

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**OPTIMALNA ZAKONODAJNA UREDITEV SISTEMA IZBIRE  
IZVAJALCEV PRI JAVNIH NAROČILIH**

Ljubljana, 28. avgust 2018

JANJA KRAGELJ

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Janja Kragelj, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Optimalna zakonodajna ureditev sistema izbire izvajalcev pri javnih naročilih, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Mitjem Kovačem.

### IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programske opreme za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis študentke: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1 JAVNA NAROČILA</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 Lastnosti trga javnih naročil</b> .....	<b>6</b>
<b>1.2 Konkurenca na trgu javnih naročil</b> .....	<b>6</b>
<b>1.3 Dražba</b> .....	<b>10</b>
<b>2 KARTELNI DOGOVORI OZIROMA DOGOVARJANJA MED PONUDNIKI NA TRGU JAVNIH NAROČIL</b> .....	<b>12</b>
<b>2.1 Vrste dogovarjanj</b> .....	<b>12</b>
<b>2.2 Posledice kartelnih dogovorov na trgu</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3 Boj proti kartelnim dogovorom</b> .....	<b>14</b>
2.3.1 Pravila o konkurenci Evropske unije in Slovenije.....	17
2.3.2 Program prizanesljivosti .....	19
<b>3 PROBLEMATIKA JAVNEGA NAROČANJA</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 Strukturni dejavniki trga in vpliv na dogovarjanja</b> .....	<b>20</b>
3.1.1 Spodbude za kartelne dogovore in trajnost dogovarjanj.....	20
3.1.2 Lastnosti razpisnih postopkov, ki povečajo cenovno konkurenco in omejijo tveganje za vzpostavitev kartelnih dogovorov .....	24
3.1.2.1 <i>Oblika razpisnega postopka</i> .....	24
3.1.2.2 <i>Pravilo za določitev ponudnika, kateremu se dodeli naročilo</i> .....	27
3.1.2.3 <i>Skupna ponudba in podizvajalstvo</i> .....	27
<b>3.2 Spodbujanje udeležbe</b> .....	<b>28</b>
3.2.1 Delitev na sklope .....	29
3.2.1.1 <i>Kazalnika konkurence</i> .....	29
3.2.1.2 <i>Delitev na sklope in njihov vpliv na stopnjo konkurence v razpisnem                         postopku</i> .....	30
3.2.1.3 <i>Spremenljivke, ki vplivajo na stopnjo tveganja oblikovanja kartelnih                         dogovorov</i> .....	31
3.2.1.4 <i>Lock-in</i> .....	32
3.2.2 Oblikovanje razpisnega postopka in udeležba.....	33
3.2.3 Metode spodbujanja udeležbe.....	35
<b>4 ANALIZA TRGA JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1 Trg javnih naročil v Sloveniji</b> .....	<b>36</b>
<b>4.2 Postopki javnega naročanja v slovenski zakonodaji</b> .....	<b>37</b>

4.2.1	Tehnike in instrumenti za elektronsko in skupno javno naročanje po Zakonu o javnem naročanju .....	41
4.2.2	Razdelitev javnega naročila na sklope po Zakonu o javnem naročanju.....	42
4.2.3	Pogoji za sodelovanje po Zakonu o javnem naročanju .....	42
4.2.4	Zmanjšanje števila ustreznih kandidatov, ponudb in rešitev po Zakonu o javnem naročanju .....	43
4.2.5	Poročila in statistika po Zakonu o javnem naročanju.....	43
<b>4.3</b>	<b>Trg javnih naročil v Sloveniji v letu 2016 .....</b>	<b>44</b>
<b>4.4</b>	<b>Neučinkovitosti v trenutni zakonodaji javnih naročil glede preprečevanja dogovarjanj med ponudniki.....</b>	<b>45</b>
4.4.1	Neučinkovitosti pri izvajanju javnih naročil v Sloveniji.....	46
4.4.1.1	<i>Uporaba postopkov in objava obvestil.....</i>	<i>47</i>
4.4.1.2	<i>Razkritje informacij.....</i>	<i>51</i>
4.4.1.3	<i>Izbor merila za dodelitev javnega naročila.....</i>	<i>51</i>
4.4.1.4	<i>Neupoštevanje načel določenih v Zakonu o javnem naročanju .....</i>	<i>52</i>
4.4.1.5	<i>Sodni procesi in nadzor nad obnašanjem ponudnikov.....</i>	<i>53</i>
<b>4.5</b>	<b>Primeri neučinkovitosti izvajanja javnih naročil v Sloveniji .....</b>	<b>53</b>
4.5.1	Zemski sporazum .....	53
4.5.2	Javno naročilo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor .....	54
4.5.3	Naročilo študije Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo .....	55
4.5.4	Naročilo pisarniškega materiala .....	55
4.5.5	Neučinkovite izvedbe obsodb .....	56
<b>4.6</b>	<b>Priporočila za izvajanje javnih naročil in preprečevanje kartelnih dogovorov med ponudniki .....</b>	<b>56</b>
4.6.1	Analiza prejetih ponudb .....	57
4.6.2	Naročniški postopek .....	58
4.6.3	Razdelitev naročila na sklope.....	60
4.6.4	Analiza ponudb.....	63
<b>SKLEP.....</b>		<b>64</b>
<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>		<b>67</b>

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Naročila v postopkih javnega naročanja, objavljena le na portalu javnih naročil glede na obveznost objave v Uradnem listu Evropske unije in izvedeni postopek . 49

Tabela 2: Javna naročila glede na mesto objave in sedež ponudnika.....	50
Tabela 3: Javna naročila glede na predmet naročanja in merila za izbor .....	52
Tabela 4: Cena stroškov podjetja glede na posamezen sklop naročila.....	62
Tabela 5: Primer strategije obnašanja posameznega ponudnika glede na vrsto dražbe .....	63

## KAZALO SLIK

Slika 1: Dolgoročno konkurenčno ravnotežje podjetja .....	7
Slika 2: Alokacijska neučinkovitost monopola .....	28
Slika 3: Delež javnih naročil v BDP, oddanih v letih 2011–2016, v % .....	44
Slika 4: Delež izvedenih postopkov glede na število postopkov.....	48
Slika 5: Delež izvedenih postopkov glede na število javnih naročil .....	48
Slika 6: Delež izvedenih postopkov glede na vrednost javnih naročil .....	49

## SEZNAM KRATIC

ang. – angleško

**AVK** – Agencija za varstvo konkurence

**BDP** – bruto domači proizvod

**EU** – (ang. European Union); Evropska unija

**LAC** – (ang. Long Run Average Cost); dolgoročni povprečni stroški

**LMC** – (ang. Long Run Marginal Cost); dolgoročni mejni stroški

**OECD** – (ang. Organisation for Economic Co-operation and Development); Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

**OR** – (ang. Optimistic Ratio); optimistični kazalnik

**P** – (ang. Price); cena

**PR** – (ang. Pessimistic Ratio); pesimistični kazalnik

**Q** – (ang. Quantity); količina

**ZJN-3** – Zakon o javnem naročanju



## UVOD

Čas, napor in denarni izdatki pri iskanju potencialnega poslovnega partnerja, pogajanja o pogojih trgovanja, sklepanja pogodb, predvidevanja poslovnih rizikov oziroma proces alokacije povzročajo tako imenovane transakcijske stroške. Visoki transakcijski stroški povzročijo nepopolno delovanje trga, kar ima direkten vpliv na ekonomsko učinkovitost in zmogljivost gospodarskega subjekta (Coase, 1937; Coase, 1960; Williamson, 1975, 1985, 1996; Klein, Crawford & Alchain, 1978; Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1990). V primeru, ko trg sam ne zagotavlja alokacije produkcije učinkovito, pravimo, da trg ne deluje popolno (ang. market failure). Nepopolnost trga pomeni nezmožnost zasebnih trgov, da zagotovijo dobrine na najbolj optimalni ravni (Cunningham, 2011, str. 13). Samuelson in Nordhaus (1992) pa sta nepopolnost trga opisala kot nepopolno delovanje cenovnega sistema, ki preprečuje učinkovito alokacijo resursov. V tej definiciji je poudarjen pomen cenovnega sistema, ki odraža prave stroške in vrednost produkta. Winston (2006, str. 2) kot najpomembnejše vzroke za nepopolnost trga navaja obstoj javnih dobrin, zunanje učinke, nepopolno konkurenco, nepopolnost informacij in negotovost. Cunningham (2011, str. 19) poudari, da v primeru javnih dobrin poraba posameznika ne vpliva na količino, ki ostane na voljo za porabo drugemu posamezniku, prav tako ne more biti nihče učinkovito izključen iz porabljanja javnih dobrin. Kadar pa ima od posamezne javne dobrine korist majhen del družbe, ali ko se javni sektor ne odziva pravilno na povpraševanje po posamezni javni dobrini, se pojavi nepopolno delovanje trga. Po mnenju klasičnih ekonomistov regulatorna funkcija državi omogoča, da se izogne motnjam na trgu in s tem direktno vpliva na ekonomsko aktivnost države. Klasični ekonomisti so namreč verjeli, da se politične odločitve sprejemajo logično in racionalno, politiki pa zasledujejo splošen družbeni interes (Butler, 2012, str. 24).

S pojavom teorije javne izbire se pojavijo ugotovitve, da na trgu ne obstajajo samo tržne nepopolnosti (ang. market failure), ampak obstajajo tudi vladne nepopolnosti (ang. government failure). Vladna nepopolnost pomeni, da politiki, ki sprejemajo odločitve, zasledujejo individualne koristi (Arrow, 1951; Downs, 1957; Olson, 1965; Butler, 2012). Buchanan in Tullock (1962) sta politični sistem opisala kot proces, s pomočjo katerega posamezniki težijo k temu, da zaščitijo svoj individualni interes. S to teorijo sta zamajala dotedanje prepričanje, da je zaradi obstoja tržnih nepopolnosti potrebno posredovanje države (Butler, 2012, str. 21–34). Zagovorniki teorije javne izbire so trdili, da določene oblike nepopolnosti niso zadosten razlog za poseganje države, javno oskrbo, financiranje ali postavljanje pravne regulative (Pechman & Okner, 1974; Butler, 2012). S pojavom nove institucionalne ekonomije se je povečal pomen institucij in transakcijskih stroškov v ekonomski analizi (Coase, 1937; Coase, 1960). Koordinacija aktivnosti v podjetju namreč omogoča doseglo nižjih transakcijskih stroškov kot sama menjava na trgu (Coase, 1937; Coase, 1960; Williamson, 1975, 1985, 1996; Klein, Crawford & Alchain, 1978; Grossman & Hart, 1986). Joskow (2008) je po vsebini ločil pravne, ekonomske in družbene

institucije. Pravne institucije predstavljajo državne pravne institucije in zasebne pravne institucije. Politične institucije so skupek pravil iger, ki jih uporabljamo v povezavi s politiko in političnim sistemom. Ekonomske institucije varujejo zasebno lastnino in delujoč trg, vzpostavijo regulacijo in ovire pri poslovanju in se dokaj prekrivajo s pravnimi institucijami.

Institucionalno okolje predstavlja okvir, v katerem poteka človeško delovanje. Podjetja za vsakodnevno poslovanje potrebujejo pregledno, razumljivo in učinkovito regulacijo. Institucije z zagotavljanjem strukture vsakdanjega življenja zmanjšajo negotovost, saj določajo in omejujejo nabor izbire posameznika. Institucionalne omejitve prepovedujejo posamezniku določena dejanja oziroma določajo, kdaj in pod kakšnimi pogoji mora opraviti določeno aktivnost (North, 1990, str. 3–4). Zagovornika teorije javne izbire, Hume in Tullock (v Butler, 2012, str. 40–41), obstoj države pojasnujeta z dejstvom, da nekaterih aktivnosti posameznik ne more opraviti sam. Glavni razlog so predvsem javne dobrine, kjer si prebivalci delijo koristi, četudi nič ne prispevajo k obstoju te dobrine.

Na različnih trgih (popolna konkurenca, monopol, oligopol, monopolistična konkurenca, monopson) glede na možnost izključevanja iz potrošnje in nekonkurenčnosti v potrošnji ločimo med naslednjimi vrstami dobrin: čiste javne dobrine, javne dobrine, zasebne dobrine, mešane dobrine in meritorne dobrine. Za oskrbo trga s čistimi javnimi dobrinami, javnimi in meritornimi dobrinami v državi skrbi javni sektor. Čiste javne dobrine so dobrine, kjer tehnična izključitev posameznika iz potrošnje ni mogoča in hkrati ni zaželeno (Samuelson, 1954). Pri javnih dobrinah je izključevanje iz potrošnje tehnično možno, ni pa zaželeno, saj so mejni stroški oskrbe dodatne osebe enaki nič. Pri zasebnih dobrinah je izključevanje tehnično preprosto in hkrati zaželeno. Mešane dobrine pa predstavljajo mešanico javne in zasebne dobrine. Te dobrine v potrošnji ali proizvodnji povzročajo pozitivne ali negativne eksternalije. Te eksternalije predstavljajo ravno javno-značajski del dobrine. Meritorne dobrine so sicer bližje zasebnim dobrinam, porajajo nekaj eksternalij, vendar za oskrbo s temi dobrinami obstaja javni interes. Ker država nasprotuje prevelikim razlikam pri oskrbi z meritornimi dobrinami, jih zagotavlja s pomočjo javnega sektorja (Ostrom & Ostrom, 1977).

Vloga javnega sektorja je opravljanje alokacijske funkcije, prerazdelitve dohodka, stabilizacijske funkcije gospodarstva in regulatorne funkcije. Z alokacijsko funkcijo se opravlja razdelitev resursov na produkcijo javnih dobrin in produkcijo zasebnih dobrin ter nadaljnja alokacija znotraj skupine javnih dobrin. S prerazdelitvijo dohodka javni sektor popravlja tržne izide. S pomočjo regulatorne funkcije zagotavlja pravni red, ki je potreben za nemoteno delovanje zasebnega sektorja (Stanovnik, 2012, str. 1–9). Javni sektor zaradi asimetrije informacij glede cene predmeta nakupa blaga in storitev po konkurenčni ceni uporablja javna naročila (Vaidya, Sajejev & Callender, 2006).

Trg javnih naročil se zaradi vstopnih ovir, nihanj povpraševanja, pogostih interakcij med ponudniki in preglednosti trga po svoji tržni obliki najbolj približa oligopolu (Albano,



Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 267). Oligopolni trg je trg, kjer si konkurira manjše število proizvajalcev homogenih proizvodov. Vstop v panogo je zaradi naravnih ovir (ekonomija obsega, patentna zakonodaja, dostop do tehnologije, stroški oblikovanja blagovne znamke) ali ovir, ki jih postavljajo že obstoječa podjetja (strateške odločitve glede spremembe cene ali količine proizvodnje), razmeroma težak. Obstoječim podjetjem v panogi to omogoča doseganje razmeroma visokih dobičkov (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2008, str. 249). Omenjeni razlogi pomembno vplivajo na stopnjo in trajnost dogovarjanj med ponudniki na trgu javnih naročil (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 267). V primeru, da uspejo vsi ponudniki na trgu doseči skupni dogovor, delujejo kot monopolisti. Z ekonomskega vidika monopolist maksimizira svoj dobiček in ga dosega z minimalnimi stroški, ni pa proizvodno učinkovit. To pomeni, da na tem trgu ni dosežena maksimalna skupna družbena blaginja. Posledica alokacijske neučinkovitosti je mrtva izguba, ki nastane, ker se presežki selijo od potrošnikov k proizvajalcem (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2008, str. 230).

Konkurenca je najboljši način za zagotovitev učinkovite alokacije resursov. Ker predstavljajo javna naročila dokaj velik odstotek porabe državnega denarja, lahko povzročijo pomembne učinke na dinamiko konkurence. Če na trgu ni zadostnega števila neodvisno delujočih ponudnikov, se lahko pojavijo negativni učinki na dinamiko konkurence, ki se pri več ponovitvah odražajo na izgubi učinkovitosti in posledično manjši družbeni blaginji. Zaradi omenjenih razlogov je bila konkurenca vedno glavni element pri oblikovanju sistema javnih naročil in se skupaj z nediskriminacijo in transparentnostjo uvršča med glavne cilje vsakega naročniškega sistema (Kelman, 1990; Arrowsmith, Linarelli & Wallace Jr., 2000; Schooner, 2001, 2002; Trepte, 2004; Weiss & Kalogeras, 2005; Perlman, 2007; Schooner, Gordon & Wherry, 2008; Schiavo-Campo & Mcferson, 2008; Dekel, 2008). Učinkovit sistem javnega naročanja omogoča zmanjšanje neučinkovitih aktivnosti. Popolno učinkovitost pa je težko doseči, saj se na trgu javnih naročil pojavljajo številne ovire, kot so tržne strukture, pravni okvirji ter politično okolje, v katerem deluje posamezen naročnik (Carpinetti, Piga & Zanza, 2006, str. 29).

Namen magistrskega dela je na podlagi javno dostopnih sekundarnih podatkov raziskati postopke za izvedbo javnih naročil in njihov vpliv na oblikovanje oziroma preprečevanje kartelnih dogovorov med ponudniki na trgu javnih naročil v Sloveniji. Magistrsko delo opozarja na ekonomske posledice kartelnih dogovorov, kot so dvig cen, zmanjšanje kvalitete, *lock-in* situacije na trgu javnih naročil in podaja konkretne normativne predloge za izboljšanje sedanje ureditve na področju preprečevanja kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil.

Glavno raziskovalno vprašanje magistrskega dela je, kako lahko naročnik javnih naročil vpliva na oblikovanje oziroma preprečevanje kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil.

Da bi dosegli cilj magistrske naloge, smo si določili naslednja raziskovalna vprašanja:

- Kakšna sta vloga in pomen javnih naročil?
- Na kakšen način se izvajajo javna naročila?
- Kako se izvajajo kartelni dogovori in kakšen je njihov vpliv na gospodarstvo?
- Kako se odkrivajo kartelni dogovori in v čigavi pristojnosti so?
- Kako izbor različnih postopkov izvedbe javnega naročila vpliva na oblikovanje kartelnih dogovorov med ponudniki?
- Ali lahko in na kakšen način naročnik vpliva na oblikovanje oziroma preprečevanje kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil?
- Kateri so viri neučinkovitosti preprečevanja kartelnih dogovorov v slovenski zakonodaji?

V okviru ekonomske analize prava ločimo med pozitivno analizo, ki razlaga pravna pravila, napoveduje učinke in s tem nakazuje, katera pravna pravila bodo učinkovita. Ti rezultati pozitivne analize se nato lahko uporabijo za predpisovanje učinkovitih pravil v normativni analizi (Kerkmeester, 1999, str. 390). Magistrska naloga temelji na znanstvenoraziskovalnem pristopu teoretičnega raziskovanja. Izmed teoretičnih metod smo uporabili deskriptivno metodo. Deskriptivna metoda pomeni, da preučujemo na nivoju opisovanja dejstev, odnosov in procesov brez vzorčnega razlaganja. Večina magistrskega dela temelji na deskriptivnem pristopu in s tem preučitvi in smiselnem združevanju domače in tuje znanstvene literature, znanstvenih in strokovnih razprav ter člankov na temo kartelnih dogovorov in postopkov javnih naročil. Kvalitativni podatki se nanašajo na značilnosti pojava in so izraženi nenumerično oziroma opisno. Za iskanje sekundarnih podatkov smo uporabili vsebinski pristop, pri katerem podatke iščemo s pomočjo ključnih besed, in institucionalni pristop, pri katerem podatke iščemo pri institucionalnih ponudnikih sekundarnih podatkov.

Glavna omejitev magistrskega dela je preobsežna materija, zaradi katere ni mogoče v celoti zajeti problematike javnih naročil. Magistrsko delo se osredotoča na problematiko obstoja kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil in na načine, s katerimi lahko javni naročnik vpliva na stopnjo tveganja oblikovanja kartelnih dogovorov v razpisnih postopkih javnega naročanja.

Magistrsko delo je razdeljeno na štiri glavna poglavja, tematika pa je natančneje razdelana v podpoglavjih. Prvo poglavje pojasnjuje pomen javnih naročil, lastnosti javnih naročil ter predstavi teorijo dražb, ki predstavlja temelj izvajanja javno naročniških postopkov. V drugem poglavju so opisane vrste kartelnih dogovarjanj in načini izvajanja, posledice kartelnih dogovorov ter boj proti njim. Tretje poglavje predstavi probleme kartelnih dogovorov na področju javnega naročanja. V zadnjem poglavju je predstavljen trg javnih naročil v Sloveniji, postopki naročanja ter analiza zakonodaje javnih naročil glede tveganja za oblikovanje kartelnih dogovorov, opisani so primeri neučinkovitosti izvajanja javnih naročil in podana priporočila za izvajanje javnih naročil v zvezi s preprečevanjem kartelnih dogovorov med ponudniki na trgu javnih naročil.

# 1 JAVNA NAROČILA

Javna naročila predstavljajo enega izmed glavnih mehanizmov razvoja posamezne države (Arrowsmith & Hartley, 2002, str. 2000). Trg javnih naročil predstavlja temelj upravljanja države in pove, ali se državni denar dobro oziroma ustrezno porablja. Za državo je pomembno, da vzpostavi učinkovita pravila javnega naročanja in s tem zagotovi primerno alokacijo omejenih državnih resursov, ki ga v večini predstavlja denar davkoplačevalcev. Zaradi velikega obsega in kompleksnosti javnih naročil ostaja med ekonomisti, pravniki in tudi med drugimi družboslovci javno naročanje relativno neraziskano področje. Javno naročanje naj bi stremelo k zagotavljanju pozitivne interakcije med ekonomsko, socialno in politično usmeritvijo države. Te politike ne morejo uspešno delovati nepovezano, saj gresta ekonomski in socialni razvoj z roko v roki, politični ukrepi pa so nujni, da se te cilje doseže (Kashap, 2004, str. 135–137).

V preteklosti so bila javna naročila zaradi zaščite nacionalnih ponudnikov v pristojnosti posameznih držav in omejena predvsem na nacionalno področje. Hitra globalizacija in povečan motiv multinacionalnih podjetij za poslovno diverzifikacijo sta povzročila nove interese tudi na drugi strani državnih meja. Javna naročila blaga in storitev tipično obsegajo med 10–15 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) za razvite in do 20 % BDP za razvijajoče države (Kashap, 2004, str. 134). Obseg javnih naročil v posamezni državi predstavlja znaten del celotnega povpraševanja po blagu in storitvah, zato ima dogajanje na trgu javnega naročanja velik vpliv na celotno gospodarsko aktivnost v državi ter njen razvoj. Javno naročanje se torej smatra za atraktiven instrument krepitve tako javnega kot zasebnega sektorja (Choi, 2010, str. 1–2). Preko politike javnega naročanja lahko javni naročnik vpliva na tržno strukturo in nagnjenost ponudnikov k bolj ali manj konkurenčnemu obnašanju. Eden izmed ciljev javnega naročanja bi zato moral biti tudi krepitev dolgoročne konkurence na posameznem trgu. Za dosego tega cilja je pomembno, da trg javnih naročil ni prizadet s kartelnimi dogovori, prevarami in korupcijo (OECD, 2008, str. 2). V literaturi (OECD, 1997; Kashap, 2004; Vaidya, Sajeev & Callender, 2006; Sanchez Graells, 2010) velja, da je uspešnost javno naročniškega sistema določena s stopnjo transparentnosti. Pojem transparentnosti se nanaša na zmožnost, da so vsi potencialni kandidati informirani glede postopka in pravil izbora končnega ponudnika. Transparentnost določajo dobro definirane regulacije in procedure, ki so javno nadzorovane, jasni in standardizirani razpisni dokumenti, ki vsebujejo popolne informacije, ter enaka obravnava vseh ponudb. Obenem mora biti postopek javnega naročanja oblikovan tako, da v sorazmerju s pričakovanimi koristmi posameznega naročila spodbuja stopnjo konkurence med ponudniki (Kashap, 2004, str. 135–137). Države, ki želijo postati članice Evropske unije (v nadaljevanju EU), morajo vzpostaviti in vzdrževati naročniški sistem, ki zagotavlja standarde transparentnosti ter odprte in poštene konkurence. Takšni standardi so vzpostavljeni z namenom, da se zagotavlja ekonomska učinkovitost javno naročniškega sistema, spodbuja mednarodno trgovino, privablja domače in tuje investicije

ter s tem zagotavlja pogoje, ki omogočajo ekonomski razvoj posamezne države (OECD, 1997).

Leta 2011 je Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) podala usmeritev, naj strategije, ki se dotikajo skritega dogovarjanja in korupcije v javnem sektorju, predstavljajo temelje oblikovanja pravil (OECD, 2011). Transparentnost je sicer nepogrešljiva pri preprečevanju korupcije, kljub temu pa prevelika in nepotrebna transparentnost olajšuje in omogoča vzpostavitev uspešnih in stabilnih kartelnih dogovorov. Meja, do katere je transparentnost še zaželeno v postopku javnega naročanja, je odvisna od posameznih lastnosti razpisa, pogosto pa zahteva tudi kompromis med želeno stopnjo transparentnosti in tveganjem za skrito dogovarjanje. Z namenom izogiba presežni koncentraciji kupne moči in skrivnega dogovarjanja ter ohranjanja transparentnosti, konkurence in omogočanja dostopa manjših in srednje velikih podjetij mora biti agregacija in centralizacija javnih nakupov skrbno nadzorovana. Direktiva 2014 zato določa, da morajo biti vsa centralizirana javna naročila izvedena elektronsko, kar naj bi omogočalo avtomatsko obdelavo podatkov in posledično minimizacijo informacijskih in transakcijskih stroškov (Sanchez Graells, 2013, str. 21–32).

## **1.1 Lastnosti trga javnih naročil**

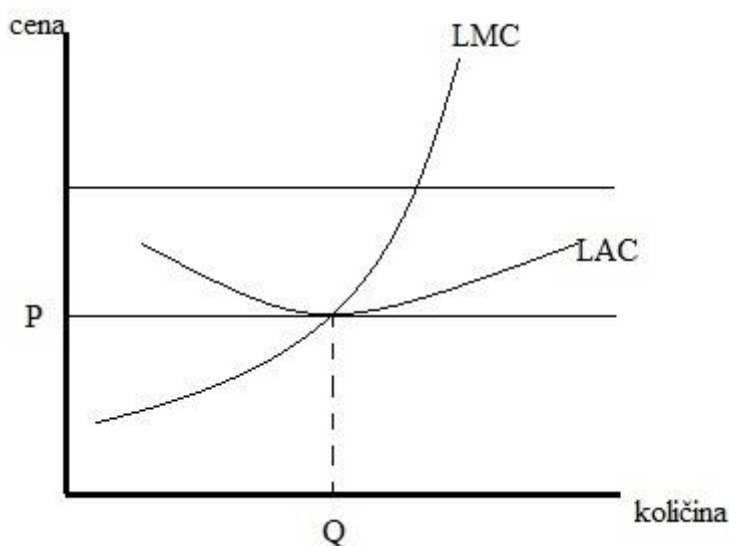
Količina in vrednost javnega naročanja je na isti oziroma višji ravni, kot je količina nakupov zasebnega sektorja (Arlbjørn & Freytag, 2012, str. 204). V smislu raznolikosti potreb je obseg javnega sektorja veliko večji od obsega zasebnega (Erridge, 2007). To je tudi razlog, da je cilj javnega sektorja mnogo širši, kot je cilj zasebnega podjetja, ki zasleduje cilj maksimizacije dobička (Murray, 1999; Larson, 2009). V primerjavi z zasebnim sektorjem je povpraševanje pri javnem naročanju bolj variabilno, uporabniki so državljani in ne kupci. Spremembe na trgu pa so bolj odvisne od politike, obseg povpraševanja je večinoma določen s strani strokovnjakov in politikov in manj s strani uporabnikov (Arlbjørn & Freytag, 2012, str. 205–206). Omenjeni razlogi predstavljajo močne spodbude za organizacijo kartelnih dogovorov med ponudniki. Ker odstop od dogovora ne prinese večje prodane količine in posledično večjega dobička, so karteli na trgu javnih naročil dokaj stabilni (Heimler, 2012, str. 860). To povzroča visoko stopnjo in trajnost dogovarjanj med ponudniki na trgu javnih naročil (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 267).

## **1.2 Konkurenca na trgu javnih naročil**

Konkurenca velja za najboljši način zagotavljanja učinkovite alokacije resursov (Sanchez Graells, 2010, str. 1). Na dolgi rok je konkurenčno stanje doseženo, če vsa podjetja v panogi maksimizirajo svoj dobiček, nobeno podjetje ne vstopi ali izstopi iz panoge, tržna cena pa je izenačena z obsegom povpraševanja. Podjetja v panogi torej dosegajo tako imenovano ničelno stopnjo dobička, kar pomeni, da v panogi ostajajo le najučinkovitejša

podjetja. Slika 1 prikazuje podjetje, ki proizvaja optimalen obseg proizvodnje (v nadaljevanju Q), pri katerem je cena (v nadaljevanju P) enaka dolgoročnim mejnim stroškom (v nadaljevanju LMC). Optimalni obseg proizvodnje dosega z minimalnimi stroški, kjer se cena izenači z minimumom dolgoročnih povprečnih stroškov (v nadaljevanju LAC) (Prašnikar, Domadenik & Koman, str. 184–185, 2008).

*Slika 1: Dolgoročno konkurenčno ravnotežje podjetja*



*Vir: Prašnikar, Domadenik & Koman (2008).*

V primeru, da se ponudniki dogovarjajo glede postavljanja cen, so cene višje in kupci ogoljufani (Department of justice, 2015, str. 1).

Popolna konkurenca predstavlja idealiziran svet, s pomočjo katerega spoznamo ekonomski način odločanja posameznih ekonomskih subjektov. Da lahko trg opredelimo kot popolno konkurenčen trg, morajo biti izpolnjene naslednje štiri predpostavke, ki so v praksi le redko izpolnjene: podjetja proizvajajo standardizirane proizvode, podjetja na oblikovanje cen nimajo vpliva, proizvodni dejavniki so dolgoročno popolnoma mobilni, podjetja in potrošniki so popolnoma informirani (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2008, str. 170). Adam Smith (1776) je v delu Raziskovanje o naravi in vzrokih bogastva narodov postavil teorijo, da egoistično obnašanje posameznih gospodarskih subjektov (ang. homo economicus), ki vstopajo v gospodarski proces in si prizadevajo le za doseg svojih lastnih ciljev, lahko vodi do razmer v gospodarstvu, ko cenam uspe izenačiti ponudbo in povpraševanje po vsakem posameznem blagu. Nevidna roka pa omogoča, da so cene sposobne usklajevati ponudbo in povpraševanje ter usmerjati gospodarsko dejavnost, ne da bi bilo potrebno poseganje države vanjo (načelo liberalizma).

Za doseg boljše alokacije javnega denarja je potreben regulativni okvir, ki temelji na konkurenci, ter s pomočjo javno naročniških postopkov zagotovi učinkovito porabno državnega denarja. Javno naročanje zato predstavlja kompleksno, dvosmerno povezavo

med tržno konkurenco in javnim sektorjem ter zakonodajo, ki ureja to področje (Sanchez Graells, 2010, str. 8). Konkurenčno okolje lahko zagotovi dosego učinkovitega sistema javnega naročanja, primerno oblikovani naročniški postopki pa lahko spodbudijo udeležbo zasebnega sektorja na ponudbeni strani. Deformacija zasebnega sektorja s kartelnimi dogovori se odraža v zmanjšanju učinkovitosti javnega sektorja. Nepravilno oblikovani postopki javnega naročanja spodbujajo oblikovanje kartelnih dogovorov v zasebnem sektorju. Kartelna združenja lahko dvignejo cene za več kot 10 %, v nekaterih primerih celo 30–70 % (Blažo, 2015, str. 1491). Teoretične raziskave (Baldwin, 1970; Baldwin & Richardson, 1972; Lowinger, 1976; Herander & Schwartz, 1982; Joson, 1985; Kim, 1994, Miyagiwa, 1991; Branco, 1994, 1999; Laffont & Tirole, 1993; Trionfetti, 2000) so pokazale, da v kolikor je posamezna tržna struktura nepopolna (oligopol, monopolna konkurenca), diskriminatorna politika javnih naročil zmanjša trgovinski tok. V primeru, da na trgu obstaja popolna konkurenca, diskriminatorna politika ne vpliva na trgovinski tok (Trionfetti, 2000, str. 58).

Način, kako so oblikovana pravila javnega naročanja, po mnenju nekaterih ekonomistov in pravnikov pomembno vpliva na izkrivljanje konkurence na trgu javnih naročil (Kettl, 1993; Amato, 2001; Anderson & Kovacic, 2009). Pri oblikovanju pravil glede javnega naročanja se namreč predpostavlja, da so trgi popolno konkurenčni (Thai, 2001; Piga & Thai, 2006). Obstoj konkurence na trgu se torej v večini dojema kot zagotovljeno stanje (Sauter & Schepel, 2009, str. 49). Analiza trga javnih naročil in oblikovanje zakonodaje za ta trg v večini temelji na proučevanju izoliranega trga. To pomeni, da se proučuje trg, na katerem ponudnik dobavlja blago oziroma storitve samo javnemu naročniku, na drugih trgih pa ne deluje. V praksi je takšnih trgov zelo malo, saj večina ponudnikov deluje tudi na zasebnih trgih. Analiza izoliranega trga izpusti pomembne pozitivne in negativne dolgoročne vplive javnega naročanja na trgu javnih naročil. Posamezen naročnik ne more vplivati na dinamiko določenega trga, saj ima ponudnik možnost preusmeritve prodaje na zasebne kupce. Analiza bi torej morala biti narejena na način, kjer se proučuje vpliv javnega naročnika na vpliv dinamike konkurence na več trgih. Do sedaj so vplivi javnih naročnikov na dinamiko trga slabo raziskani (OECD, 1999; Thai, 2001). Dosedanja proučevanja trga javnih naročil pa so pokazala, da javni naročnik lahko povzroča tako cenovno kot necenovno izkrivljanje konkurence, ki povzročata direktne vplive na dinamiko konkurence (Kettl, 1993; Amato, 2001; Anderson & Kovacic, 2009), in posledično povzročita izgubo učinkovitosti v družbi. Drug tip izkrivljanje konkurence pa omogoča oblikovanje takšne tržne strukture, ki pod določenimi pogoji poveča verjetnost, da se oblikujejo kartelni dogovori med ponudniki na trgu (Klemperer, 2008a & 2008b). Kartelni dogovori še dodatno znižajo stopnjo konkurence, kar na dolgi rok negativno vpliva na stopnjo konkurence (Sanchez Graells, 2010, str. 5).

Javna naročila so predmet posebnih pravil z namenom, da se zagotovi nabava blaga in storitev po konkurenčni ceni. Javni sektor stremi k sodelovanju s čim večjim številom dobaviteljev, saj s tem ohranja zadostno stopnjo konkurence (Vaidya, Sajeev & Callender,

2006). Večja udeležba zaostri konkurenco in posledično pripelje do nižjih cen za naročnika. Podjetje se odloči za sodelovanje v razpisu za javno naročilo, če pričakuje, da bo doseglo dovolj visok dobiček v zvezi z naročilom v primerjavi s stroški izvedbe in drugimi alternativnimi možnostmi. Večje število udeležencev v splošnem tudi pomeni, da je za podjetja težja koordinacija glede delitve naročila in s tem dosege večjega dobička. Prav tako se naročnik s spodbujanjem udeležbe izogne situaciji, v kateri ostane ujet z enim samim dobaviteljem, bodisi zaradi tega, ker na trgu ne obstajajo alternativni ponudniki, ali pa so stroški menjave dobavitelja previsoki (Grimm, Paccini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 180–187). Ker pa si želijo naročniki zagotoviti kakovostno izvedbo naročila, je sodelovanje v razpisnih postopkih javnih naročil dostopno le za kvalificirane ponudnike, ki lahko zagotovijo kvalitetno izpolnitev pogodbe. S postavljanjem tehničnih, ekonomskih in legalnih pogojev torej skoraj vsa javna naročila omejujejo sodelovanja pri podajanju ponudb v razpisnih postopkih (Carpinetti, Piga & Zanza, 2006, str. 32).

Omejevanje konkurence s strani zakonskih regulacij glede pravil javnega naročanja lahko pripelje do izgube skupne blaginje. Tržna moč naročnika lahko neposredno in posredno vpliva na višino končne cene. Na dolgi rok nižanje cene pomeni, da določen del ponudnikov izstopi iz panoge, ali pa se združi z drugimi ponudniki. To pomeni nižjo stopnjo konkurence v prihodnosti, kar pripelje do višjih cen. Skupni učinek zmanjšanja konkurence za družbo pomeni izgubo skupne blaginje (Sanchez Graells, 2010, str. 4–7). Dolgoročno se tako ustvarijo naročniški podtrgi, ki so visoko regulirani, kar pripelje do izkrivljanja konkurence in posledično omejitve možnosti doseganja najboljše alokacije državnega denarja. Regulacija trga javnih naročil naj bi bila oblikovana na način, da z namenom učinkovite porabe javnega denarja in zagotavljanja legitimnosti odločitev javnega naročnika spodbuja konkurenco. Konkurenca namreč omogoča javnemu naročniku, da pridobi prednosti, ki jih omogočajo konkurenčni pritiski med ponudniki. Prav tako deluje kot instrument odvratanja favoritizma in drugih koruptivnih dejanj, ki so posledica izkoriščanja moči (Schooner, 1999; Dekel, 2008; Sanchez Graells, 2013, str. 4–5).

Formalna pravila javnega naročanja olajšajo komunikacijo med potencialnimi konkurenti in s tem spodbujajo skrivne dogovore med njimi. Javni sektor je predmet transparentnosti in v splošnem omejen s postavljenimi zakoni in procedurami. Popolna transparentnost in razkritje informacij, kot so identiteta ponudnikov in lastnosti posamezne ponudbe, omogoča ponudnikom, da odkrijejo odstopne od skrivnih dogovorov. Tako lahko kaznujejo tiste člane kartelnega dogovora, ki se niso držali skupnega dogovora, ter bolje oblikujejo delovanje kartela v prihodnjih razpisih javnih naročil. Preko skrivnih dogovorov se cena, ki jo plača naročnik, umetno viša, kar ima takojšen učinek na javne izdatke (OECD, 2008, str. 2). Razpisi javnih naročil se z namenom maksimizacije naročnikovih prihrank uporabljajo za izbiro najbolj učinkovitega izvajalca izmed konkurenčnih ponudnikov. Če si naročnik želi čim večjo konkurenco med ponudniki, pa ta vsekakor ni zaželena s strani ponudnikov. Podjetja so nagnjena h koordinaciji dejanj, saj jim to omogoča umetno

znižanje stopnje konkurence in posledično dvig skupnega dobička. Ker je narava javnih naročil takšna, da se jih večina v času ponavlja, je mogoča realizacija tako eksplicitne kot implicitne koordinacije. Na oligopolnem trgu je skupen dogovor lažje doseči, saj lahko podjetja postavijo visoko ceno in jo držijo na tej ravni skozi daljše obdobje. Če kateri izmed ponudnikov prekrši dogovor in postavi nižjo ceno, sledi cenovna vojna, ki za ponudnike pomeni nižje dobičke. Zaradi omenjenega razloga različne spodbude in ugodnosti za prijavitelja kartelnih dogovorov ne olajšajo odkrivanja kartelov (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 269). Postopki izvajanja javnega naročanja omogočajo dostop do informacij med ponudniki in javnim naročnikom ter med ponudniki samimi. Omogočen jim je dostop do določenih informacij, ki so konkurentom na drugih trgih nepoznane. Ta razlog pomembno vpliva na nižanje stopnje konkurence med ponudniki (Sanchez Graells, 2010, str. 8). Želja po čim večji konkurenci na trgu javnih naročil je pomembno vplivala na reformo EU v letu 2014 (Sanchez Graells, 2014, str. 1–2). V praksi pa se izkaže, da veljavna direktiva na eni strani preveč, na drugi strani pa premalo regulira trg javnega naročanja. Ne rešuje problema sodelovanja več podjetij z oblikovanjem enega ekonomskega subjekta in ne prepoveduje njihovega avtomatskega izločanja (Blažo, 2015, str. 1493). V ekonomski teoriji je bilo že večkrat dokazano, da zaradi načina oblikovanih zakonskih regulacij javnega naročanja obstaja povečana verjetnost za oblikovanje kartelnih dogovorov med ponudniki (Klemperer, 2008a; Klemperer, 2008b). Skozi zaporedne interakcije med ponudniki trenutna zakonodaja znatno poveča transparentnost trga in s tem olajša dogovarjanja med ponudniki (OECD, 2006). Pričakovati bi bilo, da bodo omenjene ugotovitve vplivale na nadaljnje oblikovanje zakonodaje. Določitev ustrezne ravni transparentnosti je predvsem zaradi zagotavljanja drugih ciljev javnega naročanja, kot je preprečevanje korupcije in goljufije, zelo kompleksna naloga. Zdi se, da je trenutna stopnja transparentnosti, kar se tiče preprečevanja kartelnih dogovorov, dokaj ustrezna (OECD, 2009).

### **1.3 Dražba**

Dražba je tržna ureditev s točno določenimi pravili, ki na osnovi ponudb tržnih udeležencev opredeljuje alokacijo virov in njihove cene (McAfee & McMillan, 1987, str. 701). Glavni razlog za obstoj dražbe je asimetrija informacij. To pomeni, da prodajalec oziroma naročnik o tem, kolikšna je dejanska vrednost predmeta za posameznega kupca, nima točno znane cene. Namen dražb je, da kupec razkrije te vrednosti (Easley & Kleinberg, 2010, str. 251).

Velik del ekonomskih transakcij, tako zasebnih kot javnih, poteka prek dražb. Vlada uporablja dražbe za prodajo zakladnih menic, menjave tuje valute, nakupa naftnih derivatov, privatizacijo državnih podjetij, vladne pogodbe pa so po navadi oddane prek dražb za javna naročila (Klemperer, 1999, str. 1).



Osnovne teorije dražb je podal angleški nobelovec za ekonomijo 1996 Wiliam Vickrey (1961). Analiziral je različne tipe dražb in probleme, ki se pojavijo pri dražbah zaradi asimetričnih informacij. Namen različnih tipov dražb je, da spodbudijo različne načine obnašanja med ponudniki (Easley & Kleinberg, 2010, str. 249). Pri omenjeni delitvi dražb se predpostavlja, da se prodaja posamezen, edinstven in nedeljiv predmet (Klemperer, 2004; Vickrey, 1961, str. 14–16; Pepall, Richards & Norman, 2005, str. 638).

- Angleška dražba (ang. ascending-bid auction): poteka v dejanskem času z osebno ali elektronsko prisotnostjo. Je torej vrsta odprte dražbe. Cena se postopno viša, dokler ne ostane le še en aktiven ponudnik, saj ostali ponudniki niso pripravljene ponuditi višje ponudbe. Predmet dražbe se proda po zadnji ponujeni ceni. Ceno lahko naznani prodajalec ali pa kupec. Glavna značilnost je, da vsak ponudnik v določenem trenutku pozna trenutno najboljšo ponudbo in ve, pri kateri ceni določen ponudnik preneha sodelovati v dražbi. Dominantna strategija je sodelovanje v dražbi, dokler cena ne doseže individualne vrednosti predmeta. To je takrat, ko je ponudnik irelevanten, ali predmet dražbe dobi ali ne. Zaradi prilagajanja strategije obnašanja posameznik, ki najbolj vrednoti predmet, dobi predmet dražbe in to po ceni, ki je enaka vrednosti drugega najboljšega ponudnika.
- Nizozemska dražba (ang. descending-bid auction): poteka v dejanskem času z osebno ali elektronsko prisotnostjo. Poteka odprto, v nasprotni smeri kot angleška. Torej prodajalec postavi visoko ceno in jo postopoma niža, dokler se ne pojavi prvi kupec, ki sprejme ceno in kupi predmet dražbe po ponujeni ceni. Ponudnik mora biti pozoren, kdaj sprejme ponujeno ceno, saj je od tega odvisna njegova koristnost. Ponudnikova koristnost je čim večja, čim nižje pod njegovo vrednotenje predmeta se spusti plačana cena.
- Zaprta dražba prve cene (ang. first-price sealed-bid auction): vsak ponudnik poda eno neodvisno ponudbo, ne da bi vedel, kakšne ponudbe so podali konkurenti. Prodajalec prejete ponudbe istočasno odpre, predmet pa je prodan tistemu ponudniku, ki poda najboljšo ponudbo. Cena, ki jo plača najboljši ponudnik, je enaka ceni, ki je ponujena v predloženi ponudbi.
- Zaprta dražba druge cene (ang. second-price sealed-bid auctions oziroma tudi Vickery auctions): vsak od ponudnikov poda eno neodvisno ponudbo, ne da bi vedel, kakšne ponudbe so podali konkurenti. Prodajalec prejete ponudbe istočasno odpre, predmet pripada tistemu, ki je podal najboljšo ponudbo. Najboljši ponudnik plača ceno, ki jo je podal drugi najboljši ponudnik. Optimalna strategija posameznega ponudnika je, da predloži ponudbo, ki je enaka individualnemu vrednotenju predmeta dražbe.

Poznavanje dražb pomaga pri razvoju institucij in omogoča vpogled v delovanje nekaterih ekonomskih aktivnosti. Teorem prihodkovne enakosti (ang. revenue equivalence theorem) proučuje pogoje, pri katerih različne oblike dražb pripeljejo do enakih prihodkov (Klemperer, 2000, str. 2–4). Zaprta dražba prve cene in nizozemska dražba vodita do enakega pričakovanega dohodka, saj so ponudniki v enakem položaju in se morajo sami,

brez poznavanja vrednosti ostalih ponudnikov, odločiti o vrednosti predmeta. Predmet dražbe vedno dobi tisti, ki poda najvišjo ponudbo in zanjo plača najvišjo ceno. Enačimo lahko tudi zaprto dražbo druge cene in angleško dražbo. Pri angleški dražbi predstavlja dominantno strategijo ponujanje višje vrednosti za predmet tako dolgo, dokler se cena ne izenači z individualnih vrednotenjem predmeta. Dominantna strategija je strategija, ki ponudniku prinese največjo korist ne glede na strategije ostalih. Pri zaprti dražbi druge cene se za dominantno strategijo izkaže ponujena cena v ponudbi, ki je enaka posameznikovemu vrednotenju predmeta. Tako je cena pri vseh tipih dražb enaka znesku, ki odraža vrednotenje drugega najboljšega ponudnika (Milgrom & Weber, 1982, str. 1090–1094).

## **2 KARTELNI DOGOVORI OZIROMA DOGOVARJANJA MED PONUDNIKI NA TRGU JAVNIH NAROČIL**

Stigler (1964) je pri proučevanju oligopolnega trga ugotovil, da je oligopolist zaradi namena maksimizacije skupnega dobička nagnjen k dogovarjanju. Dogovarjanje se v nekaterih okoliščinah izkaže za bolj učinkovito kot v drugih (nadzor nad outputom, preraždelitev dobička in izgube, kvote, skrivno nižanje cen, razdelitev kupcev). Zanimalo ga je, v katerih pogojih se strategija sodelovanja in dogovarjanja izkaže kot dominantna strategija. To odločitev je pripisal odvisnosti od informacij, ki so na voljo posamezniku. Friedman (1971, str. 1–12) je s pomočjo teorije iger na oligopolnih trgih prišel do zaključka, da oligopolist izbere konkurenčno obnašanje le v primeru, ko se dogodek pojavi samo enkrat. Kjer pa se podjetja srečujejo večkrat, postane dogovarjanje med ponudniki bolj verjetno.

### **2.1 Vrste dogovarjanj**

Proučevanja do sedaj odkritih kartelov so pokazala, da ti delujejo na način medsebojne rotacije (Heimler, 2012, str. 860). Ponavljanje javnih naročil v času ponudnikom olajša izvedbo te medsebojne rotacije (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 349). *Price fixing* je dogovor, ki je sprejet med ponudniki glede dviga ali ohranjanja prodajnih cen. Ni nujno, da se dogovorijo za točno enako zaračunano ceno, ali pa da so vsi ponudniki člani takšnega dogovora. *Bid rigging* pa je oblika skrivnega dogovora, kjer se ponudniki dogovorijo, da za naročilo zahtevajo višjo ceno ter kateri izmed ponudnikov poda najboljšo ponudbo in s tem dobi predmet naročila (Department of justice, 2015, str. 2–3). Poznamo naslednje oblike rotacije med kartelnimi člani (OECD, 2009, str. 3).

- Kritne ponudbe: glede na do sedaj odkrite kartelne dogovore je kritna ponudba najpogosteje uporabljena oblika prikrojavanja razpisnih ponudb. Pri tem načinu se konkurenti med seboj dogovorijo, kdo bo prejel predmet dražbe, ostali člani kartela pa

oddajo lažno ponudbo. Za lažno ponudbo je značilna previsoka cena, ali pa so v ponudbi navedi pogoji, ki so za kupca nesprejemljivi.

- Zadrževanje ponudb: člani kartela se dogovorijo, kateri od konkurentov bo odstopil od ponudbe ali umaknil že oddano ponudbo. To pomeni, da ponudnik ne odda ponudbe v zaključno ocenjevanje in s tem omogoči sprejem vnaprej določenega najboljšega ponudnika.
- Kroženje ponudb: pri kroženju ponudb podjetja oddajo ponudbe, vendar se vnaprej dogovorijo, kateri ponudnik bo oddal najboljšo ponudbo. Mesto najboljšega ponudnika si pri različnih razpisih izmenjujejo.
- Dodeljevanje trga: konkurenti si razdelijo trg z namenom nekonkuriranja na določenem območju oziroma med določenimi kupci. Lahko se dogovorijo, da ostali člani oddajo le kritno ponudbo oziroma ne oddajo ponudbe za naročilo, ki jim ni dodeljeno.

## **2.2 Posledice kartelnih dogovorov na trgu**

Pred letom 1945 je večina verjela, da kartelna združenja prinašajo velike koristi. Po letu 1945 pa so se pojavile prve ideje, da kartelna združenja predstavljajo zaroto proti narodu (Fear, 2006, str. 1).

Kartel je organizacija ponudnikov blaga, katere cilj je z medsebojnim sodelovanjem zmanjšati konkurenco in povečati dobičke. Ločimo dve obliki kartela. Pri centraliziranem kartelu ponudniki delujejo kot eno podjetje ter se, z namenom, da bi povečali skupni dobiček vseh sodelujočih v kartelu, dogovorijo o usklajenem določanju cen in proizvedenih količinah. Druga oblika kartelnega dogovora je kartel z delitvijo trga, pri katerem si ponudniki na tih ali javni način delijo trg in s tem zmanjšajo ali celo odpravijo medsebojno konkurenco (Mixon Jr., 1996, str. 37; Samuelson & Nordhaus, 2002, str. 744; Tajnikar, 2003, str. 340). Značilnost kartelnega dogovora je, da je skrit in močno oslabi stopnjo konkurence na določenem trgu. Karteli zato predstavljajo najhujšo obliko kršitve protimonopolne zakonodaje (Heimler, 2012, str. 860). Vstop v kartelni dogovor z drugimi udeleženci z namenom manipulacije outputa procedure predstavlja kršitve osnovnih temeljnih načel EU, saj povzročijo resno izkrivljanje konkurence (Sanchez Graells, 2015, str. 4). Na večini trgov se zaradi kartelnega dogovora zmanjša output in dvigne cena. Na trgu javnih naročil je količina določena s strani naročnika, zato je posledica kartelnih dogovorov na tem trgu dvig cene (Heimler, 2012, str. 860). Nekatere definicije kartelov navajajo tudi namero dosege monopola na trgu, vendar so cilji kartelov dokaj variabilni. V praksi jih zelo malo doseže monopol, saj je večina ustvarjena z namenom ohranjanja navideznih konkurentov (Barjot, 1994, str. 39–40, 67–69). Na splošno velja, da so karteli prostovoljni, skriti dogovori med neodvisnimi podjetji z namenom regulacije trga. Posploševanje njihovih lastnosti je skoraj nemogoče, saj delujejo v različnih oblikah, z različnimi cilji in učinkovitostmi (Fear, 2006, str. 3–7). Kot je zapisal Stigler (1964), samo želja omejevanja konkurence ne more pojasniti, kdaj in kje se kartel pojavi. Dejstvo, da imajo karteli nagnjenost h goljufanju, pa povzroča njihovo nestabilnost.

Negativen vpliv posledic kartelnih dogovorov poleg višje cene in manjšega outputa je tudi ta, da z zatiranjem konkurence med podjetji kartel zmanjša spodbude za inovacije in diferenciacijo proizvodov (Heimler, 2012, str. 861). V modelu popolne konkurence se zaradi tehničnih inovacij znižajo stroški, mehanizem popolne konkurence pa poskrbi, da se pri nespremenjenem povpraševanju zniža cena in poveča količina proizvoda. To pomeni boljšo zadovoljitev družbenih potreb. Tržni mehanizem torej dodeljuje celotni sklad proizvodnih dejavnikov, ki jih ima družba na voljo, v takšno proizvodnjo dobrin, ki je najproduktivnejša in najbolj zaželeno (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2008, str. 189). Zatiranje inovacij ima negativen vpliv na celotno dolgoročno družbeno blaginjo. S tem namenom Heimler (2012, str. 861) poudarja pomembnost dobro zasnovane konkurenčne politike, njeno izvajanje in nadzor, saj le ta skupek vodi do konkurenčnega obnašanja in posledično višjih življenjskih standardov v družbi.

### **2.3 Boj proti kartelnim dogovorom**

V sredini 90. let prejšnjega stoletja so tožbe na področju prehranskih dodatkov in vitaminskih dopolnil vzbudile veliko pozornost protimonopolnih organov, ki jim od takrat dalje posvečajo veliko pozornosti (Grossman, 2004; Marshall & Meurer, 2004; Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 381–389). V ta namen je bilo zaradi zaščite trga pred nedovoljenimi obnašanji posameznih ekonomskih subjektov implementiranih kar nekaj orodij (kazenska odgovornost za podkupovanje na tujih trgih, dvig glob in zaporne kazni za obsojene karte, program prizanesljivosti) (Auriol, Hjelmeng & Søreide, 2016, str. 1–3).

Proučevanje načinov delovanja kartelov je pokazalo, da je za ponudnike naravno vedenje takšno, da poizkušajo zatreti rivalstvo in si pridobiti dodatne rente, ki v primeru popolne konkurence ne obstajajo (American Bar Association, 2002, str. 89–91; Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 381–389). Namen dogovarjanja je, da se podjetja uskladijo glede strategij delovanja in se čim bolj približajo rezultatu, ki se doseže na trgu, kjer obstaja eno samo dominantno podjetje (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 270). Da imajo člani kartela spodbudo za doseg skupnega dogovora, mora vsak izmed njih prejeti določen del kartelne rente. Višji dobički so mogoči, saj lahko z dogovorom dosežejo višjo ceno kot na konkurenčnem trgu (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 182). Dogovoriti se morajo tudi glede pravila delitve dobička in transfera rente tistim, ki podajo lažne ponudbe (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 349).

Empirične raziskave (Mirow & Maurer, 1982, str. 11–35) so pokazale, da se kartelni dogovori največkrat pojavijo v industrijah z ekonomijo obsega in povezanih proizvodov, kjer obstajajo visoki fiksni stroški. Večino jih torej najdemo v dokaj bogatih državah z večjimi korporacijami. Večja verjetnost je, da se najprej pojavijo med domačimi podjetji, kasneje pa se razširijo čez nacionalne meje (Fear, 2006, str. 10). Kartelni dogovori so

pogostejši na trgih s homogenimi proizvodi ter na trgih z nižjo stopnjo konkurence (Heimler, 2012, str. 860–863).

Študije so pokazale, da se nekooperativno ravnotežje teorije iger lahko pojavi in vzdržuje pod štirimi skupnimi pogoji. Prvi je ta, da si oligopolisti delijo skupno dojemanje cene (Yao & Desanti, 1993; Tirole, 1988). Drugi pogoje je, da obstaja grožnja za povračilne ukrepe proti tistim, ki se dogovora ne držijo (Osborne, 1976; Orr & McAvoy, 1965). Tretji pogoj je, da imajo oligopolisti nadzor nad cenami drugih in možnost odkrivanja odklonov od dogovorjene cene. Četrti pogoj pa je, da imajo podjetja možnost odvratanja vstopa novih podjetij v panogo, ki jih privablja visoke cene v panogi (Petit, 2012, str. 6). Za dosego dolgoročne stabilnosti se morajo torej sodelujoči sporazumeti o načinu delovanja in imeti nadzor nad tem delovanjem (OECD, 2009, str. 3). Opazovanja delovanja odkritih kartelov so pokazala veliko iznajdljivost in vztrajnost članov, da najdejo način za nadzorovanje, koordinacijo in delovanje posameznih članov (Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 386–387).

Da se ponudniki odločijo za sodelovanje v kartelnem dogovoru, mora biti pričakovan dobiček, ki ga omogoča kartelni dogovor, višji od pričakovanih izgub, ki sledijo v primeru odkritja le-tega (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 367). Learned Hand (1947) je v eni od svojih sodb (*United States v. Carroll Towing Co.*, 159 F. 2nd 169) uporabil preprosto formulo, ki proučuje odločanje o izogibi kazni. Po njegovem mnenju so odvisne spremenljivke verjetnost, da se dogodek zgodi, izguba, ki jo povzroči, ter stroški preventivnih ukrepov (Posner, 1998, str. 4). Pričakovane izgube so torej odvisne predvsem od absolutne vrednosti kazni in verjetnosti, da bo posameznik tej kazni izpostavljen. Na stopnjo verjetnosti, da bo posameznik izpostavljen kazni, lahko naročnik vpliva tako, da sum glede obstoja kartelnega dogovora prijavi protimonopolnemu organu (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 367).

Karteli so sami po sebi dokaj nestabilni, saj jim odstop od dogovora z znižanjem cene in prodano večjo količino prinese večje dobičke (Heimler, 2012, str. 860–861). Stigler (1964) poudari, da pri dogovarjanju obstaja verjetnost, da se posameznik odloči za prekršitev skupnega dogovora in pridobi večji dobiček kot v primeru, če dogovor spoštuje. Aksiom človeškega obnašanja namreč pravi, da se vsa odstopanja od dogovora izvede, če to posamezniku prinese večji dobiček. Petit (2012, str. 6) navaja, da dolgoročni dobiček, ki je dosežen z dogovorom, preseže kratkoročni dobiček v primeru prekršitve dogovora. Pri ponavljajočih poslih pa se vsak oligopolist, ki se odloči prekršiti skupni dogovor, sooči s tveganjem povračilnih ukrepov v nadaljnjih poslih in s tem tvega svoj obstoj na trgu.

Pri javnih naročilih količino določi naročnik, katerega namen je najti ustreznega ponudnika z najnižjo ceno. Ponudniki vedo, da v tem primeru znižanje cene pod dogovorjeno ne prinese večje prodane količine. V primeru, da ponudijo nižjo ceno od dogovorjene, jim to omogoča povečanje dobička, v primerjavi s konkurenti, le pri eni ponudbi. Transparentnost pravil namreč omogoča hitro odkritje odstopa od dogovora, kar pripelje do razpada

kartelnega dogovora in konkurenčnega obnašanja vseh ponudnikov pri naslednjih razpisih javnih naročil. Zaradi omenjenega razloga je odstop od kartelnega dogovora pri javnih naročilih manj izrazit kot na drugih trgih (Heimler, 2012, str. 860–861).

Ker sistem javnega naročanja teži k transparentnosti, to za kartel pomeni lažji nadzor nad člani, saj imajo pregled nad tem, kdo se dogovora drži in kdo ne. To jim omogoča, da lahko tudi v primeru večjega števila konkurentov dosežejo stabilen kartelni dogovor (Heimler, 2012, str. 860–863). Glede na problematiko visoke stopnje transparentnosti na trgu javnih naročil bi se te negativne učinke lahko delno nevtraliziralo z dvigom potencialnih kazni. Dvignili bi se stroški, ki so vključeni v dogovarjanje, in posledično zmanjšala razširjenost kartelnih dogovorov (Sanchez Graells, 2015, str. 3–4).

Kazni za odkrite karte so višje v primeru, da ti delujejo na trgu javnega sektorja kot na trgu zasebnega sektorja (Connor, 2009, str. 4). Velik učinek na dvig stroškov ima tudi uporaba možnosti izključevanja ponudnikov iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, ki so bili v preteklosti obtoženi kartelnega dogovora (Sanchez Graells, 2015, str. 3–4). Izločitev ponudnikov, ki so bili obsojeni kaznivega dejanja kartelnega dogovarjanja ali korupcije, poveča sedanje vrednosti škode v primeru odkritja prepovedanih dogovorov. Predstavlja orodje, s pomočjo katerega se dvigne raven integritete javno naročniških ponudnikov in pomaga preprečevati prepovedane oblike obnašanja ponudnikov na dolgi rok. Sedanja vrednost škode je odvisna od števila konkurentov in vrednosti ponudb, iz katerih bodo izločeni. Kljub temu pa izločitev več ponudnikov oslabi stopnjo konkurence na posameznem trgu. Kot sledi iz osnovne teorije oligopolnega trga, omejena konkurenca pomeni, da posamezen ponudnik ne more biti izločen, ne da bi naročnik s tem povzročil škodo v smislu cenovne oziroma kvalitetne konkurence na določenem trgu. Na trgu, kjer obstaja nekaj ponudnikov, ki predstavljajo bistven del celotne ponudbe, izločitev posameznega ponudnika povzroči večje tveganje za oblikovanje kartelnega dogovora. Izključitev vseh ponudnikov zaradi odkritja kaznivega obnašanja pa zmanjša družbeno blaginjo. V tem primeru se priporoča izločitev vodje kartelnega združenja. Kot je bilo dokazano, korupcija olajša delovanje kartela, veliko kartelov je namreč imelo notranjega sodelavca na strani naročnika (Auriol, Hjelmeng & Søreide, 2016, str. 5–6). Kljub temu, da je bila možnost izključevanja potrjena z Direktivo 2014/24, nekateri pomembni vidiki diskvalifikacije še vedno ostajajo na nacionalni ravni držav (Sanchez Graells, 2015, str. 3–4). V Evropi je pravilo izločanja slabo sprejeto in uporabljeno (Auriol, Hjelmeng & Søreide, 2016, str. 7). V evropski zakonodaji se izločanje uporablja le na omejen način, v primeru, da se odkrijejo zadostni dokazi glede obstoja skritega dogovora, katerega namen je bila manipulacija končnega izida. Takšno orodje ima večji vpliv na trgih, kjer so vrednosti javnih naročil večje. Vrednost potencialne ekonomske izgube namreč pomembno vpliva na odločitev glede sodelovanja ali nesodelovanja pri kartelnem dogovoru. Strikten in skupen sistem izločanja, bi prispeval k okrepitvi konkurenčnega spodbujanja pri javnih naročilih ter omejil zasebno usmerjena nagnjenja k izkrivljanju konkurence (Sanchez Graells, 2013, str. 13–17).

Z razumevanjem načinov delovanja kartelov lahko izvajalec dražb oziroma naročnik sprejme določene ukrepe, ki člane kartelov odvrtaajo od kartelnih dogovorov. Dejstvo, da člani kartelov medsebojno rotirajo, ima pri odkrivanju kartelov za naročnika potencialno vrednost, saj mu omogoča pridobitev določenih informacij, ki kažejo na sum obstoja kartelnega dogovora (Heimler, 2012, str. 860–863). V ta namen je leta 2012 OECD sprejela Priporočila za boj proti kartelnim dogovorom med ponudniki na trgu javnih naročil. Njihov namen je bil, da javne naročnike seznanijo z določenimi lastnostmi regulacije javnega naročanja, ki vplivajo na skrita dogovarjanja med ponudniki. Priporočila težijo k spodbujanju konkurence in posledično zmanjšanju tveganja skritega dogovarjanja. Vključujejo pa tudi smernice, ki pomagajo nacionalnim zakonodajalcem izboljšati javno naročanje na področju boja proti kartelnim dogovorom (OECD, 2012).

Razvoj primernih nadzornih orodij v podjetjih bi pripomogel k temu, da bi bili karteli prej odkriti. Do takrat pa ostaja odkrivanje kartelnih dogovorov ena ključnih nalog protikorupcijske komisije (Hüschelrath & Veith, 2011, str. 2).

### **2.3.1 Pravila o konkurenci Evropske unije in Slovenije**

V EU so pravila o konkurenci določena s 101. in 102. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), Ur. l. 115, 09/05/2008.

V svojem 101. členu PDEU določa, da so kot nezdržljivi z notranjim trgom prepovedani in nični vsi sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami in katerih cilj oziroma posledica je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, zlasti tisti, ki:

- a) neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge pogoje poslovanja,
- b) omejujejo ali nadzorujejo proizvodnjo, trge, tehnični razvoj ali naložbe,
- c) določajo razdelitev trgov in virov nabave,
- d) uvajajo neenake pogoje za primerljive posle z drugimi trgovskimi partnerji in jih tako postavljajo v podrejen konkurenčni položaj,
- e) pogojujejo sklepanje pogodb s tem, da sopogodbniki sprejmejo dodatne obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom takšnih pogodb (PDEU).

Kot izjeme so v skladu s 101. členom PDEU dovoljeni sporazumi ali skupine sporazumov med podjetji, sklepi ali skupine sklepov medpodjetniških združenj in usklajeno ravnanje ali skupine usklajenih ravnanj, ki prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali distribucije blaga oziroma k pospeševanju tehničnega ali gospodarskega napredka. Pri tem morajo zagotavljati potrošnikom pravičen delež doseženih koristi, in zadevnim podjetjem ne smejo določati omejitev, ki za doseganje teh ciljev niso nujne ali takšnim podjetjem glede znatnega dela zadevnih izdelkov ne dajejo možnosti izključitve konkurence (PDEU).

V skladu s 102. členom PDEU je kot nezdružljiva z notranjim trgom prepovedana vsaka zloraba prevladujočega položaja enega ali več podjetij na notranjem trgu ali njegovem znatnem trgu, v kolikor bi lahko prizadela trgovino med državami članicami. Takšna zloraba je zlasti:

- a) neposredno ali posredno določanje nepoštenih nakupnih ali prodajnih cen ali drugih nepoštenih pogojev poslovanja,
- b) omejevanje proizvodnje, trgov ali tehničnega razvoja na škodo potrošnikov,
- c) uporaba neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi trgovinskimi partnerji, ki slednje postavlja v podrejen konkurenčni položaj,
- d) sklepanje pogodb, ki sopogodbnikom narekujejo sprejetje dodatnih obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom takšnih pogodb (PDEU).

V Sloveniji je področje o konkurenci urejeno z Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), Ur. l. RS, št. 36/08. Prvi odstavek 6. člena določa, da so prepovedani in nični sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja, katerih cilj ali učinek je preprečevati, omejevati ali izkrivljati konkurenco na ozemlju Republike Slovenije. 6. člen ZPOmK-1 prav tako kot 101. člen PDEU prepoveduje omejevalna ravnanja s to razliko, da pogoj za uporabo 101. člena PDEU zahteva možnost vpliva tovrstnih ravnanj na trgovanje med državami članicami EU. Poudariti je potrebno, da je subjekt konkurenčnega prava podjetje, ki je ekonomski pojem in ni enak pojmu pravne osebe v gospodarstvu ali davčnem pravu. Varstvo konkurence med podjetja namreč uvršča tudi gospodarske družbe in partnerstva, samozaposlene, kmetijske zadruge, športne zveze ter tudi gospodarske družbe, katerih lastnik je država, in organe, ki jim država zaupa le določene naloge, ter subjekte, ki sami ne ustvarjajo dobička. 6. člen sporazum določa kot sporazum, ko se podjetja oziroma stranke sporazumejo o skupnem načrtu, ki omejuje ali lahko omejuje njihovo samostojno sprejemanje poslovnih odločitev. Bistveno je, da sta podjetji prostovoljno izrazili skupen namen o določenem obnašanju na trgu (ZPOmK-1).

Omejevalne sporazume lahko razdelimo na horizontalne in vertikalne omejevalne sporazume. Odvisno je od tega, ali podjetja delujejo na isti (horizontalni) ali različni (vertikalni) stopnji proizvodnje oziroma distribucijske verige. Kartel je eden izmed najbolj tipičnih horizontalnih sporazumov. Je omejevalni sporazum oziroma usklajeno delovanje med dvema ali več konkurenti, katerih cilj je preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco na ozemlju Republike Slovenije. Delujejo na način, da določajo nakupne ali prodajne cene oziroma druge poslovne pogoje, omejujejo proizvodnjo ali prodajo ali si razdelijo trg. Zakon prepoveduje tudi kakršnekoli druge sporazume, ki imajo kakršenkoli protikonkurenčni cilj ali učinek - kot je primer prikrojevanja ponudb pri javnih naročilih. Omejevalni sporazum na podlagi 73. člena ZPOmK-1 predstavlja prekršek, za katerega se kaznujeta pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno



opravlja poklicno dejavnost ter odgovorna oseba navedenih subjektov (Javna agencija RS za varstvo konkurence, 2016).

### **2.3.2 Program prizanesljivosti**

Odkrivanje kartelov je na splošno zelo težka naloga, saj so industrijsko zelo razpršeni, kupci pa imajo redko dostop do podatkov, ki bi pokazal na sum obstoja kartelnega dogovora (Heimler, 2012, str. 866). Institucije za varovanje konkurence so za odkrivanje kartelnih dogovorov sprejele Program prizanesljivosti, ki udeležencem kartela omogoča, da si pod določenimi pogoji pridobijo možnost imunitete in s tem oprostitve plačila globe oziroma možnost znižanja globe. Program prizanesljivosti naj bi udeležence kartela spodbudil k sodelovanju z agencijo pri odkrivanju ravnanj (Javna agencija RS za varstvo konkurence, 2016).

V Sloveniji 76. člen ZPOmK-1 določa, da se globa lahko odpusti, ko gre za sporazume ali usklajena ravnanja med dvema ali več konkurenti, katerih cilj je preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurencu na ozemlju Republike Slovenije z ravnanji, kot so zlasti določanje nakupnih ali prodajnih cen ali drugih poslovnih pogojev, omejitev proizvodnje ali prodaje, razdelitev trga (v nadaljevanju kartel):

- če storilec razkrije svoje sodelovanje v kartelu,
- če storilec kot prvi predloži dokaze, ki po mnenju urada omogočijo izvedbo preiskave v zvezi z domnevnim kartelom ali ugotovitev kršitve 6. člena tega zakona ali 81. člena Pogodbe o Evropski skupnosti v zvezi z domnevnim kartelom,
- če storilec sodeluje z uradom med celotnim postopkom,
- če storilec preneha sodelovati v domnevnem kartelu takoj po začetku sodelovanja z uradom v zvezi z odpustitvijo sankcije, razen če bi bilo po mnenju urada to v nasprotju z interesi preiskave,
- če storilec ni prisilil drugih k sodelovanju v domnevnem kartelu, niti jih ni prisilil k temu, da v njem še naprej sodelujejo (ZPOmK-1).

Po izkušnjah najrazvitejših pristojnih organov, ki delujejo v Združenih državah Amerike in EU, obstaja več lastnosti, ki vplivajo na uspešnost uporabe programa prizanesljivosti. Ključne lastnosti tega programa so, da morajo obstajati dovolj visoke kazni, možnost podelitve imunitete prijavitelju ter minimalni prag zagotovitve kvalitetnih dokazov za dodelitev imunitete. Dva ključna dejavnika, ki spodbudita podjetja k prijavi kartelnega dogovora, sta, da obstajajo podatki glede delovanja kartela, ki jih je mogoče odkriti pri skrbnem pregledu ter možnost razpada kartela v bližnji prihodnosti. Stabilnost kartelov na trgu javnih naročil jih torej odvrta od prijave kartelnega dogovora. Če posamezni član kartela odstopi od dogovora, je velika verjetnost, da drug član prijavi kartel in si zagotovi imuniteto, drugi člani pa plačajo globo. To dejstvo še dodatno poveča stabilnost kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil (Heimler, 2012, str. 866–867). Na trgu javnih naročil zaradi navedenega razloga omenjeni program do sedaj žal ni imel večjih učinkov. Pri enem

samem razpisu se udeleženci trudijo prikazati obstoj umetne konkurence, zato je kartelni dogovor skoraj nemogoče odkriti. Kartelni dogovori so v večini industrijsko dokaj široki in vključujejo večje število članov. Javni naročniki pri večjem številu javnih naročil pridobijo dovolj podatkov, ki pokažejo obstoj določenega vzorca prejetih ponudb in s tem nakazujejo na sum obstoja kartelnega dogovora. Javno naročniške procedure žal še niso oblikovane na način, ki bi omogočal sistematičen nadzor nad pridobljenimi podatki iz posameznih ponudb in s tem olajšal odkrivanje kartelnih dogovorov. Sam sum glede obstoja kartelnega dogovora ne ustavi postopka javnega naročanja, ampak morajo zato obstajati trdni dokazi (Heimler, 2012, str. 860–863).

### **3 PROBLEMATIKA JAVNEGA NAROČANJA**

Kartelni dogovori se lahko pojavijo na vsakem trgu. Na trgu javnih naročil formalna pravila javnega naročanja in zasledovanje transparentnosti olajšajo komunikacijo med ponudniki, kar spodbuja in olajšuje skrite dogovore med njimi (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 347; OECD, 2007, str. 7). Na trgu, kjer je javni naročnik glavni ali celo edini kupec, predstavljajo skriti dogovori posebno grožnjo. Ti trgi so predvsem trg gradnje cest, drugih javnih del, trg zdravstvenih storitev, izobraževanja, zaščite okolja ali obrambe (Sanchez Graells, 2014, str. 3). Sanchez Graells (2010, str. 7) poda dejstvo, da regulacija javnih naročil bistveno poveča transparentnost trga, kar je sicer tudi cilj regulacije trga javnih naročil. Z visoko transparentnostjo pa se pri ponavljajočih interakcijah med ponudniki olajša njihovo dogovarjanje. Stabilnost kartelov na trgu javnih naročil zato omogoča večje število članov, kot jih najdemo v kartelnih dogovorih na drugih trgih. Prav zato so kartelni dogovori na trgu javnih naročil dokaj pogosti in uspešni (Heimler, 2012, str. 861). Torej dejstvo, da je veliko število odkritih kartelov v zadnjih letih delovalo prav na trgu javnih naročil, sploh ne preseneča. Zato je tudi glavni fokus protimonopolnih organov pri javnem naročanju usmerjen prav v preprečevanje skritih dogovorov med ponudniki (Sanchez Graells, 2015, str. 2). Kljub temu pa te ključne ugotovitve niso povzročile pomembnejših zakonodajnih sprememb in večina javno naročniških zakonodaj še vedno vsebuje številna pravila, ki težijo k večji transparentnosti in omejevanju konkurence. Določiti ustrezno raven transparentnosti je seveda zelo kompleksna naloga (Sanchez Graells, 2010, str. 7).

#### **3.1 Strukturni dejavniki trga in vpliv na dogovarjanja**

##### **3.1.1 Spodbude za kartelne dogovore in trajnost dogovarjanj**

Postopek javnih naročil je oblikovan tako, da naročniku izmed predloženih ponudb omogoča izbor najbolj učinkovitega ponudnika in s tem maksimizacijo naročnikovih prihrankov. Konkurenca na drugi strani ni zeleno stanje ponudnikov. Ponudniki so z namenom znižanja stopnje konkurence in dviga skupnega dobička nagnjeni k

dogovarjanju. Ker se večina naročil ponavlja v času ter podobnosti oligopolnega trga in javno naročniškega trga, lahko ponudniki s skupnim dogovorom vzpostavijo visoko ceno in jo na tej ravni držijo dalj časa. Transparentnost trga javnih naročil omogoča, da člani kartela izvajajo nadzor nad tem, ali se posamezni člani držijo skupnega dogovora. Odstop od dogovora se tako hitro zazna, temu pa sledi cenovna vojna, ki si je ne želi noben ponudnik. Kot je poudaril že Stigler (1964), transparentnost javno naročniških postopkov olajša dogovore, saj se odstopi hitro odkrijejo in kaznujejo. Vickers (v Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 348) je mnenja, da skriti dogovori zelo povečajo ceno in zmanjšajo kvaliteto pri dani ceni ter s tem prikrajšajo kupce vseh koristi, ki jih omogoča konkurenca. Če se podjetjem uspe dogovoriti glede načina delovanja in delitve dobička, pa se soočijo s tem, da lahko posameznik, na račun odstopa od dogovora, poveča svoj kratkoročni dobiček. Skrito dogovarjanje je na trgu prepovedano, zato se člani kartela ne morejo zanesti na legalno uveljavitev dogovora, ampak so vezani na samodisciplino in uporabo povračilnih ukrepov. Racionalno odločitev za podjetje predstavlja upoštevanje skupnega dogovora, če je sedanja vrednost kratkoročnega dobička zaradi odstopa od dogovora manjša od sedanje vrednosti dolgoročne izgube, ki nastane zaradi povračilnih ukrepov in ostrejšše konkurence v prihodnosti. Posamezni dejavniki imajo lahko dvoumen učinek na skrito dogovarjanje (lahko olajša koordinacijo, ampak zmanjša obseg uveljavljanja, ali pa lahko poveča tako dobiček kot izgubo zaradi odstopa od dogovora). V splošnem posamezni dejavnik olajša skrito dogovarjanje, če pomaga podjetjem rešiti problem koordinacije in delitve dobička, ali zmanjša kratkoročne dobičke, ki nastanejo ob odstopu od dogovora, ali povzroči ostrejšše povračilne ukrepe v primeru odstopa od dogovora, ali pa poveča stopnjo dobička pri skritem dogovarjanju (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 348–350).

Prikrojevanje razpisnih ponudb je možno v vsakem gospodarskem sektorju. Določene značilnosti posamezne panoge oziroma izdelka pa spodbujajo podjetja k prikrojevanju razpisnih ponudb in trajnosti vzpostavljenih skritih dogovorov. Te značilnosti so sledeče (OECD, 2009, str. 3–4; Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 350–357; Department of Justice, 2015, str. 5 ).

- Število konkurentov: majhno število konkurentov omogoča, da se ti lažje dogovorijo glede podrobnosti prikrojevanja ponudb. Nasprotno pa večje število konkurentov pomeni težjo koordinacijo med njimi, posameznemu podjetju pripada manjši del kartelne rente, potencialni dobiček zaradi odstopa od dogovora je večji. Navedeni razlogi povečajo tveganje za odstop od dogovora.
- Konkurenca pri razpisih: če želijo člani kartela pridobiti kartelno rento, potem mora vnaprej določen zmagovalni ponudnik podati nižjo ponudbo (višjo pri naročilih), kot bi jo podal v konkurenčnih pogojih. V primeru, da vsi ponudniki na trgu niso vključeni v kartelni dogovor, potem mora vnaprej določen ponudnik podati konkurenčnejšo ponudbo. V primeru odprtih dražb se vnaprej določen član kartela lahko prilagaja trenutnim ponudbam in s tem pridobi večje kartelne rente. Pri zaprtih dražbah, v

primerjavi z odprtimi dražbami, pomanjkanje informacij glede drugih ponudb potencialno zmanjša kartelne rente. Ker se kartelne rente zmanjšajo, to za nekatere ponudnike pomeni, da niso več pripravljeni sodelovati v kartelnem dogovoru. Ponudniki, ki prej odstopijo od kartelnega dogovora, so tisti, ki visoko cenijo naročilo in imajo nižje produkcijske stroške. V nasprotju pa so pri odprtih dražbah ti ponudniki bolj nagnjeni h kartelnim dogovorom.

- Vstop v panogo: majhna stopnja vstopa novih podjetij v panogo varuje obstoječa podjetja pred konkurenčnimi pritiski potencialnih konkurentov in jih spodbuja k dogovarjanju glede prikrojevanja ponudb. Vstop novih konkurentov v panogo torej ovira kartelne dogovore. Novi ponudniki se namreč obnašajo konkurenčno in zasledujejo cilj normalnega dobička. Vstop novih konkurentov tudi zmanjša obseg povračilnih ukrepov ter posledično omeji trajnost skritih dogovorov.
- Diferenciacija proizvodov: enaki ali podobni izdelki oziroma storitve omogočajo podjetjem lažjo dosego dogovora glede določitve cene. Malo ali nič nadomestnih izdelkov oziroma storitev predstavlja večjo verjetnost za uspešen dogovor in postavitve višje cene, saj kupec nima na voljo drugih alternativ. Ločimo dve različni diferenciaciji proizvodov. Vertikalna diferenciacija izdelke med seboj ločuje glede na ceno in posledično kvaliteto. Kupci so za večjo kvaliteto pripravljeni plačati višjo ceno. Na trgu se vzpostavijo asimetrije, ki ovirajo vzpostavitev skupnega dogovora. Podjetja, ki prodajajo proizvode po nižji ceni, lahko povečajo družbeno blaginjo. Naročnik se mora torej odločiti, ali bo kupil produkt s slabšo kvaliteto in s tem povzročil večjo družbeno blaginjo. Razdelitev sklopov glede na kvaliteto, močno poveča tveganje za kartelne dogovore. Pri horizontalni diferenciaciji so izdelki ponujeni po primerljivi ceni, razlikujejo se po karakteristikah (barva, oblika ...), njen cilj je vzpostavitev blagovne znamke. Podjetja na račun odstopa od dogovora zaradi zvestobe blagovni znamki pridobijo manj, hkrati so zaradi istega razloga manj občutljivi na povračilne ukrepe. Vpliv na kartelne dogovore je torej dokaj nejasen.
- Tržni pogoji: sprememba povpraševanja ali ponudbe negativno vpliva na stabilnost kartelnih dogovorov, medtem ko stalnost povpraševanja spodbuja dogovarjanja. V obdobju gospodarskih sprememb ali negotovosti se spodbude za prikrojevanje razpisnih ponudb povečajo, saj si ponudniki želijo nadomestiti izgubljene posle s pomočjo kartelnih rent. Rast povpraševanja pri fiksnem številu ponudnikov pomeni lažje vzdrževanje kartelnih dogovorov. Razlog je ta, da bodo prihodnji dobički večji od sedanjih, to pa povzroči manjšo nagnjenost k odstopom od dogovora. Nasprotna sila, ki deluje na trgu z rastjo povpraševanja in ovira nemoteno delovanje kartelov, je vstop novih podjetij v panogo. Katera nasprotujoča sila prevlada, je odvisno od vstopnih ovir. Nihanje povpraševanja otežuje ohranjanje kartelnih dogovorov. Ko se na nekem trgu doseže vrh, odklon od dogovora prinese maksimalne dobičke, medtem ko so povračilni ukrepi minimalni. Ko je povpraševanje nadpovprečno, so torej odkloni od dogovora bolj verjetni in kartelni dogovori težji za vzdrževanje. Isto velja za poslovne cikle.
- Pogostost interakcij: ponavljajoči razpisni postopki povečajo možnost dogovarjanja, saj omogočajo lažjo razporeditev ponudb med člane. Omogoča tudi hitro odkritje odstopa

od dogovora in s tem hitre povračilne ukrepe s strani ostalih članov in posledično izgubo vnaprej dodeljenih ponudb posamezniku. Pogostejši kot so stiki med ponudniki, lažje se dogovorijo in trajnejše dogovore lahko dosežejo, saj lahko odklone od dogovora hitreje odkrijejo in hitreje uporabijo povračilne ukrepe. Redkejši stiki otežujejo dogovarjanja, saj se odkloni od dogovora kaznujejo v daljni prihodnosti, kar zmanjša njihovo sedanjo vrednost. Pogostost medsebojnih interakcij se določa s pogostostjo razpisnih postopkov za posamezno javno naročilo. To pomeni, da daljša kot je pogodba za predmet naročila, manj stikov je med ponudniki. Frekvenca interakcij je torej v negativni povezavi z ročnostjo pogodbe. Pri pogostosti interakcij je potrebno upoštevati delovanje posameznih podjetij na več trgih. Stiki na več trgih zelo olajšajo vzpostavitev kartelnih dogovorov predvsem zaradi dveh glavnih razlogov. Prvi razlog je ta, da se podjetja, ki delujejo na več trgih, srečujejo pogosteje, kar jim omogoča lažjo koordinacijo. Drugi razlog pa je ta, da podjetja na ta način lahko uravnavajo asimetrije, povračilne ukrepe pa lahko izvajajo na več različnih trgih. Zato mora biti naročnik pozoren na frekvenco interakcij na vseh trgih, kjer delujejo večji ponudniki in se ne osredotoča le na en sam trg. Ponavljajoče dražbe omogočajo članom kartela, da med seboj izvajajo transfere kartelnih rent. Če je pogostost izvajanja dražb vnaprej predvidljiva, se člani lažje dogovorijo glede izvajanja transfera kartelnih rent in načina rotacijske sheme. Povračilni ukrepi pa predstavljajo večjo grožnjo. Spodbude za odstop od dogovora so manjše, če je vrednost naročila manjša.

- Industrijska združenja: njihov namen naj bi bil spodbujanje konkurenčnih mehanizmov za člane poslovnega ali storitvenega sektorja pri uveljavljanju standardov, inovativnosti in konkurence. Ta združenja se lahko izkoristijo v nelegalne, protikonkurenčne namene in se uporabljajo za srečevanje in prikrievanje razprav o načinih in postopkih doseganja in izvajanja dogovorov o prikrojevanju razpisnih ponudb.
- Tehnološke spremembe: malo ali nič tehnoloških sprememb pomaga ohranjati skrivni dogovor skozi daljše obdobje.
- Transparentnost trga oziroma razkritje informacij posamezne ponudbe: transparentnost trga olajšuje vzpostavitev trajnih kartelnih dogovorov, saj omogoča hitro odkritje odklona od dogovora in uporabo povračilnih ukrepov. Potek kartelnega dogovora je zato lažje nadzorovati in vzdrževati. Transparentnost pri javnih naročilih se nanaša predvsem na količino in vrsto razkritih informacij, ki se razkrijejo v posamezni fazi postopka javnega naročanja. Več informacij kot naročnik razkrije, lažji in boljši nadzor ima kartel nad delovanjem članov. Člani kartela lahko delujejo učinkoviteje, če naročnik razkrije identiteto in posamezne lastnosti zmagovalne ponudbe ali celo informacije o drugih ponudnikih. Zelene lastnosti ponudb mora naročnik razkriti predhodno, saj s tem zagotovi, da ponudniki podajajo konkurenčnejše ponudbe, predvsem tisti, ki po navadi nimajo dovolj informacij in zato niso člani kartelnega dogovora.
- Asimetrije tržnega deleža, stroškov in kapacitet na splošno niso odvisne od enega razpisnega postopka, zato naročnik nanje nima vpliva. Glede na učinke teh asimetrij na kartelne dogovore jih lahko naročnik upošteva pri oblikovanju razpisnih postopkov in

zmanjša tveganja za kartelne dogovore. Ločimo več asimetrij, ki imajo na kartelne dogovore različne učinke.

- Asimetrija tržnega deleža ovira vzpostavitev kartelnih dogovorov. Na teh trgih imajo manjša podjetja večje dobičke, če se dogovora ne držijo, saj je tržni delež, ki si ga lahko prisvojijo na ta račun, večji. Na to nagnjenost vplivajo produkcijski stroški, kapacitete, raznolikost izdelkov in njihova kakovost. Majhna podjetja so finančno krhkejša, zato imajo lahko povračilni ukrepi in cenovna vojna nanje večji vpliv. Tržni delež predstavlja pomembnejši faktor pri konkuriranju za posamezno javno naročilo in delitev sklopov med člane kartela. V primerih, ko se posamezno naročilo deli na sklope, se razdelitev sklopov oblikuje glede na preference, ki so omejene s produkcijsko kapaciteto, ki posledično določa tržni delež. Razdelitev naročila na manjše sklope omogoča večje potencialno število ponudnikov, saj omogoča sodelovanje tudi manjših podjetij, koordinacija kartelnih dogovorov pa je zaradi tega mnogo težja in bolj kompleksna.
- Stroškovna asimetrija podjetjem otežuje dogovarjanje glede cenovne politike in s tem otežuje vzdrževanje kartelnih dogovorov. Podjetja z nižjimi stroški so nagnjena k nižjim cenam, kot so jo pripravljena vzdrževati podjetja z višjimi stroški. Podjetjem z nižjimi stroški odstopi od skupnega dogovora prinesejo večje koristi, povračilni ukrepi pa imajo nanje manjši učinek. Če želijo ponudniki vzpostaviti stabilen kartelni dogovor, so podjetja prisiljena sprejeti asimetrično delitev kartelnih rent. Podjetjem z višjimi stroški tako pripada manjši delež, kar jih spodbudi k odstopom od dogovora.
- Asimetrija kapacitet ima na skrite dogovore dva nasprotna učinka, saj odstop od dogovora za podjetje pomeni omejitev glede pridobitve dobička zaradi omejitve kapacitet. To pa zanj pomeni tudi, da je omejen glede učinka povračilnih ukrepov. Asimetrija kapacitet ima manj nejasnih učinkov, saj podjetje z večjimi kapacitetami z odstopom od dogovora pridobi večji dobiček, povračilni ukrepi imajo zaradi konkurentovih manjših kapacitet manjše učinke, zato so bolj nagnjeni k odstopom od dogovora.

### **3.1.2 Lastnosti razpisnih postopkov, ki povečajo cenovno konkurenco in omejijo tveganje za vzpostavitev kartelnih dogovorov**

#### *3.1.2.1 Oblika razpisnega postopka*

Naročnik lahko izbira med različnimi postopki izvedbe javnega naročila, ki se v glavnem razlikujejo po zmožnosti ponudnika glede popravljanja ponudbe (odprta ponudba, zaprta ponudba) in višine cene (prva cena, druga cena).

Odprte dražbe delujejo na način, da se karteli glede strategije delovanja dogovorijo pred dražbo ali pa za izvajanje dogovorov po dražbi. Cilj kartelnega združenja je, da dobijo

predmet dražbe, če član kartela vrednoti predmet dražbe bolj kot katerikoli nečlan. Na koncu kartelno združenje predmet dražbe dodeli najučinkovitejšemu članu. Člani kartela morajo na dražbi podajati ustrezne ponudbe na način, da ne delujejo proti drugemu članu kartela, ampak samo proti nečlanom kartelnega združenja. Od članov kartela takšno delovanje zahteva, da razkrijejo svojo pravo vrednost predmeta. Če tega ne storijo, se lahko zgodi, da predmet dobi nečlan, četudi član kartela bolj vrednoti predmet, ali pa se predmet dodeli članu, ki predmet vrednoti manj. Da se izognejo tem neučinkovitostim, se morajo glede strategije delovanja in transferov dogovoriti vnaprej, kar pa poveča tveganje za odkritje kartelnega združenja. V primeru uporabe zaprtih ponudb se morajo člani kartela sestati pred dražbo, kjer člani razkrijejo svoje prave vrednosti predmeta dražbe, nato pa se dogovorijo, kakšno ponudbo poda posamezen član. Včasih podajo komplementarne ponudbe in s tem ustvarijo navidezno konkurenco. Transfer plačil izvajajo občasno ali pa v manjših zneskih oziroma z uporabo podizvajalstva. Odprte dražbe so bolj dovzetne za dogovore med ponudniki kot zaprte. Pri odprtih dražbah člani kartela ne podajajo ponudb, če je posamezni član kartela aktiven. V primeru, da član kartela izstopi, lahko deluje drugi član, ostali pa proti njemu ne delujejo. Predhodni dogovori med člani niso potrebni, zato v tem primeru ni tveganja za zavajanje z informacijami. Član kartela, ki je produkcijsko najučinkovitejši, je pripravljen ponujati do njegove prave vrednosti, torej do cene, katero je pripravljen ponuditi v konkurenčnih pogojih. V teh pogojih posameznik torej nima spodbud, da bi prekršil kartelni dogovor. Pri zaprtih ponudbah pa mora zaradi zagotovitve kartelnega dobička najučinkovitejši ponudnik spustiti ceno pod tisto, ki jo ponudi v konkurenčnih razmerah (oziroma poda višjo pri javnih naročilih). Ta razlika omogoča posamezniku dodatne dobičke in zato predstavlja tveganje za odklone od kartelnega dogovora. Z vidika privabljanja ponudnikov k sodelovanju pri razpisnem postopku imajo zaprte ponudbe boljši učinek, saj v končno odločitev vnašajo večjo negotovost (Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 381–389; OECD, 2008, str. 3).

Odprte ponudbe olajšujejo skrito dogovarjanje, saj se odstop od dogovora takoj zazna in nemudoma sledijo povračilni ukrepi. Pri zaprtih ponudbah, ima posameznik, ki se odloči prekršiti kartelni dogovor, možnost, da se dogovora ne drži in poda konkurenčnejšo ponudbo ter s tem pridobi dodaten dobiček. Ker njegovo vedenje ni odkrito takoj, imajo povračilni ukrepi zaradi zakasnjene učinka manjšo sedanjo vrednost (Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 392–397; Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 362). Kartelni dogovori se nanašajo na razsežne dogovore, kot je delitev trga ali kupcev. Zaprte ponudbe naj bi oteževale izvajanje dogovorov, vendar jim ponavljanje, nadzor in dogovor o delitvi trga omogoča izvedljivost, dobičkonosnost in stabilnost (Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 398). Sistem zaprtih ponudb, ki se javno odprejo in popolno razkrijejo posamezne lastnosti in cene ponudbe, pomeni za člane kartela idealen instrument za odkrivanje odstopov od kartelnega dogovora (Stigler, 1964, str. 48).

Kartel glede na določanje cene (prva, druga, povprečna cena) uporablja različne strategije z namenom, da si zagotovi enak dobiček. Pri uporabi prve cene vnaprej določijo

najučinkovitejše podjetje, ki poda ponudbo enako rezervni ceni, ostali člani ne sodelujejo pri podajanju ponudb. Lahko uporabijo tudi strategijo, v kateri najučinkovitejše podjetje poda ponudbo malo pod rezervno ceno, ostali pa z namenom ustvarjanja navidezne konkurence podajo ponudbo enako rezervni ceni. V primeru, da naročnik uporablja dražbo druge cene, podjetje, ki je stroškovno najučinkovitejše, poda ponudbo enako produkcijskim stroškom, ostali člani pa ponudbo enako rezervni ceni. V tem primeru za posameznika ni dobičkonosno, da se dogovora ne drži, saj bi to pomenilo nižanje cen najučinkovitejšega podjetja, ki sovпада z njegovimi mejnimi stroški. Uporaba druge cene torej močno poveča tveganje za učinkovito kartelno delovanje (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 358–366). Povprečna cena za dodelitev naročila spodbuja vzpostavitev kartelnih dogovorov, saj odstop od dogovora za posameznika predstavlja dosti večje stroške, ki se večajo s številom ponudnikov. Posameznik mora zelo znižati vrednost ponudbe, da postane edini, ki se nahaja pod povprečno vrednostjo ostalih med seboj enakih ponudb. To pomeni, da večji kot je obseg kartela, manjše so spodbude za odstop od dogovora (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 358–366).

Teorija iger pravi, da ko postavimo pravila, ki urejajo človeško obnašanje, moramo predpostaviti tudi, da se ti nanje prilagodijo. V primeru dražbe prve in druge cene se torej ponudniki obnašajo drugače. V primeru dražbe prve cene ponudniki ponudijo nižjo ceno kot pri dražbi druge cene. Zaključek, da prodajalec dobi večji znesek, če uporabi dražbo prve cene, ne upošteva teorije iger. Razlaga je takšna, da pri dražbi druge cene ponudba pomeni, ali zmagaš ali ne, ne določa pa višine plačila. Za ponudnika je v primeru uporabe dražbe druge cene dominantna strategija ponudba prave vrednosti. V primeru uporabe dražbe prve cene ponudba prave vrednosti ne omogoča prihrankov in zato ne predstavlja dominantne strategije. Dominantno strategijo predstavlja izbira med prihranki in vrednostjo predmeta nakupa. Ker na oligopolnih trgih ponudnik pri svojih odločitvah upošteva tudi konkurentove ponudbe, je dominantna strategija odvisna tudi od tega, kakšne ponudbe podajo konkurenti. Manjše število konkurentov na trgu pomeni več maneverskega prostora in posledično lahko posameznik ponudi manjšo ceno oziroma v primeru javnega naročanja višjo ceno. Več kot je konkurentov, bližje pravi vrednosti morajo ponudniki podati ponudbo (Easley & Kleinberg, 2010, str. 254–257).

Uporaba sočasnih (ang. simultaneous) razpisov za več različnih, vendar med seboj povezanih predmetov (npr. tiskalnik, prenosni in namizni računalniki, monitorji, serverji) so zelo pogosti pri javnih naročilih. Takšna javna naročila se najpogosteje oddajajo z uporabo zaporednih razpisnih postopkov in uporabo dražb zaprtih ponudb s kriterijem prve cene. Zaradi visoke transparentnosti in razkritja informacij po dodelitvi naročila zaporedni (ang. sequential) razpisni postopki bolj olajšajo skrito dogovarjanje kot pa sočasni razpisni postopki. Pri zaporednih razpisnih postopkih se odstop od dogovora hitro odkrije, povračilni ukrepi pa sledijo pri naslednji sekvenci razpisov. To poveča sedanjo vrednost povračilnih ukrepov in olajšuje vzpostavitev kartelnega dogovora. V primeru povezanih predmetov in uporabe zaporednih javnih naročil se poviša interakcija med podjetji. Več kot



je zaporednih razpisov javnih naročil, večja je interakcija in člani kartela lažje izvajajo nadzor nad dogovori. V primeru asimetrij med podjetji tiste, ki jim potencialni odstop od dogovora prinaša največje dobičke, nadzorujejo tako, da jim dodelijo zadnje naročilo v pripadajoči sekvenci. Na ta način minimizirajo tveganje za odstop od dogovora in omogočajo vzdrževanje kartelnega dogovora (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 359–360).

### *3.1.2.2 Pravilo za določitev ponudnika, kateremu se dodeli naročilo*

Enostavnost in transparentnost se v splošnem smatrata za dobre lastnosti razpisnih postopkov. Naročnik z jasno razkritimi preferencami olajšuje oblikovanje ponudbenih strategij in ocenjevanje posamezne ponudbe glede na tehnične in ekonomske lastnosti posamezne ponudbe. Transparentnost ocenjevanja torej omogoča posamezniku, da vnaprej izračuna vrednost ponudbe. Končna vrednost ocene posamezne ponudbe predstavlja izbiro med kvaliteto in ceno. Če posameznik ne more vnaprej predvideti ocene svoje ponudbe, so pravila ocenjevanja netransparentna (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 362–364).

### *3.1.2.3 Skupna ponudba in podizvajalstvo*

Skupna ponudba in podizvajalstvo omogočata, da lahko ponudniki podajo skupno ponudbo, ali pa lahko del dobljene pogodbe javnega naročila posameznik preda drugemu izvajalcu, ki ni sodeloval v podajanju ponudbe ali pa javnega naročila ni prejel. Vpliv podajanja skupne ponudbe in uporaba podizvajalstva imata na kartelne dogovore dvoumne učinke. Lahko rešujeta problem učinkovitosti in zastrujeta konkurenco, saj omogočata sodelovanje večjega števila podjetij oziroma podajanje konkurenčnejše ponudbe. Lahko pa se jih izrabi za instrument, s katerim koordinirajo delovanje kartela in razdelitev dobička. Kompleksna naloga naročnika je, da vzpostavi pravila glede uporabe podajanja skupne ponudbe in podizvajalstva, ne da bi negativno vplival na učinkovitost. Uporabne usmeritve so, da dovoli podajanje skupne ponudbe v primeru, da posamezno podjetje v postopku javnega naročanja ne izpolnjuje pogojev za individualno podajanje ponudbe. V nasprotnem primeru skupna ponudba ni dovoljena. To pravilo predstavlja nujen, vendar ne zadosten pogoj. Skupna ponudba lahko povzroči, da postanejo podjetja učinkovitejša in s tem konkurenčnejša. Podajanje skupne ponudbe se ne dovoli, če se učinkovitost podjetij ne izboljša. Uporaba teh dveh načel je zelo kompleksna in težka ter naložena naročniku, ki po navadi nima dovolj časa in znanja za konkretno preučitev izpolnjevanja teh dveh pogojev. Naročniki se zato poslužujejo naslednjih pravil, ki prepovedujejo podajanje skupne ponudbe prvotnim udeležencem, tržnim vodjem (glede na tržni delež) ter podjetjem, ki so že dobila naročilo istega obsega in produktov.

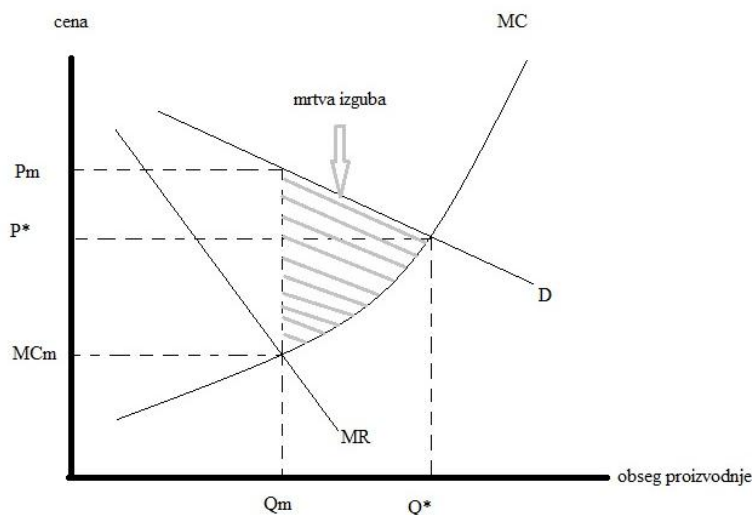
Protimonopolni organi (vsaj v Evropi) imajo do podajanja skupne ponudbe ostrejšše zahteve oziroma pristope. Skupna ponudba zahteva od udeležencev dogovor glede

katerekoli dimenzije sodelovanja, ki pa je s pogodbo Evropske skupnosti prepovedano, razen v primeru, da podjetja niso dejanski konkurenti. Ta pogoj je izpolnjen v primeru, če dve podjetji ne moreta posamezno sodelovati pri razpisnem postopku (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 364–366).

### 3.2 Spodbujanje udeležbe

Udeležba v razpisnih postopkih je ključna dimenzija javnega naročanja. Veliko število udeležencev vodi do ostrejšje konkurence in posledično večjih prihrankov in boljše kvalitete za naročnika. Višja stopnja konkurence predstavlja želeno stanje v razpisnem postopku, končni rezultat pa je odvisen od individualnih lastnosti posameznega razpisnega postopka in ponudnika. Če sodeluje le nekaj večjih podjetij, so ti bolj nagnjeni k vzpostavitvi kartelnega dogovora glede delitve naročila in s tem znižanja stopnje konkurence. Če potencialne konkurente sestavljajo tako večja kot manjša podjetja, je kartelne dogovore mnogo težje ohranjati. Naročnik se torej sooča z dvema nalogama: privabiti čim večje število udeležencev ter vplivati na sestavo teh potencialnih ponudnikov (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 267). Regulacija trga javnega naročanja in administrativna praksa lahko vplivata in spreminjata dinamiko na trgu javnih naročil in s tem vplivata na stopnjo konkurence na trgu javnih naročil. Javno naročniške aktivnosti morajo zagotavljati in spodbujati zdravo in živahno konkurenco (Sanchez Graells, 2015, str. 7). Slika 3 prikazuje mrtvo izgubo, ki nastane v primeru monopola. Monopol zato ni družbeno zaželena tržna struktura, saj je zaradi racionalnega obnašanja monopolista, ki ga zanima predvsem maksimiziranje dobička, družba kot celota na slabšem (Prašnikar, Domadenik & Koman, 2008, str. 218).

Slika 2: Alokacijska neučinkovitost monopola



Vir: Prašnikar, Domadenik & Koman (2008).

Pravila javnega naročanja bi morala, z namenom spodbujanja učinkovitosti naročniških aktivnosti in zagotavljanja najboljše denarne vrednosti, čim bolj spodbujati udeležbo ter čim manj omejevati konkurenco pri posameznem razpisnem postopku. S konkurenčnega vidika je področje javnega naročanja videno kot področje, kjer se pogosto dogaja skrito dogovarjanje med ponudniki in izkrivlja konkurenca. Instrument regulacije javnega naročanja ima torej pomembno vlogo in bi zahteval podrobnejšo analizo trga in tržnega dogajanja (Sanchez Graells, 2013, str. 4–5).

### **3.2.1 Delitev na sklope**

Število in velikost posameznega sklopa neposredno vpliva na konkurenco ter posredno na vrednost in kakovost naročila, zato delitev na sklope predstavlja eno ključnih naročnikovih odločitev. Konkurenca na kratek rok je odvisna od števila udeležencev v razpisnem postopku ter njihovega obnašanja. Tako stopnja konkurence in strategija obnašanja sta odvisni od tržne strukture in oblike razpisnega postopka. Dolgoročno konkurenco določata vstop in izstop podjetij v panogo ter iz nje na dolgi rok. Glede na oblikovanje sklopov naročnik določa, kateri ponudnik ima zadostne kapacitete in lahko sodeluje v razpisu za posamezen sklop. Lahko je to majhno lokalno podjetje, ki ima geografske prednosti in nižje transportne stroške, ali pa veliko multinacionalno podjetje z nižjimi produkcijskimi stroški. S tem naročnik vpliva na obnašanja posameznega ponudnika in na končni rezultat razpisnega postopka. V literaturi se pojavljata dve glavni usmeritvi glede delitve na sklope. Prva usmeritev je, da naj bo število sklopov manjše od pričakovanega števila ponudnikov. Na ta način se prepreči enostavna razdelitev sklopov med ponudnike. V mislih pa je še vedno potrebno imeti rotacijske sheme in njeno delovanje. Obstajajo tudi izjeme, kjer večje število sklopov ovira uspešnost kartelnih dogovorov. Druga usmeritev pa pravi, da naj se oblikuje najmanj en sklop več, kot je bil oblikovan v predhodnem identičnem naročilu, ki se ga rezervira za novo vstopajoče podjetje. Na ta način se spodbuja vstop novih podjetij v panogo in zaostruje konkurenco. To sta le dve splošni usmeritvi, točnih ugotovitev glede optimalnega števila sklopov in njihove velikosti zaradi raznolikosti posameznih predmetov javnih naročil ni podal še nihče. Delitev na sklope in njihova velikost spreminjata strateško obnašanje posameznih ponudnikov v posameznem razpisnem postopku in posledično vplivata na obseg kartelnih dogovorov. V primeru, da posamezen naročnik predstavlja velik delež skupnega povpraševanja po določenem predmetu, lahko maksimizacija konkurence na kratek rok negativno vpliva na dolgoročno stopnjo konkurence. Najekstremnejša situacija na dolgi rok, ki se lahko pojavi, je ta, da ostane naročnik ujet na trgu z enim samim ponudnikom (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006).

#### *3.2.1.1 Kazalnika konkurence*

Pri javnih naročilih poznamo dva kazalnika pričakovane konkurence. Odvisna sta od števila in velikosti sklopov, na katere je posamezno naročilo razdeljeno. Optimistični kazalnik (v nadaljevanju OR) temelji na hipotezi, da podjetja med seboj ne vzpostavljajo

kartelnih dogovorov. Pesimistični kazalnik (v nadaljevanju PR) pa v nasprotju z optimističnim kazalnikom temelji na hipotezi, da podjetja v primeru ugodnih pogojev med seboj vzpostavijo kartelne dogovore. Naročnik s pomočjo kazalnikov konkurence pred oblikovanjem razpisnega postopka izračuna pričakovano število udeležencev in dobi usmeritve, kako naj naročilo razdeli na sklope.

$$OR = n/L \quad (1)$$

$$PR = N/L \quad (2)$$

n: prilagojeno število posameznih ponudnikov (podjetje upoštevano tolikokrat, kolikokrat lahko poda ponudbo glede na omejitve kapacitet)

N: število posameznih ponudnikov (absolutno število ponudnikov, vsak ponudnik se upošteva enkrat, ne glede na to, v koliko sklopih sodeluje)

L: število sklopov

Če naročnik oceni, da se ponudniki obnašajo konkurenčno in niso nagnjeni k oblikovanju kartelnih dogovorov, se bolj osredotoči na kazalnik OR. Ko pa je tveganje za oblikovanje kartelnih dogovorov večje, se bolj osredotoči na kazalnik PR.

Kazalnika glede na dano število sklopov in število udeležencev pokažeta minimum (PR) in maksimum (OR) pričakovane konkurence. Dejanska vrednost se lahko giblje med obema vrednostma. Priporočljivo je, da naročnik primerja obe vrednosti ter skuša z večanjem ali manjšanjem števila sklopov vplivati na vrednost kazalnika konkurence.

Če obstajajo tehnološke ali geografske omejitve in je pričakovano število ponudnikov manjše od števila sklopov, potem kazalnik PR ne poda dobre informativne vrednosti. Osredotočiti se moramo na vrednost kazalnika OR ter razpis oblikovati na način, da lahko manjša podjetja konkurirajo večjim. Kljub temu moramo še vedno preučiti vpliv združevanja sklopov ter obravnavati kazalnike pazljivo, še posebej v primeru glede vpliva na kartelne dogovore (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 176–180).

### *3.2.1.2 Delitev na sklope in njihov vpliv na stopnjo konkurence v razpisnem postopku*

Javni naročnik si želi čim večjo udeležbo v razpisnem postopku, saj pomeni konkurenčnejše obnašanje ponudnikov in posledično nižjo ceno za naročnika. Podjetje se odloči za sodelovanje v razpisnem postopku, če pričakuje določen dobiček v primerjavi s stroški, ki jih prinese izpolnitev naročila. Za naročnika je torej ključno vprašanje, kako naj oblikuje sklope, da poveča potencialni dobiček novih ponudnikov, ne da bi zmanjšal pričakovani dobiček že obstoječih ponudnikov. Heterogenost podjetij povzroči, da imajo le ta različne spodbude glede sodelovanja v razpisnem postopku. Spremenljivke, ki so relevantne in najbolj vplivajo na spodbude za sodelovanje v razpisnem postopku so

velikost naročila ter obstoječa pozicija na trgu. Podjetja z majhno kapaciteto po navadi nimajo zadostnih kapacitet, da zadostijo pogojem naročila in sodelujejo v razpisnem postopku. Naročnik torej z oblikovanjem večjih sklopov iz sodelovanja v razpisnem postopku izloči manjša podjetja. Učinkovitost majhnih podjetij je zaradi specializacije po navadi boljša od večjih podjetij, zato so bolj učinkovita pri dobavljanju posameznih delov projekta. Sodelovanje manjših podjetij na posameznih sklopih pomeni večjo konkurenco in s tem nižjo pričakovano končno ceno za naročnika, hkrati pa tudi oteži enostavno delitev sklopov med večje člane kartelnih dogovorov. Navedena dejstva torej zagovarjajo oblikovanje čim več manjših sklopov. V primeru komplementarnosti med posameznimi sklopi pa so ponudniki lahko izpostavljeni problemu določitve stroškov in s tem težavi pri določanju cene za posamezno naročilo ali več naročil skupaj. Preveliko število sklopov olajša kooperativno obnašanje, kar povzroči višjo končno ceno. Odločitev glede delitve na sklope mora torej upoštevati komplemente med njimi ter tveganje za vzpostavitev kartelnega dogovora glede na določeno število oblikovanih sklopov. Lahko se naročnik odloči tudi, da dovoli uporabo podizvajalstva, s pomočjo katerega se omogoči manjšim podjetjem, da preko večjih podjetij sodelujejo pri izvajanju naročila. To pomeni, da večja podjetja zaradi sodelovanja z učinkovitejšimi manjšimi podjetji pri oblikovanju ponudbe upoštevajo nižje stroške izvedbe naročila, kar posledično pomeni nižjo končno ceno za izvedbo naročila. Že obstoječa podjetja imajo po navadi določene prednosti, ki si jih pridobijo z delovanjem na trgu. Nova podjetja teh prednosti nimajo, zato težje konkurirajo v razpisnih postopkih. Naročnik mora torej razpisni postopek oblikovati tako, da omogoči novim podjetjem možnost konkuriranja. Četudi so na kratek rok nova podjetja manj učinkovita, jim obstoj in delovanje na trgu omogoči pridobitev določenih prednosti, kar v prihodnosti povzroči ostrejšo konkurenco. Naročnik lahko spodbudi vstop novih podjetij s tem, ko rezervira najmanj en sklop naročila za novo vstopajoče podjetje (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006).

### *3.2.1.3 Spremenljivke, ki vplivajo na stopnjo tveganja oblikovanja kartelnih dogovorov*

Skrito dogovarjanje pri javnih naročilih se pojavlja med potencialnimi konkurenti z namenom delitve naročila in dosego višje cene kot na konkurenčnem trgu tako v implicitni kot eksplicitni obliki. Kartelni dogovori zahtevajo koordinacijo glede skupnega pravila delitve naročil. Posamezno podjetje se odloči za sodelovanje v takšnem dogovoru, če dobi del kartelne rente, ki je posledica skupnega dogovora in višje cene kot na konkurenčnem trgu. Eksplicitni dogovor pomeni, da podjetja komunicirajo in se odločajo o strategiji delitve sklopov, še preden se razpisni postopek prične. Implicitni dogovor pomeni, da podjetja koordinirajo obnašanje brez predhodnega dogovora. Individualno preučijo lastnosti naročniške pogodbe in še vedno dosežejo nekonkurenčen rezultat. Posamezne spremenljivke, ki vplivajo na stopnjo tveganja za kartelne dogovore, so navedene spodaj (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 182–186).

- Število udeležencev: večje število konkurentov v splošnem pomeni, da podjetja težje koordinirajo delovanje članov in s tem težje določijo skupno pravilo delitve naročila in kartelne rente. Za dano število sklopov večje število udeležencev v razpisnem postopku pomeni manjše tveganje za vzpostavitev kartelnega dogovora.
- Število sklopov: kartelni dogovor deluje le, če vsak član dobi določen del naročila. Prvo pravilo glede preprečevanja kartelnih dogovorov je, da mora biti število sklopov manjše, kot je pričakovano število udeležencev. Omenjeno pravilo ima določene omejitve, saj lahko posamezni ponudniki delujejo na več trgih, koordinirajo svoje delovanje in s tem določajo kje delujejo, kje podajajo lažne ponudbe, kje dobijo naročilo, kje ne, ali pa uporabljajo stranske transfere za delitev kartelne rente.
- Simetrija: posamezne lastnosti ponudnika, kot so tržni delež, geografske omejitve, pri izračunu kazalnikov PR in OR niso upoštevane. Ekonomske analize (Ivaldi, Jullien, Rey, Seabright & Tirole, 2003) so pokazale, da stroškovne asimetrije in asimetrije kapacitet pomembno vplivajo na stopnjo tveganja za vzpostavitev kartelnih dogovorov. Načeloma velja, da je pri danem številu sklopov in večjemu številu udeležencev težja koordinacija med ponudniki in s tem težja vzpostavitev kartelnega dogovora.

Dano število udeležencev in večje število sklopov pomeni tudi lažjo koordinacijo glede razdelitve sklopov. Nadaljnje povečanje števila sklopov lahko pomeni, da podjetja težje koordinirajo podajanje ponudb in delitev sklopov. Brez komunikacije tega ne morejo storiti, ta pa pomeni grožnjo za odkritje in obsodbo kartelnih članov. Povečanje števila sklopov in zmanjšanje posamezne vrednosti sklopa omogoči, da lahko sodelujejo tudi manjša podjetja, kar dodatno poveča konkurenco.

#### 3.2.1.4 *Lock-in*

*Lock-in* je situacija, v kateri ostane naročnik ujet z enim samim ponudnikom za določeno naročilo. Razlog za to je lahko odsotnost drugih konkurentov ali pa prisotnost previsokih stroškov menjave. Če se pri ponavljajočih naročilih oddaja naročilo le enemu ponudniku, lahko ostala podjetja izstopijo iz trga, pri tem pa se zmanjša stopnja konkurence pri prihodnjih naročilih. Pri ponavljajočih naročilih je torej *lock-in* dinamičen problem, ki se pojavi po določenem številu ponovitev posameznega naročila. Da se omenjena situacija lahko zgodi, morajo na trgu obstajati naslednji pogoji:

- obstoj *learning-by-doing*: podjetje se s prejetjem naročila nauči, kako zmanjšati stroške, kar mu omogoča konkurenčno prednost pred podjetji, ki do tedaj niso delovala;
- dominantno podjetje na trgu: če naročilo predstavlja relevanten del povpraševanja na določenem trgu, je podjetje, ki dobi naročilo, edino, ki lahko izboljša produkcijske procese;
- obstoj idiosinkratične naložbe: delovanje na določenem trgu zahteva določene naložbe, ki se ob prisotnosti konkurence spremenijo v potopljene stroške. Če že obstaja dominantno podjetje na trgu, je torej spodbuda za vstop novih podjetij na trg manjša.

Če se naročnik v omenjenih primerih odloči za razpisni postopek enega sklopa, lahko to na srednje-dolgi rok pomeni izstop vseh ponudnikov, razen tistega, ki dobi naročilo. Število potencialnih ponudnikov se zmanjšuje iz razpisa v razpis, na koncu ostane le en ponudnik. Naročnik mora biti pri oblikovanju razpisnih postopkov pozoren na omenjene lastnosti in temu primerno prilagoditi posamezne pogoje za sodelovanje v razpisnih postopkih javnega naročanja (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 186–191).

### **3.2.2 Oblikovanje razpisnega postopka in udeležba**

Učinkovitost naročniškega postopka ni odvisna samo od oblike dražbe, ampak tudi od celotnega razpisnega postopka, načina izpeljave in oblikovanja zahtevanih pogojev za podajanje ponudb. Povečanje možnosti sodelovanja potencialnih ponudnikov povzroči učinkovitejši naročniški postopek in zmanjša tveganje za skrite dogovore. Tveganje za dogovarjanja naročnik lahko zmanjša, če zasleduje naslednje cilje:

- zmanjša ovire za vstop in poveča udeležbo ponudnikov,
- zmanjša transparentnost naročniškega postopka in tok konkurenčno občutljivih informacij,
- zmanjša frekvenco interakcij pri naročilih (OECD, 2008, str. 4).

Rezervna cena, stroški oblikovanja ponudb, število sklopov in oblika razpisnega postopka so spremenljivke, ki določajo število udeležencev v razpisnem postopku. V tem smislu se torej udeležba smatra kot endogena odločitev ponudnikov. Naročnik lahko na različne načine vpliva na to, da privabi določen tip ponudnikov, kot so majhna in srednje velika podjetja ali nova vstopajoča podjetja na določen trg, kjer že obstaja stabilno število uveljavljenih podjetij. Pri vplivu na sestavo ponudnikov se ne osredotočamo na učinkovitost ali prihranke, ampak na doseg želeno stopnjo konkurence (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 270).

Zaprte dražbe v primerjavi z odprto dražbo po navadi privabijo več udeležencev, če imajo ti asimetrično strukturo, ki se lahko pojavi v različnih oblikah. Pri odprtih dražbah namreč manjša in šibkejša podjetja predvidevajo, da bo naročilo dobil močnejši ponudnik, sami pa bodo morali odstopiti še pred koncem dražbe. Močnejši ponudnik lahko pri odprtih dražbah prilagaja svojo strategijo in na koncu lahko le z majhno razliko premaga šibkejšega ponudnika. Glede na to, da odprte dražbe vedno predstavljajo nek vstopni strošek, majhna možnost za zmago majhne ponudnike odvrča od udeležbe na dražbah. Za sodelovanje se lahko odločijo, če želijo večjim podjetjem povzročiti večje stroške, hkrati pa na trg pošiljajo signale, da si želijo biti aktivni na določenem trgu. Zaprte dražbe v nasprotju z odprtimi dražbami vnašajo element negotovosti, ki omogoča koristi tudi manjšim ponudnikom, saj zaprte dražbe ne omogočajo prilagajanja strategije trenutni situaciji. Naročnik lahko zaprte dražbe izvede tudi v več rundah. Močnejši ponudniki se v tem primeru po navadi odločijo, da v začetnih fazah delujejo manj agresivno in podajo

višje cene, ki se nahajajo nad ponujenimi cenami manjših ponudnikov. Več faz izbora namreč omogoča, da kasneje znižajo ponujeno ceno in prejmejo predmet naročila. Če se naročnik odloči, da število rund ne bo vnaprej znano, odvrta sodelovanje šibkejših ponudnikov. Vnaprej znano število rund spodbudi šibkejše ponudnike k sodelovanju, saj se trudijo priti do zadnjega kroga, s tem pa povečajo možnosti, da prejmejo predmet naročila. Zaprto dražbo uporabimo, če želimo spodbuditi sodelovanje šibkejših ponudnikov ter s tem povečati stopnjo konkurence na določenem trgu (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 271–273).

Dejavniki razpisnega postopka, ki pomembno vplivajo na stopnjo udeležbe (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 273–279):

- Rezervna cena predstavlja najvišjo ceno, do katere se sprejme ponudbo za javno naročilo, ponudbe nad rezervno ceno javni naročnik zavrne. Za naročnika je koristno, da neučinkovite ponudnike izloči iz sodelovanja v razpisnem postopku. Rezervno ceno se oceni s pomočjo pričakovanih stroškov izvedbe naročila. Natančen izračun bi namreč zahteval poznavanje dejanskih stroškov posameznih ponudnikov, ki pa naročniku niso poznani in bi zanj pomenile prevelik strošek. Z razvojem ekonometričnih tehnik (Guerre, Perrigne & Vuong, 2000) se ti izračuni olajšujejo. Rezervno ceno lahko tudi direktno ocenimo s pomočjo ponudnikovih pričakovanih stroškov (Li, Perrigne & Vuong, 2003). Za podjetja, ki imajo produkcijske stroške nad rezervno ceno, ni smiselno, da se udeležijo razpisnega postopka. V primeru, da bi se odločili za sodelovanje, bi morali podati sprejemljivo ceno pod določeno rezervno ceno, kar bi zanje pomenilo izgubo. S postavitvijo rezervne cene trg dobi informacijo, katera podjetja so dovolj učinkovita za podajanje ustrezne ponudbe. Pri vnaprej znani rezervni ceni se število in heterogenost ponudnikov zmanjšata, ponudniki so učinkovitejši, zato so podane ponudbe agresivnejše kot v primeru, če rezervna cena ni javno objavljena pred pričetkom razpisnega postopka javnega naročila. Pri optimalni dražbi je predmet dražbe dodeljen ponudniku z najvišjim mejnim prihodkom, tako kot se to zgodi v primeru cenovne diskriminacije monopolista. Monopolist naj ne bi prodajal pod ceno, kjer so mejni prihodki enaki mejnim stroškom, dražitelj pa ne bi smel prodati predmeta dražbe pod rezervno ceno, ki je enaka vrednosti mejnih prihodkov in vrednosti, da dražitelj predmet dražbe obdrži (Klemperer, 1999, str. 13). S postavitvijo rezervne cene se prodajalec zavaruje, da predmeta dražbe ne proda pod določeno ceno. Priporočljivo je, da se rezervno ceno objavi pred pričetkom dražbe. Predmet se proda najvišjemu ponudniku, če je ta ponudba postavljena nad rezervno ceno. V primeru uporabe dražbe prve cene ponudnik plača ponujeno ceno. V primeru uporabe dražbe druge cene pa ponudnik plača drugo ponujeno ceno nad rezervno ceno (Easley & Kleinberg, 2010, str. 266). Če obstajajo kartelni dogovori med ponudniki, postavljena rezervna cena ublaži njihove negativne učinke. Rezervna cena, vstopni stroški in finančni depoziti zmanjšajo število udeležencev, izboljšajo pa raven



konkurence in posledično zmanjšajo končno ceno, ki jo plača naročnik (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 279–284).

- Vstopni stroški predstavljajo vse stroške ponudnika, da pripravi ponudbo. Ponudnik, ki ne dobi predmeta naročila, še vedno nosi vstopne stroške in se sooča z izgubo. Ti stroški imajo pomemben vpliv na konkurenco v prihodnosti. Majhna in srednje velika podjetja, ki neprestano nosijo vstopne stroške, naročilo pa le težko dobijo, se lahko odločijo, da zaradi izgub ne bodo več sodelovala na trgu javnih naročil.
- Finančni depoziti dokazujejo zanesljivost ponudnika. Uporabljajo se z namenom, preprečevanja nenormalno nizkih ponudb, ki jih po navadi podajo podjetja v finančni stiski z željo, da si kasneje izpogajajo ugodnejše pogodbene klavzule. To je mogoče, saj menjava dobavitelja za naročnika predstavlja dodatne stroške. Finančni depoziti lahko otežijo sodelovanje manjših in srednjih podjetij, ker imajo ti omejen dostop do kreditnega trga.
- Število sklopov vpliva na stopnjo konkurence. Večje število sklopov pomeni večje pričakovano število ponudnikov, saj se poveča možnost, da ponudnik prejme vsaj en sklop. V nekaterih sektorjih je število kvalificiranih ponudnikov omejeno, kar pomeni, da povečanje števila sklopov nad določeno vrednost ne more povečati udeležbe.

### **3.2.3 Metode spodbujanja udeležbe**

Naročnik vedno teži k čim večjemu številu prejetih ponudb. V primeru visokih vstopnih stroškov ali že uveljavljenih prvotnih ponudnikov, ki imajo informacijske prednosti, za majhna in srednje velika podjetja to pomeni manjše možnosti za uspešno konkuriranje in pridobitev naročila. Naročnik mora v takšnem primeru sprejeti določene ukrepe in spodbudi manjša in nova podjetja, da se odločijo za sodelovanje na tem trgu. Če ukrepov ne sprejme, se sooča z nižjo stopnjo konkurence in posledično višjimi cenami. Načini, s katerimi naročnik poveča možnost, da nova podjetja prejmejo naročilo, so (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006, str. 284–290):

- omeji število sklopov ali tip sklopa, ki ga lahko dobi posamezni ponudnik. Empirične študije (Ayres & Cramton, 1996) so pokazale, da rezervacija sklopa za novo vstopajoče podjetje povzroči ostrejšo konkurenco med močnejšimi ponudniki, saj se obseg posameznega naročila zmanjša,
- ponudbene ugodnosti za manjša vstopajoča podjetja,
- kombinacija angleško-nizozemske dražbe omogoči manjšemu ponudniku, ki pride do zadnje faze izbora končnega ponudnika, da odda konkurenčno ponudbo in konkurira večjim ponudnikom. Kot preventiva proti kartelnim dogovorom deluje, če se v vseh sklopih pojavljajo isti ponudniki,
- premium dražbe: analogija ponudbenih kreditov, kjer se ponudnikom ne najboljše ponudbe omogoči odstotno premijo glede na boljšo ponudbo.

## **4 ANALIZA TRGA JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI**

### **4.1 Trg javnih naročil v Sloveniji**

V Sloveniji javna naročila normativno urejamo od sredine 90. let prejšnjega stoletja. Od uveljavitve četrtega zakona o javnem naročanju je sistem javnega naročanja urejen s tremi posebnimi zakoni. Ti so Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), Ur. l. RS, št. 91/15, Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (ZJNPOV), Ur. l. RS, št. 90/12 ter Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Ur. l. RS, št. 43/11 (Matasa, 2016, str. 13). ZJN-3 določa, da se pri sklepanju odplačne pisne pogodbe z enim ali več gospodarskimi subjekti in katerih posledica so izvedba storitve, gradnja ali dobava blaga, pri javnih naročnikih (pretežno osebe javnega prava) uporabljajo javna naročila.

Z uveljavitvijo ZJN-3 so se v pravni red Republike Slovenije prenesle naslednje direktive: Direktiva 2014/24/EU, Direktiva 2014/25/EU, Direktiva Sveta št. 89/665/EGS in Direktiva Sveta št. 92/13/EGS. Cilji pri oblikovanju direktiv so bili doseči večjo fleksibilnost in poenostaviti postopke oddajanja javnih naročil ter zasledovanje sekundarnih politik, predvsem okoljskih, socialnih in delovnih politik ter spodbujanje inovacij. Ustvarjanje enotnega trga z odstranitvijo ovir za trgovanje med državami članicami oziroma prost pretok blaga, storitev in kapitala ter prosto gibanje delavcev predstavlja enega izmed temeljnih ciljev EU. Dosleden prenos direktiv v nacionalne zakonodaje posamezne države članice omogoča povečanje transparentnosti, omejevanja korupcijskih tveganj, spodbujanja inovativnega naročanja in sodelovanja malih in srednjih podjetij ter povečevanja deleža zelenega naročanja in večje gospodarnosti. V strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast predstavlja javno naročanje eno ključnih vlog, zato je bila prenova sistema javnega naročanja vključena v dvanajst prednostnih ukrepov Akta za enotni trg (Matasa, 2016, str. 15–17).

Pogodba o delovanju EU določa, da mora ureditev in razvoj sistema javnega naročanja ter njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja in načelu prostega pretoka storitev. ZJN-3 od 4. do 8. člena pri izvajanju javnih naročil naročniku določa zagotavljanje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanju konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (ZJN-3).

- Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti določa, da mora naročnik javno naročanje izvesti tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.
- Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki določa, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki. Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v

nasprotju z ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila sodeluje z določenimi podizvajalci ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev.

- Načelo transparentnosti javnega naročanja določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Javno dostopnost postopkov javnega naročanja se zagotavlja z brezplačnimi objavami obvestil glede javnih naročil na portalu javnih naročil ali na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije.
- Načelo enakopravne obravnave ponudnikov nalaga naročniku, da mora zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.
- Načelo sorazmernosti pravi, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezani s predmetom javnega naročila (ZJN-3).

ZJN-3 v svojem 84. členu določa izbor najugodnejše ponudbe. Naročnik mora izmed vseh prejetih ponudb ugotoviti, katera ponudba predstavlja ekonomsko najugodnejši izbor. Pri določitvi ekonomsko najugodnejše ponudbe se upošteva cena ali stroške, ki so ocenjeni z uporabo pristopa stroškovne učinkovitosti (z izračunom stroškov v življenjski dobi kot ga določa ZJN-3). Naročnik se lahko odloči za izbor ponudbe, ki predstavlja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost, ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila (ZJN-3).

## **4.2 Postopki javnega naročanja v slovenski zakonodaji**

Da naročnik pripravi oddajo javnega naročila, lahko pred začetkom postopka javnega naročanja izvede preverjanje trga in obvesti gospodarske subjekte o svojih načrtih in zahtevah v zvezi z javnim naročanjem. ZJN-3 od 40. do 47. člena določa, da lahko naročniki za oddajo javnega naročila uporabljajo naslednje postopke:

1. Odprti postopek: vsak zainteresirani gospodarski subjekt odda ponudbo na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju. Ponudbi se predložijo informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik.
2. Omejeni postopek: vsak zainteresirani gospodarski subjekt lahko odda prijavo za sodelovanje. Prijavi za sodelovanje predloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. Ponudbo lahko oddajo le gospodarski subjeki, ki jih na podlagi ocene v prijavi predloženih informacij k temu povabi naročnik. Naročnik lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe.
3. Konkurenčni dialog lahko uporabi naročnik v naslednjih primerih:

- a) za gradnje, blago ali storitve, pri katerih je izpolnjen eden ali več naslednjih pogojev: potreb naročnika ni mogoče zadovoljiti brez prilagoditve zlahka dostopnih rešitev; vključuje zasnove ali inovativne rešitve; zaradi posebnih okoliščin, povezanih z vrsto, kompleksnostjo ali pravno in finančno strukturo ali z njimi povezanih tveganj, javnega naročila ni mogoče oddati brez predhodnih pogajanj; naročnik ne more dovolj natančno določiti tehničnih specifikacij s sklicevanjem na standard, evropsko tehnično oceno, skupno tehnično specifikacijo ali tehnično referenco;
  - b) za gradnje, blago ali storitve, pri katerih so bile v odprtem ali omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti predložene le ponudbe, ki niso skladne z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, ali so prispele prepozno, ali za katere je naročnik ugotovil, da so neobičajno nizke, ali ponudbe ponudnikov, ki niso ustrezno usposobljeni, ali ponudbe, katerih cena presega naročnikova zagotovljena sredstva. V primerih iz te točke naročniku v konkurenčnem dialogu ni treba objaviti obvestila o javnem naročanju, če v postopek vključi vse ponudnike, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje in zanje ne obstajajo razlogi za izključitev in so v predhodno izvedenem odprtem ali omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti predložili ponudbe v skladu s formalnimi zahtevami za postopek javnega naročanja.
  - c) za javna naročila na infrastrukturnem področju se lahko konkurenčni dialog uporabi ne glede na izpolnjevanje pogojev iz a) in b) točke prejšnjega odstavka. Za sodelovanje v konkurenčnem dialogu se lahko na podlagi objavljenega obvestila o javnem naročanju, pri javnem naročanju na infrastrukturnem področju, pa tudi na podlagi objavljenega obvestila o vzpostavitvi kvalifikacijskega sistema prijavi vsak gospodarski subjekt tako, da k prijavi priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. V dialogu lahko sodelujejo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi ocene predloženih informacij k temu povabi naročnik. Naročnik lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki jih povabi k dialogu. V konkurenčnem dialogu se naročilo odda izključno na podlagi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Naročnik v obvestilu o javnem naročanju navede svoje potrebe in zahteve, ki jih v tem obvestilu ali v opisnem dokumentu tudi podrobneje opredeli. Hkrati v istih dokumentih določi in podrobneje opredeli merila za oddajo javnega naročila ter določi okvirni časovni raspored. Lahko se izvaja v zaporednih stopnjah, da se zmanjšuje število rešitev. Naročnik v obvestilu navede, ali bo uporabil to možnost. Ko naročnik zaključi dialog, o tem obvesti udeležence, ki so sodelovali v zadnji stopnji dialoga, in vsakega od njih povabi, da predloži končno ponudbo.
4. Partnerstvo za inovacije: na podlagi objavljenega obvestila o javnem naročilu, pri javnem naročanju na infrastrukturnem področju, pa tudi na podlagi objavljenega obvestila o vzpostavitvi kvalifikacijskega sistema se lahko prijavi vsak gospodarski subjekt tako, da k prijavi priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. Naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila opredeli potrebo po inovativnem blagu, storitvah ali gradnjah, ki je ne more zadovoljiti z nakupom blaga, storitev ali gradenj dostopnih na trgu. Navede tudi, kateri elementi opisa

določajo minimalne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati vse ponudbe. Navedene informacije morajo biti dovolj natančne, da lahko gospodarski subjekti prepoznajo vrsto in obseg rešitve ter se odločijo, ali se bodo prijavi za sodelovanje v postopku. V postopku lahko sodelujejo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi predloženih informacij k temu povabi naročnik. Naročnik lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni v partnerstvo za inovacije. Javna naročila ob uporabi partnerstva za inovacije se oddajo izključno na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Pri partnerstvu za inovacije se določijo vmesni cilji, ki jih morajo doseči partnerji, naročnik pa zagotovi plačilo v ustreznih obrokih. Naročnik lahko po vsaki stopnji prekine partnerstvo za inovacije.

5. Konkurenčni postopek s pogajanjem: naročnik lahko uporabi konkurenčni postopek s pogajanjem le za javno naročanje na splošnem področju, in sicer zgolj za naslednja javna naročila:
  - a) za gradnje, blago ali storitve, pri katerih je izpolnjen eden ali več naslednjih pogojev: potreb naročnika ni mogoče zadovoljiti brez prilagoditve zlahka dostopnih rešitev; vključujejo zasnovne ali inovativne rešitve; zaradi posebnih okoliščin, povezanih z vrsto, kompleksnostjo ali pravno in finančno strukturo ali zaradi z njimi povezanih tveganj, javnega naročila ni mogoče oddati brez predhodnih pogajanj; naročnik ne more dovolj natančno določiti tehničnih specifikacij s sklicevanjem na standard, evropsko tehnično oceno, skupno tehnično specifikacijo ali tehnično referenco;
  - b) za gradnje, blago ali storitve, pri katerih so bile v odprtem ali omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti predložene ponudbe, ki niso skladne z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila, ali so prispele prepozno, ali za katere je naročnik ugotovil, da so neobičajno nizke, ali ponudbe ponudnikov, ki niso ustrezno usposobljeni, ali ponudbe, katerih cena presega naročnikova zagotovljena sredstva;
  - c) za gradnje, blago in storitve, katerih vrednost je nižja od mejnih vrednosti; za sodelovanje v konkurenčnem postopku s pogajanjem se lahko na podlagi objavljenega obvestila o javnem naročilu prijavi vsak gospodarski subjekt. Prijavi za sodelovanje priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. Naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila opredeli vsebino javnega naročila z opisom svojih potreb in zahtevanih značilnosti blaga, gradenj ali storitev, ki so predmet naročanja ter določi merila za oddajo javnega naročila. Navede tudi, kateri elementi opisa določajo minimalne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati vse ponudbe. Navedene informacije morajo biti dovolj natančne, da lahko gospodarski subjekti prepoznajo vrsto in obseg javnega naročila ter se odločijo, ali se bodo prijavi za sodelovanje v postopku. Prvo ponudbo lahko oddajo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi ocene predloženih informacij k temu povabi naročnik. Ta ponudba je podlaga za nadaljnja pogajanja. Naročnik lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe. Ko namerava naročnik zaključiti pogajanja, obvesti preostale ponudnike o zadnjem krogu pogajanj in določi skupni rok za predložitve morebitnih novih ali spremenjenih ponudb, razen če je število krogov

napovedal v obvestilu o naročilu ali dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ali če se pogaja le z enim kandidatom.

6. Postopek s pogajanjem z objavo: postopek lahko uporabi naročnik le za javno naročanje na infrastrukturnem področju. Prijavo za sodelovanje na podlagi objavljenega povabila lahko odda vsak zainteresiran gospodarski subjekt. Prijavi priloži informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik. Prvo ponudbo lahko oddajo le gospodarski subjekti, ki jih na podlagi ocene predloženih informacij k temu povabi naročnik. Naročnik lahko omeji število ustreznih kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe.
7. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave: naročnik lahko uporabi ta postopek za javno naročilo gradenj, blaga ali storitev v naslednjih primerih:
  - a) če za javno naročilo na splošnem področju v odprtem, omejenem ali postopku naročila male vrednosti, za javno naročilo na infrastrukturnem področju pa v predhodno izvedenem postopku, v katerem je naročnik objavil povabilo k sodelovanju, ni oddana nobena ponudba ali prijava za sodelovanje ali nobena ustreza ponudba ali prijava za sodelovanje, pod pogojem, da se prvotni pogoji javnega naročila bistveno ne spremenijo in da naročnik Evropski komisiji pošlje poročilo, če komisija to zahteva;
  - b) če ima javno naročilo na infrastrukturnem področju le raziskovalni, eksperimentalni, študijski ali razvojni namen, nima pa namena ustvariti dobička ali povrniti stroškov raziskav in razvoja, pod pogojem, da oddaja takšnega naročila ne vpliva na konkurenčnost pri oddaji poznejših javnih naročil s temi nameni;
  - c) če lahko gradnje, blago ali storite zagotovi le določen gospodarski subjekt iz naslednjih razlogov: cilj javnega naročnika je ustvariti ali pridobiti unikatno umetniško delo ali umetniško uprizoritev; iz tehničnih razlogov konkurence za predmet naročanja ni; za zaščito izključnih pravic, vključno s pravicami intelektualne lastnine. Naročnik ne sme uporabiti postopka s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi te točke, če je predmet javnega naročanja izvedba projekta, ki ga je projektant projektiral v predhodnem postopku javnega naročanja, in namerava v pogajanja vključiti le tega projektanta;
  - č) če zaradi skrajne nujnosti, nastale kot posledica dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti, rokov za odprti ali omejeni postopek ali konkurenčni postopek s pogajanjem ni mogoče upoštevati;
  - d) če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti povabilo k sodelovanju v Uradnem listu Evropske unije, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov in pod pogojem, da enakopravno obravnava vse ponudnike;
  - e) postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javno naročilo novih gradenj ali storitev, ki pomenijo ponovitev podobnih gradenj ali storitev in se oddajo gospodarskemu subjektu, ki mu je naročnik oddal prvotno naročilo pod pogojem, da so nove gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom in da je bilo prvotno naročilo oddano v postopku, v katerem je naročnik objavil povabilo k sodelovanju. V

osnovnem javnem naročilu morajo biti navedeni obseg mogočih dodatnih gradenj ali storitev in pogoji za njihovo oddajo. Naročnik mora v povabilu k sodelovanju za prvotno javno naročilo navesti morebitno uporabo tega postopka in pri izračunu ocenjene vrednosti osnovnega javnega naročila upoštevati tudi skupne ocenjene stroške poznejših gradenj ali storitev. Za javna naročila na splošnem področju se lahko ta postopek uporablja le tri leta po oddaji prvotnega javnega naročila.

8. Postopek naročila male vrednosti: za katerega pri javnem naročilu blaga in storitev obvestil v zvezi z njim ni treba poslati v objavo Uradu za publikacije Evropske unije, pri javnem naročilu gradnje, če je vrednost javnega naročila na splošnem področju enaka ali višja od 40.000 evrov in nižja od 500.000 evrov, ter na infrastrukturnem področju enaka ali višja od 100.000 evrov in nižja od 1.000.000 evrov. V postopku naročila male vrednosti lahko vsak gospodarski subjekt odda ponudbo na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju. Naročnik lahko v postopek naročila male vrednosti vključi pogajanja. Če jih vključi, mora to navesti v obvestila o javnem naročilu in jih tudi izvesti (ZJN-3).

#### **4.2.1 Tehnike in instrumenti za elektronsko in skupno javno naročanje po Zakonu o javnem naročanju**

V skladu z ZJN-3 so v členih od 48. do 51. določene naslednje tehnike in instrumente za elektronsko in skupno javno naročanje:

- okvirni sporazum: naročnik lahko sklene okvirni sporazum, če uporabi enega od postopkov ZJN-3. Okvirni sporazum pomeni sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, katerega predmet je določitev pogojev, s katerimi uredijo naročila, ki se oddajo v posameznem obdobju, zlasti v zvezi s ceno in, če je ustrezno, predvideno količino.
- dinamični nabavni sistem: naročnik lahko uporabi dinamični nabavni sistem za običajne nabave z značilnostmi, ki takšne, kot so splošno dostopne na trgu, izpolnjujejo njegove zahteve. Dinamični nabavni sistem je popolnoma elektronski način naročanja, ki je med celotnim obdobjem veljavnosti nabavnega sistema na voljo gospodarskim subjektom, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje.
- elektronska dražba: naročnik lahko uporablja elektronsko dražbo, na kateri pridobi nove cene, popravljene navzdol, oziroma nove vrednosti za nekatere elemente ponudb. V ta namen naročnik elektronsko dražbo strukturira kot ponavljajoči se elektronski postopek, ki sledi popolni začetni oceni ponudb in omogoča razvrščanje ponudb z metodami samodejnega ocenjevanje.
- elektronski katalogi: če se za oddajo javnega naročila zahteva uporaba elektronskih komunikacijskih sredstev, lahko naročnik zahteva predložitev ponudb v obliki elektronskega kataloga, ali da ponudba vključuje elektronski katalog (ZJN-3).

#### **4.2.2 Razdelitev javnega naročila na sklope po Zakonu o javnem naročanju**

73. člen ZJN-3 opredeljuje razdelitev javnega naročila na sklope in določa, da če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik javno naročilo oddati po ločenih sklopih ter določiti velikost in predmet takšnih sklopov. Pri tem mora zagotoviti nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu ali povabilu k potrditvi interesa, če se kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju uporabi periodično informativno obvestilo, v tem obvestilu, če se kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju uporabi obvestilo o vzpostavitvi kvalifikacijskega sistema, pa v povabilu k predložitvi ponudb ali k pogajanjem, navede, ali se lahko ponudbe predložijo za en sklop, za več sklopov ali za vse sklope. Tudi če se ponudbe lahko oddajo za več sklopov ali vse sklope, lahko naročnik omeji število sklopov, ki se lahko oddajo enemu ponudniku, če v obvestilu, ki ga uporabi za objavo povabila k sodelovanju, povabilu k potrditvi interesa ali povabilu k predložitvi ponudb ali k pogajanjem navede največje možno število sklopov na ponudnika. V tem primeru mora v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila navesti objektivna in nediskriminatorna merila ali pravila, ki jih namerava uporabiti pri odločanju, katere sklope bo oddal, če bi se ob uporabi meril za oddajo javnega naročila enemu ponudniku oddalo več sklopov, kot je največje možno število (ZJN-3).

Kadar se enemu ponudniku odda več kot en sklop, lahko naročnik odda javno naročilo z združevanjem več ali vseh sklopov, če v obvestilu, ki se uporabi kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju, povabilu k potrditvi interesa ali povabilu k predložitvi ponudb ali k pogajanjem navede, da si pridružuje to možnost in določi sklope ali skupine sklopov, ki se lahko združijo. Naročnik lahko odda javna naročila za posamezne izločene sklope brez uporabe postopkov ZJN-3, če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV nižja od 80.000 evrov za blago ali storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe tega zakona, ne sme presegati 20 % skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali predlagana izvedba storitev (ZJN-3).

#### **4.2.3 Pogoji za sodelovanje po Zakonu o javnem naročanju**

V skladu s 76. členom ZJN-3 naročnik lahko določi objektivna pravila in pogoje za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti; ekonomski in finančni položaj; tehnično in strokovno sposobnost. Naročnik v postopek javnega naročanja vključi le tiste zahteve, ki so potrebne za zagotovitev, da ima kandidat ali ponudnik ustrezne zahteve in finančne zmogljivosti ter tehnične in strokovne sposobnosti za izvedbo javnega naročila, ki se oddaja. Vse zahteve morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila (ZJN-3).



#### **4.2.4 Zmanjšanje števila ustreznih kandidatov, ponudb in rešitev po Zakonu o javnem naročanju**

82. člen ZJN-3 določa, da v omejenem postopku, konkurenčnem postopku s pogajanjem, postopku s pogajanjem z objavo, konkurenčnem dialogu in partnerstvu za inovacije lahko naročnik omeji število kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje in ki bodo povabljeni, da oddajo ponudbo ali sodelujejo v dialogu, če je bilo najmanjše število ustreznih kandidatov določeno v skladu s 82. členom ZJN-3. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu ali povabilu k potrditvi interesa navede objektivna in nediskriminatorna merila ali pravila, ki jih namerava uporabiti za zmanjšanje števila ustreznih kandidatov ter najmanjše in po potrebi največje število kandidatov, ki jih namerava povabiti k sodelovanju. V omejenem postopku je najmanjše število kandidatov pet, v konkurenčnem postopku s pogajanjem, konkurenčnem dialogu in partnerstvu za inovacije pa je najmanjše število kandidatov tri. V vsakem primeru mora število povabljenih kandidatov zadostovati za zagotovitev prave konkurence (ZJN-3).

V skladu z 88. členom je odpiranje pravočasnih ponudb javno, razen če se javno naročilo oddaja v postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali v konkurenčnem postopku s pogajanjem. Odpiranje pravočasnih ponudb se izvede na kraju in ob času, ki sta navedena v objavljenem obvestilu o javnem naročilu. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ki vključuje vsaj naziv ponudnika ali šifro, če je bil postopek anonimen; variantne ponudbe, če so dopustne, ali ponudbe z opcijami; ponudbeno ceno (ZJN-3).

#### **4.2.5 Poročila in statistika po Zakonu o javnem naročanju**

V skladu s 105. členom ZJN-3 za vsako javno naročilo, razen za javna naročila, oddana na podlagi postopka naročila male vrednosti, ter za vsak okvirni sporazum, razen za naročila, oddana na podlagi okvirnih sporazumov, ter vsako vzpostavitev dinamičnega nabavnega sistema in kvalifikacijskega sistema, naročnik pripravi pisno poročilo, ki vključuje najmanj naslednje:

- ime in naslov naročnika, predmet in vrednost javnega naročila, okvirnega sporazuma ali dinamičnega nabavnega sistema ali kvalifikacijskega sistema;
- po potrebi rezultate ugotavljanja sposobnosti in zmanjšanja števila, in sicer imena izbranih kandidatov ali ponudnikov in razloge za njihov izbor ter imena izključenih kandidatov ali ponudnikov in razloge za njihovo zavrnitev;
- ime uspešnega ponudnika in razloge za izbiro njegove ponudbe ter, če je znano, delež javnega naročila ali okvirnega sporazuma, ki ga uspešni ponudnik namerava oddati v podizvajanje tretjim osebam, pa tudi imena morebitnih podizvajalcev glavnega izvajalca, če so v tistem trenutku znana;
- pri konkurenčnem postopku s pogajanjem in konkurenčnem dialogu okoliščine, ki upravičujejo uporabo tega postopka;

- pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave okoliščine, ki upravičujejo uporabo tega postopka;
- kadar je možno razloge, na podlagi katerih se je naročnik odločil, da ne odda javnega naročila oziroma ne sklene okvirnega sporazuma, ali da ne vzpostavi dinamičnega nabavnega sistema ali kvalifikacijskega sistema;
- kadar je možno razloge, na podlagi katerih so bila za predložitev ponudb uporabljena neelektronska komunikacijska sredstva;
- kadar je možno ugotovljena nasprotja interesov in nadaljnje ukrepe, ki so bili sprejeti (ZJN-3).

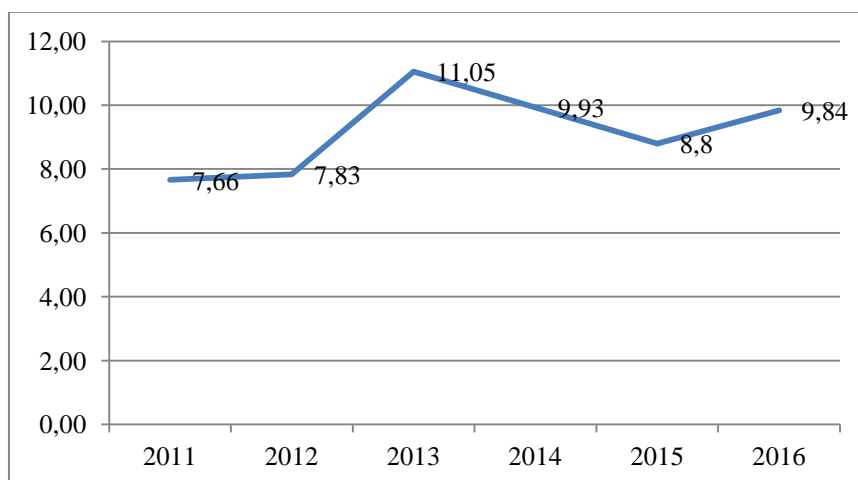
Naročnik dokumentira potek vseh postopkov javnega naročanja ne glede na to, ali se ti izvajajo z elektronskimi sredstvi ali ne. V ta namen zagotovi in hrani zadostno dokumentacijo za utemeljevanje odločitev, sprejetih na vseh stopnjah postopka javnega naročanja. Dokumentacija se hrani najmanj pet let od datuma izdaje odločitve o javnem naročilu oziroma najmanj dve leti po poteku pogodbe o izvedbi javnega naročila (ZJN-3).

Z namenom vzpostavitve čim bolj optimalne in učinkovite zakonodaje javnih naročil morajo države članice Evropski komisiji poročati o najpogostejših razlogih za napačno uporabo postopov, strukturne in ponavljajoče se težave pri uporabi predpisov, deležu udeležbe malih in srednjih podjetij, preprečevanju in odkrivanju goljufij ter korupcije pri javnih naročilih. Takšne analize predstavljajo pomemben vir informacij glede poslovanja, o trendih ter pokažejo, na katerih področjih je potrebno spremeniti zakonodajo za doseg večje učinkovitosti (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 50).

### 4.3 Trg javnih naročil v Sloveniji v letu 2016

Slika 3 prikazuje trend deleža javnih naročil v BDP med leti 2011 in 2016.

*Slika 3: Delež javnih naročil v BDP, oddanih v letih 2011–2016, v %*



*Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).*

Po vrednosti in številu je bilo v letu 2016 oddanih največ naročil blaga (8.654 naročil v vrednosti 1.031.465.857 evrov), sledijo naročila storitev (3.829 naročil v vrednosti 803.465.179 evrov), najmanj pa je bilo naročil gradenj (1.554 naročil v vrednosti 526.362.477 evrov) (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 4).

Iz obvestil o oddaji javnih naročil, objavljenih na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, in sporočenih statističnih podatkov o evidenčnih naročilih, je razvidno, da je v letu 2016 javna naročila oddalo 1992 naročnikov. Od leta 2013 naprej je bil razviden padec deleža javnih naročil v BDP, v letu 2016 pa se je ta trend ponovno obrnil navzgor (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 5).

#### **4.4 Neučinkovitosti v trenutni zakonodaji javnih naročil glede preprečevanja dogovarjanj med ponudniki**

Po poročanju Ministrstva za javno upravo se je v letu 2016 v primerjavi s preteklimi leti število postopkov javnega naročanja, ki so glede na postopkovna pravila manj transparentni in konkurenčni, zmanjšalo. Še vedno je opazen dokaj velik delež naročil, pri katerih je naročnik prejel le eno samo ponudbo. V letu 2016 je ta trend posebej izrazit pri odprtih postopkih in postopkih naročil male vrednosti. Pri ostalih postopkih se je število, kjer je naročnik prejel samo eno ponudbo, v letu 2016 zmanjšalo. Naročniki v teh postopkih oblikujejo specifikacije predmeta naročila, pogoje in merila na način, ki onemogočata konkurenčnost, posledica pa je prejem majhnega števila ponudb. Organi nadzora, predvsem Državna revizijska komisija, Računsko sodišče Republike Slovenije in Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, morajo v postopkih preveriti upoštevanje načela gospodarnosti. Upoštevanje načela gospodarnosti pomeni pravilne uporabe zakonodaje, zmanjšanje korupcijskega tveganja, boljše kakovost dobavljenega blaga, storitev in gradenj ter nižje odhodke glede na razmerje med kakovostjo in ceno (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 6). Zaskrbljujoče je dejstvo, da je bilo s strani naročnika kot razlog za uporabo izvedenega postopka javnega naročanja, za katerega predhodno ni bilo objavljeno obvestilo k javnemu naročilu, navedenih več medsebojno nasprotujočih si utemeljitev (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 18).

V Sloveniji je pri izvajanju postopkov javnih naročil izrazit problem principal agent, pri katerem agent - izvajalec javnega naročila v imenu principala - družbe izvaja postopek javnega naročila. Problem, ki se pojavi, je ta, da se želje obeh strani razlikujeta. Agent namreč deluje na način, da maksimizira svojo korist in ne korist principala. V primeru, da agent deluje in prinaša korist samo principalu (od vloženega truda, prihrankov nima koristi), bo pripravljen vložiti manj truda kot v primeru, da ima od izpeljanega postopka določeno korist (Soudry, 2007, str. 432).

Neučinkovitosti pri izvajanju javnih naročil v Sloveniji glede konkurence pri razpisih lahko v večini pripišemo izvedbi samih postopkov s strani naročnika in ne sami

zakonodaji. ZJN-3 v skladu s 4.–8. členom določa načela, v skladu s katerimi poteka razvoj sistema javnega naročanja ter njegovo izvajanje. Načela poudarjajo pomen gospodarnosti, učinkovitosti, uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti. Če javna naročila niso izvedena v skladu z omenjenimi načeli, se državni denar porablja mimo pravil javnega naročanja. To pomeni večmilijonsko porabo državnega denarja, ki bi se lahko v primeru učinkovitega izvajanja javnih naročil prerazdelil na druga področja. Postavi se nam tudi vprašanje, kako lahko posamezni izvajalec postopka javnega naročila, ki postavi neučinkovite pogoje za sodelovanje v razpisnem postopku, presodi, katera od prejetih ponudb naj bi bila najučinkovitejša. Neučinkovito izvajanje postopkov javnega naročanja, pomanjkanje nadzora nad izvajalci postopkov javnih naročil ter pomanjkanje nadzora nad obnašanjem ponudnikov na trgu pomeni manjšo konkurenco v posameznem razpisnem postopku. Manjša konkurenca omogoča ponudnikom, da vzpostavijo stabilne kartelne dogovore, ki za naročnika pomenijo višje cene, slabšo kakovost izvedbe naročila, manjše spodbude za inovacije, večjo porabo državnega denarja, počasnejšo gospodarsko rast in manjšo družbeno blaginjo.

Potencialni vstop novih konkurentov v panogo predstavlja dober instrument preprečevanja kartelnih dogovorov. Poenostavitev razpisnih postopkov, zmanjšanje vstopnih stroškov, uporaba spletnih dražb, povečanje števila sklopov, zmanjšanje ekonomske vrednosti posameznega sklopa, so dejavniki, ki spodbujajo vstop novih ponudnikov na trg. Pri ponavljajočih naročilih je seveda potrebno upoštevati tudi ekonomske koristi, ki jih s poslovanjem pridobijo že obstoječa podjetja na trgu (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, 350–357).

#### **4.4.1 Neučinkovitosti pri izvajanju javnih naročil v Sloveniji**

Glavne usmeritve, ki lahko javnemu naročniku pomagajo minimizirati lastnosti, ki spodbujajo dogovarjanja med ponudniki, so (Sanchez Graells, 2013, str. 12):

- zahteve v razpisih so specificirane, izogibajo se njihovi predvidljivosti,
- postopek izvedejo tako, da čim bolj zmanjšajo komunikacijo med ponudniki,
- previdno izberejo kriterije za ocenitev ponudbe in kriterije za dodelitev naročila,
- spodbujajo zavedanje glede kartelnih dogovorov pri osebah, ki izvajajo postopke javnega naročanja.

Glede na analizo trga javnih naročil in veljavno zakonodajo javnega naročanja, ugotovimo, da usmeritve, ki naročniku pomagajo minimizirati lastnosti, ki spodbujajo dogovarjanja med ponudniki, niso izpolnjene. Pri izvajanju javnih naročil opazimo naslednje neučinkovitosti:

#### *4.4.1.1 Uporaba postopkov in objava obvestil*

Naročniki uporabljajo postopke (naročila male vrednosti, evidenčna naročila), za katere ni obvezna objava na portalu javnih naročil ali v Uradnem listu Evropske unije. Posledica je manjša stopnja konkurence v posameznem razpisnem postopku in večje tveganje za oblikovanje stabilnih kartelnih dogovorov.

V letu 2016 se je glede na leto 2015 povečalo število evidenčnih naročil. Povečale so se skupna vrednost evidenčnih naročil ter povprečne vrednosti evidenčnega naročila. To povečanje je posledica spremembe javno naročniške zakonodaje. Naročniki morajo poleg poročanja o oddanih evidenčnih naročilih na portalu javnih naročil za naročila, nižja od mejnih vrednosti, v skladu z zakonom vsako leto do zadnjega dne februarja na svoji spletni strani ali na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, oddanih za preteklo leto. Naročniki so v letu 2016 na podlagi sklenjenih okvirnih sporazumov oddali za 672.025.628 evrov posameznih naročil (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 5).

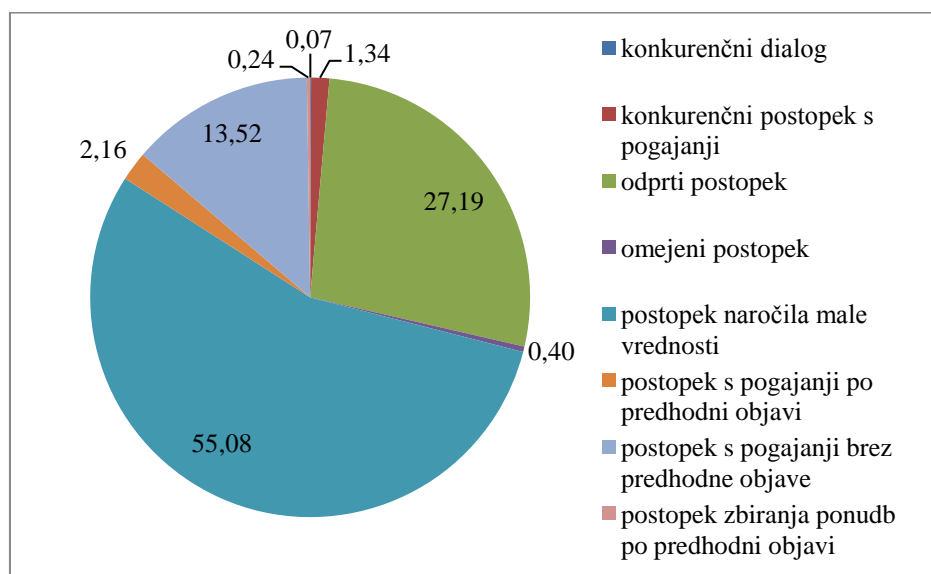
Razlog za velik delež evidenčnih naročil je nepravilno oblikovanje števila sklopov s strani javnega naročnika. Naročnik ima možnost, da naročilo razdeli na več manjših sklopov in s tem zadosti pogojem uporabe evidenčnega naročila. Manjša vrednost naročila pomeni pogostejše izvajanje tega naročila, kar spodbudi ponudnike, da oblikujejo kartelni dogovor in s tem dosežejo višje cene. Pogostost izvajanja evidenčnih naročil kartelu omogoča nadzor nad člani. Grožnja povračilnih ukrepov v bližnji prihodnosti ponudnike spodbuja, da se držijo kartelnega dogovora.

Priporočilo za zakonodajalca je, da preuči načine oziroma oblikuje nadzorno aplikacijo, ki bo omogočala analizo oblikovanja posameznih sklopov in njihovo združevanje. Združevanje sklopov bo pomenilo uporabo postopkov določenih v ZJN-3, večjo konkurenco pri postopkih in manjše tveganje za kartelne dogovore.

Naročniki so v letu 2016 najpogosteje izvedli postopek oddaje naročila male vrednosti, odprti postopek ter postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Ti trije postopki znašajo 95,78 % vseh dokončanih postopkov v letu 2016 (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 4).

Na sliki 4 je prikazan delež izvedenih postopkov glede na število postopkov v letu 2016.

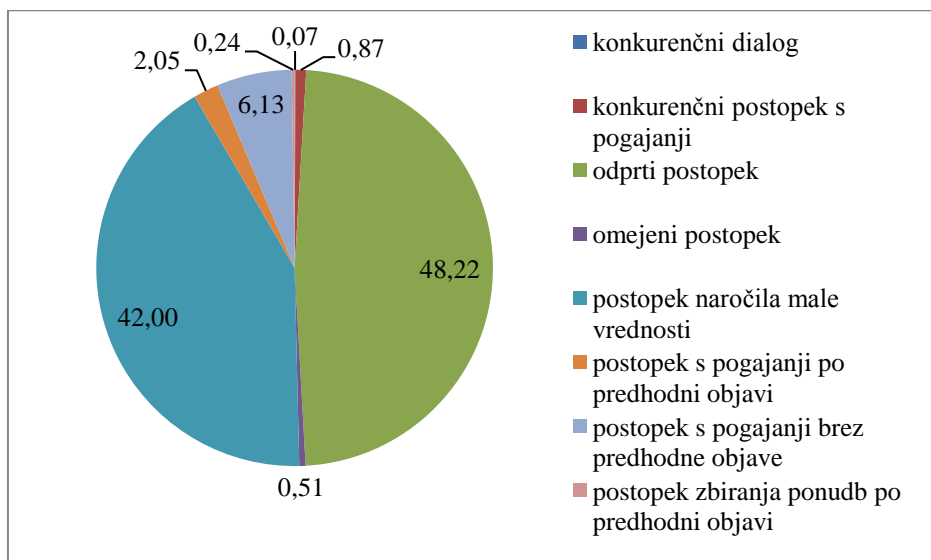
*Slika 4: Delež izvedenih postopkov glede na število postopkov*



*Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).*

Slika 5 prikazuje delež izvedenih postopkov glede na število javnih naročil v letu 2016.

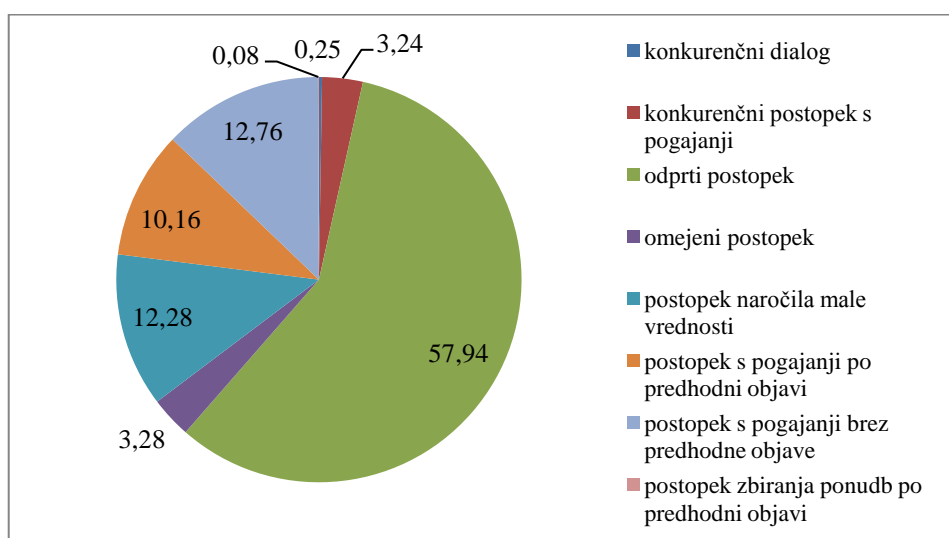
*Slika 5: Delež izvedenih postopkov glede na število javnih naročil*



*Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).*

Slika 6 prikazuje delež izvedenih postopkov glede na vrednost javnih naročil v letu 2016.

Slika 6: Delež izvedenih postopkov glede na vrednost javnih naročil



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).

Vrednost oddanih naročil, za katere je potrebna predhodna objava na portalu javnih naročil ali v Uradnem listu Evropske unije, se je v letu 2016, glede na leto 2015, povečala za 48,89 %. Prav tako se je povečalo število izvedenih postopkov, in sicer za 8,43 % (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 5).

Tabla 1 prikazuje, da naročniki glede na vrednost oddanega naročila niso izpolnili obvezne objave obvestil o oddaji javnih naročil v Uradnem listu Evropske unije.

Tabela 1: Naročila v postopkih javnega naročanja, objavljena le na portalu javnih naročil glede na obveznost objave v Uradnem listu Evropske unije in izvedeni postopek

objava v UL EU	obveznost objave v UL EU	vrsta postopka	št. naročil	vrednost	delež v št. vseh istovrstnih naročil	delež v vrednosti vseh istovrstnih naročil
NE	DA	odprti postopek	87	9.154.122	1,30	0,68
		postopek s pogajanji brez predhodne objave	19	12.749.933	2,24	4,33
		postopek s pogajanji po predhodni objavi	2	1.000.911	0,70	0,43
		skupaj	269	44.611.194		

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).

Po vrednosti je največji delež takih naročil pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave, za katere v Uradnem listu Evropske unije ni bilo objavljenih 19 naročil v skupni vrednosti 12.749.933 evrov. Število vseh oddanih naročil v letu 2016 obsega naročila, ki bi jih naročniki morali objaviti v Uradnem listu Evropske skupnosti, 2,67 % vseh naročil, v vrednosti pa 1,93 % (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 14).

Tabela 2 prikazuje javna naročila glede na mesto objave in sedež izbranega ponudnika. Naročniki so v letu 2016 ponudnikom s sedežem v Republiki Sloveniji oddali več kot 97 % javnih naročil. Vrednost teh naročil je znašala 89,90 % vseh oddanih javnih naročil. Slovenskim ponudnikom je bilo v letu 2016 oddanih 13.660 javnih naročil, za katere je potrebna objava na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije. Skupna vrednost teh naročil je 2.122.778.640 evrov, kar predstavlja 97,38 % vseh naročil, ki jih je treba objaviti, in 89,90 % teh naročil. Ponudniki iz drugih držav so pridobili 368 javnih naročil v vrednosti 238.514.873 evrov, kar po številu znaša 2,62 % naročil, ki jih je treba objaviti, po vrednosti pa 10,10 % teh naročil (Ministrstvo za javno upravo, 2017, str. 34).

Neupoštevanje 5. člena in 6. člena ZJN-3, načela zagotavljanja konkurence ter načela transparentnosti, pomeni manjše število prejetih ponudb in manjšo stopnjo konkurence v posameznem razpisnem postopku. Če naročnik ne objavi razpisa v Uradnem listu Evropske unije, to pomeni manjše število prejetih ponudb, kar je tudi razlog za prevladujoč delež oddaje naročila domačim ponudnikom pred tujimi.

*Tabela 2: Javna naročila glede na mesto objave in sedež ponudnika*

objava v Uradnem listu EU	poreklo ponudnika	št. naročil	pogodbena vrednost	delež v št. istovrstnih naročil	delež v vrednosti istovrstnih naročil
DA	Slovenija	6.205	1.543.185.730	97,99	88,01
	tujina	127	210.218.961	2,01	11,99
	skupaj	6.332	1.753.404.691	100	100
NE	Slovenija	7.455	579.592.910	96,87	95,35
	tujina	241	28.295.912	3,13	4,65
	skupaj	7.696	407.888.822	100	100
	skupaj	14.028	2.361.293.513		

*Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).*

Slovenski javni naročniki so torej dokaj nenaklonjeni tujim ponudnikom. Pri javnih naročilih večje vrednosti to za ponudnike, ki ne prejmejo javnega naročila, pomeni izgubo v višini vstopnih stroškov. Nekateri ponudniki zato ne bodo več pripravljene podajati ponudb na slovenskem trgu in se bodo preusmerili na druge trge. Na kratek rok je zaradi neobjavljanja v Uradnem listu Evropske unije manjša stopnja konkurence v posameznem razpisnem postopku, nenaklonjenost tujim ponudnikom pa na dolgi rok pomeni šibkejšo



konkurenco, manj inovacij, višje cene in s tem večje kartelne rente, kar še poveča tveganja za oblikovanje kartelnih dogovorov.

Priporočilo za zakonodajalca je, da nadzoruje upoštevanje objavljanja objav v Uradnem listu Evropske unije. Priporočljiva bi bila tudi nižja mejna vrednost, nad katero je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. To bi pomenilo večjo stopnjo konkurence med potencialnimi ponudniki, ponudniki bi bili bolj tržno razpršeni in stopnja tveganja za oblikovanje kartelnih dogovorov bi bila manjša.

#### *4.4.1.2 Razkritje informacij*

Škrivanje vseh informacij oteži vzpostavitev kartelnih dogovorov in nadzor nad njegovim izvajanjem. Če nobeno podjetje ne more opazovati strategije delovanja drugega ponudnika, je kartelni dogovor nemogoče vzdrževati. Grožnja povračilnih učinkov je nična, saj člani kartela nimajo pregleda nad tem, ali se vsi člani kartela držijo dogovora ali ne. V primerih, da obstaja velika grožnja obstoja kartelnega dogovora, predmet javnega naročanja pa se izvaja v več zaporednih naročilih, bi bila edina primerna politika razkritja informacij takšna, da se ne razkrije nobene informacije. Težava se pojavi, saj javni naročniki delujejo v imenu naroda in si zaradi tveganja korupcije, politike popolnega skrivanja informacij ne morejo privoščiti. Minimalno razkritje informacij je, da povedo, kdo je dobil naročilo in kateri ponudniki niso dobili predmeta naročila. Zakasnitev razkritja informacij povzroči manjše sedanje vrednosti povračilnih ukrepov za ponudnika, ki se kartelnega dogovora ne drži. Manjše sedanje vrednosti povračilnih ukrepov torej člane kartela spodbudijo k odklonu od kartelnega dogovora (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 350–357).

Priporočilo za zakonodajalca je, da vzpostavi učinkovit nadzor nad izvajalci razpisnih postopkov javnih naročil, ki bo zagotavljal učinkovitejšo izvedbo samih postopkov in hkrati omogočal, da se določene informacije potencialnim konkurentom ne razkrijejo. To bo povzročilo večje tveganje, da se posameznik ne bo držal kartelnega dogovora, saj bodo povračilni ukrepi kasnejši in zato njihova sedanja vrednost manjša. Objava naročil v Uradnem listu Evropske unije in prisotnost tujih ponudnikov bi zaostрила in povečala število konkurentov ter s tem zmanjšala tveganje za oblikovanje uspešnega kartelnega dogovora.

#### *4.4.1.3 Izbor merila za dodelitev javnega naročila*

Tabela 3 prikazuje javna naročila glede na predmet naročanja in merila za izbor za dodelitev naročila v letu 2016.

Tabela 3: Javna naročila glede na predmet naročanja in merila za izbor

predmet	merila	št. naročil	pogodbena vrednost	delež v št. istovrstnih naročil	delež v vrednosti istovrstnih naročil
blago	cena	7.300	864.849.386	84,44	83,85
	ekonomsko najugodnejša ponudba	1.345	166.616.471	15,56	16,15
	skupaj	8.645	1.031.465.857	100	100
storitve	cena	3.370	687.409.155	88,01	85,56
	ekonomsko najugodnejša ponudba	459	116.056.024	11,99	14,44
	skupaj	3.829	803.465.179	100	100
gradnje	cena	1.496	515.675.153	96,27	97,97
	ekonomsko najugodnejša ponudba	58	10.687.324	3,73	2,03
	skupaj	1.554	526.362.477	100	100
	skupaj	14.025	2.361.293.513		

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2017).

Iz Statističnega poročila oddaje javnih naročil v letu 2016 je razvidno, da je najpogosteje uporabljeni kriterij dodelitve javnega naročila cena. Pri projektih večje vrednosti predstavlja oblikovanje kakovostne ponudbe večje stroške, ki so vključeni v ceno podano v ponudbi. Istočasno cena kot merilo za oddajo naročila za manjše ponudnike pomeni, da težko konkurirajo večjim. Če izvajalec javnega naročila uporablja ceno kot edino merilo za oddajo naročila, pomeni, da kakovostni ponudniki zaradi višje cene ne prejmejo naročila. Na dolgi rok izstopijo iz trga javnih naročil, zmanjša se stopnja konkurence, kar za ponudnike predstavlja spodbudo za oblikovanje kartelnih dogovorov. Kartelni dogovor jim omogoča postavitve višje cene za manj kakovostno izvedbo javnega naročila.

Priporočilo za zakonodajalca je, da se določitev končnega ponudnik in ocenjevanje prejetih ponudb v večini primerov uporablja ekonomsko najugodnejša ponudba, ki predstavlja kombinacijo cene in kvalitete. Upoštevanje kvalitete pri ocenjevanju prejetih ponudb bo spodbudila ponudnike k inovacijam in razvoju, hkrati pa pomenila daljšo življenjsko dobo predmeta naročila.

#### 4.4.1.4 Neupoštevanje načel določenih v Zakonu o javnem naročanju

Oblikovanje enega sklopa naročila velike vrednosti zmanjša stopnjo konkurence na trgu in dvigne potencialne izgube ponudnika, ki ne prejme naročila. Za ponudnike, ki ponujajo iste proizvode in imajo podobno stroškovno strukturo, to predstavlja spodbude za oblikovanje stabilnih kartelnih dogovorov, saj zmanjša potencialno izgubo dobička, če

predmeta naročila posameznik ne dobi, hkrati pa omogoča postavitev višje ponujene cene in pridobitev večje kartelne rente.

Priporočilo za zakonodajalca je, da vzpostavi nadzor nad izvajanjem razpisnih postopkov in oblikovanjem sklopov. Privabljanje tujih ponudnikov bi povečalo stopnjo konkurence in posledično otežilo vzpostavitev stabilnih kartelnih dogovorov.

#### *4.4.1.5 Sodni procesi in nadzor nad obnašanjem ponudnikov*

Izvajanje nadzora, realizacija obsodb in kazni predstavlja temelj za omejevanje kartelnih dogovorov, saj s tem poveča stopnjo tveganja za odkritje kartelnega dogovora in posledično poveča sedanjo vrednost kazni v primeru obsodbe. Neizvajanje in zavlačevanje sodnih procesov in izdajanje kazni za ponudnika predstavlja idealno okolje in ga spodbudi k oblikovanju kartelnega dogovora z drugimi konkurenti. Slab nadzor nad konkurenco zmanjša tveganje za odkritje kartelnega dogovora in skupaj z dolgimi sodnimi procesi zmanjša sedanjo vrednost kazni v primeru odkritja. To pomeni, da je sedanja vrednost kartelnih rent večja od sedanje vrednosti kazni v primeru odkritja.

Priporočilo za zakonodajalca je, da oblikuje učinkovit nadzor nad konkurenčnim obnašanjem ponudnikov na trgu javnih naročil ter redno spremlja in analizira prejete ponudbe. Dvig kazni in hitri sodni procesi pa predstavljajo temelj, ki bo ponudnike odvrčal od misli na kartelne dogovore.

## **4.5 Primeri neučinkovitosti izvajanja javnih naročil v Sloveniji**

V Sloveniji so bili do sedaj odkriti naslednji primeri oblikovanja kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil oziroma neučinkovitosti pri izvajanju javnih naročil, katera spodbujajo ponudnike k oblikovanju kartelnih dogovorov.

### **4.5.1 Zemonski sporazum**

Kmalu po osamosvojitvi se je slovenska gradbena industrija znašla v težavah, saj je velik del slovenskega gospodarstva utrpela izgubo trgov na območju nekdanje skupne države in tudi drugod po Vzhodni Evropi. Na pomoč jim je priskočila država, ki je pričela z izgradnjo slovenskega avtocestnega križa. Večino poslov so dobila slovenska podjetja, ki so v boju proti tujim konkurentom pri gradnji slovenskega avtocestnega križa na javnih razpisih zmagovala z najnižjimi ponudbami. Na koncu so se projekti zaradi številnih aneksov k pogodbi izkazali za nekajkrat dražje. V primerjavi s tujino pa tudi precej počasneje izvedene (Cerar, 2012). Vse do vstopa Slovenije v EU je slovenska zakonodaja v javnih razpisih slovenskim podjetjem dajala prednost pred tujimi. V eni izmed odredb je bilo navedeno, da domača podjetja na javnih razpisih zmagajo, tudi če so do 15 % dražja od tujih ponudnikov (Mekina, 2010).

"Zemonski sporazum" je en izmed najodmevnejših kartelnih dogovorov v Sloveniji. Kartelni dogovor je sestavljalo nekaj večjih in nekaj manjših gradbenih podjetij, ki si med seboj niso konkurirala. Sporazum o sodelovanju so podpisali leta 1998. Z njim so se gradbinci razdelili v dve skupini, in sicer na večja in manjša podjetja. V skupini večjih podjetij so bili SCT, Primorje in Kraški zidar, v skupini manjših podjetij pa so bila zbrana manjša in bolj regionalno usmerjena gradbena podjetja. S tem sporazumom je država po ocenah več kot sedem milijard evrov vredno gradnjo avtocestnega programa preplačala za dobro tretjino (Tomažič & Sovdat, 2010). To predstavlja dve milijardi evrov oziroma polovico takratne zadolženosti Darsa (Bonča, 2010).

Neupoštevanja načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načela zagotavljanja konkurence med ponudniki s strani javnega naročnika je skupaj z majhnim številom konkurentov na trgu z asimetrično tržno strukturo večjim podjetjem omogočilo, da s finančno šibkejšimi podjetji vzpostavijo stabilen kartelni dogovor. Naročnik ni spodbujal konkurence med ponudniki, niti ni privabljal tujih investitorjev, hkrati pa dovoljeval anekse k pogodbi, ki so kasneje dvigovali ceno izvedbe naročila in omogočali še večje kartelne rente. Že sama analiza trga in prejetih ponudb bi omogočala, da se odkrije sum o obstoju kartelnega dogovora.

#### **4.5.2 Javno naročilo Univerzitetnega kliničnega centra Maribor**

Primer omejevalnega sporazuma in dogovorjena oddaja ponudb v postopku oddaje javnega naročila, povezanega z izgradnjo UKC Maribor. Podjetja GH HOLDING d. d., TAMES d. o. o., BEGRAD d. d. so se sporazumela in dogovorjeno oddala ponudbe v postopku oddaje javnega naročila "Izvedba gradbenih, obrtniških in inštalacijskih del ter dobava in vgradnja splošne medicinske in nemedicinske opreme za urgentni center UKC Maribor". Naročnik, Ministrstvo za zdravje, je do poteka prvega prvotnega roka za predložitev ponudb prejel 3 ponudbe. Ponudbe so oddala podjetja KOLEKTOR KOLING d. o. o. (podizvajalec IMP d. o. o.), GH HOLDING d. d. (s podizvajalcem SGP POMGRAD d. d.) in STRABAG d. o. o.. Podjetja TAMES d. o. o. in BEGRAD d. d. sta v okviru prvotnega roka za oddajo ponudb vložili zahteve za revizijo z namenom razveljavitve postopka oddaje javnega naročila oziroma posameznih določb razpisne dokumentacije ter seznanitve s potencialno konkurenco. V novem roku za predložitev ponudb je naročnik prejel zgolj 1 ponudbo. Podjetji GH HOLDING in TAMES sta bila navedena kot ponudnika, podjetji SGP POMGRAD in BEGRAD kot njuna podizvajalca za izvedbo gradbenih del, podjetje KOLEKTOR KOLING je bilo v ponudbi navedeno kot podizvajalec za dobavo prezračevalnih klimatskih naprav (Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, 2015).

Neupoštevanje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načela zagotavljanja konkurence, načela transparentnosti in načela sorazmernosti je povzročilo preveč razkritih informacij. Zaradi majhnosti trga in majhnega števila konkurentov je poznavanje

informacij glede dejanske konkurence omogočilo ponudnikom, da vzpostavijo kartelni dogovor.

#### **4.5.3 Naročilo študije Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo**

Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo je v marcu 2016 naročila študijo z naslovom "Preveritev ocenjene vrednosti ter vse možne racionalizacije in optimizacije projekt drugega tira nove železniške proge Divača–Koper". Naročnik je skladno s pravili stroke pričakoval transparentno in strokovno izdelano oceno stroke in identifikacijo ter oceno možnih tveganj pri gradnji, saj je projekt že v fazi pridobljenega gradbenega dovoljenja. Naročilo je bilo dodeljeno italijanskemu podjetju Geodata, ki je ponudilo izdelavo študije v višini zgolj 25 % povprečne vrednosti preostalih ponudb. Po mnenju Damijana je bila izbrana metoda, ki jo je uporabilo podjetje Geodata pri izdelavi revizije strokovno neprimerna. Navaja, da revizije, ki jo je naročnik potrdil, plačal in celo javno objavil, ni potrdila niti strokovna recenzentska komisija, ki je bila imenovana s strani naročnika. Z napačno in prenapihnjeno ocenjeno izhodiščno ceno gradnje predorov in visokimi ocenjenimi stroški nepredvidenih del naj bi izvajalec revizije favoriziral predvsem tuje in bistveno dražje gradbince (Damijan, 2017).

Posledica neupoštevanja načela sorazmernosti in izbor napačnega izbora merila za dodelitev javnega naročila je bil izbor ekonomsko neučinkovite in neuporabne ponudbe za izvedbo javnega naročila, ki naj bi predstavljala temelj za oblikovanje novega postopka javnega naročila za izvedbo projekta.

#### **4.5.4 Naročilo pisarniškega materiala**

Neprimerno oblikovani sklopi naročil so povzročili oblikovanje kartelnega dogovora leta 2006, ko je Ministrstvo za javno upravo izvedlo skupno javno naročilo pisarniškega materiala in s tem bistveno spremenilo veleprodajni trg pisarniškega materiala. V obravnavanem času kršitve, od leta 2007 do 2012, so bila na trgu tri podjetja (DZS, EXTRA LUX, MLADINSKA KNJIGA), ki so bila edina sposobna zagotoviti celotno oskrbo s pisarniškim materialom velikim kupcem na ozemlju Republike Slovenije. Neuspeh posameznega ponudnika na razpisu bi zanj pomenil izgubo pomembnega dela dosedanjega prometa, hkrati pa bi oster konkurenčni boj, ki se je vodil v tem času, zmagovalcu prinesel nizko razliko v ceni ter posledično nižje dobičke. Tveganja so ponudniki odpravili na način, da so se dogovorili glede delitve naročnikov iz skupnega javnega naročila in oddala prikrojene skupne in posamezne ponudbe. S sklenjenim omejevalnim sporazumom so ponudniki izključili medsebojno konkurenco (Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, 2015).

#### **4.5.5 Neučinkovite izvedbe obsodb**

Neučinkovite izvedbe obsodbe kartelnih dogovorov v Sloveniji ob razkritju dogovorov med slovenskimi gradbinci glede delitve avtocestnih poslov, ki so leta 2010 razburjala slovensko javnost in politiko. Vrhovno sodišče je leta 2014 razveljavilo odločbo Agencije za varstvo konkurence (v nadaljevanju AVK), ta pa v štirih letih še ni spisala nove. Kljub temu, da so informacije in dokumenti potrjevali to, o čemer se je na glas govorilo najmanj desetletje, da so si takrat najvplivnejši domači gradbinci z dogovori razdelili trg. Dokumentacijo, ki jo je pridobila Agencija za varstvo konkurence, sta prejeli tudi Komisija za preprečevanje korupcije in policija, ki pa takrat ni začela predkazenskega postopka, saj je čakala na končne ugotovitve AVK. Osem let pozneje je zgodba o kartelu še vedno na začetku. AVK je namreč z delno odločbo o kartelu, ki jo je izdala marca 2012, na sodišču pogorela skoraj na celi črti. AVK po oceni sodišča ni izvedla vseh dokazov, ki so jih podjetja predlagala v postopku ugotavljanja očitane kršitve, ali se ni opredelila do njihovih trditvev. Na AVK zaradi postopka v teku ter interesa samega postopka podrobnejših informacij o postopku ne dajejo. Velika večina gradbincev, ki jih je preiskovala AVK je v tem času zaradi krize slovenskega gradbeništva po izbruhu svetovne gospodarske krize pristala v stečaju. Odprto vprašanje torej ostaja, ali bo in kdaj bo zadeva sploh dobila kakršenkoli epilog, saj se zastaralni rok desetih let izteka (Cirman & Vuković, 2018).

#### **4.6 Priporočila za izvajanje javnih naročil in preprečevanje kartelnih dogovorov med ponudniki**

Kot sledi iz Statističnega poročila o javnih naročilih, oddanih v letu 2016, ugotovljenih neučinkovitostih pri izvajanju postopkov javnega naročanja v Sloveniji in analizi do sedaj odkritih kartelnih v Sloveniji ugotovimo, da izvajalci javnih naročil ne zasledujejo cilja čim večje konkurence v posameznem razpisnem postopku. Z majhno stopnjo konkurence v posameznem razpisnem postopku oblikujejo takšno tržno okolje, ki ponudnike spodbuja k oblikovanju in jim omogoča vzdrževanje stabilnih kartelnih dogovorov. Zakonodajalec mora spremeniti pravno ureditev oziroma vzpostaviti takšno organizacijsko strukturo, ki bo omogočala nadzor nad izvajanjem postopkov javnih naročil. Zaradi majhnosti slovenskega trga in posledično majhnega števila domačih ponudnikov mora privabiti tuje ponudnike, ki bi povečali stopnjo konkurence, spodbudili investicije v razvoj in inovacije, zaradi razpršenosti in redkejšega stika med ponudniki pa tudi zmanjšali možnosti za oblikovanje kartelnih dogovorov. To lahko stori na način, da se razpise javnih naročil objavlja v Uradnem listu Evropske unije. Za slovenske ponudnike to ne pomeni, da bodo izgubili določen del posla, ampak jih bo spodbudilo, da vlagajo sredstva v razvoj in inovacije ter s tem postanejo učinkovitejši in konkurenčnejši, kar bi seveda vplivalo tudi na gospodarsko rast in večjo družbeno blaginjo.

Da se zagotovi zadostna konkurenca v posameznem razpisnem postopku, mora zakonodajalec dvigniti minimalno število prejetih ponudb, ki dopušča nadaljnjo izvedbo

postopka javnega naročanja in izbor končnega ponudnika. Kot je navedeno v Statističnem poročilu o javnih naročilih, oddanih v letu 2016, je v odprtih postopkih in postopkih naročil male vrednosti velik delež naročil, kjer je naročnik prejel samo eno ponudbo. Glede na to, da lahko pri odprtem postopku vsak zainteresiran gospodarski subjekt odda ponudbo na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju, lahko sklepamo, da naročnik oblikuje takšne pogoje za sodelovanje, ki niso v skladu z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načelom sorazmernosti. Z namenom izvedbe učinkovitih postopkov javnih naročil mora zakonodajalec vzpostaviti nadzor nad izvajalci razpisov javnih naročil. Z neučinkovitim oblikovanjem pogojev glede sodelovanja javni naročnik vpliva na tržno strukturo, s tem pa spodbudi ponudnike k oblikovanju kartelnih dogovorov.

Nadzorna aplikacija za analizo preteklih in sedanjih prejetih ponudb bi omogočila, da se sum glede kartelnega dogovora hitreje odkrije, omogočala bi tudi nadzor nad izvajalci javnih naročil, Agenciji za varovanje konkurence pa pokazala, kje je stopnja tveganja za oblikovanje kartelnih dogovorov visoka in so potrebne podrobnejše preiskave konkurenčnega obnašanja ponudnikov. Potrebno je izobraževanje izvajalcev in ozaveščanje, zakaj je učinkovitost postopkov javnega naročanja tako pomembna. Za neučinkovito izvajanje razpisov javnih naročil in neupoštevanja zakonskih načel in pravil naj zakonodajalec uvede kazensko odgovornost, za odkrite kartelne dogovore in učinkovito izpeljane postopke javnih naročil pa nagrade.

#### **4.6.1 Analiza prejetih ponudb**

Za nadzor in odkritje obstoja kartelnih aktivnosti je potrebna kvantitativna analiza podatkov. Ključna je analiza prejetih ponudb v preteklih razpisnih postopkih ter odkritje morebitnih vzorcev in njihova primerjava z delovanjem v konkurenčnih razmerah. Takšne analize bi omogočile maksimalno učinkovitost nadzora agencij nad konkurenco, javnemu naročniku pa pomagale optimizirati razpisne postopke glede na lastnosti in tveganja, ki se pojavijo v posameznem sektorju (OECD, 2008, str. 7).

Pri zaprtih ponudbah naročnik prejme vse ponudbe v pisni ali elektronski obliki. Ker prejetje manjšega števila ponudb, kot jih je pričakoval naročnik, nakazuje na sum obstoja kartelnega dogovora, člani kartela z namenom ustvarjanja navidezne konkurence podajajo lažne ponudbe. Naročniku analiza teh podatkov omogoča odkritje kartelnih shem, ki hkrati služijo kot dokaz pri obsodbi kartelnih združenj. Pri odprtih dražbah je do teh dokazov težje priti, saj nekateri ponudniki, ne glede na to, ali kartelni dogovor obstaja ali ne, mogoče sploh ne podajo ponudbe. Majhno število sodelujočih ponudnikov pri odprtih dražbah torej ni pokazatelj suma o obstoju kartelnih dogovorov (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 362–366).

- VZORCI PONUDB IN CEN
  - en ponudnik vedno dobi določeno naročilo, še sumljivejše postane, če en ali več ponudnikov neprestano podaja neuspešne ponudbe,
  - isti ponudniki podajajo ponudbe, ki se izmenično izkažejo za najučinkovitejše,
  - cene v določenih ponudbah so občutno višje od cen v prejšnjih ponudbah ali višje od ocenjenih stroškov,
  - število ponudnikov je manjše kot pričakovano,
  - posamezen ponudnik podaja nekatere ponudbe višje kot druge, četudi stroški ostajajo na isti ravni,
  - cene padejo, ko na trg vstopi nov ponudnik,
  - ponudnik, ki prejme naročilo za podizvajalca, izbere ponudnika, ki med podanimi ponudbami ni bil izbran za izvedbo naročila,
  - ponudnik umakne ponudbo, kasneje pa je izbran za podizvajalca pri istem naročilu (Department of justice, 2015, str. 4; Department of justice, 2015, str. 37).
- CENE
  - identične cene nakazujejo na kartelne dogovore, če na dolgi rok podajajo ponudbe isti ponudniki, predhodno pa so bile cene različne in dvig cen ni posledica višjih stroškov,
  - ponudniki v ponudbah ne ponudijo popustov, še posebej sumljivo je, če so jih v preteklih ponudbah uporabljali,
  - ponudnik domačim kupcem zaračuna višjo ceno kot bolj oddaljenim kupcem (Department of justice, 2015, str. 4).
- SUMLJIVO OBNAŠANJE:
  - pogosto so v podanih ponudbah opazne iste napake, pisava, oblika, saj v nekaterih primerih kritne ponudbe pripravi isti član kartela,
  - v ponudbah uporabljena belila in popravki, kar nakazuje na popravljanje v zadnjem hipu,
  - ponudnik prinese več ponudb, poda jo, ko so ostale že razkrite (Department of justice, 2015, str. 4).

#### **4.6.2 Naročniški postopek**

Ne glede na to, da protimonopolni zakoni prepovedujejo kartelne dogovore, le-ti obstajajo. Način, na katerega naročnik izpelje postopek javnega naročanja, lahko poveča ali zmanjša dovzetnost za kartelne dogovore (Kovacic, Marshall, Marx & Raiff, 2006, str. 407–408):

- če je kartelni dogovor glavna skrb za naročnika, potem naj uporabi zaprte dražbe prve cene, raje kot odprte dražbe, uporaba agresivnejše rezervne cene zmanjša potencialne dobičke kartelnega dogovora,
- dolgoročno hrani zapise oziroma informacije vseh ponudb, saj lahko služijo kot dokazno gradivo v primeru razkritja kartelnih dogovorov,



- razkritje informacij opravi čim pozneje, prvotni ponudnik pa pri odprti dražbi ne more zadnji podati ponudbe,
- uporaba nestandardnih intervalov za posamezna naročila.

Tveganje za kartelne dogovore pri javnem naročanju zmanjšamo, če preučimo različne lastnosti posameznih naročniških postopkov in njihov vpliv na verjetnosti oblikovanja kartelnih dogovorov. Obstajajo različne oblike naročniških postopkov, vendar nimajo vsi enakega vpliva na stopnjo konkurence v razpisnem postopku. Kjer je dovolj ponudnikov, da se lahko vzdržuje zadovoljivo stopnjo konkurence, se lahko uporabi standardne postopke naročanja. V primeru, da na trgu ni zadostne stopnje konkurence, pa bi morali z namenom dosege zadovoljive stopnje konkurence uporabiti bolj individualni pristop (OECD, 2008, str. 3).

Da se naročnik izogne situaciji *lock-in*, ko ostane na trgu samo en primeren ponudnik, mora zasledovati naslednje cilje (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 186–191):

- Ohranjanje čim večje konkurence med ponudniki. Naročilo razdeli na vsaj dva sklopa in omeji delež naročila, ki ga lahko dobi posamezen ponudnik. Lahko pa se odloči za strategijo rotacije dobaviteljev. Na ta način naročnik omogoča več kot enemu podjetju, da izboljša svoje tehnične sposobnosti in ohranja konkurenco na višji ravni skozi daljše obdobje.
- Omejitev deleža, ki ga prejme posamezni ponudnik, omogoča, da se naročilo razdeli med večje število najučinkovitejših ponudnikov. Naročnik lahko izbere tudi možnost, da dovoli posameznemu ponudniku, da poda ponudbo tako za določen odstotek celotnega naročila kot za celotno naročilo. Na ta način prepreči, da se del naročila dodeli neučinkovitemu ponudniku. Glede na tržno strukturo se mora previdno odločiti, kolikšnemu številu ponudnikov se dodeli posamezno naročilo. Pomembno je, da skupne ponudbe ne zmanjšajo števila ločenih ponudb, ki bi bile lahko dejansko podane. Zmožnost podajanja ponudbe je najpomembnejši faktor, kar pomeni, da posameznik izpolnjuje kriterije v razpisu, ima zadostno kapaciteto, opremo, osebje, regulativna dovoljenja in proizvaja produkte zadostne kvalitete. Za naročnika je ena ponudba za vse sklope bolj atraktivna, saj je preprostejša in lažja za izvedbo postopka. Vprašanje je, ali lahko posamezno podjetje zadosti pogojem in poda realno ponudbo samo za en velik sklop. Opazovanje preteklega obnašanje ponudnikov lahko pokaže, da je včasih ponudnik najel dodatne kadre ali kupil dodatno opremo, kar pa ne pomeni, da lahko to stori tudi pri podajanju ponudbe danes. Preteklo obnašanje ne more točno oceniti, kaj lahko oziroma česa ne bo ponudnik storil. V postopku razpisa javnih naročil je zmagovalec izbran na podlagi primerjave vseh ponudb, ki zadostijo zahtevam v razpisih. Pri podajanju skupne ponudbe je pomembno, da se ne zmanjša število posameznih ponudb, ki bi bile podane, če skupne ponudbe ne bi bile dovoljene. Glede na število podanih ponudb ne moremo ugotoviti, ali podajanje skupne ponudbe povzroči manjšo stopnjo konkurence. Tudi če imajo podjetja manjši tržni delež, lahko s

skupno ponudbo zmanjšajo stopnjo konkurence. Skupna ponudba lahko naročniku omogoči, da ponudniki ponudijo kakovostnejše storitve ali hitrejšo izvedbo naročila. Skupna ponudba predstavlja legitimno sodelovanje med podjetji in ni nujno nekonkurenčno. Lahko predstavlja edino možnost, da dve podjetji sodelujeta na trgu. Pri presojanju potencialne konkurence so pomembne naslednje značilnosti: zmožnost vstopa, namen vstopa, percepcija drugih glede potencialne konkurence. Od navedenih lastnosti ima najpomembnejši vpliv zmožnost vstopa na trg (Ritter, 2017, str. 2–15). Za trge v fazi razvijanja je priporočljivo, da se naročilo dodeli več kot dvema podjetjema. Na ta način se krepi konkurenca in spodbuja razvoj trga ter investicije v znanje, ki omogoča večjo konkurenčnost podjetij v prihodnosti. Delitev naročila med najmanj dva dobavitelja omogoča podjetjema, da se učita in pridobita izkušnje. To jima omogoča pomik na bolj strmi del krivulje učenja, zmanjša se informacijska asimetrija med ponudniki, kar pomeni podajanje konkurenčnejših ponudb in manjše stroške za naročnika.

- Rotacija dobaviteljev deluje na način, da naročnik menja različne ponudnike. Ko postane določeno podjetje dominantno, ima naročnik koristi zaradi nižjih produkcijskih stroškov, hkrati pa to pomeni zmanjšanje stopnje konkurence na določenem trgu. Naročnik mora v tem primeru upoštevati izključevanje med ekonomijo obsega in stopnjo konkurence. Rotacija dobaviteljev je koristna, saj omogoča izkoriščanje učinkov učenja in hkrati minimizira stroške situacije *lock-in*. Če naročnik ne izbere vedno najučinkovitejšega ponudnika, ponudniki delujejo bolj konkurenčno in podajo konkurenčnejše ponudbe, včasih celo pod stroški, samo da prodrejo na trg in izkoristijo ekonomije obsega.
- Izbor več podjetij omogoča naročniku, da skozi več ciklov naročil izbira med večjim številom izkušenih ponudnikov. Konkurenca namreč povzroči, da se podjetja bolj trudijo zmanjšati stroške in pospeševati proces učenja. Ekonomije obsega niso povsem izkoriščene, če se naročilo razdeli med več ponudnikov oziroma le-ti rotirajo. V primeru, da na trgu obstajajo idiosinkratične investicije, potem izguba učinkovitosti zaradi razdelitve produkcije pretehta prihranke razdelitve naročila med večje število podjetij, stroški pa so za naročnika večji. Pri izboru večjega števila ponudnikov so stroški, ki se pojavijo, izguba ekonomij obsega, višji fiksni stroški za naročnika ter večje tveganje za skrite dogovore. Naročnik jih mora primerjati s koristmi, kot so manjše tveganje za *lock-in* situacijo ter delovanje ponudnikov na strmejšem delu krivulje učenja.

### **4.6.3 Razdelitev naročila na sklope**

V praksi naročnik najpogosteje odda naročilo ponudniku, ki ponudi najnižjo ceno za predmet javnega naročila. Naročnik lahko poleg cilja minimizacije stroškov zasleduje tudi cilj dodelitve posameznega sklopa naročila najučinkovitejšemu podjetju, mogoča pa je tudi kombinacija obeh kriterijev.

Ko se naročnik odloča glede delitve naročila na več posameznih sklopov, ali poda naročilo za en sklop, mora preučiti naslednja področja:

- Stroškovna struktura podjetij: najpomembnejši razlog za združevanje sklopov v večje je izkoriščanje ekonomij obsega (ang. synergies in production). Oblikovanje več sklopov za ponudnika predstavlja večje tveganje. Ponudnik pri oblikovanju ponudbe ne ve, ali bo prejel naročilo za zadostno število sklopov, ki mu omogoča izkoriščanje ekonomij obsega in s tem nižjo ceno. V primeru, da dobi več sklopov in lahko izkorišča ekonomije obsega, lahko ponudi nižjo ceno za vse sklope. Če pa količinsko ne dobi zadostnega števila sklopov, nižja cena zanj pomeni, da ne pokrije vseh stroškov. Problem pride do izraza pri istočasnih dražbah. Če torej število sklopov ne vpliva na število ponudnikov, se naročilo izvede z enim sklopom in ne v več sklopih. Če so podjetja asimetrična z različnim tržnim deležem, predstavlja simetrična delitev sklopov učinkovit protikartelni instrument. V primeru asimetrij delitev na homogene sklope odvrča podjetja od kartelnih dogovorov, v primeru simetrij pa naj naročnik uporabi delitev na heterogene sklope. V razpisih, kjer se pojavljajo isti ponudniki, kartelni dogovori pa so glavna skrb, naj se uporabijo sočasni razpisi (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 350–366).
- Število ponudnikov: če nimamo ekonomij obsega in je na trgu le nekaj konkurenčnih ponudnikov, lahko združevanje sklopov vpliva na stopnjo konkurence. V primeru, da nimamo ekonomij obsega, pomeni večje število sklopov bolj učinkovito alokacijo, medtem ko lahko združevanje sklopov povzroči neučinkovito alokacijo. Če za sklope konkurira večje število podjetij, pa je večje število sklopov za ponudnika bolj dobičkonosno.
- Stopnja heterogenosti in poprodajni trg: v veliko primerih potencialne ponudnike predstavljajo velika podjetja, ki proizvajajo več produktov, in majhna podjetja, ki lahko izpolnijo le določen del naročila (zaradi omejitve kapacitet in specializacije). Združevanje sklopov pomeni, da določen odstotek ponudnikov ne izpolnjuje zahtev za sodelovanje v razpisnem postopku. Čeprav se manjša podjetja izključi iz sodelovanja v razpisnem postopku, ne pomeni, da ne morejo sodelovati pri izvajanju določenega naročila, saj se jih lahko vključi s pomočjo podizvajalstva. Uporaba podizvajalstva pomeni manjše stroške za večja podjetja ter postavitev manjše cene za naročilo. Naročnik torej plača manj kot v primeru, če naročilo razdeli na sklope. Pri uporabi podizvajalstva pa mora naročnik upoštevati dejstvo, da lahko večja podjetja uporabljajo podizvajalstvo z namenom, da izrinejo manjša podjetja s trga in s tem povzročijo manjšo stopnjo konkurence v prihodnosti ali pa za transfere kartelnih rent.
- Čim kasnejši nakup različnih komponent: če naročilo obsega komponente z zelo različnim časom dobave, naj naročnik zaradi stroškovnega tveganja razpiše naročniške postopke ločeno, razen v primeru obstoja zelo močnih komplementov dveh projektov z različnimi roki dobave (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 173–175).

Sklope torej združimo v primeru, ko obstajajo močne sinergije produkcije (produkcijske procedure, transportni stroški ...). Če je glavni cilj čim večji prihranek naročnika in je na trgu majhna stopnja konkurence, sklope združimo. Če pa je stopnja konkurence večja, se z večjim številom ponudnikov zagotovi zadostna stopnja konkurence na posameznem sklopu, naročilo pa razdelimo na več sklopov. Združevanje sklopov je bolj aktualno tudi v primeru uporabe podizvajalstva. Če pa je naročnikov cilj čim večja učinkovitost in ni sinergij produkcije, naročilo razdelimo na večje število sklopov.

Tabela 4 prikazuje primer podjetja A, ki poda ponudbo za posamezen sklop po ceni 10, podjetje B pa ima zaradi omejitve kapacitet možnost podajanja ponudbe le za sklop 1. Podjetju A izkoriščanje ekonomij obsega omogoča, da količino za sklop 1 in 2 proizvede za ceno 15. Če se naročnik osredotoča na učinkovitost, je torej bolj smiselno, da združi oba sklopa in jih odda podjetju A.

*Tabela 4: Cena stroškov podjetja glede na posamezen sklop naročila*

sklop	Stroški podjetja A	Stroški podjetja B, kapacitete samo za 1 sklop
1	10	8
2	10	/
1+2	15	/

*Vir: Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza (2006).*

Če so podjetja, ki sodelujejo pri razpisnem postopku, večproduktna in sodelujejo v več razpisnih postopkih, se naročnik ne sme osredotočiti samo na en sam trg, ampak mora preučiti dejavnike, ki vplivajo na vzpostavitev in realizacijo kartelnih dogovorov na različnih trgih oziroma razpisnih postopkih. Zmanjšanje števila sklopov naj bi oviralo preprosto razdelitev naročil/trgov med člane kartela. To ni zadosten pogoj, saj lahko podjetja, ki delujejo na več trgih, dosežejo skupen dogovor glede strategije obnašanja na različnih trgih. Zmanjšanje števila sklopov onemogoči sodelovanje manjših podjetij, kar še dodatno olajša kartelne dogovore med večjimi podjetji. Več manjših sklopov omogoči udeležbo manjših podjetij, poveča stopnjo konkurence in otežuje vzpostavitev kartelnih dogovorov. Zmanjšanje števila sklopov, ki ga priporoča kazalnik PR, ne prepreči večjim podjetjem, da so aktivna na več trgih, ima pa negativen učinek na manjša podjetja, ki jih izključimo s trga. Manjša stopnja konkurence še dodatno olajša vzpostavitev in delovanje kartelnih dogovorov s strani večjih podjetij. Primer 1: naročilo razdelimo na tri manjše sklope in s tem omogočimo dvema manjšima podjetjema, da sodelujeta pri podajanju ponudb. Večjim podjetjem otežimo vzpostavitev kartelnega dogovora. Primer 2: oblikujemo en sklop naročila in s tem iz sodelovanja v razpisnem postopku izločimo dve manjši podjetji. Tri velika podjetja lažje sprejmejo skupni dogovor in si razdelijo trg po nekonkurenčnih cenah. Kazalnik PR predvideva skrivno dogovarjanje, v primeru 2 znaša 5/3, v primeru 1 pa 3. Primer kaže na to, da kazalnik PR priporoča zmanjšanje števila

sklopov, ne prepreči pa, da se velika podjetja, ki delujejo na več trgih, sporazumejo glede delitve različnih trgov. Istočasno ima negativen učinek na stopnjo konkurence, saj izloči manjše ponudnike. Z manjšim številom konkurentov na posameznem trgu postanejo skrivni dogovori bolj verjetni (Grimm, Pacini, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 185–191).

#### 4.6.4 Analiza ponudb

Na splošno velja, da so odprte dražbe bolj dovzetne za vzpostavitev kartelnih dogovorov kot zaprte dražbe. Za preprečevanje kartelnih dogovorov pri odprtih dražbah je možna uporaba naslednjih orodij: objava anonimnih ponudb, omejitev števila objavljenih ponudb, omejitev izbora ponujene cene, odstopa od ponudb se zaračuna dražje, zapiranje ponudb eno za drugo. Naročnik naj v primeru suma o obstoju kartelnega dogovora dražbe izvaja manj pogosto, ali pa naj združi več manjših naročil, ki imajo večjo skupno vrednost. Naročnik naj uporablja daljše, spreminjajoče se intervale, ki niso vnaprej znani. S tem spodbuja odstopa od kartelnih dogovorov, ker je sedanja vrednost povračilnih ukrepov manjša (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006, str. 362–366). Tabela 5 prikazuje različne strategije obnašanja posameznega ponudnika pri uporabi različnih vrst dražb. Razvidno je, da se končni izkupiček dražitelja, glede na vrsto dražbe razlikuje.

*Tabela 5: Primer strategije obnašanja posameznega ponudnika glede na vrsto dražbe*

	A = 80	B = 60	C = 40	D = 20
Odprta dražba, ponuja do vrednosti	60	60	40	20
Zaprta dražba	60	45	30	15
Odprta dražba, dogovor med A, B, C	20 (ponuja do 80)	20	20	20
Zaprta dražba, dogovor - vsak se lahko okoristi, če ponudi nad 20	20	/	/	/

*Vir: Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza (2006).*

Obstaja veliko znakov, ki pomagajo odkriti skrivne dogovore. Institucije za varovanje konkurence lahko pomagajo javnim naročnikom, da zaznajo te znake v zgodnjih fazah naročniškega postopka in s tem povečajo učinkovitost izvajanja konkurenčne zakonodaje.

Določene lastnosti posameznega sektorja povečajo tveganja za vzpostavitev uspešnih kartelnih dogovorov: koncentrirana tržna struktura z majhnim številom konkurentov,

visoka transparentnost, visoke vstopne ovire, identičnost proizvodov ali storitev, omejena tržna moč kupca, stabilno povpraševanje in ponudba, pogoste interakcije, aktivna trgovinska združenja (OECD, 2008, str. 6).

Odkrivanje kartelov je dokaj težko, saj se dogovori opravijo na skrit način v prisotnosti članov kartela. Sum glede obstoja se lahko odkrije z nenavadnimi ponudbenimi ali cenovnimi vzorci ter obnašanji ponudnikov. Ti indikatorji nakazujejo na sum obstoja kartelnega dogovora, niso pa dokaz za njihov dejanski obstoj. Namigujejo na potrebo po nadaljnji raziskavi oziroma preiskavi (Department of justice, 2015, str. 4).

Zmanjšanje skrivnih dogovorov pri javnih naročilih zahteva strogo uveljavljanje konkurenčnih zakonov ter izobraževanje javno naročniških agentov glede oblikovanja in izvedbe učinkovitih naročniških postopkov in odkrivanja skrivnih dogovorov (OECD, 2008, str. 5).

## **SKLEP**

Javna naročila predstavljajo velik del porabe državnega denarja, zato je pomembno, da se izvajajo učinkovito, brez deformacij na strani ponudbe ali povpraševanja. Večja konkurenca omogoča učinkovito alokacijo resursov, nižjo ceno za naročnika ter težjo vzpostavitev kartelnih dogovorov. Prihranjen denar se lahko prerazporedi na druga področja, kar pripelje do večje družbene blaginje v posamezni državi. Za učinkovito izvajanje javnih naročil je pomembna dobro oblikovana zakonodaja, ki preprečuje oblikovanje kartelnih dogovorov, prevar ali korupcije na posameznem trgu. Ključno vlogo pri tem igra nadzor nad izvajanjem zakonodajnih predpisov. Z namenom preprečevanja korupcije je trg javnih naročil podvržen transparentnosti in razkrivanju določenih informacij. Formalna pravila javnega naročanja in transparentnost trga povzroči stabilnost kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil, kar ponudnike še dodatno spodbudi k oblikovanju kartelnih dogovorov in s tem doseganjem višjih cen. Naravno vedenje ponudnikov je namreč takšno, da poizkušajo zatreti rivalstvo in na ta način pridobiti dodatne rente. Da se posameznik odloči za sodelovanje v kartelnem dogovoru, mora pridobiti del kartelne rente. Kartelna renta mora biti višja kot kazen, ki sledi v primeru odkritja kartelnega dogovora. Institucije za varovanje konkurence z višino kazni in izvajanjem nadzora nad konkurenčnim obnašanjem vplivajo na tveganje za oblikovanje kartelnih dogovorov.

Javnemu naročniku dejanska cena o tem, kolikšna je vrednost predmeta naročila za posameznega ponudnika, ni točno znana. Da ponudnik razkrije te vrednosti, naročnik uporablja dražbe. Različni tipi dražb spodbudijo pri ponudnikih različno obnašanje. Informacije, ki jih naročnik pridobi iz ponudb, mu omogočajo, da se ob uvedbi primernih nadzornih aplikacij nedovoljeno obnašanje hitro zazna. Do sedaj odkriti kartelni dogovori so pokazali, da člani medsebojno delujejo po principu rotacije. Ponudniki rotirajo s

pomočjo kritnih ponudb, zadrževanja ponudb, kroženja ponudb in dodeljevanja trga. Namen rotacij je, da se ustvari navidezna konkurenca, zaradi katere naročnik ne posumi, da se ponudniki medsebojno vnaprej dogovarjajo glede ponujene cene za posamezno javno naročilo. Z dogovorom glede skupne strategije delovanja in ponujene cene kartelni dogovori zmanjšajo medsebojno konkurenco in dvignejo ceno. Zaradi zmanjšane konkurence se zmanjšajo tudi spodbude za inovacije, kar negativno vpliva na družbeno blaginjo. Za odkrivanje kartelnih dogovorov so institucije za varovanje konkurence vzpostavile program prizanesljivosti. Ta program omogoča posamezniku, ki prijavi kartelni dogovor in priskrbi zadostne dokaze, olajševalne okoliščine pri obsodbi članov kartela. Da se posameznika spodbudi k prijavi kartelnega dogovora, mora obstajati grožnja, da bo kartel odkrit oziroma da bo drug član prekršil skupni dogovor.

Določene značilnosti posamezne panoge še dodatno spodbujajo oblikovanje kartelnih dogovorov. Te značilnosti so število konkurentov, konkurenca pri razpisih, vstop v panogo, diferenciacija proizvodov, tržni pogoji, pogostost interakcij, industrijska združenja, asimetrije tržnega deleža, stroškov in kapacitet. Naročnik lahko z izbiro oblike razpisnega postopka, pravil za določitev ponudnika, kateremu se dodeli naročilo in uporabo skupne ponudbe in podizvajalstva vpliva na stopnjo tveganja za oblikovanje kartelnih dogovorov. Z namenom čim večje udeležbe pri razpisih ima naročnik pri posameznem razpisu naslednje možnosti: delitev na sklope, oblikovanje razpisnega postopka (rezervna cena, vstopni stroški, finančni depoziti, število sklopov) ter uporaba različnih metod za spodbujanje udeleže (omejitev sklopov, ki jih lahko dobi posameznik, ponudbene ugodnosti za nova podjetja, različne oblike dražb).

V Sloveniji je zakonodaja javnega naročanja podvržena evropskim direktivam. Direktive so oblikovane na način, da zagotovijo čim večjo konkurenco in posledično čim boljšo denarno vrednost za naročnika. Naročniki morajo pri izvajanju javnih naročil zasledovati načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti javnega naročanja, načelo enakopravne obravnave ponudnikov in načelo sorazmernosti. Pri izvajanju javnih naročil imajo naročniki na voljo različne postopke, s katerimi bolj ali manj omejuje število konkurentov pri podajanju ponudb. Pri analizi slovenskega trga javnih naročil v letu 2016 je razvidno, da gre neučinkovitost glede spodbujanja konkurence v postopkih javnega naročanja bolj pripisati izvajalcem javnih naročil kot pa neučinkovito zasnovani zakonodaji. Izrazit je problem *principal-agent*, kjer naročnik zasleduje svoje koristi in ne koristi celotne družbe. Pomembno je, da se izvajalce razpisov javnih naročil ozavešča, da predstavlja konkurenca pomemben dejavnik pri preprečevanju kartelnih dogovorov na trgu javnih naročil. Uporablja se postopke, za katere ni obvezna objava na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, razkrije se preveč informacij, napačno se izbira merila za dodelitev naročila, postavlja se neprimerne omejitve za podajanje ponudb, ključnega pomena pa je neučinkovitost pri izvajanju nadzora in realizacija obsodb odkritih kartelnih združenj. Zaradi navedenih neučinkovitosti se ustvarja okolje, ki spodbuja oblikovanje

kartelnih dogovorov med ponudniki javnih naročil. Zakonodajalec mora oblikovati nadzorno aplikacijo, ki bo omogočala analizo prejetih preteklih in sedanjih ponudb. Z aplikacijo bo imel nadzor tako nad ponudniki kot nad izvajalci razpisnih postopkov. Izvajalcem bo analiza pomagala pri oblikovanju optimalnega števila sklopov naročila in spodbujanja čim večje konkurence. Za spodbujanje konkurence pri posameznem razpisnem postopku naj se zniža vrednost, ki zahteva objavo javnega naročila v Uradnem listu Evropske unije. Zakonodajalec bo z učinkovito analizo imel nadzor tudi nad izvajalci razpisov javnih naročil, ki igrajo pomembno vlogo pri ustvarjanju okolja, ki spodbuja ali odvrča ponudnike od oblikovanja kartelnih dogovorov. Z uvedbo nadzora nad izvajalci razpisov javnih naročil lahko uvede nagrade za učinkovito izpeljan postopek javnega naročanja oziroma kazni, če ne upoštevajo vseh načel za izvedbo javnega naročila. Kot merilo za dodelitev naročila naj uporabi ekonomsko najugodnejšo ponudbo, ki spodbuja k ponujanju kvalitetnih izdelkov oziroma storitev in s tem zagotavlja daljšo življenjsko dobo izdelka.



## LITERATURA IN VIRI

1. Arrow, K. (1951). *Social Choice and Individual Values*. London: Yale University Press.
2. Albano, G. L., Buccirosi, P., Spagnolo, G. & Zanza, M. (2006). Preventing collusion in Procurement: a Primer. *Handbook of procurement* (str. 347–380). New York: Cambridge University Press.
3. Albano, G. L., Dimitri, N., Perrigne, I. & Piga, G. (2006). Fostering Participation in Competitive Procurement. *Handbook of procurement* (str. 267–292). New York: Cambridge University Press.
4. Amato, G. (2001). Practical Economic Guidelines for Reforming Regulation to Eliminate its Anticompetitive Effects. *The Anticompetitive Impact of Regulation* (str. 459–474). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
5. American Bar Association, Section of Antitrust Law. (2002). *Antitrust Law Developments* (5. izd.). Chicago: American Bar Association.
6. Anderson, R. D. & Kovacic, W. E. (2009). Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets. *Public Procurement Law Review*, 18(2), 67–101.
7. Arlbjørn, J. S. & Freytag, P. V. (2012). Public Procurement vs private purchasing. Is there any foundation for comparing and learning across the sectors?. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 203–220.
8. Arrowsmith, S., Linarelli, J. & Wallace Jr., D. (2000). *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. London: Kluwer Law International.
9. Arrowsmith, S. & Hartley, K. (2002). Introduction. *Public Procurement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
10. Auriol, E., Hjelmeng, E. & Søreide, T. (2016). Deterring corruption and cartels: in search of coherent approach. Pridobljeno 17. januarja 2017 iz [https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2016/wp\\_tse\\_728.pdf](https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2016/wp_tse_728.pdf)
11. Ayres, I. & Cramton, P. (1996). Deficit Reduction Through Diversity; How Affirmative Action at the FCC Increased Auction Competition. *Stanford Law Review*, 48, 764–815.
12. Baldwin, R. (1970). *Nontariff Distortions of International Trade*. Washington: Booking Institution.
13. Baldwin, R. & Richardson, J. D. (1972). *Government purchasing policies, other NTB's, and the international monetary crisis*. Ottawa: Carleton School of International Affairs.
14. Barjot, D. (1994). *International Cartels Revisted 1880–1980*. Caen: Editions-Diffusion du Lys.
15. Blažo, O. (2015). Public Procurement Directive and Competition Law- Peally United in Diversity? Pridobljeno 9. novembra 2017 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2770715](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2770715)

16. Branco, F. (1994). Favoring domestic firms in procurement contracts. *Journal of International Economics*, 37(1–2), 65–80.
17. Branco, F. (1999). *Procurement favoritism and technology adoption* (Discuss Paper 2270). London: Center for Economic Policy Research.
18. Bonča, J. (2010, 15. april). Slovenski gradbeni kartel? Pridobljeno 4. aprila 2018 iz <https://siol.net/slovenski-gradbeni-kartel-196428>
19. Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Michigan: University of Michigan Press.
20. Butler, E. (2012). *Public Choice – A Primer*. London: The Institute of Economic Affairs.
21. Carpineti, L., Piga, G. & Zanza, M. (2006). The variety of procurement practice: Evidence from public procurement. *Handbook of procurement* (str. 14–46). New York: Cambridge University Press.
22. Cerar, G. (18. avgust 2012). Od blišča do bede slovenskih gradbenih podjetij. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz <https://www.rtvsllo.si/gospodarstvo/od-blisca-do-bede-slovenskih-gradbenih-podjetij/289642>
23. Choi, J. W. (2010). A study of the role of public procurement- Can public procurement make society better?. Pridobljeno 18. januarja 2017 iz <http://www.ippa.org/IPPC4/Proceedings/13ProcurementPreferences/Paper13-4.pdf>
24. Cirman, P. & Vuković, V. (2018, 16. april). Zidarjev gradbeni kartel – pozabljen od vseh, tudi od AVK. Pridobljeno 16. aprila 2018 iz <https://siol.net/posel-danes/novice/zidarjev-gradbeni-kartel-pozabljen-od-vseh-tudi-od-avk-465014>
25. Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
26. Coase R. H. (1960). *The Problem of social cost*. *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1–44.
27. Connor, J. M. (2009, 15. april). Governments as Cartel Victims (AAI Working Paper 09-03). Pridobljeno 12. septembra 2017 iz <https://www.justice.gov/atr/price-fixing-bid-rigging-and-market-allocation-schemes>
28. Cunningham, S. (2011). Understanding market failures in an economic development context. Pridobljeno 21. maja 2018 iz <https://www.researchgate.net/publication/264943101>
29. Damijan, J. P. (2017, 28. januar). Drugi tir je mogoče zgraditi bistveno ceneje, če le upoštevamo standard stroke. *Delo*. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz <http://www.delo.si/sobotna/drugi-tir-je-mogoce-zgraditi-bistveno-ceneje-ce-le-upostevamo-standarde-stroke.html>
30. Dekel, O. (2008). The Legal Theory of Competitive Bidding for Government Contracts. *Public Contract Law Journal*, 37(2), 237–268.
31. Department of Justice. (2015, 25. junij). *Price Fixing, Bid Rigging, and Market Allocation Schemes: What They Are and What to Look For*. Pridobljeno 17. decembra 2017 iz <https://www.justice.gov/atr/price-fixing-bid-rigging-and-market-allocation-schemes>

32. Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150.
33. Easley, D. & Kleinberg, J. (2010). Auctions. *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about Highly Connected World* (str. 249–273). Cambridge: Cambridge University Press.
34. Erridge, A. (2007). Public Procurement, public value and the northern Ireland unemployment pilot project. *Public Administration*, 85(4), 1023–1043.
35. Fear, J. (2006). Cartels and Competition: Neither Markets nor Hierarchies. Pridobljeno 15. decembra 2016 iz <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/07-011.pdf>
36. Friedman, J.W. (1971). A non-cooperative equilibrium for supergames. *The Review of Economic Studies*, 38(1), 1–12.
37. Grimm, V., Pacini, R., Spagnolo, G. & Zanza, M. (2006). Division in Lots and Competition in Procurement. *Handbook of procurement* (str. 168–192). New York: Cambridge University Press.
38. Grossman, S. J. & Hart, O. D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691–719.
39. Grossman, P. Z. (2004). *How Cartels Endure and How They Fail: Studies Industrial Collusion*. Northhampton: Edward Elgar Publishing.
40. Guerre, E., Perrigne, I. & Vuong, Q. (2000). Optimal Nonparametric Estimation of First-Price Auctions. *Econometrica*, 68(3), 525–574.
41. Hart, O. D. & Moore, J. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*, 98(6), 1119–1158.
42. Heimler, A. (2012). Cartels in public procurement. *Journal of Competition Law & Economics*, 8(4), 849–862.
43. Herander, M. & Schwartz, J. B. (1982). The impact of government price discrimination and its equivalence with tariff. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118(3), 525–545.
44. Hüschelrath, K. & Veith, T. (2011). Cartel detection in procurement market. Pridobljeno 30. septembra 2016 iz <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp11066.pdf>
45. Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P. & Titole, J. (2003). The Economics of Tacit Collusion. *Final Report for DG Competition, European Commission*. Pridobljeno 15. novembra 2017 iz [http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies\\_reports/the\\_economics\\_of\\_tacit\\_collusion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/the_economics_of_tacit_collusion_en.pdf)
46. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence. (2015, junij). *Letno poročilo 2014*. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz [http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna\\_porocila/Letno\\_porocilo\\_AVK\\_2014.pdf](http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna_porocila/Letno_porocilo_AVK_2014.pdf)
47. Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence. (2016, maj). *Letno poročilo 2015*. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz [http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna\\_porocila/Letno\\_porocilo\\_AVK\\_2015.pdf](http://www.varstvo-konkurence.si/fileadmin/varstvo-konkurence.si/pageuploads/letna_porocila/Letno_porocilo_AVK_2015.pdf)
48. Joskow, P. L. (2008). *Introduction to new institutional economics: A report card*. Cambridge: Cambridge University Press.

49. Joson, S. (1985). The GATT agreement on government: Canada and Australia, *Australia Economic Papers* 20, 76–94.
50. Kashap, S. (2004). Public procurement as social, economic and political policy. *International public procurement conference proceedings* (str. 133–147). Fort Lauderdale: International public procurement conference.
51. Kelman, S. (1990). Procurement and Public Management. *The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington: AEI Press.
52. Kerkmeester, H. (1999). Methodology: General. Pridobljeno 15. aprila 2017 iz <http://reference.findlaw.com/lawandeconomics/0400-methodology-general.pdf>
53. Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington: Brookings Institution.
54. Kim, I. (1994). Price-preference vs. tariff policies in government procurement auctions. *Economics Letters*, 45(2), 217–222.
55. Klein, B., Crawford, R. A. & Alchain, A. A. (1978). Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297–326.
56. Klemperer, P. D. (1999). Auction Theory: A guide to the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 13(3), 227–286.
57. Klemperer, P. D. (2000). *Why Every Economist Should Learn Some Auction Theory*. Pridobljeno 14. novembra 2017 iz <http://econwpa.repec.org/eps/mic/papers/0004/0004009.pdf>
58. Klemperer, P. D., (2004). *Auctions: Theory and Practice*. Woodstock: Princeton University Press.
59. Klemperer, P. D. (2008a). Competition Policy in Auctions and Bidding Markets. *Handbook of Antitrust Economics* (str. 583–624). Cambridge: MIT Press.
60. Klemperer, P. D. (2008b). Auction Theory. *American bar Association, Issues in Competition Law and Policy 1* (str. 539-576). Chicago: ABA, Section of Antitrust Law.
61. Kovacic, W., Marshall, R. C., Marx, L. M. & Raiff M. E. (2006). Bidding rings and the design of anti-collusive measures for auctions and procurements. *Handbook of procurement* (str. 381–411). New York: Cambridge University Press.
62. Laffont, J-J. & Tirole, J. (1993). *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
63. Larson, P. D. (2009). Public vs private sector perspectives on supply chain management. *Journal of Public Procurement*, 9(2), 222–247.
64. Li, T., Perrigne, I. & Vuong, Q. (2003). Semiparametric Estimation of the Optimal Reserve Price in First-Price Auctions. *Journal of Business and Economic Statistics*, 21(1), 53–64.
65. Lines, D., Marcouse, I. & Martin, B. (2006). *The complete AZ business studies handbook* (5. izd.). London: Hodder Arnold.
66. Lowinger, T. (1976). Discrimination in government procurement of foreign goods in the US and Western Europe. *Southern Economic Journal*, 42(3), 451–460.

67. Marshall, R. C. & Meurer, M. J. (2004). Bidder Collusion and Antitrust Law: Refining the Analysis of Price Fixing to Account for the Special Features of Auction Markets, *Antitrust Law Journal*, 72(1), 83–118.
68. Matasa, S. (2016). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3)/z uvodnimi pojasnili Saša Matasa in stvarnim kazalom Neže Planinšič*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
69. McAfee, R. P. & McMillan, J. (1987). *Incentives in Government Contracting*. Toronto: University of Toronto Press.
70. Mekina, B. (2010, 22. april). Kdo nas je okradel? *Mladina*. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz <http://www.mladina.si/50411/kdo-nas-je-okradel/>
71. Milgrom, P. R. & Weber, R. J. (1982). A Theory of Auctions and Competitive Bidding. *Econometrica*, 50(5), 1089–1112.
72. Ministrstvo za javno upravo. (2017, 26. september). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2016*. Pridobljeno 12. oktobra 2017 iz [http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna\\_porocila/Stat\\_por\\_JN\\_2016.pdf](http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN_2016.pdf)
73. Mirow, K. R. & Maurer, H. (1982). *Webs of Power. International Cartels and the World Economy*. Boston: Houghton Mifflin Company.
74. Mixon Jr., F. G. (1996). Legal cartels and social contracts. *International Journal of Social Economic*, 3(1), 37–46.
75. Miyagiwa, K. (1991). Oligopoly and discriminatory government procurement policy. *American Economic Review*, 81(5), 1320–1328.
76. Murray, G. J. (1999). Local government demands more from purchasing. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 5(1), 33–42.
77. North, C.D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
78. Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
79. Organisation for Economic Co-operation and Development. (1997, december). *Public Procurement* (Sigma Policy Brief No 3). Pariz: OECD.
80. Organisation for Economic Co-operation and Development. (1999). Procurement Markets. *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 1(4). 83–123.
81. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2006). *Competition in Bidding Markets*. Pridobljeno 15. decembra 2016 iz <http://www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf>.
82. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *Public Procurement: Policy Roundtables*. Pridobljeno 4. februarja 2017 iz <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf>
83. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Fighting Cartels in Public Procurement*. Pariz: OECD.
84. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). *Smernice za bojevanje proti dogovorjenemu oddajanju ponudb javnih naročil*. Pridobljeno 20. decembra 2016 iz [http://www.oecd.org/daf/competition/ cartels/43779578.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/43779578.pdf)

85. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011). *Competition and Procurement: Key Findings*. Pariz: OECD.
86. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2012, 30. avgust). *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*. Pariz: OECD.
87. Orr, D. & McAvoy, P. W. (1965). Price Strategies to Promote Cartel Stability. *Economica*, 32, 186–197.
88. Osborne, D. K. (1976). Cartel Problems. *American Economic Review*, 66(5), 835–838.
89. Ostrom, V. & Ostrom, E. (1977). *Public Goods and Public Choices*. Bloomington: Indiana University.
90. Pechman, J. A. & Okner, B. A. (1974). *Who Bears the Tax Burden?*. Washington: The Brookings Institution.
91. Pepall, L., Richards, J. D. & Norman, G. (2005). *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice* (3. izd.). South-Western: Thomson Learning.
92. Perlman, L. A. (2007). Guarding the Government's Coffers: The Need for Competition Requirements to Safeguard Federal Government Procurement. *Fordham Law Review*, 75(6), 3187–3245.
93. Petit, N. (2012). The Oligopoly Problem in EU Competition Law. *Research Handbook in European Competition Law* (str. 259-349). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
94. Petovar, G. (2011, 20. oktober). Likar: Ugotovili smo kartelno dogovarjanje pri gradnji avtocest. Pridobljeno 4. aprila 2018 iz <https://www.rtvsllo.si/slovenija/novice/likar-ugotovili-smo-kartelno-dogovarjanje-pri-gradnji-avtocest/268858>
95. Piga, G. & Thai, K. V. (2006). The Economics of Public Procurement. *Preface, Rivista di Politica Economic*, 7(1), 3–10.
96. Posner, R. A. (1998). Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law (Law & Economics Working Paper No. 53). Pridobljeno 29. aprila 2017 iz [http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1607&context=law\\_and\\_economics](http://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1607&context=law_and_economics)
97. Prašnikar, J., Domadenik, P. & Koman, M. (2008). *Mikroekonomija*. Ljubljana: GV Založba.
98. Ritter, C. (2017, 1. februar). Joint tendering under EU competition law. Pridobljeno 12. februarja 2018 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2909572](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2909572)
99. Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387–389.
100. Samuelson, P. A. & Nordhaus, W. D. (1992). *Economics* (14. izd.). New York: McGraw-Hill.
101. Samuelson, P. & Nordhaus P. A. (2002). *Ekonomija*. Ljubljana: GV Založba.
102. Sanchez Graells, A. S. (2010, 22. marec). *More competition-oriented public procurement to foster social welfare. Towards new horizons in public procurement*. Pridobljeno 15. decembra 2016 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract\\_id=1576698](https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=1576698)

103. Sanchez Graells, A. (2013, 24. januar). *Public Procurement and Competition: Some Challenges Arising from Recent Developments in EU Public Procurement Law*. Pridobljeno 17. januarja 2017 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract\\_id=2206502](https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2206502)
104. Sanchez Graells, A. (2014, 31. marec). *Public Procurement: A 2014 update overview of EU and national case law*. Pridobljeno 12. aprila 2017 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1968371](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968371)
105. Sanchez Graells, S. A. (2015, 15. september). *Competition Law and Public Procurement*. Pridobljeno 4. februarja 2017 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract\\_id=2643763](https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2643763)
106. Sauter, W. & Schepel, H. (2009). *State and Market in European Union Law. The Public and Private Spheres of the Internal Market Before the EU Courts*. Cambridge: Cambridge University Press.
107. Schiavo-Campo, S. & Mcferson, H. M. (2008). *Public Management in Global Perspective*. New York: M. E. Sharpe.
108. Schooner, S. L. (1999). Pondering the Decline of Federal Government Contract Litigation in the United States. *Public Procurement Law Review*, 8(5), 242–250.
109. Schooner, S. L. (2001). Fear of Oversight: The Fundamental Failure of Businesslike Government. *American University Law Review*, 50(3), 627–723.
110. Schooner, S. L. (2002). Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law. *Public Procurement Law Review*, 11(2), 103–121.
111. Schooner, S. L., Gordon, D. I. & Wherry, J. L. (2008). *Procurement Systems: Unpacking Stakeholder Aspirations and Expectations*. Pridobljeno 16. aprila 2017 iz [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1133234](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1133234)
112. Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*. London: W. Strahan and T. Cadell.
113. Soudry, O. (2007). *A Principal-Agent Analysis of accountability in Public Procurement* (str. 432–451). Pridobljeno 10. aprila 2018 iz <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.499.2945&rep=rep1&type=pdf>
114. Stanovnik, T. (2012). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
115. Stigler, G. J. (1964). A Theory of oligopoly. *The Journal of Political Economy*, 72(1), 44–61.
116. Tajnikar, M. (2003). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
117. Thai, K. V. (2001). Public procurement Re-examined. *Journal od Public Procurement*, 1(1), 9–50.
118. Tirole, J. (1988). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: The MIT Press.
119. Tomažič, J. & Sovdat, P. (2010, 20. junij). Varuh konkurence presodil: Gradbinci, v kartelu ste. *Finance*. Pridobljeno 11. aprila 2018 iz <https://www.finance.si/285222/Varuh-konkurence-presodil-Gradbinci-v-kartelu-ste>
120. Trepte, P. (2004). *Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*. Oxford: OUP Oxford.

121. Trionfetti, F. (2000). Discriminatory public procurement and international trade. *World Economy*, 23(1), 57–76.
122. U.S. Department of Justice. (brez datuma). *Preventing And Detecting Bid Rigging, Price Fixing, And Market Allocation In Post-Disaster Rebuilding Projects*. Pridobljeno 20. februarja 2017 iz [https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2013/01/31/disaster\\_primer.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/atr/legacy/2013/01/31/disaster_primer.pdf)
123. Vaidya, K., Sajeev, A. S. M. & Callender, G. (2006). Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 70–99.
124. Vickrey, W. (1961). Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders. *New York: Journal of Finance*, 16(1), 8–37.
125. Weiss, F. & Kalogeras, D. (2005). The Principle of Non-Discrimination in Procurement for Development Assistance. *Public Procurement Law Review*, 14(1), 1–12.
126. Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press
127. Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
128. Williamson, O. E. (1996). *The Mechanism of Governance*. New York: Oxford University Press.
129. Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure: microeconomics policy research and government performance*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies.
130. Yao, D. A. & Desanti, S. S. (1993). Game Theory and Legal Analysis of Tacit Collusion. *The Antitrust Bulletin*, 38(1), 113–141.