pri katerih so se dosegli prihranki. Posebnost obeh takrat izpeljanih dražb je bila v tem, da sta bili obe izvedeni elektronsko, poleg tega pa so bili tudi vsi prejeti dokumenti (z izjemo bančne garancije) v e-obliki (Mrzel, 2012, str. 3). Državna uprava kasneje zaradi organizacijskih razlogov takšnega načina nakupovanja ni več uporabljala (Izlakar & Tovornik, 2013, str. 34).

E-obratne dražbe so trenutno najboljši način za zmanjšanje nabavnih stroškov, saj omogočajo doseganje velikih prihrankov (povprečno med 10 % in 40 %) (Gobec, 2014, str. 2). Kljub temu imajo e-obratne dražbe eno veliko slabost – predhodno je treba pripraviti precej formaliziran postopek (Izlakar & Tovornik, 2013, str. 35), a se kljub temu pričakuje, da se bodo v prihodnosti zaradi svoje priročnosti in dinamičnosti postopka uporabljale precej pogosto (Mrzel, 2013, str. 25). Uporaba platforme bo za vse uporabnike brezplačna.

Izlakar in Tovornik (2013, str. 35) poudarjata, da e-obratna dražba ni poseben postopek javnega naročanja, ampak zgolj eno izmed orodij, ki se lahko uporabi znotraj drugih predpisanih postopkov pri javnem naročanju. E-obratna dražba se lahko uporabi pri odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem po predhodni objavi, ponovnem odpiranju konkurence med strankami okvirnega sporazuma in po začetku odpiranja konkurence v okviru dinamičnega nabavnega sistema.

E-obratna dražba poleg spreminjanja cene omogoča tudi spreminjanje ostalih, za naročnika, pomembnih elementov ponudbe (npr. rok dobav, garancijskih rokov itd.). V ozadju aplikacije e-Dražba je algoritem, ki izračuna ekonomsko najbolj ugodno ponudbo.

Algoritem za izračun ekonomsko najboljše ponudbe mora biti poznan vnaprej in integriran v aplikativno rešitev (Izlakar & Tovornik, 2013, str. 35).

E-obratne dražbe zagotavljajo veliko prednosti za kupca in nekaj tudi za dobavitelja, a so kljub temu deležne hudih kritik, saj naj bi škodovale odnosu kupec–dobavitelj. Uporaba e-obratnih dražb namesto tradicionalnih pogajanj lahko privede do tega, da dobavitelji začnejo sumiti o kupčevem oportunističnem, da so dobavitelji manj predani odnosu s kupcem in da dobavitelji ponujajo manj kakovostno blago, ki ima nižjo ceno, samo da bi dobili naročilo. Dobavitelji trdijo, da imajo za njih e-obratne dražbe več slabosti kot prednosti, zaradi česar njihovi uporabi niso ravno naklonjeni (Caniëls & van Raaij, 2009, str. 13).

Uporaba e-obratnih dražb je najbolj priporočljiva pri nakupih standardiziranega blaga in storitev, kljub temu pa se lahko z njo kupi praktično karkoli (tudi zgradbe). Pri nakupu ostalih dobrin je treba paziti le, da je vsebina naročila natančno opredeljena, saj se tako ponudniku ne pusti odprtih vprašanj (Mrzel, 2012, str. 4).

Pri nas se je modul e-Dražbe oblikoval v okviru Operacije. Z izgradnjo omenjenega modula je Slovenija dobila centralno spletno aplikacijo, ki je dostopna vsem organom javne uprave. Znotraj omenjenega modula bodo objave o javnih naročilih, ki se bodo izvedle v obliki dražbe. Omogočeno bo tudi pošiljanje povabil k oddaji ponudbe potencialnim ponudnikom. Ko bodo zbrane vse e-ponudbe, bodo naprej izločene tiste, ki ne ustrezajo razpisnim kriterijem. Sledilo bo nadaljevanje postopka e-pogajanj oziroma izvedba e-obratne dražbe. Ko se bo postopek zaključil, se bo izvedlo še arhiviranje izvedbe postopka (E-dražba, 2014).

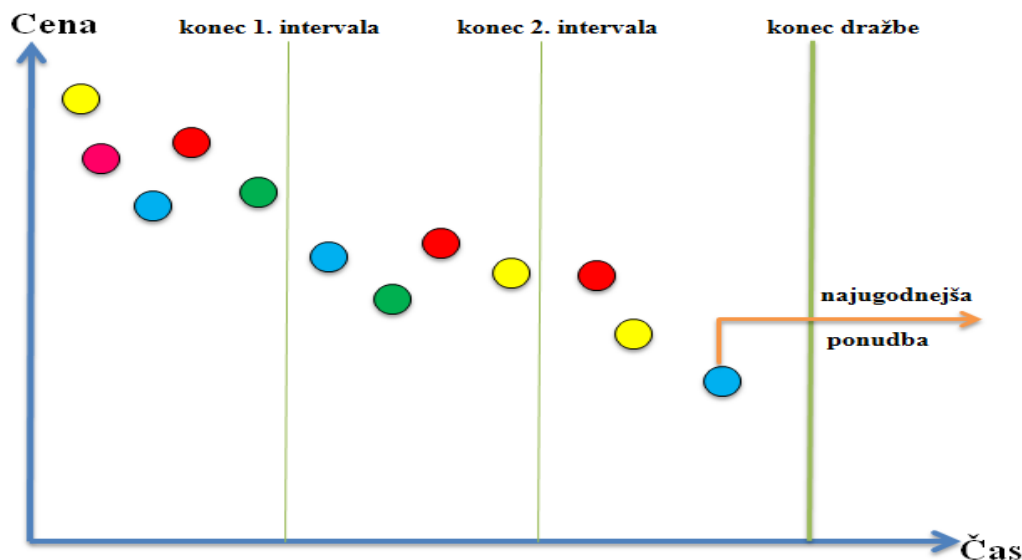
Slovenija za vrednotenje prihrankov, ki jih dosega z uporabo e-obratnih dražb, uporablja dva pristopa. Po prvem pristopu se prihranki računajo tako, da se od na koncu izbrane ponudbe odšteje ocenjeno vrednost, pri izračunu prihrankov po drugem pristopu pa se od na koncu izbrane ponudbe odšteje vrednost tiste ponudbe, ki je bila prvotno najugodnejša (se pravi v času oddajanja ponudb). V poročilu o doseženih prihrankih se uporabi tista vrednost, ki je po obeh opravljenih izračunih manjša (Mrzel, 2014c).

V Sloveniji se bosta uporabljali dve obliki e-obratnih dražb. Običajna e-obratna dražba se bo uporabljala v primeru nakupa enega sklopa blaga oziroma storitev. V primeru nakupa več sklopov pa se bo uporabljala intervalna e-obratna dražba (znotraj vsakega intervala lahko ponudnik odda samo eno ponudbo). V obeh primerih se bo čas draženja podaljšal za 2 minuti, če bo znotraj zadnjih trenutkov draženja oddana nova ponudba.

Draženje bo potekalo na osnovi minimalnega in maksimalnega koraka. V minimalnem koraku bo opredeljeno, kolikšen je minimalni znesek za nižanje ponudbe. S tem se bo izognilo, da bi ponudniki svoje ponudbe znižali zgolj za nekaj centov. Z maksimalnim korakom pa se bo preprečilo, da bi ponudniki oddali precej nižjo ponudbo, kot so želeli (npr. če bi se ponudnik zatipkal pri pisanju zneska). Če ponudnik zniža svojo ceno za več, kot je ta opredeljena v maksimalnem koraku, bo sistem ponudnika na to opozoril. Če bo ponudnik potrdil, da želi kljub temu svojo ponudbo znižati za vpisani znesek, mu bo sistem

to dovolil. Če se je ponudnik zmotil, pa bo sistem omogočil, da ponudnik popravi svojo ponudbo.

Slika 8: Prikaz principa delovanja e-obratne dražbe



Vir: M. Mrzel, *Elektronska obratna dražba*, 2012, str. 7.

Slika 8 prikazuje princip delovanja e-obratne dražbe. Kot je razvidno s slike, se je omenjena dražba odvijala v treh intervalih, saj so bile znotraj zadnjih trenutkov draženja oddane nove ponudbe, kar je vodilo v dodatni časovni interval. V splošnem se lahko dražba konča tudi že po prvem krogu draženja. Pri prikazani dražbi (slika 8) je na začetku sodelovalo 5 ponudnikov. V drugem krogu draženja so sodelovali še štirje. V zadnjem, tretjem, krogu pa so svojo ponudbo oddali trije ponudniki. S slike je lepo razvidno padanje cene, ki izhaja iz pritiska medsebojnega konkuriranja ponudnikov.

Postopek e-obratne dražbe se pri nas začne z objavo obvestila, da se bo določeno javno naročilo izvedlo po postopku za e-obratno dražbo. V obvestilu je zapisano, do kdaj imajo ponudniki čas, da predložijo svoje ponudbe. Po preteku časa, namenjenega oddajanju ponudb, sledi odpiranje ponudb. Ponudbe se odprejo v okviru modula e-Nabave in v tistem trenutku postanejo podatki javni. Ko so ponudbe ocenjene, sledi pošiljanje obvestil ponudnikom o tem, kdaj se bo odvijala e-obratna dražba in koliko časa bo trajala. Med trajanjem obratne dražbe so ponudbe anonimne. Ko se postopek e-obratne dražbe zaključi, bodo tako naročnik kot ponudniki videli, kdo so bili predlagatelji posameznih ponudb (Izlakar & Tovornik, 2013, str. 35). Če je s strani dveh ali več ponudnikov podana identična ponudba, se posel odda tistemu ponudniku, ki je prvi oddal najugodnejšo ponudbo (Spletna aplikacija elektronske obratne dražbe E-dražbe, 2014).

Če pri dražbi npr. sodelujejo štirje ponudniki, bo ponudnik, ki je ponudil najnižjo ceno, to videl tako, da bo njegova ponudba obarvana zeleno. Ostali trije ponudniki bodo imeli svoje ponudbe obarvane v rdečo barvo, videli pa bodo višino v tistem trenutku najnižje ponudbe (obarvane v zeleno), ponudb ostalih dveh konkurentov pa ne bodo videli.

Prva uspešna e-obratna dražba pod okriljem državne uprave je bila izvedena oktobra 2014. Izvedla sta jo MJU in MF. Šlo je za dražbo za najem komunikacijske povezave Ethernet in IP VPN. Na e-obratni dražbi sta se sodelovala 2 ponudnika. Pred začetkom obratne dražbe je bila najnižja ponujena cena 190 EUR/mesec, a se je ta tekom postopka draženja znižala. Najugodnejša ponudba je tako na koncu znašala 122 EUR/mesec. Z uporabo obratne dražbe se je tako dosegel prihranek v višini 36 % prvotne cene, kar je lep uspeh (Uspešno izvedena elektronska obratna dražba, 2014). Pri tej obratni dražbi je zanimivo to, da se je čas draženja podaljšal za 20 minut, saj sta ponudnika znotraj dvominutnega podaljšanja časa izboljševala svoje ponudbe.

Pred tem je lani državna uprava organizirala že 3 e-obratne dražbe, a se niso končale uspešno. V enem primeru sta se na razpis odzvala 2 ponudnika, a eden v času izvajanja e-dražbe sploh ni oddal svoje ponudbe. V drugih dveh primerih pa sta ponudnika oddala svoji ponudbi, a nihče ni želel spustiti svoje cene.

E-obratne dražbe se bodo uporabljale tudi pri skupnih javnih naročilih. Že decembra 2014 se je izvedlo 16 e-obratnih dražb, pri katerih se je na podlagi skupnega javnega naročila kupilo računalniško opremo. Aktivnosti, povezane z izvajanjem e-obratnih dražb, se bodo nadaljevale tudi v naslednjih mesecih. V letu 2015 naj bi postala uporaba e-obratne dražbe predvidoma obvezna za celotno državno upravo (Uspešno izvedena elektronska obratna dražba, 2014).

3.3.6 Stroški in prihranki povezani z uvedbo informacijske rešitve e-JN

V dobrih dveh letih po začetku Operacije so se razvile vse komponente sistema. Konec leta 2013 so bili dostopni že vsi moduli, kar je omogočilo začetek preizkušanja aplikacij. V letu 2014 so določeni javni organi (npr. MJU) pri svojih javnih naročilih že začeli uporabljati nove rešitve, ki jim prinašajo prihranke tako v času kot v stroških. Z letom 2015 pa se pričakuje, da bodo z uporabo omenjenih rešitev začeli tudi ostali javni organi.

Tabela 8: Stroški vzpostavitve portala e-JN

MODUL	STROŠKI VZPOSTAVITVE MODULA (v EUR)	STROŠKI VZDRŽEVANJA MODULA NA LETNI RAVNI (v EUR)
e-obratna dražba	38.400	3.024
e-Dosje	250.000	100.000
e-Katalog	48.860	24.100
e-Nabave	152.972	46.870
e-Oddaja	53.001	20.920
SKUPAJ	543.233	194.914

Vir: J. Jenc, Analiza uvedbe sistema e-javnega naročanja, 2014, str. 21.

Končni stroški, povezani z vzpostavitvijo portala e-JN, so prikazani v tabeli 8. Izgradnja modulov je državo stala 543.232 EUR. Najdražji je bil modul e-Dosje (250.000 EUR), najcenejši pa modul, ki podpira izvajanje e-obratnih dražb, na račun katerih si država obeta

največje prihranke. Za vzdrževanje portala bo morala država na letni ravni odšteti nekaj manj kot 200.000 EUR, kar je kar veliko v primerjavi s stroški razvoja.

To pa niso edini stroški, ki so bili povezani z izgradnjo portala e-JN. K njim moramo prišteti še ostale stroške, kot so stroški dela (318.103 EUR), opreme (323.493 EUR), e-portala (17.873 EUR) in promocije (33.000 EUR). Ostali stroški skupaj znašajo torej 692.469 EUR (Jenc, 2014, str. 21).

Če seštejemo vse stroške, povezane z vzpostavitvijo portala e-JN, pridemo do zneska v višini 1.235.702 EUR. Ta znesek je precej nižji od prvotno predvidenih stroškov (3.319.344 EUR). Do nižjih stroškov je pri projektu prišlo, ker (Mrzel, 2014c):

- so pri nas že obstajale določene parcialne rešitve, ki so ustvarjalcem omogočile, da se izvedbe projekta lotijo modulsko,
- so bile prispele ponudbe za izgradnjo posameznih modulov precej nižje od predvidenih vrednosti in
- v času izvajanja projekta ni prišlo do tolikšnega števila novih zaposlitev, kot so jih prvotno predvidevali.

Z uporabo portala e-JN je mogoče skrajšati čas in znižati stroške naročanja. Kot je razvidno iz tabele 9, so ocenjeni prihranki, povezani z uporabo omenjenega sistema, precej veliki. Pri prihrankih je ključno, da jih potem tudi spremljamo. Če jih ne bomo natančno spremljali, je vprašanje, ali bodo doseženi.

Tabela 9: Skupni ocenjeni stroški in prihranki modulov e-JN na letni ravni

MODUL	ZNIŽANJE ČASA (v urah)	POTENCIALNI PRIHRANKI (v EUR)	STROŠKI VZDRŽEVANJA (v EUR)	SKUPAJ OCENJENI PRIHRANKI (v EUR)
e-Nabave	260.601	57.153	46.870	10.283
e-Oddaja	3.556	1.049.440	20.920	1.028.520
e-Dosje	/	877.611	100.000	777.611
e-obratna dražba	/	70.438.167	3.024	70.435.143
SKUPAJ	264.157	72.422.371	170.814	72.251.557

Vir: J. Jenc, Analiza uvedbe sistema e-javnega naročanja, 2014, str. 1.

Modula e-Nabave in e-Oddaja javnim uslužbencem omogočata skrajšanje časa, namenjenega ukvarjanju s posameznim javnim naročilom. E-Nabava skrajša čas, namenjen javnemu naročanju, za kar 260.601 uro, medtem ko se čas na račun e-Oddaje skrajša za 3.556 ur. Prihranki v času se pri e-Nabavi realizirajo predvsem zaradi internega posredovanja dokumentov v potrditev oziroma podpis, pri e-Oddaji pa zaradi tega, ker se naročnikom ni treba več srečevati s ponudniki, saj ni več klasičnega načina odpiranja ponudb.

Potencialni prihranki, izraženi v denarju, so najmanjši pri modulu e-Nabave (57.153 EUR), saj se dosegajo predvsem zaradi prihrankov pri porabi papirja (pred uvedbo tega sistema je bilo treba določene dokumente natisniti in jih nato fizično prinesiti v podpis).

Pri e-Oddaji se stroški znižajo tako zaradi prihrankov, povezanih s tiskanjem, izpolnjevanjem in posredovanjem ponudbe (449.955 EUR), kot zaradi tega, ker ni več potrebna udeležba pri odpiranju ponudb (599.485 EUR). To pomeni, da skupni prihranek e-Oddaje znaša 1.049.440 EUR (Jenc, 2014, str. 19–20).

Pri uporabi e-Dosjeja dosejata prihranke tako naročnik kot ponudnik. Naročnik z uvedbo e-Dosjeja prihranki 79.257 EUR, saj mu ni treba več posredovati zahtevkov za pridobitev potrdil od ministrstva za pravosodje, okrožnega sodišča, AJPES-a in FURS-a. Ponudniki bodo zaradi e-Dosjeja dosegali precej večje prihranke kot naročniki. Pričakuje se, da bodo njihovi prihranki znašali 798.354 EUR. Naročniki bodo te prihranke dosegali predvsem zaradi prihrankov v povezavi z dokazili in izjavami, saj so v e-Dosjeju ti v digitalni obliki (Jenc, 2014, str. 20).

Jenc (2014, str. 20) je pri analizi prihrankov e-obratne dražbe upoštevala, da bo uporaba teh prinašala 4 % prihranke od skupne pogodbene vrednosti vseh naročil. Glede na to, da je skupna pogodbena vrednost malih, srednjih in velikih javnih naročil v letu 2012 znašala 1.760.954.171 EUR, bi to pomenilo, da se lahko ob upoštevanju omenjenega kriterija prihrani 70.438.167 EUR.

Informacijsko infrastrukturo je treba vzdrževati. Če potencialnim prihrankom odštejemo stroške, ki so namenjeni njenemu vzdrževanju, vidimo, da bi z uporabo rešitev e-JN lahko dosegali prihranke v višini nekaj več kot 72 milijonov EUR. Te prihranke bi lahko dosegali le ob predpostavki, da bi se v javnem naročanju začele uporabljati e-obratne dražbe. Če e-obratnih dražb ne bi uporabljali, bi zaradi uvedbe novega načina e-naročanja prihranili na letni ravni le nekaj čez 1,8 milijonov EUR.

3.4 E-javna naročila v letih 2012 in 2013

Število e-naročil je v praksi zelo majhno. V letu 2012 sta v okviru dinamičnega nabavnega sistema, ki predstavlja poseben način izvedbe odprtega postopka in v celoti poteka elektronsko, posamezna naročila oddajala zgolj dva naročnika – osnovna in srednja šola. Šoli sta v okviru dinamičnega nabavnega sistema, ki se uporablja za naročanje standardiziranega blaga, storitev in gradenj, oddali naročila v skupni vrednosti 110.791 EUR. Skupaj je bilo v letu 2012 izvedenih 12 sklopov, vsi pa so se nanašali na nakup blaga na podlagi ZJN-2. Pri polovici sklopov so prijavo za vključitev v dinamični nabavni sistem oddali trije ponudniki, v dveh sklopih samo en, medtem ko je bilo največje število ponudnikov v enem sklopu 7. To pomeni, da je povprečno število ponudnikov v posameznem sklopu znašalo 3,16 (Ministrstvo za finance, 2013, str. 25).

Uporaba dinamičnega nabavnega sistema je bila v letu 2013 še slabša kot v predhodnem letu. V letu 2013 prav nihče ni oddajal svojih naročil prek dinamičnih nabavnih sistemov (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 35).

V letu 2012 Slovenija ni izvedla niti ene e-dražbe (Ministrstvo za finance, 2013, str. 26), je bilo pa zato v letu 2013 izvedenih 9 e-obratnih dražb, ki so jih izvedle upravne enote. Ocenjena skupna vrednost oddanih naročil je znašala 58.776.225 EUR. Uporaba e-obratnih dražb je to vrednost znižala na 55.440.294 EUR, kar pomeni, da so z uporabo e-dražbe dosegli prihranke v višini nekaj več kot 3 milijonov EUR (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 36).

Trije postopki naročil, ki so bili izvedeni v obliki e-obratne dražbe, so se razdelili na sklope. V enem primeru je bilo naročilo razdeljeno na 2, v drugem na 6 in v tretjem primeru na 20 sklopov. V primeru ostalih šestih postopkov ni prišlo do delitve na posamezne sklope. V sedmih primerih so bila naročila oddana na podlagi ZJN-2. Pogodbena vrednost teh naročil je znašala 1.131.346 EUR. Ostala dva postopka pa sta se izvedla na podlagi ZJNVETPS, njuna pogodbena vrednost je znašala 54.308.948 EUR. V petih postopkih se je e-obratna dražba uporabila za nakup blaga, v štirih pa za naročilo storitev. E-obratna dražba se je uporabila v štirih odprtih postopkih, dveh postopkih s pogajanjem po predhodni objavi ter po enkrat v primeru postopka s pogajanjem brez predhodne objave in storitev s Seznama B (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 36). Storitve B so neprioritetne storitve, ki so vezane na lokalni trg in tako specifične, da ponudnikov, ki ne prihajajo iz države članice, ne bi zanimale (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 27).

Največja pogodbena vrednost naročila, ki je bilo izvedeno z e-obratno dražbo, je bila v primeru naročila storitev s Seznama storitev B. Omenjeno naročilo je bilo razdeljeno na 6 sklopov, skupna vrednost za vse oddane sklope tega naročila je znašala 53.246.720 EUR.

V nobenem primeru e-obratne dražbe naročniki niso prejeli ponudbe, ki bi bila oddana elektronsko (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 36). Zaradi tega niti ne moremo govoriti o pravem e-naročanju, saj bi morale biti pri njem vse faze v procesu naročanja izpeljane elektronsko. V tem primeru se je elektronsko izvedel zgolj del postopka (obratna dražba).

Zgodba, povezana z objavo obvestil o javnih naročilih, ki jih je treba objaviti na portal E-naročanje oziroma na TED, pa je precej drugačna. V letu 2013 je na omenjena portala svoja obvestila objavilo 1.053 naročnikov, ki so skupaj oddali 5.698 naročil oziroma 9.889 sklopov. Vrednost teh naročil je znašala 2.711 milijonov EUR (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 4). Leto prej je svoja obvestila na omenjena portala objavilo 927 naročnikov. Ti so v letu 2012 skupaj oddali 4.849 naročil oziroma 8.780 sklopov, katerih skupna pogodbena vrednost je znašala 1.726 milijonov EUR (Ministrstvo za finance, 2013, str. 4). Kot vidimo, se je vrednost oddanih naročil, ki jih je treba objaviti na portalu E-naročanje oziroma na TED-u, v letu 2013 v primerjavi s predhodnim letom povečala za 54,97 %, prav tako pa se je v omenjenem letu za 17,51 % povečalo tudi število izvedenih postopkov (Ministrstvo za finance, 2014b, str. 4).

3.5 Prihodnost slovenskega javnega e-naročanja

V splošnem velja, da vsak posamezni IS predstavlja okorno orodje za izvajanje parcialnih opravil. Šele ko se IS povežejo v globalni interoperabilni sistem, se zagotovi izkoriščanje vseh možnosti, ki jih tehnologija ponuja.

Na zagotavljanju interoperabilnosti med IS je temeljil tudi razvoj slovenskega sistema e-naročanja, ki omogoča povezljivost med dokumentnim in finančnim sistemom. Ta povezava predstavlja okostje poslovnega sistema za proračunskega uporabnika, saj mu omogoča sproten pogled v finančne tokove, vodstvu zagotavlja platformo za sprejemanje odločitev, hkrati pa poskrbi za ustrezno shranjevanje podatkov (Mrzel, 2014b, str. 5).

Nadaljnji razvoj naj bi temeljil na standardizaciji postopkov javnega naročanja, postopkov obravnave dokumentov s finančnimi posledicami in na ravnanju z dokumentarnim gradivom (Mrzel, 2014b, str. 5).

Z drugimi besedami, vizija je zagotoviti povezavo med finančnim in dokumentnim sistemom širše. Cilj je, da se vsem naročnikom zagotovi dostop do povezave med dokumentnim in finančnim sistemom. Danes ima dostop do povezave med finančnim in dokumentnim sistem zgolj državna uprava, želja pa je, da se omenjena povezava zagotovi v celotni javni upravi.

Obdobje testiranja sistema e-JN se bo zaključilo proti koncu leta 2014 oziroma na začetku leta 2015, kar bo pomenilo, da bo sistem v letu 2015 počasi prišel v redno uporabo. V ta namen so z decembrom 2014 začeli z intenzivnim izobraževanjem in promocijo sistema e-JN pri uporabnikih.

Med redno uporabo bodo uporabniki odkrili še tiste pomanjkljivosti, ki jih v fazi testiranja niso zaznali. Vodilni bodo uporabnike pozivali k oddajanju predlogov za izboljšave, v kolikšni meri se bodo lahko ti predlogi upoštevali, pa bo odvisno predvsem od finančnih sredstev.

4 KRITIČNA ANALIZA SLOVENSKEGA JAVNEGA E-NAROČANJA

4.1 Razlogi za (ne)uspeh

Pri nas je uvedba javnega e-naročanja potekala v dveh etapah, a za nobeno izmed njiju ne moremo trditi, da lahko predstavlja ravno vzor, po katerem bi se lahko zgledovali pri vpeljavi novih informacijskih rešitev v javno upravo.

To, da je bil prvi projekt javnega e-naročanja, pri katerem je šlo za vzpostavitev portala, namenjenega e-objavi obvestil o javnih naročilih, izpeljan zelo slabo, je jasno. Računsko sodišče je v revizijskem poročilu omenjeni projekt dobesedno raztrgalo, saj je bil poln napak in nepravilnosti.

To, da bo projekt uvedbe enotnega portala neuspešen, je bilo mogoče slutiti že pred začetkom projekta, saj so se ga lotili brez jasne vizije. Potrditev o tem, da vodstvo projekta nima nikakršne vizije, smo dobili zelo kmalu, saj se je izkazalo, da je njihova predstava o vrednosti projekta napačna, saj so projekt občutno podcenili.

Do nepravilnosti je začelo prihajati že takoj na začetku projekta, saj se je projekt začel brez sklepa o začetku postopka, hkrati pa se Računskemu sodišču ni uspelo dokopati do nikakršnih dokumentov oziroma poročil, ki bi govorili o delovanju projektne skupine, zadolžene za vzpostavitev portala, namenjenega objavi obvestil o javnih naročilih. Projekta skupina je bila ustanovljena aprila 2003, njene prve aktivnosti pa je bilo mogoče zaslediti šele v novembru (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 14).

To, da je do nepravilnosti začelo prihajati že na samem začetku projekta, je nakazovalo, da nepravilnostim pri tem projektu ne bo konca. Že naslednja nepravilnost se je zgodila pri objavi javnega natečaja o izgradnji IS, namenjenega e-objavam. V natečaju je pisalo, da se omenjeni IS gradi za potrebe CVI, s čimer si je CVI prisvojil preveliko pristojnost in avtonomijo nad vodenjem postopkov. To, da bi bil portal razvit zgolj za potrebe enega izmed uporabnikov, bi prineslo neposredne vsebinske posledice na prihodnje delovanje portala, saj interni portal deluje drugače in ima drugačen potek procesov kot portal, namenjen vsem naročnikom. Zmanjšanje vloge končnih uporabnikov pri gradnji portala bi bila poleg tega tudi v nasprotju s splošno sprejetimi načeli dobre prakse prenove poslovnih procesov, ki priporoča poudarjeno vlogo končnih uporabnikov pri razvoju in uvajanju informacijskih rešitev, ki so del tovrstnih prenov. S tem, ko uporabniki sodelujejo pri razvoju in uvajanju rešitev, se poveča verjetnost za uspešno umestitev novih vlog ter nalog v uporabniškem okolju (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 14).

Naslednja napaka, ki je vplivala na (ne)uspeh projekta, se je zgodila po koncu prvega natečaja, ko je prišlo do ocenjevanja prejetih ponudb. Kljub temu, da je strokovna komisija ocenila, da nobena izmed dveh prejetih ponudb ni ustrezna (prejeli sta zgolj 35 oziroma 42 točk od 100 možnih), so se člani odločili, da bosta rešitvi odkupljeni in nagrajeni z najvišjim možnim zneskom.

Na rezultat projekta je vplivala tudi odločitev CVI-ja, da bo v drugi fazi projekta, ki se nanaša na gradnjo rešitve, omejil sodelovanje zgolj na tiste ponudnike, ki so uspešno prestali prvo fazo (natečaj) (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 4). S takšno izbiro so zmanjšali število potencialnih ponudnikov in konkurenco, kar jim je onemogočilo, da bi dosegli optimalno ceno.

Sledil je drug poskus izvedbe natečaja, ki pa ga ravno tako ne moremo navajati kot zgled dobre prakse. Pri njem je prišlo do že zgoraj omenjenih težav – predmet naročila je bil spet napačen, pogajanja so se zaradi ogromne razlike med pričakovano in dejansko ceno zavlekla, kar se je odrazilo v zamudi pri sklenitvi sporazuma z izbranim ponudnikom. Pri poteku pogajanj s ponudniki je prišlo do novih nepravilnosti, saj komisija o poteku pogajanj ni vodila zapisnikov, iz katerih bi bilo moč razbrati, kaj se je želelo doseči med

potekom pogajanj in kaj je sporočila ponudnikom, da so ti spremenili svoje ponudbe (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 17–18).

Med pogajanjem s potencialnimi ponudniki je komisija dovolila spremembo predmeta naročila, pri čemer pa je prišlo do novih nepravilnosti. Komisija je nepooblaščen delila predmet naročila na več faz, kar bi kljub podpisani pogodbi in izvedenemu delu vodilo v nove zamude pri vzpostavitvi portala. Hkrati je prišlo tudi do nepooblaščen širitve predmeta naročila, saj so hoteli ponudnikom naložiti tudi del vsebinskih nalog, ki so sicer v neposredni pristojnosti državnih organov (spremljanje zakonodaje in spremljanje sprememb v EU). S širitvijo predmeta naročila je komisija iz postopka javnega naročanja izločila tudi določene podsisteme, ki so ključni za celovito delovanje enotnega informacijskega portala za oddajo javnih naročil (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 21).

Do naslednjih težav je prišlo pri pripravi osnutka pogodbe, saj je bilo v njem zapisano, da naj bi bil plačnik projekta MF in ne CVI, kot je bilo zapisano v sklepu 2004/P05. V osnutku pogodbe je bilo spremenjeno tudi poimenovanje predmeta naročila, saj iz njega po novem ni bilo mogoče več razbrati, da gre za portal javnih naročil za potrebe CVI. Na podlagi vseh teh omenjenih dejavnikov se je MF odločilo, da omenjenega osnutka pogodbe ne bo podpisalo (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006a, str. 22).

Na tej točki bi se morali pripraviti popravljalni ukrepi, ki bi projekt vrnili v okvire zakonitega poslovanja, a se to ni zgodilo. Namesto, da bi MF izvedelo popravljane aktivnosti, je Računskemu sodišču pojasnjevalo, da je osnovni cilj e-objav že dosežen in da je naloga izvršena, saj se je zagotovilo, da imajo ponudniki brezplačen dostop do prej plačljivih objav v Uradnem listu RS. Dejstvo pa je, da so lahko ponudniki že pred tem brezplačno brali objave v Uradnem listu RS, naročniki pa so morali za objave v njem plačevati. Z zamenjavo ponudnika z naročnikom, je ministrstvo samo potrdilo svoje neznanje o omenjenem področju (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006b, str. 4).

MF se je nato že tretjič lotilo izvedbe omenjenega projekta, a se na napakah, na katere jih je opozorilo Računsko sodišče, ni veliko naučilo. Kljub temu, da sta nova projekta skupina in svet začela z delom, dokumentacija še vidno ni bila urejena tako, kot bi morala biti, torej skladna z metodologijo vodenja projektov v državni upravi (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2006b, str. 11).

Tudi pri tretjem poskusu uvedbe portala, namenjenega objavam obvestil o javnih naročilih, je prišlo do problemov, povezanih s terminskim planom. V časovnici je bilo bistveno preveč časa namenjenega načrtovanju, premalo pa izvedbi in uvajanju rešitve. Glede na to, da se je projekt pred tem načrtoval že dvakrat, je 10 mesecev načrtovanja bistveno preveč. Bolje bi bilo, da bi se del tega časa namenil izvedbi in uvajanju rešitvi, saj bi se tako izognili nekajmesečni zamudi pri končni realizaciji projekta.

Potem ko smo po dolgih letih nepravilnosti in težav končno dobili portal, namenjen objavam obvestil o javnih naročilih, se je razvoj področja za nekaj let ustavil. Namesto da

bi se takoj korenito lotili prenove poslovnih procesov in nato uvedbe novih rešitev e-naročanja, smo po večini stagnirali in se zadovoljili s stanjem, kakršno je pač bilo.

V tem času so se posamezniki začeli zavedati pomembnosti e-naročanja. V ta namen so začeli sami razvijati določene parcialne rešitve. To, da smo začeli dobivati vsaj določene parcialne rešitve, je bilo dobro, saj so se končno začeli premiki na tem področju. Če pa pogledamo z druge strani, ugotovimo, da je ravno obstoj parcialnih rešitev tisti »krivec«, zaradi katerega se je projekt izvajal v modulih. Dejstvo je, da je module zelo težko integrirati v enoten sistem. Če se pri integraciji kaj zaplete, lahko to bistveno vpliva na funkcionalnosti sistema, posredno pa se slaba integracija odraža v tem, da uporabniki ne uporabljajo rešitev v takšni meri, kot bi jih sicer lahko.

Operacija e-naročanje se je že tako začela relativno pozno, nato pa so nanjo vplivale še številne organizacijske spremembe, ki smo jim bili priča v času izvajanja projekta. Zametki Operacije segajo še v obdobje, ko je bila ministrica za javno upravo Irma Pavlinič Krebs. Ta je v letu 2011 odstopila, začasno pa jo je zamenjal kar takratni premier Borut Pahor. Nato je začelo prihajati do obdobja združevanj in nato zopet do razhajanj med ministrstvi, kar je neposredno vplivalo tudi na Operacijo. Stvari, ki so bile že dogovorjene s starim vodstvom, je bilo treba še enkrat uskladiti z novim.

Operacija se je začela pod vodstvom MJU in MF, nato pa se je vanjo vključilo tudi MNZ (posledica združenja MNZ in MJU), ki je postalo tudi vodja projekta. Z nastopom sedanje Vlade so se zopet začele spremembe, saj se je sedež Operacije z MNZ preselil nazaj na MJU. Namesto, da bi se vodstvo Operacije ukvarjalo z zadnjimi testiranjmi, se ukvarjajo s selitvijo vseh škatel iz ene zgradbe v drugo, posledično pa trpi projekt.

Naj se še enkrat dotaknem parcialnih rešitev. Te so sicer s seboj prinesle dobre prakse, a so imele drugo pomanjkljivost – ni bilo povezave v zaledne sisteme (npr. finančni sistem, dokumentni sistem, javne evidence). Ravno obratna pa je zgodba, povezana z zgrajenimi moduli. Ti vsebujejo povezave v zaledne sisteme, a ne vsebujejo načel dobrih praks, kar je glavna slabost zgrajenih modulov. Moduli med razvojem niso bili nikoli v uporabi, vendar so se kljub temu kar naprej razvijali. Na ta način so se razvile določene stvari, ki jih pravzaprav sploh ne potrebujemo, na drugi strani pa so stvari, ki so nujno potrebne, slabše razvite.

Ravno zaradi tega, ker moduli med razvojem niso bili v uporabi, je še toliko bolj pomembna faza testiranja. Res je, da testiranje traja že slabo leto in da bo kmalu pri koncu, a glede na to, da zaposleni na ministrstvih, ki opravljajo testiranja (ožje vodstvo Operacije), opravljajo tudi druga dela, sem dobila občutek, da je za to premalo časa. Opazila sem, da kljub temu, da naj bi se dnevno s testiranjem ukvarjali pol delovnika (4 ure), še ni opaziti tiste rutine. Še vedno se opazi, da je treba precej razmišljati, kje je kaj in kaj moraš pritisniti, da se izvede zeleno opravilo.

Druga stvar je, da si MNZ od e-naročanja obeta precejšnje prihranke tako v denarju kot v času. Po mojem mnenju je smisel e-naročanja v tem, da se zmanjša korupcija pri javnih

naročilih ter zagotovi večjo preglednost in višji nivo kakovosti storitve, in ne v tem, koliko denarja se bo prihranilo s tem, ko določenega dokumenta ne bo treba natisniti. Res je, da s tem naredimo nekaj dobrega za naravo in da se s tem ustvarijo določeni prihranki, a glede na to, da smo v 21. stoletju in da tehnologija omogoča veliko drugih funkcionalnosti, prihranek na račun papirja ni tako bistven. Po mojem mnenju so prihranki e-naročanja ocenjeni s strani MNZ-ja nerealni. Naj vzamem za primer modul e-Nabava, ki je največji in najbolj pomemben modul, saj predstavlja nekakšen stični člen celotnega sistema e-naročanja. Janja Jenc, ki je v imenu MNZ-ja pripravila študijo prihrankov, se zdi ta modul najmanj pomemben, saj naj bi na letni ravni prinesel zgolj nekaj več kot 10.000 EUR prihrankov. Do teh prihrankov naj bi prišlo na račun prihranka pri papirju in zaradi tega, ker dokumentov ni treba več prinašati fizično v podpis. To absolutno ni res. Modul e-Nabave omogoča veliko več prihrankov, a ti niso tako enostavno merljivi, saj bi za merjenje učinkovitosti potrebovali precej bolj dodelan model merjenja učinkovitosti.

Naj se dotaknem še prihranka, ki naj bi nastal na račun uporabe e-obratnih dražb. Ta je ogromen (več kot 70 milijonov EUR) in realno tudi precej precenjen. Dejstvo je, da se v primeru uspešno izvedenih e-obratnih dražb lahko dosežejo prihranki, a se moremo zavedati, da vse e-obratne dražbe niso uspešne. Vemo, da je MNZ do konca oktobra 2014 izvedlo 4 e-obratne dražbe, a uspešna je bila zgolj 1. E-obratne dražbe se praviloma uporabljajo bolj za nakupe blaga in storitev, ki so standardizirani. Standardizirani proizvodi in storitve pa praviloma tudi nimajo tako visoke cene, kar pomeni, da se pri tem niti ne uspejo doseči zelo veliki prihranki (primer že prej omenjene e-obratne dražbe, ko se je najemalo komunikacijske povezave Ethernet in IP VPN). E-obratno dražbo sicer lahko uporabimo tudi pri nakupih zgradb in ostalih velikih investicij, a moramo pri tem precej dobro pripraviti razpisno dokumentacijo, kar je zelo velik problem. Torej nikakor ne moremo priti do teh 70 milijonov EUR prihrankov na račun uporabe e-obratnih dražb. Res je, da je Janja Jenc je pri izračunu prihranka, ki ga naj bi dosegli z uporabo e-obratnih dražb, uporabila dokaj realno številko (4 % prihranka), a je predvidela, da se bodo vsa javna naročila izvedla v obliki e-obratne dražbe. Dosti bolj realno številko bi dobila, če bi za vrednost naročil uporabila samo podatke, ki se nanašajo na naročila nižjih vrednosti. Ob predpostavki, da je v letu 2013 znašala vrednost naročil, ki bi jih lahko izvedeli v obliki e-obratne dražbe, 86.896.104 EUR in da bi pri tem realizirali prihranek v višini 4 %, bi z uporabo e-obratne dražbe prišli do prihrankov v višini 3.475.844,16 EUR, kar je precej bolj realna številka.

Na (ne)uspeh e-obratnih dražb bo vplivala tudi napaka oziroma pomanjkljivost v zakonodaji. V delu zakonodaje, ki govori o uporabi e-dražbe, v tretji točki piše, da se k e-dražbi povabijo samo tisti ponudniki, ki so ponudili sprejemljivo ponudbo. To je čisti nesmisel, saj bi lahko ravno izločeni ponudnik nato kasneje v okviru poteka e-obratne dražbe ponudil najboljšo ponudbo, saj je smisel e-obratnih dražb ravno v tem, da ponudniki nižajo ceno.

Vlada je že sprejela sklep, da bo uporaba e-Dražb od 1. 2. 2015 naprej obvezna. E-Dražbe bodo morali na začetku uporabljati zgolj ministrstva in javne službe, v prihodnosti pa se bo

uporaba razširila na celotno javno upravo. Prehod na nov način poslovanja pa je praviloma zelo težek. Državna uprava je na nastale spremembe sorazmerno dobro pripravljena, zalomi se, ko pride do obvezne uporabe novega načina poslovanja v celotni javni upravi, saj naročniki novih rešitev ne prenesejo pravočasno v svoje sisteme (primer e-Račun). Zanimivo bo tudi, kako bodo ponudniki sprejeli e-Dražbe, saj se o e-Dražbah ne glede na skorajšnji začetek obvezne uporabe v javnosti skorajda ne govori.

Še do večjih težav pa bo prišlo pri prevzemanju modula e-Nabave, saj ta precej posega v način poslovanja. Uvedba sistema bo zelo zahtevna predvsem, ker veliko organov uporablja drug dokumentni sistem (ne SPIS), kar bo povzročilo precejšnje težave pri povezovanju sistemov (uprava na splošno uporablja zelo raznolike dokumentne sisteme, pri nekaterih bo do povezave s SPIS-om prišlo zelo enostavno, spet pri drugih sistemih pa bo to zelo zahtevno in drago opravilo, ki ga bodo morale financirati organizacije same).

Tudi ob predpostavki, da bi bila študija prihrankov narejena korektno, je to številko zelo težko primerjati z ostalimi državami, saj vsaka prihranke, ki jih dosega z e-naročanjem, računa drugače (podatki o tem, kako je posamezna država prišla do ocenjenih prihrankov, niso javno dostopni). Določene države v dosežene prihranke vključijo le nižje transakcijske stroške, spet druge tudi nižje nabavne cene. Lahko se zgodi, da države vrednost prihrankov, ki izvirajo iz e-naročanja, tudi napihujejo (tako kot Slovenija v študiji). Če bi se lotili neposredne primerjave podatkov o tem, koliko posamezna država prihrani z uporabo e-naročanja, bi storili veliko napako. Če že želimo medsebojno primerjati države, je precej bolj priporočljiv pristop ta, da jih primerjamo na podlagi tega, koliko odstotkov naročil opravijo elektronsko.

Pri Operaciji je zanimivo tudi to, da vodilni kljub temu, da je bilo ime projekta znano že od leta 2010 naprej, niso pravočasno registrirali imena domene. Tako danes, če v spletni iskalnik vpišemo besedno zvezo »ejn Slovenija«, kot prvi rezultat ne dobimo spletne strani portala e-JN (ejn.gov.si), ampak spletno stran podjetja JHN d. o. o. (www.ejn.si), ki ponuja rešitve s področja javnega naročanja, saj je omenjeno podjetje državo prehitelo pri registraciji domene.

Tekom pisanja magistrskega dela, sem bila nekajkrat na MJU, kjer ima sedež Operacija. Med pogovorom o e-naročanju pri nas, sem med drugim vprašala tudi, kako se odvijajo zadeve, povezane z e-obratnimi dražbami v tem letu (2014), glede nato, da je bilo v predhodnem letu (2013) izvedenih že 9 e-obratnih dražb. Naletela sem na presenetljiv odziv, saj gospod Mrzel (vodja Operacije) ni vedel, da so se v letu 2013 e-obratne dražbe sploh izvajale. Vprašal me je, od kje mi podatek, da je bilo v prejšnjem letu (2013) izvedenih 9 e-obratnih dražb, saj so bile prve e-obratne dražbe, po letu 2004, izvedene šele v tem letu (2014). Odgovorila sem mu, da tako piše v Statističnem poročilu o oddanih javnih naročilih v letu 2013. Sledila je nekaj sekundna tišina, nato pa je poklical kolega, ki je zadolžen za pripravo statističnih poročil. Ta je potrdil moje navedbe in dodal, da so bila ta naročila oddana s strani občin. Presenetilo me je, da vodja Operacije ni vedel, da se preko njihove platforme, ki je bila v tem času še v fazi intenzivnega testiranja, že izvajajo

prve prave e-obratne dražbe. Prav tako me je presenetilo to, da so se v letu 2013 z uporabo e-obratnih dražb kupovale zelo drage stvari (v vrednosti več kot 50 milijonov EUR), saj sem v vseh dokumentih prebrala, da se bodo e-obratne dražbe uporabljale za nakupe blaga »iz police«, torej za nakup standardiziranega blaga, ki nima visoke vrednosti.

Kako uspešno bo dejansko javno e-naročanje, po vseh teh spremembah, bo pokazal čas. Rešitev sama po sebi ne zagotavlja ničesar, treba jo je uporabljati. Končni uspeh bo v veliki meri odvisen od tega, kako bodo orodja e-naročanja sprejeta in na kakšen način se bodo uporabljala. Še tako sofisticirane rešitve ne morejo prinašati prihrankov, če v praksi niso sprejete.

4.2 Priporočila za prihodnost

Za prvi projekt javnega e-naročanja pri nas (izgradnja portala o e-objavi obvestil o javnih naročilih) lahko trdim, da ponazarja primer, kako se projektov ne bi smeli lotiti. Za drugi projekt (izgradnja sistema e-JN), ki sicer formalno še ni končan, lahko rečem, da je po načinu vodenja in organizacije bistveno boljši od prvega projekta, saj je že od samega začetka voden z določeno vizijo.

Na podlagi znanja, ki sem ga pridobila pri proučevanju javnega e-naročanja, sem oblikovala priporočila, ki bi jih bilo smiselno upoštevati pri nadaljnjem razvoju omenjenega projekta, pa tudi pri projektih, ki se nanašajo na uvedbo drugih rešitev.

Vsakršnega projekta bi se morali lotiti z jasno vizijo, saj ta predstavlja gonilno silo projekta. V primeru jasne vizije je lažje premagati vse vzpone in padce, ki smo jim priča pri kateremkoli projektu, saj pred sabo vidimo cilj, ki bi ga radi dosegli. Naloga vodje je, da zna svoje sodelavce motivirati in jih pripraviti do tega, da projekt vzamejo za svojega.

Moje naslednje priporočilo je na neki način še vedno povezano z vizijo, saj se nanaša na vodenje projektne dokumentacije. S tem, ko se zagotovi ustrezna obravnava te, se lažje nadzira, kje smo – smo na pravi poti ali smo zašli z načrtane poti. Sprotna kontrola omogoča, da se v primeru odstopanj še pravočasno vrnemo na načrtane tirnice in projekt izpeljemo v skladu s terminskim planom.

Tretje priporočilo se nanaša na prenovu poslovnih procesov. To priporočilo je na neki način že »zlajnano«, a pri nas je odsotnost prenove poslovnih procesov še vedno prevelika. Vodilni se sicer zavedajo, kaj vse prinaša prenova, a se kljub temu odločajo, da bodo ta korak pri uvedbi nove rešitve raje preskočili. Zaradi tega dobivamo rešitve, ki se ne prilagajajo potrebam uporabnikov – rešitve imajo dodobra razdelane tiste dele, ki uporabnikom ne prinašajo nobene dodane vrednosti, tisti deli, ki bi jim zagotovili dodano vrednost, pa so zelo slabo dodelani in uporabnikom prav nič ne olajšajo vsakodnevnih opravil. Prenova poslovnih procesov zagotovi, da je na določenem delovnem mestu ravno prav zaposlenih. Dejstvo je, da se z uvedbo novih rešitev delo poenostavi in pohitri, zato na določenem delovnem mestu ne potrebujemo več toliko ljudi.

Ne glede nato, da se pred uvedbo nove informacijske rešitve (e-JN) ni izvedlo prenove poslovnih procesov, je analiza s strani MJU (Jenc) pokazala, da se bodo dosegli kar precejšnji prihranki v času. Priporočam, da se zato končno naredi racionalizacija števila zaposlenih, ki bi se tako ali tako morala že davno zgoditi.

Priporočam, da se dodatna pozornost nameni problematiki s področja e-obratnih dražb. Prepogosto se dogaja, da se e-obratnih dražb udeležijo ponudniki, ki na koncu svoje ponudbe niti ne oddajo, kljub temu pa po izteku časa draženja pridobijo vse informacije o poteku dražbe (kdo je sodeloval, kakšno ceno je ponudil itd.). Predlagam, da se takšne ponudnike, ki izkoriščajo sistem z namenom pridobitve informacij, na nek način sankcionira. Glede nato, da se jih denarno ne sme kaznovati, se jih lahko kaznuje vsaj tako, da se jim onemogoči končni dostop do informacij.

Predlagam tudi, da se korenito prenovi zakonodaja na področju javnih naročil. Kot sem že omenila pri primeru e-obratne dražbe, obstaja v naši zakonodaji veliko nesmiselnih členov, ki ne prinašajo nobenih koristi, prav nasprotno lahko še ovirajo doseganje nižjih cen. Zakonodajo s področja javnih naročil je treba spremeniti tudi zaradi tega, ker naši postopki ponudnike dušijo z vso nepotrebno birokracijo.

Predlagam, da se vse aplikacije e-JN zagotovijo v angleščini, saj je trenutno v angleškem jeziku na voljo samo osnovni portal. Če želimo doseči učinkovito javno e-naročanje, moremo biti odprti tudi za tuje ponudnike, ki pa ne znajo slovensko, zato je zagotovitev aplikacij v angleščini nuja.

Glede na to, da se ljudje v splošnem zelo upiramo vsem spremembam, predlagam, da se več pozornosti nameni izobraževanju in promocijam novih rešitev. Na ta način se bo lažje doseglo, da bodo zaposleni pripravljeni opuščati stari način dela in bodo pripravljeni prevzemati novega. Predlagam tudi, da se izvede še več izobraževanj na temo uporabe digitalnih potrdil, saj je opaženo, da imajo uporabniki premalo znanja s tega področja.

Priporočam, da se izobraževanja izvedejo na drugačen način. Bolje bi bilo, da bi se izvedla v manjših skupinah, saj bi bil tako zagotovljen tudi bližji kontakt med izvajalci in udeleženci. Priporočam, da se izobraževanja izvedejo drugje, saj sejna soba ministrstva ni ustrezen prostor. Bolje bi bilo, da se najame prostor, ki ponuja dovolj računalnikov, da bi lahko udeleženci pri izobraževanju aktivno sodelovali, saj bi imel vsak svoj računalnik, ki bi mu omogočil, da v praksi poskusi novo rešitev. S tem bi se izognili slabi volji uporabnikov, ki nastaja pri prvem samostojnem srečanju z rešitvijo, saj prihaja do številnih težav. Navodila za pravilno rokovanje z rešitvijo so sicer na razpolago, a je izkustveno učenje precej boljše.

Predlagam, da se izvede precej boljša promocija. Podjetja je treba pravočasno obvestiti, da bo prišlo do sprememb v načinu poslovanja. Predlagam, da bi se jim poslalo gradivo, ki bi opisalo vse prednosti novega načina poslovanja, hkrati pa bi jih povabili na dodatno izobraževanje. Lahko bi se oblikovala določena aplikacija, ki bi ponudnikom omogočila,

da poskusijo, kako se odvija e-obratna dražba, saj bi bili tako boljše pripravljene na dejanski začetek uporabe.

Priporočala bi oblikovanje baze vseh ponudnikov določenega blaga in storitev. Ko bi bilo oblikovano določeno javno naročilo, bi se vsem ponudnikom tega blaga poslalo obvestilo, da lahko sodelujejo na razpisu. Veliko podjetij še vedno ne pregleduje obvestil na portalu E-naročanje. S tem, ko bi jim poslali obvestila, bi pridobili večjo bazo potencialnih ponudnikov, kar bi državi omogočilo, da si izpogaja nižjo ceno.

Če želimo žeti uspehe, je treba pretrgati korupcijo, ki se dogaja na področju javnega naročanja. Res je, da lahko tudi v primeru e-naročanja pride do korupcije, saj se lahko ponudniki, ne glede na vse mehanizme, sami dogovorijo o ceni, a e-naročanje v postopke javnega naročanja kljub temu vnaša večjo preglednost.

SKLEP

Cilj magistrskega dela je bila priprava analize, ki bi pokazala, zakaj naše javno e-naročanje ne deluje tako, kot bi se od njega pričakovalo. Želela sem poiskati glavne razloge, ki vplivajo na neučinkovitost našega sistema, ter prikazati smernice, ki bi se jih bilo smiselno držati v prihodnje.

Kljub temu, da se je razvoj javnega e-naročanja pri nas začel sorazmerno zgodaj, je v času njegovega razvoja prišlo do številnih zapletov, ki so povzročili, da so nas ostale države na tem področju prehitele.

V času izvajanja prvega projekta javnega e-naročanje je prišlo do veliko nepravilnosti, ki so se odrazile v zamikih pri vzpostavitvi portala E-naročanje. Zaradi nepravilnosti, povezanih s pripravo razpisne dokumentacije, nakupa neustreznih rešitev in neustreznega vodenja projekta je bilo treba razpis za gradnjo portala, namenjenega e-objavi obvestil o javnih naročilih, pripraviti kar trikrat. Vodilni so se tega projekta lotili brez jasne vizije, kar se je odrazilo v precej podcenjeni vrednosti projekta. Računsko sodišče je o omenjenem projektu izdalo negativno mnenje.

Do začetka drugega projekta javnega e-naročanja (Operacije) je preteklo kar nekaj časa. V tem času so se posamezniki začeli zavedati pomena e-naročanja, zato so se sami lotili razvoja parcialnih rešitev. Obstoj parcialnih rešitev je bil tudi glavni razlog, da se je gradnja sistema e-naročanja izvajala v obliki modulov, ki so predstavljali velik izziv pri integraciji. Izkazalo se je, da bo novi projekt cenejši, kot je bilo sprva predvideno, saj so bile prispele ponudbe za gradnjo posameznih modulov precej nižje od predvidenih stroškov. Ta projekt je bil za razliko od prvega voden z vizijo, saj so želeli, da bi novi sistem omogočil celovito spremljanje izvajanja javnih naročil ob sočasnem evidentiranju finančnih obveznosti in shranjevanju e-dokumentov v dokumentni sistem ter da bi zagotavljal samodejno pridobivanje relevantnih podatkov iz javnih evidenc.

Po vseh organizacijskih spremembah, ki smo jim bili priča v času trajanja projekta javnega e-naročanja, naj bi se to formalno vendarle zaključilo v letu 2015. MNZ je že objavilo študijo, ki prikazuje prihranke, ki naj bi nastali zaradi uporabe sistema e-naročanja. Sama se z izsledki omenjane študije ne strinjam, saj menim, da je bila izvedena napačno. Menim, da so v njej e-obratne dražbe občutno precenjene, medtem ko je modul e-Nabave podcenjen.

Prihodnost javnega e-naročanja je povezana z zagotovitvijo povezave med finančnim in dokumentnim sistemom v celotni javni upravi, saj imajo trenutno dostop do povezav med dokumentnim in finančnim sistemom le naročniki, ki prihajajo iz državne uprave.

Na podlagi opravljene analize bi priporočila, da se v prihodnje pred kakršno koli uvedbo nove informacijske rešitve v javno upravo izvede temeljita prenova poslovnih procesov, ki bi skupaj z jasno vizijo in s številnimi izobraževanji ter promocijami poskrbela, da bo rešitev med uporabniki dobro sprejeta. Za področje javnih naročil pa predlagam, da se čim hitreje popravi zakonodaja in s tem razbremenijo ponudniki številnih birokratskih zahtev.

LITERATURA IN VIRI

1. Albano, G. L. (2009). *The evolution of the Italian e-GP model: Sharing experiences and know-how to move forward*. III Global Conference on e-GP – BID – Washington. Najdeno 7. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2258385>
2. Al-Hashmi, A., & Darem, A. B. (2008). Understanding Phases of E-government. *Special Interest Group*. Najdeno 30. septembra 2014 na spletnem naslovu http://www.csi-sigegov.org/emerging_pdf/17_152-157.pdf
3. Alshehri, M., & Drew, S. (2010). Implementation of e-Government: Advantages and Challenges. *Conference Proceedings IASK International Conference E-Activity and Leading Technologies 2010 (E-ALT2010)* (str. 79–86). Oviedo: IASK.
4. Amann, M., Roehrich, J. K., Eßig, M., & Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351–366.
5. Assar, S., & Boughzala, I. (2008). Empirical evaluation of public e-procurement platforms in France. *International Journal of Value Chain Management*, 2(1), 90–108.
6. Australian Government. (2005). Case Studies on E-procurement Implementations: Italy, New South Wales, New Zealand, Scotland, Western Australia. Najdeno 17. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://www.finance.gov.au/publications/e-procurement-research-reports/docs/Case_Studies_on_E-procurement_Implementations.pdf
7. *Best Practices*. Najdeno 22. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.observatory.gr/Page/default.asp?La=2&ID=1288&recid=2241>
8. Caniëls, M. C., & van Raaij, E. M. (2009). Do all suppliers dislike electronic reverse auctions?. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(1), 12–23.
9. Castrillejo, E. (2006). European eProcurement: an overview. *European Commission*. Najdeno 9. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docciff7.pdf?id=28622>
10. Cattaneo, G., Lifonti, R., Aguzzi, S., Bardellini, M., & Sadee, C. (2013, 17. junij). D2 e-Procurement State of Play Report. *European Commission*. Najdeno 11. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/studies/130601_e-procurement-state-of-play_en.pdf
11. Croom, S., & Brandon-Jones, A. (2005). E-Procurement: Key issues in e-Procurement implementation and operation in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 5(3), 367–387.
12. de Boer, L., Harink, J., & Heijboer, G. (2001). A model for assessing the impact of Electronic Procurement forms. *Proceedings of the 10th International Annual IPSERA Conference* (str. 119–130). Jönköping: IPSERA.
13. *Definition of E-Government*. Najdeno 24. septembra 2014 na spletnem naslovu <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK>

:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html

14. *E-dosje*. Najdeno 14. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://ejn.gov.si/e-dosje>
15. *E-dražba*. Najdeno 17. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://ejn.gov.si/edrazbe>
16. *e-JN*. Najdeno 8. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.djn.mf.gov.si/sistem-javnega-narocanja/ejn>
17. *E-oddaja*. Najdeno 14. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://ejn.gov.si/e-oddaja>
18. *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 14. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://ejn.gov.si/>
19. *eNotices*. Najdeno 28. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=sl>
20. *eProcurement services*. (2014, 2. september). Najdeno 16. decembra 2014 na spletnem naslovu <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/better/vfm/eprocurement/?lang=en>
21. EU skladi. (b.l.). Projekt »E-javno naročanje«. Najdeno 11. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/za-medije/novice-in-sporocila-za-javnost/aktualne-novice-o-evropskih-skladih/projekt-e-javno-narocanje/?searchterm=projekt%20e%20javno%20narocanje#c1=News%20Item&c1=novica>
22. European Commission. (2010a). *ICT and E-Business for an Innovative and Sustainable Economy, Seventh Synthesis Report of the Sectoral e-Business Watch*. Brussels: European Commission.
23. European Commission. (2010b). *Green paper on expanding the use of e-Procurement in the EU SEC(2010)1214*. Brussels: European Commission.
24. Evropska komisija. (2012, 20. april). *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropsko-socialnem odboru in Odboru regij: Strategija za e-javna naročila*. Bruselj: Evropska komisija.
25. Evropska komisija. (2014, 16. april). *Pomoč državam v težavah*. Bruselj: Evropska komisija.
26. *Evropska zakonodaja*. (2014). Najdeno 9. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.djn.mf.gov.si/sistem-javnega-narocanja/predpisi/evropska-zakonodaja>
27. Fang, Z. (2002). E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 10(2), 1–22.
28. Gobec, M. (2014, 17. september). *Predstavitev internetne obratne dražbe (Reverse e-Auction)*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
29. *Golden Book of e-Procurement Good Practice*. Najdeno 15. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/glossary_en.htm
30. Golden, W., Hughes, M., & Scott, M. (2003). Implementing e-government in Ireland: a roadmap for success. *Journal of Electronic Commerce in Organizations (JECO)*, 1(4), 17–33.

31. Groznik, A., Kovačič, A., & Trkman, P. (2008). The Role of Business Renovation and Informatization in E-government. *Journal of Computer Information Systems*, 49(1), 81–89.
32. Groznik, A., & Trkman, P. (2009). Upstream supply chain management in e-government: The case of Slovenia. *Government Information Quarterly*, 26(3), 459–467.
33. Izlakar, U., & Tovornik, B. (2013). Elektronska obratna dražba v procesih javnih naročil). *Zbornik konference. Informatika v javni upravi 2013: hitreje, bolje, ceneje* (str. 34–37). Brdo pri Kranju: Ministrstvo za notranje zadeve.
34. Jenc, J. (2014, 3. januar). Analiza uvedbe sistema e-javnega naročanja. *Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za kakovost javne uprave*. Najdeno 11. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.stopbirokraciji.si/brosure/e-javno_narocanje/
35. *Javna naročila*. Najdeno 22. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/delo_vlade/javna_narocila/
36. Korade Purg, Š. (2014). Državna uprava. *Ministrstvo za javno upravo – Direktorat za organizacijo in kadre*. Najdeno 22. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Upravna_akademija/UA/ucna_gradiva/usposabljanje_za_IN/KORADE_PURG_STEFKA_-_drzavna_uprava-november_2014.pdf
37. Kranjc, V. (2004). *Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-1A: Uvodna pojasnila*. Ljubljana : GV Založba.
38. Khosrow-Pour, M. (2005). *Practicing E-government*. Hershey: IGI Global.
39. Mastrogregori, L. (2012, 13. september). The Italian national public e-procurement system and the role of PEPPOL project. Najdeno 17. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/mastrogregori.pdf>
40. Mašanović, B. (2011, 5. maj). Pomoč Portugalski: milijarde v zameno za trd program varčevanja. *Delo*. Najdeno 25. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.delo.si/novice/svet/pomoc-portugalski-milijarde-v-zameno-za-trd-program-varcevanja_2.html
41. Means, G., & Schneider, D. (2000). *Meta-capitalism: The e-business revolution and the design of 21st century companies and markets*. New York: John Wiley & Sons Inc.
42. Mikuš, Š. (2014, 30. september). Pripravite se na pametno poslovanje z e-računi. *Finance*. Najdeno 6. decembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.finance.si/8810397/Pripravite-se-na-pametno-poslovanje-z-e-ra%C4%8Duni>
43. *Ministerial Declaration*. (2005, 25. november). Najdeno 9. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.unic.pt/images/stories/noticias/051124declaration.pdf>
44. Ministrstvo za finance (2013, 8. oktober). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2012*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
45. Ministrstvo za finance. (2014a, 21. januar). *Obvestilo o obveznem pošiljanju računov v javni sektor v elektronski obliki od 1. 1. 2015 dalje*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.

46. Ministrstvo za finance (2014, 17. september). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2013*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
47. Mrzel, M. (2012). Obratna elektronska dražba. *Statistični dnevi*. Radenci: Hotel Radin.
48. Mrzel, M. (2013). E-javno naročanje. *Zbornik konference. Informatika v javni upravi 2013: hitreje, bolje, ceneje* (str. 23–26). Brdo pri Kranju: Ministrstvo za notranje zadeve.
49. Mrzel, M. (2014a, 13. marec). *Elektronska javna naročila*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
50. Mrzel, M. (2014b, 2. oktober). *Nivo doseženih in implementiranih informacijskih rešitev v okviru operacije Elektronska javna naročila*. Portorož: Kongresni center Portus.
51. Mrzel, M. (2014c, 28. november). *Intervju z g. Mrzelom o javnem e-naročanju v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
52. Muljavec Kahne, S. (2013). E-javno naročanje – modul e-nabave. *Zbornik konference. Informatika v javni upravi 2013: hitreje, bolje, ceneje* (str. 38–41). Brdo pri Kranju: Ministrstvo za notranje zadeve.
53. Muljavec Kahne, S. (2014, 13. marec). *Funkcionalne zadolžitve javnih uslužbencev v postopku obdelave e-računov*. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije.
54. *National Programme for eProcurement*. (2011). Najdeno 22. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.english.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=112
55. Neef, D. (2001). *e-Procurement: From Strategy to Implementation*. New Jersey: FT press.
56. Neupane, A., Soar, J., Vaidya, K., & Yong, J. (2012). Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement. *Proceedings of the 5th International Public Procurement Conference (IPPC5)* (str. 304–334). Seattle: International Public Procurement Conference.
57. Office of Government Commerce. (2008). *Framework Agreements OGC Guidance on Framework Agreements in the Procurement Regulations*. Norwich: Office of Government Commerce.
58. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). OECD e-Government Studies: Future of e-government agenda 2020. *OECD E-Leaders Conference 2008*. Den Haag: Organisation for Economic Co-operation and Development.
59. Panayiotou, N. A., Gayialis, S. P., & Tatsiopoulou I. P. (2004). An e-procurement system for governmental purchasing. *International Journal of Production Economics*, 90(1), 79–102.
60. Percy, D., Giunipero, L., & Wilson, A. (2007). A Model of Relational Governance in Reverse Auctions. *Journal of Supply Chain Management*, 43(1), 4–15.
61. Podlogar, M. (b.l.). *Dejavniki vpliva ePoslovanja na proces oskrbovanja*. Maribor: Fakulteta za organizacijske vede.

62. *Portal javnih naročil*. (b.l.). Najdeno 28. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>
63. *Portal javnih naročil*. (b.l.). Najdeno 28. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.interfin.si/portal-javnih-narocil/>
64. *Portal javnih naročil*. (b.l.). Najdeno 3. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=1725/Portal_javnih_naro%E8il
65. *Portugal GDP Growth Rate*. Najdeno 25. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.tradingeconomics.com/portugal/gdp-growth>
66. *Portugal Government Budget*. Najdeno 25. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.tradingeconomics.com/portugal/government-budget>
67. *Poslovni sektor*. Najdeno 27. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://ted.europa.eu/TED/browse/browseByBS.do>
68. *Pregled glavnih projektov*. Najdeno 12. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/o_ministrstvu/generalni_sekretariat/sluzba_za_informacijsko_tehnologije_in_storitve/pregled_glavnih_projektov/
69. *Pregled objav srednje in velike vrednosti*. Najdeno 28. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=pregledobjav>
70. Press releases database. (2010a, 9. september). Digital Agenda: Commission consults on re-use of public sector data. Najdeno 5. novembra 2014 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1103_en.htm?locale=en
71. Press releases database. (2010b, 15. december). Digitalna agenda: akcijski načrt za e-upravo za lažji dostop do javnih storitev v EU. Najdeno 1. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1718_sl.htm?locale=FR
72. ProcureEdge. (2014). *White paper. Reverse e-Auctions. A Recipe for Success*. Bangalore: EdgeVerve Systems Limited.
73. Public Procurement Office Lithuania. (2011). E-procurements. International Public Procurements Conference 2011 Hungary. Najdeno 17. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Irina_Zaluznaja_angol.pdf
74. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2006a, 14. marec). *Revizijsko poročilo o smotrnosti porabe proračunskih sredstev pri izvedbi projekta Portal za oddajo javnih naročil*. (Št. 1202-05/2005-28). Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
75. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2006b, 12. september). *Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih v zvezi s projektom Portal javnih naročil*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
76. Ricou, M. (2010, 8. november). Public eProcurement in Portugal: history, results, lessons learnt. *5th International PEPPOL Conference* (1–27). Troyes: PEPPOL.
77. Rosa, I. (2012). *The case of e-procurement in Portugal*. Brussels: European Economic and Social Committee.
78. Shalle, N. I., Guyo, W., & Amuhaya, I. M. (2013). Factors Affecting Implementation of E-Procurement Practices in Public Service in Kenya: A Case of Ministry of Finance. *International Journal of Science and Research*, 2(8), 307–312.

79. Sharma, S. K., & Gupta, J. N. D. (2003). Building Blocks of an E-government – A Framework. *Journal of Electronic Commerce in Organizations*, 1(4), 34–48.
80. SPIS. Najdeno 13. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.src.si/resitve/dokumenti/spis/>
81. *Spletna aplikacija elektronske obratne dražbe E-dražbe*. Najdeno 17. novembra 2014 na spletnem naslovu <http://www.normacomplus.si/sl/spletna-aplikacija-elektronske-obratne-dra%C5%BEbe-e-dra%C5%BEbe>
82. *Strategija za e-javna naročila*. Najdeno 16. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/businesses/public_procurement/mi0092_sl.htm
83. Šinkovec, M. & Savernik, D. (2010, 20. oktober). *MNZ: Izkušnje naročnika in izvajalca pri popisu in optimizaciji poslovnih procesov nabavnega poslovanja v okolju MNZ in Policije*. Ljubljana: Hotel Mons.
84. *TED – poslovne priložnosti v Evropi*. Najdeno 27. oktobra 2014 na spletnem naslovu http://simap.europa.eu/supplier/opportunities-in-europe/index_sl.htm
85. The World Bank. (2003). *Electronic government procurement (e-GP)*. Washington, D.C.: The World Bank Procurement Policy & Services Group.
86. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. (2006). *TED-Dnevna elektronska javna naročila: praktični vodnik*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
87. *Uspešno izvedena elektronska obratna dražba*. (2014, 24. oktober). Najdeno 17. novembra 2014 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/5720/40e8e59d6ea9f33458681eccd5322b88/
88. Vintar, M. (2004). E-uprava - pogled pod lupino. V M. Vintar (ur.) & J. Grad (ur.), *E-uprava: izbrane razvojne perspektive* (str. 3–12). Ljubljana: Fakulteta za upravo.
89. *Vključevanje v EU*. Najdeno 22. oktobra 2014 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/vkljucevanje-v-eu/>
90. Vlada Republike Slovenije. (2010a, 8. april). *Akcijski načrt: Elektronskega poslovanja javne uprave od 2010 do 2015 (AN SREP)*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
91. Vlada Republike Slovenije. (2010b). *Priloge k akcijskemu načrtu. Elektronskega poslovanja javne uprave od 2010 do 2015 (AN SREP)*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
92. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev. *Uradni list RS*, št. 72/11-UPB3, 43/12, 90/12, 19/14.
93. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS*, št. 12/13-UPB5, 19/14.