

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

Ljubljana, september 2007

MARJETA BIZJAK

IZJAVA

Študentka MARJETA BIZJAK izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Slavke Kavčič in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 20. 09. 2007

Podpis: _____

KAZALO

1	UVOD	1
1.1	ORIS PROBLEMATIKE MAGISTRSKEGA DELA	1
1.2	NAMEN MAGISTRSKEGA DELA	4
1.3	CILJ MAGISTRSKEGA DELA	4
1.4	METODA DELA	5
1.5	ZASNOVA DELA S STRUKTURO POGLAVIJ	5
2	NABAVNA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU	6
2.1	OPREDELITEV NABAVNE FUNKCIJE IN NJEN POMEN	6
2.2	NALOGE IN CILJI NABAVNE FUNKCIJE	9
2.3	OPREDELITEV JAVNEGA SEKTORJA	10
2.4	NABAVNA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU	13
3	UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA	14
3.1	OPREDELITEV POJMA JAVNEGA NAROČANJA IN PRAVNA PODLAGA JAVNIH NAROČIL	14
3.2	RAZVOJ JAVNIH NAROČIL V EVROPSKI UNIJI	15
3.2.1	<i>Evropske direktive na področju javnih naročil</i>	16
3.3	RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	19
3.4	AKTUALNA ZAKONODAJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	20
4	NAROČNIKI IN PONUDNIKI	22
4.1	OPREDELITEV NAROČNIKOV	22
4.1.1	<i>Problematika opredelitve naročnikov</i>	22
4.1.2	<i>»Klasični« naročniki po ZJN-2</i>	23
4.1.3	<i>Naročniki na infrastrukturnem sektorju po ZJNVETPS</i>	24
4.2	OPREDELITEV PONUDNIKOV	24
5	TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	26
5.1	SPLOŠNO O NAČELIH JAVNEGA NAROČANJA	26
5.2	NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	27
5.2.1	<i>Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti</i>	27
5.2.2	<i>Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki</i>	28
5.2.3	<i>Načelo transparentnosti javnega naročanja</i>	30
5.2.4	<i>Načelo enakopravne obravnave ponudnikov</i>	33
5.2.5	<i>Načelo sorazmernosti</i>	34
5.3	JAVNOST Z VIDIKA ZAKONA O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA	34
5.4	DOVOLJENA ZAŠČITA NACIONALNIH INTERESOV V POVEZAVI Z NAČELI JAVNEGA NAROČANJA	35
6	POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-2	36
6.1	SPLOŠNO O POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA	36
6.2	ODPRTI POSTOPEK	37
6.3	POSTOPEK S PREDHODNIM UGOTAVLJANJEM SPOSOBNOSTI	37
6.4	KONKURENČNI DIALOG	38
6.5	POSTOPEK S POGAJANJI BREZ PREDHODNE OBJAVE	39
6.6	POSTOPEK S POGAJANJI PO PREDHODNI OBJAVI	40
6.7	POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB PO PREDHODNI OBJAVI	41
6.8	POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB	42
6.9	POSEBNE VRSTE POSTOPKOV	43
6.9.1	<i>Okvirni sporazum</i>	43
6.9.2	<i>Dinamični nabavni sistem</i>	44
6.9.3	<i>Elektronska dražba</i>	45

7	RAZPISNA DOKUMENTACIJA IN PONUDBA.....	46
7.1	RAZPISNA DOKUMENTACIJA	46
7.2	OPREDELITEV POGOJEV IN MERIL ZA IZBIRO NAJUGODNEJŠE PONUDBE	48
7.3	PONUDBA.....	49
8	PRAVNO VARSTVO V POSTOPKIH ODDAJE JAVNIH NAROČIL.....	50
8.1	SPLOŠNO O PRAVNEM VARSTVO V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA.....	50
8.2	PRAVNO VARSTVO PRED INSTITUCIJAMI EVROPSKE UNIJE	50
8.2.1	<i>Evropska komisija</i>	51
8.2.2	<i>Sodišče Evropskih skupnosti</i>	51
8.3	INSTITUCIJE PRAVNEGA VARSTVA NA NACIONALNI RAVNI.....	52
8.3.1	<i>Državna revizijska komisija in revizija v postopku oddaje javnega naročila</i>	53
8.3.2	<i>Pravno varstvo zoper akte Državne revizijske komisije</i>	55
8.3.3	<i>Računsko sodišče Republike Slovenije</i>	56
9	PREDLOGI SPREMEMB ZAKONODAJE ZA UČINKOVITEJŠE JAVNO NAROČANJE V SLOVENIJI	57
10	SKLEP	59
11	LITERATURA	61
12	VIRI.....	65
	PRILOGE	1

1 UVOD

1.1 Oris problematike magistrskega dela

Vsak poslovni sistem, v katerem ljudje delujejo zato, da lahko kasneje zadovoljujejo svoje potrebe, je deljen na tri podsisteme, med katerimi je od zunaj najbolj viden izvajalni podsistem. Le-ta se nadalje deli na šest funkcij, med katerimi je tudi nabavna funkcija (Hočevar, 2001, str. 9–10). Nabavno funkcijo različni avtorji opredeljujejo različno, velja pa skupna ugotovitev, da je nabavna funkcija v poslovanju zelo pomembna z vidika zmanjševanja stroškov.

Družbeni sistem v sodobnih kapitalističnih družbah je glede na način delovanja, doseganja ciljev in učinkov sestavljen iz treh sektorjev, in sicer zasebnega, javnega in tretjega sektorja (Kavčič, Smodej, 2003, str. 5). Tretji sektor je pogosto napačno uvrščen v javni sektor, kar z vidika lastništva ni pravilno. Aristovnik in Pevcin (2005, str. 29) pa ugotavljata, da tudi meja med javnim in zasebnim sektorjem ni čisto jasna. To še posebej velja s stališča uvajanja tržnih zakonitosti na trg javnega sektorja in tudi v povezovanju javnega in zasebnega sektorja v obliki javno-zasebnih partnerstev, kar je postalo aktualno tudi v Sloveniji.

Pojem javnih naročil je zelo širok. V širšem smislu ga lahko obravnavamo z gospodarskega, finančnega, socialnega, sociološkega, geografskega, zgodovinskega, političnega in pravnega zornega kota (Mužina, Vesel, 2007, str. 15). Ožji pojem javnih naročil je pravni. V tem smislu so javna naročila definirana kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja naročila za storitve in gradnje po predpisanem postopku (Kranjc, 2006a, str. 1437).

Za vsako pravno razmerje je značilno, da mu pravni red zagotavlja varstvo. Področje javnih naročil se je začelo pravno urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem omogočila enakopraven dostop do javnih naročil. Ponudniki namreč nočejo biti izrinjeni iz tega denarnega vira, ki v nekaterih panogah predstavlja pomemben del trga. Poleg tega javna naročila v zadnjem času vse bolj presegajo lokalne in celo državne meje in s tem postajajo pomemben del mednarodne gospodarske prakse. Harmonizirana ureditev tega področja s strani mednarodnih organizacij je zato logična in smiselna.

Države članice področje javnih naročil urejajo zaradi različnih ciljev. Da pa bi bil trg čim večji, torej pretok blaga in storitev čim bolj brez ovir, vse članice pri sprejemanju zakonodaje o javnem naročanju upoštevajo enotne evropske direktive s tega področja, zato je regulativa na tem področju v državah članicah, vsaj za večje vrednosti naročil, vse bolj podobna.

V postopkih javnega naročanja kot akterja nastopata naročnik in ponudnik. Vprašanje statusa javnega naročnika je zagotovo najpomembnejše vprašanje prava javnih naročil, saj je določitev osebne veljavnosti osnova za določitev, ali mora povpraševalec na trgu ravnati v skladu s pravili javnega naročanja. Pri opredelitvi osebne veljavnosti pa gre za eno najbolj zapletenih vprašanj prava javnih naročil ne samo v slovenski, temveč tudi v praksi Sodišča Evropskih skupnosti (ES) (Možina, 2006c, str. 9). V teoriji se namreč pogosto navaja, da so naročniki vsi subjekti javnega sektorja, kar pa ni dovolj natančno. Ker med državami članicami obstajajo razlike v pravnoorganizacijskih oblikah naročnikov, evropske direktive ne naštevajo konkretnih pravnoorganizacijskih oblik, ampak samo pojasnjujejo pojem osebe javnega prava. Izjema, ko direktive neposredno navajajo zavezanca za javno naročanje, so le izrecno navedeni organi oblasti na državni, regionalni in lokalni ravni. Določitev natančnega seznama naročnikov v postopkih javnega naročanja je torej v domeni držav članic.

Javno naročanje je zelo širok pojem, sam postopek naročila pri naročniku pa se začne že z opredelitvijo potrebe po nakupu. Sledi priprava razpisne dokumentacije, ki je bistvena sestavina postopka oddaje naročila, saj se v tej fazi določi predmet in obseg naročila, pogoji, ki jih morajo dosegati ponudniki, da lahko oddajo svoje ponudbe in merila, po katerih bo naročnik izbral najugodnejšega ponudnika.

Splošni cilji javnega naročanja so (Vesel, Možina, 2004, str. 107–110):

- zagotavljanje finančne discipline porabnikov proračunskih sredstev, kjer pomembno vlogo odigrajo nadzorni organi;
- zagotavljanje enakih tržnih možnosti ponudnikom tudi na trgu, kjer kot naročnik nastopa javni sektor;
- gospodarna poraba javnih sredstev;
- povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov.

Da trg, kjer kot naročnik nastopa javni sektor, ne deluje po konkurenčnih načelih, obstajajo različni razlogi, tako na strani naročnikov kot ponudnikov:

- naročnik ne izpelje postopka javnega naročila, ampak odda naročilo neposredno izvajalcu, tega pa je izbral na podlagi lastnih interesov;
- drobljenje naročil, s čimer se naročnik izogne javni objavi naročila in sam izbere krog ponudnikov, katerim bo poslal ponudbo;
- naročnik pripravi razpisno dokumentacijo tako, da s pogoji in merili vnaprej da prednost določenemu ponudniku;
- ponudniki se med seboj povezujejo in si delijo naročila, s čimer lahko dosežajo višje cene;
- ponudniki upravičeno, velikokrat pa neupravičeno, oddajajo zahtevke za revizijo postopkov, kjer je namen lahko zavlačevanje postopkov ali zaključek postopka brez izbire, ko ponudnik ve, da na razpisu ne bo izbran.

Prvi zakon, ki je v Sloveniji pravno uredil celotno področje javnega naročanja, je bil Zakon o javnih naročilih, ki je bil sprejet leta 1997 (Uradni list RS, št. 24/97), torej nekaj let po osamosvojitvi Slovenije. Sam razvoj in normativno urejanje javnega naročanja pa se je začelo v letu 1992 s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/92), ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiro izvajalca na osnovi javnega razpisa. Zakonodaja s področja javnega naročanja se je od leta 1997 močno spremenila, največ zaradi potrebe, ker so se v praksi izkazali mnogi nesmisli in napake v zakonu in tudi zaradi zahtev po prilagajanju evropskim pravilom, ki so zapisana v direktivah.

Dosedanja slovenska zakonodaja na področju javnega naročanja je bila upravičeno kritizirana v teoriji, še bolj pa v praksi. Nepreglednost, zapletenost, predvsem pa prevelik poudarek formalnostim so marsikdaj povzročili zaplete, ki so v nekaterih najodmevnejših primerih zbudili tudi ogorčenje javnosti. Reforma zakonodaje javnega naročanja je bila zato dobrodošla, če že ne nujna. Nova slovenska zakonodaja je tudi odraz reform Evropske unije na področju javnega naročanja in posledica dveh novih evropskih direktiv.

Novost slovenske zakonodaje s področja javnega naročanja je tudi v tem, da nimamo več enotnega zakona, ki bi urejal področje javnih naročil, ampak dva. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) velja za javno naročanje blaga, storitev in gradenj v t. i. »klasičnem« sektorju, Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) pa ureja javno naročanje v t. i. infrastrukturnem sektorju. Oba zakona s svojo veljavnostjo nedvomno bolje urejata doslej pomanjkljivo rešena vprašanja in uvajata koristne novosti. Temeljni namen nove sprejete zakonodaje je zmanjšanje birokracije, določitev možnosti uporabe socialnih in ekoloških meril pri oddaji naročila ter prihranek denarja in časa naročniku in ponudniku, ker v postopkih javnega naročanja dovoljuje možnost uporabe nove tehnologije.

Podobno kot velja za druge veje prava, je tudi področje nadzora nad postopki javnih naročil v primarni domeni držav članic. Zmotno je prepričanje, da lahko zaradi neugodno rešenih postopkov na nacionalni ravni razočarane strani svojo »pravico« glede postopkov javnega naročanja iščejo pri evropskih organih. Pravno varstvo na področju javnih naročil je decentralizirano, torej nadzor izvajajo nacionalni organi, razen ko gre za naročila nad evropskim pragom. Postopki pred evropskimi organi tako niso nadrejeni.

Vsebino in institucije pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil na nacionalni ravni določi vsaka država sama, vendar je avtonomija za države članice močno omejena s pravili Evropske unije. Država lahko vedno določi tak prag državnega varstva, ki minimalne evropske zahteve presega. Tako je Državni zbor leta 1999 v okviru prevzema pravnega reda skupnosti o javnih naročilih sprejel Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), ki je bil predmet

sprememb in dopolnitev, v skladu s spremembami v temeljnih zakonih o javnem naročanju, prakso in evropskimi zahtevami.

Vprašanje je, ali nova slovenska zakonodaja prinaša rešitve, ki bodo na trg javnih naročil prinesle večjo disciplino, tako na strani naročnikov kot ponudnikov, s čimer bo trg javnih naročil čim bolj podoben trgu, kjer nastopajo samo zasebna podjetja. Le tak način namreč zagotavlja gospodarno porabo javnih sredstev.

1.2 Namen magistrskega dela

Namen magistrskega dela je prikazati pomen ureditve naročanja blaga in storitev na tako pomembnem segmentu gospodarstva Slovenije kot je javni sektor. V ta namen so sistematično predstavljeni vsi instituti javnega naročanja (pojem javnega naročila, pojem naročnika, temeljna načela javnega naročanja, vrste postopkov javnega naročanja, razpisna dokumentacija, ponudba in pravno varstvo). Določila v sedANJI in pretekli slovenski zakonodaji so ocenjena kritično, tako s stališča naročnika kot ponudnika. Z magistrskim delom želim oceniti pomen zadnjih sprememb slovenske zakonodaje na področju javnega naročanja. Za namen presoje so preučene tudi nekatere odločbe Državne revizijske komisije, ki se nanašajo na postopke oddaje javnih naročil, ki so potekali pred novo sprejeto zakonodajo. Poskušam ugotoviti, ali bi bile odločitve ob novo sprejeti zakonodaji drugačne in kaj bi to pomenilo s stališča naročnika in ponudnika.

Področje javnega naročanja je zelo široko, zato je v magistrskem delu podrobneje obravnavana le problematika javnega naročanja na »klasičnem« sektorju. Javno naročanje na infrastrukturnem sektorju je obravnavano le pri opredelitvi naročnika in pri predstavitvi postopkov javnega naročanja.

Na podlagi teoretičnih izhodišč in pregleda prakse želim v zaključku magistrskega dela poiskati optimalen način ureditve javnega naročanja v Sloveniji, kar pomeni zagotovitev konkurence na trgu, kjer kot naročnik nastopa javni sektor, in zagotovitev najbolj gospodarne porabe proračunskih sredstev.

1.3 Cilj magistrskega dela

Cilji magistrskega dela so povezani z opredelitvijo namena magistrskega dela. Cilj je dokazati, da je sistematično urejanje naročanja blaga in storitev na trgu, kjer kot ponudnik nastopa javni sektor, smiselno in nujno, saj lahko le tako ta del trga deluje v skladu z načeli gospodarne porabe sredstev. Skozi magistrsko delo želim dokazati, da strogo določanje postopkov ni smiselno in da naj tako naročnika kot ponudnika v postopkih javnega naročanja vodijo predvsem splošna načela javnega naročanja, ki so gospodarnost porabe sredstev, zagotavljanje konkurence med ponudniki,

enakopravna obravnava ponudnikov, transparentnost postopkov in načelo sorazmernosti. Tak način tako naročniku kot ponudniku omogoča prožno odločanje v postopkih naročanja in odpravlja nepotrebno administrativno delo. Pomembna posledica bi bila verjetno tudi manj pritožb na postopke na nacionalni ravni, katerih namen je velikokrat tudi zavlačevanje postopka ali predčasna zaključitev postopka brez izbire najugodnejšega ponudnika.

Končni cilj magistrskega dela je predstavitev problemov, ki so kljub novo sprejeti zakonodaji ostali nerešeni in rešitve, ki bi jih bilo treba upoštevati pri pisanju sprememb zakonodaje, da do nepotrebnih težav v postopkih javnih naročil ne bi več prihajalo. Z drugimi besedami, z magistrskim delom želim predstaviti način ureditve javnega naročanja v Sloveniji, na podlagi katerega bi naročnik brez nepotrebnih ovir sklenil posel s ponudnikom, pri tem pa gospodarno porabil sredstva.

1.4 Metoda dela

Pri raziskovanju in pisanju magistrskega dela so uporabljene različne raziskovalne metode, pri čemer so nekatere med seboj kombinirane.

Magistrsko delo temelji na preučevanju evropske in slovenske zakonodaje na področju javnega naročanja, pred tem pa je podana teoretična osnova z opredelitvijo nabavne funkcije in njenimi posebnostmi v javnem podjetju. Za oris problematike javnega naročanja je uporabljena domača in tuja strokovna literatura ter razpoložljivi viri. Pri pisanju so bile v pomoč delovne izkušnje v vlogi naročnika, pridobljene v petletnem obdobju na področju javnega naročanja.

Osnovna uporabljena metoda je splošna raziskovalna metoda, ki je dopolnjena z metodo diskripcije. Slednja je v večji meri uporabljena pri opredelitvi pojmov. Za primerjave med posameznimi sprejetimi zakoni skozi zgodovino javnega naročanja v Sloveniji sta uporabljeni komparativna in kompilacijska metoda. Za predstavitev prednosti in slabosti posameznih določil v zakonih o javnem naročanju je uporabljena vzročno-pojasnjevalna (kavzalno-eksplikativna) raziskovalna metoda. V zaključnem delu je uporabljena metoda indukcije, pri čemer je vodilo podana teoretična osnova.

1.5 Zasnova dela s strukturo poglavij

Magistrsko delo je razdeljeno na dvanajst poglavij, ki si sledijo v logičnem zaporedju. Po uvodnem poglavju je predstavljena nabavna funkcija v vsakem poslovnem sistemu in s svojimi specifikami še v organizacijah v javnem sektorju. V tretjem poglavju je opisan pojem javnega naročanja, predstavljen je razvoj javnih naročil v Evropi in v Sloveniji. Sledi predstavitev aktualne zakonodaje na področju javnega naročanja v Sloveniji. V četrtem poglavju sta

opredeljena akterja javnega naročanja, naročnik in ponudnik. Opredelitev naročnika namreč ni tako preprosta, kar se je izkazalo tudi skozi spremembe pri njegovem opredeljevanju ob sprejemanju nove zakonodaje na tem področju v preteklosti. Sledi opis načel javnega naročanja, ki mu je dodan še oris problematike javnosti z vidika zakona o dostopu do informacij javnega značaja v Sloveniji in oris dovoljene zaščite nacionalnih interesov pri naročanju. V šestem poglavju so problemsko obdelani postopki javnega naročanja po ZJN-2. V sedmem poglavju je opisana razpisna dokumentacija kot temeljni dokument, ki ga pripravlja naročnik, in ponudba kot temeljni dokument, ki ga pripravi ponudnik. Predstavljena je še problematika določanja pogojev in meril tako z vidika naročnika kot ponudnika. Sledi poglavje o pravnem varstvu. Prvi del je namenjen predstavitvi pravnega varstva pred institucijami Evropske unije, drugi pa predstavitvi pravnega varstva na nacionalni ravni. V tem delu želim poudariti, da je, podobno kot velja za druge veje prava, področje nadzora nad postopki javnega naročanja v primarni domeni držav članic. Na podlagi izsledkov teoretičnega dela magistrskega dela, predvsem ugotovitev slabosti sprejete zakonodaje s stališča naročnika ali ponudnika, so v devetem poglavju predstavljeni predlogi novih sprememb zakonodaje za učinkovitejše javno naročanje v Sloveniji, sledijo pa sklepne ugotovitve, navedba uporabljene literature in viri. V prilogi je dodana analiza oddanih javnih naročil v Sloveniji od leta 2001 do 2005, ki je pripravljena na podlagi zbranih podatkov iz vseh razpoložljivih letnih poročil, ki jih pripravlja služba v okviru ministrstva, pristojnega za finance.

2 NABAVNA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU

2.1 Opredelitev nabavne funkcije in njen pomen

Vsak poslovni sistem je razdeljen na tri podsisteme, in sicer informativni, izvajalni in odločevalni podsistem. Navzven je najbolj viden izvajalni podsistem. Le-ta se nadalje deli na naslednje funkcije (Hočevar, 2001, str. 10):

- kadrovsko,
- tehnično,
- nakupno oz. nabavno,
- proizvodno,
- prodajno,
- finančno.

Namen nabavne funkcije je v preskrbovanju poslovnega sistema s predmeti dela, delovnimi sredstvi ter s storitvami drugih. V teoriji obstaja veliko opredelitev nabavne funkcije, ki se med seboj nekoliko razlikujejo. Avtorji so se pri opredelitvi nabavne funkcije osredotočali predvsem na proizvodna in storitvena podjetja v zasebnem sektorju, kar pa ne moti, saj se še posebej v nabavni funkciji javni sektor bistveno ne razlikuje od zasebnega.

Pučko (2005, str. 74) razlikuje dva vidika nabave, ožjega in širšega. V ožjem smislu šteje v nabavo preskrbo podjetja s predmeti dela, v širšem smislu pa še preskrbo z delovnimi sredstvi, delovno silo in storitvami drugih.

Kotnik (1990, str. 1) vidi nabavno funkcijo kot oskrbovalno funkcijo v podjetju, da poslovanje in proizvodnja tečeta nemoteno. Pri tem nabavo deli v dve fazi. Prva faza je faza pridobivanja podatkov o trgu, postavljanja nabavne politike in priprave načrtov nabav. Druga faza pomeni udejanjanje prve faze, ko pride do dejanskega naročila, prevoza, prevzema in skladiščenja blaga. V tem delu se nabavna funkcija povezuje tudi s finančno, predvsem z evidentiranjem nabavnih poslov in obračunom.

Lysons (2000, str. 1) v zvezi z nabavno funkcijo opredeli nabavo (angl. purchasing) in oskrbo (angl. procurement). Naloga nabavne funkcije je nabava opreme, materiala ali storitev za uporabo v proizvodnji, in sicer z nakupom, najemom ali drugim pravnim sredstvom. Oskrba pa je širši pojem, saj naj bi pomenila pridobitev potrebnih sredstev in storitev z nabavo ali na drug način, na primer s silo.

Wheele (1998, str. 29) ločuje nabavni oddelek in nabavno funkcijo, pri čemer je funkcija nabave širša od oddelka nabave. Z nabavo namreč pojmuje vse aktivnosti, ki so potrebne, da pride do dobave. V okviru nabavne funkcije se tako opredeli specifikacija potrebnega materiala in storitev, sledi izbira najugodnejšega dobavitelja. Če je smiselno ali potrebno, se z dobaviteljem izvede še pogajanja, sledi naročilo. V podjetju v okviru nabavne funkcije potekajo še nadaljnje aktivnosti, vezane na spremljanje, nadzor in oceno izpolnitve naročila, kjer oddelek nabave sodeluje še z drugimi oddelki.

Podobno opredelitev kot Wheele poda tudi Potočnik (2000, str. 7), pri čemer fazo iskanja najugodnejšega dobavitelja razširi še na iskanje in analize ponudb, nabavne kalkulacije ipd., kar naj bi podjetje pripeljalo do najgospodarnejše porabe sredstev. Taka opredelitev nabavne funkcije se zelo približa osnovam, ki vodijo v opredelitev postopkov izbire javnega naročanja v skladu z zakonodajo o javnem naročanju.

Pomen nabavne funkcije v poslovnem sistemu se je skozi zgodovino povečeval, Baily, Farmer, Jessop in Jones (1998, str. 3) pa so razloge našli v:

1. *konceptu odločilne moči*: tako v poslovnih sistemih zaposlujejo tak kader, ki poskuša vpeljati model odličnosti v prakso nabave s pristopi, ki se opirajo na strateško in povezovalno vlogo nabave. Ti pristopi so izvajanje benchmarking analiz, celovitega obvladovanja kakovosti, just-in-time dobava oz. dobava ravno ob pravem času, vzpostavljanje partnerskih odnosov in drugo;

2. *napredku v tehnologiji*, saj podjetja zadnje čase svoje konkurenčne prednosti iščejo predvsem v inovativnih tehnoloških postopkih. Zato je nabava pogosto prisiljena kupovati pri tistih, ki imajo strokovno in inovativno znanje, so lastniki patentov ali so na kak drug način povezani z napredkom v tehnologiji;
3. *vladi in politiki Evropske unije*, ki predpisuje veliko obveznosti nabavnemu sektorju, zato pa je potrebnega veliko znanja, da se zagotovi uveljavljanje in upoštevanje vseh predpisov;
4. *omejenosti sredstev*, kar zahteva natančno načrtovanje porabe, pri čemer pomembno vlogo odigra prav nabavna funkcija, ki sodeluje pri načrtovanju in odgovorni porabi naravnih in drugih omejenih virov;
5. *povečevanju deleža dohodka, ki se porablja zunaj podjetja*: podjetja, ki želijo biti učinkovitejša, vedno več storitev v obliki t. i. »outsourcinga« prenašajo na druga podjetja, sama pa se več ukvarjajo s svojo osnovno dejavnostjo. Razlogov za tako delovanje je več, najpomembnejši pa so:
 - *cena*: pogosto so nabavni proizvodi cenejši, kot če jih podjetje proizvede samo, še posebej v zadnjem času, ko je močna konkurenca z Vzhoda;
 - *kakovost*: podjetje lahko glede kakovosti izvaja večje pritiske na dobavitelje kot na lastne proizvodne obrate, sploh če dejavnost ni osnovna;
 - *fleksibilnost*: »outsourcing« sprosti finančna sredstva, ki se lahko porabijo za krepitev osnovne dejavnosti podjetja, kar ugodno vpliva na finančne kazalce podjetja, optimizira vlaganje in vpliva na razpršitev tveganja. V trenutnem konkurenčnem okolju je takšen pristop ključen predvsem za področja, kjer se tehnologija zelo hitro razvija in spreminja.

Iz navedenega izhaja, da se v strukturi stroškov zmanjšujejo stroški, vezani na aktivnosti, ki se odvijajo v podjetju, povečujejo pa se izdatki, ki se porabijo zunaj podjetja, v tem delu pa nabava odigra pomembno vlogo. Tabela 1 prikazuje nekaj razlogov za povečano vlogo nabavne funkcije z vidika skupnih organizacijskih stroškov.

Tabela 1: Razlogi za povečano vlogo nabavne funkcije z vidika skupnih organizacijskih stroškov

SKUPNI ORGANIZACIJSKI STROŠKI	
<i>DELOVNA SILA IN REŽIJSKI STROŠKI</i>	<i>IZDATKI ZUNAJ PODJETJA</i>
<p>Se zmanjšujejo zaradi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - avtomatizacije, - večje učinkovitosti dela, - konkurenčnosti, ki zahteva učinkovitost izvedbe. 	<p>Se povečujejo zaradi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - večje specializacije pri nabavi, - politike »outsourcinga«, - osredotočenja na osnovne naloge, - razvijanja sodelovanja s specializiranimi pogodbeniki, - večje dostopnosti svetovnega nabavnega trga, - hitrega napredka v tehnologiji, ki zmanjšuje možnosti proizvodnje z lastnimi kapacitetami in povečuje fleksibilnost ob uporabi tujih zmogljivosti, - tesnejšega sodelovanja s ključnimi dobavitelji.

Vir: Baily, Farmer, Jessop, Jones: *Purchasing Principles & Management*, 1998, str. 5.

2.2 Naloge in cilji nabavne funkcije

Nabavni oddelki se med poslovnimi sistemi razlikujejo po odgovornostih, pristojnostih in nalogah. Razlike so posledica različnih organizacijskih struktur, različnih trgov dobaviteljev, okoliščin v katerih poslovni sistem deluje, velikosti itd. Glede na to, da premišljene nabavne odločitve lahko bistveno pripomorejo k uspešnemu poslovanju, je potrebno natančno opredeliti naloge in cilje nabavne funkcije, da se lahko optimizira poslovanje celotnega poslovnega sistema.

Avtorji Leenders, Fearon in England (1989, str. 25) opredeljujejo devet nalog in ciljev »nabavnega sveta«:

1. neprekinjena preskrba podjetja z materiali, surovinami in podpornimi storitvami, ki zagotavljajo kontinuirano poslovanje. Izpad proizvodnje namreč ne pomeni le nesposobnosti zadovoljitve potreb kupcev, ampak tudi povečevanje stroškov na proizvedeno enoto, saj se delež fiksnih stroškov v strukturi cene poveča;
2. vzdrževanje zaloge na minimumu. Podjetje za nemoteno proizvodnjo potrebuje določeno količino blaga na zalogi, vendar pa sredstev vezanih v zalogi ne more investirati v svoj razvoj, zato je politika minimalne potrebne zaloge smiselna;

3. vzdrževanje zahtevanega standarda kakovosti. V podjetju se morajo zavedati, da so za izdelavo kakovostnega izdelka potrebni nakupi kakovostnega materiala in polizdelkov. Pogosto namreč pretirano varčevanje pri nabavi vhodnih materialov pripelje do dražjega poslovanja zaradi pogostejših reklamacij pri dobaviteljih, potrebnih dodelav ipd.;
4. izbiranje sposobnih dobaviteljev. Nabavna služba mora izbirati ustrezne in zanesljive dobavitelje, saj tako dobavitelji podjetju zmanjšujejo stroške in tveganje;
5. standardiziranje nabavnih delov, kjer je to mogoče. Nabava lahko z nakupi takih delov, ki jih je mogoče uporabiti za izdelavo več izdelkov, prispeva k nižanju lastne cene izdelkov podjetja;
6. nabavljanje zahtevanih delov in storitev po najnižji možni ceni, pri čemer pa morajo biti izpolnjeni še ostali pogoji, in sicer kakovost, zanesljiva dobava ter po potrebi ustrezen servis. Tudi cilj te naloge je nižanje lastne cene izdelkov podjetja;
7. nadzor stroškov, vezanih na nakupe vhodnih materialov in naročila storitev, da se zavaruje dobiček podjetja, s ciljem vzdrževanja in povečanja konkurenčnega položaja podjetja;
8. vzajemno delovanje nabavne službe z drugimi službami v podjetju, saj le tak odnos vodi v uspeh celega podjetja;
9. nižanje administrativnih stroškov, saj neučinkovitost v nabavnem procesu povečuje administrativne stroške nabave, kar vpliva na uspeh podjetja.

Čeprav vse navedene naloge in cilji niso neposredno uporabljivi za nabavne odločitve v javnem sektorju, je možno vzporednice med poslovanjem v zasebnem in javnem sektorju poiskati predvsem v želji po izbiri sposobnih in zanesljivih dobaviteljev, nabavi kakovostnega materiala in storitev po najugodnejši možni ceni in nižanju administrativnih stroškov.

2.3 Opredelitev javnega sektorja

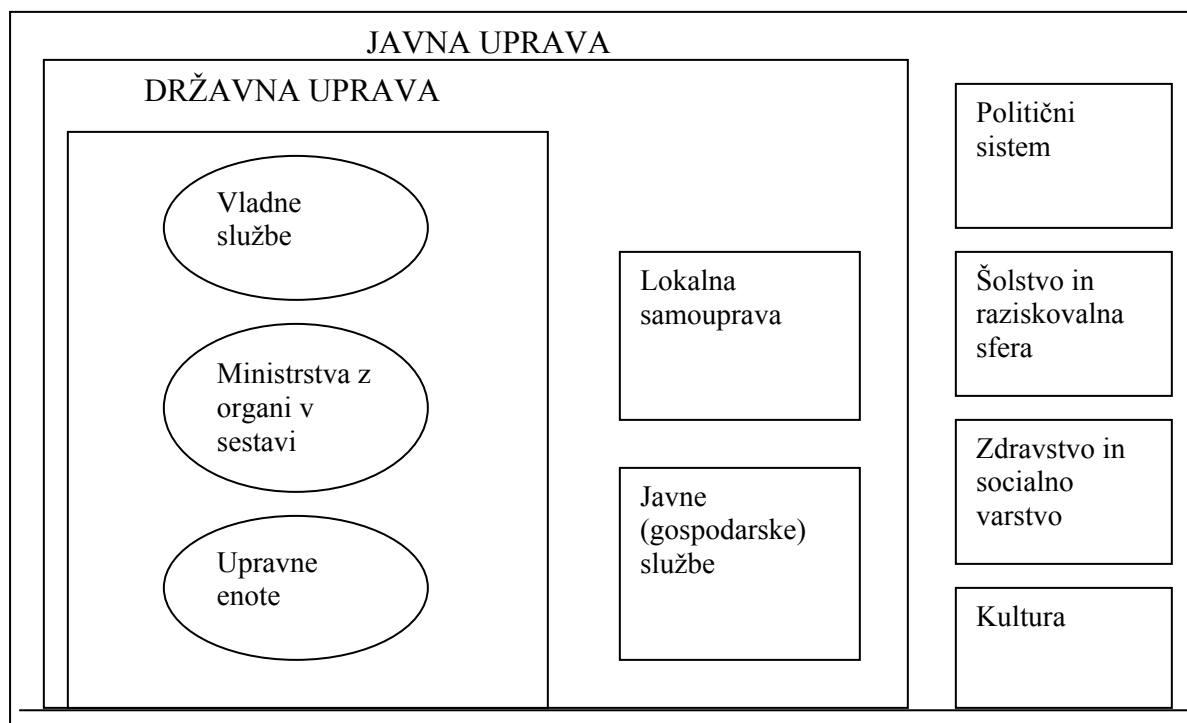
Družbeni sistem v sodobnih kapitalističnih družbah je glede na način delovanja, doseganja ciljev in učinkov sestavljen iz treh sektorjev (Kavčič, Smodej, 2003, str. 5):

1. *ZASEBNI (TRŽNI) SEKTOR* je skupen izraz za podjetja oziroma gospodarske družbe, ki nastopajo na trgu z glavnim ciljem, da ustvarjajo dobiček za lastnike kapitala. Ta cilj dosegajo s prodajo proizvodov in storitev na trgu, kjer se srečujeta ponudba in povpraševanje.
2. *JAVNI (NEPRIDOBITNI) SEKTOR* je skupen izraz za organizacije, ki jih organizira, usmerja, vodi in delno ali v celoti financira država ali občina. Glavni cilj teh organizacij ni ustvarjanje dobička, ampak zagotavljanje javnih dobrin oz. javnega interesa.
3. *TRETJI SEKTOR* opredeljuje organizacije, ki so ustanovljene z namenom pomoči drugim ljudem, pri čemer tisti, ki pomagajo, nimajo nikakršne materialne koristi. Ta sektor je še

zelo mlad, zato ga večina avtorjev sploh ne omenja posebej, oziroma ga uvršča v javni sektor. Čeprav je dejavnost obeh sektorjev podobna, pa podobnosti ne moremo najti v financiranju, zato je ločitev smiselna.

Opredelitev javnega sektorja, posebno v smislu ločitve od zasebnega, v teoriji in praksi ni povsem jasna. Aristovnik in Pevcin (2005, str. 29) javni sektor opredelita kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, le-te pa se financirajo pretežno iz proračunskih sredstev. Javni sektor je tako skupni izraz za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, raziskovalno, zdravstveno in kulturno sfero.

Slika 1: Elementi javnega sektorja



Vir: Aristovnik, Pevcin: 2005, str. 30.

Tržna ekonomija je s cenovnim sistemom razvila učinkovito metodo določanja obsega produkcije dobrin. Določene cene na eni strani pomenijo spodbudo za podjetja, da proizvajajo proizvode in ponujajo storitve, na drugi strani pa vplivajo na povpraševanje. Trg je v ravnotežju takrat, ko se pri neki ceni ponudba in povpraševanje uskladita. Če povpraševanje preseže ponudbo, se cene višajo in obratno. Da tržni mehanizem deluje obstajajo pogoji, in sicer da je na trgu mnogo kupcev in prodajalcev, da je proizvod homogen, da produkcija in potrošnja ne povzročata zunanjih učinkov, da potrošniki razpolagajo s popolnimi informacijami o izdelku in da so prisotni naraščajoči mejni stroški produkcije (Atkinson, Stiglitz, 1980, str. 457).

Javni sektor obstaja zato, da bi se zadovoljile tiste potrebe skupnosti in posameznikov, ki jih tržni mehanizmi ne morejo zadovoljiti. Zasebni sektor oziroma trg bi zaradi svojih nepopolnosti proizvajal bodisi preveč bodisi premalo določenih dobrin glede na družbeno želeno raven produkcije, zato mora ta problem rešiti javni sektor (Setnikar-Cankar et al., 2005, str. 29).

Javni sektor se od zasebnega razlikuje predvsem v treh značilnostih (Kranjec, 2003, str. 2):

1. država ima sposobnost prisile, ki je drugi sektorji nimajo, saj lahko sprejema in izvaja predpise in zakonito jemlje denar davčnim zavezancem;
2. v svojih odločitvah država lahko zasleduje cilje, ki so drugačni od ciljev institucij zasebnega sektorja; zasebni sektor v glavnem deluje s ciljem doseganja čim večjega dobička, cilji javnega sektorja pa so lahko tudi drugi, pri čemer mora biti upoštevano načelo gospodarne porabe sredstev;
3. teoretično javni sektor pri zasledovanju svoje politike ni omejen s sredstvi, saj potrebna sredstva pridobiva s prisilo (davki) in z ustvarjanjem kupne moči.

Naloga države je tako v večjem delu prisilno pridobivanje dohodkov iz gospodarstva, kar naj bi porabila za odpravljanje pomanjkljivosti tržnega mehanizma. Zato opravlja tri osnovne naloge (Stanovnik, 2002, str. 1):

1. *prerazporeditev produkcijskih tvorcev oziroma finančnih sredstev*. To je proces, s katerim se opravlja razdelitev sredstev na produkcijo javnih in zasebnih dobrin in na nadaljnjo prerazporeditev skupine javnih dobrin;
2. *prerazdelitev dohodka*. S prerazdelitvijo dohodka javne finance praviloma popravljajo tržne izide, tako da razporejajo dohodek od premožnejših k manj premožnim;
3. *stabilizacija gospodarstva*. Na ta način naj bi država z instrumenti fiskalne in monetarne politike zasledovala določene makroekonomske cilje, kot so nizka brezposelnost, nizka inflacija, visoka gospodarska rast itd.

Almond in Powell (1996, str. 126) pa govorita o učinkih državne politike na celoten družben sistem. Vlada naj bi z njimi bolj ali manj uspešno uresničevala svoje programe in naloge v družbi. To so:

1. *pridobivanje virov*: denarja, dobrin, storitev, delovnih ur, ljudi, pri čemer je najpomembnejša oblika vladnega pridobivanja virov obdavčevanje državljanov in zadolževanje države pri državljanih;
2. *delitev virov*, pri čemer se iščejo odgovori na vprašanja, kaj, koliko in komu dati;
3. *uravnavanje človekovega vedenja*. Država mora namreč zagotavljati konkurenčne razmere na trgu, skrbeti za varnost pri delu, skrbeti za varovanje okolja, vse to pa dosega z regulativno vladno politiko;
4. *simbolične predstave*, kot so politični obredi, državni prazniki in simboli, ki jih vlada uporablja v politični socializaciji državljanov.

Javni sektor je bil v preteklih letih po državah v svetu deležen mnogih reform, še posebej pod vplivom ameriške Chicago School z idejo o deregulaciji in privatizaciji ter reorganizaciji javnih služb v smislu bolj tržnega poslovanja. V osemdesetih letih se je namreč po podatkih OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) držav delež javnega sektorja v bruto družbenem proizvodu s 25 ponekod povečal na več kot 40 odstotkov, kar je zahtevalo določene spremembe v organizaciji (Lane, 1997, str. 1–4). Teorija in praksa sta celo pokazali, da je delovanje javnega sektorja po tržnih načelih vsaj v določenih segmentih smiselno in nujno, zato se javni sektor vedno bolj povezuje z zasebnim, v novejšem času je še posebej aktualno javno-zasebno partnerstvo.

Opredelitev javnega sektorja je z vidika javnega naročanja smiselna zaradi opredelitve naročnika, torej tistega, ki je pri naročanju dolžan ravnati po pravilih, zapisanih v zakonodaji s področja javnega naročanja. Naročniki so zaradi smiselne razporeditve poglavij natančneje opredeljeni v četrtem poglavju.

2.4 Nabavna funkcija v javnem sektorju

Organizacije v javnem sektorju s sistemom javnih financ pridobivajo sredstva, ki jih potrebujejo za izvajanje tistih nalog, za katere so bile ustanovljene. Do sredstev, vsaj v pretežnem delu, ne prihajajo z delovanjem na trgu, zato tržni mehanizmi v tem sektorju ne delujejo sami po sebi. Vlada mora zato poseči v delovanje porabnikov javnih financ z regulativo, ki tržna načela vpelje vsaj v njihovo nabavno funkcijo.

Povpraševanje je v organizacijah javnega sektorja predvidljivejše kot v zasebnih podjetjih. Zaradi tega pa tudi zaradi zagotavljanja sredstev s strani ustanoviteljev oziroma financerjev morajo organizacije v javnem sektorju svoje tekoče nabave načrtovati vnaprej vsaj za eno leto, investicije pa celo za tri leta. Finančni načrti so del letnih delovnih načrtov in predstavljajo osnovo za določitev predmetov in obsega javnih naročil v določenem letu.

Za organizacije v javnem sektorju je značilna birokratska organiziranost z več nivoji hierarhije, kar vpliva na izredno funkcionalno neprilagodljivost. Ta se v skrajnem primeru odraža v neracionalni in neoptimalni organiziranosti procesov, pogosto tudi v poskusih uveljavljanja zasebnih interesov zaposlenih v javnem sektorju, ki vodi v korupcijo.

Tako sta Ferfila in Kovač (2000, str. 132-136), ki sta analizirala učinkovitost v delu javnega sektorja, proučevala razlike med javnimi in zasebnimi podjetji. Ugotovila sta, da raziskave niso vedno potrdile, da so zasebna podjetja učinkovitejša od javnih. Hkrati pa sta ugotovila, da je prepričanje ljudi o učinkovitosti javnih podjetij nizko. V nadaljevanju sta poiskala glavne argumente v prid javnega sektorja in ugotovila, da so organizacije v javnem sektorju pri

poslovanju lahko učinkovitejše zaradi elementov planiranja, kar za poslovanje podjetij v zasebnem sektorju vsaj dolgoročno ne velja, saj se morajo le-ta ves čas prilagajati tržnim nihanjem. Zaradi istega razloga so tudi investicije v javnem sektorju enakomernejše. Glavne razlike med sektorjema pa sta razvrstila v dve skupini:

1. *organizacijske spodbude*, pri čemer velja, da se organizacije v javnem sektorju v svojem delovanju od podjetij v zasebnem sektorju razlikujejo po tem, da jim ni treba skrbeti o bankrotu in običajno tudi ne o konkurenci drugih podjetij;
2. *individualne spodbude*, pri čemer se preučuje motivacija zaposlenih. Motivacijo predstavlja višina plače, udeležba v dobičku, stalnost zaposlitve. Stalnost zaposlitve je večja v javnem sektorju, plače in udeležba v dobičku oziroma stimulacija pa je lahko višja v zasebnem sektorju.

Kljub razlikam med javnim in zasebnim sektorjem pa je skupno stališče večine avtorjev, da je konkurenčne razmere in gospodarnost porabe financ možno iz prakse v zasebnem sektorju prenesti v prakso javnega sektorja in sicer z zakonodajo o javnem naročanju. Za zagotavljanje takega ravnanja naročnikov pa ni dovolj regulirati le sam postopek nabave ali naročila, ampak že samo ugotavljanje potreb in potrebnih sredstev za naročilo, torej nabavo v njenem najširšem smislu.

3 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA

3.1 Opredelitev pojma javnega naročanja in pravna podlaga javnih naročil

Pojem javnih naročil je zelo širok. V širšem smislu ga lahko obravnavamo iz gospodarskega, finančnega, socialnega, sociološkega, geografskega, zgodovinskega, političnega in pravnega zornega kota (Mužina, Vesel, 2007, str. 15). Ožji pojem javnih naročil je pravni. V tem smislu so javna naročila definirana kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja naročila za storitve in gradnje po predpisanem postopku (Kranjc, 2006a, str. 1437).

Za vsako pravno razmerje je značilno, da mu pravni red zagotavlja varstvo. Področje javnih naročil se je začelo pravno urejati zaradi močnega pritiska ponudnikov na oblikovanje pravil, ki bi vsem omogočila enakopraven dostop do javnih naročil. Ponudniki namreč nočejo biti izrinjeni iz tega denarnega vira, ki v nekaterih panogah predstavlja pomemben del trga. Poleg tega javna naročila v zadnjem času vse bolj presegajo lokalne in celo državne meje in s tem postajajo pomemben del mednarodne gospodarske prakse. Harmonizirana ureditev tega področja s strani mednarodnih organizacij je zato logična in smiselna.

Države članice Evropske unije področje javnih naročil urejajo zaradi različnih ciljev, ki so prek temeljnih načel javnega naročanja zapisani tudi v evropskih direktivah in zakonodaji držav članic vezanih na javno naročanje, zato je regulativa na tem področju v državah članicah za večje vrednosti naročil vse bolj podobna.

3.2 Razvoj javnih naročil v Evropski uniji

Urejanje javnega naročanja na evropski ravni se je začelo leta 1957, šest let po podpisu *Pariškega sporazuma*, s katerim je bila ustanovljena Evropska skupnost, da bi poenotili trg premoga in jekla, in sicer s podpisom *Rimskega sporazuma*. Dokument je pomenil ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom).

Rimski sporazum je podpisnicam med drugim naložil naslednje obveznosti:

- prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva;
- prepoved količinskih omejitev pri uvozu ter vseh ukrepov, ki bi za posledico imeli enak učinek;
- prosto gibanje in nastanitev državljanov ene države članice v drugi državi članici;
- svobodo opravljanja storitev v drugi državi članici.

Leta 1987 je stopila v veljavo tako imenovana *Evropska listina*, ki je skupino takrat dvanajstih držav obvezala, da sprejme ukrep s končnim ciljem postopnega oblikovanja notranjega trga.

Z *Maastrichtskim sporazumom* je bila leta 1992 ustanovljena Evropska unija, po tem datumu pa se je začelo javno naročanje med državami članicami še bolj načrtno urejati, in sicer z namenom poenotenja pogojev za sodelovanje gospodarskih subjektov tudi pri naročilih javnega sektorja.

Med pravnimi viri javnega naročanja velja omeniti tudi *Sporazum o vladnih nabavah* (Governmental Procurement Agreement) sprejet leta 1994 v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO), katerega podpisnica je bila Evropska unija in vse države članice. Pravila tega sporazuma so bila v evropsko pravo povzeta z Direktivama 97/52/EEC in 98/4/EEC, katerih namen je bila uskladitev postopkov pri dodelitvi javnih naročil za blago, storitve in gradnje na klasičnem in vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju (Mužina, Vesel, 2004, str. 23).

V letu 1997 je bil Maastrichtski sporazum dopolnjen z *Amsterdamsko pogodbo*, s čimer so bila temeljna načela javnega naročanja še dopolnjena. Glavni cilji Amsterdamske pogodbe povezani z javnim naročanjem so (Evropomočnik, 2007):

- postaviti zaposlovanje in pravice državljanov v samo osrčje Evropske unije. Nova pogodba je potrdila, da nosijo države članice primarno odgovornost za zaposlovanje, obenem pa je v središče

postavila potrebo po tem, da države članice med seboj sodelujejo pri iskanju rešitev v boju proti brezposelnosti, ki je danes v Evropi najhujši problem;

- dokončno odpraviti še zadnje ovire svobodi gibanja ter krepiti varnost s konsolidacijo in sodelovanjem držav članic Evropske unije na področju pravosodja in notranjih zadev;
- doseči večjo učinkovitost institucionalne strukture v luči širitve Evropske unije, še posebno proti državam vzhodne Evrope.

Podpisi sporazumov, še posebej Rimske pogodbe, na nek način uvajajo temeljna načela javnega naročanja za pridobivanje poslov v javnem sektorju. Vendar pa podpisi navedenih sporazumov niso omogočili harmonizacije trga javnih naročil na evropski ravni, zato so bile sprejete direktive, ki natančneje določajo ureditev oddaje javnih naročil med državami članicami.

Pomen javnega naročanja v Evropski uniji je velik, saj tržni delež javnih naročnikov, merjeno z oddanimi naročili, presega 16 odstotkov celotnega bruto družbenega proizvoda njenih članic, število javnih naročnikov pa presega 100.000 (Žigon, 2006, str. 3).

3.2.1 Evropske direktive na področju javnih naročil

Direktive oziroma smernice, ki urejajo področje javnih naročil, so splošni akti organov Evropske unije, ki predstavljajo navodilo državam članicam pri pripravi nacionalne zakonodaje na tem področju. Evropske direktive so torej akt harmonizacije, ki zavezujejo k doseganju cilja, nacionalna oblast pa mora direktive smiselno vpeljati v svoj pravni red (Accetto, Matas, 2006, str. II). Ker so smernice nad nacionalno zakonodajo, je zakonodajalec pri pisanju predpisa primoran določene, jasno, natančno in brezpogojno izražene obveznosti iz direktive prepisati, preostali del pa je podvržen pravilom skladne interpretacije (Urbas, 2004, str. 3).

Po praksi Sodišča Evropskih skupnosti se je torej mogoče neposredno sklicevati na natančno izražene obveznosti, zapisane v evropskih direktivah s področja javnega naročanja, te pa so (Mužina, 2006c, str. 8):

- določbe I. dela (splošne določbe, opredelitev javnega naročnika, izjeme in izračun vrednosti itd.);
- določbe II. dela (uporaba pravil za storitve IA in IB).

Določbe, na katere se ni mogoče neposredno sklicevati pa so:

- določbe III. dela (izbira postopkov oddaje javnih naročil);
- določbe IV. dela (splošna pravila glede določitve tehničnih elementov).

Evropsko pravo trenutno ureja institut javnih naročil v treh sklopih direktiv:

1. postopki oddaje javnih naročil:
 - konsolidirana direktiva 2004/18/ES o ureditvi postopkov oddaje javnih naročil blaga, storitev in gradenj, ki nadomešča direktive 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC;
2. postopki oddaje javnih naročil v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju:
 - direktiva 2004/17/ES o ureditvi postopkov oddaje javnih naročil v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju, ki nadomešča direktivo 93/38/EEC;
3. pravno varstvo:
 - direktiva sveta 89/665/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil;
 - direktiva sveta 92/13/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil v vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem sektorju.

Zaradi visokih stroškov objavljanja in predpisanih postopkov se enotna pravila, zapisana v direktivah, uporabljajo le pri večjih vrednostih nabav, medtem ko manjša javna naročila ostajajo pod predpisanim pragom. Za ta naročila se uporabljajo predpisi, določeni s strani držav članic. Ob tem ostaja pogoj, da morajo biti nacionalni zakoni ali pravila o javnih naročilih za naročila pod evropskimi vrednostnimi pragovi v skladu s temeljnimi načeli Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti, kot jih tolmači Evropsko sodišče glede enakopravnosti, javne razvidnosti, sorazmernosti in vzajemnosti priznavanja (Šoltes, 2003, str. 4).

Tabela 2: Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega naročila po veljavnih direktivah Evropske unije

VRSTA JAVNEGA NAROČILA	VREDNOSTNI PRAG (v EUR)	NAROČNIK
<i>po Zakonu o javnem naročanju</i>		
Naročanje blaga	od 137.000	organi RS in organi v sestavi, naročniki lokalne skupnosti in naročniki s področja obrambe (če je predmet naročilo blaga s Seznama blaga na področju obrambe)
	od 211.000	drugi naročniki in naročniki s področja obrambe (če je predmet naročilo blaga, ki ni na Seznamu blaga na področju obrambe)
Naročanje storitev	od 137.000	organi RS in organi v sestavi
	od 211.000	drugi naročniki in za vse naročnike, če gre za storitve kategorije 5 in 8 s Seznama storitev A in za storitve s seznama B ter za vse naročnike, če naročilo sofinancirajo z več kot 50-odstotnim deležem.*
Naročanje gradenj	od 5.278.000	vsi zavezani naročniki
<i>po Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev</i>		
Naročilo blaga	od 422.000	vsi zavezani naročniki
Naročilo storitev	od 422.000	vsi zavezani naročniki
Naročilo gradenj	od 5.278.000	vsi zavezani naročniki

* Storitve kategorije 8 s Seznama storitev A so raziskovalne in razvojne storitve, storitve kategorije 5 so elektronske komunikacijske storitve (in sicer del teh storitev, ki so v nomenklaturi CPV označene z referenčnimi storitvami CPC 7524, 7525 in 7526).

Nove direktive so države članice morale sprejeti v 21 mesecih od objave v Uradnem listu Evropske unije, to je do 31. januarja 2006. Glavni namen sprejema novih direktiv je bil poenostavitev zakonodajnih okvirov in njihova prilagoditev novi elektronski dobi ter zagotovitev stabilnosti osnovne strukture ureditve področja javnega naročanja (Vesel, 2006, str. 385).

Glede urejanja javnih naročil pod vrednostnimi pragovi države članice Evropske unije uporabljajo različne pristope. Nekatere države, denimo Velika Britanija in Danska, sploh nimajo formalnih pravil. Druge države članice Evropske unije pa imajo določena pravila ali priporočila. Taka je na primer Nemčija. Švedska, Finska, Španija, Avstrija in Italija to področje urejajo z

zakonom, medtem ko Grčija z zakonom ureja le področje javnega naročanja blaga in storitev, gradenj pa ne (Šoltes, 2003, str. 4–8).

3.3 Razvoj javnega naročanja v Sloveniji

V času, ko država še ni dejavno posegala v gospodarstvo, o javnih naročilih v pravem pomenu besede ne moremo govoriti. Zanimanje za spremljanje in uravnavanje porabe sredstev države je v interesu davkoplačevalcev raslo s povečevanjem deleža proračuna v bruto domačem proizvodu države. Tako po prvi svetovni vojni, v času Kraljevine SHS, pomen javnih naročil na območju današnje države ni bil velik, saj je imela kraljevina zelo slabo razvito in regulirano gospodarstvo. Tudi po drugi svetovni vojni, v času Jugoslavije, javno naročanje zaradi politike zaprtega gospodarstva in gospodarske samozadostnosti ni imelo posebnega pomena. Plansko gospodarstvo je praktično onemogočalo medsebojno konkurenco različnih ponudnikov blaga in storitev.

Prvi zakon, ki je v Sloveniji pravno uredil celotno področje javnega naročanja, je bil Zakon o javnih naročilih, ki je bil sprejet leta 1997 (Uradni list RS, št. 24/97), torej nekaj let po osamosvojitvi Slovenije. Sam razvoj in normativno urejanje javnega naročanja pa se je začelo v letu 1992, s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/92), ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiri izvajalca na osnovi javnega razpisa. Veljali sta še dve odredbi, ki jih je na podlagi predpisov o izvajanju proračuna izdal minister za finance. Prva regulativa je bila Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Uradni list RS, št. 24/92) in Odredba o postopku za izvajanje razpisa za oddajo javnih naročil s pripadajočimi spremembami (Uradni list RS, št. 28/93 in 19/94). Zakon o javnih naročilih iz leta 1997 je pomenil velik korak naprej, saj je postavil temeljne mehanizme in institucije. Vpeljal je zaščito ponudnikov in protikorupcijska določila. Zajel je okrog 3000 javnih naročnikov in zahteval novo ureditev nabavne službe v organizacijah javnega sektorja. Kljub pomembnim pozitivnim učinkom ureditev, predvsem s postavitvijo temeljnih načel javnega naročanja, pa je imel zakon tudi pomanjkljivosti, ki so bile deloma posledica nizke stopnje razvoja znanja in prakse na tem področju, deloma pa posledica želje omejiti konkurenco tujih ponudnikov. S sprejemom zakona je država dobila tudi nadzorno telo, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ki je predstavljala neodvisno strokovno telo. Kot prvi tovrstni organ pa je imela Državna revizijska komisija vrsto težav. Želja po popolni usklajenosti z direktivami Evropske unije je vodila v odločitev o sprejemu Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, 78/99). Ta zakon je pomenil prvi korak k uskladitvi zakonodaje s področja javnega naročanja s pravnim redom Evropske unije.

Zakonodaja s področja javnega naročanja se je od leta 1997 močno spremenila, največ zaradi potrebe, ker so se v praksi izkazali mnogi nesmisli in napake v zakonu, in tudi zaradi zahtev po prilagajanju evropskim pravilom, ki so zapisana v direktivah.

Zakon o javnih naročilih ZJN-1 je bil sprejet aprila 2000, veljati pa je začel novembra istega leta. Že ob sprejemanju, še bolj pa po uveljavitvi in skozi uporabo v praksi, je bil tudi ta deležen številnih kritik domače strokovne javnosti. Glavni očitke je bil, da neustrezno povzema pravila direktiv Evropske unije o javnem naročanju. Uporabniki so mu očitali nerazumljivost, nedoslednost in nedorečenost, pri nekaterih vprašanjih celo v taki meri, da ga niso znali uporabljati (Kranjc, 2004, str. 465).

Novela Zakona o javnih naročilih ZJN-1 z oznako ZJN-1a, objavljena v Uradnem listu RS številka 02/04, je posegla v večino členov. Spremenjena je bila tudi opredelitev oseb, ki so zavezane ravnati po pravilih o javnem naročanju oziroma naročnikov. Predvsem opredelitev naročnikov v zakonu iz leta 2000 je namreč odprla številna vprašanja in različne razlage, zato je bila novela nujna. Je pa sprememba zakona predvidela tudi nove postopke (kvalifikacijski sistem, okvirni sporazum in elektronska dražba), predvsem zaradi še večje prilagoditve slovenske zakonodaje evropskim direktivam (Pernuš, 2004, str. 40).

Dosedanja slovenska zakonodaja na področju javnega naročanja je bila upravičeno kritizirana v teoriji, še bolj pa v praksi. Nepreglednost, zapletenost, predvsem pa prevelik poudarek formalnostim so marsikdaj povzročili zaplete, ki so v nekaterih najodmevnejših primerih zbudili tudi ogorčenje javnosti. Reforma zakonodaje s področja javnega naročanja je bila zato dobrodošla, če že ne nujna.

3.4 Aktualna zakonodaja na področju javnega naročanja v Sloveniji

Nova slovenska zakonodaja je odraz reform Evropske unije na področju javnega naročanja in posledica dveh novih evropskih direktiv. Slovenija se kot članica Evropske unije ni želela niti ni mogla odločiti za samostojno novo pravno ureditev tega področja, ki ima vrednostni obseg več kot dve milijardi evrov na leto. To pomeni, da ima javno naročanje velik vpliv na gospodarstvo Slovenije (Kranjc, 2007b, str. 301).

Novost nove zakonodaje je tudi v tem, da nimamo več enotnega zakona, ki bi urejal področje javnih naročil, ampak dva. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) velja za javno naročanje blaga, storitev in gradenj t. i. »klasičnih« javnih naročnikov (državni organi, lokalne skupnosti, javni zavodi, javne agencije in podobno), Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS) pa velja za naročnike, ki

delujejo v t. i. infrastrukturnih sektorjih (na področju energije, oskrbe z vodo, transporta in po novem poštne storitve).

Mužina in Vesel (2007, str. 18) sta cilje zakonodajalca razdelila v dve skupini, in sicer:

1. poenostavitev in razjasnitev obstoječih direktiv in
2. prilagoditev direktiv sodobnim administrativnim potrebam v ekonomskem okolju.

Tema dvema ciljema sta dodala še cilje povečanja transparentnosti pri postopkih oddaje javnih naročil, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu.

Ob tem naj bi imeli davkoplačevalci dvojno korist:

1. znižanje upravnih stroškov zaradi enostavnejših postopkov in uporabe cenejših administrativnih poti (elektronsko naročanje) in
2. znižanje cen zaradi objave naročil nad določeno vrednostjo v Uradnem glasilu Evropske skupnosti, s čimer se poveča potencialni krog ponudnikov.

Kljub navedenim pozitivnim novostim nove zakonodaje nekateri avtorji trdijo, da je novi pravni vir še vedno po nepotrebnem zapleten in terminološko pomanjkljiv. Tako naj bi bili direktivi v izvornem jeziku terminološko enotni in pregledni, kar pa naj ne bi veljalo za naša zakona.

Poleg navedenih dveh novo sprejetih zakonov morajo naročniki in ponudniki pri oddaji naročil upoštevati še:

- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za določeno proračunsko leto, v našem primeru za leto 2007 in 2008 (Uradni list RS št. 126/06, spremembe in dopolnitve v Uradnem listu RS št. 66/07),
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99),
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (Uradni list RS št. 127/06),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS št. 53/07),
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06),
- Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04),
- Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS št. 26/07),
- Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS št. 32/07),
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS št. 56/07),
- Uredbo o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnikov po Zakonu o javnem naročanju (Uradni list RS št. 58/07),

- Uredbo o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrstah blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS št. 18/07),
- Uredbo o pravilih in postopku za ugotavljanje statusa naročnikov po Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Uradni list RS št. 58/07),
- Uredbo o seznamih naročnikov, področni zakonodaji skupnosti, seznamih gradenj in storitev, obveznih informacij v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS št. 18/07).

4 NAROČNIKI IN PONUDNIKI

4.1 *Opredelitev naročnikov*

4.1.1 **Problematika opredelitve naročnikov**

Vprašanje statusa javnega naročnika je zagotovo najpomembnejše pravno vprašanje javnih naročil, saj je določitev osebne veljavnosti osnova za določitev, ali mora povpraševalec na trgu ravnati v skladu s pravili javnega naročanja. Pri opredelitvi osebne veljavnosti pa gre za eno najbolj zapletenih vprašanj prava javnih naročil ne samo v slovenski, temveč tudi v praksi Sodišča Evropskih skupnosti (Mužina, 2006c, str. 9).

Naročniki so osebe, ki so pri sklepanju pogodb o nakupih blaga, oddaji storitev in gradenj zavezane ravnati po pravilih o javnem naročanju (Kranjc, 2004, str. 466). V teoriji se pogosto navaja, da so naročniki vsi subjekti javnega sektorja, kar pa ni dovolj natančno. Javni sektor je v različnih zakonih opredeljen različno, v zakonu o javnem naročanju pa je ta skupina subjektov določena s *krogom naročnikov*.

Med naročniki so nekateri značilni naročniki, to so osebe javnega prava. Pri teh osebah so namreč izpolnjeni vsi razlogi, da so uvrščeni med naročnike. Ne izvajajo namreč gospodarske dejavnosti, ampak opravljajo javne funkcije in javne službe ter so zato pod nadzorom državnih oziroma občinskih organov. Te osebe morajo, ker poslujejo z javnimi sredstvi, zagotoviti gospodarno porabo sredstev. Vendar pa mora zakonodaja med naročnike uvrstiti tudi tiste osebe zasebnega prava, ki jih je z namenom zadovoljevanja potreb v javnem interesu in ne zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti ustanovil drug naročnik (država, občina...) (Čampa et al., 2007, str. 31).

Direktive Evropske unije od držav članic zahtevajo, da vse osebe javnega prava uvrstijo med naročnike. Prav pri osebah javnega prava namreč obstaja bojazen, da pri izbiri ponudnikov blaga, storitev in gradenj ne bodo vedno ravnale tako, da bi omogočale konkurenco in enakopraven položaj vseh zainteresiranih ponudnikov. Ker med državami članicami obstajajo razlike v pravnoorganizacijskih oblikah naročnikov, direktive Evropske unije ne naštevajo konkretnih pravnoorganizacijskih oblik, ampak samo pojasnjujejo pojem osebe javnega prava. Izjema, ko direktive neposredno navajajo zavezanca za javno naročanje, so le izrecno navedeni organi oblasti na državni, regionalni in lokalni ravni.

Nova pravila na področju javnega naročanja so, kot že omenjeno, zapisana v dveh zakonih, delitev pa je narejena prav na podlagi določitve naročnikov, ki morajo posamezen zakon uporabljati. Temeljna razloga za različno urejanje med t. i. »klasičnim« in infrastrukturnim sektorjem sta (Mužina, Vesel, 2007, str. 43):

1. subjekti, ki opravljajo dejavnost na infrastrukturnem sektorju, so ponekod osebe zasebnega, ponekod pa javnega prava. Pogosto se celo zgodi, da znotraj iste države to dejavnost opravljajo tako eni kot drugi. Ob tem velja prepričanje, da bi za osebe zasebnega prava delovanje z upoštevanjem klasičnih pravil javnega naročanja pomenilo prevelik poseg v njihovo poslovanje;
2. osebe, ki izvajajo dejavnost na infrastrukturnem sektorju le-to izvajajo v razmerah monopola oz. posebnih ali izključnih pravic. Namen določanja postopkov zbiranja ponudnikov je torej, da ne bi prihajalo do zlorab monopola, posledica tega pa bi bila škoda za uporabnike njihovih storitev. Prav zato se obvezna pravila, po katerih morajo ravnati izvajalci infrastrukturnih dejavnosti, ne uporabljajo za vsa pravna razmerja, temveč le za tista, ki so povezana z infrastrukturno dejavnostjo.

4.1.2 »Klasični« naročniki po ZJN-2

Zakonodajalec se pri opredeljevanju pojma naročnika v ZJN-2 ni odločil slediti opredelitvam, ki sledijo neposredno iz direktive 2004/18/ES, temveč je za izhodišče obdržal koncept iz ZJN-1. Tako so najprej opredeljeni naročniki po statusnih merilih, ki so:

- organi Republike Slovenije in samoupravnih skupnosti,
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi,
- javni gospodarski zavodi in
- druge osebe javnega prava.

Oseba javnega prava je oseba, ki (Čampa et al., 2007, str. 32):

- je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja;
- je pravna oseba oziroma ima pravno sposobnost;

- je v več kot 50 odstotkih financirana iz sredstev organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali pa če ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali če je v njihovih nadzornih ali upravljalških odborih več kot polovica članov takih, ki jih imenujejo organi Republike Slovenije, organi samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava.

Ob tem je dovolj, da je izpolnjen vsaj eden od zgornjih pogojev.

Za naročnika se šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več od prej omenjenih naročnikov.

Kljub opredelitvi, verjetno zaradi predvidevanja možnih nejasnosti glede statusa naročnika, zakon vladi nalaga vodenje seznama naročnikov, ki pa je zgolj informativne narave, ministrstvu, pristojnemu za finance, pa nalaga še, da mora vlado obveščati o spremembah na seznamu naročnikov. Zakon pa daje tudi samemu subjektu možnost, da sam izkaže pravni interes in ministrstvu, pristojnemu za finance, v pisni obliki posreduje predlog za ugotovitev njegovega statusa. Če se z odločitvijo ne strinja, o njegovem statusu odloči vlada.

Zaradi poenostavitve je v magistrskem delu pojem naročnika na področju javnega sektorja poenoten s pojmom javnega sektorja.

4.1.3 Naročniki na infrastrukturnem sektorju po ZJNVETPS

V ZJNVETPS so naročniki opredeljeni v 3. členu, pri čemer je opredelitev v prvem delu enaka kot v ZJN-2. Pomembna razlika se pojavi v petem odstavku 3. člena, ko se osebna veljavnost prepleta z opravljanjem dejavnosti. Primer takega prepletanja je na primer občina. Če sama občina izvaja dejavnost oskrbe s plinom, mora pri naročanju ravnati v skladu z ZJNVETPS, če pa dejavnost distribucije odda drugemu subjektu, mora pri izbiri ravnati po klasičnih pravilih javnega naročanja.

Osebe zasebnega prava morajo ravnati po določilih, zapisanih v ZJNVETPS v primeru, ko jim je podeljena koncesija oziroma posebna ali izključna pravica za opravljanje določene dejavnosti, oziroma zaradi upravljalškega vpliva, ki ga ima oblast v tej osebi in gre torej za javna podjetja v smislu 10. točke 2. člena ZJNVETPS.

4.2 *Opredelitev ponudnikov*

Opredelitev ponudnika je v nasprotju z opredelitvijo naročnika bistveno preprostejša. Evropski direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES glede možnosti nastopanja ponudnikov v javnih naročilih ne vnašata nobenih omejitev, določata le, da naročnik ponudnika v javnem naročilu ne sme zavrniti

zaradi pravnega statusa, ki ga le-ta ima. Vsaka država članica sicer ima svoja pravila, katere pravnoorganizacijske oblike so dovoljene za opravljanje določenih dejavnosti, vendar to pri javnih naročilih na mednarodni ravni ne sme biti ovira. Zato je v direktivah zapisano bolj smiselno določilo, da lahko naročnik pri javnih naročilih, ki vključujejo dodatne storitve in/ali namestitvena ter inštalacijska dela, ne glede na to, ali so ponudniki pravne ali fizične osebe, od le-teh zahteva, da v ponudbi ali prijavi za sodelovanje navedejo imena in ustrezno strokovno usposobljenost osebja, ki bo odgovorno za izvedbo zadevnega naročila. Z navedbo strokovno usposobljenih ljudi se naročnik lahko prepriča o tem, ali je določen gospodarski subjekt sposoben izvesti javno naročilo ali ne. To določilo je v slovenski zakonodaji povzeto v tretjem odstavku 41. člena ZJN-2, nanj pa se sklicuje tudi ZJNVETPS.

Slovenska zakonodaja pri opredelitvi ponudnika uvaja širši pojem kot evropske direktive, to je »gospodarski subjekt«, ki je skupni izraz za dobavitelja blaga, izvajalca storitev in izvajalca gradenj, ki je lahko vsaka fizična ali pravna oseba ali oseba javnega prava ali skupina teh oseb, ki na trgu ponujajo blago ali pa izvajajo storitve in gradnje.

Gospodarski subjekt tako vključuje dva pojma, pojem »kandidat« in pojem »ponudnik«. Kandidat je po 10. točki drugega člena ZJN-2 in 11. točki drugega člena ZJNVETPS tisti, ki v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem ali v konkurenčnem dialogu na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju pri javnem naročilu izkaže interes. Ponudnik pa je po 15. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-2 in 16. točki 2. člena ZJNVETPS gospodarski subjekt, ki odda ponudbo. Zaradi prakse iz preteklosti je magistrskem delu izraz »gospodarski subjekt« enačen z izrazom »ponudnik«.

V novi slovenski zakonodaji o javnem naročanju pa ostajajo nekatere omejitve, ki lahko, če pogoji niso izpolnjeni, iz postopka izločijo določene ponudnike. Te omejitve so smiselne, saj zmanjšujejo tveganje naročnika, da bi posel sklenil s takim ponudnikom, pri katerem do realizacije naročila verjetno ne bi prišlo (Žvan, 2004, str. 18). Naročnik mora tako po prvem odstavku 42. člena ZJN-2 iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če je bil le-ta ali njegov zakoniti zastopnik pravnomočno obsojen zaradi kaznivih dejanj, ki so povzeta iz Kazenskega zakonika RS (Ur. l. RS št. 95/04).

Dodatna zahteva, ki jo morajo izpolnjevati vsi kandidati in ponudniki, ki se prijavljajo na postopke javnega naročanja, je zapisana v šestem odstavku 44. člena ZJN-2. Tako mora vsak ponudnik, ki se prijavlja na javni razpis, predložiti izjavo, da ima plačane vse zapadle obveznosti do podizvajalcev v predhodnih postopkih javnega naročanja. Določilo je v zakonodajo uvrščeno zato, ker se je v preteklosti izkazalo, da veliko ponudnikov in kandidatov izpolnjuje vse zakonske zahteve in morda tudi še dodatne pogoje iz razpisne dokumentacije naročnika, da pa posla kljub temu ne more izvesti, saj je bil v času, ko bi moral izvajati javno naročilo, v sodnih postopkih

izterjave s strani podizvajalcev, ki jim ni plačeval zapadlih obveznosti za že opravljeno delo iz preteklih poslov.

77. člen ZJN-2 določa še, da je naročnik, ki v postopku javnega naročanja ugotovi, da je posamezni ponudnik v ponudbi predložil neresnična in zavajajoča dokazila, dolžan ponudnika izločiti iz nadaljnega postopka javnega naročanja. Naročnik mora ministrstvo, pristojno za finance, o tem takoj obvestiti, da takega uvrsti v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami. Posledica uvrstitve na seznam je, da se ponudnika oziroma podizvajalca izloči iz postopkov javnega naročanja za tri leta, če gre za naročanje blaga ali storitev, ali pet let, če gre za naročanje gradenj. Določilo je zelo sporno, saj je naročnik dolžan obvestiti pristojno ministrstvo o kršitvi, kar za ponudnika gotovo pomeni negativno referenco in izpad dohodka. Če je obvestilo napačno, lahko pride tudi do odškodninskih zahtevkov.

5 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

5.1 Splošno o načelih javnega naročanja

Načela javnega naročanja so vrednostno merilo, ki povedo, kako mora naročnik ravnati v pravnih razmerjih, da bo poraba sredstev gospodarna. Javna naročila namreč predstavljajo množico različnih situacij, zato obstaja velika verjetnost, da se naročnik znajde v situaciji, ki z zakonom ni predvidena. Načela namreč niso nikoli neposredno uporabljiva, zakonska določila pa vedno. Za naročnika je tako vodilo, da odgovore na vprašanja v postopku naročanja najprej poišče v zakonodaji, če jih ne najde, pa upošteva načela. Kadar pravilo podrobneje ureja posamezno vprašanje, je treba upoštevati pravilo, četudi postavlja vsebinsko drugačno rešitev kot načelo. Tak primer je na primer kršenje načela gospodarnosti, ko naročnik zavrne ponudbo, ki ima neobičajno nizko ceno (Kranjc, 2001, str. 38).

Načela javnega naročanja torej usmerjajo naročnikovo ravnanje, ko v zakonu ni natančno določeno ravnanje naročnika. Če načela naročnika vodijo pri sprejemanju odločitev o ravnanju, ponudnikom pomagajo pri presoji njihovih pravic v postopkih oddaje javnih naročil. Načela zakonodajalcu predstavljajo tudi pomembno vodilo pri urejanju pravnih razmerij.

Javno naročanje mora temeljiti na načelih prostega pretoka blaga in storitev in načelu svobode ustanavljanja. Poleg teh načel morajo biti upoštevana še načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti. Temeljna načela javnega naročanja so v ZJN-2 opredeljena v členih od 5 do 10, v ZJNVETPS pa v členih od 11 do 16.

Za presojanje upoštevanja temeljnih načel javnega naročanja znotraj poslovanja javnega naročnika so pomembni tudi standardi o strokovnem ravnanju pri notranjem revidiranju. Naročnik lahko tako že z ustreznim notranjim nadzorom nad že izvedenimi postopki ob ugotovljenih napakah prepreči, da bi v prihodnosti po nepotrebnem prihajalo do revizijskih zahtevkov s strani ponudnikov. Še posebej pomembno je, da naročnik za oddajo naročil pod vrednostjo, za katero je treba voditi evidence, torej za naročila manjših vrednosti, pripravi tak notranji predpis, da bo naročila lahko oddajal brez zapletenih administrativnih postopkov, da pa pri tem ne bo kršil temeljnih načel javnega naročanja (Lesjak, 2006, str. 17).

5.2 Načela javnega naročanja

5.2.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev od naročnika zahteva, da s postopkom izbere takega ponudnika, da bo poraba sredstev gospodarna. Problem je, ker je ocenjevanje gospodarne porabe lahko zelo subjektivno. Na gospodarnost naročnikovega ravnanja lahko v veliki meri vpliva že samo definiranje naročnikove potrebe. Tako definiranje je že v osnovi odvisno od finančnih zmožnosti, kadrovske kapacitete, od trenutnih razmer na trgu predmeta naročila in poznavanja predmeta javnega naročila. Tako bo na primer manjša občina za prevoze župana verjetno kupovala nižji razred osebne vozila, večja občina pa višji, čeprav bosta teoretično oba potrebovala vozilo za zagotovitev enakih potreb. Splošno rečeno ima naročnik že v predrazpisni fazi nedvomno velik vpliv na gospodarno ravnanje, in sicer z definiranjem potrebe in izborom predmeta javnega naročila (npr. tehnične specifikacije) na podlagi raziskave trga, ki jo je opravil. V nadaljevanju so predstavljene možnosti zlorabe načela javnega naročanja po slovenski zakonodaji v postopku oddaje javnega naročila.

Kljub zakonskim določilom, kdaj lahko naročnik uporabi katero vrsto postopka, naročnik lahko, še posebej ob sprejetju nove zakonodaje, z določenimi omejitvami sam izbira vrsto postopka po katerem bo izbiral ponudnika. Kljub pozitivnosti takega določila pa se je treba zavedati, da naročnik s prosto izbiro postopka lahko izbere ponudnika, s katerim sklene pogodbo, pa nujno ne porabi sredstev na najbolj gospodaren način.

Najpomembnejši del oblikovanja razpisne dokumentacije, kjer lahko hote ali nehote pride do kršenja načela gospodarnosti, je oblikovanje pogojev in meril za izbiro. Da naročnik lahko določi merila, ki bodo pomenila kriterij za izbiro najugodnejše ponudbe, mora zelo dobro poznati okoliščine na trgu predmeta naročila, kar pa ni vedno lahko, še posebej če gre za naročanje zelo specifičnega blaga ali storitve. V zvezi s postavljenimi merili tudi najpogosteje prihaja do

revizijskih zahtevkov, ko naročnik določi taka merila oziroma jim pripiše tako težo, da lahko na neki način vnaprej izbere želenega ponudnika.

Skozi drugi vidik tega načela velja presoјati tudi naročnikova nadaljnja ravnanja, ki lahko vplivajo na njegovo realizacijo. Tako lahko presoјamo obsežnost zahtev, ki jih naročnik določi v razpisni dokumentaciji, saj dodatni pogoji ponudnikom povzročajo dodatne stroške, to pa vpliva na ponudbeno ceno. Pogosto je s strani naročnika smiselno preučiti, ali bo dodatni pogoj pomenil izbor najugodnejše ponudbe. Tak primer je zahteva o priložitvi bančnega jamstva za resnost ponudbe ali dobro izvedbo pogodbenih obveznosti za nekatere predmete javnega naročila ali za določene vrednosti, za katere zakon takega instrumenta zavarovanja ne zahteva. Zakonodaja naročniku namreč narekuje, da mora poleg obveznih pogojev od ponudnika zahtevati izpolnjevanje še takih, ki so z vidika javnega naročila smiselni, kar naj ocenjuje glede na predmet, obseg in ocenjeno vrednost naročila.

Načelo gospodarnosti je lahko kršeno tudi pri določanju predmeta in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Naročniku je na voljo presoja, ali bo celotno naročilo oddal enemu ponudniku ali pa bo predmet naročila razdelil na več sklopov. Z razdelitvijo predmeta naročila tako lahko omogoči, da razpisanim pogojem ustreza več potencialnih ponudnikov, s tem pa lahko celotni predmet naročila plača po skupno nižji ceni. ZJN-2 v zvezi s tem v 6. členu določa, da mora naročnik razpisno dokumentacijo oblikovati tako, da je mogoče naročilo oddati po sklopih, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Ob tem je treba upoštevati še načelo nediskriminatornosti, tako da se doseže čim večja dostopnost javnega naročila potencialnim ponudnikom. Zahteva po presoji potrebe po delitvi na sklope je smiselna, saj v nekaterih primerih delitev na sklope lahko, tudi kasneje, naročniku povzroči dodatne, nepotrebne stroške. Tak primer je denimo nakup določenega tehničnega proizvoda in dodatnih delov. Smiselno je, da naročnik vse dele kupi od enega ponudnika, saj je v primeru težav, sploh v garancijskem roku, lažje, hitreje in praviloma ceneje napake odpraviti z enim dobaviteljem kot pa z več.

5.2.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Konkurenca je pojav, ki usmerja subjekte pri njihovem ravnanju na trgu. Konkurenca na trgu prinaša korist vsem udeležencem, zato tudi regulativa na področju javnega naročanja stremi k vzpostavitvi konkurence na trgu, kjer kot naročnik nastopa javni sektor. Tako naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zato mora v postopkih naročanja ravnati v skladu s predpisi s področja varstva oziroma preprečevanja omejevanja konkurence. V skladu s tem načelom naročnik tudi ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi

naročila zaposli določene podizvajalce ali da izvede kak drug posel, razen če to zahteva kak poseben zakon ali mednarodni sporazum.

Načelo zagotavljanja konkurence lahko naročnik krši na več načinov, in sicer:

- z oddajo naročila brez ustreznega postopka;
- z neobjavo naročila;
- z določitvijo pogojev, ki neupravičeno izločijo nekatere ponudnike...

Konkurenčni položaj je pogosto vezan na število ponudnikov na trgu določenega predmeta naročila. Ker ogromno prispelih ponudb na javni razpis lahko pomeni ogromne stroške in porabo časa za naročnika, lahko le-ta v nekaterih primerih uporabi možnost zmanjšanja števila ponudb. Razloge za to in pravila izbire mora razložiti v obvestilu o javnem naročilu in razpisni dokumentaciji. Ob tem pa mora ravnati tako, da kljub omejitvam še vedno dobi zadostno število ponudb oziroma kandidatov, da je med njimi zagotovljena konkurenca (Ažman, 2004, str. 16–17).

Kršenje tega načela pomeni omejevanje podjetniške svobode in neenakopraven izhodiščni položaj ponudnikov. Sicer to področje v Sloveniji ureja Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur. l. RS št. 64/07), vendar velja za ravnanja podjetij. Ker pa oseba javnega prava pri javnem naročanju sklepa posle trgovinske narave, pravila z nekaterimi omejitvami veljajo tudi zanje.

V zvezi s tem načelom je nova slovenska zakonodaja prinesla dobrodošlo novost tako za naročnika kot ponudnika. Oba zakona ne urejata več posebnega položaja pripravljalca razpisne dokumentacije kot omejitve, ki bi bila pomembna sestavina za zagotavljanje enakopravnosti in konkurence med ponudniki ter transparentnosti postopka. Prepoved sodelovanja naročnika s ponudniki je, vsaj pri kompleksnejših naročilih, povzročala nemalo težav. Ker naročnik pogosto ne razpolaga s potrebnim znanjem o možnih rešitvah in stanju tehnološkega napredka na trgu je smiselno, da pri opredelitvi predmeta pridobi priporočila več ponudnikov in tako vnaprej ne preprečuje ali omejuje konkurence (Mužina, Vesel, 2007, str. 50). Ta praksa, ki jo evropske direktive predvidevajo že dlje časa, je v ZJN-2 povzeta v 69. členu.

Revizijskih zahtevkov v postopkih javnega naročanja v povezavi s kršenjem zagotavljanja konkurence je veliko. Veliko naročnikov predmet javnega naročila opiše tako, da pravilno ponudbo lahko odda le en ponudnik. Tako je Državna revizijska komisija v zadevi številka 018-392/2005-32-3144 razveljavila postopek oddaje javnega naročila, s katerim je občina iskala ponudnika za izgradnjo čistilne naprave in zbirnega centra kosovnih odpadkov. Vlagatelj zahtevka za revizijo je v vlogi navedel, da je naročnik v razpisni dokumentaciji natančno določil tip prefabricirane čistilne naprave (Euro mec), katere zastopnik je samo eno slovensko podjetje, s čimer je naročnik kršil načelo zagotavljanja konkurence in načelo enakopravnosti ponudnikov, še

po zakonu ZJN-1. Državna revizijska komisija je v pojasnilu navedla, da naročnik pri določanju tehničnih specifikacij ni neomejen. 32. člen ZJN-1 je namreč določal, da naročnik ne sme navajati takšne tehnične specifikacije, ki omenja blago, storitev ali gradnjo določene izdelave, izvora ali določenega postopka izvedbe, če s takim navajanjem daje prednost določenim ponudnikom ali jih neupravičeno izloči. Zapisala je še, da naročnik tudi ne sme navajati posameznih blagovnih znamk, patentov, tipov ali posebnih izvorov ali izdelave. Samo če naročnik v razpisni dokumentaciji ne more opisati predmeta pogodbe tako, da bi bile specifikacije za ponudnike dovolj natančno razumljive, lahko pri opisu predmeta uporabi elemente, kot so blagovna znamka, patent, tip ali proizvajalec, vendar mora tem navedbam pristaviti dodatek »ali podobno«. Enako odločitev bi Državna revizijska komisija verjetno sprejela tudi v skladu z novo sprejeto zakonodajo, pri čemer bi se sklicevala na 7., 9. in 37. člen ZJN-2. V drugem odstavku 37. člena je namreč zapisano, da morajo biti tehnične specifikacije oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe in zahteve naročnika, tako da konkurenca med ponudniki ni omejena.

5.2.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Sredstva, s katerimi razpolagajo naročniki, so pridobljena z denarjem davkoplačevalcev, zato mora obstajati zaupanje javnosti v njihovo delo in porabo javnih sredstev. Da bi bilo zaupanje doseženo, morajo biti postopki javnega naročanja javni, pregledni in pošteni, hkrati pa mora nad njimi potekati stalen nadzor. Če pride do pomanjkanja ali izgube zaupanja javnosti, lahko pride do neugodnih posledic javnega naročanja. Tako lahko posamezni ponudniki ocenijo, da njihove, sicer ugodne, ponudbe nimajo možnosti za uspeh, in se prenehajo zanimati za javne razpise, naročnik pa mora s postopki izbirati zanj manj ugodne ponudbe.

Načelo transparentnosti torej zagotavlja nadzor nad načinom porabe javnih sredstev ter spoštovanje drugih načel javnega naročanja. S pojmom transparentnosti je tesno povezana javnost v postopkih javnega naročanja. Evropske direktive in zakonodaja na podlagi direktiv izrecno prepovedujejo razkrivanje podatkov o imenih ponudnikov pred rokom, ki je določen za odpiranje ponudb. Od trenutka odpiranja ponudb pa vse do izvedbe javnega naročila načelo javnosti zagotavlja sodelujočim ponudnikom pravico vpogleda v konkurenčno ponudbo, kar mora naročnik na zahtevo uresničiti. Pravica do vpogleda pa ni absolutne narave, saj je omejena z dolžnostjo varovanja zaupnih podatkov iz ponudbene dokumentacije. Prepoved razkrivanja zaupnih podatkov je načelna, kar pomeni, da so podatki v ponudbi zaupni pod pogoji, določenimi z zakonom na nacionalni ravni.

Slovenska zakonodaja o javnem naročanju javnost določa le za načrtovana javna naročila, katerih vrednost presega zakonsko določene zneske, za katere je že potrebna javna objava naročila na Portalu javnih naročil (do njegove vzpostavitve pa v Uradnem listu RS) in Uradnem listu

Evropske unije. Za naročila nad vrednostnimi pragovi mora biti javnost zagotovljena v vseh fazah postopka, vendar v posameznih fazah in za posamezne udeležence različno intenzivna (Primec B., 2004, str. 1664). Tudi za javno objavljena naročila velja, da so določeni dokumenti, ko naročnik pripravlja razpis, tudi sklep o začetku postopka, interne narave in o njih naročnik ni dolžan obveščati javnosti. Mora pa javnost obvestiti o tem, da bo postopek naročila izvedel, s čimer doseže, da bo k oddaji ponudbe pritegnil kar najširši krog ponudnikov. Javnost je dosežena tudi z javnim odpiranjem ponudb, s čimer naročnik pridobi zaupanje predvsem tistih ponudnikov, ki so oddali ponudbo, da bo njegova izbira dejansko temeljila na oceni meril, ki jih je skupaj s ponderji opredelil v razpisni dokumentaciji. Pri odpiranju ponudb pa lahko sodeluje tudi širša javnost, saj je namen javnosti postopka razkritje imen ponudnikov in vsebine ponudb s ceno, kar predstavlja informacijo tudi gospodarskim subjektom na trgu, ki ponudbe sploh niso oddali. Izjemoma se lahko javnost izključi zaradi zavarovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti, kar pa mora biti zavedeno že v objavi javnega naročila.

Pri zahtevah, katere podatke mora ponudnik razkriti v ponudbi, je naročnik omejen smiselno glede na predmet javnega naročila. Pri razkritju zahtevanih finančnih, kadrovskih, tehničnih in drugih podatkov je naročnik zavezan upoštevati zakonite interese ponudnika pri varovanju njegovih poslovnih in tehničnih tajnosti. Če neizbran ponudnik od naročnika zahteva dodatno obrazložitev odločbe o oddaji naročila, sme naročnik zahtevo zavrniti, če bi bilo razkritje podatkov v nasprotju s predpisi ali bi lahko s tem razkril poslovno skrivnost ponudnika ali če bi lahko sporočeni podatki vplivali na pošteno konkurenco med ponudniki.

Varovanje zaupnih podatkov pa je zakonsko določeno tudi v korist naročnikov. Ti lahko od potencialnih ponudnikov zahtevajo varovanje zaupnih podatkov, ki jim jih v postopku oddaje javnega naročila dajejo na razpolago in so največkrat vezani na tehnične specifikacije.

Načelo transparentnosti je pogosto kršeno pri zahtevi neizbranih ponudnikov, da pogledajo dokumente v izbrani ponudbi. Tako je Državna revizijska komisija v svoji odločitvi številka 018-66/03-21-474 odločila, da mora naročnik neizbranemu ponudniku tudi po odpiranju ponudb omogočiti vpogled v izbrano ponudbo. Naročnik je namreč v postopku javnega naročila iskal ponudnika za nakup uniform in v skladu z zakonskimi določili izvedel tudi javno odpiranje, na katerem predstavniki ponudnikov niso podali pripomb. Po prejetem obrazložitvenem obvestilu je neizbrani ponudnik pisno izrazil željo, da se mu omogoči vpogled v ponudbo izbranega ponudnika, kar je naročnik zavrnil z obrazložitvijo, da so na javnem odpiranju prebrali vse podatke iz ponudbe, ki so pomembni z vidika izpolnjevanja pogojev in meril, da pa so nekateri podatki v ponudbi zaupne narave in jih ni dolžan pokazati. Naročnik je svojo odločitev o tem, da neizbranemu ponudniku ne bo omogočil vpogleda v izbrano ponudbo, argumentiral še z navedbo, da je v skladu z določili ZJN-1 med odpiranjem navedel vse zahtevane podatke (zaporedno številko ponudbe, naziv in šifro ponudnika, ponudbeno ceno in popuste), da pa je hkrati upošteval določilo, da med odpiranjem ne sme razkriti tistih podatkov, ki jih je ponudnik označil

kot tajne. Naročnik je med revizijskim postopkom še opozoril, da je treba postaviti mejo med dvema načeloma javnega naročanja, in sicer med načelom transparentnosti in načelom varovanja zaupnih podatkov. Načelo transparentnosti naj bi bilo tako omejeno z načelom zaupnosti podatkov, ki od naročnika zahteva, da kot zaupne varuje podatke iz ponudbe. Pri tem je navedel, da se načelo transparentnosti veže predvsem na preglednost postopka, ki ga zagotavlja javna objava naročila v Uradnem listu RS, javno odpiranje ponudb in na objavo izida v Uradnem listu RS. Načelo transparentnosti po naročnikovem mnenju ne posega v samo vsebino ponudbene dokumentacije, ki je zaradi zaščite poslovnih interesov ponudnikov varovana z zakonom. Podatka iz ponudbe, ki sta v skladu s 74. členom ZJN-1 »javna«, sta po mnenju naročnika zgolj cena in morebitni popusti. Naročnik je zapisal, da zaradi zaupnosti podatkov iz ponudbe in ponudnikovih poslovnih skrivnosti ni dolžan in ne sme omogočiti vpogleda v ponudbo konkurenčnega ponudnika.

Postopek revizije je potekal še v času veljavnosti ZJN-1, ki je v 8. členu kot splošno izjemo od načela javnosti določalo, da mora naročnik kot zaupne varovati vse podatke o ponudnikih, vsebovane v ponudbeni dokumentaciji in ki jih kot zaupne določa predpis o gospodarskih družbah ali drug predpis. Zaupnost podatkov je varoval tudi drugi odstavek 43. člena ZJN-1, ki je med drugim določal, da mora naročnik dosledno upoštevati zakonite interese ponudnika pri varovanju njegovih tehničnih in poslovnih skrivnosti. Ob zapisanem je moral naročnik pri tem presojati morebitno zaupnost posameznih delov dokumentacije, če jih je kot take označil ponudnik. Ne glede na to pa je moral naročnik upoštevati določilo 39. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 in 60/06; v nadaljnjem besedilu: ZGD), kjer je določeno, da se za poslovno skrivnost štejejo podatki, za katere tako določi družba s pisnim sklepom. Poslovna skrivnost je tako lahko vsak podatek ali dejstvo, ki za podjetje pomeni konkurenčno prednost in za katero meni, da je lahko znano le določenemu krogu ljudi. Poleg določil podjetja 39. in 40. člen ZGD tudi določata, da se ne glede na to, ali so kot taki določeni s sklepi podjetja, za poslovno skrivnost štejejo tudi podatki, za katere je očitno, da bi nastala občutna škoda, če bi zanje izvedela nepooblaščen oseba, ter da so družbeniki, delavci, člani organov družbe in druge osebe odgovorni za kršitev, če so vedeli ali bi morali vedeti za tak značaj podatkov. Iz tega izhaja, da ponudnik ne more označiti kot poslovno skrivnost celotne ponudbe, če pa kot tak označi njen del, je naročnik dolžan upoštevati upravičene interese ponudnika (Žurej, 2006, str. 7). Sklep Državne revizijske komisije je tako bil (podobno kot v odločitvah št. 018-129/02, 018-212/02, 018-63/03), da bi moral biti naročnik pri presoji ugotavljanja dopustnosti vlagatelja po vpogledu v ponudbeno dokumentacijo izbranega ponudnika pozoren na to, ali so ti podatki deležni režima pravnega varstva, kot ga določa 39. in 40. člen ZGD. Hkrati sam ne bi smel odločati o tem, kateri podatki v ponudbi so zaupne narave in kateri ne, ampak bi moral presojati o tem prepustiti ponudniku.

5.2.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov je tesno povezano s pojmom nediskriminatornosti. S spoštovanjem navedenega načela naj bi omejili možnost zlorabe položaja naročnika, da bi pri izbiranju neenakopravno obravnaval zainteresirane ponudnike in s tem neracionalno porabljal sredstva.

Načelo enakopravnosti se uresničuje tudi po načelu transparentnosti, saj je postopek oddaje naročila od objave do izbire javen, določen in formaliziran, cilj te natančne določenosti pa je vzdrževanje enakopravnosti med udeleženci.

Vendar pa neenakosti ne ustvarjajo samo naročniki, ampak tudi ponudniki, država ali mednarodna organizacija, in sicer (Eržen, 2004, str. 1656):

- *pri ponudnikih* pride lahko do diskriminacije, ko se več ponudnikov med seboj dogovarja o strategiji nastopanja na trgu. S tem se namreč dogovarjajo o diskriminiranju med naročniki in naročili, s čimer lahko bistveno vplivajo na število ponudnikov v postopku, stopnjo konkurence med ponudniki v določenem postopku ter na kakovost in ceno ponudb, med katerimi naročnik izbira. ZJN-2 naročniku v takem primeru posredno omogoča postavitev varovala, saj lahko v skladu z 80. členom zavrne vse ponudbe in sicer jih označi kot »nepravilne« ali »nesprejemljive«. Nepravilna ponudba je ponudba, ki je v nasprotju s predpisi ali je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence, nesprejemljiva pa je ponudba, katere ponudbena cena presega naročnikova zagotovljena sredstva;
- *država ali mednarodna organizacija* lahko določenemu ponudniku dodeli posebne pravice iz intelektualne lastnine, posebne in/ali izključne pravice ali državno pomoč.

Poseben primer je naravni monopol, ko neenakost v primerjavi z drugimi zainteresiranimi ponudniki obstaja, vendar ta ni posledica namernega ustvarjanja razlik. Zaradi na primer povsem nove tehnološke rešitve ima določen ponudnik monopolen položaj na trgu, cena njegovih storitev ali blaga, izdelanega po tem postopku, pa je nižja od cen vseh konkurentov na trgu. Ker so ponudbe vseh ostalih ponudnikov, ki nove tehnološke rešitve ne uporabljajo, nekonkurenčne, v tem primeru ne moremo govoriti o diskriminatornem ravnanju naročnika (Eržen, 2004, str. 1656).

Načelo enakopravnosti je pomembno tudi v samem postopku pridobivanja ponudb na podlagi razpisne dokumentacije, ko mora naročnik zagotoviti enakopraven dostop potencialnim ponudnikom do posameznih informacij, predpisana so pravila komuniciranja, javnega odpiranja ponudb, dopolnjevanja ponudbene dokumentacije ipd. Za Slovenijo so v 65. členu ZJN-2 določena pravila, ki jih mora naročnik za sporočanje upoštevati v času oddaje javnega naročila. V drugem odstavku člena je zapisano, da mora naročnik izbrati tak način sporočanja, ki je dostopen vsem gospodarskim subjektom, da jim ni onemogočeno vključevanje v postopek javnega

naročanja. V četrtem odstavku pa je še določeno, da mora biti sporočanje podatkov na elektronski način tak, da je zagotovljena enakopravnost, splošna dostopnost in povezljivost z informacijskimi in komunikacijskimi sredstvi v splošni rabi.

5.2.5 Načelo sorazmernosti

V evropskih direktivah je načelo sorazmernosti zapisano z namenom gospodarnosti porabe javnih sredstev. Javno naročanje se mora v skladu s tem načelom izvajati sorazmerno s predmetom javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti nujno smiselno povezani s predmetom javnega naročila.

Načelo sorazmernosti je v slovenski zakonodaji o javnem naročanju novo, vendar je smiselno, saj oblikovanje sorazmernih pogojev in meril v razpisni dokumentaciji bistveno vpliva na porabo sredstev ob izvedbi naročila. Nepotrebni pogoji in razlikovalni elementi glede na predmet in obseg javnega naročila nabavo namreč le podražijo.

5.3 Javnost z vidika zakona o dostopu do informacij javnega značaja

Javni interes je stalnica vsake družbe. Stvar pravne ureditve pa je, kako se ta interes oblikuje in izraža v družbi. Javni interes je treba strogo ločiti od zasebnega. Tudi zasebni interes je nujno zaščititi, zato je treba natančno postaviti razmerje med njima. Najboljši način je, da zakonodajalec pravno natančno uredi definicijo javnega interesa. V Sloveniji je to razmerje najprej uredil zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, saj je dolžnost komisije, da pri odločanju o revizijskih zahtevkih skrbi tudi za uravnoteženost javnih in zasebnih interesov. Pravo javnih naročil bi dobilo še dodatno jasnost glede interesov, če bi natančno opredelilo vrednote in koristi od posredovanja oziroma neposredovanja določenih informacij javnosti (Plauštajner, 2004, str. 1678).

Pomemben korak glede informiranja širše skupnosti o podatkih, ki veljajo kot javni, v slovenskem pravnem prostor pomeni uveljavitev Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Ur. l. RS 51/06), saj je bila s tem zakonom prvič sistematično zagotovljena ustavna pravica dostopa do informacij javnega značaja (Primec A., 2006, str. 1448 in 1449). Zakon namreč natančno določa postopek, ki prosilcem omogoča dostop do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo državni organi. Tako lahko fizične in pravne osebe pridejo do vseh podatkov, s katerimi razpolaga določen organ države in do katerih je le-ta prišel na podlagi lastne dejavnosti, v sodelovanju z drugimi organi ali jo je pridobil od drugih oseb.

5.4 Dovoljena zaščita nacionalnih interesov v povezavi z načeli javnega naročanja

Varovanje nacionalnih interesov je tesno povezano z vsaj dvema načeloma javnega naročanja, to je z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki in z načelom enakopravne obravnave ponudnikov. Slovenija se je s podpisom Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami zavezala odpreti svoj trg subjektom iz ostalih članic. S polnovrednim članstvom v Evropski uniji za nastop tujih gospodarskih subjektov v državi ni več ovir. Ne glede na svobodo nastopanja gospodarskih subjektov pa so države članice v svojih predpisih uvedle nekatere omejitve, ki se nanašajo na socialne pravice zaposlenih, na varstvo okolja in na tehnične zahteve glede predmeta naročila (Primec B., 2004, str. 1665).

Novi evropski direktivi s področja javnega naročanja določata, da morajo naročniki pri pripravi razpisne dokumentacije, ocenjevanju ponudb in izvajanju pogodbe upoštevati javni interes, ki je sicer izražen v drugih nacionalnih predpisih, saj namen direktiv ni, da nacionalna zakonodaja, napisana na njuni osnovi, določa taka pravila izbire, ki bi pomenila sklenitev škodljivih pogodb ter nakupe in naročila takih dobrin, ki niso v interesu nacionalne javnosti. Direktivi zato dovoljujeta naročnikom, da izberejo ponudnike na podlagi zanesljivega finančnega, ekonomskega, kadrovskega in tehničnega položaja, pogoji pa se ne smejo nanašati le na sedež ponudnika.

Namen države je zagotavljanje javne blaginje vsem državljanom, zato je zaščita nacionalnih interesov do neke mere smiselna. Za oceno ponudbe je zato dovoljeno, da se kot merilo lahko določi tudi naravovarstveno določilo, kar pomeni, da so ponudbe, ki vključujejo blago in storitve, ki so manj obremenjujoče za okolje, ocenjene bolje. Vendar pa naročnik s tako opredelitvijo meril ne sme preprečevati svobodnega pretoka blaga in konkurence.

Pogoji, ki vključujejo socialne in okoljske vidike so v slovenski zakonodaji predstavljeni v 39. členu ZJN-2. Vlada tako lahko predpiše, da je treba za določene vrste javnega naročanja in za posamezne proizvode in storitve določiti okoljske tehnične specifikacije ali okoljska merila za izbor. Naročnik sam pa lahko določi tudi druge pogoje za izvedbo naročila, ki se lahko nanašajo zlasti na socialne in okoljske vidike, če so ti pogoji v skladu s predpisi Evropske unije in so navedeni v obvestilu o javnem naročilu ali v razpisni dokumentaciji.

V 40. členu pa je zapisano, da naročnik lahko v razpisni dokumentaciji navede organe, od katerih potencialni ponudnik lahko pridobi ustrezne podatke o obveznostih v zvezi z davki, varovanjem okolja, določbah glede zaposlovanja in pogojih za delo, ki veljajo v Republiki Sloveniji, regiji ali kraju, kjer je treba izvesti gradnje ali opraviti storitve. To je dobrodošlo predvsem za tuje ponudnike, ki ne poznajo nacionalnih zakonodaj, želijo pa se prijavljati tudi na razpise zunaj meja države, kjer poslujejo.

Zakon o javnih naročilih z leta 2000 je v 110. členu določal, kar je bilo v nasprotju z evropskim pravnim redom, da lahko naročnik odda javno naročilo invalidskemu podjetju po postopku brez predhodne objave, kar je pomenilo neenakovreden položaj ponudnikov. V ZJN-1 je bilo to določilo ohranjeno v četrtem odstavku 20. člena, za javna naročila pod evropskimi vrednostmi, ZJN-2 pa to sporno določilo odpravlja.

6 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-2

6.1 Splošno o postopkih javnega naročanja

Naročnik pri javnem naročanju ravna v skladu z navodili, ki jih zakon določa za posamezen postopek izbire ponudnika ali ponudnikov. Včasih lahko za izbiro ponudnika izbira med več različnimi postopki, pri izbiri pa mora upoštevati določene omejitve.

Evropske direktive na področju javnega naročanja določajo tri osnovne vrste postopkov, in sicer odprti postopek, omejeni postopek in postopek s pogajanjem. Druge vrste postopkov so izpeljane iz osnovnih, vsi pa so povzeti tudi v ZJN-2.

ZJN-2 določa naslednje postopke:

1. odprti postopek,
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
3. konkurenčni dialog,
4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
7. postopek zbiranja ponudb.

ZJN-2 v 30. členu določa še posebne načine javnega naročanja, ki so:

1. okvirni sporazum,
2. dinamični nabavni sistem,
3. elektronska dražba,
4. skupno javno naročanje,
5. posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe.

ZJN-2 predpisuje postopke le za javna naročila od vrednosti 211.000 EUR za blago in storitve in 274.000 EUR za gradnje. Pretekla slovenska zakonodaja je naročila manjših vrednosti, za katera niso veljala vsa določila iz zakona, imenovala »javna naročila malih vrednosti«. Zakonsko

določilo je bilo, da mora vsak naročnik, ki je pri nabavi zavezan ravnati po zakonodaji s področja javnega naročanja, sprejeti pravila ali navodila z natančno opredelitvijo postopkov in pristojnosti za izvedbo takih naročil. Nova zakonodaja pojem »javna naročila malih vrednosti« ukinja in uvaja pojem »naročila s postopkom zbiranja ponudb«. Zakonodaja tudi ne zahteva sprejemanja notranjih pravil o izvedbi takih postopkov, vendar pa so avtorji člankov, ki komentirajo novo slovensko zakonodajo na področju javnih naročil, enotnega mnenja, da je interna ureditev pravil naročil smiselna, vsaj zaradi preglednosti postopkov, delitve pristojnosti in odgovornosti ter seznanitve ponudnikov s postopkom izbire.

V nadaljevanju so predstavljeni postopki po ZJN-2, pri čemer je podana razlika v primerjavi s preteklo zakonodajo. Predstavljene so še prednosti in slabosti postopkov z vidika naročnika in ponudnika.

6.2 Odprti postopek

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes, predložijo svoje ponudbe, ki jih pripravijo v skladu z zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije. Za odprti postopek velja, da je najbolj splošen in gotovo najbolj transparenten. V največji meri upošteva vsa temeljna načela javnega naročanja in je hkrati najbolj odprt za ponudnike, saj jih ne omejuje na vnaprejšnje ugotavljanje sposobnosti. So pa ponudniki v tem postopku najbolj podvrženi konkurenci, kar je najpogosteje dobrodošlo za naročnika, ki bo s takim naročilom verjetno res dobil najugodnejšo ponudbo. Vse bolj pa se pojavlja stališče, da je zlasti za kompleksnejša javna naročila povsem neprimeren.

Odprti postopek opredeljujejo 25., 71. in 81. člen ZJN-2. Prvi navedeni člen opredeljuje sam postopek, v 71. členu so določila glede priprave razpisne dokumentacije in pogodbe, 81. člen pa določa dopustne spremembe, dopolnitve in pojasnila razpisne dokumentacije.

6.3 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Izraz postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je v slovenski zakonodaji javnega naročanja nov in zamenjuje v ZJN-1 opredeljen omejeni postopek, ki ga evropska zakonodaja sploh ni poznala. Naročnik tak postopek izbere, če je predmet javnega naročila nekoliko zahtevnejši, na trgu pa je veliko ponudnikov. Hkrati pa želi naročnik ugotoviti usposobljenost za daljši čas. Ob upoštevanju navedenega je naročnikovo ravnanje v takem primeru racionalno in verjetno tudi gospodarno.

Ta postopek, ki je v slovenski zakonodaji opredeljen v 26. členu ZJN-2, je razdeljen v dve fazi. V prvi fazi naročnik le opredeli pogoje, ki jih mora ponudnik izpolnjevati. Zakonsko zahtevana sta dva pogoja, glede nekaznovanosti in poravnosti obveznosti do podizvajalcev, vsi drugi so neobvezni. Naročnik jih opredeli le, če so zanj smiselni. Seveda je smiselno, da naročnik ne določa nepotrebnih pogojev, saj ti praviloma ponudbo samo podražijo. Pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno. Ponudniki, ki jim na podlagi izpolnjevanja vseh pogojev naročnik prizna pravico do sodelovanja v drugi fazi, postanejo kandidati. Tem naročnik pošlje razpisno dokumentacijo. Druga faza tega postopka je podobna odprtemu postopku, le da razpisno dokumentacijo prejme omejeno število potencialnih ponudnikov. Zanimivo je, da v praksi Sodišča Evropskih skupnosti še ni bilo primera, ko bi se pritožil kandidat, ki ni bil povabljen k oddaji ponudbe v drugi fazi. Potemtakem gre torej za povsem avtonomno odločitev naročnika, koga bo povabil k oddaji ponudbe (Primec B., 2007, str. 42). Vprašanje pa je, ali naročnik zna oceniti tako število kandidatov, da bo zadostovalo za zagotavljanje konkurence. Če bo njegova ocena prenizka, lahko izbere cenovno manj ugodno ponudbo in s tem krši temeljno načelo javnega naročanja, načelo gospodarnosti, hkrati pa je lahko, tudi nehote, diskriminatorno izločil ugodnejšega ponudnika.

Nesmiselno je določilo, zapisano v slovenskem zakonu, ki predstavlja celo odmik od ustaljene evropske prakse, namreč da lahko naročnik rok za posredovanje dodatnih pojasnil s šest skrajša na štiri dni. V praksi namreč ni pomembno, za kakšen postopek gre. Namen pravočasnega posredovanja dodatnih pojasnil je namreč, da ponudnikom omogoča pripraviti pravilno ponudbo, kar mora biti tudi v interesu naročnika.

Za ta postopek obstaja v zakonu še ena nedorečenost. ZJN-1 je jasno določal, da v prvi fazi odpiranje ni javno. ZJN-2 pa v 75. členu določa, da je treba ponudbo javno odpreti v vseh primerih, ko je ocenjena vrednost enaka evropskemu pragu ali višja. Naročnik pri tem lahko uporabi jezikovno razlago, da ponudnik v prvi fazi predloži prijave in ne ponudbe (Primec B., 2007, str. 42).

6.4 Konkurenčni dialog

Pri pripravljanju razpisne dokumentacije se naročnik velikokrat znajde v situaciji, v kateri se ne more ali ne zna, na primer zaradi hitrega tehničnega razvoja, odločiti, katera rešitev je prava za naročilo, katerega posledica bo prava zadovoljitev njegovih potreb. Zakon na podlagi 29. člena Direktive 2004/18/ES za ta primer uvaja poseben postopek – *konkurenčni dialog*. Po vsebini je to poseben postopek s pogajanjem, ki hkrati dopušča prožnost izvedbe postopka javnega naročanja. Postopek s pogajanjem in odprti postopek namreč od naročnika zahtevata, da že ob začetku postopka podrobno predstavi predmet javnega naročanja, pogoje in merila za izbiro. Hkrati ne dovoljujeta, da je naročnik v stiku s kandidati. Posledica te zahteve je tudi dejstvo, da navedena

postopka ne dovoljujeta poseganja naročnika v razpisno dokumentacijo zaradi informacij, ki jih je dobil od kandidatov.

Konkurenčni dialog pa dopušča vzpostavitev dialoga med naročnikom in kandidati pri zapletenih naročilih in tistih naročilih, za katera so značilne hitre tehnološke spremembe (Plauštajner, 2007, str. 300). Tak dialog je v navedenih primerih ne samo smiseln, ampak celo potreben. Namen stikov med naročnikom in kandidati je, da naročnik lahko bolje oceni, kaj trg ponuja v smislu tehničnih, pravnih in finančnih rešitev in šele na podlagi teh informacij dokončno določi natančno vsebino razpisne dokumentacije. Naročnik v konkurenčnih pogajanjih pridobiva od kandidatov različne predloge in rešitve, ki jih kritično oceni, na podlagi zbranih informacij pa natančno opredeli predmet javnega naročila (Kranjc, 2007b, str. 49).

Pri konkurenčnem dialogu mora naročnik ravnati tako, da ohrani konkurenco med kandidati. To pa lahko doseže samo tako, da z vsakim kandidatom obravnava vse vidike naročila. To pa je težko, saj lahko pod vtisom po pogovoru s karizmatičnim ponudnikom, celo nehote, omejuje ali izkrivlja konkurenco. Naročniku bo zato lažje, če bo pred pogovori s kandidati natančno opredelil vsaj bistvene zahteve pri naročilu (Kodela, 2007, str. 7–8). Ker je postopek tudi podrobno urejen, zakon tudi zagotavlja večje varstvo ponudnikov. Če drugače ne, je varstvo ponudnikov zagotovljeno z zakonskimi omejevalnimi pogoji, ko se tak postopek sploh lahko izvede.

Postopek s konkurenčnim dialogom je urejen le v ZJN-2, ZJNVETPS pa ga ne omenja, kar pa verjetno ne pomeni, da ga infrastrukturni naročniki ne morejo izvesti.

6.5 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave je vrsta postopka s pogajanjem, za katere velja, da se lahko uporabljajo ob izpolnjevanju določenih pogojev. To velja za naročnike na klasičnem področju, ne velja pa za naročnike na infrastrukturnem sektorju, saj ti lahko nevezano na posebne pogoje enakovredno izbirajo med odprtim postopkom, postopkom s pogajanjem in postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave je namenjen za primere, ki so bili opredeljeni že v prvem odstavku 20. člena ZJN-1 in v njegovem posebnem delu, v 84., 89. in 97. členu, ki je urejal posebnosti za nabavo blaga ter naročanje storitev in gradenj. Tem primerom iz starega zakona so dodani še novi. Z administrativnega vidika je postopek v primerjavi s preteklo ureditvijo bistveno poenostavljen, kar znižuje stroške naročnikom in tudi ponudnikom.

Za naročnika je izbira takega postopka ugodna, ker lahko s takim postopkom:

1. hitreje pridobi ugodno ponudbo, ker pred tem z odprtim postopkom ali postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ni dobil nobene ponudbe ali pa nobena ni bila primerna;
2. izvede naročilo pri dobavitelju z izključnimi pravicami;
3. izvede naročilo v primeru nepredvidljivih situacij, ki zahtevajo takojšnjo nabavo;
4. izvede naročilo pod evropskim vrednostnim pragom, kjer je na trgu malo ponudnikov;
5. izvede postopek nujnega naročila, ker je na sicer že začeti postopek vložen revizijski zahtevek;
6. izvede javno naročilo za nakup blaga, ki je namenjeno delu na raziskavah, poskusih, študijah in razvoju, naročnik pa še ne ve, ali je blago zanj zanimivo;
7. izvede dodatno ali nadomestno dobavo pri prvotnem dobavitelju, saj bi zamenjava dobavitelj pomenila dodatne stroške zaradi neskladnosti z že nabavljenim blagom;
8. izvede dodatno naročilo storitev in gradenj, ki niso vključene v prvotni projekt ali v prvotno naročilo, vendar so zaradi okoliščin, ki jih naročnik vnaprej ni mogel predvideti, postale potrebne za izvedbo naročila gradnje ali storitev, zajetih v prvotnem naročilu;
9. kupuje blago na blagovnih borzah;
10. kupuje blago pod izredno ugodnimi pogoji (prodajne akcije, nakupi blaga od podjetij v postopku stečaja ali likvidacije).

Če je za naročnika izvedba postopka s pogajanjem brez predhodne objave ugodna, ker je postopek bistveno hitrejši, je z vidika neizbranih ponudnikov na trgu lahko sporna. Če ponudnik ni bil izbran v prvotnem postopku, je avtomatično izločen tudi v ponovljenem postopku. Tudi kupovanje blaga na blagovnih borzah ni nujno najugodnejše in tudi artikel v akciji pri nekem dobavitelju ni nujno najcenejši na trgu.

Zakon določa nekatere omejitve, da naročnik tega poenostavljenega postopka javnega naročanja ne bi izrabljajal. Tako mora o izvedbi postopka za nekatere, točno določene nabave, obvestiti ministrstvo za finance ali celo zaprositi za dovoljenje. Dodatna naročila tudi ne smejo presežati 30 odstotkov vrednosti prvotnega naročila ali se izvesti po obdobju treh let od oddaje prvotnega naročila.

6.6 Postopek s pogajanjem po predhodni objavi

Postopek s pogajanjem po predhodni objavi je podoben konkurenčnemu dialogu, vendar pa v tem primeru naročnik že natančno pozna predmet javnega naročanja. V pogajanjih naročnik predstavi svoje pogoje in merila, ponudniki pa med pogajanjem z naročnikom usklajujejo prvotno pripravljene predloge. Najpogosteje se naročnik s kandidati pogaja le o ceni, sicer pa zakon določa, da se pogajata o vseh elementih, za katere je naročnik pogajanja predvidel že v razpisni

dokumentaciji. V postopku pogajanj mora naročnik zagotoviti nepristranskost in s tem zagotoviti, da bo iztržil najnižjo ceno oz. pridobil najugodnejšo ponudbo.

Postopek s pogajanjmi po predhodni objavi je bil urejen že v prejšnjem zakonu s področja javnega naročanja v Sloveniji. Splošna pravila so bila definirana v tretjem odstavku 20. člena, posebne določbe pa so bile opredeljene še v posameznih poglavjih. ZJN-2 ves postopek ureja v enem členu, kar je za naročnika bolj pregledno. Postopek ima tako določbe v 28. členu, v 88. členu so le določila glede priprave razpisne dokumentacije in osnutka pogodbe, v 89. členu pa je opisan postopek pogajanj.

V 28. členu ZJN-2 so natančno opredeljeni primeri, kdaj naročnik lahko izbere postopek s pogajanjmi po predhodni objavi, in sicer:

1. v primeru, ko v odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v konkurenčnem dialogu ne dobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer je dodana zahteva, da naročnik v tem postopku ne sme bistveno spremeniti zahtev, ki jih je opredelil v prvotni razpisni dokumentaciji, nova ponudbena cena pa prvotne ne sme presegati;
2. v izjemnih primerih, ko je narava naročila taka oz. so z naročilom povezana taka tveganja, da naročnik naprej ne more vnaprej oceniti vrednosti naročila;
3. v primerih, ko gre za naročanje storitev iz 6. kategorije Priloge A in za intelektualne storitve, kjer se naročniku zgodi, da predmeta javnega naročila ne more določiti tako natančno, da bi lahko najugodnejšo ponudbo pridobil z uporabo odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti;
4. v primerih javnih naročil gradenj, ko se gradnje izvajajo z namenom raziskovanja, poskusov in razvoja;
5. v primeru javnega naročanja, ko je ocenjena vrednost javnega naročila pod evropskim pragom.

6.7 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi je postopek javnega naročanja, ki se izvaja pod evropskim vrednostnim pragom in ga tako ureja le nacionalna zakonodaja. V tem postopku ponudniki predložijo svoje ponudbe na podlagi obvestila o javnem naročilu, objavljenem na Portalu javnih naročil (27. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-2). V 24. členu je navedena omejitev na nacionalni ravni, in sicer se postopek lahko uporablja le, če je vrednost javnega naročila za blago in storitve med 40.000 in 137.000 oz. 211.000 EUR, pri gradnjah pa med 80.000 in 274.000 EUR. Tak postopek opredeljujeta še 93. člen, kjer so opredelitve glede razpisne dokumentacije in 94. člen, ki opredeljuje, kakšno dokumentacijo je naročnik dolžan voditi.

Postopek se lahko izvaja v eni ali dveh fazah. Enofazni postopek je zelo podoben odprtemu postopku, ko mora naročnik naročilo objaviti po 61. členu ZJN-2, razpisno dokumentacijo pa po 93. členu. Naročnik najugodnejšega ponudnika izbere glede na izpolnjevanje pogojev in glede na oceno iz določenih meril. Dvofazni postopek pa poteka podobno kot postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V prvi fazi naročnik ugotavlja sposobnosti za sodelovanje, v drugi fazi pa kandidate povabi k oddaji ponudbe ali pa z njimi opravi razgovore glede dokončnega oblikovanja razpisne dokumentacije ter jih nato povabi k oddaji ponudbe.

V zvezi s tem postopkom v praksi nastajajo težave glede določanja rokov v postopku, saj zakon nima posebnih določb glede rokov za postopke pod evropskim vrednostnim pragom. Naročnik mora zato upoštevati splošna načela glede določanja rokov, prepisana iz evropskih direktiv. Tako mora upoštevati minimalne zakonsko določene roke in določilo o upoštevanju zapletenosti predmeta javnega naročila pri določanju rokov, kar vpliva na razpoložljiv čas za pripravo ponudb ponudnikom. Ugotovitev je torej, da so roki v tem postopku enaki kot pri odprtem postopku, zato ga bodo naročniki verjetno le redko uporabljali (Primec B., 2007, str. 46).

Razlika z odprtim postopkom pa je, da lahko naročnik v postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi vključi tudi pogajanja, vendar le, če tako možnost predvidi vnaprej. V takem primeru mora vnaprej določiti tudi načrt pogajanj. Tu pa spet nastane problem, saj naročnik vnaprej težko oceni, ali je smiselno v povabilu predvideti tudi možnost pogajanj. Tako določila, ki jih je dolžan zapisati vnaprej, zopet povečajo kompleksnost postopka, ki je sicer namenjen naročanju blaga, storitev in gradenj manjših vrednosti. Z upoštevanjem te ugotovitve je odprti postopek celo enostavnejši.

6.8 Postopek zbiranja ponudb

V skladu s 24. členom ZJN-2 naročnik izvede javno naročanje po postopku zbiranja ponudb če je vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 10.000 in nižja od 40.000 EUR, za gradnje pa enaka ali višja od 20.000 in nižja od 80.000 EUR. Tudi ta postopek je določen le na nacionalni ravni.

Postopek zbiranja ponudb je po ZJN-2 postopek javnega naročanja, v katerem naročnik pozove k predložitvi ponudb najmanj tri ponudnike, če je na relevantnem trgu zadostno število ponudnikov. Pri sami izvedbi postopka zbiranja ponudb je naročnik dolžan spoštovati temeljna načela javnega naročanja. V skladu s 95. členom ZJN-2 je naročnik dolžan pisno obrazložiti in dokumentirati izbiro najugodnejše ponudbe in ponudnika.

V skladu s prvim odstavkom 50. člena ZJN-2 mora naročnik pri določanju rokov za prejem prijav in ponudb upoštevati predvsem zapletenost naročila in čas, potreben za pripravo ponudb, upošteva pri tem minimalne roke, določene z ZJN-2. Ker ZJN-2 ne določa minimalnih rokov za

prejem ponudb v primeru izvedbe postopka zbiranja ponudb, mora naročnik rok za predložitev ponudb, upošteva predvsem zapletenost naročila, določiti tako, da ima ponudnik dovolj časa za pripravo ponudbe.

Kot že omenjeno, je smiselno, čeprav ga zakon k temu ne zavezuje, da naročnik v internih pravilih natančneje opredeli postopek javnega naročanja z zbiranjem ponudb. Natančnejša navodila so dobrodošla tako z vidika naročnika, ki si s tem natančno uredi postopek oddaje naročil v okviru navedenih vrednosti, kot z vidika ponudnika, saj ga naročnik z objavo navodil vnaprej seznanj, kako bo ravnal pri izbiri. Zaradi objave navodil mu tudi ni treba pripravljati natančnih razpisnih dokumentacij, ampak lahko ta v skrajnem primeru pomeni le zahtevo po izpolnitvi osnutka pogodbe ali predložitvi predračuna. S takim načinom poslovanja naročnika pa se zmanjšajo stroški tako naročniku kot ponudniku.

6.9 Posebne vrste postopkov

6.9.1 Okvirni sporazum

Okvirni sporazum je postopek v okviru javnega naročanja, ki naročniku omogoča, da pod določenimi pogoji ni obvezan izvajati postopka javnega naročanja za vsako naročilo posebej. Sam okvirni sporazum ni poseben postopek javnega naročanja, ampak je po svoji vsebini poseben zaključek javnega naročila (Kodela, 2007, str. 8). Prva faza tega postopka je odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ki se ne konča s sklenitvijo pogodbe z zgolj enim, najugodnejšim ponudnikom, ampak z enim ali več ponudniki, ki izpolnjujejo v razpisni dokumentaciji zahtevane pogoje. Naročnik s ponudnikom ali več ponudniki sklene posebno vrsto pogodbe, ki je nekakšen sporazum s točno opredeljenimi pogoji sodelovanja s podpisnikov sporazuma. Natančno so opredeljene tudi pravice in obveznosti vseh. Pravila so vezana predvsem na oglaševanje, roke in pogoje za oddajo ponudb. Če taki pogoji niso vnaprej dorečeni, se ob vsakem novem naročilu ponovno odpre konkurenca. S tem naročnik doseže prožnost, pri čemer mora v postopkih upoštevati splošna načela, zlasti načelo enake obravnave. Okvirni sporazum je v bistvu pomanjkljiva pogodba, ki vsebuje le določila o načinu naročanja, ni pa določen obseg in čas naročila, saj to vnaprej ni mogoče (Škufca, 2007, str. 75). Okvirne sporazume se zato sklepa za tako imenovane sukcesivne nabave, predvsem blaga in storitev, ki jih količinsko in časovno ne moremo vnaprej določiti. Ravno zato je tudi smiselno določilo, da se okvirne sporazume sklepa za največ štiri leta. Stari zakon tega obdobja ni opredeljeval, je pa opredeljeval usposobljenost v omejenem postopku, ki je veljala lahko največ tri leta.

Okvirni sporazumi so dveh vrst. Lahko se sklene z enim ali več ponudniki. Okvirni sporazum z enim ponudnikom se ponavadi izvaja kot odprti postopek, z več ponudniki pa kot postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Za okvirni sporazum z enim ponudnikom se naročnik odloči takrat, ko v pogodbi želi fiksirati ceno, ne pozna pa dinamike in količine blaga, ki ga bo potreboval v obdobju, za katero je okvirni sporazum s ponudnikom sklenil. Tak način naročanja ima predvsem prednosti za naročnika, saj se mu v pogodbi ni treba zavezati k nabavi točno določene količine blaga, ima pa zagotovljeno fiksno ceno, hkrati tudi nima težav z odvečno zalogo, saj naroča v skladu s potrebami. Kljub nepredvidljivosti prodaje na podlagi okvirnega sporazuma ima taka sklenjena pogodba prednosti tudi za ponudnika, saj ima za določeno obdobje zagotovljenega kupca, hkrati pa lahko s pametno kalkulacijo v ceni upošteva tudi določeno tveganje, da bo naročnik naročil manjšo količino blaga od predvidene.

Okvirni sporazum z več ponudniki je zahtevnejša izbira postopka, ki jo naročnik izbere v primeru, ko cene ni možno vnaprej opredeliti. Naročnik mora tako v pogodbi posebej opredeliti pogoje in merila, ki jih bo upošteval pri izbiri pri dejanskih naročilih. Postopek izbire je v prvi fazi postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, kar pomeni določitev rokov za postopek. Pred vsako nabavo se med ponudniki, podpisniki sporazuma, odpre konkurenca. Prednost tega postopka je, da v tej fazi ne more priti do revizijskega zahtevka, saj je poziv pripravljen po pogodbi, in ne več po določilih ZJN-2 (Škufca, 2007, str. 76).

Iz prakse izhaja, da je okvirni sporazum verjetno najbolj uporaben postopek, še posebej če predmet nabave ni enkratna nabava ali izvedba. Postopek je zelo fleksibilen, hkrati pa ni kršeno načelo transparentnosti.

6.9.2 Dinamični nabavni sistem

Dinamični nabavni sistem je eden od načinov izvedbe v okviru odprtega postopka, ki v celoti poteka na elektronski način. Uporablja se za nabave blaga in naročila storitev, ki so lahko dostopne na trgu. Namen dinamičnega nabavnega sistema je omogočiti naročniku preprostejši način poslovanja z velikim številom ponudnikov, hitrejšo presojo njihovih ponudb, hiter odzivni čas in lažje komuniciranje s ponudniki (Mužina, Vesel, 2007, str. 111). Naročnik tak sistem naročanja uporabi tako, da objavi razpis, pri čemer navede natančno specifikacijo naročila. Natančna specifikacija naročila je nujna, saj morajo ponudniki pred odločitvijo, ali bodo sodelovali v dinamičnem nabavnem sistemu, pridobiti podatke o pričakovanih nabavah naročnika (količinah, dinamiki nabav, zahtevanih rokih dobave), njihovih pogojih ter merilih za izbiro. Nujna sestavina razpisne dokumentacije so tudi informacije o načinu delovanja sistema. Do specifikacij potencialni ponudniki dostopajo neomejeno. Ponudnik lahko postane vsak, ki izpolnjuje pogoje in odda prijavo (Sladič, 2004, str. 1664). Samo naročanje poteka v celoti

elektronsko in je časovno omejeno. Najdaljša dovoljena doba izvajanja posameznega sistema dinamičnega nabavnega naročanja je štiri leta in se lahko podaljša samo v izjemnih, upravičenih primerih, o upravičenosti pa presoja ministrstvo, pristojno za finance.

Z navedenim načinom izvedbe javnega naročila sta v Sloveniji povezani dve težavi. Zakonodaja, ki v Sloveniji ureja postopke elektronskega poslovanja in elektronskega podpisovanja, bi morala zadostovati tudi za izvajanje postopkov javnega naročanja, kar pa ne drži (Bohnec, 2007, str. 71). Druga težava pa je, da ZJN-2 predvideva elektronsko poslovanje pri javnem naročanju z vsemi pravili in elektronskim podpisom, in to nad in pod evropskim pragom, česar evropske direktive ne zahtevajo. To pa pomeni, da je elektronsko poslovanje v slovenski praksi v večini primerov neuporabno, saj za manjše ponudnike ukvarjanje z elektronskim podpisovanjem pri poslovanju verjetno ni gospodarno.

6.9.3 Elektronska dražba

V skladu s 35. členom ZJN-2 se lahko naročnik odloči, da bo v odprtem postopku, v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v postopku s pogajanjem po predhodni objavi naročilo oddal na elektronski dražbi, če je takrat že mogoče natančno določiti tehnične specifikacije naročila. Elektronska dražba se uporablja tudi pri okvirnih sporazumih ob ponovnem odpiranju konkurence ter v okviru dinamičnega nabavnega sistema, ko se odpre konkurenca med ponudniki, ki izpolnjujejo pogoje.

Elektronska dražba se izvede po prvem ocenjevanju ponudb, ocenjevanje ponudb pa mora biti avtomatsko. Zakon prepoveduje uporabo elektronske dražbe za naročila storitev in gradenj, ki vključujejo tudi storitve intelektualne narave. Elektronsko dražbo v postopku mora naročnik predvideti že v obvestilu o javnem naročilu, temu ustrezno mora biti prilagojena tudi razpisna dokumentacija.

Naročnik mora v vsaki fazi elektronske dražbe vsem ponudnikom sporočiti vsaj tiste podatke, ki jim omogočajo, da kadar koli preverijo svojo sorazmerno uvrstitev. Sporočiti mora tudi druge podatke v zvezi z drugimi predloženimi cenami ali vrednostmi, če je to navedeno v razpisni dokumentaciji. Vendar pa v nobenem primeru in v nobeni fazi elektronske dražbe ne sme razkriti imen ponudnikov.

Zakon dopušča tri načine zaključka elektronske dražbe:

1. z datumom in časom zaključka, ki ga naročnik navede že v povabilu k sodelovanju;
2. ko ni več ponujenih novih cen ali vrednosti, kar naročnik navede v povabilu k sodelovanju, hkrati pa mora navesti rok oz. časovni interval, po katerem ponudbe ni moč več oddati;

3. ko se izvede toliko faz dražbe, kolikor jih je bilo navedenih v povabilu k sodelovanju na dražbi.

S predvideno uporabo elektronske dražbe zakonodaja s področja javnega naročanja sledi ambiciji evropskih direktiv, da je treba elektronska sredstva zaradi preproste in cenene uporabe izenačiti z običajno komunikacijo med naročnikom in ponudniki. Pomembna prednost elektronskega poslovanja je tudi prihranek časa. Treba pa je opozoriti, da je elektronsko javno naročanje zakonodajalec predvidel že v dopolnitvah in spremembah Zakona o javnih naročilih aprila 2003, in sicer na podlagi pozitivnih izkušenj iz tujine. So pa bila določila precej pomanjkljiva, saj zakon ni določal dokaza opravljene vročitve za elektronsko vročene ponudbe in tudi sam mehanizem elektronske dražbe je bil preveč nedorečen (Sladič, 2003, str. 5). Naročniki se zaradi pomanjkljivosti zato večkrat niso odločali za tak način naročanja, saj je zaradi pomanjkanja ureditve v Sloveniji obstajala velika težava dematerializacije dokazne vrednosti sporočil, poslanih po elektronski pošti.

Največja prednost elektronske dražbe je izboljšanje že predloženih ponudb in s tem optimiziranje ponudbe, kar za naročnika pomeni pridobitev čim bolj ugodne ponudbe.

7 RAZPISNA DOKUMENTACIJA IN PONUDBA

7.1 Razpisna dokumentacija

Priprava razpisne dokumentacije za naročnika predstavlja najpomembnejšo fazo izpeljave javnega naročila. Razpisna dokumentacija namreč v celoti opredeli javno naročilo, to je predmet in celoten postopek, in je torej izčrpna informacija potencialnim ponudnikom, kako morajo pripraviti ponudbo, da bo ta ustrezna in predmet ocenjevanja v postopku izbire. Naročnik mora razpisno dokumentacijo pripraviti po izdaji sklepa o začetku postopka, v praksi pa se to verjetno zgodi že veliko prej (Kranjc, 2001, str. 88–89).

ZJN-1 je natančno opredeljeval vsebino razpisne dokumentacije za praktično vse vrste postopkov, nova zakonodaja pa uvaja neke vrste liberalizacijo na tem področju. Vsebina razpisne dokumentacije je namreč v veliki meri prepuščena presoji naročnika, pri čemer pa mora upoštevati predmet javnega naročila in vrsto postopka, ki ga bo izvedel za izbiro najugodnejše ponudbe. Mora pa biti razpisna dokumentacija dovolj natančna, da naročnik na njeni podlagi lahko pripravi popolno ponudbo (Kranjc, 2005, 1939). Iz razpisne dokumentacije potencialni ponudnik tudi razbere, katere pogoje mora izpolnjevati, da bo njegova ponudba predmet ocenjevanja in kakšna merila in kako jih bo naročnik uporabil, ko bo ponudbe ocenjeval.

71. člen ZJN-2 določa vsebino razpisne dokumentacije, ki mora vsebovati najmanj:

- *povabilo k oddaji ponudbe*, kjer so predstavljeni osnovni podatki o javnem naročilu;
- *navodilo ponudnikom za izdelavo ponudbe*, ki je glavni del razpisne dokumentacije;
- *opis predmeta javnega naročila*, ki opredeljuje tehnične značilnosti, zahtevano kakovost, količino in še dodaten opis blaga, storitve ali gradnje, ki je predmet razpisa. Predmet naročila je lahko razdeljen tudi na sklope, če je to smiselno;
- *pogoje za ugotavljanje sposobnosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika*, kjer nova zakonodaja kot obvezna pogoja določa le nekaznovanost ponudnika in zakonitega zastopnika ter poravnost obveznosti do podizvajalcev. Ostali pogoji so neobvezni, naročnik sam presodi, ali jih bo upošteval ali ne;
- *elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi* z natančnimi določili, kako mora ponudnik predstaviti cene, da bodo ponudbe tudi v tem delu medsebojno primerljive;
- *navedbo vrste finančnih ali drugih zavarovanj*, pri čemer je smiselno, da naročnik glede na predmet in obseg naročila oceni, katera zavarovanja je smiselno zahtevati, saj tovrstne zahteve za ponudnika pomenijo strošek, posledica tega pa so dražje ponudbe za naročnika.

Prej navedena vsebina razpisne dokumentacije je le osnovna, saj nekatere vrste postopkov zahtevajo dodatna navodila za pripravo ponudb, kar je posebej opisano v poglavju o vrstah postopkov javnega naročanja po novi slovenski zakonodaji. V njej je zapisano tudi določilo, da se kot del razpisne dokumentacije štejejo tudi druge listine, dodatne informacije, dodatni dokumenti in pojasnila, ki jih naročnik posreduje potencialnim ponudnikom.

ZJN-2 v 72. členu določa, da je naročnik poleg obvestila o javnem naročilu na Portalu javnih naročil dolžan objaviti razpisno dokumentacijo, pa tudi njene spremembe in dopolnitve. Dostop, pregled in prevzem razpisne dokumentacije pa naj bi bil za potencialne ponudnike brezplačen. Dodana je še zahteva, da mora naročnik zagotoviti vpogled in prevzem tistih delov razpisne dokumentacije, ki iz tehničnih razlogov ne more biti dostopna prek portala. Težava je bila, ker portal do 26.06.2007 še ni bil vzpostavljen, praksa pa je bila, da se v Uradnem listu RS objavi le obvestilo o javnem naročilu, ne pa tudi razpisna dokumentacija, ker bi bilo to predrago. V praksi so naročniki do vzpostavitve portala v Uradnem listu RS tako še vedno objavljali le obvestila, razpisno dokumentacijo pa na svojih spletnih straneh, naslov katerih so objavili v Uradnem listu RS ob obvestilu, kar je bistveno ceneje.

V primeru, ko razpisna dokumentacija za ponudnika ni dovolj jasna, lahko v določenem roku pred zadnjim rokom oddaje ponudbe od naročnika zahteva dodatna pojasnila. Naročnik je dodatna pojasnila dolžan posredovati vsem potencialnim ponudnikom, ki so prevzeli razpisno dokumentacijo. Ob tem mora še oceniti, ali bo imel ponudnik zaradi novih informacij dovolj časa, da pripravi ponudbo z upoštevanjem novih navodil, pri čemer lahko rok oddaje tudi podaljša. Če naročnik pomanjkljivosti v razpisni dokumentaciji odkrije sam, lahko le-te odpravi, zakon pa zahteva, da je ne sme popravljati po poteku roka za prejem ponudb. Dejansko je ta rok

že prej, saj so naročniki dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo pri odprtem postopku dolžni posredovati najmanj šest dni, pri postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti pa štiri dni pred rokom za oddajo ponudb.

ZJN-2 predvideva tudi možnost, da naročnik v postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb ugotovi, da na podlagi obstoječe razpisne dokumentacije ne bo mogel oceniti prispelih ponudb. V tem primeru zavrne vse prispele ponudbe in ponovi javni razpis. Ob tem se mora zavedati, da bo ponudnikom na njihovo zahtevo moral povrniti zahtevane stroške, za katere predložijo dokazila. Ti stroški so stroški plačila razpisne dokumentacije, priprave ponudbe, stroški pridobitve ustreznih dokazil, stroški pridobitve ustreznih finančnih zavarovanj ipd.

7.2 Opredelitev pogojev in meril za izbiro najugodnejše ponudbe

Pojem merilo je treba ločiti od pojma pogoj. Pogoje mora ponudnik izpolnjevati v celoti, sicer njegova ponudba ni predmet ocenjevanja, merilo pa je orodje za ocenjevanje ponudb ponudnikov, ki izpolnjujejo vse pogoje.

Merila in njihovo vrednotenje ponudnikom vnaprej povedo, kateri elementi v ponudbah, ki presegajo zahtevane pogoje, bodo vplivali na izbiro najugodnejše ponudbe. Merilo je tako vnaprej podan razlikovalni znak med ponudbami in kaže naročnikovo presojo, katere okoliščine so zanj pomembne in pomembnejše (Bukovec Marovt, 2006, str. 14). Ustrezna določitev meril je najpomembnejši del priprave razpisa, saj z nepravilno določitvijo elementov za izbiro ponudnika naročnik lahko izbere zanj manj ugodno ponudbo. Naročnik mora torej merila določiti tako, da se bodo na povabilo odzvali ustrezni ponudniki na relevantnem trgu, da bo na čim preprostejši način ocenil ponudbe in dobil zanj najugodnejšo ponudbo. Pri tem mora tudi upoštevati, da morata biti obrazložitevno obvestilo ob oddaji naročila in navedba razlogov za zavrnitev manj ugodnih ponudb dovolj jasna, kar zmanjša tveganje, da bi neizbran ponudnik vložil zahtevek za revizijo, to pa, če drugega ne, pomeni ponovitev postopka, nove stroške in kasnejšo zadovoljitev potreb (Kranjc, 2006b, str. 752).

Direktive in zakonodaja na področju javnega naročanja naročniku omogočajo, da v postopkih oddaje javnih naročil za vrednotenje ponudb določi merilo najnižje cene ali pa se odloči za kombinacijo več meril, ki jim določi težo ali ponder, na podlagi tega pa izbere ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Zahteva ob tem je, da merila ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila.

V slovenski zakonodaji je glede meril novo določilo, da je cena vedno najpomembnejše merilo, katerega ponder ne sme biti manjši od 60 odstotkov. S to določitvijo je zakonodajalec želel preprečiti ponovitev sporov iz preteklosti, v katerih se je naročnikom očitalo, da določanje meril,

kjer cena ni najpomembnejši kriterij izbire, ni v skladu s enim od temeljnih načel javnega naročanja, to je z načelom gospodarnosti.

Dobrodošla novost nove zakonodaje je tudi, da lahko naročnik izbere eno ponudbo, čeprav prejme dve ali več ekonomsko najugodnejših ponudb, mora pa tako situacijo predvideti vnaprej in določiti socialne elemente, na podlagi katerih bo izbral najugodnejšo ponudbo.

Slabost nove slovenske zakonodaje pa je, da ne vsebuje določbe, ki jo je vseboval 51. člen ZJN-1, po kateri naročnik pri merilu najnižje cene po sklenitvi pogodbe ponudniku ni smel priznati naknadnega povišanja cen. Zaradi odpravljene omejitve bo lahko v praksi prihajalo do izigravanja pravil o javnem naročanju, ko bo lahko izbrani ponudnik po oddanem naročilu za sukcesivne nakupe naknadno dvigoval cene brez ustrezne osnove.

7.3 Ponudba

Ponudba pri javnem naročanju je dokument, ki ga ponudnik pripravi na podlagi razpisne dokumentacije in postane predmet ocenjevanja. Najugodnejša ponudba je osnova za sklenitev pogodbe, na podlagi katere se izvrši javno naročilo.

V zvezi s ponudbo je pri javnem naročanju povezana vrsta vprašanj, zelo pomembni pa sta vsaj dve. Prvo je, kdaj mora naročnik najkasneje preveriti obstoj in vsebino podatkov iz izbrane ponudbe. Po 77. členu ZJN-2 mora to storiti najkasneje pred sklenitvijo pogodbe, smiselno pa je, da to stori prej, in sicer ob pregledovanju ponudb in pred ocenjevanjem, saj ni smiselno, da ocenjuje ponudbe, ki ne izpolnjujejo pogojev (Bukovec Marovt, 2007, str. 28). V drugem odstavku 77. člena ZJN-2 je še zapisano, da je naročnik dolžan ponudnika izločiti iz ocenjevanja, če ugotovi, da je ponudnik v ponudbi predložil neresnična in zavajajoča dokazila. O tem je naročnik celo dolžan obvestiti ministrstvo, pristojno za finance, ki vodi evidenco o ponudnikih z negativnimi referencami. Ministrstvo, pristojno za finance, objavi seznam ponudnikov z negativnimi referencami na svoji spletni strani. Naročnik je dolžan seznam spremljati, saj 7. točka 109. člena ZJN-2 določa, da je naročnik, ki sklene pogodbo s ponudnikom z negativnimi referencami, v prekršku. Slednje določilo je v strokovni javnosti ob uveljavitvi nove zakonodaje sprožilo vrsto vprašanj, saj vprašanje instituta vodenja seznama ponudnikov z negativnimi referencami v zakonu ni urejeno. Za ponudnika ima uvrstitev na tak seznam lahko usodne posledice za njegov obstoj, hkrati pa se lahko izkaže, da je naročnik prijavo podal neupravičeno, kar ima za posledico lahko tožbe z visokimi odškodninami.

Drugo vprašanje je vezano na dopolnjevanje ponudb. Zakon dopušča dopolnjevanje ponudb po odpiranju le v primeru, ko je ponudba označena kot »formalno nepopolna«. Kot tako lahko naročnik označi ponudbo, ki je nepopolna v nebistvenih delih, to je v tistih, ki ne vplivajo na

njeno razvrstitev glede na merila. Pri tem je treba opozoriti, da je bistvenost oziroma nebistvenost stvar širokega polja presoje naročnika, kar pa lahko postane tudi predmet presoje v postopku pravnega varstva.

Dobrodošlo je tudi navodilo iz zakona, da naročnik od ponudnika zahteva dopolnitev ponudbe le v primeru, da določenega dejstva sam ne more preveriti (Kranjc, 2007a, str. 279).

8 PRAVNO VARSTVO V POSTOPKIH ODDAJE JAVNIH NAROČIL

8.1 Splošno o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja

Tako kot vsa pravna razmerja so tudi razmerja pri javnem naročanju podvržena pravnemu varstvu. Pravno varstvo je pravica vsakogar, da od ustreznega državnega organa zahteva varstvo, ko misli, da mu je bila kršena pravica. Pravnovarstveni postopek se začne z vložitvijo pritožbe ali tožbe na ustrezni organ.

Podobno kot velja za druge veje prava, je tudi področje nadzora javnega naročanja v primarni domeni držav članic. Zmotno je zato prepričanje, da lahko zaradi neugodno rešenih postopkov na nacionalni ravni razočarane stranke svojo »pravico«
glede postopkov javnega naročanja iščejo pri instituciji Evropske unije. Velja splošno načelo, da se zasebni interesi v primeru pritožb v postopkih javnega naročanja rešujejo na nacionalni ravni, institucije Evropske unije pa varujejo širše, to je javne interese (Ilešič, 2006, str. 1483).

8.2 Pravno varstvo pred institucijami Evropske unije

Naloga prava Evropske unije je, da so postopki javnega naročanja, ki presegajo evropske prage, predmet ustreznega revizijskega nadzora. Države članice se morajo v primeru postopkov revizije javnih naročil nad evropskim pragom držati določil dveh direktiv, in sicer:

- 89/665/EGS, ki velja za splošna naročila, in
- 92/12/EGS, ki velja za sektorska naročila.

Postopki pod vrednostnim pragom pa se, kot že omenjeno, vodijo samo na nacionalni ravni. Velja pa, da mora zakonodajalec na nacionalni ravni v svoj pravni red vnesti določila iz navedenih evropskih direktiv.

V nadaljevanju sta predstavljeni dve evropski instituciji, pristojni za reševanje revizijskih zahtevkov na področju javnih naročil.

8.2.1 Evropska komisija

Evropska komisija je politično neodvisna institucija, ki zastopa in podpira interese Evropske unije kot celote. Ima predvsem štiri funkcije (Evropomočnik, 2007):

- predlaganje evropske zakonodaje;
- uveljavljanje evropske zakonodaje skupaj s Sodiščem Evropskih skupnosti;
- upravljanje in izvajanje politik ter proračuna Evropske unije;
- zastopanje Evropske unije na mednarodnem prizorišču.

Iz druge alineje izhaja tudi možnost intervencije v postopkih oddaje javnih naročil. Pred Evropsko komisijo sta lahko sproženi dve vrsti postopkov, odvisno od tega, kdo postopek predlaga (Ilešič, 2006, str. 1486–1487):

1. *pomirjevalni postopek*: pomirjevalni postopek lahko predlaga le ponudnik, ko gre za javna naročila na vodnem, energetske, transportnem, telekomunikacijskem in poštnem področju, ki jih je treba objaviti v Uradnem listu Evropske unije. Pod vrednostmi se enak postopek z enakimi pogoji uporablja v skladu s 24. členom ZRPJN. Postopek poteka tako, da eno osebo imenuje Evropska komisija, po eno pa naročnik in ponudnik. Postopek je neformalen, o rezultatih pa pomirjevalci poročajo Evropski komisiji;

2. *postopek pred Evropsko komisijo*: ta postopek se vodi v primeru, ko gre za naročilo nad evropskim pragom, Evropska komisija pa se vključi v revizijo le, če je bil pri oddaji javnega naročila kršen pravni red Evropske unije o javnih naročilih. V tem primeru se bo morala v postopek aktivno vključiti tudi država prek ministrstva, pristojnega za finance, in komisijo obveščati o statusu kršitve in končni rešitvi. Postopek je v slovensko zakonodajo za javna naročila pod evropskim vrednostnim pragom prenesen z 28. členom ZRPJN.

Drugi postopek se le redko uporablja, saj zanj obstaja pogoj, da se mora Evropska komisija na kršitev odzvati pred podpisom pogodbe med naročnikom in ponudnikom, kar pa je v praksi zelo težko izvedljivo. Zaradi slednjega se Evropska komisija v praksi raje odloča za klasičen pristop, ko ima možnost tožiti državo kršiteljico, če ta ni ustrezno ravnala ob kršitvi v postopkih javnega naročanja nad evropskim pragom.

8.2.2 Sodišče Evropskih skupnosti

Sodišče Evropskih skupnosti zagotavlja spoštovanje evropskih predpisov in skrbi za enotno razlago evropskega pravnega reda. Sodišče med drugim vodi tudi postopke proti državam članicam zaradi neizpolnjevanja obveznosti. Na Sodišču Evropskih skupnosti tako ne nastopajo posamezni subjekti, ampak Evropska komisija in država članica. Posamezni subjekti se sicer

lahko pritožijo na Sodišče Evropskih skupnosti, vendar ta obvestilo prenese na Evropsko komisijo, ki ukrepa v skladu s svojimi pristojnostmi (Ferk, 2007, str. 12).

Lahko pa ponudnik med postopkom pred nacionalnim revizijskim organom le-temu predlaga, da Sodišču Evropskih skupnosti v postopku pred svojo odločitvijo postavi vprašanje, t. i. predhodno vprašanje, katerega namen je pridobiti razlago nejasno določene norme prava Evropske unije.

8.3 Institucije pravnega varstva na nacionalni ravni

Vsebino in institucije pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil na nacionalni ravni določi vsaka država sama, vendar je avtonomija za države članice močno omejena s pravili Evropske unije. Država lahko vedno določi tak prag državnega varstva, ki minimalne evropske zahteve presega. Tako je Državni zbor leta 1999 v okviru prevzema pravnega reda skupnosti o javnih naročilih sprejel Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), ki je bil predmet sprememb in dopolnitev v letih 2002, 2003, 2004, 2005 in 2007. Spremembe in dopolnitve so se nanašale predvsem na usklajevanje z evropskimi direktivami na področju javnega naročanja, pa tudi na še večjo učinkovitost pravnega varstva na področju javnih naročil na nacionalni ravni.

Neposredna pravna sredstva v postopkih oddaje javnih naročil so (Mužina, 2006a, str. 1472):

- Državna revizijska komisija kot osrednja institucija pravnega varstva,
- institut povračila škode pred okrožnim sodiščem,
- upravni spor.

Posredna pravna sredstva v postopkih oddaje javnih naročil pa so:

- konkurenčno-pravno varstvo pred Uradom za varstvo konkurence,
- Računsko sodišče,
- proračunski nadzor,
- kazenskopravno varstvo...

V nadaljevanju sta predstavljena Državna revizijska komisija in Računsko sodišče, ki sta pomembni ustanovi z vidika predlogov nadaljnjih sprememb slovenske zakonodaje na področju javnega naročanja.

8.3.1 Državna revizijska komisija in revizija v postopku oddaje javnega naročila

Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah v postopkih oddaje javnih naročil. Položaj in organizacijo Državne revizijske komisije ureja Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. Podrobnejšo organizacijo in način dela tega organa ureja poslovnik Državne revizijske komisije, ki ga je le-ta sprejela v soglasju z Državnim zborom (Žvan, 2005, str. 15).

Državna revizijska komisija na predlog svojega predsednika enkrat letno sprejema poročilo o svojem delu in ga poda Državnemu zboru. Poročilo o delu vsebuje vse pomembnejše podatke o delu, porabi sredstev, sprejetih stališčih in ugotovitvah Državne revizijske komisije.

Vsak postopek revizije javnega naročila poteka v treh fazah:

1. postopek pri naročniku;
2. nadaljevanje postopka pred Državno revizijsko komisijo;
3. postopek pred Državno revizijsko komisijo.

Postopek pri naročniku se začne na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga lahko vloži vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila in ji je bila ali pa bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika, ki se v zahtevku za revizijo navaja kot kršitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila (9. člen ZRPJN).

Naročnik po vloženem zahtevku za revizijo pred novelo zakona o reviziji načeloma ni smel opravljati tistih ravnanj, ki bi imela ali bi lahko imela kakršne koli učinke ali pravne posledice v postopku oddaje javnega naročila. Nadaljnje aktivnosti naročnika so se v skladu z 11. in 11. a členom ZRPJN zadržale do odločitve Državne revizijske komisije o zahtevku za revizijo oziroma do morebitnega vlagateljevega umika zahtevka za revizijo. Ta omejitev ni veljala le v primeru tehtnih argumentov, pri odločanju o opravičljivosti pa je Državna revizijska komisija upoštevala koristi in škode za javni interes v primeru zadržanja postopka.

Novost, ki dovoljuje nadaljevanje postopka naročnika v postopku oddaje javnega naročila kljub vloženemu revizijskemu zahtevku, je dobrodošla predvsem za primere, ki so v Sloveniji zelo pogosti, namreč da ponudniki revizijske zahtevke vlagajo samo zato, da bi zavlačevalni postopek ali škodovali drugim potencialnim ponudnikom, če predvidevajo, da njihova ponudba v postopku z danimi pogoji in merili ne bo izbrana. Pri tem suspenzivnost ni odpravljena, ampak je omejena na sklenitev pogodbe. Tako lahko naročnik pogodbo sklene šele po pravnomočni odločitvi o oddaji naročila, to je po zaključenem postopku revizije, če se ugotovi, da je bila pritožba neutemeljena.

Da ne bi prihajalo do neutemeljenih pritožb in zavlačevanja postopkov sta dobrodošli še dve novosti iz novele ZRPJN, in sicer da mora vlagatelj zahtevka za revizijo, za katerega se izkaže, da je neutemeljen, naročniku povrniti stroške, ki bi nastali z revizijo, in da se zvišujejo takse v postopkih revizije.

Na tem mestu je smiselno opozoriti na določilo, ki je zapisano v drugem odstavku 79. člena ZRPJN, ki naročniku daje možnost, da na pisno opozorilo ponudnika glede odločitve svojo prvotno odločitev spremeni in sprejme novo. Svojo novo odločitev mora, tako kot prvo, obrazložiti in navesti ugotovitve in razloge zanjo.

V prvi fazi lahko naročnik revizijski zahtevek ponudnika zavrne kot neutemeljen, vlagatelj pa lahko, če meni, da je bila vloga zavržena neupravičeno, postopek nadaljuje pred Državno revizijsko komisijo.

V fazi nadaljevanja postopka pred Državno revizijsko komisijo mora naročnik odstopiti vso dokumentacijo v zvezi z javnim naročilom komisiji. Običajno je, da Državna revizijska komisija po prejemu vloge dodatne podatke pridobi ne samo od vlagatelja, ampak tudi od naročnika in drugih udeležencev v postopku oddaje javnega naročila. Pogosto pridobi še strokovna in izvedenska mnenja: zahteva lahko, če meni da je to nujno potrebo za izvajanje njenih nalog, tudi osebne podatke.

V fazi postopka pred Državno revizijsko komisijo lahko komisija na podlagi prvega odstavka 23. člena ZRPJN sprejme naslednje odločitve:

- zahtevek za revizijo lahko zavrže, ker je bila vloga nepravočasna ali ni bila dopolnjena pravočasno, pa tudi, če je vlogo oddala oseba, ki ne more izkazati aktivne legitimacije;
- zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen;
- zahtevku za revizijo ugotovi, s tem da delno ali v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila;
- postopek revizije pred sprejemom odločitve ustavi, če prejme pisno obvestilo o umiku zahtevka za revizijo.

Po določbi drugega odstavka 23. člena ZRPJN pa Državna revizijska komisija pri odločanju o pritožbi vlagatelja zahtevka za revizijo zoper ravnanje naročnika na podlagi 12., 13. ali 17. člena tega zakona s sklepom pritožbo:

- kot prepozno zavrže;
- kot neutemeljeno zavrne;
- kot utemeljeni ugotovi.

Državna revizijska komisija s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejše ponudbe ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila, lahko pa da naročniku napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen. Od naročnika tudi lahko zahteva, da predloži poročilo in vso dokumentacijo v zvezi z izvedbo postopka, v katerem je bil vložen zahtevk za revizijo, ali o ponovljenem postopku. Če Državna revizijska komisija ugotovi, da v poročilu ni izkazana odprava nepravilnosti oziroma njeni napotki niso bili upoštevani ali da naročnik poročila sploh ne predloži, o tem obvesti ministrstvo, pristojno za finance, vlado oziroma nadzorni organ naročnika.

8.3.2 Pravno varstvo zoper akte Državne revizijske komisije

V zvezi s pravno naravo postopka revizije postopkov oddaje javnih naročil so v teoriji in sodni praksi različna stališča o tem, ali gre za upravnopravno ali civilnopravno naravo postopka. Prav tako so različna stališča v zvezi s pravno naravo odločitev Državne revizijske komisije. ZRPJN namreč ureja sodno varstvo v postopkih javnega naročanja, ne predvideva pa pravnega varstva zoper akt Državne revizijske komisije in tudi ne določa, ali je ali ni zoper akt Državne revizijske komisije predvideno kakšno pravno sredstvo oziroma sodno varstvo. Tako lahko oseba, ki v revizijskem postopku ni uspela, le civilno toži naročnika, da mu ta povrne škodo, pri čemer sodišče v pravdnem postopku ne presoja zakonitosti akta Državne revizijske komisije. Sodišče se pri odločanju torej ukvarja z istim vprašanjem kot Državna revizijska komisija, in sicer ali je bilo določeno ravnanje naročnika nedopustno oziroma škodljivo, z drugimi besedami, ali so bila v postopku kršena temeljna načela javnega naročanja, pri tem pa ne presoja odločitev Državne revizijske komisije. Kljub možni situaciji, da sodišče kršitev ugotovi, Državna revizijska komisija pa je ni, odločitev sodišča ne vpliva na odločitev komisije (Vrbnjak, 2006, str. 13). Iz tega izhaja, da je sodno varstvo zoper odločitve Državne revizijske komisije izključeno, kar je v nasprotju s 23. členom Ustave RS, ki določa pravico do sodnega varstva, čeprav Ustavno sodišče RS v svoji odločitvi US RS, št. U-I-169/00 z dne 14. 11. 2002 neskladnosti ni potrdilo. Ob tem je argumentiralo, da lahko prizadeta stran po odločitvi uveljavlja sodno varstvo pri drugem sodišču oziroma v drugem sodnem postopku. Hkrati je navedlo, da Državna revizijska komisija s svojimi odločitvami naročnikom ne jemlje pravic, ampak ugotavlja napake, ki jih je naredil v postopku oddaje javnega naročila. Kljub takemu sklepu Ustavnega sodišča pa je Tekavec (2006, str. 8) mnenja, da je sklep Državne revizijske komisije izraz njenih pooblastil in zato posamični upravni akt, zoper katerega je po zakonu o upravnem sporu dopusten upravni spor. Težava je le, da Državna revizijska komisija ne more spremeniti odločitve naročnika, ampak lahko le potrdi ali razveljavi nezakoniti akt naročnika.

Še bolj nedopustno je mnenje Ustavnega sodišča, da v postopku upravnega spora ni možno odločati zelo hitro, zato bi polno sodno varstvo izničilo pomen in učinkovitost postopkov javnega naročanja. Ob tem se pojavi vprašanje, ali je res mogoče doseči cilj pravočasne uporabe

proračunskih sredstev le z omejitvijo ustavnih pravic. Še posebej je tako vprašanje umesno, ko je do sprejema novele ZRPJN pri vložitvi zahtevka za revizijo veljalo načelo suspenzivnosti, ki je vlagateljem zahtevkov dalo na nek način možnost, da vplivajo na to, kdaj in kako učinkovito bodo naročniki šele lahko porabili proračunski denar in si zagotovili blago in storitve za svoje poslovanje in nenazadnje za javno dobro. Prav tako je sam ZRPJN napisan tako, da lahko tako naročnik kot ponudnik šele postopno, skozi faze revizije, navajata dodatna dejstva in prilagata dodatna dokazila, kar pomeni, da lahko ponudnik vlaga zahtevke večkrat iz več razlogov, naročnik pa lahko navaja vedno nove podlage, zakaj je neka ponudba bila izločena.

8.3.3 Računsko sodišče Republike Slovenije

Računsko sodišče je opredeljeno v 150. in 151. členu Ustave RS kot najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Člena še določata, da ureditev in pristojnosti Računskega sodišča določa zakon in da je pri svojem delu neodvisno od drugih organov.

Računsko sodišče ni organ izvršilne oblasti in torej nima pristojnosti izdajanja splošnih ali posamičnih izvršilnih aktov. Prav tako nima pristojnosti, da bi usmerjalo in vodilo organe državne uprave. Računsko sodišče na podlagi pregledov, ki jih opravlja, izdaja poročila, v katerih izvršilno oblast opozarja na nepravilnosti in nesmotrnosti, s priporočili pa svetuje, kako jih odpraviti (Korpič Horvat, 1997, str. 10).

Zakon o Računskem sodišču le-temu določa naslednje pristojnosti:

1. *revizijsko pristojnost*, ko revidira pravilnost in smotrnost tekočega poslovanja, akte o preteklem in prihodnjem poslovanju porabnikov javnih sredstev. S takimi pregledi Računsko sodišče pridobiva zadostne dokaze za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami ter za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja;
2. *svetovanje uporabnikom javnih financ*, ki poteka prek pisnih priporočil revidirancem. Računsko sodišče tudi daje pripombe na osnutke zakonov in drugih predpisov s področja javnih financ, v poročilu Državnemu zboru pa podaja predloge in mnenja o javnofinančnih vprašanjih;
3. *izdajanje potrdil za revizorske nazive*;
4. *izdajanje revizijskih standardov in priročnikov*.

Z vidika javnega naročanja je najpomembnejša naloga Računskega sodišča revidiranje porabe proračunskih sredstev, pri čemer se preverja ali so bila sredstva porabljena po ustreznih postopkih, v ustrezni višini in za ustrezen namen. Za pridobitev vseh podatkov o poslovanju porabnikov proračunskih sredstev Računsko sodišče lahko nadzira tudi poslovanje vseh pravnih

oseb, ki vstopajo v poslovna razmerja z osebami, ki jih nadzorujejo (Korpič Horvat, 1997, str. 54).

Nadzor, ki ga opravlja Računsko sodišče, je širši od revizije, ki jo opravlja Državna revizijska komisija. Državna revizijska komisija namreč preverja zakonitosti postopka in izbire ponudnika, ne ugotavlja pa gospodarnosti, namembnosti in učinkovite rabe sredstev za oddajo javnega naročila. Računsko sodišče pa postopke javnega naročanja preverja predvsem zato, da ugotovi, ali je bila poraba sredstev gospodarna in z namenom, za katerega je porabnik javnih sredstev le-ta prejel. Tako Računsko sodišče tudi ne razveljavlja sklepov in odločitev, ki jih je naročnik v postopkih javnega naročanja sprejel, ampak mu v poročilih o reviziji nalaga, da sam opravi popravljalna dejanja (Korpič Horvat, 1997, str. 7).

9 PREDLOGI SPREMEMB ZAKONODAJE ZA UČINKOVITEJŠE JAVNO NAROČANJE V SLOVENIJI

Slovenija se po osamosvojitvi, še posebej pa v zadnjih letih, trudi vzpostaviti sistem gospodarjenja z javnimi sredstvi tudi z učinkovitejšim nadzorom njihove porabe. V to je bila Slovenija nenazadnje prisiljena, če je želela vstopiti v Evropsko unijo. Slovenija si je s strategijo razvoja v okviru gospodarskih reform celo zadala cilj, da do leta 2008 zmanjša javno porabo za več kot pol milijarde evrov, kar predstavlja 2 odstotka BDP (Urad za makroekonomske analize in razvoj Vlade RS, 2007).

Z dosedanjimi reformami na področju javnega naročanja so bile že sprejete dobre poteze za uresničitev varčevalnih ciljev v proračunski porabi. V magistrskem delu so predstavljene vse bistvene prednosti novo sprejete zakonodaje na področju javnega naročanja pa tudi nekatere pomanjkljivosti, ki pa bodo morale biti odpravljene v novelah zakonov s tega področja. V prilogi, kjer je pripravljena analiza javnih naročil v Sloveniji, ki je pripravljena iz poročil, ki jih letno pripravlja Sektor za sistem javnega naročanja (pred tem Urad za javna naročila) v okviru ministrstva, pristojnega za finance, je še posebej predstavljena težava drobljenja naročil, ki ni rešen niti z novo sprejetima zakonoma.

Na podlagi analize pretekle in sedanje zakonodaje in prakse s področja javnega naročanja sledijo predlogi, namen katerih je zagotovitev še večje učinkovitosti na področju javnega naročanja, in sicer so to:

- še večja liberalizacija glede izbire postopkov oddaje naročila, pri čemer naj bo vodilo tako naročniku kot ponudniku »zdrava pamet« in upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja. Posledično je pričakovati tudi manj revizijskih zahtevkov;

- skrajšanje minimalnih rokov za oddajo ponudb, pri čemer naj se od naročnika zahteva, da pri določanju rokov upošteva predmet in obseg naročila. Posledično je pričakovati manj izogibanja postopkom javnega naročanja v primerih, ko se z naročilom mudi;
- omejitev dviga cen izbranih ponudnikov v času veljavnosti pogodbe po izvedenem javnem naročilu. Dovoljen dvig naj bo v višini inflacije na letni ravni ali v povezavi s spremembami zakonodaje na področju davkov in prispevkov. Posledično je pričakovati manj špekulacij ponudnikov, ki bi na razpisih oddajali ponudbe z nizkimi izhodiščnimi cenami in bi jih naknadno povečali brez tehtnih osnov;
- doda naj se zahteva o natančni opredelitvi nabavnih potreb v finančnih načrtih proračunskih porabnikov s pogojem, da predvidene vrednosti porabe finančnih sredstev po posameznih postavkah postanejo osnova za ocenjene vrednosti javnih naročil, s čimer se prepreči drobljenje naročil. V finančnem delu poslovnega poročila pa naj se doda zahteva po natančni navedbi izpeljanih postopkov javnega naročanja. Od vsakega naročnika naj se zahteva tudi obrazložitev, če je za isti predmet v določenem letu izpeljal več postopkov oddaje javnega naročila. Tako bi tudi ustanovitelji oziroma financer proračunskih porabnikov dobivali pregled nad izvedenimi postopki javnega naročanja in ustrezno ukrepali ob sumu, da naročnik drobi naročila;
- doda naj se navodilo, ki bo natančno opredeljevalo, katere so lahko neformalne pomanjkljivosti v ponudbah, da naročniku ni treba zavrniti ponudbe, mora pa od ponudnika zahtevati odpravo nepravilnosti. Posledično je pričakovati manj revizijskih zahtevkov ponudnikov z argumentom, da je bila njihova ponudba neupravičeno izločena iz ocenjevanja, čeprav so bile napake v ponudbi nebitvene;
- doda naj se zahteva po skupni pripravi javnega naročila povezanih oseb, vsaj pri nabavah standardiziranih proizvodov, kar bi še znižalo cene v ponudbah (npr. vse članice Univerze v Ljubljani bi morale pripraviti skupen razpis za sukcesivne nabave potrošnega pisarniškega, računalniškega in sanitarnega materiala);
- v zakonodajo o reviziji postopkov javnega naročanja naj se doda zahteva, da naročnik in ponudnik ob začetku postopka pred Državno revizijsko komisijo predložita vsa dokazila, kar bi lahko bistveno skrajšalo postopke.

Predlagane spremembe bi verjetno vplivale na še večjo gospodarnost porabe sredstev in še večjo optimizacijo postopkov z administrativnega vidika. Za doseg tega cilja bi bilo potrebno tudi večje sodelovanje organizacij istega ustanovitelja, povečati pa bi se moral tudi pomen finančnega nadzora ustanovitelja.

V skladu s predlogi bi bila potrebna tudi uskladitev v naslednjih predpisih, podlaga katerim pa so določila v 26., 27., 96., 97., 98. in 99. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02 in 56/02) ter določila v 21. členu Zakona o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99):

1. v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07), in sicer:

- 9. člen, ki opredeljuje obvezne sestavine izvedenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ter drugih vladnih gradiv, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev;
- 25. člen, ki določa proračunski memorandum, torej tudi oceno prejemkov in izdatkov državnega in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti;
- 32. člen, ki obravnava vsebino predlogov finančnih načrtov drugih oseb (to je Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, javnih skladov, javnih zavodov in agencij, katerih ustanovitelj je država. in drugih subjektov, ki se financirajo iz državnega proračuna), v skladu z memorandumom, opredeljenim v 25. členu;
- 41. člen, ki opredeljuje vsebino finančnega načrta neposrednih uporabnikov državnega in proračuna samoupravne lokalne skupnosti;

2. v Navodilih o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00), in sicer:

- predvsem 4. člen, ki od posrednih proračunskih uporabnikov zahteva načrtovanje posameznih aktivnosti in prikaz izdatkov po posameznih aktivnostih;

3. v Pravilniku o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03 in 126/04), in sicer:

- 9–14. člen, ki določajo specifikacije v izkazu prihodkov in odhodkov določenih in drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta;
- 15. člen, ki določa razkrivanje podatkov v izkazih;

4. v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS, št. 12/01 in 10/06), in sicer:

- 2. člen, ki določa način poročanja neposrednega proračunskega uporabnika o doseženih ciljih in rezultatih in način ocenjevanja svoje učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti porabe sredstev;
- 9. člen, ki določa način poročanja neposrednega proračunskega uporabnika o realizaciji finančnega načrta;
- 16. člen, ki določa način priprave poročila o doseženih ciljih in rezultatih posrednega proračunskega uporabnika in način, kako naj ocenjuje svojo učinkovitost, uspešnost in gospodarnost porabe sredstev.

10 SKLEP

Javno naročanje je del nabavne funkcije v javnem sektorju, kjer so pravila naročanja nekoliko drugačna kot v zasebnem sektorju. Javno podjetje porablja (tudi) proračunska sredstva, glavni cilj delovanja pa ni ustvarjanje dobička, ampak posredovanje storitev in blaga za zadovoljevanje potreb v javnem interesu.

Glavni namen pravne ureditve javnega naročanja je gospodarna poraba javnih sredstev, kar je zagotovljeno z ustvarjanjem konkurenčnih razmer tudi na trgu, kjer kot naročniki nastopajo javna podjetja. Naročniki v javnem sektorjem namreč razpolagajo z denarjem, ki ga je država ali lokalna skupnost zbrala od davkoplačevalcev, zato javnost od porabnikov tega denarja zahteva odgovornost.

Glavne usmeritve v zakonodaji s področja javnega naročanja so temeljna načela. Če jih naročnik dosledno upošteva, je cilj gospodarne porabe sredstev dosežen. Ker pa načela pomenijo le nekakšno usmeritev v delovanju naročnikov, mora zakonodaja natančno določati postopke, ki jih mora naročnik izpeljati do naročila, da bo cilj dosežen. V pretekli slovenski zakonodaji s področja javnega naročanja so bili postopki oddaje naročila zelo zapleteni in celo nerazumljivi, kar je povzročilo, da so bila javna naročila po nepotrebem draga, z veliko administrativnega dela in predmet revizijskih postopkov. Iz postopkov ocenjevanja so bile velikokrat izločene zelo ugodne ponudbe, saj določen ponudnik ni izpolnjeval pogojev, ki so bili s stališča predmeta javnega naročila in vrednosti naročila nepomembni. Naslednji razlog za izločitev pa je bil, da je imela ponudba nepomembno pomanjkljivost, pa jo je naročnik zaradi strogih zakonskih zahtev moral zavrniti. Nova slovenska zakonodaja ni več tako toga, nepotrebne formalnosti so v večini odpravljene, naročnik pa lahko svobodneje izbira med različnimi postopki. Izbere jih glede na predmet in vrednost naročila. Upošteva tudi vsa poglobljena določila, ki so zapisana v aktualnih direktivah Evropske unije s področja javnega naročanja. Dobrodošla je tudi novost v zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja. Z višjimi tarifami za vlogo revizije in z možnostjo nadaljevanja postopka oddaje javnega naročila, kljub vložnemu zahtevku za revizijo, tako pomembno vpliva na verjetno manj vlog za revizijo in manj zavlačevanja postopkov javnega naročanja s strani ponudnikov.

Kljub pozitivnim spremembam pa v novi zakonodaji s področja javnega naročanja ostajajo nedorečenosti. Številni avtorji novi zakonodaji očitajo nedoslednosti pri povzemanju evropskih direktiv s tega področja, zaradi česar so nekateri poenostavljeni postopki v primeru manjših vrednosti naročil neuporabni. Nedorečenosti ostajajo pri opredeljevanju meril za izbiro najugodnejše ponudbe in opredeljevanju formalno nepopolnih vlog. Tudi nova zakonodaja na področju revizije postopkov javnega naročanja ni povsem časovno optimizirala postopkov z zahtevo po takojšni izročitvi vseh dokazov, ki potrjujejo ali spodbijajo vloženi zahtevki za revizijo.

Analiza iz oddanih poročil o javnih naročilih med letoma 2001 in 2005 je pokazala, da se delež le-teh v BDP in proračunskih odhodkih ne spreminja bistveno in da naročnik pri izbiri postopkov javnega naročanja še vedno največkrat izbere odprti postopek, čeprav ta ni vedno optimalen. Med naročili velike vrednosti naročniki največkrat iščejo ponudnike blaga, pri naročilih male vrednosti pa je naročanje blaga in storitev številčno dokaj izenačeno. Pri velikih vrednostih so največje povprečne vrednosti naročil gradenj, pri naročilih male vrednosti pa so naročila blaga in

storitev vrednostno bolj ali manj izenačena. Najpomembnejša težava, ki je do sedaj zakonodaja ni rešila, je drobljenje javnih naročil, saj povprečna vrednost oddanega naročila ne preseže vrednosti 2000 EUR oz. 480.000 SIT.

Pregled zakonodaje in prakse je pokazal, da postopkov javnih naročil ni smiselno pretirano regulirati, hkrati pa preohlapna določila povzročajo zmedo, nejasnosti in špekulacije. Smiselno je, da tako naročnik kot ponudnik pri presojanju svojih ravnanj in ravnanj nasprotne strani upoštevata določila temeljnih načel javnega naročanja in »zdravo pamet«, s čimer se bo število revizijskih zahtevkov zmanjšalo, sklenjenih pa bo tudi več poslov, kar navsezadnje pomeni tudi večjo blaginjo. Temu razmišljanju naj sledi tudi pisec novel zakonodaje s področja javnega naročanja.

Glavna ugotovitev pa je, da bi bila poraba javnih sredstev najučinkovitejša, če bi naročnik med letom dosledno uresničeval finančne načrte in kot osnovo za ocenjene vrednosti javnih naročil vzel podatke o predvidenih izdatkih. Ker obstoječe zahteve glede poročanja v finančnih načrtih in njihovih uresnitvah niso zelo podrobne, torej po posameznih predmetih, ki so osnova za javna naročila, bi bilo smiselno, da se taka podrobnost navedb zahteva. Tako bi bilo odpravljeno tudi drobljenje javnih naročil. Tak cilj pa zahteva popravke v več finančnih predpisih, ki jih morajo upoštevati porabniki proračunskih sredstev, in tudi večji nadzor ustanoviteljev oziroma financerjev proračunskih porabnikov.

11 LITERATURA

1. Accetto Matej, Matas Sašo: Pomen in meje neposrednega učinka direktiv v pravnih redih držav članic EU v luči postopkov oddaj javnih naročil. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006), 17, str. II-V.
2. Almond Gabriel, Powell Bingham: Comparative Politics Today. New York : Horper Collins College Publishers. 1996. 416 str.
3. Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph E.: Lectures on Public Economics. London : McGraw Hill, 1980. 619 str.
4. Ažman Mateja : Dovoljena raziskava trga naročnika – utemeljeno pričakovanje ponudnika? : odločitve Državne revizijske komisije. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 23 (2004), 22, str. 16-17.
5. Baity Peter, Farmer David, Jessop David, Jones David: Purchasing Principles & Management. London : Financial Times Management, 1998. 406 str.
6. Bohnc Ivan: Dinamični nabavni sistem. Dnevi javnih naročil 2007. Ljubljana: Agencija za management, 2007, str. 69-72.

7. Bukovec Marovt Marija: Merila za izbiro ponudbe po ZJN-2. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006), 49/50, str. 14.
8. Bukovec Marovt Marija: Preverjanje podatkov pri javnem naročanju. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 26 (2007), 15, str. 27-28.
9. Čampa Margit, Kodela Franci, Matas Sašo, Šoltes Igor, Štular Tadej: Zakon o javnem naročanju s komentarjem. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2007. 364 str.
10. Eržen Tina: Pojem diskriminacije v javnem naročanju. Dnevi slovenskih pravnikov 2004. Portorož: Podjetje in delo, 30 (2004), 6/7, str. 1653-1663.
11. Ferfila Bogomil, Kovač Polonca: Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2000. 495 str.
12. Ferik Petra: Odgovornost države za zakonito delovanje naročnikov na področju javnega naročanja. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 26 (2007), 15, str. 11-13.
13. Hočevar Marko, Igličar Sandi, Zaman Maja: Računovodstvo. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2001, 262 str.
14. Ilesič Tomaž: Pravno varstvo pred institucijami EU v postopkih javnega naročanja. Dnevi slovenskih pravnikov 2006. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2006, str. 1483-1489.
15. Kavčič Bogdan, Smodej Vera: Javni sektor. Novo mesto : Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2003. 254 str.
16. Kodela Franci: Bistvene spremembe, ki jih prinaša ZJN-2. Dnevi javnih naročil 2007. Ljubljana: Agencija za management, 2007, str. 5-9.
17. Korpič Horvat Etelka: Zakon o računskem sodišču s komentarjem. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1997. 119 str.
18. Kotnik Drago: Nabavna politika. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1990. 27 str.
19. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana : GV Založba, 2001. 488 str.
20. Kranjc Vesna: Opredelitev naročnikov v ZJN-1 in ZJN-1A ter primerjava z direktivami EU o javnem naročanju. Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije, 30 (2004), št. 3/4, str. 465-481.
21. Kranjc Vesna: Pravilna, sprejemljiva, primerna ponudba v postopku oddaje javnega naročila. Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije, 31 (2005), 8, str. 1939-1942.
22. Kranjc Vesna: Formalnost v postopkih javnega naročanja, zakaj strogost in kdaj popustljivost. Dnevi slovenskih pravnikov 2006. Ljubljana: GV Založba, 32 (2006a), 6/7, str. 1436-1443.
23. Kranjc Vesna: Javna naročila, neupravičeno diskriminatorni pogoj, reference, uvrstitev v bonitetni razred. Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije. 32 (2006b), 3/4, str. 751-757.
24. Kranjc Vesna: Položaj ponudnikov, ki v postopkih javnega naročanja oddajo pomanjkljive ponudbe: (popolna in formalno nepopolna ponudba, nepravilna, neprimerna in nesprejemljiva ponudba po ZJN-2). Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije, 33 (2007a), 2, str. 279-299.

25. Kranjc Vesna: Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) / Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS). 1. natis. Ljubljana : GV Založba, 2007b. 331 str.
26. Kranjec Marko: Davki in proračun. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2003. 410 str.
27. Lane Jan-Erik. The Public Sector: Concepts, Models and Approaches. London : Sage, 2000. 357 str.
28. Lane Jan-Erik: Public sector reforms: rationale, trends and problems. London : Sage, 1997. 312 str.
29. Leenders R. Michael, Fearon E. Harold, England B. Wilker: Purchasing and Materials Management. 9th edition. Boston : Irwin, 1989. 672 str.
30. Lesjak Mira: Standardi o strokovnem ravnanju pri notranjem revidiranju – model standarda izvedbe na primeru javnega naročanja. Revizor. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 17 (2006), 3, str. 7-26.
31. Lysons Kenneth: Purchasing and Supply Chain Management. London : Prentice Hall, 2000. 526 str.
32. Mužina Aleksij: Institucije pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil. Dnevi slovenskih pravnih 2006. Ljubljana: GV Založba, 32 (2006a), 6/7, str. 1471-1482.
33. Mužina Aleksij: Reforma prava javnih naročil. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006b), 38, 2006b, str. 3.
34. Mužina Aleksij: Uporaba direktiv po 31. januarju 2006. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006c), 2, str. 8-10.
35. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Zakon o javnih naročilih s komentarjem: (komentar noveliranega zakona o javnih naročilih in drugih predpisov). Ljubljana : Primath, 2004. 1071 str.
36. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso.. Ljubljana : Nebra, 2007. 365 str.
37. Pernuš Sara: ZJN-1a: reforma javnega naročanja. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 23 (2004), 8/9, str. 40.
38. Plauštajner Konrad: Javni interes in interes prizadetih ponudnikov v revizijskem postopku. Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije, 30 (2004), 6/7, str. 1670-1679.
39. Plauštajner Konrad: Konkurenčni dialog po ZJN-2. Podjetje in delo. Ljubljana: GV Revije, 33 (2007), 2, str. 300-310.
40. Primec Andreja: Javnost v postopkih javnega naročanja in poslovna skrivnost ponudnikov. Dnevi slovenskih pravnih 2006. Ljubljana: GV Založba, 2006, str. 1444-1456.
41. Primec Blanka: Dovoljena zaščita nacionalnih interesov pri oddaji javnih naročil. Podjetje in delo. Ljubljana: GV revije, 30 (2004), 6/7, str. 1664-1669.

42. Primec Blanka: Postopki po zakonu o javnem naročanju (ZJN-2). Dnevi javnih naročil 2007. Ljubljana: Agencija za management, 2007, str. 39-46.
43. Pučko Danijel: Analiza in načrtovanje poslovanja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 329 str.
44. Potočnik Velkoslav: Komercialno poslovanje z osnovami trženja 1. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2000. 230 str.
45. Potočnik Velkoslav: Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 418 str.
46. Setnikar-Cankar Stanka, Klun Maja, Pevcin Primož, Andoljšek Žiga, Aristovnik Aleksander: Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem. Ljubljana : Fakulteta za upravo, 2005. 248 str.
47. Sladič Jorg: Elektronsko javno naročanje: nekaj misli o elektronski ponudbi in elektronski dražbi de lege ferenda. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 22 (2003), 34, str. 5-7.
48. Stanovnik Tine: Javne finance. 3. dopolnjena izdaja. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
49. Škufca Uroš: Okvirni sporazum. Dnevi javnih naročil 2007. Ljubljana: Agencija za management, 2007, str. 73-77.
50. Šoltes Igor: Javna naročila pod evropskimi vrednostnimi pragovi. Eic novice, 1 (2003), 1, str. 4-8.
51. Tekavc Janez: Pravno varstvo zoper odločitve državne revizijske komisije. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006), 45, 2006, str. 7-10.
52. Urbas Katarina: Javna naročila v Evropski uniji. Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, 16 (2004), 189, str. 3-6.
53. Vesel Tomaž: Nove pojavne oblike javnih naročil po direktivah 2004/18/EC in 2004/17/EC. XII. dnevi javnega prava. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 42 (2006), 2/3, str. 383-397.
54. Vrbnjak Urška: Pravno varstvo zoper akte državne revizijske komisije. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006), 5, str. 13-14.
55. Wheetle van Arjan J.: Nabavni management. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1998. 406 str.
56. Žigon Dominik: Javna naročila v Evropski uniji. Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, 28 (2006), 201, str. 3-6.
57. Žurej Jurij: Poslovne skrivnosti v postopkih javnega naročanja. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 25 (2006), 44, str. 6-8.
58. Žvan Andraž: Potrdilo o nekaznovanosti ali neizdani odločbi o prepovedi opravljanja dejavnosti: odločitve Državne revizijske komisije. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 23 (2004), 3/4., str. 18-19.
59. Žvan Andraž: Novi poslovnik Državne revizijske komisije. Pravna praksa. Ljubljana: GV Revije, 24 (2005), 21/22, str. 15-16.

12 VIRI

1. Evropomočnik
[URL: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question.htm>]
2. Kazenskega zakonika RS (Uradni list RS št. 95/04).
3. Letna poročila o oddanih javnih naročilih v Republiki Sloveniji za leto 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005
[URL: <http://www.mf.gov.si/slov/javnar>]
4. Navodilo o pripravi finančnih načrtov posrednih uporabnikov državnega in občinskega proračuna (Uradni list RS, št. 91/00 in 122/00).
5. Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologiji za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS, št. 12/01 in 10/06).
6. Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 83/01, 32/04 in 28/06).
7. Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Uradni list RS, št. 24/92).
8. Odredba o postopku za izvajanje razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/93 in 19/94).
9. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03 in 126/04).
10. Predpisi s področja javnih naročil
[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/javnar/predpisi.htm>]
11. Odločitve Državne revizijske komisije po letih
[URL: <http://www.dkom.si/>]
12. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
[URL: <http://www.umar.gov.si/projekti/srs/strategijarazvojaSlovenije.pdf>]
13. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07).
14. Ustava RS (Uradni list RS, št. 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06).
15. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06).
16. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 in 60/06).
17. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02 in 56/02).
18. Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06).
19. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske in transportnem področju in področju poštne storitve (Uradni list RS, št. 128/06).
20. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).
21. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00 in 102/00).

22. Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/03, 86/04, 44/05 in 55/05).
23. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 64/07).
24. Zakon o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/92).
25. Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99).
26. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01).
27. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 26/07).
28. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 53/07).
29. Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93 in 110/02).

PRILOGE

KAZALO PRILOGE

1	ŠTEVILO ODDANIH JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI OD 2001 DO 2005	1
2	VREDNOST ODDANIH JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI OD 2001 DO 2005	4
3	JAVNA NAROČILA V BDP IN ODHODKIH V SLOVENIJI OD 2001 DO 2005	7
4	STRUKTURA IZVEDENIH POSTOPKOV V SLOVENIJI OD 2001 DO 2005	8

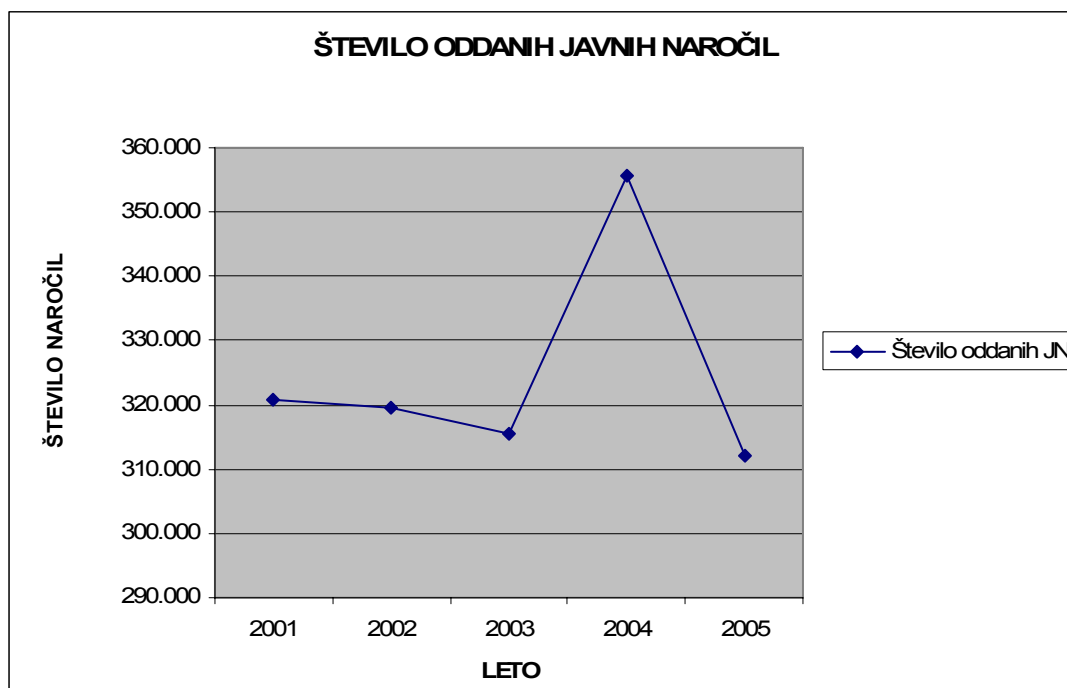
1. Število oddanih javnih naročil v Sloveniji od 2001 do 2005

Tabela 1: Skupno število oddanih javnih naročil v Sloveniji od 2001 do 2005

	2001	2002	2003	2004	2005
Število oddanih javnih naročil	320.801	319.443	315.643	355.651	312.157

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Graf 1: Skupno število oddanih javnih naročil v Sloveniji od 2001 do 2005



Vir: Tabela 1.

Tabela 2: Število in delež izvedenih postopkov javnih naročil velike vrednosti po predmetu naročila od 2001 do 2005 v Sloveniji

PREDMET NAROČILA	2001		2002		2003		2004		2005	
	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež
Blago	6.994	76%	6.559	74%	7.493	79%	8.512	80%	9.508	79%
Storitve	1.331	15%	1.152	13%	1.254	13%	1.340	13%	1.648	14%
Gradnje	854	9%	1.152	13%	741	8%	807	8%	946	8%
SKUPAJ	9.179		8.864		9.488		10.659		12.102	

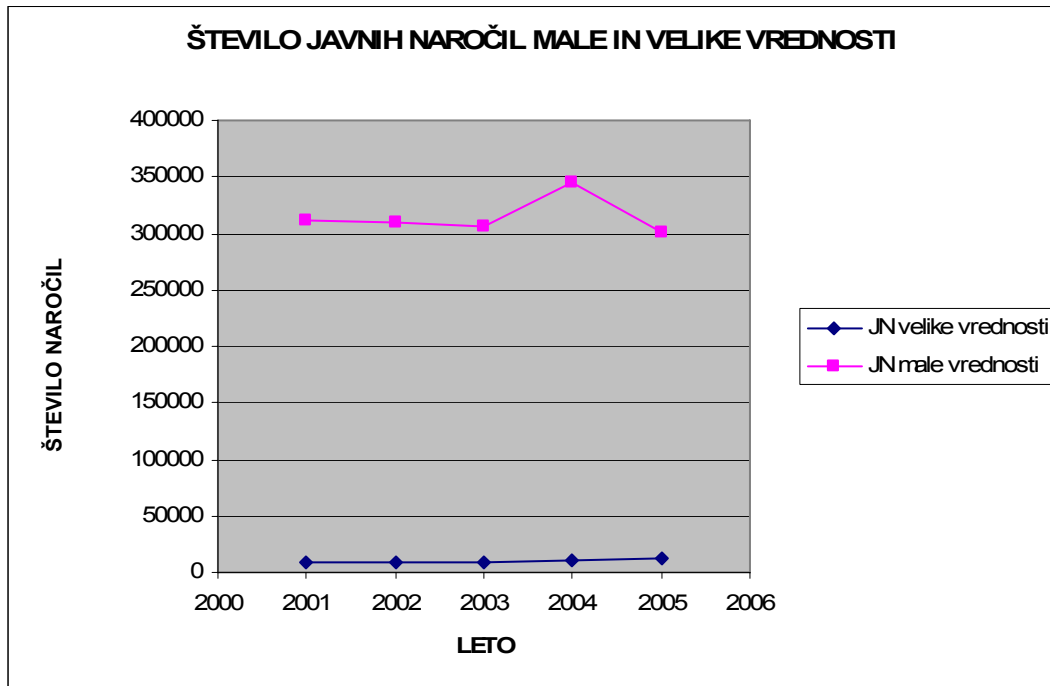
Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Tabela 3: Število in delež izvedenih postopkov javnih naročil male vrednosti po predmetu naročila od 2001 do 2005 v Sloveniji

PREDMET NAROČILA	2001		2002		2003		2004		2005	
	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež
Blago	153.941	49%	161.501	52%	153.078	50%	194.679	56%	154.077	51%
Storitve	149.267	48%	139.761	45%	143.893	47%	143.119	41%	135.557	45%
Gradnje	8.414	3%	9.317	3%	9.184	3%	7.194	2%	10.421	3%
SKUPAJ	311.622		310.579		306.155		344.992		300.055	

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Graf 2: Število izvedenih postopkov javnih naročil velike in male vrednosti v letih od 2001 do 2005 v Sloveniji



Vir: Tabeli 2 in 3.

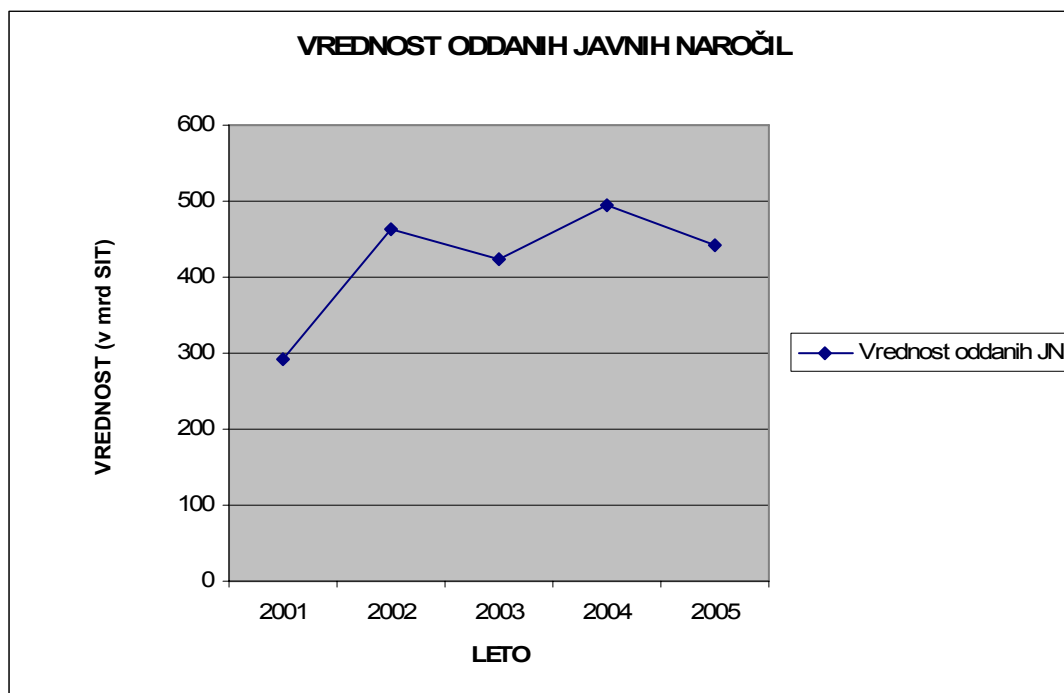
2. Vrednost oddanih javnih naročil v Sloveniji od 2001 do 2005

Tabela 4: Vrednost oddanih javnih naročil brez DDV (v mrd SIT) od leta 2001 do 2005 v Sloveniji

	2001	2002	2003	2004	2005
Vrednost naročil brez DDV (v mrd SIT)	293	464	424	494	441

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Graf 3: Vrednost oddanih javnih naročil brez DDV (v mrd SIT) od leta 2001 do 2005 v Sloveniji



Vir: Tabela 4.

Tabela 5: Vrednost (v mrd SIT) in delež vrednosti, po predmetu naročila, javnih naročil velike vrednosti od 2001 do 2005 v Sloveniji

PREDMET NAROČILA	2001		2002		2003		2004		2005	
	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež
Blago	78	39%	84	25%	101	35%	102	29%	116	39%
Storitve	36	18%	51	15%	47	16%	64	18%	61	21%
Gradnje	84	43%	203	60%	94	33%	182	52%	117	40%
SKUPAJ	198		338		286		348		294	

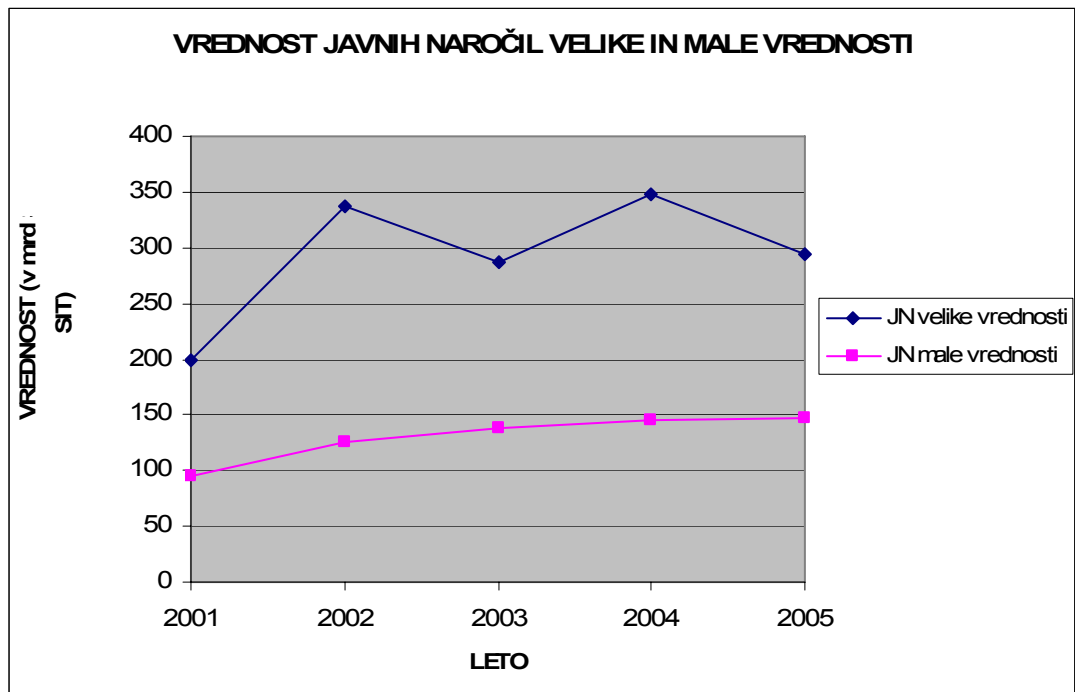
Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Tabela 6: Vrednost (v mrd SIT) in delež vrednosti, po predmetu naročila, javnih naročil male vrednosti od 2001 do 2005 v Sloveniji

PREDMET NAROČILA	2001		2002		2003		2004		2005	
	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež	vrednost (v mrd SIT)	delež
Blago	37	40%	57	45%	51	37%	61	42%	62	42%
Storitve	40	43%	50	40%	63	46%	60	42%	57	39%
Gradnje	16	17%	19	15%	23	17%	25	16%	28	19%
SKUPAJ	94		126		138		146		147	

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Poročila o oddanih javnih naročilih za leta 2001, 2002, 2003, 2004 in 2005.

Graf 4: Vrednost (v mrd SIT) javnih naročil velike in male vrednosti od 2001 do 2005 v Sloveniji



Vir: Tabeli 5 in 6.

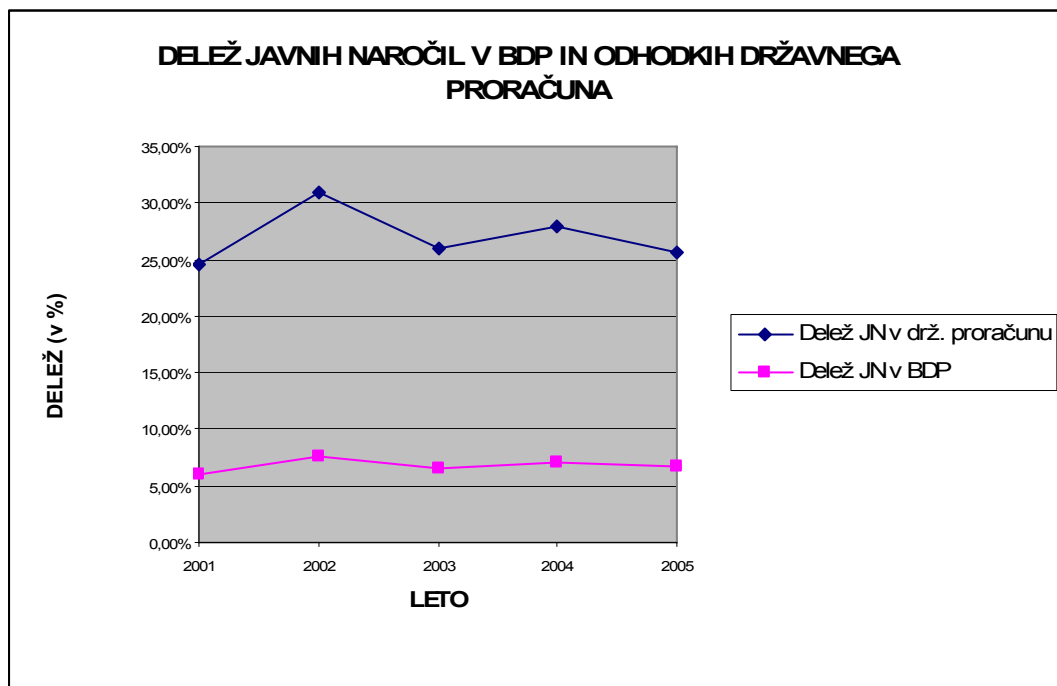
3. Javna naročila v BDP in proračunskih odhodkih v Sloveniji od 2001 do 2005

Tabela 7: Delež javnih naročil v BPD in odhodkih proračuna od 2001 do 2005 v Sloveniji

POSTAVKA	LETO				
	2001	2002	2003	2004	2005
Odhodki državnega proračuna (v mio SIT)	1.194.151	1.311.748	1.461.158	1.595.689	1.720.949
BDP (v mio SIT)	4.799.559	5.355.440	5.813.540	6.251.244	6.557.698
Javna naročila male in velike vrednosti brez DDV (v mio SIT)	292.400	406.014	380.177	444.881	441.317
Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna (v %)	24,49%	30,95%	26,02%	27,88%	25,64%
Delež javnih naročil v BDP (v %)	6,09%	7,58%	6,54%	7,12%	6,73%

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2005.

Graf 5: Delež javnih naročil v BDP in odhodkih proračuna od 2001 do 2005 v Sloveniji



Vir: Tabela 7.

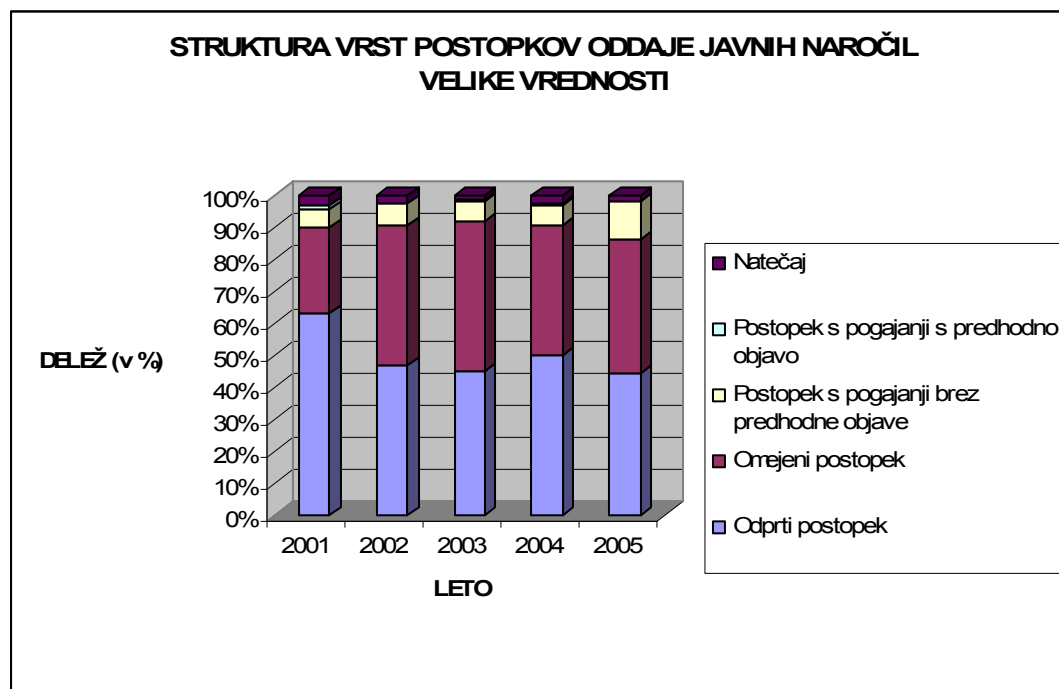
4. Struktura izvedenih postopkov v Sloveniji od 2001 do 2005

Tabela 8: Struktura postopkov oddanih javnih naročil velike vrednosti od 2001 do 2005 v Sloveniji v %

VRSTA POSTOPKA	2001	2002	2003	2004	2005
Odprti postopek	63,2%	46,4%	45,0%	50,0%	44,6%
Omejeni postopek	26,9%	43,4%	47,0%	41,0%	41,8%
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	5,7%	7,1%	6,4%	6,2%	11,6%
Postopek s pogajanjem s predhodno objavo	0,7%	0,3%	0,5%	0,6%	0,4%
Oddaja javnega naročila z natečajem	3,3%	2,1%	1,1%	2,2%	1,6%

Vir: Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2005.

Graf 6: Struktura oddaje javnih naročil velike vrednosti po vrstah postopkov od 2001 do 2005 v Sloveniji



Vir: Tabela 8.