

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PROBLEMATIKA JAVNIH NAROČIL – ZAMUDE, MORALNO
TVEGANJE IN DOSTOPNOST DO PRAVNIH SREDSTEV**

Ljubljana, september 2022

MATIC PEČOVNIK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Matic Pečovnik, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Problematika javnih naročil – zamude, moralno tveganje in dostopnost do pravnih sredstev, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Mitjo Kovačem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil 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 poskrbel, 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 plagiatstvo – 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 plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo 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 študenta: _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNA NAROČILA V SLOVENIJI.....	3
1.1 Kaj so javna naročila?.....	3
1.2 Zakonodajna ureditev področja javnih naročil v Sloveniji.....	5
1.3 Kdo izvaja javna naročila?	5
1.4 Predmet javnega naročila	6
1.5 Gospodarski pomen javnih naročil.....	7
2 SISTEM JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI.....	8
2.1 Postopek javnega naročanja po ZJN-3.....	8
2.2 Temeljna načela javnega naročanja	9
2.2.1 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov	10
2.2.2 Načelo transparentnosti javnega naročanja.....	10
2.2.3 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti	11
2.2.4 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki	11
2.2.5 Načelo sorazmernosti.....	11
2.3 Vrste postopkov	12
2.3.1 Odprti postopek.....	12
2.3.2 Omejeni postopek	12
2.3.3 Konkurenčni dialog.....	13
2.3.4 Partnerstvo za inovacije	14
2.3.5 Konkurenčni postopek s pogajanjem.....	14
2.3.6 Postopek s pogajanjem z objavo.....	15
2.3.7 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	15
2.3.8 Postopek oddaje naročila male vrednosti.....	15
2.4 Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja.....	15
2.5 Predstavitev novih določil zaradi epidemije covid-19	16
3 UREDITEV JAVNIH NAROČIL V EU	17
3.1 Direktive in predpisi v EU o javnih naročilih	18
3.2 Postopki pri javnih naročilih v EU in spremembe direktive 2014/24/EU	19
3.3 Vpliv epidemije COVID-19 na javna naročila v EU	20
3.4 Sistemi javnih naročil v evropskih državah	22
4 PROBLEMATIKA JAVNIH NAROČIL.....	24
4.1 Asimetrije informacij v postopkih javnih naročil	24
4.2 Zamude v javnih naročilih.....	25
5 NIZOZEMSKI SISTEM JAVNIH NAROČIL.....	25
5.1 Asimetrija informacij nizozemskih javnih naročil	27
5.2 Zahtevki za revizijo na Nizozemskem	29

5.3	Dostopnost do pravnih sredstev Nizozemske	30
6	ŠVEDSKI SISTEM JAVNIH NAROČIL	31
6.1	Zahtevki za revizijo na Švedskem	33
6.2	Asimetrija informacij v sistemu švedskih javnih naročil.....	34
6.3	Dostopnost do pravnih sredstev na Švedskem	36
7	PROBLEMATIKA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI.....	37
7.1	Zahtevki za revizijo v Sloveniji	37
7.2	Moralno tveganje v postopkih javnih naročil	40
7.2.1	Najnižja cena.....	41
7.3	Omejevanje konkurence pri javnih naročilih	43
7.3.1	Konkurenčna politika in javna naročila	44
7.3.2	Nelojalna konkurenca	44
7.4	Finančna zavarovanja pri postopkih javnih naročil	45
7.4.1	Finančno zavarovanje za resnost ponudbe.....	46
7.4.2	Finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.....	46
7.4.3	Finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku	47
7.5	Dostopnost do pravnih sredstev	47
7.6	Razlogi za izključitev iz postopkov javnih naročil	49
7.7	Izločanje ponudnikov v Sloveniji	49
8	PRIMERJAVA SLOVENIJE, NIZOZEMSKE IN ŠVEDSKE.....	50
8.1	Primerjava na področju revizijskih zahtevkov.....	50
8.2	Primerjava na področju moralnega hazarda.....	52
8.3	Primerjava na področju dostopnosti do pravnih sredstev	52
9	PRIMER IZ PRAKSE – ANALIZA SISTEMA JAVNIH NAROČIL NABAVE MEDICINSKE OPREME	53
9.1	Povpraševanje in ponudba po zaščitni opremi ob začetku pandemije	54
9.2	Vojni dobičkarji v času covid-19	54
9.3	Pravna podlaga za zagotavljanje zaščitne opreme pri obvladovanju nalezljivih bolezni.....	55
9.4	Potreba po zaščitni opremi v Sloveniji	55
9.5	Vloga in organiziranost Vlade Republike Slovenije	56
9.6	Ustreznost zbiranje ponudb zaščitne opreme	57
9.7	Analiza nakupa medicinske opreme v času covid-19 v Sloveniji	58
	SKLEP	60
	LITERATURA IN VIRI	61

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prikaz primerov, kjer je na javni razpis prispela le ena ponudba	29
Tabela 2: Prikaz odstotkov postopkov s pogajanjem brez objave predhodnega razpisa v letu 2021	29
Tabela 3: Primerjava števila revizijskih postopkov Nizozemske v letih 2018 in 2019	30
Tabela 4: Število in odstotek revidiranih javnih naročil v letu 2018	33
Tabela 5: Število vlog za revizijo ali pritožbo	34
Tabela 6: Število prejetih zahtevkov za revizijo in vrednost javnih naročil glede na fazo postopka oddaje javnega naročila v letu 2020	38
Tabela 7: Skupno število prejetih revizijskih zahtevkov glede na sofinanciranje iz sredstev Evropske unije v letu 2020	39
Tabela 8: Ponudniki, izločeni zaradi pravnomočne kazenske obsodbe, glede na področje, predmet in vrsto postopka	50
Tabela 9: Stanje zalog zaščitne opreme ob razglasitvi in ob preklicu epidemije (v kosih)	56

KAZALO SLIK

Slika 1: Razvoj zakonodaje javnih naročil v Sloveniji	4
Slika 2: Število javnih naročil, oddanih na podlagi merila najnižje cene v letu 2020, glede na predmet naročila v %	42

SEZNAM KRATIC

ACM – (niz. Autoriteit Consument en Mark); Organ za potrošnike in trge

angl. – angleško

BDP – bruto domači proizvod

CvAE – (niz. Commissie van Aanbestedingsexperts), Komisija strokovnjakov za javna naročila

DDV – davek na dodano vrednost

DKOM – Državna revizijska komisija

DKOM – Državna revizijska komisija

EU – (angl. European Union); Evropska unija

itd. – in tako dalje

MEAT – (angl. Most economically advantageous tender); Ekonomsko najugodnejše ponudbe

MGRT – Ministrstvo za gospodarski razvoj

MORS – Ministrstvo za obrambo

MZ – Ministrstvo za zdravje

niz. – nizozemsko

npr. – na primer

oz. – oziroma

PDEU – Pogodbe o delovanju Evropske unije

PIANOo – (angl. The Dutch Public Procurement Expertise Center); Nizozemski strokovni center za javna naročila

PIS – Pravno-informacijskem sistemu

slov. – slovensko

t. i. – tako imenovan

TED – (angl. Tenders Electronic Daily); dnevna elektronska javna naročila

WHO – (angl. World Health Organization); Svetovna zdravstvena organizacija

WTO – (angl. World Trade Organisation); Svetovna turistična organizacija, STO

UVOD

Področje javnih naročil se je od prvega uradnega Zakona o javnih naročilih (ZJN), Ur. l. 24/1997, do danes močno spremenilo in razvilo. V tem času so se tako naročniki kot tudi ponudniki učili in pridobivali pomembne izkušnje, ki jih danes dopolnjujeta praksa Državne revizijske komisije in Sodišče Evropskih skupnosti. Javno naročanje spada pod tisto tematiko, kjer je pomembno, da poznamo praktične probleme in rešitve, ki se vsako leto pojavljajo vedno znova (Avbreht in drugi, 2008).

Javna naročila v slovenskem prostoru niso več novost, temveč nujni spremljevalec poslovanja države z zasebnim sektorjem. Ravnanje države v teh postopkih urejajo predpisi o javnih naročilih, ki se zaradi dinamičnosti področja, ki ga urejajo, nenehno spreminjajo in dopolnjujejo tako v posameznih članicah Evropske unije (v nadaljevanju EU) kot tudi na ravni sekundarne zakonodaje EU, v katero uvrščamo direktive. Področje javnega naročanja je bilo za Slovenijo eno pomembnih poglavij in faz v pogajalskih postopkih za vstop v polnopravno članstvo in tudi zaradi tega je Slovenija večkrat spreminjala zakonodajo s tega področja (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 17).

Namen magistrskega dela je skozi pravno-ekonomsko analizo natančno preučiti in analizirati sistem javnih naročil v Sloveniji ter ga primerjati s sistemi javnih naročil iz nekaterih bolj razvitih evropskih držav. Skozi primerjalno analizo bom slovenski sistem javnih naročil primerjal z Nizozemsko in Švedsko. Gre za dve evropski državi, ki sta zelo razviti in imata višji bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca (Trading Economics, 2022). Hkrati za skandinavske države (v mojem primeru Švedsko) velja, da so med najbolj razvitimi evropskimi državami, zato se mnogo ostalih večjih in bogatejših držav že primerja z njimi in jim sledi na različnih področjih. Koristi takšne analize so, da lahko primerjamo sisteme javnih naročil med državami in se iz bolj razvitih in kakovostnejših sistemov tudi nekaj naučimo oz. jim skušamo slediti do te mere, da izboljšamo tudi slovenski sistem javnih naročil. Osredotočil se bom, na katerih področjih prihaja do zamud javnih naročil, zakaj prihaja do njih in skozi raziskovanje poiskal predloge za izboljšave. Analiziral bom prisotnost moralnega hazarda skozi asimetrijo informacij v javnih naročilih in kakšna je dostopnost do pravnih sredstev. V zadnjem delu magistrskega dela bom poglobljeno predstavil primer javnega naročila medicinske zaščitne opreme, ki je bilo sprejeto v začetku epidemije bolezni covid-19.

Glavni normativni cilji magistrskega dela so s pravno-ekonomsko analizo poiskati ustrezne rešitve za izboljšanje zdajšnjih praks na področju sistema javnih naročil in dosego večje družbene blaginje v Sloveniji.

Cilji magistrskega dela so tudi:

- pravno-ekonomska analiza sistema javnega naročanja v Sloveniji po Zakonu o javnem naročanju (ZJN), Ur. l. RS, št. 91/2015, in Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Ur. l. RS, št. 43/2011,
- opredelitev področij sistemov javnega naročanja v Sloveniji in drugih evropskih državah, njihov namen in pomen v gospodarstvu,
- pravno-ekonomska analiza problematike javnih naročil v Sloveniji z vidika zamud, moralnega hazarda in dostopnosti do pravnih sredstev,
- skozi primer iz prakse – javno naročilo medicinske zaščitne opreme v času epidemije covida-19 opisati in spoznati njegov potek.

Magistrsko delo bo v teoretičnem delu temeljilo na znanstvenoraziskovalnem pristopu. Med splošne teoretične metode spada zlasti deskriptivna metoda, ki pomeni preučevanje na nivoju opisovanja dejstev, odnosov in procesov brez vzročnega razlaganja (Zelenika, 2000). Teoretični pristop je sestavljen iz konceptov, njihovih definicij in obstoječih teorij (Trochim, 2006). Raziskovalca povezuje z obstoječim znanjem, s čimer na podlagi ustrezne teorije dobi osnovo za svoja vprašanja in izbiro raziskovalnih metod (Vinz, 2015). Gre za pregled že postavljenih teorij in ugotovitev s področja javnega naročanja tako v Sloveniji kot v drugih analiziranih državah. Uporabljena je bila domača in tuja strokovna literatura s področja zakonodaje javnih naročil in analize posameznih sistemov javnih naročil.

V empiričnem delu je bila izbrana opisna metoda raziskovanja, s katero sem predstavil obstoječe stanje javnih naročil, problematike posameznih sistemov in predloge za izboljšave. Za razliko od eksperimentalnih raziskav ta metoda ne nadzoruje nobene od spremenljivk, ampak jih le opazuje in meri (McCombes, 2019). Izhodišče so bili sekundarni viri strokovne literature s prej omenjenih področij. Viri sekundarnih podatkov vključujejo knjige, osebne vire, revije, časopise, spletna mesta, vladne evidence itd. V primerjavi s primarnimi podatki so lažje dostopni (Hillier & Lieberman, 1995).

Ker se moja tema navezuje na pravno področje v povezavi z ekonomskim področjem, bom v magistrskem delu uporabljal ekonomsko analizo prava. Da obstaja povezava med ekonomijo in pravom, je znano že zelo dolgo, vsaj od Hobbesove razprave o lastnini v 17. stoletju, o kateri je pisal tudi Posner (1998). Ekonomska analiza prava danes ne obstaja zgolj v ZDA, ampak tudi v Evropi in ima tako pozitivne (deskriptivne) kot normativne vidike. Poskuša razložiti in predvideti obnašanje udeležencev in oseb, ki jih ureja zakon. Prav tako želi izboljšati pravo z izpostavljanjem tistih vidikov, v katerih imajo obstoječi ali predlagani zakoni nenamerne oz. nezaželene posledice, bodisi na ekonomsko učinkovitost bodisi na porazdelitev dohodka in bogastva. Glavna omejitev metodologije magistrskega dela je preobsežna materija, zaradi katere ni mogoče zajeti celotnega spektra problematike javnega naročanja.

Raziskovalna vprašanja so sledeča:

- Ali nenehno spreminjanje zakonov na področju javnih naročil ter nejasnosti v pravnih pravilih in postopkih vplivajo na izvajanje sistema javnega naročanja v Sloveniji?
- Ali odpravljanje nepravilnosti vpliva na dosledno izvajanje pravnih predpisov v sodelovanju ter medsebojni komunikaciji z organi nadzora, ponudniki in naročniki?
- Ali lahko izboljšamo sistem javnih naročil v Sloveniji do te mere, da sledimo in dohitimo evropske države (Švedska, Nizozemska), ki bodo analizirane v magistrskem delu, in kaj za to potrebujemo?
- Ali je bilo javno naročilo zaščitne opreme v času covida-19, ko je bila ponudba na svetovnem trgu skoraj nična, izvedeno dovolj učinkovito oz. uspešno glede na izjemno težke in nepredvidljive razmere, ki so takrat vladale po svetu?

Magistrsko delo je sestavljeno iz devetih poglavij. V prvem bom predstavil, kaj sploh so javna naročila, njihovo zakonsko podlago in kdo jih izvaja. V drugem poglavju se bom osredotočil na sistem javnega naročanja v Sloveniji, katera načela poznamo in kaj se je v času epidemije covida-19 zakonsko spremenilo na področju javnih naročil. V tretjem poglavju bom predstavil ureditev javnih naročil v Evropi in v kasnejših poglavjih (v 5. in 6. poglavju) podrobneje opisal in analiziral sistema javnih naročil Nizozemske in Švedske, ki ju bom primerjal s slovenskim sistemom. Sledila bo problematika javnega naročanja v Sloveniji. V 8. poglavju bom primerjal vse tri analizirane države. Na koncu bom prikazal praktični primer, s katerim bom natančno predstavil javno naročilo zaščitne opreme v času epidemije covida-19 v Sloveniji. Skozi študijo primera bom analiziral in raziskoval, kako je bilo javno naročilo izvedeno in zakaj je prišlo do negativnih odzivov javnosti.

1 JAVNA NAROČILA V SLOVENIJI

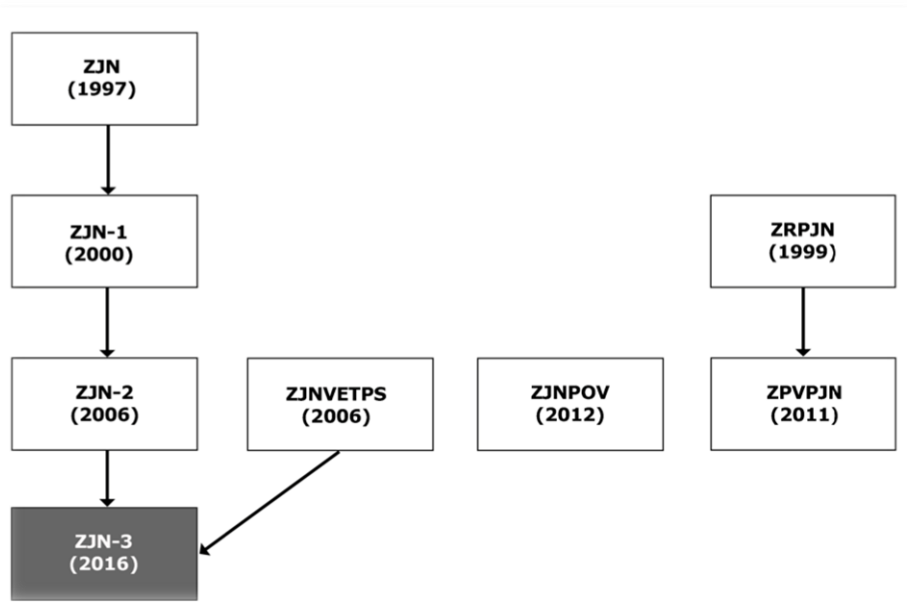
Javna naročila predstavljajo pisno sklenjeno odplačano pogodbo, ki je sklenjena med enim oz. več gospodarskimi subjekti in enim ali več naročniki, njen predmet pa je lahko izvedba gradenj, izvajanje storitev ali pa dobava blaga. Kot naročniki se najpogosteje pojavljajo državni organi, javni zavodi, občine, javna podjetja itd. (Ministrstvo za javno upravo, 2020a).

1.1 Kaj so javna naročila?

Javna naročila so skupek dejanj, ki jih opravijo naročniki s ciljem gospodarne nabave blaga in storitev ter gradbenih del. Sistem javnega naročanja skuša zagotoviti čim gospodarnejšo porabo javnih sredstev in ustvariti čim večjo družbeno blaginjo. K izvajanju javnih naročil so zavezane javne oblasti, kot so nacionalne vlade ter lokalne oblasti in njihovi organi. Sklepanje pogodb v postopkih javnega naročanja, ki predstavljajo velik delež bruto domačega proizvoda v Evropski uniji, povečuje konkurenčnost med podjetji, znižuje cene na trgu, državljanom pa zagotavlja kakovostnejše storitve (Turk, 2017).

Na sliki 1 je prikazan razvoj zakonodaje javnih naročil v Sloveniji od začetkov leta 1997, ko je v Republiki Sloveniji začel veljati prvi celoviti ZJN, ki je obravnaval postopke javnih naročil. Od takrat naprej je bilo to področje pogosto reformirano, deloma zaradi nenehnega prilagajanja Evropski skupnosti, pogosto pa tudi zaradi neizkušenosti tako pripravljavcev predpisov kot tudi prakse (Bohnec, Matas, Škufca & Žvan, 2005, str. 13).

Slika 1: Razvoj zakonodaje javnih naročil v Sloveniji



Prirejeno po Kirn, Umek & Rakar (2019).

Pogodba med naročnikom in izbranim gospodarskim subjektom je torej sklenjena, če je predhodno izveden postopek predpisan z veljavnim ZJN, trenutno je to ZJN-3. Naročnik mora za vsa odprta naročila, ki presegajo predpisane mejne vrednosti, obvezno posredovati vse informacije na Portal javnih naročil, kamor navedejo ključne podatke o javnem naročilu in povezavo do mesta, kjer je na voljo vsa potrebna dokumentacija. Koršič Potočnik, Prebil in Skok Klima (2017, str. 31–32) navajajo, da mora naročnik v odprtem postopku v razpisani dokumentaciji navesti naslednje podatke:

- opis in zahteve glede predmeta naročila,
- pogoje za priznanje sposobnosti,
- merila za izbor najugodnejšega ponudnika,
- ostale zahteve glede načina oddaje ponudbe,
- ostale zahteve glede vsebine in oblike ponudbe.

ZJN-3 je na novo opredelil pojem javnega naročila, ki pomeni: pisno sklenjeno pogodbo, odplačno pogodbo, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev. ZJN-3 je torej določil, da morajo biti vse pogodbe v pravu javnih naročil pisne, pa naj bodo to

gradbena pogodba, pogodba o dobavi blaga ali pogodba o izvedbi storitev. Drugi element javnih naročil pa je njegova odplačnost. Za javno naročilo gre, če je med strankama pogodbe urejen brezplačen prenos storitev, blaga ali izvedbe gradenj, saj je odplačnost bistveni element javnega naročila. Pričakuje se, da bo javno naročilo temeljilo na enakovrednosti dajatev vseh pogodbenih strank, pogodba o javnem naročilu pa ne sme biti »igra na srečo«, kjer določena stranka ne ve, kakšen obseg tveganj bo prevzela (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 31–32).

1.2 Zakonodajna ureditev področja javnih naročil v Sloveniji

Področje javnih naročil v slovenskem prostoru ni več novost, ampak nujni spremljevalec poslovanja države z zasebnim sektorjem. Zaradi dinamičnosti področja se predpisi o javnih naročilih nenehno spreminjajo in dopolnjujejo tako v posameznih članicah Evropske unije kot tudi na ravni sekundarne zakonodaje Evropske unije, v katero uvrščamo direktive. Področje javnih naročil je bilo za Slovenijo eno izmed pomembnih poglavij in faz v pogajalskih postopkih za vstop v polnopravno članstvo in tudi zaradi tega je Slovenija večkrat spreminjala zakonodajo s tega področja (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 17).

V Sloveniji trenutno torej velja ZJN-3. Veljati je začel 1. aprila 2016 in je nadomestil do tedaj veljavna ZJN-2 in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštinskih storitev (ZJNVTPES), Ur. l. RS, št. 72/2011. Zakonodajalec je novi ZJN-3 sprejel zato, da je v slovensko zakonodajo prenesel javnonaročniško zakonodajo EU, s katero je želel poenostavi javno naročanje, doseči večjo fleksibilnost pri oddaji javnih naročil in omogočiti postopen prehod na elektronsko javno naročanje (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 21).

1.3 Kdo izvaja javna naročila?

V Sloveniji so naročniki za javna naročila vsi organi Republike Slovenije, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in druge osebe javnega prava, med katere štejemo javne sklade, javne agencije, javne zavode, javne gospodarske zavode in vse druge pravne osebe, ki so bile ustanovljene s posebnim namenom, da zadovoljujejo potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave in so večinsko financirane ali pa pod upravljavskim nadzorom državnih in lokalnih organov. Zavezanci so lahko tudi javna podjetja, ki opravljajo dejavnosti na infrastrukturnem področju, in drugi subjekti, ki opravljajo dejavnosti na infrastrukturnem področju, vendar so dobili s strani državnega organa izključne pravice (Ministrstvo za javno upravo, 2020a).

V novem ZJN-3 je naročnik sistematično urejen v 9. členu zakona, ki se bistveno ne razlikuje od definicije naročnika, ki sta jo poznala ZJN-2 in ZJNVETPS. Omenjeni 9. člen za naročnike ne šteje le organov Republike Slovenije in občin, ampak tudi osebe javnega prava in subjekte, ki opravljajo eno od dejavnosti.

Za naročnike po ZJN-3 se torej štejejo:

- organi Republike Slovenije,
- organi samoupravnih lokalnih skupnosti,
- druge osebe javnega prava,
- javna podjetja, ki opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju,
- subjekti, ki niso opredeljeni v prejšnjih točkah in opravljajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju, če jim je pristojni organ Republike Slovenije za to dejavnost podelil posebne ali izključne pravice.

1.4 Predmet javnega naročila

Skladno z ZJN-3 je predmet javnega naročanja lahko blago, storitev ali gradnja. Zelo pomembna je opredelitev, pod katero vrsto javnega naročila spada posamezno naročilo že na samem začetku, saj se glede na vrsto predmeta javnega naročila razlikujejo pravila javnega naročanja.

ZJN-3 opredeljujejo javno naročilo gradenj v drugi točki prvega odstavka 2. člena in pomeni javno naročilo, katerega predmet je izvedba gradenj ali projektiranje in izvedba gradenj, povezanih z eno od dejavnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj, ki je Priloga II k Direktivi 2014/24/EU in priloga I k Direktivi 2014/25/EU, ali izvedba gradnje ali projektiranje in izvedba gradnje ali izvedba gradnje s katerimikoli sredstvi po navodilih naročnika, ki odločilno vpliva na vrsto ali projektiranje gradnje. Definicija gradnje je podana v tretji točki prvega odstavka 2. člena ZJN-3 in pomeni zaključeno visoko ali nizko gradnjo kot celoto, ki je samozadostna pri izpolnjevanju določene gospodarske ali tehnične funkcije. Če ureditev direktive ponazorimo s primerom, bi v praksi pomenilo, da naročnik izvaja javno naročilo, katerega predmet je npr. zamenjava oken, se to šteje kot pomožna dela, osnovni predmet javnega naročila pa je dobava oken, posamezna gradbena dela pa so potrebna le zato, da se nova okna vgradijo v obstoječe okenske odprtine (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 62–63).

ZJN-3 za razliko od ZJN-2 ne pozna več razlikovanja med storitvami s seznama storitev A in seznama B. Vse storitve, ki so bile na prejšnjem seznamu B, ZJN-3 uvršča v novo kategorijo storitev, v tako imenovane socialne in druge posebne storitve. Katere storitve sodijo med socialne in druge posebne storitve, je opredeljeno v Prilogi XIV k Direktivi 2014/24/EU in Prilogi XVII k Direktivi 2014/25/EU, z izjemo storitev varovanja z varnostniki, ki sodijo med socialne in druge posebne storitve, z zanje ZJN-3 eksplicitno izloči možnost uporabe pravil za socialne in druge posebne storitve.

Za storitve, ki sodijo med socialne in druge posebne storitve, velja višji prag za uporabo zakona, in sicer na splošnem področju 750.000 evrov (brez davka na dodano vrednost, v nadaljevanju DDV), na infrastrukturnem področju pa 1.000.000 evrov (brez DDV), kar

pomeni, da so socialne in druge posebne storitve pod navedenim pragom evidenčna naročila, pri naročanju katerih naročnik ni dolžan izvesti predhodnega postopka javnega naročanja, dolžan pa jih je vključiti v statistično poročilo in v seznam evidenčnih naročil, ki se vodi skladno z drugim odstavkom 21. člena ZJN-3 (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 64–65).

1.5 Gospodarski pomen javnih naročil

Javna naročila imajo v ekonomskem smislu zelo velik pomen, kar se kaže predvsem v večanju družbene blaginje, boljši kakovosti življenja in zagotavljanju gospodarske rasti (Raudla, 2007, str. 214). Eden izmed najpomembnejših ciljev učinkovitega sistema javnih naročil je, da se preko konkurence na trgu izbere tistega ponudnika, ki je za nas najugodnejši, pri čemer pa naročnik nima možnosti, da sam subjektivno odloči o tem, kateri ponudnik bo izbran. Javna naročila pozitivno vplivajo tudi na višjo stopnjo zaposlenosti, kar posledično dvigne socialni nivo posamezne države (Zabel, 1997, str. 10). Sistem javnih naročil mora spodbujati konkurenco med ponudniki na trgu, preprečevati korupcijo in zagotavljati finančno disciplino vsem uporabnikom proračunskih sredstev, meni Zabel (1997, str. 17–20). Sanchez Graells (2010, str. 1) pa pravi, da sistem javnih naročil spodbuja konkurenco, učinkovitost in transparentnost ter enakopravno obravnavo vseh zainteresiranih.

Javna naročila predstavljajo velik del gospodarstva katere koli države, ne glede na njeno geografsko lego, politično nagnjenost ali stopnjo razvoja. Javna naročila v državah EU v povprečju znašajo 17 % BDP (Bolkestein, 2004). Obravnavamo jih lahko kot poseben primer poslovnih transakcij med organizacijami. Temeljijo na drugačni in strožji pristojnosti kot transakcije med zasebnimi podjetji. Tako kot v zasebnem sektorju si tudi javni sektor prizadeva doseči najboljšo ponudbo. Cilj je tudi zniževanje transakcijskih stroškov, med katere štejemo stroške koordinacije, analize trga, vrednotenje ponudb, pripravo ponudb itd. Prisotni so v vseh fazah javnega naročanja in glavni cilj sistema je, da jih čim bolj minimizira (Raudla, 2007, str. 207).

Vzpostavitev sistema javnega naročanja z ustrežno zakonodajo znižuje transakcijske stroške, tako da oblikuje enotna pravila za vse udeležence in zagotavljanju spodbud in sankcij pri njegovem uresničevanju (Mattei, Antonioli & Rossato, 2000, str. 523). Sistem javnega naročanja predpisuje mehanizem, s katerim znižuje transakcijske stroške. Brez jasnih pravil bi organi vodili različne nestandardizirane postopke, kar bi povečalo transakcijske stroške tudi potencialnim ponudnikom, ki bi morali obvladovati večji nabor pravil, kot pa jih v urejenem sistemu javnega naročanja (Raudla, 2007, str. 207–208). Pomembno je, da se v javnih naročilih preprečita oportunitizem in moralni hazard (Williamson, 1985), do katerega prihaja zaradi asimetričnih informacij (Akerlof, 1970) med ponudniki in naročniki v postopkih javnega naročanja.

Javna naročila se ne izvajajo le na domačem ozemlju, temveč domača podjetja sodelujejo tudi v tujini in obratno. Odpiranje javnih naročil podjetjem v tujini ima velik mednarodni gospodarski pomen (Zabel, 1997, str. 10). Kljub temu pa naj bi bilo po statističnih podatkih EU le manj kot 10 % javnih naročil v posameznih državah oddanih tujim podjetjem. V veliki meri je to posledica dejstva, da tuja podjetja praviloma sodelujejo pri javnih naročilih preko podružnic in domačih poslovnih partnerjev.

2 SISTEM JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

V Sloveniji sistem javnega naročanja urejajo ZJN-3, Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (ZJNPOV), Ur. l. RS, št. 90/2012, Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), Ur. l. RS, št. 43/2011, in vsi njihovi podzakonski akti.

ZJN-3 je precej skrčil drugi člen, ki je v ZJN-2 in ZJNVETPS urejal pomen v zakonu uporabljenih pojmov. ZJN-3 ne ureja več pojmov, ki so opredeljeni v drugih delih zakona, za razliko od ZJN-2 in ZJNVETPS, ki sta v drugem členu opredelila pojme, kljub temu da so bili ti ponovno opredeljeni oz. natančneje pojasnjeni v drugih delih zakona.

2.1 Postopek javnega naročanja po ZJN-3

V postopkih javnega naročanja po ZJN-3 sta pomembni izbira pravega postopka glede na vsebino in vrednost javnega naročila in pravilna izvedba vseh faz postopka. V nadaljevanju bom opisal temeljna načela in vrste postopkov javnega naročanja, skozi katera morajo naročniki.

Slovenija je 13. julija 2021 sprejela novost glede Zakona o javnem naročanju z novelo B (v nadaljevanju ZJN-3B). Cilji te novele so ureditev poenostavljenega postopka javnega naročila pod pragovi EU, odprava nekaterih administrativnih obveznosti s strani naročnikov in dopustitev večje prožnosti. Po petih letih smo drugič dobili spremembo aktualnega ZJN-3, ki poskuša odpraviti anomalije ZJN-3, ki so se pokazale v praksi. Novela je začela veljati s 1. januarjem 2022 (Šubic, 2021).

Glavna sprememba ZJN-3B, ki naj bi omogočala bolj poenostavljeno oddajo javnih naročil, je povišanje mejnih vrednosti za uporabo ZJN-3. To velja zgolj za splošno področje, medtem ko na infrastrukturnem področju ostajajo nespremenjene. Na splošnem področju bodo naročniki morali uporabljati ZJN-3 in posledično izvajati postopke javnih naročil le za nakup blaga oz. storitev, kjer je vrednost 40.000 evrov brez DDV ali več oz. pri gradnjah 80.000 evrov brez DDV ali več. Sprememba bo v praksi povzročila predvsem več naročil brez izvedbe postopka javnega naročanja, to so t. i. evidenčna naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017).

Bistveno se je olajšalo tudi naročanje blaga vrtcem in šolam, in sicer javnemu naročniku ne bo več treba uporabljati ZJN-3, če vrednost naročenih živil ne presega vrednosti, za katere je

potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. V praksi se je pogosto oddajalo javno naročilo živil za nekaj let, kar pa se po spremembi ne bo več obrestovalo. Ko naročnik oddaja naročilo za daljše obdobje, mora pri izračunu upoštevati ocenjeno vrednost blaga za celotno obdobje, kar pa utegne v praksi povzročiti, da bo presegel vrednost, od katere dalje je potrebna objava v Uradnem listu EU (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017).

Spremembe so predlagane tudi na področju elektronskega javnega naročanja. Pri evidenčnih javnih naročilih se ukinja možnost, da naročniki objavijo statistično poročilo na svoji spletni strani. Po novem je obvezna objava na portalu javnih naročil, kar zagotavlja večjo transparentnost javnih naročil. Obvezna bo tudi objava celotne dokumentacije v zvezi z javnim naročilom na portalu javnih naročil in ukinitve objave na ostalih spletnih straneh. Ponudnikom tako ne bo potrebno dostopati na različne spletne strani, zato da bi pridobili celotno dokumentacijo (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017).

Po novem se lahko pravna oseba kaznuje z globo v višini med 10.000 evrov in 50.000 evrov, če se določi cena kot edino merilo za oddajo javnih naročil v primeru, ko to ni dovoljeno (4. in 8. odstavek 84. člena ZJN-3), in če se je vroči odločitve kandidatom in ponudnikom na način, ki je določen v 10. odstavku 90. člena ZJN-3. Kaznuje pa se tudi pravne osebe, če kandidat pri javnem naročilu storitev oz. gradenj med izvajanjem pogodbe ne obvesti naročnika o kakršnih koli spremembah glede podizvajalca (Šubic, 2021).

2.2 Temeljna načela javnega naročanja

Načela javnega naročanja so osnovna, splošna načela, ki jih morajo udeleženci v postopkih upoštevati v vseh njihovih fazah ter pri vseh svojih ravnanjih, povezanih s postopki javnega naročanja. Načela pomagajo naročnikom, da se lažje usmerijo in ravnajo, uresničujejo pa se z ravnanjem naročnikov, ki se presoja z vidika spoštovanja teh načel. Načela ne predstavljajo konkretne omejitve ali prepovedi za naročnike, temveč jih zgolj usmerjajo v zvezi z vsakim ravnanjem naročnikov pri oddaji javnih naročil. Načela javnega naročanja pridejo v poštev pri razlagi posameznih zakonskih določb ter pri odločanju o tem, ali neko ravnanje naročnika predstavlja kršitev zakonskih določb ali ne (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 39).

Iz 3. člena ZJN-3 izhaja, da morajo ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na:

- načelu prostega pretoka blaga,
- načelu svobode ustanavljanja,
- načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju EU (v nadaljevanju PDEU),
- načelu gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,
- načelu zagotavljanja konkurence med ponudniki,

- načelu transparentnosti javnega naročanja,
- načelu enakopravne obravnave ponudnikov,
- načelu sorazmernosti.

Ta načela zavezujejo zgolj naročnike pri njihovem ravnanju. ZJN-3 pa je uveljavil še eno dodatno načelo, ki primarno zavezuje gospodarske subjekte, in sicer socialno načelo, ki združuje načelo spoštovanja okoljskega, socialnega in delovnega prava (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 40).

2.2.1 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov je načelo, na katerega se ponudniki največkrat sklicujejo, ko želijo uveljaviti svoje interese. ZJN-3 v 7. členu podaja definicijo, ki od naročnikov zahteva, da zagotovijo, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnikov glede na predmet naročila, ter da zagotovijo, da ne ustvarjajo okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov je največkrat uporabljeno pri presoji, ali so pogoji in tehnične specifikacije predmeta javnega naročanja postavljeni objektivno in ne tako, da favorizirajo posamezne ponudbe. Večina revizijskih postopkov namreč temelji ravno na trditvi, da je naročnik nepošteno oz. neenakopravno obravnaval različne ponudnike.

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov je izrecno izpostavljeno tudi pri dopolnjevanju, spreminjanju in pojasnjevanju ponudb, in sicer v petem odstavku 89. člena ZJN-3, ki določa, da lahko naročnik v primeru, če so ali se zdijo informacije, ki jih morajo predložiti ponudniki, nepopolne ali napačne, zahteva, da ponudniki v ustreznem roku predložijo manjkajoče dokumente oz. jih dopolnijo, pod pogojem, da je takšna zahteva popolnoma skladna z načelom enake obravnave in transparentnosti. Do kršitev tega načela prihaja v primeru, da naročnik določeno pomanjkljivost pri ponudniku prezre, konkurenčnega ponudnika pa zaradi iste pomanjkljivosti izloči iz postopka oddaje javnega naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 40–44).

2.2.2 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Načelo transparentnosti javnega naročanja je urejeno v 6. členu ZJN-3 in zahteva, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku naročanja, ki je javen, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami obvestil o javnih naročilih na portalu javnih naročil ali v Uradnem listu Evropske unije. Zahteva se, da so vsi pogoji, zahteve in podrobna pravila postopka oddaje v javnem razpisu ali razpisani dokumentaciji določeni jasno in natančno, tako da lahko vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki razumejo njihov natančen obseg

in jih razlagajo enako. Naročnikova dolžnost je, da pripravi dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila tako, da je jasna, natančna in nedvoumna ter da ne dopušča različnih razlag. Enako velja tudi za pogoje, ki jih postavi naročnik. Če so napisani ohlapno in splošno ter dopuščajo več razlag, je Državna revizijska komisija zapisala, da je v razmerju do ponudnika treba uporabiti razlago, ki gre v njegovo korist. Načelo transparentnosti se med drugim udejanja tudi z obveznostjo naročnika, da pošlje v objavo obvestilo o naročilu in obvestilo o oddaji javnega naročila (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2021, str. 45–46).

2.2.3 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ureja 4. člen ZJN-3 in določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje na takšen način, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter uspešno doseže cilj svojega delovanja, določen skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev. To načelo je namenjeno predvsem zaščiti javnega interesa, ki se kaže v racionalni porabi javnofinančnih sredstev in v zagotavljanju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo kupljenega blaga oz. storitev in gradenj (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 46).

2.2.4 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je določeno v 5. členu ZJN-3 in določa, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence. Gre za eno najpomembnejših načel po mnenju Državne revizijske komisije in je neposredno povezano z načelom enake obravnave ponudnikov, s katerim se naročniku nalaga prepoved omejevanja konkurence med ponudniki. Prav tako naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da se pri izvedbi naročila sodeluje z določenimi podizvajalci oz. se izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev. Naročnik ponudnikom ne sme onemogočiti prostega oblikovanja ponudbenih cen oz. ne sme dopustiti možnosti, da drugi subjekti narekujejo različne ponudbene cene različnim ponudnikom, kar bi se zgodilo v primeru, ko bi naročnik v predmet javnega naročila vključil določene storitve ali blago, ki jih lahko ponudi samo določen ponudnik (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 46–47).

2.2.5 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti, ki je urejeno v 8. členu ZJN-3, določa, da je treba 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. Namen je predvsem v tem, da naročniki v okviru javnega naročanja določajo zgolj tiste zahteve, ki so sorazmerno povezane s predmetom javnega naročila in s potrebami naročnika,

da postopek javnega naročanja zaradi nesorazmernih zahtev naročnika ne bi postal pretirano omejujoč za ponudnike, ki morda ne sodijo v interesno sfero naročnika.

Naročniki ne smejo določati pogojev za priznanje sposobnosti, ki se ne bi nanašali na predmet naročila, ali vanje vključevati take elemente, ki bi glede na okoliščine naročila določali previsok ali prezahteven prag za ugotavljanje sposobnosti.

Šesti odstavek 76. člena ZJN-3 podaja usmeritve tudi v zvezi z načelom sorazmernosti, ko določa, da če naročnik zahteva najnižji letni promet, ki ga morajo imeti gospodarski subjekti, ta ne sme presegati dvakratne ocenjene vrednosti javnega naročila, razen v ustrezno utemeljenih primerih (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 48–49).

2.3 Vrste postopkov

ZJN-3 pozna osem postopkov javnega naročanja, ki so določeni v 39. členu ZJN-3. Pozna: odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni dialog, partnerstvo za inovacije, konkurenčni postopek s pogajanjem, postopek s pogajanjem z objavo, postopek s pogajanjem brez predhodne objave in postopek naročila male vrednosti. Skupna točka večine postopkov je, da morajo naročniki v fazi pregledovanja in ocenjevanja ponudb preveriti resničnost podanih izjav ponudbe, ki jo nameravajo izbrati, kar pa ne velja za postopke naročila male vrednosti, kjer naročnikom tega ni potrebno preverjati.

2.3.1 Odprti postopek

Gre za najbolj osnovni postopek javnega naročanja, ki ga naročniki s splošnega in infrastrukturnega področja uporabljajo najbolj široko, brez omejitev oz. izpolnjevanja predpostavk. Naročniki ga lahko uporabijo za katerokoli javno naročilo ne glede na ocenjeno vrednost javnega naročanja. Kadar so izpolnjeni pogoji za uporabo katerega drugega postopka, lahko naročniki uporabijo tudi odprti postopek (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 151).

Je najenostavnejši, zelo sistematičen in posledično tudi najpogosteje uporabljeni postopek. Bistvo je, da naročnik z objavo povabi vse gospodarske subjekte k dajanju ponudb v nekem določenem roku in kasneje izmed vseh izbere najugodnejšega ponudnika, na podlagi načela gospodarnosti postopka. Odprti postopek je enofazni proces, v katerem lahko vsak gospodarski subjekt predloži ponudbo, nato pa se naročnik odloči, katera najbolj ustreza merilom razpisane dokumentacije (Turk, 2017).

2.3.2 Omejeni postopek

ZJN-3 je bivši postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ponovno preimenoval v omejeni postopek, kakor je bilo že v ZJN-1. Tukaj gre za dvofazno različico odprtega postopka,

saj naročnik razdeli odprti postopek v dve fazi. V prvi fazi priznava sposobnost gospodarskim subjektom, v drugi pa gospodarske subjekte, ki jim je priznal sposobnost, povabi, da lahko predložijo svoje ponudbe. Namen je torej oddaja naročila, kjer lahko katerikoli gospodarski subjekt predloži prijavo k sodelovanju, ponudbo pa lahko oddajo samo tisti kandidati, ki jih povabi naročnik (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 152).

Minimalni rok za prejem prijav oz. ponudb je 30 dni, v katerega ni dovoljeno posegati, razen če tako določi zakon, kot na primer na infrastrukturnem področju in pri tistih javnih naročilih, katerih vrednost ni enaka ali višja od vrednosti, od katere dalje je potrebno javno naročilo objaviti v Uradnem listu EU (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

Prav tako kot v odprtem postopku tudi v omejenem postopku pogajanja niso mogoča. Ker so pogajanja izjema od pravila izvajanja postopkov, jih lahko naročniki izvajajo samo pri tistih postopkih, ki jih predvidevajo, sicer pa jih ni dovoljeno izvajati (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 152).

2.3.3 Konkurenčni dialog

Ta postopek je poznal že ZJN-2, vendar so ga lahko uporabljali zgolj naročniki na splošnem področju, ne pa tudi naročniki na infrastrukturnem področju, kar je novost pri ZJN-3, saj je sedaj namenjen vsem naročnikom. Po novem je dostopen tudi pod enakimi pogoji kot konkurenčni postopek s pogajanja in naročniku daje bistveno večjo možnost izbire tega postopka kakor po ZJN-2, ko je bil ta postopek uporabljen zgolj izjemoma.

Uporabimo ga zlasti v primerih, ko naročniki ne morejo opredeliti sredstev za zadovoljitev potreb oz. presoditi, kaj ponuja trg glede pravnih, finančnih ali tehničnih rešitev. Uporablja se večinoma za storitve ali blago, pri katerih so potrebna prilagoditvena in projektna dela, zlasti pri kompleksnih nabavah. Za standardne storitve ali blago, ki jih lahko priskrbijo mnogi gospodarski subjekti, se konkurenčni dialog praviloma ne uporablja. Minimalen rok za prejem prijav je 30 dni od datuma, ko je bilo v objavo poslano obvestilo o javnem naročilu (Ministrstvo za javno upravo, 2020b). Značilnost konkurenčnega dialoga je, da naročniki šele na podlagi dialogov s ponudniki dokončno oblikujejo predmet naročil in posamezne elemente razpisa (Smrdel, 2019).

Na splošno sicer tudi pri konkurenčnem dialogu glede meril veljajo enaka pravila, ki so določena za merila v odprtem oz. omejenem postopku, s to posebnostjo, da se pri tem postopku javno naročilo odda izključno na podlagi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Pri ostalih postopkih javnega naročanja (razen pri partnerstvu za inovacije, kjer veljajo enaka pravila kot pri konkurenčnem dialogu) naročnik lahko izbere, ali bo naročilo oddal na podlagi cene kot merila za izbor ali na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Tukaj pa naročnik te možnosti nima, saj mora naročilo oddati zgolj na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe (oz. po besedilu direktive in tudi ZJN-3 na podlagi najboljšega razmerja med ceno in

kakovostjo). Bistvo je predvsem v tem, da narava predmeta javnega naročila pri postopku konkurenčnega dialoga ne dovoljuje, da bi naročnik ponudbo na koncu izbral zgolj na podlagi najnižje cene, saj so drugi parametri pri tem javnem naročilu enako oz. še bolj pomembni in morajo biti zato vključeni tudi v merilo za izbor ponudnika (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 157).

2.3.4 Partnerstvo za inovacije

Gre za nov postopek, ki ga je prvič opredelil ZJN-3 in se uporabi v primeru, če rešitve, ki na trgu že obstajajo, ne morejo zadostiti potrebi po razvoju nekega inovativnega proizvoda, storitve ali gradnje, po kateri ima naročnik potrebo. Postopek omogoča, da se sklene dolgoročno partnerstvo za inovacije, če se ta inovativni proizvod, storitev ali gradnja lahko zagotovi v skladu z dogovorjeno kakovostjo izvedbe in dogovorjenimi stroški, ne da bi bil za nabavo potreben ločen postopek javnega naročanja. Pri zelo velikih ali pri manjših projektih je postopek strukturiran tako, da zagotavlja potrebno povpraševanje trga, ki lahko spodbudi razvoj neke inovativne rešitve brez zapiranja trga. Naročnikom je zato prepovedano, da partnerstvo za inovacije uporabljajo na način, ki bi preprečeval, omejeval ali izkrivljaval konkurenco. V postopku sodelujejo gospodarski subjekti, ki so bili povabljeni na podlagi ocene predloženih informacij s strani naročnika. Naročnik lahko tudi omeji število ustreznih kandidatov (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

2.3.5 Konkurenčni postopek s pogajanjem

Ta postopek je nadomestil postopek s pogajanjem po predhodni objavi. Za novi postopek je naročnik v predlogu ZJN-3 zapisal, da je ta postopek sedaj jasnejši in da se osredotoča na izboljšanje javnih razpisov. Namenjen je zgolj naročnikom na splošnem področju, naročniki z infrastrukturnega področja pa imajo na voljo postopek s pogajanjem z objavo, ki je dostopnejši postopek, saj ne vsebuje taksativno določenih razlogov, v primeru katerih se lahko uporabi. Gre za dvofazni postopek, kar pomeni, da je sestavljen iz dveh faz: iz faze priznanja sposobnosti in faze oddaje ponudbe, kar je razlika glede na postopek s pogajanjem po predhodni objavi, ki je enofazni postopek.

V tem postopku morajo naročniki vnaprej določiti minimalne zahteve, ki opredeljujejo vrsto javnega naročila in se med pogajanjem ne smejo spremeniti. Pogajanja morajo biti usmerjena v izboljšavo ponudb, tako da so te popolnoma prilagojene konkretnim potrebam naročnika. Za konkurenčni postopek s pogajanjem veljajo enaka pravila kot pri odprtem postopku, ki se nanašajo na pravila sporočanja, zaupnosti in shranjevanja podatkov. Najmanjše število kandidatov, ki jih naročnik lahko določi kot omejitev za oddajo ponudbe, je tri. V vsakem primeru pa mora število povabljenih kandidatov zadostovati za zagotovitev prave konkurence (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 159–160).

2.3.6 Postopek s pogajanji z objavo

Posebnost tega postopka je, da ga je mogoče uporabiti zgolj na infrastrukturnem področju in zanj ne veljajo nobeni posebni pogoji. Poteka na podlagi povabila k sodelovanju in v katerem lahko sodelujejo vsi zainteresirani gospodarski subjekti. Prvo ponudbo lahko oddajo 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. Od omejenega postopka se razlikuje predvsem v tem, da so obvezen element tega postopka pogajanja, ki v omejenem postopku niso dovoljena. Razlikujejo pa se tudi roki za objavo.

2.3.7 Postopek s pogajanji brez predhodne objave

V tem postopku so vključena pogajanja, vendar sodelujejo le tisti, ki jih k temu povabi naročnik. ZJN-3 je zožil razloge, v primeru katerih lahko naročniki izvedejo ta postopek. Med drugim je na primer odpravljen razlog, ki je bil v času veljavnosti ZJN-2 in ZJNVETPS največkrat uporabljen, in sicer izvedba tega postopka za dodatne gradnje in storitve, ki niso vključene v prvotni projekt, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj ali storitev. Ker pa je 95. člen ZJN-3 uvedel možnost sklenitve aneksov brez izvedb postopka javnega naročanja za primere, ki zajemajo tudi ta razlog iz petega odstavka 29. člena ZJN-2, je bila ta sprememba nadvse dobrodošla.

Kadar naročnik oddaja javno naročilo na podlagi točk a) in d) prvega odstavka 46. člena ZJN-3, mora, če je to primerno, v postopek s pogajanji vključiti več ponudnikov. Pri vseh ostalih razlogih pa se naročnik pogaja samo z enim ponudnikom, saj narava razloga, zaradi katerega je postopek s pogajanji uporabljen, v ostalih primerih izključuje konkurenco (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 166–179).

2.3.8 Postopek oddaje naročila male vrednosti

Gre za poenostavljen postopek za javna naročila z nižjo ocenjeno vrednostjo, v katerem mora naročnik objaviti obvestilo o naročilu male vrednosti in obvestilo o oddaji naročila male vrednosti ter izvesti javno odpiranje. V postopek se lahko vključijo pogajanja – v tem primeru je to potrebno navesti v obvestilu o javnem naročilu in jih tudi izvesti. Če pogajanja v obvestilu o javnem naročilu niso predvidena, jih ni dovoljeno izvesti. Za izvedbo pogajanj se smiselno uporabljajo določbe konkurenčnega postopka s pogajanji (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 180).

2.4 Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja

Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja ureja ZPVPJN. V Pravno-informacijskem sistemu (v nadaljevanju PIS) piše, da je cilj zakona zagotoviti čim učinkovitejšo pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja. Če gospodarski subjekt meni, da je naročnik kršil

določene predpise, ki vplivajo oz. bi v bodoče lahko vplivali na oddajo javnega naročila, lahko v vseh fazah postopka vloži zahtevo za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja.

Pravno varstvo javnih naročil poteka v predrevizijskem postopku pred naročnikom, revizijskem postopku pred Državno revizijsko komisijo in v sodnem postopku, ki na prvi stopnji poteka pred okrožnim sodiščem. Pravno varstvo v prvih dveh postopkih se uveljavlja z vložitvijo zahtevka za revizijo pri naročniku, v primeru sodnega postopka pa z vložitvijo tožbe pri pristojnem sodišču. V skladu z obligacijskim zakonikom in ZPVPJN lahko ponudniki, ki so bili oškodovani zaradi nezakonitega obnašanja naročnikov, v sodnem postopku uveljavljajo povračilo škode (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

S 1. januarjem 2021 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (v nadaljnjem besedilu: ZPVPJN-C), s katerim bo zoper odločitev Državne revizijske komisije (v nadaljevanju DKOM) mogoče vložiti ugotovitveno tožbo pred Upravnim sodiščem v Ljubljani (Ministrstvo za javno upravo, 2020b). Tožba ne bo možna zgolj v dveh primerih, in sicer v primeru, če se javno naročilo oddaja po postopku naročila male vrednosti po ZJN-3 ali postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi po ZJNPOV, in v primeru, če je bil zahtevek za revizijo vložen zoper vsebine objave, povabilo oddaji ponudb ali razpisano dokumentacijo. Vsak zahtevek za revizijo, ki ga vloži vlagatelj, mora navesti očitne kršitve in dejstva ter dokaze, s katerimi se kršitve dokazujejo. V vsakem zahtevku mora vlagatelj obvezno navesti: ime in naslov vlagatelja zahtevka in kontaktno osebo, ime naročnika, oznako javnega naročila, predmet javnega naročila, pooblastilo za zastopanje v predrevizijskem in revizijskem postopku, če vlagatelj nastopa s pooblaščenecem, potrdilo o plačilu takse. V primeru, da katera od sestavin manjka, se zahtevek avtomatično ne zavrže, ampak je možen poziv k dopolnitvi (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

2.5 Predstavitev novih določil zaradi epidemije covid-19

V letu 2020 je Slovenija dvakrat razglasila epidemijo nalezljive bolezni covid-19. S tem je prišlo do spremembe v Uradnem listu RS št. 49/2020, kjer je objavljen Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije covid-19 in omilitev posledic za državljane in gospodarstvo (v nadaljevanju ZIUZEOP). Zakon določa spremenjene mejne vrednosti za uporabo Zakona o javnem naročanju za javna naročila blaga, storitev in gradenj na splošnem področju. ZIUZEOP v prvem odstavku 90. člena določa, da se ne glede na določbe ZJN-3 do 15. novembra 2020 ZJN-3 na splošnem področju ne uporablja za:

- javna naročila blaga ali storitev ali projektni natečaj na splošnem področju, katerih ocenjena vrednost je nižja od 40.000 evrov brez DDV,
- javna naročila gradenj na splošnem področju, katerih ocenjena vrednost je nižja od 80.000 evrov brez DDV.

Ta ukrep je začasni in velja od dneva vstopa ZIUZEOP v veljavo. Spremenjene mejne vrednosti za uporabo ZJN-3 so začasne in veljajo od 11. aprila 2020 do 15. novembra 2020 (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

Za to obdobje je prav tako podana pravna podlaga za uporabo 8. točke prvega odstavka 27. člena Zakona o javnem naročanju, ki določa, da se ZJN-3 za določeno obdobje ne uporablja za javna naročila opreme, tehnike in druga javna naročila, zagotavljajo osnovne pogoje za preživetje oz. življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni oz. drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, v primeru, da je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije. Razglasitev epidemije na uporabo vseh ostalih določb zakona neposredno nima vpliva (Ministrstvo za javno upravo, 2020b).

ZIUZEOP epidemijo šteje kot okoliščino t. i. višje sile, zato izključuje uporabo določb o pogodbenih kaznih in podaljšanju pogodbeno dogovorjene roke. Ker epidemija močno vpliva predvsem na storitvene dejavnosti in ker teh ni mogoče izvesti nemudoma po preteku določenega roka, je ZIUZEOP določil, da se pogodbeno dogovorjeni roki podaljšajo za čas trajanja epidemije. Izključitev določb o pogodbeni kazni zaradi zamude in podaljšanje rokov pa ne velja, če gre za dobavo blaga, ki zagotavlja zaščitno opremo, ki je nujno potrebna v boju proti epidemiji covid-19 (Odvetniška družba Neffat, 2020).

3 UREDITEV JAVNIH NAROČIL V EU

Glavno sredstvo, s katerim si je EU prizadevala za ustvarjanje blaginje in utrjevanje miru v Evropi, je oblikovanje enotnega trga z odstranjevanjem trgovinskih ovir. Ustvarjanje blaginje s trgovino temelji na predpostavki, da bo odpiranje trgov za tujo konkurenco posledično izboljšalo gospodarsko blaginjo. V Evropi je bila gospodarska blaginja tudi glavno sredstvo za dosego miru: menilo se je, da bo tesna trgovinska neodvisnost zmanjšala tveganje za sovražnosti v prihodnosti. Odstranjevanje trgovinskih ovir na državnih trgih je le eden izmed vidikov te politike in prav ta zagotavlja utemeljitev in pravno podlago za režim EU na področju javnih naročil (Arrowsmith, 2010).

Da bi razumeli, kako deluje sistem javnih naročil v EU, je treba na začetku preučiti same direktive o javnih naročilih in kontekst, v katerem so bile sprejete. Prav tako je pomembno razumeti vlogo različnih institucij EU. PDEU ne vsebuje nobenih izrecnih določb v zvezi z delovanjem javnih naročil v EU, vzpostavlja pa številna temeljna načela, na katerih temelji EU. Med temeljnimi načeli so glede javnih naročil najpomembnejša naslednja:

- prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva,
- prosti pretok blaga,
- svoboda opravljanja storitev,
- svoboda ustanavljanja.

Ta splošna načela se uporabljajo neodvisno od direktiv, tako da se lahko načela še vedno uporabljajo za javna naročila in oddajo naročil s strani naročnikov.

Postopki javnih naročil se v državah EU izvajajo na podlagi nacionalnih pravil. Pri tistih naročilih z višjo vrednostjo ta pravila temeljijo na splošnih pravilih EU o javnem naročanju. Pragovi, ki določajo, kdaj se uporabljajo pravila EU, so odvisni od predmeta javnega naročila in kdo je nakup opravil. Ti pragovi se redno revidirajo, zneski pa se nekoliko prilagodijo (European Commission, 2020).

V vseh gospodarstvih državah članicah imajo sistemi javnih naročil pomembno vlogo. Ocenjuje se, da je njihova vrednost preko 16 % BDP EU (Maciejewski, Ratcliff & Blandin, 2020). V večini sektorjev, kot so javna dela, energetika, telekomunikacije, gradbeništvo in težja industrija, so javna naročila zelo pomembna, na podlagi zakonskih določb in predpisov pa države večinoma dajejo prednost nacionalnim dobaviteljem. Uporaba zgornjih načel omogoča bolj kakovostno razporeditev ekonomskih sredstev in bolj razumno porabo javnega denarja, saj javni organi zaradi večanja konkurence pridobijo proizvode in storitve najvišje možne kakovosti po najbolj ugodni ceni. V tem primeru se daje prednost tistim podjetjem, ki so na trgu najbolj uspešna na celotnem evropskem trgu, kar posledično spodbuja konkurenčnost evropskih podjetij in se bolj spoštuje načela preglednosti, enake obravnave in učinkovitosti, posledično pa se znižata tveganje goljufij in korupcija (Maciejewski, Ratcliff & Blandin, 2020).

3.1 Direktive in predpisi o javnih naročilih v EU

Pravila o javnih naročilih, ki jih je EU oblikovala za izvajanje politike notranjega trga pri javnih naročilih, izhajajo predvsem iz dveh virov:

- PDEU,
- Direktivi o javnih naročilih.

PDEU vsebuje splošna pravila, ki med drugim državam članicam prepovedujejo diskriminacijo drugih držav članic (npr. rezerviranje pogodb za domača podjetja). Ta pravila se uporabljajo in izvršujejo v državah članicah brez kakršnih koli izvedbenih ukrepov, zato so se zgolj ta načela PDEU štela za nezadostna za odprtje trgov javnih naročil. Mnenje EU je bilo, da je potrebno javna naročila oddajati po preglednih postopkih, tako da organi, ki oddajajo naročila, ne morejo prikriti nobenega diskriminatornega vedenja. Da bi to zagotovili, so v EU sprejeli direktive, ki urejajo postopke oddaje večjih javnih naročil – te npr. zahtevajo, da države svoje pogodbe oglašujejo po vsej Evropi in jih oddajajo le po komercialnih pravilih. Sprejeli so tudi posebno direktivo o pravnih sredstvih. Direktiva je torej oblika zakonodaje, ki od vsake države članice zahteva, da ima v svojem pravnem sistemu ustrezne zakone za izvajanje pravil direktive. Večina držav članic je morala sprejeti novo zakonodajo, da bi uresničila obveznosti iz teh direktiv (Arrowsmith, 2010).

Da bi podprla načela Pogodbe na področju javnih naročil in državam članicam zagotovila potrebna navodila, je EU sprejela vrsto direktiv o javnih naročilih. Najnovejše direktive o javnih naročilih, ki zajemajo predvsem postopkovna vprašanja, so naslednje:

- Direktiva o javnem naročanju 2014/24/EU, ki nadomešča Direktivo 2004/18/ES2,
- Direktiva o javnem naročanju na infrastrukturnem področju 2014/25/EU, ki nadomešča Direktivo 2004/17/EC3,
- Direktiva o koncesijah 2014/23/EU4, ki ustvarja novo urejeno ureditev za oddajo koncesijskih pogodb za gradnje in storitve in zagotavlja, da lahko vsi gospodarski akterji v EU učinkovito in nepristransko dostopajo do trga EU, bolj jasne pa so tudi pravne določbe, ki se uporabljajo.

V aprilu 2012 je Komisija sprejela strategijo za e-javna naročila, ki je določala, da bi se do sredine leta 2016 lahko javna naročila v celoti izvajala v elektronski obliki. Parlament in Svet sta kasneje v sredini leta 2014 sprejela Direktivo 2014/55/EU, ki se nanaša na izdajanje elektronskih računov pri javnem naročanju (Maciejewski, Ratcliff & Blandin, 2020).

V veljavo so stopila tudi nova pravila o koncesijah, ki so veliko bolj podrobna in specifična kot splošna javna naročila, ureja pa jih Direktiva 2014/23/EU. Uporablja se za tiste koncesijske pogodbe, katerih vrednost znaša vsaj 5,35 milijona evrov. V nasprotju s splošnim postopkom javnega naročanja lahko po tej direktivi naročniki sami oblikujejo postopek za koncesijske pogodbe, v primeru da je v skladu z nacionalnimi pravili in standardi oz. lastnimi preferencami. Kljub temu pa se morajo upoštevati osnovna pravila, kot so: objava obvestila o koncesiji, zagotavljanje informacij o minimalnih zahtevah, merila za oddajo, spoštovanje predpisanih zahtev, izločitev kandidatov, ki ne izpolnjujejo pogojev itd. (Maciejewski, Ratcliff & Blandin, 2020).

3.2 Postopki pri javnih naročilih v EU in spremembe direktive 2014/24/EU

Vsi postopki javnih naročil morajo biti v skladu z načeli zakonodaje EU, predvsem pa z glavnimi načeli, kot so prosti pretok blaga, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev, in tudi načela, kot so nediskriminacija, enako obravnavanje, vzajemno priznavanje in preglednost. Poleg vseh teh načel pa je pri javnih naročilih EU potrebno upoštevati konkurenčnost, zaupnost in učinkovitost (Maciejewski, Ratcliff & Blandin, 2020).

Direktiva 2014/24/EU je uvedla nekatere spremembe tako odprtega kot omejenega postopka v skladu s ciljem poenostavitve in navedla njihov cilj, da postane prožnejši in poveča dostop do trga. Te spremembe lahko razdelimo v dve glavni kategoriji: zmanjšanje birokracije in zmanjšanje časovnih okvirov. Birokracijo je potrebno zmanjšati z uvedbo evropskega enotnega dokumenta o javnih naročilih, samopotrditvijo potencialnih ponudnikov in enostopenjsko različico v primeru odprtega postopka (Telles & Butler, 2014). Različni postopki so bili spremenjeni, da bi postali enostavnejši in prilagodljivejši. V skladu z novo direktivo o javnih

naročilih zdaj obstaja pospešeni odprti postopek in razlogi za uporabo tako novega pospešenega odprtega postopka kot že obstoječega pospešenega omejenega postopka so postali bolj prožni. V skladu z novo direktivo o javnih naročilih so začele veljati tudi nove zahteve, ki narekujejo, da se morajo vsa obvestila poslati v elektronski obliki in tudi vsi dokumenti morajo biti na voljo v elektronski obliki. Nova direktiva vključuje tudi dodatne dodatke k obveznim izključitvam in obveznost preiskovanja neobičajno nizkih ponudb in sprememb, kar izboljša integriteto javnih naročil in boj proti korupciji. Novost je tudi imenovanje nacionalnega nadzornega organa za spremljanje praks javnih naročil (Postlethwaite, 2014).

3.3 Vpliv epidemije covid-19 na javna naročila v EU

V zadnjih letih se je svet spopadal s pandemijo covid-19 in javna naročila v EU pri tem niso nobena izjema. Javni organi držav članic so pod pritiskom hitro spremenili način dela, da bi zavarovali državljane in hkrati zagotovili zadostno raven podpore svojim članicam v času krize. To je vključevalo nakup dodatnega blaga in storitev, kot so osebna zaščitna oprema, razkužila, hrana in tudi ostalo blago, storitve in dela, ki so potrebna za učinkovito delovanje mest in ohranjanje varnosti med državljani. Da bi podprla članice, je Evropska komisija 1. aprila 2020 izdala poročilo, ki je vsebovalo smernice za uporabo okvirja javnih naročil v izrednih razmerah, povezanih s krizo covid-19. V teh navodilih so bile poudarjene predvsem možnosti in prilagodljivosti, ki so na voljo za zadovoljevanje naraščajočih potreb po določenem blagu in storitvah, medtem ko so dobave v tem času motene. Poročilo je vključevalo zmanjšanje rokov v odprtih in omejenih postopkih, uporabo postopkov s pogajanjem ali neposrednih nagrad in predvsem sodelovanje s trgovcem, kjer so naročila v nujnih primerih neposredno povezana s pandemijo covid-19 (Taylor in drugi, 2020).

Pandemija covid-19 je spremenila razmerja med povpraševanjem in ponudbo. Medtem ko se je povpraševanje po življenjsko nujnih potrebah, kot so trgovine z živili, močno povečalo v prvih tednih pandemije, je v drugih sektorjih, kot sta letalski promet in turizem, povpraševanje po njihovih storitvah močno upadlo (Sanchez Graells, 2020). Na začetku izbruha je pomanjkanje zaščitne opreme in ventilatorjev poglobilo še tako hudo krizo več (če ne vseh) nacionalnih zdravstvenih sistemov, zaradi česar je bilo že težje zdraviti porast kritično bolnih bolnikov. Za države članice EU je bilo nujno, da združijo svojo kupno moč in pravočasno zagotovijo poštene nakupe ustreznih medicinskih pripomočkov (McEvoy & Ferri, 2020). V začetku aprila 2020 je Evropska komisija priznala, da pandemija zahteva hitre in pametne rešitve ter agilnost pri soočanju z ogromnim povpraševanjem po podobnem blagu in storitvah, in zagotovila smernice o tem, kako države članice lahko najboljše zagotovijo nujno medicinsko oskrbo (McEvoy & Ferri, 2020).

Pomanjkanje zalog vodi v večjo konkurenco za potrebne zaloge po vsem svetu. V tej situaciji sta mehanika in pogajalska moč javnega in zasebnega sektorja obrnjeni (Taylor in drugi, 2020). Na tisoče naročnikov in zasebnih institucij išče trg z enakimi izdelki (v našem primeru zaščitno opremo), ki jih proizvaja le majno število dobaviteljev. To zastruje konkurenco med javnimi

agencijami in izzove kaotično tržno vedenje (Accounts Chamber of the Russian Federation, 2020). Poleg tega številne države uvajajo izvozne omejitve, da bi zadovoljile svoje nacionalne potrebe, kar vpliva na dostopnost izdelkov v svetovnem merilu (Accounts Chamber of the Russian Federation, 2020).

Glede na pomen javnega naročanja je morda nerazumljivo, da predpisi in pravila o javnih naročilih zaradi takšnih izzivov, kot so pandemija, izginejo. Kadar nastopijo nepredvidljive in nujne okoliščine, ki jih ni mogoče pripisati naročniku, se pravila javnega naročanja umaknejo s poti, da javne kupce osvobodijo in naredijo vse, kar je v njihovi moči, da pridobivajo zahtevane materiale in v našem primeru zaščitno opremo (Sanchez Graells, 2020). To pride do izraza v redkih primerih, kadar so pomembnejši oz. nujnejši javni interesi kot zagotavljanje poštenosti in gospodarnosti pri izdatkih javnih sredstev. Dogovore v posebnih pogojih je potrebno ustrezno dokumentirati in ustrezno voditi evidenco, saj bodo te zelo pomembne, ko se izredne razmere končajo in bo obstajal sum o naročnikovem spoštovanju meja izjem javnih naročil (Sanchez Graells, 2020).

Številne članice uporabljajo predpise o nujnih javnih naročilih, ki temeljijo na določbah, ki omogočajo uporabo posebnih postopkov javnih naročil. To pomeni, da nabavijo nujno potrebno blago neposredno pri dobaviteljih oz. preko vnaprej odobrenega seznama, ne da bi pri tem uporabljali dolgotrajni standardni postopek javnih naročil. Posledično pa se je povečalo tveganje za integriteto pri naročanju storitev in blaga, ki morda ne ustrezajo standardom kakovosti (Accounts Chamber of the Russian Federation, 2020). Poleg tega so pri javnih naročilih velikokrat prisotna tveganja goljufij in korupcije, kar se je že izkazalo v preteklih krizah, npr. orkan Katrina leta 2005 ali izbruh ebole v letih 2014–2016, kjer se je pokazalo, da se lahko takšni procesi zlorabljajo na račun tistih, ki najbolj potrebujejo omenjeno blago in storitve (Accounts Chamber of the Russian Federation, 2020).

EU, OECD in Svetovna banka državam članicam pomagajo pri zagotavljanju hitrega in prožnega odziva na pandemijo covid-19. Svetovalne in tehnične storitve se zagotavljajo na področjih od zdravstva in izobraževanja do trgovine in tehnologije. Ker število primerov covid-19 še vedno v veliki večini članic eksponentno narašča, so države med reševanjem pandemije zaprosile za nujno podporo in pomoč pri Svetovni banki. Nujna je predvsem pomoč po medicinskem blagu, enako pa velja za naročila svetovalnih storitev za ozaveščanje javnosti ter za razvoj laboratorijskih in medicinskih protokolov. Strokovnjaki iz Svetovne zdravstvene organizacije (angl. World Health Organization, v nadaljevanju WHO) neprestano sodelujejo z vladnimi kolegi in sodelavci v bankah pri ocenah potreb in oblikovanju hitrejših in učinkovitejših mehanizmov javnih naročil. Državam pomagajo pri reševanju vprašanj, povezanih s pandemijo, kot so motene dobavne verige in zamude na mejah, ki vplivajo na sposobnost izvajalcev in dobaviteljev za izvajanje pogodb. Svetovna banka nudi podporo na različne načine. V začetku aprila je uvedla pospeševalni instrument covid-19, ki predstavlja sklop predlogov in smernic, vključno s hitrimi mehanizmi javnih naročil. Banka ponuja tudi

praktično podporo v vseh fazah javnih naročil: od pomoči pri identifikaciji dobavitelja do podpisa pogodbe in spremljanja izvajanja naročila.

Siddiqui (2020) ugotavlja, da je pandemija covid-19 sprožila najmočnejše in najgloblje krčenje BDP-ja v zgodovini kapitalizma. Svetovni finančni trgi so bili na dnu, cene delnic so se zrušile in naložbe tujega kapitala so se ustavile.

3.4 Sistemi javnih naročil v evropskih državah

V EU več kot 250.000,00 javnih organov porabi približno 14 % BDP-ja za nabavo blaga, storitev in gradenj (Grandia, 2017). Sistemi javnih naročil v EU so zelo pomembni zaradi konkurenčnosti, zlasti to velja za sektorje, kot so energetika, prevoz, obramba, informacijska tehnologija in zdravstvene storitve (Sanchez Graells, 2015). Zaradi tako visokega deleža porabljenega BDP-ja so javna naročila nepogrešljiva za delovanje vlad kot tudi za doseganje večine razvojnih rezultatov. Vsi večji investicijski izdatki v EU, kot so prometna in komunalna infrastruktura, šole in bolnišnice, se v večini primerov izvajajo preko javnih naročil (Fazekas, Blum, 2021). Z izboljšanjem sistema – načrtovanje in oblikovanje pogodb o javnih naročilih, izbira izvajalca in nadzor nad njim – več stroškov in časa se lahko prihrani in zasleduje širše gospodarske in družbene cilje, kot je razvoj malih in srednje velikih podjetij (MSP) (Fazekas & Blum, 2021).

Sistemi javnih naročil EU so bili steber strategije Evropa 2020 in ena od temeljnih politik, ki izhajajo iz aktov o enotnem trgu. Evropski parlament navaja: *»Če bi se javna naročila uporabljala učinkovito, bi lahko bila resnično gonilo družbene odgovornosti in trajnostne rasti v EU«*. Strategija Evropa 2020 je imela cilj zmanjšanje upravne birokracije, podporo inovacijam in zelenim politikam ter na splošno k povečanju konkurenčnosti podjetij v EU (zlasti MSP) (Sanchez Grealls, 2015). Učinkovita poraba in čim bolj donosne naložbe javnih sredstev so eden izmed osnovnih ciljev za obnovo gospodarske rasti, zlasti v času omejenih državnih proračunov. Za evropske države so sistemi javnih naročil temeljno sredstvo za uresničevanje nacionalnih politik in izpolnjevanje strateških ciljev (Pircher, 2019). Obvestila o javnih naročilih, ki presegajo mejne vrednosti EU, morajo biti objavljena na portalu dnevnih elektronskih javnih naročil (angl. Tenders Electronic Daily – TED). Namen je, da se povzamejo vsa naročila in se s tem poveča konkurenca, kar privede do največ porabljenih javnih sredstev (Becker, Niemann & Halsbenning, 2018).

Javna naročila v EU imajo tudi potencial nadaljnjega nadnacionalnega povezovanja. Natančneje, če javna naročila v državah EU presežejo določen finančni prag, konkurenca teh pogodb ne poteka več na nacionalni ravni, ampak veljajo določbe EU (Direktiva 2014/24) in Svetovne turistične organizacije (angl. World Trade Organization, WTO, v nadaljevanju STO), ki spodbujajo odpiranje trgov javnih naročil.

Krepitev javnih naročil je eden izmed osrednjih pomenov v ukrepih evropskih organov za ustvarjanje pravičnejše družbe, ki bo temeljila na enakosti, trajni gospodarski rasti in široki udeležbi na trgih. Dokazano je tudi, da imajo članice z najbolj razvitim in učinkovitim sistemom javnega naročanja tudi boljši rezultat pri vzdrževanju javnih financ. Na portalu TED je navedeno število predloženih ponudb, kar je pomemben kazalnik na ravni konkurence javnih naročil. Konkurenca je eden glavnih načinov, kako doseči končni cilj politike javnega naročanja, tj. stroškovno učinkovitost. V obdobju 2006–2016 se je število razpisov, ki so imeli zgolj eno ponudbo, povečalo s 14 % na kar 29 %, kar dokazuje, da konkurenčni postopek ne obstaja oz. da izgublja na intenzivnosti; na splošno imajo podjetja vedno več težav pri dostopanju do trgov javnega naročanja. Na splošno je vedno več tistih držav članic EU, ki imajo velik delež naročil z zgolj eno ponudbo, kar pomeni, da je držav brez ustrezne konkurence vedno več (Burrows & McNeill, 2020).

Tisti evropski trgi, ki so pregledni, imajo največjo stopnjo odprtosti in potencial za višjo konkurenco, kar pomeni, da so podjetja, ki zmagajo na razpisu, podjetja z najboljšim izdelkom po najbolj ugodni ceni, usmerjenim na doseganje najboljšega rezultata. Element, ki nakazuje najboljšo stopnjo preglednosti, je uporabljena vrsta postopka. Če se uporablja odprti postopek, sta konkurenca in večja preglednosti bolj možni. V nasprotju pa je konkurenca manjša, če se uporablja postopek o pogajanju brez objave. Med letoma 2006–2016 je bil ta postopek v 7 %, kar kaže, da je večina javnih naročil v EU precej preglednih. Postopek se sicer najpogosteje uporablja v javnih naročilih informacijske tehnologije, kjer je pogost pojav vezanosti na zgolj enega ponudnika (European Commission, 2020).

Kakovostni ukrepi lahko javna naročila EU spremenijo v pomemben instrument za gospodarsko politiko posamezne članice in zagotovijo znatne koristi pri rezultatih, povezanih z javnimi naročili. Za izboljšanje se zavzema poročilo Komisije, ki je bilo sprejeto 3. oktobra 2017 in določa okvir politike za izboljšanje javnih naročil za celotno EU. Predlagani pristopi temeljijo na partnerstvu in omogoča odpravo pomanjkljivosti, ki sem jih že navedel v zgornjih odstavkih. Poročilo zajema šest prednostnih področij, ki so:

- zagotovitev širše uporabe strateškega javnega naročanja,
- profesionalizacija javnih kupcev,
- izboljšanje dostopa do trgov javnih naročil,
- povečanje preglednosti, celovitosti in boljših podatkov,
- spodbujanje digitalne preobrazbe javnega naročanja,
- sodelovanje pri skupni nabavi.

V nadaljevanju bom predstavil sistem javnih naročil dveh EU držav – to sta Švedska in Nizozemska. Ker gre za dve državi, ki sta prav tako del Evropske unije in morata enako kot Slovenija upoštevati evropsko zakonodajo in direktive, je smiselno, da se primerjata z našim sistemom. Ker vemo, da so skandinavske države med najnaprednejšimi v EU (OECD, 1999) in se mnoge druge zgledujejo po njih na več področjih, sem se odločil, da bom za primerjavo

vzel Švedsko. Obe državi imata v primerjavi s Slovenijo več prebivalcev, večji BDP na prebivalca in višjo kupno moč (The World Bank, 2022). Cilj analize je, da ugotovimo, kje so prednosti teh dveh držav, v čem je njihov sistem boljši oz. slabši in katere lastnosti drugih sistemov bi Slovenija lahko uvedla, da bi sledila razvitejšim državam EU.

4 PROBLEMATIKA JAVNIH NAROČIL

4.1 Asimetrije informacij v postopkih javnih naročil

O problemu asimetričnih informacij in posledičnih napakah v delovanju trga je razpravljal Akerlof že v letu 1970, ko je informacijska vprašanja postavil v ospredje ekonomske analize. Raziskave asimetričnih informacij so opravljali George Akerlof, Michael Spence in Joseph Stiglitz, za kar so v letu 2001 skupaj prejeli Nobelovo nagrado za ekonomijo (Rosser, 2003). Pogodbe, na katerih temelji sistem javnega naročanja v EU, so podvržene določeni asimetriji informacij (v smislu, da je podjetje bolj seznanjeno s svojimi stroški in gospodarskim okoljem, kot javna stranka) in pogodbeni nepopolnosti (nemogoče predvideti vse možne dogodke med izvedbo). V tem primeru ekonomska analiza priporoča, da se pri izbiri partnerjev, kjer je le mogoče, uporabijo konkurenčne sile in da se vzpostavijo spodbujevalni mehanizmi za vzpostavitev resnične zavezanosti zadevnih strani (Saussier & Tirole, 2015). Raziskava Gaulda (2007) meni, da teorija agentov temelji na izjavi, kjer vpletene strani iščejo koristi, ki so privlačne za njihove interese, lastni interes pa je gonilni dejavnik tako za organizacije kot za posameznike. Asimetrične informacije so tudi eden od načinov za opis situacije, ko imajo agenti na trgu dostop do različnih informacij. Na trgih javnih naročil, kjer so informacije asimetrično razpršene, se po sklenitvi pogodb pojavljajo tveganja zaradi negotovosti (Saussier & Tirole, 2015).

Težave z asimetričnimi informacijami v javnih naročilih je mogoče obravnavati z uporabo teorije pogodbe, ko različni gospodarski akterji sklenejo sporazume med seboj in nudijo pomoč pri ravnanju z asimetričnimi informacijami (Bolton & Dewatripont, 2005). Asimetrične informacije ustvarjajo potrebo po pogodbi med ponudnikom in naročnikom za vzpostavitev sporazuma (Almqvist, 2001). Bryntse (2000) tudi poudarja, da je zelo pomembno stalno spremljanje dela, prilagajanje na novosti in zakone v okviru pogodbenega obdobja, saj se informacije stalno spreminjajo. Namen uporabe pogodb je povečati učinkovitost in razjasniti pogoje, kako in kaj se bo naročalo in kakšne so smernice za izbranega ponudnika (Hansson, 2011).

Za reševanje problema asimetričnih informacij obstajata dve možni vrsti pogodb, popolne in nepopolne. Grossman in Hart (1987) sta teorijo nepopolnih pogodb razvila in se osredotočila na lastninske pravice in da je v tem primeru mogoče uporabiti pogajalsko moč. Ta oblika pride v poštev v primeru, ko v pogodbi ni mogoče določiti vseh prihodnjih scenarijev. Te vrste pogodb so pogosto znane kot implicitne pogodbe in se pogosto sklepajo na podlagi medsebojnih odnosov in težnje po dolgotrajnih razmerjih (Grossman & Hart, 1987). Tudi Klein

(1978) poudarja, da morata za uspeh implicitnih pogodb oba partnerja imeti željo po vzpostavitvi dolgoročnega razmerja. Pri popolnih pogodbah pa gre za plačilo za izvedbo, kjer bo podjetje prejelo plačilo glede na uspešnost. Da je to mogoče, je potrebno izmeriti uspešnost, to pa je možno v primeru dovolj podrobno napisane pogodbe (Shavell, 1979). Zgolj sklenitev pogodb med naročniki in ponudniki ne bo v celoti rešilo asimetrične informacijske vrzeli, saj podjetja pogosto težko razumejo potrebo, ki stoji za zahtevami pri javnih naročilih, kar vodi v višjo stopnjo asimetričnih informacij. Smiselno je torej preučiti pristop naročnikov k reševanju asimetričnih informacijskih vrzeli med njim in trgom. Sklepamo lahko torej, da je za naročnika zelo zahteven proces, da ve, kaj trg v danem trenutku ponuja, še bolj zahtevno pa je poznati njegov potencial.

4.2 Zamude v javnih naročilih

Postopek javnega naročanja se pogosto zavleče iz različnih vzrokov. Takšne zamude lahko škodijo ugledu naročnika in so izguba redkih javnih sredstev; poleg tega se naročila ne oddajo pravočasno, kar ima za posledico slabo dobavo javnih dobrin in storitev (Lynch, 2015).

Z zamudami lahko povežemo zahtevke za revizijo, ki so lahko odraz razmer na trgu, lahko pa tudi opozarjajo na neučinkovitost sistema. Revizijski postopki po nepotrebem podaljšujejo izvedbene čase in povečujejo stroške projektov. Revizijski postopki so predvsem dragi in povečujejo transakcijske stroške (Gordon, 2006, str. 4–5).

Zamude lahko sicer nastanejo tudi pri pripravi tehničnih specifikacij. Tehnične specifikacije, obseg dela in naloge so dokumenti, ki opisujejo, kaj je potrebno vključiti v javno naročilo, in morajo biti dovolj jasni, da preprečijo zmedo dobaviteljev, izvajalcev, ponudnikov storitev ali ocenjevalne komisije, ki lahko posledično vodi v že omenjeno asimetrijo informacij (Lynch, 2015).

Razlogi za takšne zamude so običajno pomanjkanje strokovnega znanja pri pripravi teh dokumentov ali nezavedanje obsega informacij in raziskav, ki so morda potrebni za njihovo dokončanje (Lynch, 2015). Pridobivanje takšnega strokovnega znanja lahko pomeni tudi najem za to usposobljene osebe ali ekipe, kar lahko posledično podaljša rok za oddajo javnega naročila.

5 NIZOZEMSKI SISTEM JAVNIH NAROČIL

Ocenjena skupna vrednost vseh postopkov javnih naročil nad in pod evropskimi pragovi na Nizozemskem je v letu 2020 znašala 86,6 milijarde evrov, kar pomeni, da se je obseg javnih naročil nizozemskih javnih organov povečal (s 79,3 milijarde evrov v letu 2017) (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Javna naročila so torej ključno orodje za zagotavljanje kakovosti državnih storitev. Število novih postopkov nad evropskimi pragovi je bilo v letu 2020 podobno kot v letu 2019. Najpomembnejši učinek krize covid-19 je bilo

povečanje sprememb tekočih postopkov v prvih tednih krize. Po tem obdobju se je stanje hitro stabiliziralo (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021).

Načela zakonodaje o javnih naročilih so določena v nizozemskem zakonu o javnih naročilih iz leta 2012. Načelo sorazmernosti je eno glavnih načel, skupaj z načelom nediskriminacije, načelom enakosti in načelom transparentnosti (Dutch Proportionality Guide, 2020). Splošni pregled veljavnih predpisov o javnem naročanju (angl. Dutch Public Procurement Act, v nadaljevanju DPPA) je sestavljen iz štirih delov (van de Meent, 1993). Prvi del vsebuje splošne določbe javnih naročil, naslednji vsebuje pogodbe o javnih naročilih, natečaje za javna naročila in koncesijske pogodbe. Tretji se nanaša na posebne sektorske pogodbe in natečajne načrte za posebne sektorske pogodbe, zadnji del pa vsebuje vse ostale določbe (van de Meent, 1993).

V Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2021) je priznanih pet različnih postopkov, in sicer:

- odprti postopek,
- omejeni postopek,
- konkurenčni dialog,
- postopek s pogajanjem z obvestilom,
- postopek s pogajanjem brez obvestila.

V odprtih postopkih lahko vsak zainteresirani gospodarski subjekt odda ponudbo na javni razpis. V omejenem postopku lahko vsak gospodarski subjekt odda prijavo kot odgovor na javni razpis, ponudbo pa lahko oddajo le tisti gospodarski subjekti, ki jih je naročnik po oceni posredovanih informacij k temu tudi povabil (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Glavni razlog za izbiro tega postopka je izogibanje zapravljanju virov ponudnikov pri oddaji ponudb. Ta postopek tudi onemogoča, da bi organ moral ocenjevati veliko število ponudb, zlasti kadar to ne prinese boljšega razmerja med ceno in kakovostjo (Arrowsmith, Bordalo Faustino, Heuninckx & Fejø, 2010), vendar mora biti za zagotovitev konkurence v tem postopku najmanj pet kandidatov (EU Directive, 2014/24). Konkurenčni dialog je postopek, v katerem lahko sodeluje kateri koli zainteresirani gospodarski subjekt, naročnik pa lahko vodi dialog z operaterji na podlagi določenih postopkov za iskanje ene ali več alternativ za izpolnitev zelenega blaga/storitve, na podlagi tega pa so izbrani izvajalci vabljeni, da se registrirajo (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Ta postopek je bil uveden predvsem kot sredstvo za zagotavljanje večje prilagodljivosti za bolj zapletena naročila, medtem ko odprti in omejeni postopki niso primerni za tovrstne projekte (zlasti za večje zasebno financirane infrastrukturne projekte in javno-zasebna partnerstva) (Arrowsmith, Bordalo Faustino, Heuninckx & Fejø, 2010).

Wibowo (2017) navaja, da se postopek s pogajanjem z obvestilom lahko izvede, če je izpolnjen eden od naslednjih štirih pogojev:

- če ni bila predložena nobena ponudba,

- če ni bila predložena nobena primerna ponudba,
- če ni nobene prijave za sodelovanje,
- če ni bila predložena nobena primerna prijava za sodelovanje kot odgovor na odprti postopek ali omejeni postopek, pod pogojem, da začetni pogoji pogodbe niso bistveno spremenjeni.

Poleg tega se ta postopek pojavlja le v izjemnih primerih javnih naročil gradnje, blaga ali storitev, ko zaradi narave dela oz. tveganja ni mogoče vnaprej določiti celotnega proračuna (Wibowo, 2017).

Wibowo (2017) pravi, da se postopek s pogajanjem brez obvestila izvede, ko je izpolnjen eden izmed naslednjih razlogov:

- za sodelovanje v postopku odprtega, omejenega ali konkurenčnega dialoga, če zahteve niso bile bistveno spremenjene in ni bila predložena nobena ustrezna ponudba ali nobena prijava;
- če se naročila iz tehničnih ali umetniških razlogov oz. razlogov v zvezi z varstvom izključnih pravic lahko oddajo le v določenem gospodarskem subjektu;
- kolikor je nujno potrebno, če zaradi izjemne nuje, ki jo povzročijo dogodki, ki so za pogodbeno nepredvidljivi, ni mogoče spoštovati rokov za odprte ali omejene postopke ali konkurenčne postopke s pogajanjem.

5.1 Asimetrija informacij nizozemskih javnih naročil

Asimetrija informacij na področju javnih naročil nastane v primeru slabega upravljanja zakonodaje. Preprečevanje nepravilnosti in pomanjkanje informacij med udeleženci je mogoče doseči z dobro zakonodajo. To ustvarja jasne predpise, ki ne vsebujejo le dobre vsebine, ampak tudi jasnost v samih postopkih. To služi kot zaščita pravnih načel.

Treba je poudariti, da DPPA izrecno določa obveznost, da morajo naročniki ali podjetja, ki so udeležena v postopkih javnih naročil, ravnati transparentno (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Sicer pa obstajajo določene izjeme, kjer naročnik določenih podatkov ne sme objaviti, kadar so ti podatki:

- v nasprotju s predpisi,
- v nasprotju z javnim interesom,
- škodujejo zakonitim poslovnim interesom ponudnikov,
- zmanjšujejo pošteno konkurenco med poslovnimi subjekti.

Odločitev o tem, kateri ponudnik je bil izbran v javnem naročilu, se mora razglasiti v treh postopkih, od katerih vsak vsebuje različne podatke. Ker je cilj magistrskega dela ugotoviti preglednost javnih naročil ostalih evropskih držav, je za nas relevanten zgolj prvi postopek, ki

preprečuje oškodovanje ponudnikov. Odločitev o izbranem kandidatu mora naročnik poslati vsem ponudnikom (Wibowo, 2017). Obstajata dve vrsti obvestil – prva se pošlje izbranemu ponudniku, druga pa se pošlje vsem ostalim, ki niso bili izbrani (Wibowo, 2017). To obvestilo mora vsebovati ustrezne razloge za to odločitev, npr. da ponudba ne izpolnjuje funkcionalnih in izvedbenih zahtev (Broerse, Peelen & Vis, 2013). Običajno to obvestilo ne vsebuje seznama ostalih udeležencev, mora pa obvezno primerjati ponudbo naslovnika s ponudbo izbranega ponudnika. Po mnenju OECD razkritje informacij, kot so identiteta ponudnikov in določila ter pogoji vsake ponudbe, omogoča konkurentom, da najdejo napake in odstopanja, zato je lahko ločeno pošiljanje obvestila brez predložitve seznama udeležencev in njihovih ponudb dober mehanizem za preprečevanje prirejanja ponudb.

Ko se torej naročnik odloči, komu bo zaupal svoje naročilo, bo o svoji odločitvi obvestil vse ponudnike. Od tega trenutka nastopi t. i »standstill period« oz. obdobje mirovanja (Wibowo, 2017). Cilj tega je zagotoviti potreben čas, da neuspešni ponudniki razumejo odločitev o dodelitvi ponudbe drugemu, in izračunati možnost uspešnega iskanja pravnih sredstev (Broerse, Peelen & Vis, 2013). Zakon narekuje vrsto informacij, ki jih mora naročnik posredovati udeležencem ponudb. Vendar uredba ne zajema točnih informacij in ne obravnava posebej mehanizma za poročanje. Mehanizem je zasnovan tako, da olajša komunikacijo med neuspešnimi ponudniki in naročniki, zato postane aktualno vprašanje, v kolikšni meri morajo naročniki posredovati informacije ponudnikom. Na to vprašanje zakon ne daje takojšnjega odgovora (Wibowo, 2017). V skladu z zakonodajo to pomeni, da je naročniku naloženo, da ne posreduje obsežno vseh zahtevanih informacij, v istem členu, vendar drugem odstavku, pa navaja, da je potrebno biti previden pri zagotavljanju informacij, ki bi lahko izkrivljale konkurenco in vodile v moralni hazard (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021).

Tveganje za dogovarjanje, goljufijo in moralni hazard je v primerih javnih naročil težko kvantificirati. Odvisno je od številnih dejavnikov, eden od teh je vrsta postopka (TenderNed, brez datuma). Izvedba ocene tveganja, ki obravnava določene vrste postopkov, je eden od načinov za analizo tveganja navzkrižja interesov. Iz tabele 1 je razvidno, da so nekateri postopki javnega naročanja prejeli samo eno ponudbo oz. ni bilo predhodne objave javnega razpisa. To ne pomeni nujno, da je v teh primerih bil prisoten moralni hazard oz. druga oblika goljufije, ampak obstaja veliko možnih razlogov, zakaj je bila prejeta zgolj ena ponudba na razpis (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021).

Za zagotovitev, da se takšni zakoniti razlogi ne zlorablajo, morajo biti vzpostavljeni ustrezni nadzorni mehanizmi, tako v organizaciji samega naročnika kot neodvisno od njega. V tabeli 1 so prikazani primeri, ko je bila na javnem razpisu prejeta le ena ponudba. V večini postopkov so naročniki prejeli več kot eno ponudbo. Odstotki in podatki temeljijo na vseh odprtih postopkih naročnikov, registriranih v TenderNed.

Tabela 1: Prikaz primerov, kjer je na javni razpis prispela le ena ponudba

Leto	Odstotek javnih naročil, ko so prejeli zgolj eno ponudbo	Odstotek javnih naročil, ko so prejeli več kot eno ponudbo
2018	14 %	86 %
2019	16 %	84 %
2020	16 %	84 %

Prirjeno po Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2021).

V tabeli 2 so prikazani odstotki postopkov s pogajanjem brez objave predhodnega razpisa. Ponovno je treba opozoriti, da je zaradi tehničnih razlogov postopek včasih zabeležen kot izveden brez javnega razpisa, medtem ko je v resnici razpis obstajal. To je tudi razlog, da kategorija tehničnih razlogov ni vključena v preglednico.

Tabela 2: Prikaz odstotkov postopkov s pogajanjem brez objave predhodnega razpisa v letu 2021

Leto	Odstotek
2018	4 %
2019	5 %
2020	5 %

Prirjeno po Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2021).

5.2 Zahtevki za revizijo na Nizozemskem

Javna naročila na Nizozemskem so del predpogodbenega sistema in zato spadajo v področje zasebnega prava (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). To pomeni, da je treba vsako pritožbo zoper odločitev o dodelitvi vložiti na civilno sodišče. Po potrebi se lahko za zaustavitev začetka izvajanja naročila uporabijo začasni odpovedni postopki, ki se pogosto uporabljajo v primeru javnih naročil (Wibowo, 2017). Tožba lahko poteka na treh stopnjah, pri čemer je izključena možnost sklicevanja na evropsko sodišče v kakršni koli vlogi (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021).

Podobno kot v Sloveniji deluje revizijska komisija, je bil na Nizozemskem posebej za postopke javnih naročil ustanovljen izvensodni revizijski organ, poimenovan Komisija strokovnjakov za javna naročila (niz. Commissie van Aanbestedingsexperts – CvAE), katerega namen je nepristransko in neodvisno prispevati k reševanju pritožb glede javnih naročil s hitro, skrbno in dostopno obdelavo (Jansen, 2019).

V nizozemskem zakonu o javnih naročilih piše, da je zakonski rok za začasno odredbo 20 koledarskih dni po oddaji naročila. Sodišče sodne seje načrtuje v dveh mesecih, vendar je to odvisno od razpoložljivosti odvetnikov obeh strank. Po začasni odredbi se sodba sodišča praviloma izvede v šestih tednih, kar je tudi ciljni datum (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Komisija na pritožbe odgovarja z izdajanjem nezavezujočih mnenj in posredovanjem med strankami z namenom, da bi dosegla boljšo strokovnost javnih naročil, kar posledično pomeni več znanja in preglednosti za udeležence javnih naročil in manj tveganja za asimetrijo informacij (Ministry of Economic Affairs and Climate Policy, 2021). Udeleženci so boljše seznanjeni s pravnimi postopki in pridobijo hitrejša informacije, kar pozitivno vpliva na zmanjševanje moralnega hazarda v postopkih nizozemskih javnih naročil. V tabeli 3 je prikazana primerjava števila revizijskih postopkov med letoma 2018 in 2019.

Tabela 3: Primerjava števila revizijskih postopkov Nizozemske v letih 2018 in 2019

Revizijski postopki na Nizozemskem	2018	2019
Število odločb o reviziji na prvi stopnji	129	114
Število izpodbijanih odločb o reviziji	19	21
Število potrjenih odločb	13	13
Število zavrnjenih odločb	6	6
Število ostalih odločb	0	2

Vir: Ministry of Economic Affairs and Climate Policy (2021).

5.3 Dostopnost do pravnih sredstev Nizozemske

Leta 2019 je nizozemsko Ministrstvo za ekonomske zadeve in podnebno politiko naročilo KWINK Group, da izvede raziskavo o pravnih sredstvih, ki so na voljo v postopkih javnega naročanja Nizozemske, ministrstvo pa je kasneje objavilo rezultate raziskave poleg predvidenih ukrepov (Jansen, 2019).

Raziskava se je osredotočila na zaznano pomanjkanje ustreznih pravnih sredstev za gospodarske subjekte, od pritožbenih postopkov na ravni naročnikov do dostopa civilnih sodišč. Ena od glavnih ugotovitev je bila, da se gospodarski subjekti obotavljajo pri sodišču zaradi visokih stroškov (zlasti v primeru MSP) in ker se bojijo škode za svoj ugled (Kamerstukken, 2018). Ukrepi za odpravo teh ugotovitev so bili parlamentu predstavljeni januarja 2021. Za nekatere od teh ukrepov bo potrebna sprememba ZJN. Ukrepi so bili razviti s široko fokusno skupino s predstavniki naročnikov, podjetnikov in strokovnjakov s področja javnih financ.

Predvideni ukrepi zajemajo naslednja področja. Prvič, vsi naročniki bodo po zakonu morali vzpostaviti interni oddelek za pritožbe, ki bo izpolnjeval nekatera minimalna merila (Jansen,

2019). Pritožbenega oddelka še nimajo vsi naročniki, le-ta pa bo služil vsem gospodarskim subjektom, ki bodo vlagali kakršne koli pritožbe med postopkom javnega naročanja, in bo omogočal brezplačen in enostaven dostop med obravnavanjem pritožb. Oddelek bo skušal pritožbe obravnavati čim prej v postopku.

Drugič, posodobljen bo Vodnik po sorazmernosti, ki vsebuje določbe za praktično uporabo načela sorazmernosti s strani naročnikov. Posodobljena bo klavzula o časovnem zastaranju (Kamerstukken, 2018).

Tretjič, prilagojena bo vloga komisije strokovnjakov za javna naročila, Komisija pa se bo osredotočala izključno na pritožbe, vložene pred datumom oddaje ponudb. Komisija bo podala nezavezujoče nasvete v dveh tednih po prejemu pritožbe, naročniki pa bodo morali postopek oddaje javnega naročila ustaviti do izdaje nasveta, in sicer za največ dva tedna (Jansen, 2019). Četrto, prilagojena bodo različna pravila za izboljšanje postopka zasebnih pritožb zoper odločitve o javnih naročilih. Naročniki bodo po zakonu morali zagotoviti boljše in podrobnejše utemeljitve odločitev o oddaji. Več možnosti za pritožbe gospodarskih subjektov bo ustvarilo tudi razširitev razlogov za razveljavitev sporazumov (Jansen, 2019).

6 ŠVEDSKI SISTEM JAVNIH NAROČIL

V zadnjih letih je prišlo na Švedskem do pomembnih sprememb v načinu upravljanja lokalnih oblasti in izvajanju storitev. Predvsem se je pomen javnih naročil močno povečal (Öjehag Pettersson & Granberg, 2019). Nedavne ocene kažejo, da javna naročila predstavljajo 17 % švedskega BDP-ja, kar je približno 70 milijard (Upphandlingsmyndigheten, brez datuma; Konkurrensverket, brez datuma). Na Švedskem so javna naročila prepletena z uvedbo tega, kar bi lahko imenovali nova agenda za javna naročila, ki je usklajena s političnimi ambicijami Evropske komisije, saj je Švedska izdala nov zakon in oblikovala nacionalno strategijo javnih naročil (Öjehag Pettersson & Granberg, 2019). Zaradi velikega javnega sektorja Švedske sta posledično učinkovitost postopkov javnih naročil in prizadevanj za spodbujanje konkurence še posebej pomembna. Nepravilnosti, korupcija in zamude na Švedskem niso pomembna tema javnih naročil, predvsem zaradi njenih zelo razvitih in dobro opremljenih pravnih in institucionalnih okvirov (Källezi, Kilpatrick & Kobel, 2014).

Švedska zakonodaja o javnih naročilih temelji na direktivah EU in primarni zakonodaji EU, kar pomeni, da je prosti pretok, na notranjem trgu ne sme biti omejen pri javnih nakupih in da je treba upoštevati osnovna načela, podobno kot pri Nizozemski – načelo preglednosti, enakega obravnavanja, nediskriminacije, sorazmernosti in vzajemnega priznavanja (Government Offices of Sweden, 2018).

Zakonodajo o javnih naročilih na Švedskem na splošno sestavljajo (Berlin, Linder & Advokatfirman Schjødt, 2022):

- Zakon o javnih naročilih (LOU), ki v glavnem zajema vladne organe, občine, okrožne svete in nekatera javna podjetja;
- Zakon o javnih naročilih javnih storitev (LUF), ki zajema določene subjekte in dejavnosti v sektorju vode, energetike, prometa in poštnih storitev;
- Zakon o koncesijskih javnih naročilih (LUK), ki zajema naročanje koncesij za storitve in javna dela;
- Zakon o javnih naročilih za obrambo in varnosti (LUFSS), ki zajema nekatere pogodbe v obrambni in varnostni industriji.

Glede na to, da regulativni okvir za javna naročila temelji na direktivah EU, švedska zakonodaja o javnih naročilih na splošno ustreza režimom javnih naročil drugih držav EU. To velja vsaj za pogodbe z vrednostjo nad mejnimi vrednostmi EU, za katere se v celoti uporabljajo direktive EU. Ko pa gre za naročila, ki predstavljajo vrednost pod temi pragovi, pa tudi za pogodbe o določenih socialnih in drugih specifičnih storitvah (ne glede na vrednost), je Švedska sprejela pravila, ki v veliki meri ustrezajo direktivam EU. Posledično švedska zakonodaja o javnih naročilih v mnogih pogledih dejansko presega tisto, kar zahteva EU (Berlin, Linder & Advokatfirman Schjødt, 2022).

Ko gre za pogodbe o socialnih storitvah (predvsem zdravstvene in socialne storitve), ki predstavljajo vrednost pod mejnimi vrednostmi EU, je Švedska sprejela bolj prilagodljiva pravila, ki so začela veljati januarja 2019. Glavne zahteve za naročnike pri javnih naročilih socialnih storitev je treba objaviti obvestilo o javnem naročilu, obvestiti ponudnike o odločitvi oddaje naročila in dokumentirati potek postopka javnega naročanja. Poleg tega se uporabljajo enaka pravna sredstva kot nad mejnimi vrednostmi EU (Berlin, Linder & Advokatfirman Schjødt, 2022).

Kritike na račun švedskega sistema javnih naročil letijo na jasno legalistično pristranskost do uveljavljanja pravil, medtem ko zanemarjajo komercialne vidike doseganja t. i. dobrega posla (Öjehag Pettersson & Granberg, 2019). Švedska zakonodaja o javnih naročilih se dejansko dojema kot zapletena in neprilagodljiva ter se včasih uporablja na ta način, kar posledično povzroča nepotrebne revizijske postopke, zamude in težave pri zagotavljanju javnih storitev. Te težave praviloma niso posledica zakonodaje kot take, temveč pogosteje vprašanje pristojnosti in sredstev naročnikov. V letu 2018 je bilo objavljeno vladno poročilo, ki vsebuje predloge celovitih sprememb in dopolnitev za namen poenostavitve pravil za javna naročila pod mejnimi vrednostmi EU ter za socialne in druge specifične storitve. Ti predlogi zaenkrat še niso uresničeni (Berlin, Linder & Advokatfirman Schjødt, 2022).

6.1 Zahtevki za revizijo na Švedskem

Ena izmed ključnih slabosti v švedskem sistemu javnih naročil je splošno zaznavanje, da je zakonodaja o javnih naročilih težka in neprilagodljiva. Zato prihaja do nepotrebnih postopkov pravne revizije, ki se jim ni mogoče izogniti, kar vodi v zamude v javnih naročilih in težave pri zagotavljanju javnih storitev, deloma zaradi velikega števila pritožb (Berlin, Linder & Advokatfirman Schjødt, 2022).

Ker se nacionalni izračuni na Švedskem in nekatere druge uradne statistike objavljajo z nekajletno zamudo, so tudi ocene narejene z nekajletno zamudo, zadnja pa se nanaša na leto 2018. V letu 2018 je bilo revidiranih 1.353 postopkov javnega naročanja (tj. število obvestil o razpisu javnega naročila), kar predstavlja 7,4 % vseh postopkov javnih naročil (Jermsten, 2018). Delež revidiranih javnih naročil na Švedskem je višji v naročilih nad pragovi EU od tistih pod pragovi, kar je razvidno iz tabele 4.

Tabela 4: Število in odstotek revidiranih javnih naročil v letu 2018

	Nad pragom EU	Pod pragom EU	Skupaj
Število postopkov javnega naročanja	7.561	10.769	18.330
Revidirani postopki	747	606	1.353
Odstotek revidiranih postopkov	9,9 %	5,6 %	7,4 %

Prirejeno po Upphandlingsmyndigheten (brez datuma).

Registracija revidiranih postopkov javnega naročanja ne temelji na vlogah za revizijo, temveč na sodbah na prvi stopnji, kar pomeni, da obstaja zamuda med postopkom oddaje naročila, ki je predmet pregleda, in registracijo, ko je le-ta pregledana (Jermsten, 2018). Zato se bo število postopkov javnih naročil, ki so registrirani kot pregledani, povečalo, ko bo na voljo nov niz podatkov.

Podatki o izidu in povprečni dolžini revizijskega postopka temeljijo na revizijskih zadevah na upravnih sodiščih. Podatki niso na voljo ločeno za mejne vrednosti nad in pod pragom EU. Vendar število pregledanih zadev na upravnih sodiščih ni enako številu revidiranih javnih naročil. Če na primer več ponudnikov vloži revizijo istega naročila, to povzroči več primerov revizije na sodišču, zato so informacije o številu revizijskih zadev vključene pred informacijami o izidu in povprečni dolžini revizijskega postopka (Jermsten, 2018). Povprečno število revizijskih vlog od leta 2012 do 2017 si lahko pogledate v tabeli 5.

Tabela 5: Število vlog za revizijo ali pritožbo

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Upravna sodišča	3.267	3.209	3.508	2.973	4.190	3.279
Upravna pritožbena sodišča	771	778	798	621	795	925
Vrhovno upravno sodišče	218	222	236	206	2022	385

Prirejeno po Government offices of Sweden (2018).

Od zadev, obravnavanih na upravnih sodiščih v letu 2018, so sodišča (v celoti ali delno) v 29 % odločila v prid pritožniku. Povprečna dolžina revizijskega postopka na upravnih sodiščih je v letu 2018 sicer znašala 2,4 meseca, medtem ko je bil povprečni revizijski postopek na upravnih pritožbenih sodiščih za zadeve z revizijskimi dovoljenji 3,2 meseca (Jermsten, 2018).

6.2 Asimetrija informacij v sistemu švedskih javnih naročil

Javna naročila so v bistvu pisne pogodbe med naročnikom in dobaviteljem, zato je smiselno razložiti in razpravljati o problemih, povezanih z javnimi naročili, s teoretičnega vidika pogodbe. Teorija pogodb ponuja napotke za reševanje osnovnega problema asimetričnih informacij, ki so povezane s katero koli transakcijo. Velikost asimetričnih informacij v javnih naročilih se seveda razlikuje glede na število neznanih spremenljivk, ki se pojavijo skozi proces naročila (Hernandez & Rosenström, 2017). Od tukaj dalje bo tako poudarek na asimetričnih informacijah, ki jih na Švedskem zaznavajo naročniki. Podatki bodo pridobljeni s pomočjo raziskave petih javnih naročil, kjer je bilo uporabljenih šest parametrov. Izbrana populacija za študijo primera so bila funkcionalno usmerjena javna naročila na Švedskem.

Sklepamo lahko, da je za naročnike zahteven predvsem postopek, kjer se natančno ve, kaj trg v danem trenutku ponuja, še bolj zahtevno pa je poznati njegov potencial. Ti dve dilemi se pojavljata predvsem pri rednem javnem naročanju kot pri funkcionalno usmerjenih javnih naročilih in ustvarjata asimetrično vrzel (Hernandez & Rosenström, 2017). Prehod na trajnostna javna naročila in funkcionalno usmerjena javna naročila na Švedskem povečujejo povpraševanje po informacijah, kar posledično povečuje asimetrično vrzel. To zahteva, da mora prehod vključevati boljše načine sporočanja informacij, potrebnih za javno naročilo, da bo lahko izpolnilo potrebo (Hernandez & Rosenström, 2017).

Rezultati analize so pokazali, da je pri oblikovanju razpisne dokumentacije javnih naročil Švedske dialog ključen. Dialogi so skozi postopek pripomogli k zmanjšanju vrzeli asimetrične informacije, ki jih je zaznaval naročnik glede operativnih potreb, ki so osnova razpisne dokumentacije (Hernandez & Rosenström, 2017). Eden izmed naročnikov je izjavil: »Z dobavitelji smo tesno sodelovali, kar je pripomoglo k boljši kakovosti razpisne dokumentacije, kar je lahko tudi eden od razlogov, da nismo prejeli pritožbe.« Pomankanje dialoga s trgovcem torej postavlja potencialno nepotrebne zahteve, ki bodo na koncu le prispevale k povečanju stroškov in nesporazumov. Dialog s trgovcem hkrati pomaga pri nadaljnjem razvoju in oblikovanju zahtev, ki koristijo tako trgu kot končnim strankam. Dialog s trgovcem naredi kompromise bolj oprijemljive že prej v procesu, kar omogoča boljšo maksimiranje stroškov v nasprotju z iskano trajnostjo in rešitvijo (Hernandez & Rosenström, 2017).

Na Švedskem na področju trajnostnih javnih naročil obstajajo tudi certifikati različnih stopenj – od certifikatov ISO, ISO-14001, ISO-26000 do ekoloških oznak ECO, Svanen in Fairtrade (Ulkuniemi & Torvinen, 2016). Ti do neke mere prispevajo k zmanjšanju asimetričnih informacij na svojih področjih. Certifikate v zvezi s trajnostjo pa je včasih težko razlagati, saj je težko ugotoviti, v kolikšni meri in kako predstavljajo predmet (Tamm Hallström & Adamsson, 2015).

Končne ugotovitve študije primera so ugotovile, da sta ključna naslednja vidika za zmanjšanje asimetrije v javnih naročilih Švedske. Prvi dejavnik je dialog, ki s trgovcem sicer ni obvezen, vendar z večjim razumevanjem potreb vpletenih strani olajša ustvarjanje izboljšav pogodbe. Dialog s trgovcem je pomenil v procesu boljšo preglednost za naročnike, kar je privedlo do zmanjšanja verjetnosti, da se bo stranka na naročilo pritožila (Hernandez & Rosenström, 2017). Naročnik se mora v dialogu zanašati na tržno strokovno znanje, kar vodi do povečane tržne konkurence in posledično do boljše ponudbe (Tamm Hallström & Adamsson, 2015).

Drugi dejavnik, ki zmanjšuje asimetrijo v švedskih javnih naročilih, je spodbuda podjetij. Ko se potrebe spremenijo, se spremenijo tudi podjetje in njegove rešitve. V primeru, da najboljša možna rešitev ne zadosti izpolnitvi potrebe, lahko obstaja podpora za uporabo predhodno predstavljenega modela, vendar je potrebno upoštevati voljo trga po spremembah, saj vsi akterji delujejo v svojem najboljšem interesu (Hernandez & Rosenström, 2017). Na podlagi teorije naj bi model spodbud zato temeljil na razmerju med stroški in obsegom ter koristmi spremembe. Če se dogovorjena raven kakovosti ne ohrani v prvem pogodbenem obdobju, bo pogodba potekla in bo izvedeno novo naročilo. Vendar to morda ne bo nujno spodbudilo dobavitelja k nenehnemu iskanju izboljšav. Z vidika pogodbene teorije bi to lahko dosegli z uvedbo modela spodbud, ki je povezan s ključnimi kazalniki uspešnosti, podobno kot plača na podlagi provizije. Posledica tega je, da se model spodbud poveže z zadovoljstvom kupcev, saj mora dobavitelj povečati ključni kazalnik uspešnosti in s tem prejeti spodbudo (Hernandez & Rosenström, 2017). Z ekonomskega vidika se pogodbeni stranki nikoli ne bosta trudili, če spodbuda ne bo zadostovala za pokritje stroškov naložbe, hkrati pa je z vidika naročnika težko spoznati voljo trga do sprememb. Nato se postavlja še vprašanje kupčeve pripravljenosti to

plačati, kar pomeni, da je potrebno z vidika naročnika stroške utemeljiti bodisi z učinkom spremembe, ki ustvarja stroškovno učinkovitost, bodisi z zadostno dodano vrednostjo. Ta model je zato povezan tudi s teoretičnim sklepanjem »win-win« in »win-lose« (Hernandez & Rosenström, 2017). Empirične študije kažejo, da je dialog mogoče uporabiti tudi kot spodbudo za uskladitev trga in s tem kar najboljše izkoristiti dogovor.

6.3 Dostopnost do pravnih sredstev na Švedskem

Izpodbijanje oddaj in dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila Švedske je potrebno vložiti pri upravnih sodiščih, ki imajo možnost razveljaviti odločitev ali pa naročniku naložiti popravek oddaje (Winroth, 2021). Upravna sodišča lahko naročniku naložijo tudi ponovitev naročila v celoti. Upravna sodišča se lahko odločijo tudi za začasno podaljšanje obdobja mirovanja, da zagotovijo, da se pogodba med revizijskim postopkom ne sklene (Winroth, 2021).

Poleg izpodbijanja oddaje lahko dobavitelj vloži odškodninski zahtevek zoper naročnika zaradi kršitve veljavnega zakona o javnih naročilih (Winroth, 2021). Kot je bilo že omenjeno, je potrebno odškodninski zahtevek vložiti pri okrožnem sodišču v roku enega leta od dneva, ko je bila pogodba med naročnikom in dobaviteljem sklenjena ali pa je bila s pravnomočno odločbo razglašena za neveljavno. Tožba, vložena pri okrožnem sodišču po izteku roka, bo zavrnjena (Winroth, 2021).

Dobavitelj lahko pri upravnem sodišču vloži tožbo zaradi neskladnosti z zakonodajo o javnih naročilih, če meni, da je naročnik kršil švedsko zakonodajo o javnih naročilih (Sundstrand, 2014). Neskladnost je posledično povzročila, da je dobavitelj utrpel škodo. Zahtevek zaradi neskladnosti se vloži pri nacionalnem sodišču v desetih dneh od dneva, ko je naročnik sodelujočim dobaviteljem poslal obvestilo o oddaji naročila. Če upravno sodišče ugotovi, da je kršitev povzročila škodo dobavitelju, lahko sodišče odloči, da je potrebno javno naročilo izvesti znova, ali pa da obstoječe naročilo popravi, tako da je kršitev odpravljena (Sundstrand, 2014). Postopek na upravnem sodišču običajno poteka pisno, brez ustnih zaslišanj. Sodišče pa za obravnavo zahtevka ne zaračunava dodatnih pristojbin, ampak praviloma vsaka stranka krije svoje stroške (Winroth, 2021).

Pogodbo med naročnikom in izvajalcem lahko prav tako razveljavi upravno sodišče, če dobavitelj uspešno vloži tožbo za to razveljavitev. Zahtevek za razveljavitev pogodbe je potrebno vložiti pri sodišču v šestih mesecih po podpisu pogodbe. Pogodba se lahko razveljavi, če je podpisana v nasprotju z načelom transparentnosti (Sundstrand, 2014). To se zgodi v naslednjih primerih:

- kadar obvestilo o javnem naročilu ni objavljeno v Tenders Electronic Daily (v nadaljevanju TED),

- kadar naročnik sklene pogodbo pred iztekom obdobja mirovanja ali po uveljavitvi daljšega obdobja mirovanja (zaradi vložitve tožbe dobavitelja pri sodišču),
- kadar se naročilo odda po ponovnem natečaju v okvirni pogodbi.

7 PROBLEMATIKA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

Sistem se v Sloveniji nenehno spreminja in dopolnjuje zakonodajo, kar naj bi vse skupaj dvignilo na višjo raven, vendar pa je še vedno preveč zapleten in velikokrat tudi neučinkovit. V Sloveniji se z javnimi naročili vsako leto porabi približno 4 milijarde evrov, kar predstavlja okrog 40 % državnega proračuna. Ker sta Slovenijo v letu 2008 močno prizadeli finančna in gospodarska kriza, se je potreba po bolj racionalni porabi javnega denarja še okrepila (Mencinger, Aristovnik & Verbič, 2014). Učinkovito sredstvo za zmanjšanje javnih izdatkov so pregledna javna naročila.

Zakon o javnem naročanju v Sloveniji se pogosto in hitro spreminja, kar lahko povzroči povečano število kršitev načela transparentnosti, zlasti če je usposobljenost udeležencev v postopkih nizka (Rakar & Virant, 2019; Haček & Bačlija, 2009). Po drugi strani pa je sprememba zakonodaje odgovor na pretekle kršitve, kar bi posledično moralo voditi k boljši ureditvi. Pričakovati je tudi, da bodo dejavnosti Državne revizijske komisije in Računskega sodišča izboljšale upravno prakso in s tem zmanjšale obseg kršitev zakonodaje.

Skozi pravno ekonomsko analizo bom skozi poglavje analiziral sistem javnih naročil v Sloveniji, predvsem pa se bom osredotočil na prisotnost moralnega tveganja v postopkih javnih naročil in orodja, s katerim ga lahko učinkovito preprečimo, ter na dostopnost do pravnih sredstev. Analiziral bom zamude na podlagi zahtevkov za revizijo, ki nastajajo v Sloveniji z javnimi naročili, in na koncu poglavja skozi analizo primerjal zgoraj preučevane evropske države na teh področjih v primerjavi s Slovenijo.

7.1 Zahtevki za revizijo v Sloveniji

Na prvi pogled je videti, da je sistem javnih naročil v Sloveniji dobro urejen, vendar pa vseeno prihaja do prevelikega števila pritožb in uveljavljanja pravnega varstva. Pomembno funkcijo opravlja Državna revizijska komisija (v nadaljevanju DKOM), ki udeležencem v postopku oddaje javnih naročil in podeljevanjem koncesijskih pogodb zagotovi učinkovito pravico do pravnega varstva in varuje zakonitosti posameznih postopkov ter pravilno uporabo prava na nepristranski, pravičen, pošten in učinkovit način (DKOM, 2021).

Zahteva za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja se lahko skladno s prvim odstavkom 5. člena ZPVPJN vloži v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročanja zoper vsakega ravnanja naročnika, razen če zakon, ki ureja oddajo javnih naročil oz. ZPVPJN, ne določa drugače.

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (2021, str. 27) je v poročilu za leto 2020, ki ga povzemam v tabeli 6, zapisala, da je skupno prejela 242 zahtevkov za revizijo, katero skupno zajemajo tudi pritožbe ter predloge po 19. in 20. členu ZVPJN, ki so vloženi samostojno. Od tega je bilo 45 zahtevkov vloženi pred sprejemom odločitve o oddaji javnega naročila oz. priznanju sposobnosti in 197 zahtevkov za revizijo, ki so bili vloženi po sprejemu take odločitve.

Tabela 6: Število prejetih zahtevkov za revizijo in vrednost javnih naročil glede na fazo postopka oddaje javnega naročila v letu 2020

Prejeti zahtevki za revizijo	Število	Delež (v %)	Vrednost (v evrih)
Pred odločitvijo naročnika o oddaji JN	45	18,60	368.332.819,98
Po odločitvi naročnika o oddaji JN	197	81,40	1.166.243.771,57
SKUPAJ	242	100	1.534.576.591,55

Prirejeno po DKOM (2021).

Za reševanje zahtevkov za revizijo je sicer v letu 2020 potrebovala v povprečju 13 delovnih dni od prejema popolnega zahtevka ter vse dokumentacije o postopku oddaje javnega naročila in dokumentacije predrevizijskega postopka. Medtem pa je za reševanje pritožb potrebovala v povprečju 7 delovnih dni od prejema pritožbe ter vse dokumentacije o postopku javnega naročanja in dokumentacije iz predrevizijskega postopka (DKOM, 2021, str. 12–18).

Iz tega je mogoče sklepati, da so zahtevki za revizijo pred sprejemom odločitve pogosteje sprejeti takrat, ko gre za javno naročilo večje vrednosti in kompleksnosti, v katerih vlagatelji bolj natančno preučijo dokumentacijo v zvezi z javnim naročilom in morebitne kršitve predpisov. V letu 2020 so bili skoraj vsi zahtevki za revizijo (240 od 242) vloženi v postopkih oddaje javnih naročil, ki so jih naročniki oddali na podlagi ZJN-3. Tukaj gre za posledico dejstva, da je s 1. aprilom 2016 začel veljati ZJN-3, ki v istem zakonu ureja obe področji javnega naročanja, ki sta ju do njegove uveljavitve urejala tako ZJN-2 (splošno področje) kot tudi ZJNVETPS (infrastrukturno področje).

Število zahtevkov za revizijo je lahko odraz trenutnih razmer na trgu, saj si podjetja v času krize želijo še bolj močno priti do posla, po drugi strani pa je lahko število zahtevkov odraz neučinkovitosti sistema javnega naročanja, saj po nepotrebnem podaljšuje izvedbene čase in stroške projektov. To pa je v nasprotju s cilji zagotavljanja pravnega varstva v postopkih javnih naročil. Glavni cilji so transparentnost, integriteta in učinkovitost, hkrati pa zagotavljanje pravnega varstva zahteva svoj čas in povzroča zamude, predvsem pa so tovrstni postopki dragi in povečujejo transakcijske stroške izvedbe projektov (Gordon, 2006, str. 4–5).

Zahtevki za revizijo povzročajo težave tudi pri projektih, ki so financirani s strani EU. Iz tabele 7 je razvidno, da se je 48 od skupno 242 vloženih zahtevkov za revizijo v letu 2020 nanašalo na projekte, sofinanciranje iz sredstev EU, skupna vrednost teh investicij, ki so šla skozi postopek komisije za revizijske postopke, pa je znašala nekaj manj kot 1,3 milijarde evrov. Revizijski postopki pri tovrstnih projektih lahko pomenijo zamude pri črpanju ali onemogočanje črpanja evropskih sredstev.

Tabela 7: Skupno število prejetih revizijskih zahtevkov glede na sofinanciranje iz sredstev Evropske unije v letu 2020

Zahtevki za revizijo glede na sofinanciranje sredstev iz EU	Število	Delež (v %)	Vrednost (v EUR)
Evropski sklad za regionalni razvoj	10	4,13	112.098.385,88
Evropski socialni sklad	1	0,41	1.542.622,96
Kohezijski sklad	28	11,57	794.179.889,34
Druga sredstva EU	9	3,72	23.035.133,36
Javna naročila, ki se ne sofinancirajo iz sredstev EU	194	80,17	348.591.297,45
SKUPAJ	242	100	1.279.447.328,99

Prirejeno po DKOM (2021).

Analiza v primerjavi s prejšnjimi leti kaže, da so številke primerljive. Indeks rasti revizijskih zahtevkov z leti že vidno upada, glavna posledica tega pa naj bi bila v visokih taksah, kjer se je že pojavilo vprašanje o dostopnosti do pravnega varstva. Trend v letih 2015–2020 se je ustavil na približno 240 zahtevkih letno, kar je glede na kompleksnost mnogih zahtevkov še vedno visoka številka (DKOM, 2021). Predsednik Državne revizijske komisije Samo Črvek je pri zadnji analizi poudaril, da je glavni problem pre pogosto spreminjanje zakonodaje, kar slabi pravno varnost v postopkih javnega naročanja tako pri naročnikih kot tudi pri ponudnikih, zato je mnenja, da vsakoletno spreminjanje zakonodaje prinese več zmede v postopkih, koristi pa praktično ni. Vse to posledično vodi tudi do nepopolnih informacij oz. moralnega hazarda. V primerjavi z letom 2019 je bilo v letu 2020 zahtevkov za revizijo 12 več, od tega je bilo 54 zahtevkov za revizijo sofinanciranih s strani EU, kar pomeni, da so se obravnavale prednostno (znesek je znašal okrog 1,3 milijarde evrov, kar je razvidno iz tabele 7). V povprečju so se zadeve rešile v 13 delovnih dneh. Ravno tukaj pa prihaja do zamud, saj Državni svet v mnenju k Letnemu poročilu o delu Državne revizijske komisije za leto 2020 navaja, da si to številko mnogokrat napačno razlagamo, saj se ne upošteva, da zahtevek na revizijsko komisijo skoraj nikoli ne pride popoln. Šele ko je na voljo popolna dokumentacija, začne teči 15-dnevni zakonski rok za odločanje, ki pa se lahko ponovno podaljša in vse skupaj posledično vodi do zamud v postopkih (Kovšca, 2021).

Ena od novosti, s katero se je revizijska komisija ukvarjala v letu 2020, je bila novela Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN-C), ki je začela veljati 19. decembra 2019, glavni namen pa je bil zvišati učinkovitost pravnega varstva, najbolj pri večjih projektih ter povečati neodvisnost in strokovnost dela revizijske komisije (Kovšca, 2021).

V zadnjem letu je bila DKOM na veliki preizkušnji zaradi epidemije covid-19. V Svetu EU je bilo delo Slovenije predstavljeno kot vzorčni primer učinkovitosti v času covid-19, saj je revizijska komisija celo skrajšala roke postopkov, obenem pa smo v Sloveniji uspešno vključili platformo eRevizija, kar pomeni, da je Slovenija trenutno edina država v EU, ki ima digitalizirano celotno pravno naročanje in pravno varnost v postopkih javnega naročanja (Fajt, 2022).

7.2 Moralno tveganje v postopkih javnih naročil

DKOM (2021, str. 77–78) meni, da je glavna slabost slovenskega sistema še vedno pogosto spreminjanje zakonodaje, kjer popravljamo napake, ki se pojavljajo, in prenašamo nove zahteve, ki jih navaja evropska zakonodaja. Predpisi tako postajajo vse slabše pregledni, pravila pa mnogokrat nejasna in včasih tudi v nasprotju sama s sabo. Udeleženci v postopkih so tako v težavah že pred samim začetkom priprave razpisane dokumentacije, kar lahko pripelje do problema asimetričnih informacij, posledično pa nastane v postopku javnega naročila moralni hazard (Akerlof, 1970).

O moralnem hazardu sicer govorimo, ko se asimetrične informacije pojavijo po sklenitvi posla, kjer ena stranka (agent) spremeni svoje obnašanje po sklenitvi posla. Vendar je ta zasebna informacija nedosegljiva za drugo stranko (principal) (Fama, 1976). Ta vrsta asimetričnih informacij se nanaša na skrito aktivnost ali t. i. moralni hazard in se pokaže po sklenjeni pogodbi. Najpogosteje se sicer pojavlja v zavarovalništvu in bančništvu. V našem primeru vlada sprejema vso zakonodajo, ki je povezana z naročili, zavezanci za izvajanje javnih naročil (agenti) pa morajo te zakone spoštovati in jih pravilno izvesti (Raudla, 2007, str. 210). Naročnikov načeloma ne zanima poraba javnih sredstev preko javnih naročil in nimajo ustreznih spodbud za učinkovita ravnanja, kar lahko posledično pripelje do problema moralnega hazarda in oportunističnega obnašanja in posledično do zmanjšanja družbene blaginje (Raudla, 2007, str. 210). Udeleženci v postopkih nimajo popolnih informacij in zato postopke vodijo neučinkovito, kar lahko pripelje do napak, že zgoraj omenjenih revizijskih postopkov in zamud. Stroški pridobivanja popolnih informacij so pogosto previsoki, zato so naročniki neučinkoviti in ne zasledujejo ciljev javnega naročanja, kot so transparentnost, učinkovitost, zniževanje transakcijskih stroškov, zagotavljanje konkurence in večanje družbene blaginje.

Informacije so torej temelj odločanja, odločanje med omejenimi dobrinami pa je tudi centralno vprašanje ekonomije. Pomanjkanje informacij namreč onemogoča sprejemanje v ekonomiji že

predvidenih, popolnih in racionalnih odločitev in zato te vodijo do negotovosti, to pa povzroča, da so odločitve drugačne, kot pa če bi imeli na voljo popolne informacije. Iz nepopolnosti, asimetrij informacij in posledično visokih transakcijskih stroškov pa izhaja t. i teorija o temeljni nepopolnosti pogodb (Grossman & Hart, 1986; Hart & Moore, 1988; Tirole, 1999). Iz nepopolnih informacij pa lahko posledično stranke dobijo koristi na področju stroškov pogajanj in sestave pogodb, ki so lahko izjemno visoki (Shavell, 2004).

Tveganje za moralni hazard nastane predvsem pri pogodbah s spremenljivo ceno, kjer se cena oblikuje glede na stroške izpolnitve (angl. cost-plus). Tukaj kot glavna značilnost izstopa naročnikova privolitev, da bo ponudniku ob plačilu fiksno določenega zneska povrnil tudi vse dokumentirane stroške izpolnitve javnega naročila (Bajari in Tadelis, 2001). Ponudnik tako nima skrbi glede razlike med predhodno ocenjenimi in dejanskimi stroški izpolnitve, posledično pa je tudi zavarovan v primeru, da se ti stroški močno zvišajo (Albano, Dimitri, Perrigne & Piga, 2006a). Na prvi pogled lahko takoj ugotovimo, da imajo pogodbe s fiksno ceno veliko prednost, saj pri njih ni vključenih variabilnih ponudb, ki bi zvišala stroške. Posledično lahko sklepamo, da takšne pogodbe, ki se vključujejo pri spremenljivih cenah, lahko vodijo v ponudnikov oportunitizem oz. moralni hazard, saj ponudnik ve, da bo dobil produkcijske stroške povrnjene, in jih lahko zato namerno zvišuje (Kovač, 2010).

Pravno-ekonomska analiza torej poudarja, da je prednost javnih naročil s spremenljivo ceno zgolj pri zapletenih, negotovih in nepredvidljivih projektih. Bajari in Tadelis (2001) poudarjata, da je prednost v tem, da obe strani, tako ponudnik kot naročnik, delita enako negotovost o številnih nepredvidljivih okoliščinah, ki lahko vplivajo na spremembo med samim projektom.

Fiksna cena je najpogosteje rezultat konkurenčnega postopka na javnih razpisih, kjer je ponujena najnižja cena, pri čemer pa ponudnik za morebitno boljšo oz. višjo kakovost ne dobi nikakršnega dodatnega plačila (Kovač, 2010). Najnižja cena je najpogosteje tudi kasnejši rezultat slabe kvalitete izvedbe naročila. Ko je pogodba podpisana, principal ne more opazovati oz. preveriti vloženega napora agenta, zato lahko v tem primeru za najnižjo ceno principal izvede svoj del pogodbe slabše od dogovorjenega (Macho-Stadler & & Perez-Castrillo, 2001, str. 9).

7.2.1 Najnižja cena

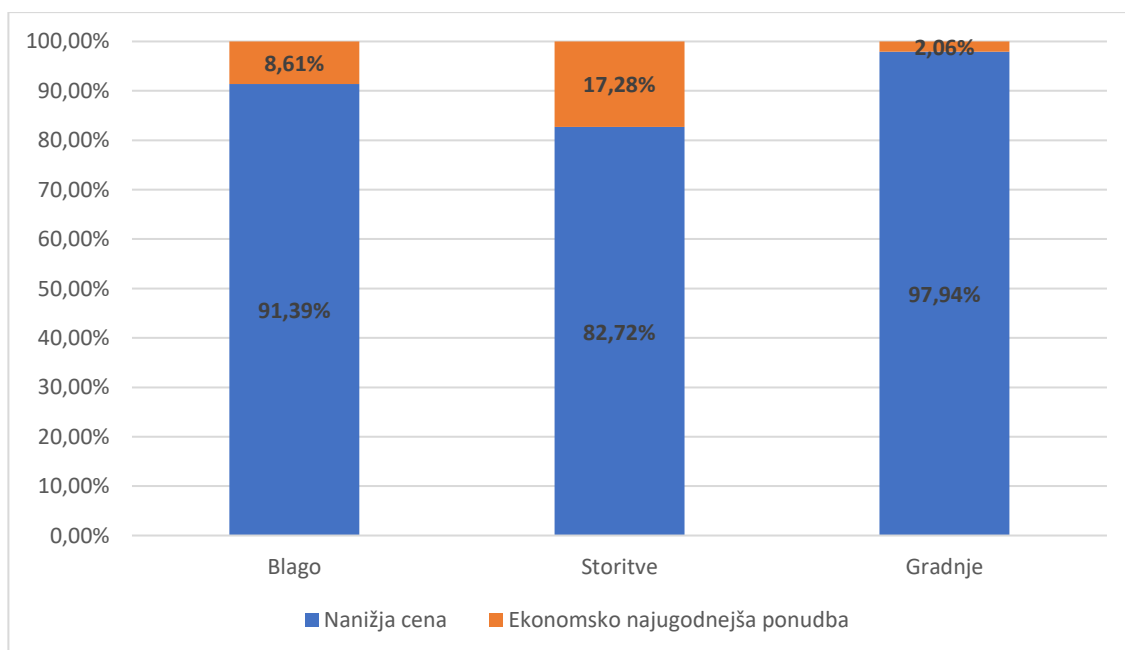
Ekonomsko najugodnejša ponudba po ZJN-3 pomeni za naročnika najbolj optimalno ponudbo in mora biti ocenjena glede na najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, pri čemer mora biti vedno vključen vidik cene ali stroškov. Pri oceni ekonomsko najugodnejše ponudbe je cena še vedno lahko edino merilo, to pa ne velja v primeru arhitekturnih, inženirskih, prevajalskih in svetovalnih storitev ter tudi ne pri storitvah izdelave računalniških programov, kadar se izdelajo za potrebe naročnika (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 312).

Naročnik se lahko v postopku odloči za izvajalca na podlagi dveh meril, in sicer na podlagi najnižje cene, kjer je cena edini kriterij, lahko pa tudi na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe (angl. Most economically advantageous tender, v nadaljevanju MEAT). Pri slednjem merilu naročnik izbere izvajalca tako, da poleg cene doda še druge faktorje in sestavi ustrezno formulo, katere cilj je doseči najboljšo kakovost po čim nižji ceni (Dini, Pacini & Valletti, 2006, str. 293).

V praksi se to merilo uporablja najpogosteje, saj naročniki z njim sledijo načelu ekonomičnosti v postopku oddaje javnega naročila. Pri tem merilu naročnik primerja samo ponudbene cene vseh ponudnikov, ki izpolnjujejo pogoje javnega naročila, in izbere tistega ponudnika, ki ponudi najugodnejšo ponudbo. Naročniki se za to merilo ne odločijo zgolj iz razloga ekonomičnosti, temveč tudi zaradi manjše zapletenosti določanja tega merila, ki ga je v nasprotju z merilom ekonomsko najugodnejše ponudbe lažje opisati in ovrednotiti. Naročniki praviloma primerjajo neto cene, tj. cene brez davka na dodano vrednost. To je namreč cena, ki je v vseh primerih primerljiva, tudi če v postopku nastopajo tuji ponudniki ali samostojni podjetniki, ki niso zavezanci za plačilo davka na dodano vrednost (Avbreht in drugi, 2008, str. 257).

Po podatkih Direktorata za javno naročanje na Ministrstvu za finance je bilo pri izbiri najugodnejšega ponudnika v postopkih javnega naročanja v letu 2020 največkrat uporabljeno merilo najnižja cena, kar je razvidno na sliki 2 (Ministrstvo za finance, 2021, str. 23).

Slika 2: Število javnih naročil, oddanih na podlagi merila najnižje cene v letu 2020, glede na predmet naročila v %



Prirejeno po Ministrstvo za finance (2021).

V letu 2020 je bilo oddanih 16.872 naročil. Pri izbiri najugodnejšega ponudnika je bilo največkrat uporabljeno merilo najnižje cene, in sicer pri 15.162 oddanih naročilih. Merilo cene je bilo najpogosteje uporabljeno pri oddaji naročil na vseh treh področjih (blago, storitve in gradnje). V zvezi z merili za oddajo javnih naročil je mogoče ugotoviti, da naročniki v približno 90 % naročil kot edino merilo uporabljajo najnižjo ceno. Če upoštevamo dejstvo, da je v nekaterih primerih postopkov oddaje javnih naročil po ZJN-3 obvezna uporaba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe (npr. v primeru konkurenčnega dialoga ali naročanja storitev iz četrtega odstavka 84. člena ZJN-3), lahko sklepamo, da takšna uporaba povečuje zapletenost in zahtevnost med naročniki, kar predvsem za manjše naročnike oz. takšne, ki izvedejo letno manj postopkov, pomeni veliko obremenitev (Ministrstvo za finance, 2021, str. 24).

Najnižja cena je kot merilo najbolj primerna predvsem za bolj enostavne projekte javnih naročil, kjer je cena edini pomemben kriterij za izbor izvajalca, kot je na primer pri nabavi osnovnih življenjskih potrebščin (Carpinetti, Piga & Zanza, 2006, str. 28). To merilo je značilno za nezapletene projekte, ki so dobro opisani in imajo preprosto specifikacijo in kjer je majhna verjetnost nepričakovanih sprememb ter kjer so stroški nadzora zaradi enostavnosti projekta nizki (Kovač, 2010).

Kot je torej razvidno s slike 2, je v Sloveniji trenutno najpogosteje uporabljeno merilo za izbor ponudnikov najnižja cena, kar pa ni značilno le za enostavne projekte, ampak tudi za kompleksnejše. Veliko projektov tako nastane v slabši kakovosti, saj se velikokrat pokaže potreba po dodatnih in nenačrtovanih delih, ki jih principal ob sklenitvi pogodbe zamolči. Zaradi dodatnih del se zvišujejo neposredni proizvodni stroški, adaptacijski stroški pa so posledica dodatne potrebe po dodatnih delih in njihove izvedbe. Slednji so posledica sklepanja dodatkov k pogodbam in spreminjanja specifikacij, vključno s stroški dodatnih dogovarjanj in pogajanj ter oportunističnega obnašanja ponudnikov (Bajari, Houghton & Tadelis, 2014, str. 2). Vsi ti negativni učinki pripeljejo do nepotrebnega podaljševanja izvedbe projektov in višanja stroškov, kar zmanjšuje družbeno blaginjo v Sloveniji.

7.3 Omejevanje konkurence pri javnih naročilih

ZJN v 5. členu opisuje načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, ta je opisan le v treh točkah:

- Javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki.
- Naročniki v postopkih ne smejo omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročila pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence.
- Naročniki ne smejo zahtevati od ponudnikov, da pri izvedbi naročil sodelujejo z določenimi podizvajalci in da se izvede kakšen drug posel, kot npr. izvoz določenega blaga in storitev.

7.3.1 Konkurenčna politika in javna naročila

Učinkovita konkurenca pri javnih naročilih je najboljši način za zagotovitev alokacijske učinkovitosti in velja poleg transparentnosti za glavni cilj javnih naročil. Spodbujanje konkurence na trgu zagotavlja naročnikom visoko kakovost po najboljši ceni in povečuje družbeno blaginjo (Sanchez Graells, 2010, str. 1). Nekatera podjetja pa na drugi strani ne želijo konkurence, saj morajo posledično nižati cene in se bolj nagibajo k dejanjem, ki povečujejo dobiček (Albano, Buccirosi, Spagnolo & Zanza, 2006b).

Konkurenčnost je zagotovljena le, če ponudniki predložijo svoje ponudbe na podlagi lastnih izračunov, neodvisno od ostalih ponudnikov. V nasprotnem primeru sta ogoljufana tako naročnik kot davkoplačevalci (Bratina, 2013). Pomembno je torej, da naročniki spoštujejo temeljna načela javnih naročil in ne omejujejo konkurence z neupravičeno rabo nekonkurenčnih postopkov oz. z določanjem diskriminatornih pogojev in neenakopravno obravnavo ponudnikov.

7.3.2 Nelojalna konkurenca

Za preprečevanje nelojalne konkurence v Sloveniji skrbi Tržni inšpektorat RS. Državna revizijska komisija je v sklepu št. 018-106/06 zapisala, da mora naročnik vsako ponudbo presojati tudi s konkurenčno pravnega vidika in vsako ponudbo, za katero je očitno, da ni v skladu s pravili poštene konkurence, kot nepravilno tudi izločiti. Za nepravilno ponudbo je dovolj, če je ta v nasprotju s pravili poštene konkurence. Gre torej za t. i. nelojalno vedenje ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil.

Konkretna kršitev na področju javnih naročil lahko pomeni nizko ceno, ki jo ponudnik ponudi v ponudbi, če po tako oblikovani ceni ni mogoče izvajati predmeta javnega naročila. Pravo nizkih cen sicer ne prepoveduje, prav tako tudi ne pravila konkurenčnega prava, saj je ravno konkurenca bistvo javnih naročil. Se pa lahko zgodi, da je v določenih primerih prenizka cena posledica protipravnega ravnanja ponudnika in je zato kot taka tudi prepovedana. Odločitev naročnika je, katero ceno bo štel kot neobičajno nizko, saj je zakon sam po sebi ne določa. Pri prenizki ceni v ponudbi gre lahko za domnevno kršitev 13. člena Zakona o varstvu konkurence glede nelojalne konkurence, o kateri pa DKOM ni pristojna odločati (Avbreht in drugi, 2008, str. 462).

V drugem odstavku 13. člena ZVK je institut nelojalne konkurence opisan kot nastopanje nekega naročnika oz. podjetja na trgu v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji, s katerimi se lahko povzroči oz. utegne povzročiti škoda ostalim udeležencem na trgu. Za takšno nelojalno obnašanje se po Avbreht in drugih (2008, str. 463) šteje predvsem:

- reklamiranje, oglaševanje in ponujanje blaga z navajanjem neresničnih podatkov, ki lahko na trgu ustvarijo zmedo;
- reklamiranje, oglaševanje in ponujanje blaga z navajanjem podatkov, ki lahko izkoriščajo ugled drugega podjetja, izdelkov ali storitev;
- omalovaževanje drugega podjetja s tem, da se sklicuje na narodnostno, rasno, politično ali versko pripadnost;
- dajanje podatkov o drugem podjetju, če ti podatki škodijo oz. utegnejo škoditi ugledu in poslovanju podjetja;
- označevanje blaga, ki lahko ustvari ali utegne ustvariti zmedo glede izvora in kakovosti;
- prikrivanje napak o blagu in storitvah;
- neupravičeno razdiranje pogodb s kakšnim podjetjem, da bi se sklenila podobna pogodba z drugim podjetjem;
- oglaševanje navidezne razprodaje oz. navideznega znižanja cen in podobno zavajanje potrošnikov;
- neupravičena uporaba imena, firm, znamke ali katere druge oznake drugega podjetja ne glede na to, ali je drugo podjetje dalo soglasje, če se s tem ustvari zmeda na trgu;
- obljubljanje daril in drugih premoženjskih koristi drugemu podjetju, da bi se darovalcu omogočila ugodnost v škodo kakšnega podjetja ali potrošnikov;
- nepooblaščen uporaba storitev trgovskega potnika, trgovskega predstavnika ali zastopnika drugega podjetja;
- protipravno pridobivanje poslovne tajnosti drugega podjetja ali neupravičeno izkoriščanje zaupane poslovne tajnosti drugega podjetja.

Orodje, s katerim se lahko zavarujemo in preprečimo kršitve v postopkih ter moralna tveganja, so finančna zavarovanja, ki jih bom predstavil v naslednjem poglavju.

7.4 Finančna zavarovanja pri postopkih javnih naročil

Finančna zavarovanja pri javnih naročilih lahko zmanjšajo ali pa celo odpravijo eno od nepopolnosti trga - asimetrijo informacij, ki se torej kaže v negativni selekciji rizikov in v moralnem hazardu. Morajo pa biti finančna zavarovanja skrbno preiščena, saj lahko neprimerna finančna zavarovanja tudi povečajo tveganje za slabo izvedbo javnih naročil s strani izvajalcev, na drugi strani pa zaostrene zahteve finančnih zavarovanj delajo breme ponudnikom, zmanjšujejo njihovo konkurenčnost, kar lahko negativno vpliva na ekonomičnost javnega naročanja (Jus, 2015).

Finančna zavarovanja so finančni instrumenti za zavarovanje obveznosti pri oddaji ponudbe oz. pred morebitnim umikom ponudbe, neizvedbo, nekakovostnim ali nepravočasnim dokončanjem javnega naročila ter pred neustrezno odpravo napak ali nepristopom ali neustreznim pristopom k odpravi napake. ZJN-3 v drugem odstavku 93. člena pod naslovom Posebni pogoji za izvedbo javnega naročila lahko določi pogoje in načine zavarovanja resnosti ponudbe, dobro izvedbo posla ali odpravo napak v garancijski dobi, ki morajo biti sorazmerni

javnemu naročilu. Navedena določba torej določa, da je določitev finančnih zavarovanj opcija, ki jo lahko ima naročnik, in ne njegova dolžnost.

V pravu javnih naročil so najpogosteje uporabljene naslednje vrste finančnih zavarovanj:

- zavarovanje za resnost ponudbe,
- zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti,
- zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku.

7.4.1 Finančno zavarovanje za resnost ponudbe

Finančno zavarovanje za resnost ponudbe predstavlja poseben del ponudbe, ki se ne nanaša na izkazovanje ponudnikove ustreznosti oz. usposobljenosti za izvedbo naročila in ni povezano s tehničnimi specifikacijami ponudbe, ceno ali drugimi elementi, ki vplivajo na razvrstitev ponudb, je pa tesno povezan s samo ponudbo in je namenjen resnosti izkazovanja ponudbene volje. Naročniku zagotavlja, da po razkritju ponudbenih cen in ostalih elementov meril na javnem odpiranju ponudb ne pride do dogovarjanj med ponudniki oz. do takšnih ravnanj, da bi najugodnejši ponudniki umaknili svoje ponudbe manj ugodnemu ponudniku oz. da z naročnikom ne bi več hoteli sodelovati v postopku pregledovanja in ocenjevanja ponudb (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 332).

Zavarovanje za resnost ponudbe je lahko unovčljivo, v primeru da ponudnik:

- ponudbo umakne po roku za oddajo ponudb,
- v ponudbi podaja lažne in zavajajoče izjave ter druge podatke,
- ne predloži zahtevanih stvarnih dokazil za navedbe v ponudbi v zahtevanem roku,
- ne soglaša z odpravo napak v ponudbi,
- ne sklene pogodbe z naročnikom v določenem roku,
- po sklenitvi pogodbe v določenem roku ne predloži zahtevanega zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti.

7.4.2 Finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti

Finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti je namenjeno finančnemu zavarovanju naročnika pred stroški ali škodo, ki bi jo imel v primeru, da izvajalec neustrezno izvede pogodbene obveznosti. Finančno zavarovanje se v fazi izvedbe del lahko veže na katero koli pogodbeno obveznost izvajalca, lahko pa bi se tudi na obveznost investitorja. Pri izvedbi del pa je bistveno, da bo predmet pogodbe izpolnjen tako, kot sta se stranki pogodbe dogovorili.

7.4.3 Finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku

Uredba o finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju povsem jasno določa, da se finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku veže na jamčevalne roke iz obligacijskega zakonika in ne na garancijske roke, pri čemer sta to dva različna instituta. Jamčevalni zahtevki so kogentno urejeni v OZ, garancija za kakovost izvedenih del pa se lahko izrecno ali molče vključi v pogodbeno gradbeno razmerje za vsa dela, ki jih je na splošno mogoče opredeliti kot predmet gradbene pogodbe.

Med instrumente zavarovanj pa uvrščamo bančne garancije, kavcijska zavarovanja zavarovalnice, menice, denarne depozite, poročstva, cesijo terjatve v zavarovanje itd. (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 326).

7.5 Dostopnost do pravnih sredstev

ZPVPJN ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa, vključno s pravnim varstvom obrambnega in varnostnega interesa, v postopkih oddaje javnih naročil (Žvan, Bukovec Marovat & Smrdel, 2012). V postopkih javnega naročanja in izvajanju je zagotovljeno pravno varstvo. Če se ugotovi, da se naročnik ni držal pravil, ki lahko bistveno vplivajo na oddajo javnega naročila, se lahko zoper ravnanja naročnika vloži zahteva za pravno varstvo v postopku javnega naročila.

Če se osredotočimo na aktualne trende v Sloveniji, lahko opazimo povečanje števila naročnikov, kar posledično pripelje do višje vrednosti oddanih naročil. Po drugi strani prihaja do večjega deleža odhodkov proračuna RS. Zaradi večanja števila naročil prihaja do več zahtevkov za revizijo na področju pravnega varstva. ZPVPJN je bil v letu 2019 spremenjen z novelo C, ki je povečala učinkovitost pravnega varstva, uvedla sodno varstvo in utrdila neodvisnost DKOM.

1. Povečanje neodvisnosti DKOM

Predlog je temeljil na tem, da se imenovanje predsednika in članov izvaja na podoben način kot neodvisno presojanje kandidatov za državne odvetnike ter sodnike. Za hitrejše odvijanje postopkov so predlagali, da bi število članov povečali s štiri na šest in predsednika DKOM. Sprememba se je uvedla tudi na starosti funkcionarjev – s 30 let na 35 let. Novost je tudi predlog več delovnih izkušenj na področju javnih naročil – pred tem se je zahtevalo 6, po novem vsaj 9 let delovnih izkušenj. Za razrešitev funkcionarjev je bil podan predlog, da bi se ustanovila komisija za presojo ustreznosti kandidatov (Ministrstvo za javno upravo, 2019).

2. Povečanje učinkovitosti

Kot smo že ugotovili, se povečuje število pritožb oz. zahtevkov za revizijo, zato se je predlagalo, da se večja oz. zahtevnejša naročila, katerih vrednost znaša vsaj 10.000.000 EUR obravnava prioritarno, in sicer z rokom odločanja do 20 dni. Na isti način se to že ureja pri projektih, ki so sofinancirani iz evropskih sredstev. Prav tako je bil predlog, da naj bi naročnik za ponovno odločanje imel rok 60 dni (Ministrstvo za javno upravo, 2019).

S povečanjem učinkovitosti so želeli preprečiti zlorabo do pravic pravnega varstva. Predlog je temeljil, da vlagatelj ne more navajati istih kršitev v vseh postopkih, če je že vložil zahtevek in ga nato umaknil. Enako velja, če je bilo o potencialni kršitvi že odločeno (Ministrstvo za javno upravo, 2019).

3. Polno sodno varstvo

Za večjo pravno varstvo je predlagano v zakonu, da je dovoljen zoper odločitve DKOM upravni spor – gre za sodni postopek, v katerem sodišče preverja zakonitost postopanja oz. odločitev državnih organov, organov lokalni skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil. Sproži se zoper odločitve različnih državnih organov, občine ali nosilcev javnih pooblastil, ko nismo zadovoljni z njihovo odločbo.

ZPVPJN-C je stopil v veljavo z 19. 12. 2019, člen 39.a pa s 1. januarjem 2021. 39.a člen govori ravno o upravnem sporu. Drugi odstavek pravi, da je upravni spor namenjen zgolj ugotovitvam nezakonitosti oz. zakonitosti odločitev DKOM. Upravno sodišče torej nima pravice, da bi izpodbijalo, odpravljalo ali spreminjalo odločitev DKOM (CMS Law, 2020).

O upravnem sporu v postopku javnega naročanja odloča upravno sodišče, ki ima sedež v Ljubljani. V 6. odstavku 39.a člena ZPVPJN piše, da imajo za odločitev na voljo 90 dni od prejema tožbe. V 7. odstavku 39.a člena ZPVPJN nadalje piše, da nadaljnja pritožba glede odločitve Ustavnega sodišča ni dovoljena. Suspenz v upravnem postopku ni mogoč – tudi če je upravni spor sprožen, se postopek javnega naročila normalno nadaljuje. Javno naročilo je lahko tako že določeno naročniku, preden Upravno sodišče sprejme svojo dokončno odločitev. Če ugotovijo nezakonitost odločitve DKOM, lahko tožeča stranka uveljavlja zgolj povrnitev škode v individualnem pravnem postopku (CMS Law, 2020).

Z novelo C se je izboljšalo pravno varstvo javnih naročil v Sloveniji in posledično omogočilo številne rešitve, ki predhodno niso bile mogoče. Pred sprejemom novele C je bilo veliko javnih kritik na dejstvo, da je odločitev DKOM pravnomočna in z vidika zagotavljanja ustavne pravice do sodnega varstva vprašljiva. Kritiki so bili predvsem v smislu, da zavira večje, pomembnejše projekte in da je DKOM pri svojem odločanju nepristranska. Slovenija je tudi veljala za edino EU članico, ki je imela pravno varstvo javnih naročil zgolj na prvi stopnji odločanja (CMS Law, 2020).

7.6 Razlogi za izključitev iz postopkov javnih naročil

Razloge za izključitev opisuje 75. člen ZJN-3, ki navaja, da mora naročnik iz sodelovanja v postopkih javnih naročil izločiti tiste gospodarske subjekte, ki imajo elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (KZ), Ur. l. RS, št. 50/2012 in sprem.

Elemente, ki jih naročnik določi kot vstopne kriterije, da je določenemu ponudniku priznana sposobnost za izvedbo javnega naročila, ZJN-3 deli na razloge za izključitev in pogoje za priznanje sposobnosti. Razlogi za izključitev se nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti ali ekonomski in finančni položaj ponudnika ali tehnično in strokovno sposobnost ponudnika. Razlogom za izključitev in pogojem je skupno, da morajo biti v celoti izpolnjeni, če želi ponudnik oddati dopustno ponudbo (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 205).

ZJN-3 v prvem, drugem in četrtem odstavku 75. člena določa obvezne (obligatorne) razloge za izključitev, ki jih morajo vsi naročniki s splošnega področja vključiti v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila in morajo preverjati njihovo dokumentacijo. To so:

- kaznovanost (1. odstavek 75. člena ZJN-3),
- neplačilo davkov in drugih obveznih dajatev (2. odstavek 75. člena ZJN-3),
- uvrstitev v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami (točka a) 4. odstavka 75. člena ZJN-3),
- izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo (točka b) 4. odstavka 75. člena ZJN-3).

V izjemnih primerih je sicer mogoče odstopanje od obveznih izključitev, če je oddaja javnega naročila neizogibna zaradi tako pomembnih zahtev v javnem interesu, ki preglasijo zahtevo po nujni izločitvi, npr. zaradi varovanja javnega zdravja in življenja ljudi zaradi varstva okolja. To bi npr. lahko veljalo v primeru, ko se nujna cepiva ali reševalna oprema lahko kupuje le pri gospodarskem subjektu, za katerega se sicer uporablja eden od obveznih razlogov za izključitev (Koršič Potočnik, Prebil & Skok Klima, 2017, str. 206–208).

7.7 Izločanje ponudnikov v Sloveniji

V poročilu za preteklo leto so naročniki v skladu z zakonodajo iz postopka javnih naročil izločili 123 ponudnikov pri 47 javnih naročilih, ker so bili oni ali njihovi zakoniti zastopniki pravnomočno obsojeni za eno izmed zgoraj navedenih kaznivih dejanj. Največ ponudnikov je bilo izločenih pri izvedbi odprtega postopka javnega naročanja blaga na splošnem področju, kjer je bilo pri enem naročilu izločenih 31 ponudnikov, kar prikazuje tabela 8.

Tabela 8: Ponudniki, izločeni zaradi pravnomočne kazenske obsodbe, glede na področje, predmet in vrsto postopka

Področje	Predmet	Vrsta postopka	Št.naročil	Št. izločenih ponudnikov pri posameznem naročilu
Splošno	Blago	Odpri postopek	18	73
		Postopek naročila male vrednosti	8	19
	Storitve	Odpri postopek	5	8
		Postopek naročila male vrednosti	6	9
		Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	3	3
	Gradnje	Odpri postopek	1	1
		Postopek naročila male vrednosti	1	1
	Infrastrukturno	Blago	Postopek naročila male vrednosti	1
Postopek s pogajanjem po predhodni objavi			1	5
Storitve		Odpri postopek	2	2
		Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	1	1

Prirjeno po Ministrstvo za finance (2021).

8 PRIMERJAVA SLOVENIJE, NIZOZEMSKJE IN ŠVEDSKE

8.1 Primerjava na področju revizijskih zahtevkov

Analiziral sem slovenska, nizozemska in švedska poročila zadnjih javnih naročil, ki so dostopna na spletu. Tukaj se podatki nekoliko razlikujejo v letih, saj vse države ne objavljajo poročil vsako leto, ampak jih nekatere za daljše časovno obdobje.

Podobnosti, ki se kažeta med Slovenijo in Švedsko, sta, da v obeh državah velja splošno mnenje glede zakonodaje. Švedski sistem narekuje, da je zakonodaja za javna naročila težka, neprilagodljiva in pogosto nerazumljiva za udeležence v javnih naročilih. Zadnji podatki glede revidiranih postopkov javnih naročil so sicer nekoliko starejši, iz leta 2018 (poročilo objavijo na vsake 4 leta), kažejo pa na to, da je bilo vseh javnih naročil na Švedskem 18.330, od katerih je bilo 1.353 postopkov revidiranih, kar znese 7,4 % vseh postopkov. Posledično se kažejo zamude v švedskih javnih naročilih zaradi dolgih postopkov, ki se odvijajo na upravnih sodiščih – dolžina teh je na upravnih sodiščih v povprečju znašala 2,4 meseca in 3,2 meseca na upravnih pritožbenih sodiščih.

Nizozemska je medtem v zadnjih letih (od uvedbe novih direktiv v nizozemski zakon o javnih naročilih iz leta 2012) vložila veliko truda v pregled in izboljšanje praks javnega naročanja.

Med drugim so bile opravljene raziskave o sodelovanju MSP in administrativnih obremenitvah. Izidi teh ocen so pripeljali do projekta Beter Aanbesteden (slov. Boljša javna naročila). Podatki iz poročil nizozemskih javnih naročil kažejo na uspešnost nizozemskega sistema. Podobno kot v slovenskem sistemu deluje Državna revizijska komisija, poleg nje pa je bil ustanovljen še izvensodni organ – Komisija strokovnjakov za javna naročila, ki neodvisno prispeva k reševanju pritožb s hitro obdelavo prijavljenega primera. Njen glavni cilj je, da s hitro, skrbno in dostopno obdelavo skrajšuje obdelavo pritožb in število le-teh znižuje na minimalno raven. Nizozemska to komisijo imenuje Nizozemski strokovni center za javna naročila (angl. The Dutch Public Procurement Expertise Center, v nadaljevanju PIANOo), ustanovljena je bila predvsem za rešitev profesionalizacije javnih naročil in razpisov, z namenom izboljšanja učinkovitosti in skladnosti s pravili. Profesionalna javna naročila tako prispevajo k uspešni nizozemski politiki javnih naročil in ponujajo vrednost za davkoplačevalski denar. PIANOo združuje strokovnjake na vseh področjih javnih naročil, združuje znanje in izkušnje ter svetuje. Njena naloga je tudi, da spodbuja dialog med državnimi naročniki in podjetji zasebnega sektorja. Vsekakor bi v Sloveniji veljalo razmisliti o dodatni komisiji, ki bi na podoben način kot Nizozemska združevala strokovnjake javnih naročil na posameznih področjih, ki bi podajali strokovna mnenja udeležencem in skušala reševati pritožbe s hitro obdelavo prijavljenih primerov.

Najpomembnejši učinek krize covid-19 je bilo povečanje sprememb tekočih postopkov v prvih tednih krize, vendar se je kasneje stanje hitro normaliziralo. Celotna analiza za leto 2020 in 2021 še ni v celoti opravljena, zato sem za analizo vzel podatke iz leta 2018 in 2019. Število odločb o reviziji na prvi stopnji je tako v letu 2018 znašalo 129, v letu 2019 pa zgolj 114. Sodišče sodne seje glede pritožb javnih naročil načrtuje v dveh mesecih, vendar pa se sodba praviloma izvede v šestih tednih, kar je tudi ciljni datum nizozemskega sistema. Nizozemska ima tudi poseben organ za potrošnike in trge (niz. Autoriteit Consument en Markt, v nadaljevanju ACM), ki nazorno spremlja in preiskuje goljufije, dogovarjanje, korupcijo in navzkrižje interesov v postopkih javnih naročil.

Slovenija se lahko glede na analizirani državi primerja s švedskim sistemom javnih naročil. V letu 2020 je bilo v Sloveniji oddanih 2.133 javnih naročil, od tega je bilo prejetih zahtevkov za revizijo 242, kar znese 11,3 %, kar je primerljivo s prejšnjimi leti. Z novelo ZVPJN-C je od 1. 1. 2021 uvedena pravica, da se zoper DKOM lahko vloži tožbo v upravnem sporu pri Upravnem sodišču v Ljubljani. To prinaša nove skrbi, saj obstaja velika možnost, da bodo sodni spori prinesli dodatne zaplete pri vodenju postopkov oddaje javnih naročil, kar prinaša nov strah pred novimi zamudami. Ugotovitve torej kažejo, da je nizozemski sistem v zadnjih letih dobro napredoval in da se projekt, ki so si ga zastavili, že obrestuje. Smiselno za Slovenijo bi torej bilo, da sledi nizozemskemu sistemu, kjer število revizijskih postopkov z leti pada, predvsem na račun izvensodnega organa oz. komisije strokovnjakov, ki s svojim znanjem prispevajo k hitremu reševanju pritožb in hitro obdelavo problematičnih primerov. Oživitve Agencije za javno naročanje pri nas, ki bi torej prevzela vlogo izobraževanja, svetovanja,

informiranja in usposabljanja naročnikov in ponudnikov v povezavi z javnim naročanjem, bi v Sloveniji lahko zmanjšala transakcijske stroške in povečala družbeno blaginjo.

8.2 Primerjava na področju moralnega hazarda

Ključno pri javnih naročilih je, da asimetrijo informacij zmanjšamo z učinkovito preglednostjo in dobrim upravljanjem zakonodaje. Ugotovimo lahko, da nizozemski sistem (DPPA) izrecno določa, kako morajo naročniki in udeleženci v postopkih ravnati transparentno. Zakon določa, da mora naročnik obvezno obvestiti vse ponudnike, tudi tiste, ki niso bili izbrani. Hkrati je obvezna obrazložitev, zakaj določen ponudnik ni bil izbran. Zakon narekuje vrsto informacij, ki jih mora naročnik posredovati udeležencem ponudb. Več kot je v dialogu posredovanih informacij, manj je možnosti za asimetrijo informacij v postopkih.

Velikost asimetričnih informacij v javnih naročilih se torej razlikuje glede na število neznanih spremenljivk, ki se pojavijo skozi proces naročila. Švedska je zaradi prehoda na trajnostna in funkcionalno usmerjena javna naročila prišla s pomočjo intervjujev do mnenj naročnikov glede asimetrije informacij v njihovih javnih naročilih. Naročniki se strinjajo, da je dialog ključen skozi postopek in eden najbolj zanesljivih konceptov za zmanjševanje asimetrij. Švedska je pri prehodu na trajnostna javna naročila uporabila tudi koncept z razlago različnih certifikatov, ki do neke mere sicer zmanjšujejo asimetrije, vendar so mnogokrat tudi preveč zapleteni in lahko posledično naročniku bolj škodujejo kot koristijo. Švedska se zaveda problema asimetrij informacij in bo na podlagi raziskave le-te tudi skušala znižati na minimalno raven. Sklepne ugotovitve kažejo, da je poleg dialoga ključna tudi spodbuda podjetjem na podlagi kazalnika uspešnosti kupcev.

V Sloveniji asimetrijo povečuje pogosto spreminjanje zakonodaje, kjer se iz leta v leto popravlja napake in uvaja zahteve evropske zakonodaje. To je potrdila tudi DKOM v zadnjem poročilu, ko poudarjajo, da so pravila za naročnike mnogokrat nejasna in v nasprotju sama s sabo. Udeleženci tako storijo napake že pri pripravi razpisane dokumentacije, kar posledično vodi v revizijske postopke in zamude. V Sloveniji je sicer tveganje za moralni hazard predvsem pri pogodbah s spremenljivo ceno, kjer lahko ponudnik stroške med izvedbo namerno zvišuje. V primeru fiksne cene pa se na trgu zgodi konkurenčni postopek, kjer je ponujena najnižja cena, ki je lahko pogosto rezultat slabe kakovosti izvedbe naročila. V Sloveniji smo v letu 2020 na področju blaga izbrali najnižjo ceno v 91,39 %, na področju storitev 82,72 % in na področju gradenj 97,94 %, kar predstavlja izjemno visok odstotek v primerjavi z evropskim povprečjem.

8.3 Primerjava na področju dostopnosti do pravnih sredstev

Nizozemska je v letu 2019 opravila raziskavo o dostopnosti pravnih sredstev v postopkih javnega naročanja. Ena glavnih pomanjkljivosti, ki jo je razkrila raziskava, je bila, da se udeleženci v postopkih redko odločajo za tožbe na sodiščih, ker te prinašajo visoke stroške, zlasti v primerih MSP, in škodijo ugledu podjetij. Nizozemska je na podlagi raziskave

pripravile ukrepe, ki so spremenili ZJN. Vsi naročniki so morali uvesti pritožbeni oddelek, kjer bodo posamezni gospodarski subjekti lahko vlagali kakršne koli pritožbe med postopki in bo omogočal brezplačen in enostaven dostop med obravnavanjem pritožb. Posodobili so tudi Vodnik po sorazmernosti, ki vsebuje določbe za praktično uporabo načela sorazmernosti, posodobljena pa je bila tudi klavzula o časovnem zastaranju (Kamerstukken, 2018). Spremenile so se tudi naloge Komisije strokovnjakov za javna naročila, ki se sedaj osredotoča izključno na pritožbe, vložene pred datumom oddaje ponudb. Ta naročnikom svetuje, kaj je potrebno izboljšati, in s tem posledično zmanjša prisotnost asimetrije informacij, odpravijo pa se tudi zamude, ki bi nastale s kasnejšimi tožbami.

Slovenija se je na podlagi večanja števila naročnikov, višjih vrednosti in posledično več zahtevkov za revizijo osredotočila na izboljšanje pravnega varstva in dopolnila ZPVPJN z novelo C, ki je začela veljati s 1. januarjem 2021. Njen namen je povečanje učinkovitosti pravnega varstva, uvedba sodnega varstva in večja neodvisnost DKOM. Bistvo spremembe je tudi, da se prednostno obravnava večje projekte v revizijskih postopkih z rokom odločanja do 20 dni, kar bi povečalo učinkovitost in zmanjšalo število pritožb.

Švedska za razliko od Nizozemske za obravnavo zahtevka na sodišču ne zaračunava dodatnih pristojbin, ampak praviloma vsaka stranka krije svoje stroške. Sodišče pogodbe razveljavi, če so podpisane v nasprotju z načelom transparentnosti. Izpodbijanje oddaj in dokumentacij sicer na Švedskem poteka pri upravnih sodiščih, le-ta pa lahko razveljavijo naročilo ali pa naročniku naložijo dodatne popravke. Odškodninske zahtevke obravnava okrožno sodišče, vložiti pa jih je potrebno v enem letu od dneva sklenitve pogodbe. Tožbe po izteku tega roka so na Švedskem zavrnjene.

Problematike pravnega varstva se je Slovenija že lotila, podobno kot Švedska z višanjem revizijskih taks, s čimer se posledično odvrne nekatere ponudnike od uveljavljanja pravnega varstva. Za prihranek stroškov bi bilo smiselno uvesti, kot je to naredila Nizozemska, interne pritožbene oddelke, ki bi med postopkom omogočali brezplačne in enostavne rešitve pritožb.

9 PRIMER IZ PRAKSE – ANALIZA SISTEMA JAVNIH NAROČIL NABAVE MEDICINSKE OPREME

Zaradi situacije z boleznijo covid-19 so bila na preizkusu tudi javna naročila ob začetku krize, ko je postalo povpraševanje mnogo večje od ponudbe na trgu medicinske opreme. Celoten svet se je znašel na hudi preizkušnji, saj je šlo za življenje ljudi in je bilo praktično nemogoče upoštevati celotno zakonodajo javnega naročila, če so države želele rešiti čim več življenj in čim hitreje pridobiti ustrezno medicinsko opremo.

Slovenijo so v zadnjih dveh letih torej razburjali dogodki, povezani z nabavo medicinske opreme, ki je nujna za učinkovito spopadanje z epidemijo COVID-19. Nabave so potekale

izključno preko domačih posrednikov in ne direktno od dobaviteljev, kot so to izvajale ostale evropske države (Nemčija, Hrvaška ...). Za postopke nakupa opreme je računsko sodišče izvedlo revizijo, kjer se je preverilo, če je Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada), Ministrstvo za zdravje (v nadaljevanju MZ), Ministrstvo za gospodarski razvoj (v nadaljevanju MGRT), Ministrstvo za obrambo (v nadaljevanju MORS) in Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve v obdobju od 1.januarja. 2020 do izdaje osnutka revizijskega poročila učinkovito izvedlo nabavo zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2 (Računsko sodišče, 2021, str. 4).

9.1 Povpraševanje in ponudba po zaščitni opremi ob začetku pandemije

V začetku pandemije je na svetovnih trgih zaščitne opreme povpraševanje močno presegló ponudbo, kar je posledično pomenilo, da ni nobenih zagotovil, kdaj, če sploh, bodo dobave na podlagi sklenjenih pogodb realizirane. Revidirane države so naročevale mnogo večje količine zaščitne opreme, kljub temu da so bile potrebe v nekaterih državah mnogo manjše (Računsko sodišče, 2021, str. 80). Potrošniki v Evropi in po svetu so kupovali velike zaloge zaščitne opreme, saj je sam obseg začetka krize in resnost ter nepoznavanje bolezni povzročil t. i. panično nakupovanje in preprodajo mask in rokavic. Kot kazalnik obsega je podjetje Amazon marca 2020 preklical več kot pol milijona ponudb za prodajo mask po napihnjениh cenah in zaprl 4000 računov zaradi kršitve poštenih cenovnih politik (Cabral & Xu, 2020). Panični nakupi so prispevali k nenadnemu močnemu zmanjšanju svetovnih zalog zaščitne opreme, ki so bile že tako nezadostne, da bi zadostile povpraševanju zdravstvenega sistema.

Obstajali sta dve različni vrsti kupcev zaščitne opreme. V prvo skupino se uvrščajo kupci, ki so iskali dobiček in kopicili predmete zaščitne opreme, da bi jih prodali po napihnjениh cenah (Cohen, 2020). Druga skupina pa so bili zaskrbljeni potrošniki, ki so zaščitno opremo nujno potrebovali. Dramatično povečanje povpraševanja po kirurških maskah, očalih, rokavicah in haljah je izčrpalo zvišanje cen in povzročilo 4- do 6-mesečne zaostanke proizvodnje pri izpolnjevanju. Najpomembnejši izziv je bil zagotoviti, da so kritični izdelki dodeljeni zdravstvenim delavcem in drugim osebam v najbolj prizadetih državah. Svetovna zdravstvena organizacija (v nadaljevanju WHO) je ocenila, da je za uspešen odziv na covid-19 potrebnih 89 milijonov medicinskih mask, skupaj s 76 milijoni rokavic in 1,6 milijona medicinskih očal (WHO, 2020). WHO je ocenila, da bi lahko zadostili naraščajočemu svetovnemu povpraševanju, če bi industrija zaščitne opreme povečala proizvodnjo za vsaj 40 %. Pozvala je svetovne vlade, naj hitro ukrepajo in povečajo ponudbo.

9.2 Vojni dobičkarji v času covid-19

V kriznih časih, kot je pandemija covid-19, mnogi vidijo priložnosti za dobiček. Ti ljudje ne kršijo pravil, njihovo vedenje je skladno s kapitalistično logiko, vendar gre za vprašanje moralnega vedenja. Antisocialno podjetništvo se pojavlja na vseh ravneh: od študenta, ki zaračunava enkratne brizge dezinfekcijskega sredstva za roke (Harvey, 2020), do ljudi in

podjetij, ki kopičijo zaloge in neopravičeno preprodajajo zaščitne maske in ostalo zaščitno opremo (Tiffany, 2020). Podjetji, kot sta Amazon in eBay, sta sicer hitro prepovedali prodajo rabljenih sredstev za razkuževanje rok, pri čemer sta opozorili, da je taka prodaja v nasprotju s politikami, povezanimi s poštenimi cenami (Tiffany, 2020). V istem trenutku, ko so ljudje umirali zaradi bolezni covid-19, je v trgovinah primanjkovalo zaščitne opreme zaradi povišanja cen. Kognitivna disonanca je jasna – iskanje dobička požene pohvale, čeprav po drugi strani povzroča smrti. Ko so povprašali prodajalca za mnenje, je odgovoril: »Pretehtal sem, ali je to moralna stvar ali ne, in moj sklep je bil: če tega ne storim jaz, bo to storilo neko drugo podjetje in to mi je omogočilo, da to lažje storim« (Tiffany, 2020).

Motiv dobička je v nasprotju z zahtevami javnega zdravja. Kapitalizem spodbuja individualne koristi, medtem ko javno zdravje zahteva nekoliko bolj kompleksno razumevanje individualnih in družbenih potreb skozi čas.

9.3 Pravna podlaga za zagotavljanje zaščitne opreme pri obvladovanju nalezljivih bolezni

Epidemija je presenetila celoten svet in večina držav je imela skladišča s tovrstno opremo dobesedno prazna. Zato je pomembno, da se država v takšnih primerih ustrezno aktivira bodisi z aktiviranjem oblikovanih zalog oz. rezerv bodisi z nabavo nove opreme, ki bo v državo prispela pravočasno. Hkrati pa mora upoštevati načelo enakopravne obravnave ponudnikov, transparentnost in, kolikor je v takšnih situacijah sploh mogoče, načelo učinkovitosti ter gospodarnosti.

Postopki, ki so povezani z zagotavljanjem zaščitne opreme za obvladovanje nalezljivih bolezni, so urejeni v različnih pravnih podlagah:

- Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN), Ur. l. RS, št. 51/06 in sprem., tam kjer so urejeni ukrepi v primeru izbruha nalezljivih bolezni;
- Zakon o blagovnih rezervah (ZBR), Ur. l. RS, št. 96/09 in sprem., v delu, ki ureja nabave blaga osnovne preskrbe za primer pojava naravnih nesreč;
- ZJN-3 (v delu, ki ureja izjeme od javnega naročanja in hitre postopke javnih naročil v primeru skrajne nujnosti);
- Zakon o javnih financah (ZJF), Ur. l. RS, št. 11/11 in sprem., v delu, ki ureja dogovarjanje predplačil.

9.4 Potreba po zaščitni opremi v Sloveniji

Nenadni začetek pandemije covid-19 v Sloveniji v začetku marca leta 2020 – po obsežni epidemiji v sosednji Italiji - je povzročil šok v zdravstvenih in sorodnih ustanovah, tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Pomanjkanje zaščitne in medicinske opreme je postal prvotni problem v državi. Zdravstvene ustanove so že februarja začele objavljati opozorila o nezadostni

oskrbi zdravstvenih delavcev z medicinsko zaščitno opremo, predvsem mask FFP, zaščitnih očal in halj. Po širjenju epidemije v Sloveniji je velika potreba po zaščitni medicinski opremi odprla prostor tudi za korupcijo pri izbiri javnega naročila, predvsem zaradi preventivnega ukrepa, po katerem je bilo to mogoče kupiti le preko slovenskih podjetij. Ugotovljeno je bilo, da je eno od podjetij, izbranih za uvoz mask, osebno povezano z ministrom za obrambo, drugo pa z ministrom za gospodarski razvoj. Oba primera sta v zadnjem letu preučevala tudi Protikorupcijska komisija in Računsko sodišče Republike Slovenije (Motoh, 2020).

MZ je ocenilo, da so zaloge v bolnišnicah marca 2020, v najbolj kritičnem obdobju začetka pandemije, zadoščale za obdobje 14 dni, zaloge v zdravstvenih domovih pa za obdobje 7 dni, po drugi strani pa določene zaščitne opreme, ki je bila pomembna za zajezitev širjenja virusa SARS-CoV, niti ni bilo na zalogi (Računsko sodišče RS, 2021, str. 79). Podatki so prikazani v tabeli 9.

Tabela 9: Stanje zalog zaščitne opreme ob razglasitvi in ob preklicu epidemije (v kosih)

Vrsta zaščitne opreme	Stanje zalog v času razglasitve epidemije			Stanje zalog opreme v času preklica epidemije		
	Področje zdravstva	Državne blagovne rezerve	DRMS	Področje zdravstva	Državne blagovne rezerve	DRMS
Maske	462.896	79.910	49.400	63.589	3.450.540	-
Rokavice	867.880	1.725.190	300.000	5.796.690	565.360	-
Zaščitne obleke	22.940	3.630	13.500	452.807	113.456	-
Zaščitna očala	1.032	0	2.000	111.967	262.209	-
Razkužila	33.412	4.900	7.867	272.348	5.549	-

Prirejeno po Računsko sodišče RS (2021).

9.5 Vloga in organiziranost Vlade Republike Slovenije

Vlada RS je v tistem času sprejela veliko sklepov, povezanih z nabavo zaščitne opreme. Dne 27. februarja 2020 je Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK, 2020) sprejela sklep št. 30400-1/2020/6, s katerim so določili, da se zaradi ureditev motenj na trgu pri preskrbi z dobavo zaščitne opreme naprej uporabijo izdelki iz državnih blagovnih rezerv za zdravstveno in drugo osebje ter da izvedbo sklepa zagotovijo Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju ZRSBR), MGRT in MZ, in dne 11. marca 2020 sklep št. 16600-1/2020/3, ki je določal, da Vlada RS v skladu s 46. členom ZJN izvede vse aktivnosti, ki so potrebne za pridobitev zaščitne opreme za zaščito pred virusom.

V povezavi z razglasitvijo epidemije je minister za zdravje dne 12. marca 2020 na podlagi 7. člena Zakona o nalezljivih boleznih (Ur. l. RS, št. 33/06 in sprem., v nadaljevanju ZNB) podpisal odredbo o razglasitvi epidemije, ki je začela veljati istega dne (KPK, 2020).

Na ravni EU je bilo dne 13. 3. 2020 izdano Priporočilo Komisije (EU) 2020/403 o postopkih ugotavljanja in skladnosti in nadzora na trgu v okviru groženj covid-19. Komisija za preprečevanje korupcije je ugotavljala, da je EU predvidevala, da bo oz. je velika verjetnost, da bo pri nakupih zaščitne opreme prihajalo do odstopanj dobavljene opreme z evropskimi standardi, in omogočila uporabo takšne neskladne opreme samo zdravstvenim delavcem v času trajanja aktualne zdravstvene krize, pri tem pa je bilo potrebno v zvezi z neskladno opremo sprožiti ustrezne postopke ugotavljanja skladnosti (KPK, 2020).

Vlada RS je nato 17. marca 2020, 20. marca 2020, 24. marca 2020 in 9. aprila 2020 sprejela rebalans petletnega programa oblikovanja državnih rezerv za obdobje štirih let, kjer je bilo navedeno, da bo ZRSBR izvajal nakup zaščitne opreme po 46. členu ZJN-3 (ZRSBR je bil naveden kot naročnik v postopkih nabave zaščitne opreme) (KPK, 2020).

Dne 9. aprila 2020 je na MORS-u potekal sestanek na temo nakupa zaščitne opreme, pri čemer je iz zapisnika sestanka razvidno:

- da se javna naročila za zagotovitev zaščitne opreme za kritične zaloge v naslednjih obdobjih izvajajo z uporabo skrajšanih rokov, skladno z ZJN-3;
- da je potrebno za ostalo zaščitno opremo izvesti postopke javnih naročil z normalnimi zakonskimi roki in predvideno sklenitvijo okvirnih sporazumov;
- da je za navedene postopke javnih naročil potrebno imenovati komisijo za izvedbo postopkov javnih naročil in da morata biti kot nosilca naloge imenovana predstavnik ZRSBR in predstavnik MGRT,
- da je bil podan predlog, da se dogovori za sodelovanje z DKOM v smislu prednostne obravnave revizijskih postopkov in sodelovanje Računskega sodišča RS v smislu predhodnega preizkusa večjih naročil pred sklenitvijo pogodbe.

9.6 Ustreznost zbiranje ponudb zaščitne opreme

Zavod Republike Slovenije za blagovne rezerve (v nadaljevanju ZRSRB) je KPK 11. junija 2020 pojasnil, da so v zvezi z zbiranjem ponudb obravnavali le ponudbe za dobavo zaščitne opreme, ki so jih prejeli v obdobju med 16. in 20. marcem 2020, po tem datumu pa so se ponudbe zbirale le še na drugih naslovih. Potencialni ponudnik je moral v ponudbo vključiti: kakšen je artikel (vrsta in tip), kakšna je cena na kos in kakšen je rok dobave ter da naj ponudbe naslovijo na ZRSRB. V ponudbi so morali biti navedeni tudi sledeči podatki: naziv, naslov, davčna številka, transakcijski račun, vrsta blaga, količina, cena z DDV, dobavni roki, plačilni pogoji in strošek dostave do skladišča v Rojah. Dne 30. marca 2020 je URSZR navedla tudi, da morajo ponudbe vsebovati dokazila, in sicer certifikat ustreznosti, tehnično specifikacijo in

fotografijo izdelka. Navedli so, da v kolikor zahteve ne bodo navedene, ponudba ne bo obravnavana (Računsko sodišče RS, 2021, str. 188).

V revizijskem poročilu ugotavljajo, da so bile informacije glede tega, kaj morajo ponudbe vsebovati, nepopolne in so povzročale zmedo med naročniki. 19 dni od začetka nabav ponudniki niso bili javno celostno seznanjeni, katere elemente mora vsebovati njihova ponudba, da bo sploh obravnavana. Med 11. in 18. marcem 2020 ponudniki niso imeli informacij o tem, kaj naj ponudba vsebuje. Dne 24. marca 2020 je vlada ustanovila Medresorsko delovno skupino (v nadaljevanju MDS), ki je bila pristojna za sprejem, pregled in vrednotenje ponudb (Računsko sodišče RS, 2021, str. 189).

Ugotovilo se je, da ponudbe, ki so prihajale od 18. marca 2020, večinoma niso vsebovale vseh potrebnih elementov, saj je URSZR šele 30. marca 2020 objavil, kakšna je popolna ponudba. Ker je bila potreba po zaščitni opremi urgentna, so vseeno skušali s temi ponudbami zagotoviti zadostno količino opreme, vendar se kaže iz dokumentacije, da je URSZR ponudnike obravnaval različno – nekateri so bili k dopolnitvam pozvani enkrat, drugi nekajkrat, nekaterih pa sploh niso pozvali. Hkrati so bile nekatere ponudbe takoj označene kot nepopolne in do dopolnitev niso bili upravičeni (Računsko sodišče RS, 2021, str. 190). Na podlagi dokumentacije, ki jo je pridobila revizija, ni bilo mogoč sklepati oz. ni bilo pojasnil, na kakšen način se je URSZR odločala za dopolnitve.

Še pred ustanovitvijo MDS je prispelo v Slovenijo kar nekaj ponudb iz tujine, ki so obljubljale velike količine različne opreme. Revizija je ocenila, da bi bila v sprejemljivih rokih možna učinkovita dobava, če bi Zavod MGRT in Vlada skrbno preučila vse možnosti za dobavo opreme, ki so jo ponujali tuji dobavitelji, vendar so sprejeli stališče, da neposredno od tujih dobaviteljev opreme ne bodo kupovali, pri čemer navedene odločitve niso utemeljili (Računsko sodišče RS, 2021, str. 193).

Presojajo ustrezne zaščitne opreme so izvajali MZ in uslužbenci UKC Ljubljana. Ker je bilo povpraševanje po opremi močno povečano, so morali biti posebej pozorni na ponarejene in neveljavne certifikate. Revizija ugotavlja, da se je ustreznost preverjala na način, če se priložen certifikat nanaša na ponujeno opremo in sklada s fotografijami posameznih artiklov in podatki, ki so bili navedeni v posamezni ponudbi. V več primerih je URSZR posredoval Zavodu ponudbe kot popolne in ustrezne, čeprav k njim niso bili priloženi certifikati in fotografije (Računsko sodišče RS, 2021, str. 194).

9.7 Analiza nakupa medicinske opreme v času covid-19 v Sloveniji

Ker je bila situacija po svetu zelo specifična in je bilo potrebno zagotoviti zaščitno opremo v zelo kratkem času, sta bila izpolnjena vsaj dva pomembna in ključna cilja – v bolnišnicah nikoli ni zmanjkalo respiratorjev in ostale tehnične opreme, prav tako pa ni prišlo v družbeno nujnih sistemih do večjih izbruhov okužb.

Zaščitno opremo smo po mnenju javnosti občutno preplačali in nanje preložili tveganje plačila delnega ali 100-odstotnega avansa, ki je bil tudi predpogoj za nakup opreme, vendar je zaradi težke situacije nakupovanje brez posrednikov bilo v začetku krize praktično nemogoče. Treba pa je poudariti, da je v tem primeru, ko je bila ponudba izjemno limitirana in povpraševanje močno neelastično, država storila, kar je lahko, saj praktično ni imela druge možnosti za nakup opreme, ko je bil vsak dan izjemno pomemben in ključen za okuženo populacijo.

Zavod RS za blagovne rezerve, ki deluje pod okriljem Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, je bil sicer skladno z zakonodajo odgovoren le za zaloge manjših količin zaščitne opreme, kar pa seveda ne ustreza tako kriznim razmeram, kakršnim smo bili priča na začetku izbruha epidemije covid-19. Pozitiven odziv Vlade je bilo zagotovo hitro imenovanje projektne skupine za koordinacijo in izvedbo nabav zaščitnih sredstev in opreme. Iz razlogov skrajne nujnosti se je potem izvajal postopek s pogajanjem brez predhodne objave, kjer so v 8 dneh podpisali 25 pogodb z dobavitelji. Ko so se v sredini aprila 2020 razmere na področju zaščitne opreme nekoliko stabilizirale, je ministrstvo ocenilo, da dobave zaščitne opreme v skladu s 46. členom ZJN, kjer se postopek nabave izvaja s pogajanjem brez predhodne objave, niso več potrebne.

Pri problematiki zaščitne opreme je potrebno upoštevati tudi to, da se je ravno ob začetku epidemije zamenjala vlada. Nova vlada se je zato morala zelo hitro znajti s problemi izpraznjenih blagovnih rezerv, naročanjem ZRSBR-ja, kjer zaposleni niso imeli zadostnih izkušenj z javnimi naročili v času takšnih kriz, z visokimi cenami zaščitne opreme itd. Resen problem, ki se je kazal v celotni Evropi, je bilo tudi porušeno ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo, kjer je ob začetku krize uspelo pridobiti zaščitno opremo le vplivnim osebam. Kljub vsem težavam je Sloveniji hitro uspelo pridobiti vso potrebno zaščitno opremo z racionalnimi odločitvami vlade.

Javna naročila so se iz krize s pandemijo covid-19 veliko naučila, hkrati pa začela opažati svoje šibkosti, ki bi jih bilo potrebno izboljšati v primeru nepričakovanih dogodkov, kot so pandemije, naravne katastrofe, vojne itd. Pomanjkanje sistema e-javnih naročil je bilo globalno gledano navedeno kot kritična omejitev za kar 59 % držav (The World Bank, 2022).

Z e-javnimi naročili na splošno in zlasti v nujnih primerih je povezanih veliko prednosti, saj skrajšujejo čas obdelave in sklepanje pogodb, kar je v primeru pandemije, kot je covid-19, bistvenega pomena, saj so zamude pri nabavi potrebnih medicinskih pripomočkov lahko imele resne posledice za žrtve. E-naročanje je tudi bolj prilagodljivo in odporno na hitro spreminjajoče se okoliščine. Prednost med pandemijo so imele države, ki so imele dobro razvit zakonodajni okvir za nujna javna naročila in so bile posledično bolj pripravljene na soočanje s pandemijo, ker so uvedle manj sprememb in dopolnitev zakonodaje. Slovenija je morala prilagoditi kar nekaj določil zakonodaje, kar sem predstavil že v začetku magistrskega dela. Druga priporočila, ki so se še pokazala med krizo, so, da države zagotovijo jasne pravne in regulativne smernice glede nujnih javnih naročil. Pomanjkanje jasnosti glede potreb po javnih

naročilih in pomanjkanje usklajevanja sta bili pomembni ozki grli mnogih svetovnih držav v prvih mesecih pandemije (The World Bank, 2022). Te pomanjkljivosti so povzročile nepotrebno konkurenco in negotovost za naročnike, ki so poskušali zagotoviti potrebne medicinske zaloge. Države morajo torej zgraditi pregledne in odgovorne sisteme javnih naročil, pri katerih se ve, katera so nujna javna naročila in imajo manj predhodnega nadzora in manjšo predhodno preglednost, kar omogoča hiter odziv na izredne razmere, vendar to pomeni, da se preglednost in javni nadzor izvedeta naknadno.

SKLEP

Skozi magistrsko delo sem ugotovil, da se sistem javnih naročil v Sloveniji razmeroma hitro spreminja, tako na področju direktiv EU kot na področju pogostih sprememb nacionalne zakonodaje javnega naročanja. Ravno to spreminjanje zakonodaje pa posledično vpliva na nejasnosti in asimetrijo informacij, ki privedejo do moralnega hazarda, hkrati pa tudi povečujejo število pritožb oz. revizijskih postopkov. Pregleden in odgovoren sistem javnega naročanja te težave posledično znižuje in krepi kakovost med samim postopkom javnih naročil. V Sloveniji še vedno prihaja do prevelikega števila zahtevkov za revizijo, ki vodijo v kasnejše zamude v Sloveniji. Glede na prejšnja leta na tem področju opazimo, da se število revizijskih zahtevkov sicer počasi znižuje, kar lahko pripišemo višanju revizijskih taks, ki nekatere ponudnike odvrnejo od uveljavljanja pravnega varstva, vendar pa je problematika neučinkovitosti samega sistema javnega naročila še vedno prisotna. Te številke pa si mnogokrat razlagamo napačno, saj kot sem že omenil, zahtevkov na revizijsko komisijo običajno ne pride popoln, kar podaljšuje 15-dnevni zakonski rok za odločanje in posledično vodi v zamude. V tem odstavku lahko torej najdemo odgovor na mojo prvo raziskovalno vprašanje.

Pri odgovoru na drugo raziskovalno vprašanje lahko potrdimo, da odpravljanje nepravilnosti pomembno vpliva na dosledno izvajanje predpisov, zelo pomembna pa je medsebojna komunikacija z organi nadzora, ponudniki in naročniki. To se kaže predvsem v zmanjševanju moralnega hazarda na področju asimetriji informacij. Velikost asimetričnih informacij se namreč razlikuje glede na število neznanih spremenljivk, ki se pojavljajo skozi proces naročila. Na podlagi analiz, ki so bile izvedene na Švedskem, se udeleženci strinjajo, da je dialog ključen za odpravljanje asimetriji in eden najbolj zanesljivih konceptov. Pozitiven korak k hitrejši obravnavi javnih naročil je tudi vzpostavitev portala Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije, e-JN, ki omogoča hitrejšo realizacijo, večjo transparentnost in zniževanje stroškov. Nepopolnost trga oz. asimetrijo informacij lahko sicer zmanjšajo finančna zavarovanja, ki so dober pokazatelj finančne sposobnosti in zanesljivosti izvajalcev, zato lahko zmanjšajo učinke negativne selekcije v začetni fazi izbire izvajalca. Lahko pa negativno vplivajo na konkurenčnost, na ceno in tudi na gospodarnost, zato je potrebno temeljito premisliti, če so finančna zavarovanja sploh potrebna in če so, kateri instrumenti zavarovanj so glede na stopnjo tveganja in druge dejavnike javnega naročanja najprimernejši.

Skozi analizo vseh treh analiziranih držav sem prišel do odgovora na tretje raziskovalno vprašanje, in sicer menim, da bi bila v Sloveniji dobra rešitev ustanovitev posebnega organa med postopkom javnega naročanja, ki bi prevzel vlogo svetovanja, izobraževanja, usposabljanja in povezovanja dialoga med naročniki in ponudniki v zvezi z javnim naročilom. Takšen ukrep bi zmanjšal število neznanih spremenljivk v postopku, izboljšal izobraženost udeležencev in posledično znižal asimetrijo informacij. Nizozemska ima na tem področju že uveljavljen organ za potrošnike, ki nazorno spremlja in preiskuje goljufije, dogovarjanje, korupcijo in navzkrižje interesov v postopkih javnih naročil. Ugotovitve kažejo, da je predvsem nizozemski sistem tisti, ki je bolj učinkovit in dobro dodelan in bi mu morala Slovenija slediti. Da sledimo boljšim sistemom, kot je npr. na Nizozemskem, bi morali načrtovati projekt na temo javnih naročil, kjer bi analizirali celoten sistem in na podlagi le-tega ugotovili, kje lahko Slovenija izboljša zakonodajo in kaj za to potrebuje.

Na področju dostopnosti do pravnih sredstev se je v zadnjem letu veliko pridobilo z dopolnitvijo ZPVPJN z novelo C, ki je povečala učinkovitost pravnega varstva. V primerjavi z analiziranimi državama se kažejo tako prednosti Slovenije na posameznih področjih kot tudi slabosti. Švedska se, enako kot Slovenija, ukvarja s problemom zapletene in neprilagodljive zakonodaje.

Na koncu magistrskega dela je sledila še analiza zaščitne opreme v času covida-19 v Sloveniji, kjer sem prišel do odgovora na zadnje raziskovalno vprašanje in sklepa, da je bila situacija na svetu ob začetku pandemije zelo specifična in težka. V zelo kratkem času je morala vlada, ki se je ravno v tem času zamenjala, zagotoviti zaščitno opremo, in to v času, ko je bila ponudba na svetovnem trgu praktično nična. Neizkušnost na tem področju je sicer pripeljala do nekaterih slabih reakcij, ki so kasneje ustvarile splošno negativno mnenje v državi, predvsem na področju nakupov preko neposrednikov, za kar se je medicinska oprema občutno preplačala. Vlada je sicer izjemno hitro imenovala posebno projektno skupino za koordinacijo in izvedbo nabav zaščitne opreme, kar je omogočilo lažjo in hitrejšo komunikacijo z dobavitelji. Problem so imele praktično vse evropske države, saj je bilo ravnovesje med povpraševanjem in ponudbo na svetovnem trgu popolnoma porušeno. Kljub vsem negativnim spremenljivkam ob začetku krize covida-19 menim, da je Slovenija ravnala racionalno in relativno hitro zagotovila državi zadostno količino zaščitne opreme.

LITERATURA IN VIRI

1. Accounts Chamber of the Russian Federation. (2020). *Public procurement during the COVID-19 pandemic*. Pridobljeno 24. novembra 2021 iz <https://ach.gov.ru/upload/pdf/ENG%20Covid-19-procurement.pdf>
2. Akerlof, G. A. (1970). The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.

3. Albano, G. L., Buccirosi, P., Spagnolo, G. & Zanza, M. (2006b). Preventing collusion in procurement. V N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement* (str. 347–380). New York, ZDA: Cambridge University Press.
4. Albano, G. L., Dimitri, N., Perrigne, I. & Piga, G. (2006a). Fostering participation. V N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement* (str. 267–292). New York, ZDA: Cambridge University Press.
5. Almqvist, R. (2001). Management by Contract: A study of Programmatic and Technological Aspects. *Public Administration*, 79(3), 689–706.
6. Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*, 10(2), 149–186.
7. Arrowsmith, S., Bordalo Faustino, P., Heuninckx, B., Treumer, S. & Fejø, J. (2010). *EU Public Procurement Law: An Introduction*. EU Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation: University of Nottingham.
8. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik Koršič, M. & Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Bajari, P. & Tadelis, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32(3), 387–407.
10. Bajari, P., Houghton, S. & Tadelis, S. (2011). Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs. *American Economic Review*, 104(4), 1288–319.
11. Becker, J., Niemann, M., Halsbenning S. (2018). *Contribution to growth. European Public Procurement. Delivering economic benefits for citizens and businesses*. Pridobljeno 20. januarja 2022 iz <https://policycommons.net/artifacts/1335415/contribution-to-growth/1941903/>
12. Berlin, N., Linder, F. & Advokatfirman Schjødt (2022). *Sweden: An introduction to Public Procurement*. Pridobljeno 5. aprila 2022 iz <https://chambers.com/content/item/3572>”
13. Bohnec, I., Matas, S., Škufca, U. & Žvan, A. (2005). *Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku*. Ljubljana: Nebra.
14. Bolkestein, F. (2004). Liberalizing utility markets in the European Union. V C. Robinson (ur.), *Successes and failures in regulating and deregulating utilities: evidence from the UK, Europe and the US* (str. 125–135). Cheltenham, Združeno kraljestvo; Northampton, MA, ZDA: Edward Elgar Publishing.
15. Bolton, P. & Dewatripont M. (2005). *Contract Theory (The MIT Press)*. Cambridge, MA, ZDA: The MIT Press.
16. Bratina, T. (2013). Ocenjena vrednost javnega naročila – varuh zakonitosti in temeljnih načel javnega naročanja. *Pravna praksa*, 32(47), 10–12.
17. Broerse, D., Peelen, J. J. & Vis, B. (2013, 1. junij). Public Procurement in the Netherlands: The Overview. *Practical Law. Thomson Reuters*. Pridobljeno 5. marca 2020 iz [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-522-7902?__lrTS=20220831144922578&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/3-522-7902?__lrTS=20220831144922578&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

18. Bryntse, K. (2000). Kontraktssyrning i teori och praktik. *Lund Studies in Economics and Management*, 56. Pridobljeno 6. decembra 2021 iz <https://lup.lub.lu.se/search/publication/19630>
19. Burrows, E. & McNeill, E. (2020). *The International Comparative Legal Guide: Public Procurement 2020*. London: Global Legal Group Ltd.
20. Cabral, L. & Xu, L. (2020). *Seller Reputation and Price Gouging: Evidence from the Covid-19 Pandemic*. Pridobljeno 6. februarja 2021 iz http://leixu.org/xu_price_gouging.pdf
21. Carpineti, L., Piga, G. & Zanza, M. (2006). The Variety of Procurement Practice: Evidence from Public Procurement. V N. Dimitri, G. Piga & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
22. CMS Law. (2020). <https://cms.law/en/int/>
23. Cohen, J. (2020). Covid-19 Capitalism: The Profit Motive versus Public Health. *Public Health Ethics*, 13(2), 176–178.
24. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes I. & Štular T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
25. Dini, F., Pacini, R. & Valletti, T. (2006). Scoring rules. V N. Dimitri, G. Piga & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement* (str. 293–321). New York, ZDA: Cambridge University Press.
26. Državna revizijska komisija. (2021). *Poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2020*. Pridobljeno 5. januarja 2022 iz <https://www.dkom.si/mma/Letno%20poročilo%20za%20leto%202020/2021062312592372/>
27. European Commission. (2020). *Public procurement*. Pridobljeno 5. januarja 2022 iz <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>
28. Fajt, R. (2022, 4. maj). *Zapisnik 72. seje Komisije Državnega sveta za državno ureditev*. Pridobljeno 5. januarja 2022 iz https://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zapisnik_-_72._seja_-_4._5._2022.pdf
29. Fama, E. F. (1976). *Foundations Of Finance*. New York, ZDA: Basic Books.
30. Fazekas, M. & Blum, J. (2021). *Improving Public Procurement Outcomes. Review of Tools and the State of the Evidence Base*. Pridobljeno 20. januarja 2022 iz <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35727/Improving-Public-Procurement-Outcomes-Review-of-Tools-and-the-State-of-the-Evidence-Base.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
31. Gauld, R. (2007). Principal-Agent Theory and Organisational Change: Lessons from New Zealand Health Information Management. *Policy Studies*, 28(1), 17–34.
32. Gordon, R. J. (2006). *Macroeconomics*. Boston, ZDA: Pearson Addison Wesley.
33. Government offices of Sweden. (2018). *Public procurement: How it works in Sweden*. Pridobljeno 12. aprila 2022 iz <https://www.government.se/government-policy/central-government-administration/public-procurement---how-it-works-in-sweden/>

34. Grandia, J. (2017). Public procurement in Europe. V E. Ongaro & S. van Thiel (ur.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (str. 363–380). London: Palgrave Macmillan.
35. Grossman, S. J. & Hart, O. (1986). The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691–719.
36. Haček, M. & Bačlija, I. (2009). Political perception of urban sub-local entities: a comparison of studies from Ljubljana and Swedish cities. *Khamasin, Journal of American University in Cairo*, 3, 34–44.
37. Hansson, L. (2011). Public Procurement at the Local Government Level. *Diva-portal.org*. Pridobljeno 10. aprila 2022 iz <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:408270/COVER01.pdf>
38. Hart, O. & Moore, J. (1988). Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, 56(4), 755–785.
39. Hernandez, A. & Rösenstrom, E. (2017). Can addressing asymmetrical information gaps be an approach towards sustainable public procurement. *Diva-portal.org*. Pridobljeno 10. aprila 2022 iz <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1115465/FULLTEXT02>
40. Hillier, F. S. & Lieberman, G. J. (1995). Introduction to mathematical programming (2. iz.). New York, ZDA: McGraw-Hill Science/Engineering/Math.
41. Jansen, O. (2019). Country Analysis: The Netherlands. V O. Jansen (ur.), *Administrative Sanctions in the European Union* (str. 434–435). Cambridge: Intersentia.
42. Jermsten, R. (2018). Competition Authority: *Konkurrensverket*. Pridobljeno 10. aprila 2022 iz https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/press/tal-och-debattartiklar/2018_artikel-rikard-jermsten-gcr_juli2018.pdf
43. Jus, M. (2015). Finančna zavarovanja pri javnem naročanju. *Pravna praksa*, 34(6), II.–VII.
44. Kamerstukken. (2018). Rechtsbescherming in de aanbestedingspraktijk: Kamerbrief over het onderzoek naar rechtsbescherming bij aanbesteden en beleidsconclusies. *Kamerstukken II*, 34.252, 13.
45. Këllezi, P., Kilpatrick, B. & Kobel, P. (2014). *Antitrust for Small and Middle Size Undertakings and Image Protection from Non-competitors*, Berlin: Springer.
46. Kirn, M., Umek, L. & Rakar, I. (2019). Transparency in Public Procurement – the case of Slovenia. *DANUBE: Law and Economics Review, European Association Comenius – EACO*, 3, 221–239.
47. Klein, J. (1978). *Money and the Economy*. New York, ZDA: Harcourt Brace Jovanovich.
48. Komisija za preprečevanje korupcije. (2020). *Poročilo tematskega nadzora v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve in v drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni Covid-19*. Pridobljeno 10. aprila 2022 iz <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp->

- content/uploads/2020/11/Porocilo-tematskega-nadzora-v-Zavodu-RS-za-blagovne-rezerve-in-drugih-subjektih-javnega-sektorja.pdf
49. Konkurrensverket. (brez datuma). <https://www.konkurrensverket.se/en/>
 50. Koršič Potočnik, M., Prebil, M. & Skok Klima, U. (2017). *Priročnik za uporabo javnega naročanja v praksi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 51. Kovač, M. (2010). Problem nepopolnih pogodb in mehanizmi pogodbenih spodbud pri javnih naročilih. *Central European Public Administration Review*, 8(1/2). <https://doi.org/10.17573/cepar.v8i1-2.149>
 52. Kovšca, A. (2021). *Zapisnik 40. seje Državnega sveta Republike Slovenije*. Pridobljeno 10. aprila 2022 iz https://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/1._tocka_40._seja_ds_zapisnik_predlog.pdf
 53. Lynch, J. (2015). *8 Causes of Delays in the Public Procurement Process and How to Avoid Them*. Pridobljeno 13. aprila 2022 iz <https://www.procurementclassroom.com/causes-of-delays-in-public-procurement/>
 54. Macho-Stadler, I. & Perez-Castrillo, D. (2001). *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
 55. Maciejewski, M., Ratcliff, C. & Blandin, L. (2020). *The Internal Market: General Principles. Factsheets on the European Union: Public Procurement Contracts* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/34/public-procurement-contracts>
 56. Mattei, U. A., Antonioli, L. & Rossato, A. (2000). *Comparative Law and Economics*. Pridobljeno 10. oktobra 2020 iz https://www.academia.edu/19686244/Comparative_Law_and_Economics
 57. McCombes, S. (2019, 1. maj). Scirp. *Correlational Research*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz [https://www.scirp.org/\(S\(czeh2tfqw2orz553k1w0r45\)\)/reference/referencespapers.aspx?referenceid=3029752](https://www.scirp.org/(S(czeh2tfqw2orz553k1w0r45))/reference/referencespapers.aspx?referenceid=3029752)
 58. McEvoy E. & Ferri, D. (2020, 26. oktober). The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union. *European Journal of Risk Regulation*, 1–13.
 59. Mencinger, J., Aristovnik, A. & Verbič, M. (2014). The Impact of Growing Public Debt on Economic Growth in the European Union. *Amfiteatru Economics*, 35(16), 403–414.
 60. Ministrstvo za finance. (2021). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2020*. <https://ejn.gov.si/direktorat/porocila-in-analize.html>
 61. Ministrstvo za javno upravo. (2020a). *Javno naročanje*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <https://www.gov.si teme/javno-narocanje/>
 62. Ministrstvo za javno upravo. (2020b). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>
 63. Ministrstvo za javno upravo. (2019). *Novosti, ki jih prinaša novela C Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja in uvedba sistema e-revizije*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz [65](https://www.uradni-list.si/izobrazevanja/dogodek/novosti-ki-jih-</div><div data-bbox=)

- prinasa-novela-c-zakona-o-pravnem-varstvu-v-postopkih-javnega-narocanja--in-
uvedba-sistema-e-revizija
64. Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. (2021). *Public Procurement Monitoring Report of the Netherlands*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47780?locale=sl>
 65. Motoh, H. (2020). *Slovenia social briefing: Covid-19 epidemics reveals the weak points of Slovenian health care system and related systems*. *China-CEE Institute*, 27(3).
 66. Odvetniška družba Neffat. (2020, 14. april). *Kaj prinaša novi protikorona mega zakon na področju javnega naročanja?* [objava na blogu]. https://neffat.si/blog/101/kaj_prinasa_novi_protikorona_mega_zakon_na_podrocju_javnega_narocanja/
 67. OECD, Organization for Economic Cooperation and Development. (1999). *Competition Policy and Procurement Markets*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920223.pdf>
 68. Öjehag Pettersson, A. & Granberg, M. (2019). Public Procurement as Marketisation: Impacts on Civil Servants and Public Administration in Sweden. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 23(3/4).
 69. Pircher, B. (2019). EU public procurement policy: the economic crisis as trigger for enhanced harmonisation. *Journal of European Integration*, (42)4, 509–525.
 70. Posner, R. (1998). *Economic Analysis Of Law* (5. izd.). Boston, MA, ZDA: Aspen Law & Business.
 71. Postlethwaite, K. (2014, 9. april). The new EU Directives on Public Procurement have been published. *Tenders Direct* [objava na blogu]. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <https://blog.tendersdirect.co.uk/2014/04/08/the-new-eu-directives-on-public-procurement-have-been-published/>
 72. Računsko sodišče RS. (2021). *Revizijsko poročilo: Učinkovitost nabav zaščitne in medicinske opreme za obvladovanje širjenja virusa SARS-CoV-2*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/ZascitnaOprema/ZascitnaOprema_2020_RSP_RevizijskoP.pdf
 73. Rakar, I. & Virant, G. (2019). *Public Administration Characteristics in Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za javno upravo.
 74. Raudla, R. (2007). Law and Economics Analysis of the Estonian Public Procurement Act. V G. Piga & K. V. Thai (ur.), *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing* (str. 202–238). Boca Raton: FL. PrAcademics Press.
 75. Rosser, J. B. (2003). A Nobel Prize for Asymmetric Information: The economic contributions of George Akerlof, Michael Spence and Joseph Stiglitz. *Review of Political Economy*, 15(1), 3–25.
 76. Sanchez Graells, A. (2010, 19. april). Competition Law Against Public Restraints in the Public Procurement Field: Importing Competition Considerations into the EU Public Procurement Directives. *ResearchGate*. Pridobljeno 15. maja 2021 iz

- https://www.researchgate.net/publication/228250310_Competition_Law_Against_Public_Restraints_in_the_Public_Procurement_Field_Importing_Competition_Considerations_into_the_EU_Public_Procurement_Directives
77. Sanchez Graells, A. (2015). *Public Procurement and the EU Competition Rules*. London: Bloomsbury Publishing.
 78. Sanchez Graells, A. (2020, 6. april). *Procurement in the time of COVID-19*. Pridobljeno 14. decembra 2021 iz https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3570154
 79. Saussier, S. & Tirole, J. (2015). Strengthening the Efficiency of Public Procurement. *ResearchGate*. Pridobljeno 5. marca 2020 iz https://www.researchgate.net/publication/275973839_Strengthening_the_Efficiency_of_Public_Procurement
 80. Shavell, S. (1979). On Moral Hazard and Insurance. *The Quarterly Journal of Economics*, 93(4), 541–562.
 81. Shavell, S. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*. Cambridge, MA, ZDA: Belknap Press.
 82. Siddiqui, K. (2020, 24. junij). Impact of Covid-19 on the global Economy. *World Financial Review*. Pridobljeno 24. novembra 2021 iz <https://worldfinancialreview.com/the-impact-of-covid-19-on-the-global-economy/>
 83. Smrdel, B. (2019). *Postopki oddaje javnih naročil po ZJN-3*. Pridobljeno 20. oktobra 2020 iz <https://e-ravnatelj.si/vsebine/administracija/javno-narocanje/postopki-oddaje-javnih-narocil-po-zjn-3-veljavno-od-1-4-2016/>
 84. Stichting Instituut voor Bouwrecht. (2020). *Dutch Proportionality Guide*. <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Proportionality-Guide-Juli2020.pdf>
 85. Sundstrand, A. (2014). *Public Procurement in Sweden: overview*. Pridobljeno 3. marca 2022 iz https://content.next.westlaw.com/3-564-3085?_lrTS=20220128024537424&transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29
 86. Šubic, M. (2021). *Novela ZJN-3B prinaša obsežne spremembe v postopku javnih naročil* [objava na blogu]. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <https://www.senica.si/media/prispevki-in-intervjuji/novela-zjn-3b-prinasa-obsezne-spremembe-v-postopku-javnih-narocil-2>.
 87. Tamm Hallström, K. & Adamsson, E. (2015). Deneskalerande organiseringen bakom skapandet av en trovärdig miljömärkning – exemplet Svanen. *Score rapportserie*, 2.
 88. Taylor, S., Landry, Michelle, C. A., Paluszek, M. M., Fergus, T. A., McKay, D. & Asmundson, G. J. G. (2020). COVID stress syndrome: Concept, structure, and correlates. *Depression and Anxiety*, 37(8), 706–714. <https://doi.org/10.1002/da.23071>
 89. Telles, P. & Butler, L. (2014, 31. maj). Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU. V F. Lichere, R. Caranta & S. Treumer (ur.), *Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement*, Copenhagen: Djof Publishing.
 90. TenderNed. (brez datuma). <https://www.tenderned.nl/cms/english>

91. The World Bank. (2022). *Finance for an equitable recovery: World development report*. Pridobljeno 5. marca 2020 iz <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022#downloads>
92. Tiffany, K. (2020, 11. marec). The Hand-Sanitizer Hawkers Aren't Sorry. *The Atlantic*. Pridobljeno 5. marca 2020 iz <https://www.theatlantic.com/health/archive/2020/03/hand-sanitizer-online-sales-ebay-craigslist-price-surge/607750/>
93. Tirole, J. (1999). Incomplete Contracts: Where Do We Stand? *Econometrica*, 67(4), 741–78.
94. Trading Economics. (2022). *GDP in Europe*. Pridobljeno 5. marca 2022 iz <https://tradingeconomics.com/country-list/gdp?continent=europe>
95. Trochim, W. (2006). *Types of Reliability*. *Research Methods Knowledge Base, Web Center for Social Research Methods*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz [https://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnsjt1aadkozje\)\)/reference/referencespapers.aspx?referenceid=1799580](https://www.scirp.org/(S(351jmbntvnsjt1aadkozje))/reference/referencespapers.aspx?referenceid=1799580)
96. Turk, B. J. (2017, 17. november). *Odprti postopek javnega naročanja*. Pridobljeno 24. oktobra 2020 iz <https://www.javnonarocanje.si/33/odprti-postopek-javnega-narocanja-uniqueidmRRWSbk196EAafnF40AQgPuULOfdcoRjj0WvGwQU73g/?query=postopek%20javnega%20naro%20E8anja&serp=1>
97. Ulkuniemi, H. & Torvinen, P. (2016). End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public–private partnership procurement. *Industrial Marketing Management*, 58. Pridobljeno 5. aprila 2022 iz <https://www.researchgate.net/journal/Industrial-Marketing-Management-0019-8501>
98. Upphandlingsmyndigheten. (b. d.). <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/>
99. van de Meent, G. W. A. (1993). New legislation on Public Procurement in the Netherlands. *Public Procurement Law Review*, (3), 136–139.
100. Vinz, S. (2015, 14. oktober). What is a theoretical framework? Guide to organizing. *Scribbr*. Pridobljeno 2. avgusta 2022 iz <https://www.scribbr.com/research-paper/theoretical-framework/>
101. Wibowo. (2017). *Preventing Maladministration in Indonesian Public Procurement (A good Public Procurement Law Approach and Comparison with the Netherlands and the United Kingdom)*. *ResearchGate*. Pridobljeno 22. januarja 2022 iz https://www.researchgate.net/publication/315380059_Preventing_Maladministration_in_Indonesian_Public_Procurement_A_Good_Public_Procurement_Law_Approach_and_Comparison_with_the_Netherlands_and_the_United_Kingdom
102. Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
103. Winroth, A. (2021). *The Government Procurement Review: Sweden*. Pridobljeno 10. februarja 2022 iz <https://thelawreviews.co.uk/title/the-government-procurement-review/sweden>
104. World Health Organization (2020, 3. marec). *Shortage of Personal Protective Equipment Endangering Health Workers Worldwide*.

<https://www.who.int/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>

105. Zabel, B. (1997). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik založba.
106. Zelenika, R. (2000). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela* (4. izd.). Reka: Ekonomski fakultet u Rijeci.
107. Žvan, A., Bukovec Marovat, M. & Smrdel, B (2012). *Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)*. Ljubljana: Uradni list RS.