

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

Mitja PODKORITNIK

Ljubljana, 2006

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**TVEGANJA PRI PROJEKTIH JAVNEGA NAROČANJA
NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO**

Mitja PODKORITNIK

Ljubljana, april 2006

IZJAVA

Študent Mitja PODKORITNIK izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Metke TEKAVČIČ in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Mitja PODKORITNIK

KAZALO

UVOD	1
1. JAVNO NAROČILO KOT NAČIN URESNIČEVANJA NABAVNE FUNKCIJE V JAVNEM SEKTORJU	4
1.1. Opredelitev nabavne funkcije	4
1.2. Naloge nabavne funkcije	5
1.3. Cilji nabavne funkcije in nabavni proces	6
1.4. Nabavna funkcija v javnem sektorju	8
1.5. Osnovni problemi, ki se pojavljajo v javni upravi	10
2. SISTEM JAVNIH NAROČIL V EVROPSKI SKUPNOSTI IN REPUBLIKI SLOVENIJI	11
2.1. Javno naročilo	11
2.2. Javno naročanje v Evropski skupnosti	12
2.2.1. Oddajanje javnih naročil na področju obrambe	14
2.3. Javno naročanje v Republiki Sloveniji	16
2.3.1. Naročniki ki morajo postopati skladno z zakonom o javnih naročilih .	18
2.3.2. Temeljna načela javnega naročanja	22
2.3.3. Predstavitev pravnega reda in postopkov javnih naročil v Republiki Sloveniji	23
2.3.3.1. Pravna ureditev področja javnih naročil	23
2.3.3.2. Postopki javnega naročanja	26
2.4. Problematika javnega naročanja v javni upravi	28
2.4.1. Nestandardni postopki pri izvajanju javnih naročil	29
2.4.2. Nedoločeni načini in metode ocenjevanja ponudnikov	30
3. PROJEKTNO IZVAJANJE JAVNIH NAROČIL	31
3.1. Značilnosti projekta	31
3.1.1. Razlika in povezanost projekta in programa	33
3.1.2. Razlika med projektom in rednim delom	34
3.2. Vrste projektov	34
3.3. Življenjski cikel projektov	35
3.3.1. Pogled na življenjski cikel projekta v okolju državne uprave	37
3.4. Organizacija projekta	39
3.4.1. Štabno – funkcijska projektna organizacija	39
3.4.2. Čista projektna organizacija	40
3.4.3. Projektno – matrična organizacija	41
3.5. Vodenje projekta javnega naročanja	42
3.6. Sestava uspešne skupine oziroma tima za izvajanje projekta	44

4. NABAVNA FUNKCIJA NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO	46
4.1. Javno naročilo na Ministrstvu za obrambo	47
4.2. Dokumenti za izvajanje javnega naročila na Ministrstvu za obrambo	50
5. TVEGANJA PRI PROJEKTIH JAVNEGA NAROČANJA	51
5.1. Definiranje tveganja pri projektih	51
5.2. Vrste tveganja pri projektih javnih naročil	52
5.3. Merila za izbiro najugodnejše ponudbe kot tveganje pri projektih javnih naročil	56
5.4. Obvladovanje tveganj pri projektih javnih naročil	58
5.5. Revizija postopkov javnih naročil	62
5.5.1. Postopek revizije na prvi stopnji pri naročniku	63
5.5.2. Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo	66
5.5.3. Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo iz Ministrstva za obrambo v primerjavi z Mestno občino Ljubljana	69
6. ZAKLJUČEK	71
7. LITERATURA	74
8. VIRI	78
PRILOGE	

SEZNAM IN KAZALO TABEL:

Zap. št.	Tabela	Naziv tabele	Stran
1.	TABELA št. 1	Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po smernicah Evropske skupnosti	13
2.	TABELA št. 2	Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po novih smernicah Evropske skupnosti	14
3.	TABELA št. 3	Prvih deset največjih naročnikov skupaj z nekaterimi največjimi naročniki, ki so vladni organi, leta 2004	21
4.	TABELA št. 4	Dejavnosti v različnih fazah življenjskega cikla projekta	37
5.	TABELA št. 5	Vrste in prioritete dejavnikov tveganja	55
6.	TABELA št. 6	Število rešenih zahtevkov na prvi stopnji v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve na Ministrstvu za obrambo	65
7.	TABELA št. 7	Število rešenih zahtevkov za revizijo leta 2005 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letoma 2003 in 2004	67
8.	TABELA št. 8	Število rešenih zahtevkov za revizijo leta 2005 po posameznih intervalnih obdobjih odločanja v primerjavi z letoma 2003 in 2004	68
9.	TABELA št. 9	Število rešenih zahtevkov za revizijo pred Državno revizijsko komisijo v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve na Ministrstvu za obrambo	69
10.	TABELA št. 10	Število rešenih zahtevkov za revizijo pred Državno revizijsko komisijo v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve pri Mestni občini Ljubljana	70

SEZNAM IN KAZALO SLIK:

Zap. št.	Slika	Naziv slike	Stran
1.	SLIKA št. 1	Nabavni proces	7
2.	SLIKA št. 2	Življenjski cikel projekta	36
3.	SLIKA št. 3	Čista projektna organizacija	40
4.	SLIKA št. 4	Projektno matrična organizacija	41
5.	SLIKA št. 5	Organizacijska shema Ministrstva za obrambo	46
6.	SLIKA št. 6	Organizacijska shema Sektorja za naročila na Ministrstvu za obrambo	49
7.	SLIKA št. 7	Cilji projekta	54
8.	SLIKA št. 8	Temeljne dejavnosti obvladovanja tveganja	59

SEZNAM IN KAZALO PRILOG:

Zap. št.	Priloga	Naziv priloge	Stran
1.	PRILOGA št. 1	Predlog za naročilo	1
2.	PRILOGA št. 2	Naročilnica	2
3.	PRILOGA št. 3	Predlog za izdajo naročilnice	3
4.	PRILOGA št. 4	Pogodba male vrednosti	4
5.	PRILOGA št. 5	Sklep o začetku postopka javnega naročila male vrednosti	7
6.	PRILOGA št. 6	Povabilo k oddaji ponudbe	8
7.	PRILOGA št. 7	Poročilo o oddaji javnega naročila	14
8.	PRILOGA št. 8	Odločitev o oddaji javnega naročila	16

UVOD

Osnovna naloga nabavne funkcije je preskrba organizacije s surovinami, izdelavnim materialom, storitvami, energijo, pomožnim materialom, pa tudi s stroji, napravami in podobnim. Nakupna funkcija zajema naročanje, prevzemanje in skladiščenje predmetov dela, ki pridejo v organizacijo. Nakupno funkcijo lahko poimenujemo kot nabavo v ožjem pomenu besede, je nakup materiala po dogovorjeni ceni na določenem trgu, nabavna funkcija pa je širši pojem od nakupovanja, saj razen nakupa obsega še raziskavo nabavnega trga, načrtovanje nabave, oblikovanje nabavne politike, sklepanje nabavnih dogovorov, količinske in kakovostne prevzeme materiala in skladiščenje ter analiziranje in evidentiranje nabavnih poslov (Turk et al. 2003, str. 299 – 301).

Država, ki opravlja oblastno funkcijo, je na področju nabav enakopraven partner zasebnega prava, ki nabavlja blago, naroča storitve in gradnje. Država oziroma njeni organi ne morejo biti popolnoma avtonomni pri izbiri ponudnika – pogodbenega partnerja, omejeni so s predpisi o javnih naročilih. Država in njeni organi za svoje delovanje namreč porabljajo proračunski denar, zato so glede njegove porabe omejeni z določenimi merili, predvsem pa mora biti v postopku oddaje javnega naročila izbran najugodnejši ponudnik, ki je izbran bodisi zaradi ustrezne cene bodisi na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Za zagotovitev učinkovitosti postopkov oddaje javnih naročil je posebej pomembno učinkovito pravno varstvo, ki naročnike prisili k doslednemu upoštevanju vseh predpisov o javnih naročilih, ponudnike pa vzpodbuja k pogostejšemu sodelovanju v postopkih oddaje javnih naročil. Pri tem sta pomembni načelo enakopravnosti ponudnikov in načelo nediskriminacije med ponudniki.

Postopek javnih naročil v Republiki Sloveniji je bil sprejet v zakonsko pravno normo šele leta 1997 s sprejetjem prvega Zakona o javnih naročilih, kajti na tem področju imamo kratko tradicijo urejanja. Sprejeta zakonodaja naj bi poskušala zagotoviti večjo konkurenčnost in preprečiti neenakopravnost med ponudniki ter doseči večjo razvidnost poslovanja naročnikov pri vstopanju v premoženjskopravna razmerja in s tem gospodarno porabo javnih sredstev.

Pravna ureditev, ki jo poznamo iz vsakodnevnega dela pri izvajanju naročil v Ministrstvu za obrambo, je zelo razvejana, pogosto birokratska, pogosto pa predpisi posameznega vprašanja ne urejajo popolno. Pri delu se večkrat znajdemo v težavah in pred dilemami, kaj je prav, kaj se še sme, kje so meje, saj nas na eni strani

zavezuje zakonito delo, na drugi strani pa zahteve po čimprejšnji izvedbi naloge, kar si je velikokrat v nasprotju. Pri vsem tem pa gre pogosto tudi še za omejena finančna sredstva, ki jih zaradi prepozno sprejetih proračunov ali odobrenih finančnih načrtov tudi prepozno dobimo, ter za splošno zahtevo po gospodarnosti državne uprave, in tovrstni problemi so resnično veliki (Primec, 2000, str. 16-21).

Naročanje kot dejanje, ki ima za posledico pridobitev blaga in storitev ali gradbenih del, je na Ministrstvu za obrambo izvedeno na različne načine. Postopek je odvisen od vrste blaga ali storitve. Postopki se med seboj razlikujejo predvsem glede na to, ali je predmet naročanja vezan na določila Zakona o javnih naročilih ali pa se uvršča med vojaško opremo in specialno operativno tehniko, ki je izvzeta iz določil Zakona o javnih naročilih. V vojaških sistemih poznamo tudi razlike pri naročilih glede na časovni okvir izvajanja postopkov, kar je odvisno od pomembnosti enote in njihove prednosti. Vsa naročila izvajajo določene projektne skupine s sklepom.

Člani projektne skupine so velikokrat istočasno potrebni na svojem osnovnem delovnem mestu in v projektni skupini, zaradi česar pogosto pride do trenj med vodji omenjenih strani. Ti problemi so vezani predvsem na organizacijsko strukturo projekta. Mnogo več težav je povezanih z izvedbo in potekom javnega naročila, kjer so vpleteni naročnik javnega naročila in ponudniki. Najpogostejše težave se pojavljajo po končanem postopku odpiranja ponudb, ko udeleženci razpisa za oddajo javnega naročila lahko podajo kakršnekoli pritožbe na postopek oddaje javnega naročila. Velikokrat pa se ponudniki pritožujejo na definicijo predmeta naročila, ko se sklicujejo, da je predmet natančno opredeljen in predpisan za enega (favoriziranega) ponudnika in je izključujoč do drugih ponudnikov. Na Ministrstvu za obrambo se velikokrat pojavljajo zahteve za naročila, ki nastanejo na podlagi predhodnih preizkušanj in usklajevanj in so resnično natančno definirani predmeti naročil, ki jih želi imeti uporabnik (to je Slovenska vojska ali enote Civilne zaščite). Naslednji od problemov, ki ga velja omeniti, je razmerje med ceno in kakovostjo blaga. V zvezi s tem je velikokrat dilema glede najugodnejše ponudbe, ki je lahko pobuda za pritožbo in revizijo postopka.

Vsi navedeni problemi, ki se nanašajo na izvajanje postopkov javnega naročila, predstavljajo določeno stopnjo tveganja, zaradi česar lahko pride do časovnega zamika za dobavo blaga in s tem do zmanjšane funkcionalnosti enot Slovenske vojske ali povečanja stroškov oziroma zmanjšanja kakovosti kar tudi neposredno vpliva na zmožnosti in sposobnosti Slovenske vojske ter na opremljenost enot Civilne zaščite.

S svojo magistrsko nalogo sem želel prikazati in opozoriti na tveganja, ki nastajajo kot posledica postopkov in predpisov javnega naročanja na Ministrstvu za obrambo ter prikazati možne poti za zmanjševanje tveganj pri dejavnostih pred razpisnimi postopki kakor tudi med trajanjem javnega razpisa, hkrati pa spoštovati veljavno zakonodajo in splošno zahtevo po gospodarnosti državne uprave.

Delo bom oprl na strokovno literaturo domačih in tujih avtorjev, vire, prispevke in članke s področja javnih financ in posledično javnih naročil in tveganja v projektih. V nalogi bom poleg razpoložljive literature o navedenih področjih uporabil tudi normativno zakonsko podlago, objavljeno v Uradnih listih Republike Slovenije, kakor tudi interno dokumentacijo, ki jo uporabljamo na Ministrstvu za obrambo. Poleg teoretičnih spoznanj, ki jih navaja literatura, bom v delo vključil tudi teoretična in praktična znanja, ki sem jih pridobil med podiplomskim študijem na Ekonomski fakulteti in praktičnim delom, saj imam kot izvajalec naročil v Sektorju za opremljanje Ministrstva za obrambo na tem področju kar nekaj izkušenj.

Na začetku magistrske naloge bom predstavil javno naročilo kot način uresničevanja nabavne funkcije v javni upravi in v nadaljevanju javno naročilo na splošno v Evropski skupnosti in v Republiki Sloveniji, nato zavezance, ki morajo postopati skladno z zakonom o javnih naročilih, in temeljna načela javnega naročanja. Prvotni zakon o javnih naročilih je bil sprejet leta 1997, osnovni zakon pa je bil do sedaj že dvakrat popravljen in dopolnjen. Zadnje spremembe so bile potrebne zaradi vstopa Slovenije v Evropske povezave in Zakon je bilo treba prilagoditi direktivam Evropske skupnosti. Na posameznih področjih se bom tudi dotaknil novosti, ki jih prinašata novi Direktivi. Prav tako bom v drugem poglavju predstavil javna naročila v javni upravi, ki ima še vedno monopolni položaj.

V tretjem poglavju bom predstavil javno naročilo kot proces z vsemi lastnostmi projekta. Javno naročilo zahteva sodelovanje različnih profilov ljudi, zato je za tako nalogo potreben projektni pristop. Glavna smer tega poglavja bo prikaz projektnega vodenja javnega naročila in seznanitev možnih prijemov, ki pomenijo pomoč vodjem projekta in udeležencem pri projektu.

V nadaljevanju naloge bom povezal del nabavne funkcije z Ministrstvom za obrambo, v zadnjem poglavju pa bom obravnaval tveganja, ki se pojavljajo pri projektne vodenju in delu, pri čemur se tveganja posredno prenašajo tudi na dejanski proces in uspešnost javnih naročil. V nadaljevanju bom prikazal tudi revizijo postopkov javnih naročil s pregledom in statistiko ter primerjalno analizo med Ministrstvom za obrambo in Mestno občino Ljubljana.

1. JAVNO NAROČILO KOT NAČIN URESNIČEVANJA NABAVNE FUNKCIJE V JAVNEM SEKTORJU

1.1. Opredelitev nabavne funkcije

V teoriji obstaja kar nekaj opredelitev nabavne funkcije, ki so si precej podobne, a se avtorji kljub temu ponekod razhajajo. Potočnik pojmuje nabavo ožje in širše. V ožjem smislu jo razlaga kot nakup materiala po dogovorjeni ceni na določenem trgu, širše pa nabava po njegovih trditvah obsega še raziskavo nabavnega trga, načrtovanje nabave, oblikovanje nabavne politike, sklepanje nabavnih dogovorov, količinski in kakovostni prevzem materiala, skladiščenje, analiziranje in evidentiranje nabavnih poslov. Na podlagi tega lahko rečemo, da je nabava poslovna funkcija, ki v potrebni količini, primerni ceni in ustrezni kakovosti oskrbuje proizvodna podjetja s surovinami, materiali in energijo, trgovska podjetja pa z blagom za nadaljnjo prodajo (Potočnik, 2000, str. 7,9).

Naslednja teorija prav tako govori o dveh vidikih nabave, kjer pa razlika ni v obsegu dejavnosti nabavne funkcije, temveč v ožjem smislu šteje nabavo le kot preskrbo delovnih predmetov, v širšem smislu pa nabava obsega preskrbo delovnih predmetov, delovnih sredstev, delovne sile in tujih storitev (Pučko, 2001, str. 75).

Naslednji avtor poda podobno definicijo, hkrati pa opozarja na razliko med oskrbo (angl. procurement) in nabavo (angl. purchasing). Ta dva termina se velikokrat uporabljata kot sinonima, pa vendar ima oskrba širši pomen, saj pomeni pridobitev potrebnih dobrin na vsak način, tudi s silo, nabava pa se razume kot funkcija, ki je odgovorna, da z nakupom, najemom ali drugim pravnim sredstvom pridobi opremo, material in storitve za nadaljnjo uporabo (Lysons, 2000, str. 1).

Nabava pomeni pridobivanje dobrin in storitev, potrebnih za delovanje, vzdrževanje in izvajanje osnovnih in pomožnih dejavnosti pri zunanjih virih po najugodnejših pogojih. Nabavna funkcija je odgovorna za opravila, katerih namen je:

- opredelitev specifikacije za potrebno sredstvo ali storitev,
- izbira najprimernejšega oziroma najugodnejšega dobavitelja,
- priprava in izvedba pogajanj z dobaviteljem,
- naročanje,
- spremljanje in kontrola izpolnitve naročila in
- kasnejše spremljanje in ocena opravljene dobave (Weele, 1998, str. 29).

K svoji definiciji nabave Weele dodaja, da je razvidna tudi razlika med nabavnim oddelkom in nabavno funkcijo. Nabavna funkcija je namreč širša, ker nabava vključuje vse dejavnosti za katere neka organizacija prejme račun od zunanjih dobaviteljev. To pomeni vse posle med podjetji in organizacijami, kompenzacijske posle in najem kadrov za določen čas preko agencij. Nekaj od navedenega pa se ureja izven nabavnega oddelka.

1.2. Naloge nabavne funkcije

Nabavni oddelki se med podjetji razlikujejo po nalogah, odgovornosti in pristojnosti. Razlike so posledica različnih organizacijskih struktur organizacij, različnih trgov dobaviteljev, različnih oblik vodenja itd. Velikokrat naloge niso jasno opredeljene. Poudarjeno je pet osnovnih odgovornosti in nalog nabavne funkcije, in sicer: prispevek h kontinuiteti osnovnih dejavnosti, nadzorovanje in zmanjševanje stroškov nabave, zmanjšanje strateškega tveganja na nabavnih trgih, prispevek k inovacijam izdelkov in izdelavnega procesa ter zunanja predstavitev.

Prispevek h kontinuiteti osnovnih dejavnosti. Naloga nabave je priskrbeti sredstva in storitve za nemoteno opravljanje primarnih dejavnosti, zato mora biti osebje notranjim uporabnikom oziroma odjemalcem nabavnega oddelka vedno na razpolago.

Nadzorovanje in zmanjševanje stroškov nabave. Nabavna funkcija je glede stroškov zelo pomembna. Nabavni referenti lahko prispevajo k znižanju neposrednih materialnih stroškov, na primer z vplivanjem na dobavitelje, z raziskavo nabavnega trga in z zamenjavo dobaviteljev.

Zmanjšanje strateškega tveganja na nabavnih trgih. Gre za prizadevanje, da bi se nabavne potrebe porazdelile med različne dobavitelje, kajti prevelika koncentracija dobav na majhno število dobaviteljev lahko pomeni poslovno tveganje.

Prispevek k inovacijam izdelkov in izdelavnega procesa, kajti dobavitelji so vir novih materialov in proizvodnih tehnologij.

Zunanja predstavitev. Nabavna funkcija ima neposreden stik s trgom, zato odnos do dobaviteljev pomembno vpliva na uveljavljanje v javnosti (Weele, 1998, str. 125).

Najpomembnejše naloge nabave so: določitev potreb po materialu oziroma trgovskemu blagu, izbira dobavitelja na podlagi raziskave nabavnega trga, načrtovanje

nabave, pripravljalna dela, in sicer iskanje in analiza ponudb, nabavne kalkulacije itd., pogajanja in sklenitev pogodb, naročanje in prevzem materiala, kontrola in reklamacije, izdaja nalog za plačilo in evidenca nabave (Potočnik, 2002, str. 29).

Te nabavne naloge se izvajajo z različnimi opravili. Razdeljene so v štiri skupine, in sicer pripravljalna opravila (raziskava nabavnega trga, načrtovanje nabave, oblikovanje nabavne politike), opravila, povezana z izvedbo nabave (iskanje ponudb, analiza ponudb, pogajanje, sklepanje nabavnih pogodb, naročanje in prevzemanje), kontrola in plačilo (kontrola materiala, kontrola dobaviteljevih računov, reklamacije in plačilo računov) ter nabavna evidenca in analiza (evidenca naročil, dobaviteljev, nabavnih cen, materiala, reklamacij in analiza nabavnega poslovanja).

1.3. Cilji nabavne funkcije in nabavni proces

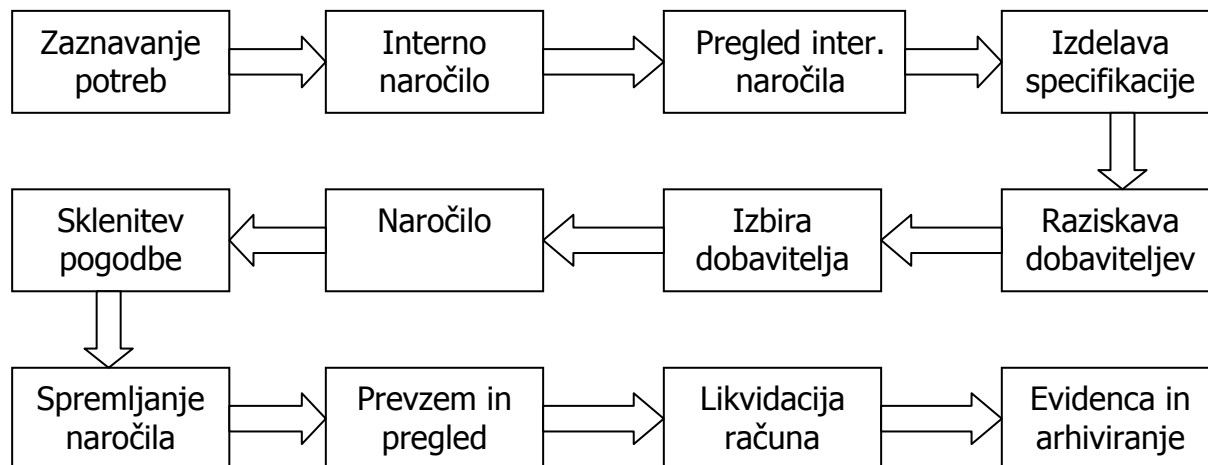
Z uspešno izvedenimi nalogami dosežemo želen rezultat. Nabavna funkcija usklajuje svoje cilje s cilji drugih funkcij in s cilji organizacije kot celote. Le tako ima nabava v podjetju enakovreden položaj, njeno poslovanje pa je racionalno. Pri navajanju ciljev nabave, lahko definiramo naslednje cilje:

- preskrba vseh porabnikov v organizaciji s potrebnimi količinami in ustrezno kakovostjo materiala ob predvidenem času;
- konkurenčni in pametni nakupi. Pametni nakupi pomenijo stalno iskanje boljšega materiala, ki prinaša najboljšo kombinacijo med ceno, kakovostjo in storitvijo, konkurenčni nakupi pa vzdrževanje moči ponudbe in povpraševanja, ki regulirajo cene in razpoložljivost materiala;
- doseči najboljšo kombinacijo med dejavniki, ki vplivajo na naročilo: ceno, čas dobave in kakovost;
- minimaliziranje izgub, ki se nanašajo na zaloge;
- dobri odnosi z dobavitelji;
- razvijanje alternativnih virov nabave;
- izkoriščanje prednosti standardizacije in specifikacije posameznih delov;
- spremljanje tržnih trendov in ohranjanje tekmovalnega vzdušja v organizaciji;
- dobri delovni in medsebojni odnosi z drugimi službami v podjetju;
- izobraževanje, razvijanje in motiviranje profesionalnega nabavnega osebja (Završnik, 1996, str. 54-57).

Nabavni proces zajema stopnje ali tudi dejavnosti, ki so opredeljene v določenem zaporedju in so med seboj tesno povezane. Glede stopenj nabavnega procesa avtorji si niso povsem enotni. Weele opredeljuje šest stopenj nabavnega procesa, Potočnik poudarja devet postopkov, medtem ko Završnik predstavi dvanajststopenjski nabavni

proces. Med posameznimi zagovorniki stopenj nabavnega procesa ni bistvene vsebinske razlike. Stopnje si sledijo v logičnem zaporedju in med njimi je tesna povezanost. Slab rezultat ene stopnje vpliva na rezultat naslednje, in s tem na rezultat celotnega nabavnega procesa.

Slika št. 1: Nabavni proces



Vir: Završnik, 1996, str. 57.

Prva dejavnost nabavnega procesa je zaznavanje potreb. Vodilni v organizaciji so odgovorni za prepoznanje potreb v svojem delovnem okolju. Poznati morajo vrste potreb, njihov obseg, čas zadovoljitve in morajo jih znati jasno opredeliti. Nabavni oddelek si prizadeva za čimbolj standardizirane potrebe, izrečene pravočasno, in seznanjanje internih naročnikov o dobavnih rokih, ki nato sestavijo interno naročilo, v katerem je natančen opis želenega materiala. Vsako interno naročilo pregleda odgovorna oseba v nabavnem oddelku, ki mora ugotoviti, ali je podpisnik naročila za to pooblaščen, ali bi morda lahko nabavili cenejše nadomestno sredstvo, ali so zagotovljena finančna sredstva, pregledati mora zaloge ter posebno skrb nameniti nadzoru upravičenosti in ekonomičnosti količin in dobavnega roka. Sledi izdelava specifikacije, ki pomeni natančen opis sestave, lastnosti in izvedbenih značilnosti za uporabo potrebnega materiala. Ko je specifikacija izdelana, nabavni oddelek začne z raziskavo dobaviteljev, da bi ugotovili možne dobavitelje na domačem in tujem trgu, ki bi bolj ustrezali cenovnim, kakovostnim in količinskim zahtevam naročnika. Na podlagi raziskave se izbere dobavitelj. Izbira dobavitelja je najpomembnejša dejavnost nabavnega procesa in odločilna naloga nabavne funkcije. Nanjo vplivajo cena, plačilni pogoji, dobavni roki, reference, preteklo sodelovanje in prilagodljivost spremembam. Pri izbiri najboljšega dobavitelja sledi naročilo, ki pomeni sprejem ponudbe izbranega dobavitelja. Naročilo je hkrati tudi dokument oziroma sestavni del

pogodbe in mora biti potrjeno v pisni obliki. Sklenitev kupne pogodbe je pravna podlaga nabave in se oblikuje na podlagi soglasja obeh poslovnih partnerjev. Kupec izrazi svojo voljo v naročilu, prodajalec pa v sprejemu naročila. Pogodba je sklenjena, ko dobavitelj pošlje naročniku pisno potrditev naročila. Sledi spremljanje naročila, kjer je glavna naloga zagotavljanje izpolnitve in kontrola izpolnitve dobavnega roka. Če dobava ni izvedena v predvidenem roku, podjetje uveljavi pogodbeno kazen ali pa da dodatni rok za izpolnitev obveznosti. Ko je material dobavljen, ga je treba pravilno in natančno prevzeti. Prezemni oddelek je največkrat podrejen nabavnemu sektorju, njegova naloga pa je kontrola dobavnice, količine in kakovosti. Prejete račune dobaviteljev je treba pregledati glede računske in predmetne točnosti, kar je naloga likvidacije računa. Podlaga za nadzor sta izpolnitev naročila in sklenjena pogodba. Nabavni proces se zaključi z evidenco in arhiviranjem več podatkov in informacij, ki so za operativni proces nabave uporabni le, če so urejeni in hitro dostopni. Zato so investicije v informacijsko tehnologijo toliko pomembnejše.

1.4. Nabavna funkcija v javnem sektorju

Organizacije javnega sektorja, ki opravljajo upravne posle, navadno niso samo v vlogi nakupne ali proizvodne organizacije, ampak so oboje. Običajno imajo tudi popolni monopol na nekem področju uresničevanja javnega interesa. Dokument strategije, ki ga pripravljajo tovrstne (upravne) organizacije, je bolj podoben dolgoročnemu načrtu. Ta služi Vladi za presojo skladnosti načrtovanega vedenja z njenimi usmeritvami v celoti za presojo dejansko opravljenih nalog, ukrepov za izboljšanje dela ipd, hkrati pa je strategija vodilo vodstvu teh organizacij za njihovo delo in merilo za presojo njihove uspešnosti (Kavčič, Smolej, 2003, str. 155).

Zaradi močnih zunanjih vplivov na delovanje organizacij javnega sektorja v literaturi ni tako redko prepričanje, da prava strategija v teh organizacijah niti ni mogoča. To delno tudi drži, če primerjamo strateško usmerjenost organizacij tržnega sektorja. Vendar prevladuje tudi drugo prepričanje, da namreč tudi organizacije javnega sektorja potrebujejo strateško ravnanje, če naj bi dosegle cilje, zaradi katerih so bile postavljene. Razumljivo je, da mora strateško vodenje v javnem sektorju upoštevati specifične pogoje delovanja, zlasti zunanje vplive. Ne glede na razlike v pogledih na politiko nedobičkonosne organizacije, je strategijo treba snovati, uresničevati in kontrolirati njeno uresničevanje (Pučko, 2003, str. 343).

Stalne in hitre spremembe, ki v današnjem času spremljajo dogajanja v poslovnem okolju, tudi v javnem sektorju, od vodilnih zahtevajo strateški pristop k poslovanju. Vodilni managerji se morajo pri načrtovanju in uresničevanju strategij za doseganje

družbeno postavljenih ciljev zazreti predvsem v prihodnost. Preseči morajo parcialno obravnavanje organizacije z vidika posameznih poslovnih funkcij, za katere so odgovorni, in organizacijo ter njene naloge obravnavati kot celoto. Nobenega dvoma ni, da je proces strateškega načrtovanja zelo pomemben za dolgoročno uspešno poslovanje vsakega podjetja, in tudi takšne organizacije kot je Ministrstvo za obrambo.

Osnovni namen strateškega načrtovanja je, da v predvidenem okolju organizacije in ob predvidenih razpoložljivih poslovnih prvinah, določimo srednjeročno in kratkoročno (letno) poslovanje. Na Ministrstvu za obrambo lahko ta del uresničevanja načrtov najdemo pri pripravi vsakoletnih načrtih dela in pri primernem finančnem načrtu. Na izdelavo in kvaliteto načrtov nedvomno vpliva več zunanjih dejavnikov. Velikost sredstev na Ministrstvu za obrambo in tudi v drugih organih javnega sektorja je odvisna od ugleda in prizadevnosti vodilnih managerjev in političnih strank, ki jih podpirajo. Za letno proračunsko obdobje se na Ministrstvu za obrambo pripravljajo trije pomembni med seboj povezani načrti: letni načrt dela, finančni načrt in načrt nabav in gradenj. Za izvedbo nabavne funkcije na Ministrstvu za obrambo je letni načrt nabav in gradenj osnova za večino naročil v proračunskem letu (Peče, 2005, str. 8).

Za javni sektor je proračun poglavitni vir sredstev za financiranje dejavnosti. Sprejeti proračun izraža rezultate številnih in pomembnih odločitev o usmerjenosti prizadevanja države v proračunskem obdobju, odseva dosežene odločitve o političnih prednostih, izraža programske cilje in je okvir dejavnosti Vlade.

Pri poslovanju v javnem sektorju se pojem dobiček zamenjuje s pojmom gospodarnost. Pri presoji uspešnosti na Ministrstvu za obrambo je največkrat v uporabi pojem učinkovitosti poslovanja oziroma delovanja. Izvajanje naročil in poraba finančnih sredstev sta pri tem najpomembnejša vplivna elementa merjenja uspešnosti oziroma gospodarnosti.

Sredstva, ki jih za izvajanje nabavne funkcije uporablja država, se stekajo v državno blagajno z davki, carinami, taksami in drugimi fiskalnimi dajatvami, ki jih država pridobiva v okviru zakonov od fizičnih in pravnih oseb v Republiki Sloveniji. Sredstva, ki se zbirajo na tak način, se namenjajo za potrebe države, njenih enot in lokalnih skupnosti. Država mora ta denar porazdeliti s čim manjšimi stroški in čim preglednejše. Vse navedeno pa naj bi omogočala javna naročila. Pri izgrajevanju nove državne ureditve je bilo od vsega začetka posebej poudarjeno področje javnih financ, ki shematsko obsegajo štiri veje: davčne predpise (zbiranje sredstev),

proračunske predpise (načrtovanje in razporejanje sredstev), predpise o javnih naročilih (način porabe sredstev) in kontrolne predpise (kontrola pravilnosti postopkov).

Država si s sistemom javnih financ zagotavlja finančna sredstva, ki jih potrebuje za izvajanje svojih nalog, ter celoten sistem porabe in kontrolo nad zakonitostjo dela organov in posameznikov, ki se srečujejo z javnimi financami (Peče, 2005, str.17).

1.5. Osnovni problemi, ki se pojavljajo v javni upravi

Za javno upravo je značilna birokratska organiziranost z več nivoji hierarhije, ki ima poleg drugih negativnih lastnosti tudi izredno funkcionalno neprilagodljivost. Ustrezno birokratski organizaciji je tudi organiziranost procesov neracionalna, neoptimalna, nejasna ter v večini primerov neučinkovita in manj uspešna.

Redko se upošteva načelo, da je treba narediti več za manj denarja, kot je to nemalokrat praksa in nuja v zasebnem sektorju. Lahko opredelimo finančno poslovanje, ki spodbuja neučinkovitost administracije in omogoča neracionalno porabo denarja.

Izvajanje dela temelji na načelu natančnega izpolnjevanja navodil in pravil za izvedbo nalog, kar narekuje uradnikom narediti čim manj napak, ne glede na to, v kolikšni meri je treba uresničiti zahteve in potrebe strank. Z uvajanjem preveč pravil se porabi več časa in energije za dosledno izvedbo določenega in predpisanega procesa oziroma naloge kot pa za doseganje pričakovanih rezultatov teh procesov. Kontrola je (napačno) usmerjena k izpolnjevanju pravil za izvajanje dela, medtem ko skoraj ni nadzora nad rezultati dela. Splošno je največja kontrola v javni upravi namenjena porabi finančnih sredstev, in to ne glede na upravičenost posameznih izdatkov, temveč predvsem njihovi evidenci in izpolnjevanju vseh potrebnih in nepotrebnih formalnosti.

V javni upravi ni izvedena ustrezna ločitev med nivojem političnih funkcij in uradniških delovnih mest oziroma položajev, zato se politične in strokovne funkcije prepletajo oziroma se prepletata odgovornost za sprejemanje in izvajanje (političnih) odločitev.

Poleg prevelike porabe sredstev, je kakovost storitev/izdelkov javne uprave postala glavna tarča kritike javnosti. Javnost zahteva vedno višjo kakovost storitev za porabljeni denar davkoplačevalcev po načelu »delati več in bolj kvalitetno za manj

denarja«, splošna praksa pa je ravno obratna. Merilo za kakovost storitev predstavlja količina porabljenih sredstev oziroma več kot je porabljenih sredstev, boljša in učinkovitejša naj bi bila storitev (Stanonik, 1999, str. 35).

Seznam problemov je še nekoliko obširnejši in daljši. Pri vsem tem ne gre zgolj za višino prispevkov in davkov, ki jih državljani prispevajo v državno blagajno, temveč da v zameno javna uprava svojim strankam ponuja vse manj razvojnih programov in inovativnih rešitev problemov. Javna uprava naj bi postala v sodobni družbi vse bolj tisti dejavnik, ki odločno posega in vpliva na celotno družbeno življenje ter življenje in položaj človeka kot posameznika.

2. SISTEM JAVNIH NAROČIL V EVROPSKI SKUPNOSTI IN REPUBLIKI SLOVENIJI

2.1. Javno naročilo

Najširši pojem javnega naročanja je, da se na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb pridobi najugodnejša ponudba, in je skupek vseh dejanj, ki jih mora opraviti naročnik pri nabavi blaga oziroma oddaji storitev ali gradenj, upoštevajoč temeljna načela javnega naročanja. Javno naročanje mora spodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, omogočiti naročniku, da z javnofinančnimi sredstvi nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Primec, 2000, str. 7 in 53).

Javno naročanje je dejavnost, s katero država na trgu, na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. Tako postane eden izmed povpraševalcev. Zaradi svoje velike ekonomske moči, obsežnih in zelo raznovrstnih potreb, ki so velikokrat tudi stalne, pa je njen vpliv, če ga primerjamo z vplivom drugih povpraševalcev, mnogo večji (Eržen, 2001, str. 23).

Javna naročila kot pravni pojem so skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij pridobiva blago ali storitve v določenem postopku (Zabel, 1997, str. 12).

Trg javnega naročanja je odprt, kar pomeni, da med ponudniki ni razlikovanja, s tem pa se izpolnjuje eno od temeljnih načel javnega naročanja, enakopravnost ponudnikov.

2.2. Javno naročanje v Evropski skupnosti

Na razvoj javnih naročil v Evropski skupnosti je bistveno vplivala težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta izhaja iz primarnih virov Evropske skupnosti, ki jih predstavljajo mednarodne ustanovitvene pogodbe. Evropska skupnost je skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost (Šinkovec, 1996, str. 15).

Z omenjenimi mednarodnimi pogodbami so države članice na skupnost prenesle natančno določene pristojnosti. Poleg skupne trgovske, kmetijske, ribiške, prometne, socialne, zdravstvene ter drugih politik je glavna dejavnost in podlaga vseh drugih vrst politike uresničevanja skupnega trga z izvajanjem štirih temeljnih svoboščin (opredeljene so v Rimski pogodbi z dne 25. 03. 1957) prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. To pa je mogoče doseči le, če lahko posamezniki in gospodarske družbe enakopravno tekmujejo za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih finančnih sredstev. Temeljna pravila javnega naročanja je seveda le posredno vsebovala že Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki tudi prepoveduje kakršnokoli nacionalno diskriminacijo ter omejevanje pri izbiri blaga in storitev. Razen tega sta zagotovljena tudi prost pretok blaga in prepoved količinskih omejitev uvoza.

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti javnih naročil v pravem pomenu ne omenja, določa pa temeljna načela, ki jih morajo javni naročniki upoštevati. Najpomembnejši je tako prost pretok blaga, v okviru tega pa pravilo o prepovedi količinskih omejitev pri uvozu in izvozu. Pogodba določa splošno prepoved izključujočih ukrepov in različnega obravnavanja. Ker pa takšna prepoved na področju javnega naročanja ni bila dovolj, je Evropska skupnost začela sprejemati sekundarno zakonodajo.

Smernice, ki natančneje urejajo področje javnih naročil, so splošni in abstraktni akti organov Evropske skupnosti, katerih naslovnice so države članice, in se običajno ne izvajajo neposredno. Države članice morajo v določenem času po sprejetju smernic ustrezno prilagoditi svojo notranjo zakonodajo, smernice pa se tako izvajajo šele po prevzemu v notranje zakonodaje držav članic in določajo skupni imenovalac, ki se mu morajo države članice prilagoditi.

Postopke javnega naročanja v Evropski skupnosti so do sedaj urejale štiri smernice:

- 92/50/EGS, z dne 18. junija 1992 – o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve,
- 93/36/EGS, z dne 14. junija 1993 – o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za blago,

- 93/36/EGS, z dne 14. junija 1993 – o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje in posebna smernica za področje koristnosti,
- 93/38/EGS, z dne 14. junija 1993 – o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

Zaradi visokih stroškov objavljanja in predpisanih postopkov se enotna pravila uporabljajo samo pri sorazmerno visokih vrednostih nabav. Večina manjših javnih naročil ostaja pod predpisanim pragom in se zanje uporabljajo predpisi, ki jih določajo države članice. Večina držav članic v svojem internem pravu predpisuje postopke, ki za zelo nizke zneske naročil postopek bistveno olajšajo in skrajšajo (Möderndorfer, 2004, str. 22).

Tabela št. 1: Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po smernicah Evropske skupnosti

Vrsta javnega naročila	Vrednostni prag v EUR	Vrednostni prag, izražen v SDR*	
Javna naročila za blago	200.000	Vlada	130.000
		Drugi naročniki iz javnega sektorja	200.000
Javna naročila storitev	200.000	Vlada	130.000
		Drugi naročniki iz javnega sektorja	200.000
Javna naročila gradenj	5.000.000	Vlada in drugi naročniki iz javnega sektorja	5.000.000
Javna naročila v infrastrukturnem sektorju	Blago in storitve	400.000	400.000
	Telekomunikacije	600.000	
	Postopne nabave v letu	750.000	
	Gradnje	5.000.000	

* *SDR je definirana vrednost v posebnih pravicah črpanja in je obračunska mera pri Mednarodnem denarnem skladu in se uporablja za finančne transakcije v okviru Mednarodnega denarnega sklada ter kot merilo vrednosti. Enota je sestavljena iz košarice valut (EUR, JPY, GBP in USD) na podlagi gibanja menjalnih tečajev, obračunava pa se za vsak mesec posebej.*

Vir: European Commission, 1997, str. 14 in 18.

Nabave blaga in storitev, ki jih opravljajo javni naročniki pri zasebnih ponudnikih, se v zadnjih desetletjih v vseh državah – članicah Evropske skupnosti povečujejo. V

večini držav – članic Evropske skupnosti se vrednost javnih naročil ocenjuje na višino nekje med 10 in 15 odstotkov BDP oziroma med 25 in 30 odstotkov celotne javne porabe (Kostanjevec, 2000, str. 10).

Leta 2004 sta Evropska Komisija in Evropski Svet sprejela dve direktivi (Direktiva 2004/17/EC in Direktiva 2004/18/EC), ki na novo urejata področje javnega naročanja in prinašata nekatere pomembne spremembe. Med drugim na novo določata vrednostni prag nabav, za katere je potrebna objava v glasilu Evropske skupnosti.

Tabela št. 2: Vrednostni prag javnih naročil za izvedbo postopka javnega razpisa po novih smernicah Evropske skupnosti

Vrsta javnega naročila	Vrednostni prag v EUR*	
Javna naročila za blago in storitve	Vlada	154.000
	Drugi naročniki iz javnega sektorja	236.000
Javna naročila gradenj in koncesije gradenj		5.923.000
Javna naročila na infrastrukturnem področju		473.000

* Vse mejne vrednosti so izražene s sklicevanjem na EVRO (€)

Vir: Mužina, 2006, str. 2.

2.2.1. Oddajanje javnih naročil na področju obrambe

Pravila ukrepanja na področju obrambnih nabav se navezujejo na področje javnih naročil. Skladno s pravno ureditvijo Evropske skupnosti so javna naročila del Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Pravni akti v okviru te pogodbe so za države članice zavezujoči. Za področje obrambnih nabav veljajo nekatera odstopanja od pravil skupnosti, ki so opredeljena v 223. členu te Pogodbe. Točka a) prvega odstavka navedenega člena tako omogoča državi, da ni dolžna dajati informacij, za katere meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti; točka b) prvega odstavka 223. člena pa državam članicam omogoča, da lahko v zvezi s proizvodnjo orožja, streliva in vojaških sredstev ali trgovino z njimi sprejme ukrepe, potrebne za zaščito bistvenih interesov njihove varnosti. Če proizvodi niso izključno predvideni za vojaške namene, takšni ukrepi ne smejo negativno vplivati na ustaljena konkurenčna pravila držav članic Evropske skupnosti.

Na zakonodajo Republike Slovenije pomembno vplivajo tudi evropske direktive, ki jih morajo države – članice Evropske skupnosti upoštevati in jih v določenih rokih uvrstiti v lastno zakonodajo. Vprašanje neposredne uporabnosti direktiv je bistveno bolj zapleteno kot neposredna uporabnost pogodb in uredb. V določenih primerih so lahko neposredno uporabne pod pogojem, da so obveznosti dovolj jasno opredeljene. Šele če država – članica Evropske skupnosti svoje obveznosti v roku ne izpolni, se lahko posameznik nanje sklicuje. Na področju javnih naročil sta pomembni Direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Evropskega sveta. Direktiva 2004/18/ES v 10. členu določa, da se direktiva uporablja za javna naročila, ki jih oddajajo naročniki s področja obrambe, upoštevajoč 223. člen Pogodbe Evropske skupnosti, 14. člen pa določa, da se direktiva ne uporablja za javna naročila, ki so označena kot zaupna, če morajo njihovo izvedbo spremljati posebni varnostni ukrepi skladno z zakoni in drugimi predpisi, ki veljajo v državi članici, ali kadar to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov države.

Pravila ravnanja na področju obrambnih nabav, ki so pridobljena na spletni strani Evropske obrambne agencije, po mnenju pravne službe Ministrstva za obrambo predstavljajo nov, ožji okvir uporabe 223. člena Pogodbe Evropske skupnosti, kot pa ga je opredeljeval seznam za določitev obsega izvajanja 223. člena Pogodbe Evropske skupnosti iz leta 1958.

Iz uvodnih določb pravil izhaja, da gre za prostovoljni, nezavezujoč medvladni sistem sodelovanja na področju obrambnih nabav. Določen je prag vrednosti pogodb 1 mio EUR, od katerega se bodo pravila uporabljala. Še vedno so nekatere obrambne nabave izvzete, in sicer, ko gre za nabave razvojno in raziskovalne tehnologije, nabavo v okviru programov sodelovanja, nabavo jedrskega materiala, RKB sredstev in storitev, kriptografske opreme, ter za nujne operativne potrebe in v primerih, povezanih z nacionalno varnostjo.

V temeljnih načelih pravil je opredeljeno, da pravila niso pravno zavezujoča za državo članico. Suverena država članica vstopa v sistem pravil na podlagi prostovoljne odločitve in prav tako lahko brez posledic iz sistema kadarkoli izstopi. V vseh primerih država članica in njeni organi zadržijo pravico do končne odločitve glede sklenitve pogodbe. Podane so tudi določbe glede zagotavljanja pravične in enakopravne obravnave dobaviteljev, ki bo zagotovljena v okviru meril za razvrščanje dobaviteljev, določitev specifikacij in podrobnejša opredelitev izpolnjevanja zahtev, določitev meril za izbor ekonomsko najugodnejše ponudbe in obveščanje ponudnikov, ki niso izbrani. Nato je opredeljena medsebojna vzajemna prepoznavnost in odgovornost. Za uresničitev tega cilja bo skrbela Evropska obrambna agencija. Torej bo treba za

izvajanje pravil, posebej ob upoštevanju določenih izjem, zagotoviti obveščanje Evropske obrambne agencije. Naslednje točke pravila opredeljujejo vzajemno sodelovanje in podporo med državami. Vlada vsake države članice bo storila vse potrebno za krepitev medsebojnega zaupanja, skladno z njeno zakonodajo in sprejetimi mednarodnimi obveznostmi, da bi zagotovili drugim članicam izpolnitev sprejetih pogodbenih obveznosti na obrambnem področju. Navedene in opredeljene so tudi skupne koristi, ki naj bi jih države prepoznale in se zaradi njih pridružile sistemu. V zaključku je ponovno poudarjena vzajemna odgovornost in zaupanje, pozitivne izkušnje pa bodo omogočile nadaljnjo širitev pravil (Interno gradivo pravne službe Ministrstva za obrambo, 2006).

2.3. Javno naročanje v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija se je z državnimi naročili srečala kmalu po osamosvojitvi leta 1992, ko je bila sprejeta odredba o pogojih in načelih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. Tej odredbi je sledil Zakon o izvrševanju proračuna za leto 1993, kasneje mu je sledila še vrsta aktov in predpisov, ki so se navezovali predvsem na proračunsko obdobje in trošenje državnega denarja v tem času. Nekaj novih določil je prišlo v veljavo z nastankom novih občin in z Zakonom o financiranju občin, ki je začel veljati leta 1994.

Področje javnih naročil v Republiki Sloveniji se je zakonsko uredilo šele leta 1997 s sprejetjem prvega Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97 – ZJN). To pomeni, da smo država s kratko tradicijo urejanja tega področja. Kljub temu so se v praksi že pokazali nekateri pozitivni učinki uvedbe tega sistema. Javna naročila so pomembno vplivala na trg med ponudniki, ki je pomenil pomemben odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med javnoupornimi organi in zasebnim sektorjem. S sprejetjem prve popolne zakonodaje s področja javnega naročanja smo poskušali zagotoviti večjo konkurenčnost med ponudniki in doseči večjo prepoznavnost poslovanja naročnikov in ponudnikov pri izvajanju postopkov naročil, posledično pa tudi racionalnejšo porabo javnihproračunskih sredstev. Učinki postopkov javnega naročanja so se pokazali tudi na drugih področjih, kot na primer pri tehničnem razvoju, modernizaciji, uvedbi sodobnih tehnoloških postopkov pri ponudnikih in na drugi strani pri krepitvi zaupanja javnosti v delo državnih organov in pri preprečevanje korupcije (Primec, 2002, str. 8).

Spreminjanje zakonodaje na področju javnih naročil je pogosto ne le pri nas, ampak tudi v drugih državah, tako pri članicah Evropske skupnosti kot tudi nečlanicah oziroma državah kandidatkah za članstvo. Vzroki za spreminjanje zakonodaje so na

eni strani usklajevanje s predpisi Evropske skupnosti, na drugi pa urejanje predpisov na nacionalni ravni, ki določajo postopke pod zneski, ki jih določajo direktive.

Zakon o javnih naročilih iz leta 2000 (Uradni list RS, 39/00 – ZJN-1), ki naj bi poenostavil postopke javnega naročanja in povsem uskladil področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti, ni izpolnil teh zahtev. V nekaterih določbah zakona so veljala celo strožja pravila kot v direktivah Sveta Evropske skupnosti in Evropske komisije, ki urejajo področje javnih naročil.

V prvem delu zakon opredeljuje področje naročanja, splošne izjeme od naročanja, definicije pojmov, ki se uporabljajo v zakonu, temeljna načela, določitev uporabe jezika in valute pri postopku, protikorupcijska določila, pogoje za začetek postopka in nove postopke oddaje naročil.

Drugi del zakona se nanaša na tiste vsebine naročanja, ki so skupne vsem postopkom in vsem vrstam naročil. Ta del zakona sledi korakom, ki jih mora naročnik upoštevati pri pripravi razpisne dokumentacije, objavi vseh vrst sporočil, predložitvi ponudb, izbiri ponudb in obvestilih.

V tretjem delu zakona so navedene izjeme za naročanje blaga in storitev, za naročanje gradenj, posebnosti oddaje naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, posebej tudi za naročanje blaga, storitev in gradenj ter oddaje naročil majhnih vrednosti.

Po uveljavitvi ZJN-1 se je kmalu pokazala potreba po spremembi. Nekatere določbe so bile preveč nejasne in nedorečene, zato je predlagatelj predlog sprememb in dopolnitev ZJN-1A (Uradni list RS, 2/04) strnil v tri temeljne sklope: uskladitev ZJN-1 s pravnim redom Evropske skupnosti, odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov ter umestitev sistema elektronskega naročanja in možnosti centralizacije javnega naročanja.

Zakon s svojimi načeli o gospodarnosti in učinkovitosti ter prepoznavni porabi javnih sredstev, zagotavljanju konkurence med ponudniki in enakopravnosti ponudnikov zahteva sodobno, pregledno, racionalno, uspešno in učinkovito delovanje naročnika, to je proračunskega porabnika oziroma javno upravo, kar pa z reformnimi procesi šele postaja.

Zaradi sprememb direktiv leta 2004 (Direktivi 2004/17/EC in 2004/18/EC) lahko pričakujemo spremembe tudi na področju pravovarstvenih direktiv. Tako bo v

Sloveniji treba najprej uskladiti Zakon o javnih naročilih z novima direktivama in nato še Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. Vse te spremembe, ki jih prinašajo nove direktive, bi morale biti implementirane v nacionalno zakonodajo do 31. januarja 2006.

2.3.1. Naročniki, ki morajo postopati skladno z zakonom o javnih naročilih

Pri opredelitvi naročnikov zakon sledi načelom in ciljem Evropske skupnosti, vendar ne dosledno. Pojem naročnika se širi čez zahtevane okvire predvsem pri uvrščanju povezanih družb med naročnike. Določitev naročnikov oziroma zavezancev, ki morajo postopati skladno z zakonom o javnih naročilih, je le eno od področij, ki v zakonu niso jasno opredeljena. Zavezanci, ki morajo postopati skladno z določili zakona, so po Zakonu o javnih naročilih naročniki. To so osebe, ki se morajo pri nabavi blaga, oddaji storitev ali gradenj ravnati po navodilih o javnem naročanju. Zakon jih določa po statusu in dejavnosti (Krajnc, 2000, I).

Status osebe je poglavitno merilo, zato naj bi bile med naročnike uvrščene osebe javnega prava. Zakon sicer ne uporablja pojma osebe javnega prava, ampak našteva konkretne osebe in pojasnjuje njihove elemente, ki jih uvrščajo med osebe javnega prava, merilo za določitev naročnika na vodnem, energetskem in telekomunikacijskem področju pa je področje delovanja.

Krog naročnikov po zakonu o javnih naročilih je še najprimerljivejši z opredelitvijo javnega sektorja po Zakonu o javnih financah, ki zajema neposredne in posredne proračunske porabnike, in ti so: Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, nato javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.

Naročniki so (2.a člen ZJN-1):

- neposredni proračunski uporabniki, ki jih opredeli in imenuje proračun Republike Slovenije ali lokalne skupnosti. Bolj natančno jih določa Zakon o javnih financah in so državni in upravni organi ali organizacije ter občinska uprava;
- posredni proračunski uporabniki državnega ali občinskega proračuna in so javni skladi, javni zavodi in agencije, ki jih ustanovi država ali lokalna skupnost;

- druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni proračunski uporabnik, da bi se zadovoljile potrebe v splošnem interesu. Med te pravne osebe neposredni ali posredni proračunski uporabnik imenuje najmanj polovico članov uprave ali nadzornega odbora;
- javno podjetje in njegove povezane družbe, če ima neposredni ali posredni uporabnik proračuna ali drugi naročnik po tem zakonu večinski delež osnovnega kapitala ali če nadzoruje večino glasov, povezanih z delnicami ali deleži, ki jih je izdalo podjetje oziroma če lahko imenuje več kot polovico članov uprave ali nadzornega odbora. Javno podjetje uporabi postopek oddaje javnega naročila, ko gre za izpolnjevanje javnega interesa, česar stari zakon o javnih naročilih ni omogočal;
- povezana družba, ki je samostojna pravna oseba in je upravljalno ali kako drugače povezana z osebami, navedenimi v prejšnjih alineah.

2.a člen je v Zakon o javnih naročilih vnesen šele z novelo. Po noveli je Vlada Republike Slovenije dolžna izdati predpis, s katerim opredeli seznam naročnikov. Poleg obveznosti objave seznama naročnikov oziroma kategorij naročnikov v Uradnem listu Republike Slovenije ga mora Vlada posredovati Evropski komisiji (Mužina, 2004, str. 64).

Z novima direktivama se mora spremeniti interpretacija 2.a člena Zakona o javnih naročilih, saj v tem delu pravila direktiv neposredno vplivajo na opredelitev javnega naročnika, namreč če javni naročnik, ki izpolnjuje predpostavke iz drugega odstavka 2.a člena Zakona sam ustanovi novo pravno osebo, ki te predpostavke prav tako izpolnjuje, postane ta oseba javni naročnik, čeprav po 2.a členu Zakona o javnih naročilih ni (Mužina, 2006, str. 3).

Glede na predmet naročila se zavezanec oziroma naročnik, ki mora postopati skladno z zakonom, lahko izogne javnemu naročilu. Predmet naročila oziroma izjeme, ki niso predmet javnega naročila in zanje zakon ne velja, so:

- naročila za storitve, ki so dodeljena osebi, ki je naročnik po tem zakonu in jih opravlja na podlagi podeljene izključne pravice, ki temelji na zakonu ali podzakonskem aktu, skladnim s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti;
- naročila, za katere veljajo drugačna pravila naročanja, in so dodeljena po mednarodnem sporazumu, ki opredeljuje dobavo blaga, oddajo gradenj ali storitev ali javne natečaje za načrte, ki so namenjeni skupnemu izvajanju ali izkoriščanju projekta držav ali organizacij, ki so sklenile tak sporazum. O sklenitvi takega sporazuma je treba obvestiti Evropsko komisijo, družbe v

Republiki Sloveniji ali v tretjih državah, skladno s sporazumom o stacioniranju enot ter skladno s posebnim postopkom mednarodne organizacije;

- naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje ob naravnih ali drugih nesrečah, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, če vrednost ne presega vrednosti, ki jih je treba objaviti v uradnem glasilu Evropske skupnosti;
- naročilo za nakup oborožitve, vojaške opreme in specialne operativne tehnike ali drugo naročilo zaupne narave, določeno s predpisi vlade;
- naročila, ki so dodeljena tretjim osebam za preprodajo in najem, če naročnik nima izključne ali posebne pravice za preprodajo ali najem predmeta takih naročil in ga lahko druge gospodarske družbe prosto prodajajo ali najemajo pod enakimi pogoji, vrednost pa ne presega vrednosti, ki jih je treba objaviti v uradnem glasilu Evropske skupnosti.

Za naročnika so izjeme, ki niso predmet javnega naročila, zelo uporabne. Naročniku ni treba izvesti javnega razpisa, s tem pa se izogne dolgotrajnemu postopku in zapletom, vendar se v praksi takšni načini naročanja pogosto zlorabljajo.

Zakon o javnih naročilih v svojem 94. členu določa še druge storitve, ki so ravno tako izjeme. Zakon o javnih naročilih se ne uporablja za:

- nakup ali najem zemljišč, že zgrajenih stavb ali drugih nepremičnin ali pravic, ki so z njimi povezane. Izjema se nanaša izključno na že zgrajene stavbe, ne pa na posle, katerih vsebina so gradnje;
- nakup, razvoj, produkcija ali koprodukcija radijskega ali televizijskega programa ali časa za oddajanje programa. Razlog za to izjemo je varstvo nacionalnih interesov, ki izjemoma prevlada nad skupnim trgom Evropske skupnosti ter prostim pretokom storitev. Takšna opredelitev omogoča, da naročnik (npr. RTV) pri sestavljanju programov lahko uveljavlja svoje nacionalne, kulturne in podobne interese;
- storitve glasovne telefonije, teleksa, radiotelefonije, paginga in satelitskih storitev, če je delež sofinanciranja naročnika manjši od 50 odstotkov celotne vrednosti storitve;
- arbitraža in pomiritev;
- finančne storitve v zvezi z izdajo, prodajo, nakupom ali prenosom vrednostnih papirjev in drugih finančnih instrumentov ter storitve Banke Slovenije;
- pogodba o zaposlitvi;
- storitve razvoja in raziskav, razen če korist od preiskave uporabi naročnik izključno za svoje potrebe in pod pogojem, da to storitev naročnik v celoti plača.

Navedene izjeme iz 94. člena Zakona ne veljajo za naročnike na vodnem, energetskem, telekomunikacijske in transportnem področju.

Največji naročnik v Republiki Sloveniji je DARS d.d., pri katerem predstavlja avtocestni program največji del pogodbene vrednosti velikih javnih naročil in s svojimi 189 sklenjenimi pogodbami dosega 91 mrd SIT ali več kot tretjino vrednosti vseh velikih naročil. DARS, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za promet, Javni zavod lekarna Ljubljana, Javna agencija za železniški promet, Ministrstvo za obrambo, Mestna občina Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor, Pošta Slovenije in Elektro Slovenija predstavljajo deset največjih naročnikov pri udeležbi 57 odstotkov vrednosti vseh naročil velike vrednosti na podlagi 1739 sklenjenih pogodb (Urad za javna naročila, Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letih 2004 in 2005, str. 13).

Tabela št. 3: Prvih deset največjih naročnikov skupaj z nekaterimi največjimi naročniki, ki so vladni organi, leta 2004

Stopnja vrednosti	Ime naročnika	Število sklenjenih pogodb	Vrednost pogodb z DDV v mrd SIT
1	Družba za avtoceste DARS	189	91,1
2	Ministrstvo za šolstvo in šport	74	24,6
3	Ministrstvo za promet	285	18,7
4	Javni zavod lekarna Ljubljana	7	14,5
5	Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije	16	12,0
6	Ministrstvo za obrambo	188	9,0
7	Mestna občina Ljubljana	47	8,0
8	Splošna bolnišnica Maribor	675	7,6
9	Pošta Slovenije	166	6,5
10	Elektro Slovenije	92	4,7
14	Ministrstvo za notranje zadeve – Policija	103	4,2
34	Ministrstvo za finance	34	1,4
39	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	47	1,2

Vir: Urad za javna naročila, skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letih 2004 in 2005, str. 14 – povzeto po AJPEŠ, 2005.

2.3.2. Temeljna načela javnega naročanja

Za lažje razumevanje sistema javnih naročil velja naštetih temeljna načela javnih naročil, ki niso nikoli dovolj poudarjena. Načela imajo pomembno vlogo pri usmeritvi zakonodajalca pri sprejemanju vsebine pravnih norm in pri razumevanju zakonskih določb, še posebej, kadar so nedorečena. Pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil prihaja do pogostih kršitev določb zakona, ki so tudi posledica nezadostnega razumevanja načel, na katerih temelji sistem javnega naročanja. Pomembnost načel se odraža tudi v njihovi omejevalni funkciji države pri njenih oblastnih atributih (Möderndorfer, 2004, str. 17).

S sprejetjem zakonodaje s področja javnega naročanja naj bi bila zagotovljena večja konkurenčnost in onemogočeno izključevanje ponudnikov pa tudi dosežena večja prepoznavnost poslovanja naročnikov v premoženjskopравnih razmerjih, s tem pa tudi racionalna poraba javnih sredstev. Sam učinek javnih naročil se ne kaže samo na tem področju, ampak je pomemben tudi za normalno delovanje države, zaupanje javnosti v delo države in preprečevanje korupcije.

Zakon o javnih naročilih v splošnih določbah jasno opredeljuje temeljna načela javnega naročanja. Gre za načelo gospodarnosti, zagotavljanje konkurence med ponudniki, prepoznavnost porabe javnih sredstev in načelo enakopravnosti ponudnikov.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, ki naj bi naročniku z izvedbo javnega naročila in s pridobitvijo več ponudnikov omogočilo pridobiti konkurenčno ponudbo in s tem posledično nižjo ceno.

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki ima svojo osnovo že v zakonu o varstvu konkurence. Osnova tega načela je, da naročnik ne sme omejevati konkurence med ponudniki z neupravičeno uporabo omejitve postopka ali z uporabo izločitvenih meril. Naročnik mora ravnati tudi skladno s predpisi o varstvu konkurence. Zakon o varstvu konkurence v svoji osnovi prepoveduje kakršnokoli zlorabo prevladujočega položaja na trgu, nelojalno konkurenco ali nedovoljeno špekulacijo.

Načelo prepoznavnosti porabe javnih sredstev pomeni, da so postopki javnega naročanja javni v vseh fazah postopka, in izbranemu ponudniku znani od objave pa do dodelitve javnega naročila. To pomeni, da imajo ponudniki jasne in zadostne podatke za pripravo pravilne ponudbe. Gre predvsem za podatke o predmetu naročila

ter o naravi in obsegu izpolnitve, ki se pričakujejo od ponudnika, in za podatke o pogojih za udeležbo ter merilih za izbiro najboljšega ponudnika.

Načelo enakopravnosti ponudnikov zavezuje naročnika, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročila ne pride do razlikovanja, kar pomeni, da morajo vsi ponudniki imeti enake možnosti do dostopa informacij. Naročnik tudi ne sme omejevati ponudnikov krajevno, predmetno ali osebno kot tudi ne zaradi klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik.

Pri predstavitvi temeljnih načel se seveda postavlja vprašanje, koga varujejo načela in koga načela zavezujejo oziroma jih je dolžan spoštovati. Nedvomno gre za stik in povezavo zasebnega in javnega interesa, ki se znotraj pravil, ki jih določa Zakon o javnih naročilih, giblje v razmerju med zasebnim in javnim, odvisno od vrste postopka oddaje javnega naročila. Na prvi pogled temeljna načela varujejo sistem javnih naročil, torej potrebe proračuna ter možnosti enakopravnega nastopanja na trgu.

2.3.3. Predstavitev pravnega reda in postopkov javnih naročil v Republiki Sloveniji

2.3.3.1. Pravna ureditev področja javnih naročil

Pravna ureditev na področju javnih financ je zelo razvejana, za javno naročanje pa velja, da je za izvedbo posla treba izvesti strogo formalne in časovno zamudne postopke. Pri javnem naročilu je treba:

- vnaprej določiti, kaj se naroča in kakšne lastnosti naj naročeno ima,
- to sporočiti vsem, ki bi naročilo lahko izpolnili,
- vnaprej objaviti merila, po katerih bo izveden izbor ponudnikov,
- praktično ni možnosti, da bi se karkoli dodatno spreminjalo,
- izbrati tistega, ki je bil po merilih opredeljen kot najboljši,
- vsakomur, ki izkaže interes, predstaviti fazo in pravilnost vodenja postopka oddaje javnega naročila.

Vsebina teh ravnanj ne zadeva le predpisov o javnem naročanju oz. javnih financah. Za njimi se namreč skriva vrsta tehničnih predpisov, predpisov o določanju lastnosti blaga, predpisov s področja gradenj in investicij nasploh ter na drugi strani predpisov o pogodbenem oziroma celotnem obligacijskem pravu. V direktivah Evropske skupnosti je prepovedana uporaba diskriminatornih standardov, ki omogočajo specifičen vir, način izdelave ali postopek, in učinkujejo tako, da so nekateri

ponudniki izločeni ali favorizirani. Kot primere takih določb direktiva izrecno omenja vnaprejšnje določanje blagovnih znamk, patentov, tipov ali krajev izdelave (Krašek, 2001, str. 23).

Razen pravnih predpisov, ki neposredno urejajo javno naročanje, ter predpisov, ki so sicer z drugih področij, vendar jih je treba uporabljati pri javnem naročanju, je nujno, da pri izvajanju naročil na Ministrstvu za obrambo poznamo tudi vsebino Uredbe o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS, št. 18/03) in Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS št. 31/05). S temi uredbami se določajo vrste, pogoji in postopek za izdajanje dovoljenj za promet z vojaškim orožjem in opremo ter soglasij za proizvodnjo vojaškega orožja in opreme gospodarskim družbam, zavodom in drugim organizacijam ter posameznim podjetnikom. Z uredbami se ureja tudi postopek za izdajo predhodnih dovoljenj za posamezni posel. Sredstva in oprema, ki so opredeljena s temi uredbami kot oborožitev in vojaška oprema, se obravnavajo kot izjema in ob nabavi nista potrebna javni razpis in upoštevanje določil Zakona o javnih naročilih.

Seznam predpisov, ki neposredno urejajo področje javnih naročil, je naslednji:

- Zakon o javnih naročilih- ZJN-1, Uradni list RS št.39/00, 120/00 – popr.,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih- ZJN-1A, Uradni list RS št. 02/04,
- Zakon o javnih naročilih – uradno prečiščeno besedilo - ZJN – 1 – UPB1, Uradni list RS št. 36/04,
- Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV), Uradni list RS, št. 89/1998, 17/2000 Odl. US, 19/2000 Odl. US: UI 39/99, 27/2000 Odl. US: UI 173/99, 66/2000 Odl. US: UI 78/99-20, 30/2001, 82/2001 Odl. US: UI 188/99-19, 67/2002, 30/2003, Odl. US: UI 383/02-12,
- Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije, Uradni list RS, št. 33/1997, 63/1997, 84/1999, 39/2000 (102/2000 – popr.), 105/2002, Odl. US: UI 169/00-33,
- Odredba o finančnem poslovanju proračunskih porabnikov, Uradni list RS, št. 71/1999, 78/1999, 97/2000 Odl. US: UI 264/99-40, 64/2001,
- Navodilo o postopku odpiranja ponudb, Uradni list RS, št. 86/2001,
- Zakon o obrambi - Zobr, Uradno prečiščeno besedilo, 2004,
- Uredba o oborožitvi, vojaški opremi, specialni operativni tehniki in naročilih zaupne narave, Uradni list RS, št. 76/2001,

- Uredba o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme, Uradni list RS, št. 18/2003,
- Zakon o tajnih podatkih, Uradni list RS, št. 87/2001,
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005, Uradni list RS št. 130/03,
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN, Uradni list RS št. 78/99; 90/99 - popr.,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-A), Uradni list RS, št. 110/2002,
- Navodilo o vsebini objav za javna naročila, Uradni list RS št. 124/00,
- Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo svoje obveznosti v postopkih javnega naročanja, Uradni list RS št. 43/00,
- Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil in o načinu preverjanja teh listin Uradni list RS št. 13/01.

Seznam predpisov, ki posredno vplivajo na postopek javnega naročanja, je naslednji:

- Zakon o javnih financah - ZJF (Uradni list RS št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02). Zakon je pomemben zato, ker ureja položaj naročnikov in opredeljuje finančna razmerja, ki nastanejo iz pogodb kot končni cilj javnega naročila. Posebnost je možnost sklepanja večletnih pogodb, ki jih Zakon o javnih naročilih dopušča, javno finančni predpisi pa omejujejo.
- Zakonik o obligacijskih razmerjih - ZOR (Uradni list RS št. 83/01). Obligacijski zakonik je v bistvu še pomembnejši od predpisov o javnem naročanju. Ne smemo namreč pozabiti, da je javno naročanje le izbira pogodbenega partnerja, za samo pogodbeno razmerje pa so ključni prav predpisi o javnih financah in o obligacijskih razmerjih.
- Tehnični predpisi. Vseh ni mogoče naštet, ker gre za vrsto normativnih pravilnikov in določb, ki določajo normative in kakovost. Poznavanje teh predpisov je vezano na predmet javnega naročila (tehnično blago, hrana, gradbeništvo, prevozi, računalniška oprema, itd.).

Direktiva 2004/18/EC o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za dobavo, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje nadomešča Direktivo 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC. Direktiva 2004/17/EC o uskladitvi postopkov naročil, ki jih posredujejo naročniki, ki delujejo na vodnem, energetskem, prometnem in poštnem sektorju, pa nadomešča Direktivo 93/38/EEC. Pravila evropskega prava so po roku za

implementacijo (31. januar 2006) neposredno uporabna, nekatera pa imajo tudi neposredni učinek (Mužina, 2006, str. 2).

Pravila, kaj se zgodi po preteku implementacijskega roka, je določilo sodišče Evropske skupnosti. Direktiva postane neposredno uporabna in država jo mora uporabljati takšno, kakršna je (Knez, 2006, str.5).

2.3.3.2. Postopki javnega naročanja

Naročnik najprej ugotovi potrebo po nakupu opreme ali storitve in nato izpelje javni razpis. Pri določanju potreb ugotovi in evidentira, kaj in v kakšnem obsegu naj bi bil izveden z javnim naročilom. Ko izpolni vse zakonsko določene pogoje za oddajo javnega naročila, začne s postopek. Pogoji se običajno nanašajo na zagotovljena finančna sredstva in na izdelan ter verificiran finančni plan (Zabel, 1997, str. 79).

V javni objavi je treba določiti naziv naročnika, predmet javnega naročila, orientacijsko vrednost, količino, kakovost, dobavne oziroma izvedbene roke, kraj izpolnitve, merila za izbor in možne omejitve, naslov (osebo, kraj, datum in uro), kjer lahko ponudniki pregledajo in dvignejo dokumentacijo, rok, v katerem lahko ponudniki predložijo ponudbe, in način predložitve ponudbe (datum, čas, naslov, oznako), čas in kraj odpiranja ponudb, rok, v katerem bodo ponudniki obveščeni o izidu. Vsi dokumenti, kjer so opisane naročnikove potrebe, so v razpisni dokumentaciji. Razpisna dokumentacija je veliko obsežnejša od objave v Uradnem listu.

Pogoj za začetek postopka na Ministrstvu za obrambo je, da je naročilo predvideno v načrtu nabav in da so zanj v proračunu predvidena sredstva. Če je postopek omejen, ga je možno začeti tudi ko ni sredstev za celotno obdobje izvedbe javnega naročila. V 16. členu Zakona o javnih naročilih je opredeljeno zagotavljanje sredstev pri začasnem financiranju. Za naročila investicijskega značaja pa mora biti pripravljen in potrjen ustrezen investicijski program. Postopek oddaje javnega naročila vodi projektna skupina, ki jo določi naročnik. Obseg projektne skupine je odvisen od vrednosti javnega naročila. Člani projektne skupine morajo imeti ustrezno izobrazbo s tehničnega, finančnega in pravnega področja ter morajo imeti ustrezne delovne izkušnje. Delovati morajo z načeli stroke in skladno z zakonom ter ne smejo biti ponudniki ali v kakršnemkoli odnosu oziroma povezavi s ponudniki (Peče, 2005, str. 21).

Zakon samo okvirno določa merila in standarde, kako se postopki izpeljejo in kakšni postopki se lahko izberejo, od naročnika pa je odvisno, kako bo ravnal. Postopek javnega naročila je največkrat pogojen s predmetom naročila. Naročniki se velikokrat odločajo za javni razpis po odprtem postopku, pogosto pa tudi za oddajo javnega naročila po omejenem postopku, kjer naročniki s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti izberejo usposobljene dobavitelje oziroma izvajalce, ki lahko ob vsakem ponovnem naročilu ponudijo najbolj optimalno ponudbo.

V 17. členu Zakona o javnih naročilih so določene tri vrste oziroma trije tipi postopkov za oddajo javnih naročil: odprti in omejeni postopek ter postopek s pogajanjem.

Odprti postopek v največji meri zagotavlja načela in cilje javnega naročanja (prepoznavnost, enakopravnost itd.). Zanj je obvezen javni razpis, kar omogoča vsem morebitnim ponudnikom, da se seznani z vsebino in pogoji javnega naročanja (predmet javnega naročila, pogoji, merila itd.). Omejeni postopek zagotavlja javnost le v prvi fazi. Takrat se sicer vsi zainteresirani seznani z javnim naročilom, vendar le okvirno. Kajti k dvigu razpisne dokumentacije in oddaji ponudb povabi naročnik le tiste, katerim v prvi fazi prizna sposobnost. Namen prve faze je, da se ugotovi sposobnost bodočih ponudnikov v zvezi z okvirno predstavljenim javnim naročilom. Sicer pa razen dvostopenjskega odločanja (ko se določene kandidate izloči zaradi njihovih »osebnih«, glede statusnih, ekonomsko-finančnih in tehnično-organizacijskih lastnosti) ni bistvenih razlik med odprtim in omejenim postopkom. Omejeni postopek sicer olajšuje naročnikovo delo, ker vsebinsko obravnava manj ponudb, kajti neustrezni kandidati so izločeni že v prvi fazi (Mužina, 2004, str. 197).

Postopka s pogajanjem tudi po zakonu o javnih naročilih ni mogoče vedno izvesti, mogoč pa je, kadar naročnik nima potrebnega znanja in izkušenj za dokončno predstavitev svojih zahtev. Postopek s pogajanjem je opredeljen v 20. členu Zakona o javnih naročilih. Naročnik postopka s pogajanjem ne more uporabiti po prosti presoji, temveč morajo biti za njegovo uporabo izpolnjeni pogoji, določeni v zakonu. Naročnik vsebine naročila in pogojev ob njegovi prvi predstavitvi ne opredeli dokončno, temveč jih usklajuje s ponudniki v nadaljnjem postopku. Postopek ni formalen, vendar naročnik mora tudi ob uporabi tega postopka spoštovati temeljna načela zakona.

Podobno kot pri omejenem postopku mora naročnik tudi v postopku s pogajanjem ugotoviti, kateri kandidati izpolnjujejo zahtevane pogoje za sodelovanje v postopku, jim priznati usposobljenost in jih nato povabiti k oddaji ponudb. V postopek s

pogajanji mora naročnik pod pogojem, da je na predmetnem trgu zadostno število sposobnih kandidatov, povabiti najmanj tri kandidate.

Nova direktiva predvideva vzpostavitev podlage za uporabo postopka s pogajanji v okoliščinah, ki lahko veljajo za vsa javna naročila, dobavo, gradnje ali storitve. To je izjema za posebej kompleksna javna naročila, kjer javni naročnik ne more objektivno določiti tehničnih sredstev za izpolnitev svojih potreb ali ciljev oziroma ne more objektivno določiti pravnih in/ali finančnih specifikacij ustroja projekta. Namesto tega je predviden popolnoma nov postopek – konkurenčni dialog, ki je pravzaprav različica postopka s pogajanji. Nov postopek naj bi zagotavljal, da ta dialog ne bo neugodno vplival na načeli transparentnosti in enake obravnave (Vesel, 2006, str. 4).

Pomemben poseg v javno naročanje pomeni med drugim tudi promocija elektronskega načina naročanja. Elektronsko poslovanje je mogoče uporabiti v ponovno odprti konkurenci na podlagi okvirnega sporazuma kot tudi v drugih postopkih, predvsem v dinamičnem nakupovalnem sistemu, kjer se izkaže v obliki elektronskega kataloga. Podrobno je bilo treba urediti tudi sistem elektronskih dražb kot posebno vrsto elektronskega poslovanja, kar je v novih direktivah iz leta 2004 posebej poudarjeno. Zdi se, da nove direktive implementirajo načelo, da je treba elektronska sredstva izenačiti z običajnimi sredstvi za komunikacijo in izmenjavo informacij. Pomembna prednost elektronskega poslovanja je tudi prihranek časa. Direktiva zato predvideva skrajšanje rokov oddaje ponudb, če so uporabljena elektronska sredstva (Vesel, 2006, str. 9).

2.4. Problematika javnega naročanja v javni upravi

Javna uprava zaradi zakonskih določb ni izpostavljena konkurenčnemu boju na tržišču. Nevarčnost javne uprave, neučinkovitost državnih uradnikov, slaba organizacija dela, neopredeljenost dolgoročnih ciljev – vse to vodi k nezadovoljstvu in nenehni kritiki javnosti, ki zahteva uvajanje sodobnega načina dela, značilnega za zasebni sektor.

Javna uprava ima monopolni položaj, saj upravne storitve, ki jih ponuja, stranke lahko koristijo samo v njenih organizacijah. Organizacije javne uprave so ne glede na svojo storilnost ali uspešnost financirane iz proračuna in finančnih sredstev in ne pridobivajo s trženjem svojih storitev, pri tem pa ni pomembno, kakšni so stroški poslovanja. Obstaja precejšnja razlika med tem, kako posameznik porablja svoj denar in kako javni sektor (Ferfila, 2002, str. 38).

2.4.1. *Nestandardni postopki pri izvajanju javnih naročil*

Zakon o javnih naročilih je namenjen za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev, ki jih izvajajo številni proračunski uporabniki (ministrstva, občine, javna podjetja in zavodi ter še nekatere druge osebe javnega prava), in je v tem pogledu zelo splošen. Zakon določa, da naročnik za oddajo naročila majhne vrednosti s svojimi notranjimi predpisi uredi postopek oddaje, pri čemer mora upoštevati določila zakona o javnih naročilih.

Uporabniki proračunskega denarja so velikokrat medijsko izpostavljeni zaradi dvomov o spoštovanju temeljnih načel Zakona o javnih naročilih. Nezadovoljstvo se včasih pojavlja tudi pri ponudnikih zaradi slabo pripravljene razpisne dokumentacije, kar je praviloma posledica pomanjkanja strokovnega znanja, nemotiviranosti zaposlenih in funkcijskega pristopa pri izvajanju postopka, pri katerem se pojavlja znani sindrom »mi in oni« (mi smo svoje opravili, sedaj so na vrsti oni), kar povzroča zastoje na mejah med temi funkcijami. Posledično pride tudi do nezadovoljstva pri končnem uporabniku kot notranjem odjemalcu, kajti pri posameznih nabavah niso zadovoljni z izbiro ponudnika in predmetnega javnega naročila.

Kljub temu, da zakon o javnih naročilih ne predpisuje posebnih internih predpisov za različne postopke oddaje javnih naročil ima Ministrstvo za obrambo izdelan Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil majhne vrednosti, ki pa vsebuje preveč prepisanih določil iz Zakona o javnih naročilih in premalo določb glede opredelitve posameznih dejavnosti, rokov za izvedbo nalog, nosilcev pristojnosti in odgovornosti itd. Pravilnik tudi ni procesno naravnan. Glede na to lahko ugotovimo, da postopki javnih naročil ne obravnavajo notranje kontrole, ki bi omogočala višjo stopnjo uspešnosti in učinkovitosti dela zaposlenih, nato prihranke na področju javnih naročil in tudi kakovostno pripravljeno razpisno dokumentacijo, na koncu pa še višjo stopnjo zadovoljstva vseh sodelujočih strank pri izvedbi javnega naročila.

Model nabavnega procesa mora izražati medsebojno povezanost organizacijskih enot in posameznikov, ki sodelujejo pri različnih dejavnostih. Kakovost rezultata predhodne dejavnosti določa kakovost rezultatov naslednjih dejavnosti. Pomanjkljivosti, ki se pojavijo pri posamezni dejavnosti, povzročajo težave pri izvedbi nadaljnjega postopka. Pri prehodu med dejavnostmi mora biti rezultat jasno določen, če želimo obvladovati celoten proces oddaje javnih naročil. Na koncu vsake dejavnosti bi morali izdelati dokument, ga formalno potrditi in nato preiti na naslednjo nalogo (Godec, 2004, str. 30).

2.4.2. Nedoločeni načini in metode ocenjevanja ponudnikov

Proces oddaje javnih naročil se praviloma konča z izborom najugodnejšega ponudnika in s sklenitvijo pogodbe. Odločitev o izbiri najugodnejšega ponudnika je procesno dejanje in temelji na vnaprej znanih izločilnih in ocenjevalnih merilih, ki so navedeni v razpisni dokumentaciji. Zadovoljstvo predlagatelja naročila kot notranjega odjemalca je v največji meri odvisno od odločitev projektne (strokovne) skupine o pogojih, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki. Prav tako so pomembna ocenjevalna merila ter njihove uteži, na podlagi katerih je izbran najugodnejši ponudnik. Izbira najugodnejšega ponudnika v postopku oddaje javnih naročil zahteva sistematičen in dobro dokumentiran odločitveni postopek ter podrobno utemeljeno končno odločitev, s tem pa se zmanjša možnost, da bi prišlo do revizijskega zahtevka.

Ob ustreznem definiranju predmeta javnega naročila so ocenjevalna merila najpomembnejši element razpisne dokumentacije. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji natančno navesti merila, po katerih bo ocenjeval ponudbe. Pri tem naročnik ne sme določati takšnih meril, ki bi izločili katerega od ponudnikov, oziroma bi katerega od njih posebej favoriziral. Merila morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila in morajo prispevati k enakopravnemu razvrščanju ponudb.

Prevelike zahteve po referencah lahko neupravičeno omejujejo konkurenco in preprečujejo konkuriranje sposobnih ponudnikov. To je lahko v nasprotju z odprtostjo javnih naročil za različne ponudnike. Skromnejše zahteve po referencah so zlasti koristne v hitro se spreminjajoči se strukturi gospodarstva na prehodu. Pospešujejo tudi procese preoblikovanja gospodarstva, inovativnost in iniciativo ponudnikov.

Zakon o javnih naročilih v 51. členu navaja posamezna merila, ki jih naročnik lahko koristi pri izbiri najugodnejšega ponudnika, ne predpisuje pa načina in metode ocenjevanja. Ne glede na to, katera ocenjevalna merila bo naročnik izbral za vrednotenje in primerjavo ponudb, je pomembno, da so pri njihovem oblikovanju upoštevani dejanski cilji in okoliščine konkretnega naročila. Izbira ocenjevalnih meril naj temelji na dejanskih naročnikovih potrebah, namenu oziroma cilju konkretnega naročila, vnaprejšnji oceni vpletenih poslovnih tveganj in na dobrem poznavanju stanja na ponudbenem trgu.

Pri oddaji naročila v omejenem postopku Zakon o javnih naročilih določa, da naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom na podlagi vnaprej določenih pogojev in meril v drugi fazi pa povabi k oddaji ponudb vse tiste kandidate, ki jim je priznal

sposobnost. Naročnik v prvi fazi oblikuje razpisno dokumentacijo tako, da je v drugi fazi za izbiro najugodnejše ponudbe edino merilo najnižja cena.

V večini primerov je končna odločitev prepuščena projektni oziroma strokovni skupini, ki praviloma odloča na podlagi skupnega konsenza, kakovost njihove odločitve pa je največkrat odvisna od razmer, v katerih odloča.

3. PROJEKTNO IZVAJANJE JAVNEGA NAROČILA

Javno naročilo zahteva sodelovanje različnih strokovnih profilov ljudi z različno izobrazbo in tudi izkušnjami, zato je javno naročilo kompleksna naloga, ki jo je treba obravnavati projektno.

3.1. Značilnosti projekta

Zaradi povečanja učinkovitosti, izboljšanja kakovosti in znižanja stroškov je v preteklosti prišlo do tehnične delitve dela, kar pomeni razčlenitev enotnega delovnega procesa na sestavne delne procese in dodelitev teh procesov različnim ljudem v isti združbi oziroma organizacijski strukturi ali podjetju (Lipovec, 1987, str. 72).

V teoriji in praksi, tudi na področju poslovanja in organizacije, obstajajo številne opredelitve projektov. V Leksikonu Cankarjeve založbe (1998, str. 860) in v Slovarju tujk (Verbinec 1997, str. 577) ter v Slovenskem pravopisu (2001, str. 1290), je projekt opredeljen zelo poenostavljeno kot načrt oziroma osnutek predvsem stroja ali zgradbe, v nekoliko širšem smislu pa kot zamisel oziroma namera. Poleg teh opredelitev poznamo tudi bolj poglobljene.

V času nenehnih sprememb na trgu in tudi v življenju sicer je nešteto dejavnosti, do katerih pride samo enkrat ali pa se dogodijo v časovnem razmiku. Lotiti se jih je treba z vso resnostjo, natančnostjo in s postopki, ki so že ustaljeni v ponavljajočih se procesih. Projekt ali projektna organiziranost izvedbe teh dejavnosti se je pokazala kot ena od boljših možnosti na skoraj vseh področjih. Tako tudi izvedba javnega naročila poda najboljše rezultate, če se postopek začne s projektno organizacijo.

Projekt je zaključen proces oblikovanja in izvajanja določenih dejavnosti, ki so med seboj logično povezane, da bi lažje dosegli interne in eksterne namenske cilje ter ustrezne interne in eksterne objektne cilje (Hauc, 1982, str. 43). Naslednja

opredelitev označuje projekt za zaključeno celoto med seboj povezanih dejavnosti, ki je enkratna in ima svoj namen in cilj, ki se kaže v izvedbi vsebine projekta v čim krajšem času, z ustrezno kakovostjo, s čim manj izvajalci in drugimi proizvodnimi tvorci ter s čim manjšimi stroški (Rozman, 1994, str. 1). Po Rusjanu pa projekt opredelimo kot enkratno, kompleksno, zaokroženo celoto, sestavljeno iz vrste med seboj povezanih dejavnosti (Rusjan, 1997, str. 127). Podobno opredelitev projekta nam opredeli Solina, ki pravi, da je projekt enkratna, praviloma zahtevna in kompleksna skupina nalog, ki mora biti končana v določenem roku, in mora doseči vnaprej določene in morebitne kasneje odkrite cilje ter upoštevati vse podane in kasneje odkrite omejitve (Solina, 1997, str. 23).

Tudi opredelitve projekta pri drugih tujih avtorjih se med seboj preveč ne razlikujejo. Projekt je lahko edinstvena in enkratna operacija, ki je oblikovana za doseganje točno določenega sklopa ciljev v omejenem časovnem okvirju (Stevenson, 1993, str. 776). Projekt je lahko tudi označen kot usmeritev k novemu načinu organiziranja ljudi in drugih virov za izvedbo naloge ob časovnih in finančnih omejitvah, s čimer se s kolikostjo in kakovostjo doseže pozitivna sprememba (Zarić, 1999, str. 39). Projekt je opredeljen tudi kot določena končna naloga, ki je lahko kratkoročna ali dolgoročna, z majhnim ali velikim obsegom. Vsak projekt ima svoj cilj, življenjski cikel in določene edinstvene elemente (Meredith, Mantel, 2000, str. 8-12). Projekt lahko opredelimo tudi kot vrsto dejavnosti in nalog, ki imajo točno določene cilje, točno določen časovno opredeljen začetek in konec ter omejena sredstva in izrabljive vire (denar, ljudi, opremo itd) (Kerzner, 2001, str. 2).

Opredelitev projekta, ki vsebujejo določena splošno sprejeta dejstva, ne smemo jemati prestrogo, ker bi s tem podpirali nekatera napačna prepričanja, ki so se v zadnjem času precej uveljavila.

Projekti so različni! Projekti se med seboj res razlikujejo po velikosti in drugih elementih, vendar pa zahtevajo določene enake prijeme vodenja. Izkušnje in znanja iz enega projekta lahko s pridom koristimo tudi na drugih podobnih projektih.

Projekti niso različni! Tudi to ni ustrezna trditev, saj ne moremo velike in manjše projekte voditi na enak način.

Priporočljivo je, da se za uresničevanje različnih projektov angažirajo isti projektni člani! Lahko se zgodi, da so člani projektne skupine preobremenjeni in prenašajo morebitne pomanjkljivosti s starih projektov na nove. Najbolje je združiti izkušene udeležence z nekaj novimi člani, ki prispevajo sveže ideje.

Z izbiro pravih orodij se lahko izpelje vsak, še tako kritičen projekt! Orodja so lahko projektu v pomoč, lahko pa ga tudi zavirajo. Velikokrat skuša projekt zadostiti zahtevam orodja, namesto da bi se usmeril na doseganje projektnih ciljev.

Pri vodenju projektov je treba upoštevati le njihovo velikost, vsebino in sestavo! Čeprav so velikost, vsebina in sestava projekta pomembni za vodenje, pa pri tem ne smemo prezreti tveganja. Ni nujno, da so obsežni projekti tudi tvegani (Lientz, Rea, 1999, str. 19).

3.1.1. Razlika in povezanost projekta in programa

Ko govorimo o projektih, pogosto uporabljamo tudi določene druge, sorodne izraze, ki pa imajo drugačen pomen in jih ne smemo zamenjevati.

Projekti so sestavljeni iz podprojektov, ki se naprej delijo na dejavnosti. Podprojekti in projektne dejavnosti so nižja raven od projektov, višjo raven pa predstavljajo programi, ki vsebujejo več projektov.

Program je izjemno obsežna dolgoročna akcija, ki jo lahko razdelimo na več projektov. Včasih program preprosto enačimo s projektom, največkrat pa je sestavljen iz skupine sorodnih manjših projektov (Meredith, Mantel, 2000, str. 9 in 22).

Program je obsežen, dolgoročen in časovno omejen sklop iz več med seboj povezanih projektov, ki imajo skupen cilj in namen, nimajo pa natančno določenega datuma zaključka. (Šušteršič, 2003, str. 8)

Na Ministrstvu za obrambo se srečujemo z različnimi programi, ki so v povezavi z javnim naročanjem in tudi z opremljanjem v širšem smislu in so primer organiziranja, ki je zapisano v predhodnem odstavku. Na tem mestu bi izpostavil temeljne razvojne programe in ciljne raziskovalne programe.

Ustanovitev temeljnih razvojnih programov na Ministrstvu za obrambo sega v leto 1993, ko je bil ustanovljen poseben oddelek za temeljne razvojne programe v takratni Upravi za logistiko. Podlaga za to je bilo sprejetje posebnega zakona o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe obrambnih sil Republike Slovenije, ki s posameznimi projekti omogoča opremljanje Slovenske vojske z moderno opremo in oborožitvijo.

Ciljni raziskovalni programi so bili oblikovani kot posebna programska struktura nacionalnega raziskovalnega programa in kot podpora nacionalnemu in sektorskemu razvojnemu načrtovanju. Začetki segajo v leto 1994, leta 2001 pa se je oblikoval skupni ciljni raziskovalni program »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006«, ki predstavlja posebno obliko znanstveno-raziskovalnega programa s katerim želi Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v sodelovanju z drugimi ministrstvi in drugimi naročniki projektov prispevati k oblikovanju in uresničevanju strateških ciljev razvoja Republike Slovenije in s tem k izboljšanju njene konkurenčne sposobnosti. Ministrstvo za obrambo vodi projekte s področja nacionalne varnosti (Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, 2004, str. 215).

3.1.2. Razlika med projektom in rednim delom

V večini organizacij je proces ohranjanja običajnih postopkov za doseg ciljev organizacijskih enot primarna odgovornost funkcijskih vodij. Tradicionalni način izvajanja nalog se opira na navade in delovne procese in postopke, ki so se izoblikovali na podlagi preteklih izkušenj. Projektno delo podpirajo organizacijske enote z alternativnim doseganjem rezultatov, kjer se delo izvaja izven meja funkcijskih oddelkov. Pri projektu sodelujejo ljudje z različnih področij organizacijske enote, lahko tudi iz različnih krajev države ali izven nje. Takšno sodelovanje pri projektu omogoča uporabo najprimernejših znanj, zbranih v vodeno delovno skupino, ki jo imenujemo projektna skupina. S takšnim načinom dela se pridobijo rezultati, ki bi jih bilo v enem funkcijskem oddelku nemogoče doseči (Stare, 2005, str. 4).

3.2. Vrste projektov

Projekti po svoji organiziranosti niso vsi enaki in nimajo vsi enakih vsebin. Uporaba projektnega managementa pokriva veliko področij, kot na primer v gradbeništvu in založništvu, poznamo tehnološke in investicijske projekte, razvoj novega izdelka, vojaško obrambo države, organiziranje družabnega večera ipd. Najpogostejše projekte uvrščamo v naslednje skupine: investicijski projekti, raziskovalni in razvojni projekti ter organizacijski projekti (Stare, 2005, str. 5).

Naslednja delitev projektov predvideva združevanje sorodnih področij. Glede na to se projekti razlikujejo med gradbenimi, razvojnoraziskovalnimi, obrambnimi in drugimi projekti. Gradbeni projekti se nadalje delijo še po velikosti na velike in majhne gradbene projekte. Pri velikih projektih je težje obvladovati njihovo trajanje, potreben je strožji nadzor nad stroški in podobno (Kerzner, 2001, str. 29).

Avtorji imajo za razvrščanje projektov različna merila vendar pa je med njimi tudi povezljivost. Tako lahko projekte razdelimo tudi po merilih glede na določenost, glede na objekt, na izvajalce, na velikost in sestavo problema in glede na način izvedbe.

Glede na določenost razdelimo projekte na tiste, kjer poznamo pot do cilja in dejavnosti ter vsebine, ki pripeljejo do cilja (deterministični projekt), in na projekte, kjer pot do cilja ni znana in kjer ni treba na poti do cilja opraviti znanih dejavnosti ali vsebine (stohastični projekt).

Glede na objekt projekte razdelimo na fizične projekte, kjer je objekt projekta fizično otipljiv, rezultate pa lahko natančno izmerimo, in na abstraktne projekte, kjer objekt projekta ni natančno izmerljiv izdelek.

Glede na izvajalce poznamo interne projekte, ki jih izvajamo v celoti z osebjem iz okolja naročnika, in zunanje projekte, ki jih po pooblastilu in na račun naročnika izvajajo posebej usposobljena podjetja.

Glede na velikost in sestavo problema poznamo preproste projekte, ki potekajo v okviru enostavnih programov in jih lahko vodijo linijski vodje ter kompleksne projekte, ki so lahko dolgotrajni, tvegani in zahtevajo veliko sredstev in dela.

Glede na način izvedbe se projekti ločijo na enkratne, ki se pojavljajo samo enkrat oziroma se redko izvajajo na enak način. Zanje je potrebno je projektno vodenje, ki je zasnovano na občasni projektni organizaciji, in na projektne procese, ki se pojavljajo večkrat in stalno. Glede na izvedbo in vodenje so si podobni in imajo ustaljen način vodenja in izvedbe. Najpogosteje se pojavljajo v projektno usmerjenih organizacijah (Ljubič, 1998, str. 218).

Glede na predstavljene vrste projektov, lahko javno naročilo na Ministrstvu za obrambo opredelimo kot enkratni projekt, ki ima določeno pot do cilja in je internega značaja. Glede na objekt projekta je javno naročilo lahko fizične ali abstraktne narave.

3.3. Življenjski cikel projektov

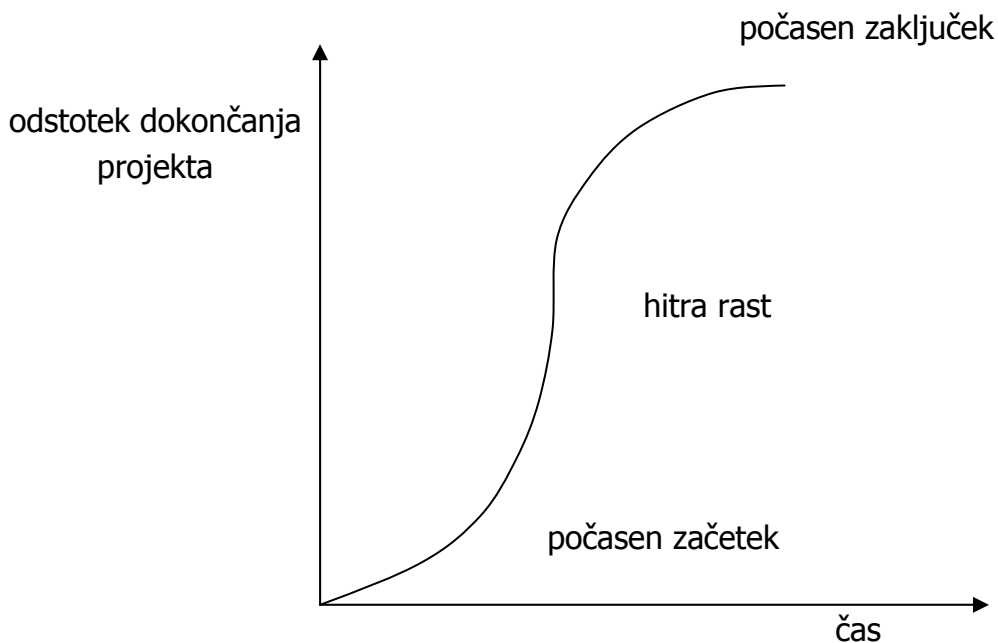
Vsi projekti imajo svoje življenjske cikle ne glede na svojo velikost. Faze v ciklu projekta avtorji različno poimenujejo, vendar večjih razhajanj med njimi ni. Koncept

Življenjskega cikla projekta je pomembna osnova za opazovanje dinamike projekta skozi čas. Življenjski cikel projekta je razdeljen v štiri faze:

- Zasnova je začetna faza projekta, kjer se vodstvo odloči, da je projekt potreben. V tej fazi se določijo primarni cilji in alternativne poti za doseg cilja.
- Naslednja faza je načrtovanje, kjer se določijo dejanski cilj in akcije, ki vključujejo razpored časa, določanje proračuna in alokacija specifičnih nalog in virov.
- Izvedba projekta je faza resnične izvedbe projekta.
- Zaključek projekta je zaključna faza, v kateri se zaključuje delo na projektu. Izvajajo se dejavnosti, ki se nanašajo na predajo izdelka tj. rezultat projekta, naročniku.

Začetna faza ponavadi traja dalj časa, ko pa projekt dobi dovolj zagona, se začne faza hitre rasti. Zadnja faza pa je spet dolgotrajnejša, kajti zaključek zahteva veliko usklajevanja. Zato je življenjski cikel projekta mogoče prikazati s pomočjo krivulje v obliki črke »S«, katere naklon se med projekti lahko razlikuje (Meredith, Mantel, 2000, str. 14-16).

Slika št. 2: Življenjski cikel projekta



Vir: Meredith, Mantel, 2000 str. 14.

Projekt je treba v posameznih fazah različno začeti. V začetni fazi naj bi bil projektni vodja sposoben konceptualnega razmišljanja, v fazi razvoja mora narediti načrt, v izvedbeni fazi naj bi uveljavil načrtovani projekt, v zaključni fazi pa mora izpeljati zaključno kontrolo in izročiti rezultat projekta naročniku (Dinsmore, 1993, str. 24). Tudi ta avtor opredeljuje štiri faze: začetek oziroma izdelavo koncepta projekta, razvoj projekta, izvedbo projekta in zaključek projekta (Dinsmore, 1993, str. 8). Nekoliko podrobneje so različne faze življenjskega cikla projekta prikazane v naslednji tabeli št. 4.

Tabela št. 4: Dejavnosti v različnih fazah življenjskega cikla projekta

Začetna faza	Razvojna faza	Izvedbena faza	Zaključna faza
➤ analiziranje položaja ➤ oblikovanje alternativ ➤ določanje ciljev ➤ določanje kriterijev ➤ oblikovanje strategij ➤ ocenjevanje stroškov ➤ ocenjevanje trajanja	➤ načrtovanje porabe sredstev • ljudi • materiala • strojev • denarja ➤ podrobno načrtovanje • vsebine in sestave • trajanja • stroškov • kakovosti	➤ organiziranje ➤ komuniciranje ➤ usmerjanje dela ➤ tekoče spremljanje dela ➤ uresničevanje in prilagajanje načrtov ➤ motiviranje ➤ reševanje problemov	➤ zaključevanje dela ➤ potrjevanje dogovorov ➤ ocenjevanje ➤ kontroliranje

Vir: Dinsmore, 1993, str. 24.

3.3.1. Pogled na življenjski cikel projekta v državni upravi

V specifičnem okolju državnih organov se vedno bolj uveljavlja enoten pristop k obravnavi celotnega življenjskega kroga projektov. Splošno metodologijo vodenja je Vlada RS priporočila že leta 1997. Dosedanje izkušnje kažejo, da je metodologija potrebna temeljite prenove, kajti nastala je kot prevod poglavij originalnih priročnikov o vodenju projektov po metodologiji PRINCE (PROject IN Controlled Environment), ki je bila razvita za nadzor porabe denarja, kakovosti in pravočasnosti izdelanih rešitev predvsem na področju informacijske tehnologije, kasneje pa se je uveljavila tudi na drugih področjih. Kljub prilagodljivosti pa metodologija ni najprimernejša za majhne projekte.

Obravnava procesov omogoča integralni pogled na življenjski krog projekta. Procesi se klasificirajo glede na vsebino procesov in njihov končni cilj. Tako se projekti procesno izvajajo in nadzorujejo. Procesi so namenjeni vsem sodelujočim pri projektu in pomenijo navodila za izvajanje. Vsak proces ima svojega odgovornega nosilca in vsi procesi so usmerjeni k nastanku končnih izdelkov projekta. Nadzor nad vsemi procesi ima vodja projekta (Sirnik, 2005, str. 35).

Nabor vplivov na vodenje in na vsebino projekta v državni upravi je do neke mere predvidljiv. Vodje projekta mora opredeliti predvsem tiste elemente, ki bi bistveno ogrožali izvedbo projekta. Izhodišča pri tem so predvsem baza znanja, ki v urejenih institucijah nastaja sproti, poznavanje mikro- in makro-okolja in realne izkušnje.

Značilni dejavniki, ki se v praksi pogosto pojavljajo:

- prezasedenost sodelavcev na vseh nivojih organizacije projekta. To je značilna posledica nerazumevanja nadrejenih o časovni omejitvi štirideset delovnih ur na teden. Rešitev se ponuja sama po sebi, in sicer postavljanje mikro prednosti;
- nezanimanje sodelavcev. Problem je predvsem za vodjo projekta, kako ustrezno motivirati sodelavce. To je na dolgi rok zelo zahtevna naloga;
- realizacija predvidenega delovnega časa na projektu. Začetni dokument določa obseg sodelovanja. Pri več institucionalnih projektih vodja projekta težje obvladuje pregled obremenitev sodelavcev;
- strokovna usposobljenost sodelavcev. Pri projektih morajo načeloma sodelovati sodelavci, ki že imajo potrebna znanja. Naloga projekta sicer ni usposabljanje, si pa sodelavci ob projektu nabirajo znanja in izkušnje za sodelovanje na naslednjih projektih;
- vplivi višjih interesov, tako vodilnih kakor tudi vseh elementov organizacije projekta;
- zagotavljanje sredstev za izvedbo projekta. Sredstva so vnaprej rezervirana na proračunski postavki z začetnim dokumentom. Pri večletnih projektih pa vodja projekta skrbi, da vsako leto posebej pridobi delež sredstev, in tako zagotovi nemoteno nadaljevanje projekta (Sirnik, 2005, str. 38).

Sistem vodenja projektov v državni upravi izhaja iz splošne metodologije vodenja projektov. Od nastanka metodologije do danes jo uspešno uporablja vse več organov, treba pa jo bo temeljito prenoviti, ker pridobljene izkušnje in realne razmere presegajo sedanjo metodologijo na področju kompleksnih projektov in integracije z javnimi naročili.

3.4. Organizacija projekta

Projektna organizacija pomeni organizacijo za izvedbo projekta v okviru obstoječe organizacijske strukture. Uvedena je za uresničevanje poslovnih ciljev, ki zahtevajo visoko stopnjo usklajevanja velikega števila dejavnosti, vezanih na določen projekt, in jih ni mogoče učinkovito izvajati z ustaljeno organizacijsko strukturo. Je pripomoček za uspešnejše organizacijsko obvladovanje velikih in zahtevnih projektov (Ivanko, 1992, str. 67).

Projektno organizacijo lahko obravnavamo kot:

- projektno organizacijo za določen projekt,
- projektno organizacijo za določena projektna področja v podjetju ali kot projektno področno organizacijo projekta in
- projektno organiziranost podjetja za izvajanje vseh projektov v podjetju (Hauc, 1995, str. 29).

V strokovni literaturi najpogosteje najdemo razvrstitve projektnih organizacij, kjer avtorji obravnavajo tri vrste projektnih organizacij:

- štabno – funkcijska projektna organizacija,
- čista projektna organizacija in
- projektno – matrična organizacija.

3.4.1. Štabno – funkcijska projektna organizacija

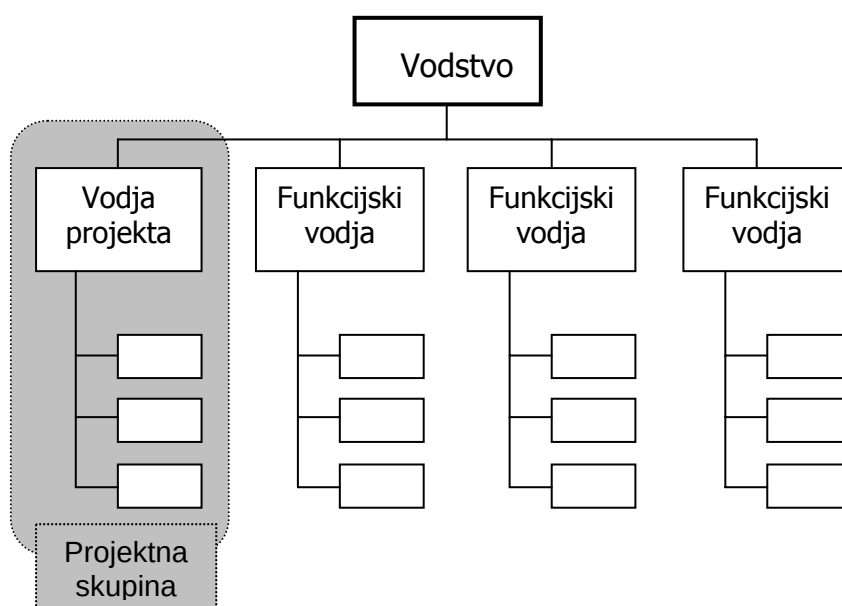
Pri tej projektni organizaciji se oblikuje projektna skupina, ki ima v okviru projekta le svetovalno vlogo. Pripravi organizacijo in izvedbo projekta, za realizacijo pa so odgovorne obstoječe organizacijske enote. Vodja projekta deluje s pomočjo posameznih organizacijskih enot za izvedbo delovnih nalog. Projektna skupina mora biti v hierarhiji dovolj visoko, da lahko v okviru svojih pooblastil vpliva na izvedbo projekta. Taka organiziranost deluje le, če dobro deluje tudi obstoječa organizacija, saj je odvisna od nje (Bizjak, 1996, str. 191).

Pojavljajo se tudi slabosti, kot je na primer problem dvojne odgovornosti, delo na projektu se odmika od rednega dela na funkcijskih oddelkih, težišče projektnih nalog se prenaša iz oddelka na oddelek in motiviranost dodeljenih delavcev je šibka (Burke, 1999, str. 292).

3.4.2. Čista projektna organizacija

To je samostojna organizacija za vodenje in izvajanje projekta in se pojavlja kot vzporedna organizacija notranji organizaciji podjetja. Vloge in odgovornosti pri tej organizaciji so zelo jasno opredeljene. Vodja projekta prevzame popolno odgovornost za projekt, pristojen je za celoten nadzor projekta in ima popolno avtoriteto nad izvajalci, ki so mu dodeljeni iz različnih organizacijskih enot. Člani projektne skupine so premeščeni iz matičnih oddelkov na projekt za toliko časa, kot projekt traja, zato se pri svojem delu lažje posvetijo projektu, ker niso obremenjeni z delom v funkcijskem oddelku. Naloge in odgovornosti izvajalcev se razdelijo glede na strokovnost oziroma funkcije. Takšna organizacija je primerna za projekta, kjer se večina dejavnosti izvaja na področju ene strokovne specialnosti, za operativno delo v projektno organiziranih inženirskih ali gradbenih podjetjih ali za hitro izvedbo kriznih projektov.

Slika št. 3: Čista projektna organizacija



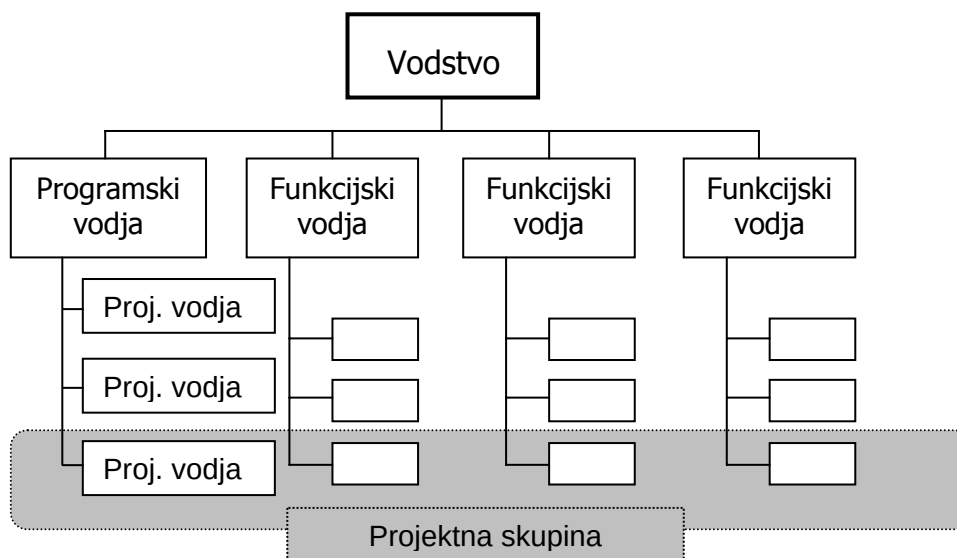
Vir: Stare, 2005, str. 14.

Največja prednost čiste projektne organizacije je jasnost vseh relacij v organizacijski strukturi. V vsakem trenutku je znano, kdo mora kaj opraviti in kdo koga vodi. Slabost te strukture so togost in počasnost ter nagnjenost k samozadostnosti posameznih skupin in razmeroma slab izkoristek virov. Ne zagotavlja optimalne izrabe kadrov, saj niso enakomerno zaposleni. Poleg tega pa je za pogosto menjavo projektov težko pridobiti delavce (Ljubič, 1995, str. 230).

3.4.3. Projektno – matrična organizacija

Za projektno – matrično organizacijo je značilno, da sta projektna in linijska organizacija medsebojno prepleteni. Projektni vodje skrbijo za dobro izvedbo projekta, linijski vodje pa skrbijo za drugo delo, ki je povezano z osnovno dejavnostjo.

Slika št. 4: Projektno – matrična organizacija



Vir: Stare, 2005, str.15

Projektno – matrična organizacija je nastala, ko so avtorji poskušali združiti dobre lastnosti funkcijske in projektne strukture. Pri projektno – matrični organizaciji vodja projekta načrtuje, določa cilje, skrbi za gospodarnost in realizacijo projekta, medtem ko funkcijski vodja prevzame skrb za metode dela in izvajalce. Člani projektne skupine ostanejo v svojih funkcijskih oddelkih, sprejemajo naloge in poročajo o rezultatih dela vodji projekta, za plačo in napredovanja ter nagrade pa skrbi funkcijski vodja. Za izvajalce projektnih nalog je takšna organizacija manj prijazna, saj so razpeti med dvema vodjema. V tem primeru nastane dvojna odgovornost za vodjo projekta (ko dela na projektni nalogi) in tudi za funkcijskega vodjo (ko opravlja redno delo, ki ni povezano s projektom). Pri takšni organizaciji sta potrebna razmejitev nalog in dogovor med projektnim in linijskim vodjem glede na količino dela, ki ga izvede posameznik. Projektno – matrična organiziranost je primerna za organizacije, ki hkrati izvajajo več manjših projektov (Stare, 2005, str. 15).

V projektno – matrični organizaciji se pojavi dvojna odvisnost med funkcijskimi organizacijskimi enotami in projektno organizacijo. Funkcijske organizacijske enote, ki projekt uresničujejo, so po eni strani odgovorne svojim vodstvom, na drugi strani pa projektni organizaciji, ki je zadolžena za izvajanje projektov po načrtu in v okviru svojih ciljev. Ta dvojna odvisnost, ki se obravnava samo kot dvojna odgovornost, je osnovna značilnost projektno – matrične organizacije (Hauc, 1995, str. 36).

V projektno – matrični organizaciji ni stalne projektne strukture. Priprave, izvedbe in spremljanje učinkov vsakega posameznega projekta opravljajo zaposleni poleg svojih rednih del in nalog v okviru posameznih poslovnih funkcij. V tem modelu so konfliktne situacije med začasnim projektним in stalnim funkcijskim vodstvom najpogostejše, posebej izraziti so problemi usklajevanja dejavnosti sodelujočih ter merjenja in vrednotenja učinkov in uspešnosti (Golob, 2002, str. 40).

V tem delu lahko nakažem nekatere organizacijske smernice v postopku izvajanja javnega naročila. Pri vseh kadrovskih in tudi organizacijskih omejitvah, s katerimi se srečuje javna uprava in znotraj nje tudi Ministrstvo za obrambo, se projekti javnih naročil lahko v največji meri organizirajo v obliki projektno – matrične organizacije, kjer je izraba resursov največja. Pri tej obliki ostanejo zaposleni podrejeni vodjem svojih matičnih oddelkov, katerim pripadajo po svoji funkcionalni usposobljenosti in položaju, čeprav večino časa delajo na različnih projektih.

Projektna izvedba javnega naročila na Ministrstvu za obrambo integrira predstavnike iz več organizacijskih enot. Odgovornost izvedbe javnega naročila nosi Sektor za naročila pri Direktoratu za logistiko. V projektni skupini sodelujejo predstavniki naročnika in predstavniki uporabnika velikokrat pa tudi predstavniki vojaške tehnologije.

Organizacija projekta je način povezave izvajalcev oziroma posameznih enot podjetja, da bi kar najhitreje in učinkovito dosegli končni cilj projekta. Najpomembnejši dejavniki izbire najprimernejše strukture so narava in velikost projekta, okolje, v katerem naj bi se projekt izvajal, lastnosti različnih organizacijskih struktur in organizacijska kultura v podjetju

3.5. Vodenje projekta javnega naročanja

Vodenje vsebuje usmerjanje delovanja članov projektne skupine za doseganje postavljenega cilja. Vodenje se pojavi samo takrat, kadar nekdo vpliva na delovanje drugih, definira pa se kot osebni vpliv na ljudi s komunikacijskim procesom. Osebni

vpliv se med drugim doseže tudi z zanosom, optimizmom, energijo, vztrajnostjo, pogumom in osebno zrelostjo.

Vodenje projektov je upravljanje časa, virov, materiala, stroškov ter vodenje ljudi, da bi projekt izvedli v predvidenem času, v okviru predvidenih stroškov ter kakovostno. Z uspešno izvedenim projektom naj bi dosegli določene ekonomske učinke (Spinner, 1997, str. 4).

V projektnem okolju, kjer ima projektni vodja toliko pristojnosti, kolikor mu jo da funkcionalno vodstvo, in mu jih prizna. Glede na projektno kulturo v podjetju, mora vodja razumeti koncept moči in osvojiti primeren način vodenja in vplivanja na vse člane projektne skupine (Stare, 2005, str. 23).

Vodja projekta je nosilec funkcij projektnega vodenja in je odgovoren za izvajanje projekta. Vodja projekta je najvitalnejša funkcija celotnega projekta in ga mora funkcijsko vodstvo popolnoma podpirati in ima v zvezi s tem vsa potrebna pooblastila (Turner, 1993, str. 425).

Postopki projektnega vodenja in tudi posameznega projekta so zelo jasno določeni, prav tako nosilci posameznih nalog. To vodstvu zagotavlja popoln prenos odgovornosti za izvedbo naloge na osebno raven vodje in članov projektnega tima ali posameznika v drugih segmentih projektne organizacijske strukture, kjer je zaposleni v celoti odgovoren za izvedbo posamezne privzete naloge, tako v vsebinskem kot tudi v terminskem in finančnem pogledu (Golob, 2002, str. 78).

Ko gre za javno naročanje na Ministrstvu za obrambo, ima projekt pomembno organizacijsko vlogo. Javna naročila v Republiki Sloveniji in v drugih podobno urejenih državah so sedaj precej kompleksnejša in zahtevna kot v preteklosti. Nad javnimi naročili bdijo v prvi vrsti nadzorne službe, npr. Notranja revizijska služba, Računsko sodišče in Urad za nadzor proračuna na Ministrstvu za finance, nato politične stranke v državi ali regiji in na koncu javnost ki te projekte javnega naročila tudi plačuje.

Glede na najosnovnejše značilnosti javnih naročil, ki so obravnavane v drugem poglavju, na podlagi katerih je mogoče določiti sistem organizacije pri objavi javnega naročila in če še povežemo dejstva iz teorije o projektnem poslovanju, ki so deloma predstavljena tudi v tem poglavju, je opredelitev projektno – matrične organizacije najprimernejša organizacijska struktura, ki jo je mogoče uporabiti pri izvedbi javnih naročil (Logar, 2003, str. 41).

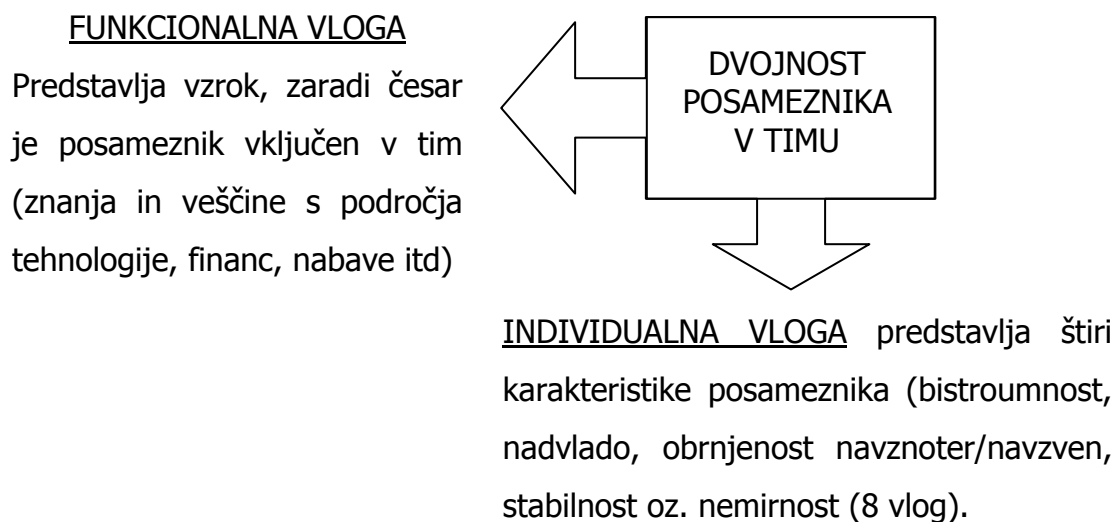
Namen projektne organiziranosti je vpeljati primeren razpored ustreznih virov za izvedbo projekta. Pri vzpostavljanju projektne organizacije je še posebej pomembno določiti vlogo in odgovornost posameznih udeležencev članov projektne tima za vsako dejavnost projekta (Turner, 1993, str. 134-142).

Projektni tim je skupina ljudi, ki se poistovetijo s projektom, da bolj izkoristijo svoje znanje in tako dosežejo cilje projekta. Tim brez popolnega istovetenja s projektom bi bil le skupina posameznikov z različnimi znanji. Timsko delo je temeljna oblika dela pri izvajanju projekta, zato je tudi vodenje projekta v osnovi vodenje projektne tima (Turner, 1993, str. 416).

Oblikovanje projektne skupine ali tima je v tesni povezavi s kadrovanjem in delegiranjem. S kadrovanjem najemamo in premeščamo različne lastnosti, s katerimi vzpostavljamo razmerja med ljudmi in s tem organizacijo skupine ali tima. Ker so te lastnosti neločljive od živih oseb, nastaja s kadrovanjem organizacija skupine ali tima, pa tudi skupina oziroma tim (Lipovec, 1987, str. 274).

3.6. Sestava uspešne skupine oziroma tima za izvajanje projekta

Model timskega dela temelji na dvojnosti posameznika v timu. Dvojnost se razume glede na vloge posameznika.



Funkcionalna vloga posameznikov v timu temelji na temeljnih znanjih in veščinah, ki so potrebna za uspešno uveljavitev projekta in so v neposredni povezavi z izobrazbo posameznika, medtem ko individualna vloga posameznika temelji na psiholoških značilnostih in lastnostih, ki jih ima vsak ne glede na izobrazbo.

VODJA / KOORDINATOR je oseba, ki določa, pojasnjuje cilje, postavlja prioritete, identificira probleme, oblikuje zaključke in sprejema odločitve.

OBLIKOVALEC je tisti, ki stvari uresničuje, usmerja tim proti zastavljenemu cilju in zagotavlja izvedbo projekta.

OCENJEVALEC se s svojim neobhodnim čutom za potrebe timskega dela pri vrednotenju skoraj ne bi smel zmotiti.

INOVATOR je tisti, ki v timu zagotavlja ideje za uresničitev ciljev projekta.

DOBAVITELJ zagotavlja v timu akcijo in ohranja stik z resničnostjo.

IZVRŠEVALEC predstavlja osebo, ki spremlja vse dejavnosti, pozna vse odločitve in dogovorjene poti za doseg ciljev, zato je najpomembnejši vir informacij.

POVEZOVALEC ima povezovalno funkcijo, ki jo izvaja med vsemi člani tima in predstavlja trdno zvezo za timski obstoj.

ZAKLJUČEVALEC je neizprosni pri uresničitvi dogovorjenih nalog, to pa je njegova glavna prednost in kakovost pri tiskem delu (Stanonik, 1999, str. 52).

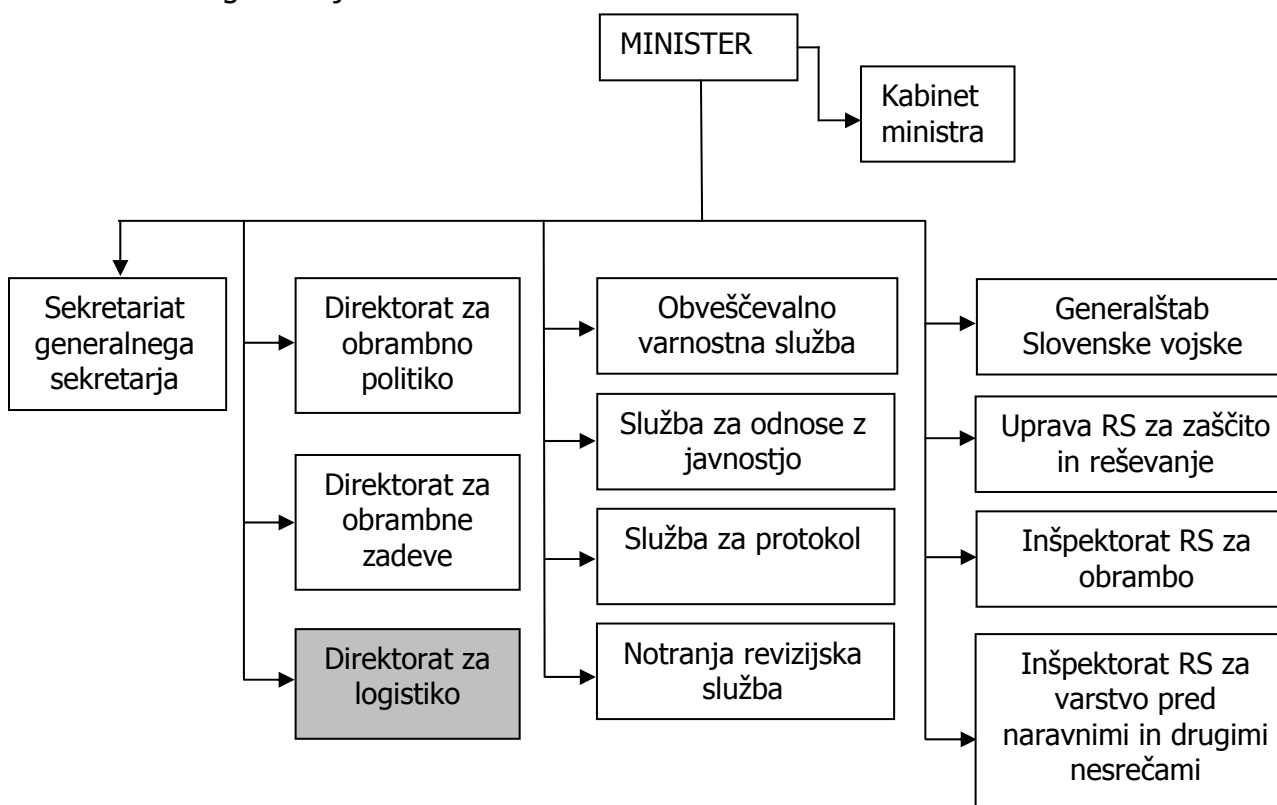
Opisane vloge so osebnostno opredeljene in predstavljajo posameznikov odnos do drugih sodelavcev in nalog, ki so timu dodeljene. Individualne vloge je mogoče opredeliti s posebnimi testi. Na podlagi razumevanja svoje vloge in vlog sodelavcev je možno uspešneje in učinkoviteje upravljati in voditi timsko delo k zastavljenim ciljem. K temu velja pripomniti, da je le malokdaj mogoče sestaviti projektni tim na podlagi te utemeljitve, ker funkcionalne lastnosti vloge posameznika vplivajo na individualne lastnosti, zato le redko srečamo osebo, ki ima samo individualno vlogo, tako da nihče ni povsem vodja, oblikovalec, izvrševalec in drugo.

Velikokrat je premalo funkcionalnih oziroma strokovnih vlog za posamezne projektne naloge, zato izbire ni. V time je treba vključevati predvsem strokovnjake ne glede na individualne lastnosti. Zaradi takšnih primerov se projektne skupine večinoma oblikujejo na osnovi administrativne odločitve, za vodenje pa se največkrat uporabi linijska zvrst vodstvene hierarhije. Prav zaradi tega projektne naloge pogosto niso izpeljane v celoti po predvidenem načrtu, zastavljeni projektni cilji niso doseženi, to pa pomeni določeno tveganje pri realizaciji.

4. NABAVNA FUNKCIJA NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO

Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije se od osamosvojitve leta 1991 zelo intenzivno razvija tako po številu zaposlenih kot po prevzemanju in izvajanju kompleksnejših nalog in projektov. V veliki meri je razvoj Ministrstva za obrambo povezan z razvojem Republike Slovenije ter njenimi integracijskimi procesi. Ministrstvo za obrambo je glavni nosilec izvedbe projektov za uveljavitev doktrine vojaške obrambe Republike Slovenije. Pri prevzemanju vse več projektov za razvoj slovenske vojske se je izpostavila potreba na Ministrstvu za obrambo po organizacijskem, informacijskem in kadrovskem razvoju, kajti za takšen razvoj prej ni bilo osnovnih pogojev in možnosti. Zato poteka razvoj celotnega sistema Ministrstva za obrambo zelo intenzivno in zahteva vedno nove rešitve. To je v veliki meri povzročilo prehitevanje notranjega razvoja organizacije in kadrov glede na postavljene načrte in projekte.

Slika št. 5: Organizacijska shema Ministrstva za obrambo



Vir: Interno gradivo <http://www.mors.si>.

Na Ministrstvu za obrambo so posamezna področja zelo različno sledila splošnemu razvoju in rasti. Brez dvoma je Direktorat za logistiko, kot osrednja organizacijska enota za logistično in finančno oskrbo celotnega Ministrstva za obrambo, moral slediti

navedenemu razvoju in rasti. To je privedlo do vse večjega prepletanja in kompleksnosti logističnih procesov. Strateški cilj, ki mu sledi Direktorat za logistiko, je zagotoviti gospodarno in pregledno porabo proračunskih sredstev Ministrstva za obrambo in drugih obrambnih virov skladno s prednostnimi cilji in z nalogami obrambnega sistema ter sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami.

Nabavna funkcija se v večjem delu izvaja v Direktoratu za logistiko delno pa v Sekretariatu generalnega sekretarja, kjer sta organizirana in sistemizirana sektorja za finance in za računovodstvo. V Direktoratu za logistiko sta organizirana in sistemizirana sektorja za opremljanje in naročila, ki v celoti pokrivata projektno izvajanje procesa naročil tako javnih kakor tudi naročil vojaške oborožitve in opreme ter druge operativne tehnike zaupne narave.

4.1. Javno naročilo na Ministrstvu za obrambo

Na Ministrstvu za obrambo je več načinov naročanja, odvisno od vrednosti naročila in od vrste predmeta naročila. Glede na navedeno obstajajo tri osnovne vrste postopkov naročil.

Prvi način se uporablja za nakup oborožitve, vojaške opreme, specialne operativne tehnike in druga naročila zaupne narave, določena s predpisi Vlade Republike Slovenije. Naročila te vrste se izvajajo s postopki neposrednih pogajanj brez predhodne objave. K pogajanju so povabljeni podjetja, ki jim Ministrstvo za obrambo predhodno podeli dovoljenje ali soglasje za proizvodnjo in promet z vojaškim orožjem in opremo skladno z Uredbo o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS, št. 18/03) in Uredbo o spremembah in dopolnitvah uredbe o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS, št. 31/05).

Drugi način se uporablja za naročila večjih vrednosti, ki se izvajajo skladno z zakonom o javnih naročilih. Takšno naročilo se začne s predlogom za naročilo, ki je tipski obrazec s tehničnimi in tehnološkimi normami predmeta naročila. Predlog za naročilo pripravi predlagatelj naročila, ki je lahko vsak organ v sestavi Ministrstva za obrambo ali pa organizacijska enota Ministrstva za obrambo. Nato se v kontroli finančnega poslovanja pregleda predlog in uskladi z načrtovanimi finančnimi sredstvi za naročeno blago oziroma storitev. Po potrditvi predloga v kontroli finančnega poslovanja se oblikuje sklep o začetku javnega naročila, v katerem se imenuje tudi projektna skupina za izvajanje. Projektna skupina je običajno sestavljena iz predstavnikov naročnika, ki pripravljajo tehnične specifikacije in strokovna merila za

izbiri najboljšega ponudnika, nato komercialni predstavnik, ki je zadolžen za pregled in ocenjevanje komercialnih delov ponudb. Pri zahtevnejših projektih naročanja je navzoč tudi pravnik, pogosto pa tudi predstavnik vojaške tehnologije. Vodja projekta in kasneje običajno tudi skrbnik pogodbe pa prihaja iz Sektorja za naročila ali pa Sektorja za opremljanje pri Direktoratu za logistiko.

Tretji način se uporablja za javna naročila majhnih vrednosti. Na Ministrstvu za obrambo se za javna naročila majhne vrednosti uporablja Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil majhne vrednosti, ki je izdelan na podlagi Zakona o javnih naročilih in Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil majhne vrednosti (Uradni list RS, št. 84/04). Na začetku Pravilnik določa nekaj splošnih določil, ki veljajo za vsa javna naročila majhne vrednosti. V 5. členu Pravilnika je predpisano, da mora biti vpogled vanj javen in dostopen na spletnih straneh Ministrstva za obrambo. V istem členu so predpisana tudi obvezno preverjanje in upoštevanje konkurence ponudnikov ter zagotavljanje gospodarne porabe sredstev ne glede na namen, predmet in vrednost naročila. Ocenjena vrednost javnega naročila majhne vrednosti se mora določiti brez davka na dodano vrednost. Odredbodajalec na Ministrstvu za obrambo mora upoštevati, da skupna vrednost naročil istovrstnega blaga, storitev ali gradenj naročnika v enem proračunskem letu ne presega vrednosti iz 1. odstavka 124. člena Zakona o javnih naročilih, ki opredeljuje meje za naročilo z naročilnica oziroma javno naročilo majhne vrednosti.

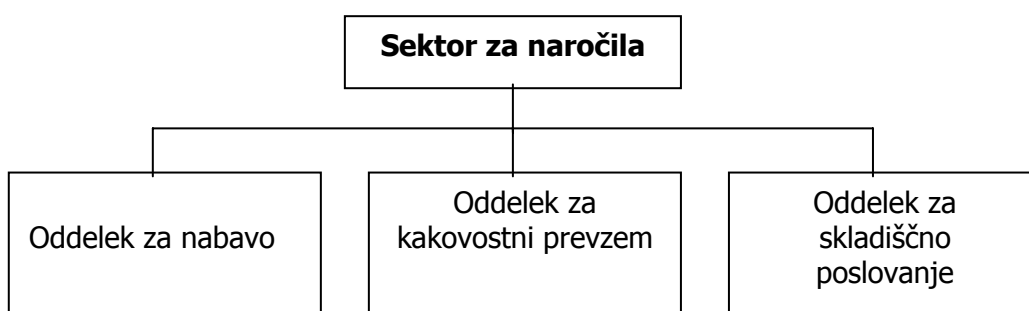
Pravilnik glede na 1. odstavek 124. člena Zakona o javnih naročilih določa štiri načine izvajanja javnih naročil majhne vrednosti, in sicer na naročila, ki:

- ne presegajo 2 odstotka vrednosti limita in se izvajajo z izdajo naročilnice,
- presegajo 2 odstotka in ne presegajo 10 odstotkov vrednosti limita in se izvajajo po enostavnem postopku z izdajo naročilnice pri zahtevnejših pa s pogodbo za majhno vrednost,
- presegajo 10 odstotkov in ne presegajo 20 odstotkov vrednosti limita ter se izvajajo z zbiranjem ponudb in obvezno sklenitvijo pogodbe za naročila majhne vrednosti.
- presegajo 20 odstotkov vrednosti limita. Postopek vodi Sektor za naročila pri Direktoratu za logistiko Ministrstva za obrambo z obvezno sklenitvijo pogodbe za naročila majhne vrednosti.

Na Ministrstvu za obrambo je znotraj Direktorata za logistiko organiziran in sistematiziran Sektor za naročila, ki opravlja naloge v zvezi z izvajanjem javnih naročil proizvodov in storitev, ki so financirani iz rednega proračuna Ministrstva za

obrambo in naloge, ki se nanašajo na procese, povezane s kakovostnim in količinskim prevzemom materialnih sredstev in urejanjem skladiščnega poslovanja. Sektor za naročila organizacijsko sestavljajo vodstvo in trije oddelki: Oddelek za nabavo v katerem se izvajajo vsi procesi z načrtovanjem, izvajanjem in spremljanjem postopkov javnega naročanja, nato oddelek za kakovostni prevzem, kjer potekajo procesi normativne oziroma standardne kontrole, in oddelek za skladiščno poslovanje, kjer potekajo procesi materialnega vrednotenja in predaje sredstev v uporabo končnemu uporabniku oziroma predlagatelju naročila.

Slika št. 6: Organizacijska shema Sektorja za naročila na Ministrstvu za obrambo



Vir: Interno gradivo Ministrstva za obrambo

V Sektorju za naročila je zaokrožen proces oskrbe na področju javnih naročil od začetnega aktiviranja procesa kot so npr. začetni podatki za izdelavo časovnega načrta nabave, izvedba postopka nabave, kakovostni in količinski prevzem ter na koncu še skladiščenje in predaja materialnih sredstev končnemu uporabniku.

Oddelek za nabavo skrbi za nabavo skladno s sprejetim finančnim načrtom, načrtom naročil in gradenj, evidentiranim stanjem generalnih pogodb, načrtom dela oddelka za tekoče leto in hkrati z vsemi zakonskimi in podzakonskimi določili. V oddelku se ugotavljajo potrebe na nivoju Ministrstva za obrambo, odloča se o vrsti nabavnih postopkov in realizirajo se postopki naročil z izdelovanjem razpisne in projektne dokumentacije za izvedbo posamezne vrste naročila. Del oddelka je namenjen podpori pri naročanju in je odgovoren za pomožne procese, ki so osnova za lažjo, hitrejšo in sploh možno izvedbo naročil. Gre za pomožne procese, kot so: vodenje različnih evidenc, strokovna pomoč pri komisijskih in javnih odpiranjih ponudb, dokumentarna realizacija procesa nabave od sklenitve pogodbe do priprave računa za plačilo, strokovna informacijska priprava in pomoč ter druge administrativne naloge pri izvedbi različnih poročil.

Oddelek za kakovostni prevzem sodeluje pri pripravi razpisne dokumentacije na področju prevzemanja predmeta javnega naročila, izvaja proces kakovostnega in količinskega prevzema proizvodov in storitev, izdeluje dokumente kakovostnega pregleda in prevzema predmeta pogodbe.

Oddelek za skladiščno poslovanje opravlja procese in postopke za začasno skladiščenje prevzetih materialnih in tehničnih sredstev ter skupaj s spremljajočo dokumentacijo vodi materialno knjigovodsko poslovanje ter spremlja in skrbi za količinske reklamacije.

Podlaga za delovanje Sektorja za naročila na Ministrstvu za obrambo je poleg normativne ureditve na področju javnih naročil, ki je predstavljena v podpoglavju 2.1.6.1., tudi Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil za majhne vrednosti na Ministrstvu za obrambo (številka 017-02-50/2004-14, z dne 8.10.2004) in Pravilnik o skladiščnem poslovanju (017-02-4/99 z dne 21.9.1999).

4.2. Dokumenti za izvajanje javnih naročil na Ministrstvu za obrambo

Za javno naročilo odredbodajalec pripravi predlog za naročilo (priloga št.1). Predlog za naročilo se posreduje Sektorju za naročila. Pri oddaji javnega naročila majhne vrednosti po enostavnem postopku se za oddajo naročila uporablja naročilnica (priloga št.2). Ta postopek se začne s predlogom za izdajo naročilnice (priloga št.3), ki jo posreduje odredbodajalec.

Pri oddaji javnega naročila po postopku zbiranja ponudb se za oddajo naročila sklene pogodba za majhno vrednost za dobavo blaga (priloga št.4). Ta postopek se začne s sklepom o začetku postopka oddaje javnega naročila (priloga št.5). Sklep o začetku postopka podpiše minister oziroma pooblaščen oseba. Projektna skupina, ki je imenovana s sklepom o začetku postopka oddaje javnega naročila, pripravi vsebino povabila k oddaji ponudbe (priloga št. 6). To povabilo prevzamejo vsi zainteresirani ponudniki.

Po pretečenem roku za oddajo ponudbe projektna skupina ponudbe pregleda in jih oceni, o svojih ugotovitvah sestavi pisno poročilo (priloga št. 7), odločitev o oddaji javnega naročila pa opredeli v posebnem dokumentu (priloga št. 8). Na podlagi odločitve se nato sklene pogodba o izvedbi oziroma dobavi predmeta javnega naročila.

5. TVEGANJA PRI PROJEKTIH JAVNEGA NAROČANJA

5.1. Definiranje tveganja pri projektih

Tveganje lahko označimo kot verjetnost nezaželenih posledic prihodnjih dogodkov. Opišemo ga lahko tudi kot nevarnost, možnost negativne posledice ali izgube, tudi izpostavljenost neugodnim razmeram in podobno. Ta opredelitev zajema le negativni pogled na tveganje, čeprav ima vsako tveganje tudi določene pozitivne lastnosti. V ekonomski teoriji je znano dejstvo, da večja stopnja tveganja omogoča lahko tudi večji donos (Šušteršič, 2003, str. 31).

S tveganjem se največkrat povezuje negotovost. V vsakdanjem, nestrokovnem pogovoru se tudi večkrat zamenjujeta. Negotovost je povezana s pomanjkanjem informacij, ki so na razpolago za neko odločitev, medtem ko je tveganje stanje, kjer se lahko določijo alternativne rešitve in verjetnosti, ki pripeljejo do določenega rezultata (Kavčič et al., 1994, str. 223-225). O tveganju govorimo, kadar lahko izide poslovnih odločitev predvidimo z določeno verjetnostno porazdelitvijo, o negotovosti pa, kadar niti to ni mogoče (Prašnikar, Debeljak, 1998, str. 36).

Organizacije, kakor tudi ljudje v njih, naj bi se delili na tiste, ki niso naklonjeni tveganju, na tiste, ki so mu naklonjeni, in na tiste, ki so do tveganja nevtralni. Do tveganja nevtralni ljudje naj bi se ne ozirali nanj. Tveganju naklonjeni ljudje sprejemajo predvsem tvegane odločitve, medtem ko tveganju nenaklonjeni ljudje se takim odločitvam izogibajo. Ljudje na splošno niso naklonjeni tveganju, ker je škoda, ki bi jo utrpeli ob izgubi nekega zneska, večja kot korist, ki bi jo občutili ob pridobitvi enakega denarnega zneska (Prašnikar, Debeljak, 1998, str. 41).

Izvajanje projektov je vedno povezano s tveganjem, da projekt ne bi potekal po načrtu. Tveganje izhaja neposredno iz enkratnosti projekta, poleg tega pa projekti zadovoljujejo zelo kompleksne cilje, kar zahteva veliko število dejavnosti ter širok splet virov z različnimi veščinami, odgovornostmi in pristojnostmi. Iz kompleksnosti izhaja veliko priložnosti, da dejavnosti ne bi potekale po načrtu. Ker problemi lahko negativno vplivajo na roke in stroške projekta ter na kakovost rezultata, obstaja veliko tveganje, da projekt ne bi prinesel pozitivnih rezultatov (Stare, 2005, str. 76).

Tveganje je v projektih razumljeno kot možnost, da se zgodijo nepredvideni dogodki, ki ovirajo ali onemogočajo izvedbo z načrtom določenih dejavnosti in negativno vplivajo na uspeh projekta. Projekti so po definiciji enkratni procesi, pri katerih je

tveganje večje kot pri procesih, ki se večkrat ponovijo na enak ali podoben način (Kovač, 1999, str. 387).

Načrtovanje nasploh in v podjetju pa tudi pri projektu je vnaprejšnje zamišljanje vsake dejavnosti (Rozman et al., 1993, str. 76), da bi lahko nemoteno in smotrno potekala. Načrtujemo lahko proizvod in proces, poslovne funkcije kakor tudi celotno poslovanje, in prav tako tudi projekt, pri čemer gre za pripravo načrtov za uspešno izvedbo projekta.

Obstajajo štiri glavni razlogi za načrtovanje projektov (Kerzner, 2001, str. 160): prvi razlog je odstraniti ali zmanjšati negotovost oziroma tveganje (Uppal 2002, str. 6), drugi razlog je večja učinkovitost pri izvajanju dejavnosti, zatem boljše razumevanje ciljev in četrti razlog, da je načrtovanje projektov smotrno in pomeni zagotovitev osnove za spremljanje in kontrolo.

5.2. Vrste tveganja pri projektih javnih naročil

Obstajata dve osnovni vrsti tveganj, ki se pojavljata pri izvajanju projektov. Prvo je poslovno tveganje, ki predstavlja nevarnost, da končni izdelki ne bodo prinesli pričakovanih koristi, drugo pa je projektno tveganje, kar pomeni, da cilji projekta ne bodo doseženi v dogovorjenih rokih in s predvidenimi stroški. Projektno tveganje razdelimo v štiri širše kategorije, in sicer, zunanje, organizacijsko, strokovno in specifično tveganje.

Zunanje tveganje se pojavi zaradi zunanjih dejavnikov, kot na primer neizpolnjevanje obveznosti tretjih oseb, nezadovoljstvo z dobavo, neizpolnjevanje pogodbenih obveznosti, neskladnost med dejavnostmi projekta in procesom nabave.

Organizacijsko tveganje predstavlja dodatno delo osebja, ki ga mora opravljati poleg dela na projektu, značilnosti ali pomanjkanje projektne kulture v organizaciji, težave z usposabljanjem osebja, pomanjkanje znanj in veščin, strokovna neusklajenost med naročnikom, uporabnikom in izvajalcem.

Strokovno tveganje prepoznamo ko ima vsak projekt specifične značilnosti, ki vsebujejo različne elemente tveganja, kot na primer: kako natančno so specificirane zahteve, kako natančno se upoštevajo zahteve glede na razpoložljivost sredstev in pristopov, kakšne so možnosti za uporabo inovativnih, kompleksnih postopkov in/ali opreme, ali obstajajo težave z zagotavljanjem kakovosti, ter tveganje, da specificirane zahteve ne bodo v celoti izpolnjene ali da bodo napačno specificirane;

Specifično tveganje, ki je lastno za vsak posamezen projekt (Silič et al., 2001, str. 91).

Tveganje pri projektih lahko razdelimo tudi glede na povezanost tveganja s projektnimi cilji: časovno in finančno tveganje ter tveganje zaradi kakovosti.

Časovno tveganje je povezano s terminskim načrtom projekta, ko si prizadevamo, da ne bi prihajalo do zamud.

Finančno tveganje se nanaša na stroškovni cilj projekta, da ne bi bili načrtovani stroški preseženi.

Tveganje zaradi kakovosti je povezano z doseganjem ustrezne kakovosti učinka projekta (Burke, 1999, str. 19).

Vse navedene oblike tveganja so značilne za projekte javnih naročil, ki jih obravnavam v nalogi. Rezultat projekta naj bi ustrezal zahtevam naročnikov oziroma zahtevam končnih uporabnikov. V tem primeru so končni uporabniki enote Slovenske vojske in enote Civilne zaščite, naročniki pa so njihova najvišja poveljstva in organi v sestavi Ministrstva za obrambo.

Javna naročila so v svoji osnovi dela časovno zelo omejena in običajno enkratna in kot takšna primerna za projektno obdelavo. Javno naročilo je objavljeno na podlagi raziskav o potrebnosti izdelka oziroma storitve, ki ju končni uporabnik potrebuje. Od objave naprej se mora izvajalec projekta javnega naročila mora držati z zakonom predpisanih rokov in znotraj njih javno naročilo tudi zaključiti. Drugo, ki se navezuje na omejenost s časom so običajno odločitve v vrhu (vodstvu), ki objavijo javno naročilo. Nabave morajo biti običajno izvedene čim prej in dela opravljena v najkrajšem možnem času. Naslednje časovno tveganje pa predstavlja zahteva za revizijo postopka, ko se postopek ustavi in vrne v ponovno izvajanje.

Stopnja tveganja je odvisna predvsem od vrste projekta, od stabilnosti in predvidljivosti okolja, v katerem se projekt odvija, in od sodelavcev, ki so vključeni v projekt. Dejavniki tveganja so lahko:

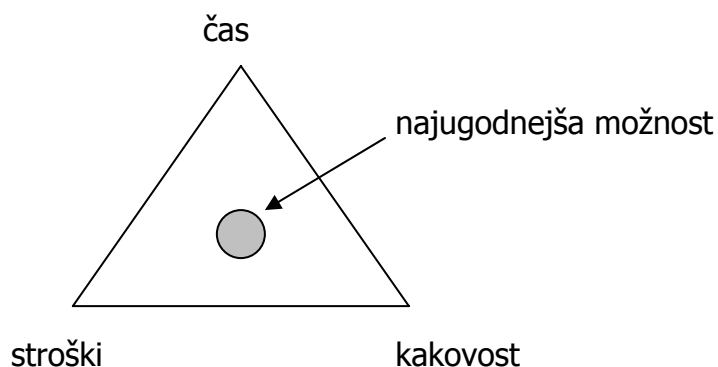
- sprememba ciljev projekta med izvajanjem projekta,
- zmanjšanje prednosti projekta glede na druge projekte, ki se izvajajo v istem poslovnem sistemu,
- zmanjšanje ali ustavitev financiranja projekta,

- zmanjšanje razpoložljivosti sodelavcev pri projektu, ki so dodeljeni k drugemu projektu,
- krajšanje časa za izvajanje dejavnosti ali sprememba rokov za izvedbo posameznih dejavnosti in
- neustrezna kakovost rezultatov posameznih dejavnosti, ki je ugotovljena ob prevzemu (Kovač, 1999, str. 388).

Doseganje ciljev projekta je osnovna naloga vodje projekta. Glavni cilji, h katerim je usmerjeno vodenje projektov, so čas, stroški in kakovost. Ti trije ključni cilji vsakega projekta sestavljajo trikotnik. Uresničevanje teh ciljev predstavlja določeno mero tveganja tudi za uspešno izvedbo javnega naročila.

Tem ciljem je mogoče dodati še cilj zadostne varnosti pri projektu, ki pa je pravzaprav le pogoj za doseganje treh osnovnih ciljev in sam po sebi ni cilj (Bonyuet, 2001, str. 49). Člani projektne skupine lahko projektne cilje dosežejo le, če so jim zagotovljeni varni delovni pogoji.

Slika št. 7: Cilji projekta



Vir: Burke, 1999, str. 19.

Najbolje bi bilo, če bi vodji projekta uspelo na projektu doseči ravnotežje med cilji, ki je na sredini trikotnika projektnih ciljev. Dejansko je doseganje težiščne točke trikotnika izjemno težko, zato je pomembno, da se ji vodja projekta čimbolj približa.

Uresničitev kateregakoli tveganja pomeni negativne posledice pri projektu in tako projektni cilji ne morejo biti doseženi. Tveganje pri projektih predstavlja vsak dogodek, ki preprečuje ali omejuje doseganje projektnih ciljev, ki jih je treba posledično popraviti ali popolnoma spremeniti. Cilji projekta so vedno povezani z določenimi stroški, roki in kakovostjo rezultata projekta, zato predstavlja tveganje pri

projektu nevarnost, da bo prišlo do negativnih posledic, kot so višji stroški, podaljšani roki ali neustrezna kakovost rezultata projekta v primerjavi z načrtom projekta.

Priročnik Metodologija vodenja projektov državni upravi iz leta 1997 v 9. poglavju predstavlja vrste in prednosti dejavnikov tveganja, kakor je prikazano v naslednji tabeli št. 5.

Tabela št. 5: Vrste in prednosti dejavnikov tveganja

DEJAVNIKI TVEGANJA	TVEGANJE 				
	PREKINITEV PROJEKTA	ZAKASNITEV PROJEKTA	PREKORAČITEV PRORAČUNA	FUNKCIONALNA NEPOPOLNOST	ZAVRNITEV PROJEKTA
Ustavljeno financiranje	NI				
Zmanjšano financiranje		NI		O-2	
Pomanjkanje izvajalcev	O-3	O-1		O-2	
Zmanjšanje zahtev	NO			NO	
Povečanje zahtev			I-1		
Odhod strokovnjakov	I-2	O-3		O-3	
Odhod vodje projekta	O-2	O-3		O-3	
Zahteve po novi tehnologiji		NO	NO		
Neustrezen izdelek		I-0		I-0	
Zakasnitev dobave izdelka		I-0			
Neuspešno testiranje		NI	NI	NI	NI
↓					

Vrste dejavnikov tveganja

I	IZOGIBNI	(vodja projekta jih lahko reši sam)
NI	NEIZOGIBNI	(vodja projekta jih mora sprejeti)
O	OBVLADLJIVI	(so rešljivi, vendar težko)
NO	NEOBVLADLJIVI	(niso rešljivi, oceniti jih mora projektni svet)

Prednost dejavnikov tveganja je lahko

NIZKA  VISOKA

0 1 2 3

Vir: Vlada RS, 1997, str. 151.

Iz tabele št.5 lahko ugotovimo, da je primer iz navedenega vira neposredno odvisen od tveganj, ki smo jih povezali z doseganjem projektnih ciljev, in sicer, s časom, stroški in kakovostjo. Vsi dejavniki tveganja so odvisni od doseganja projektnih ciljev in so več ali manj rešljivi ali pa neobvladljivi.

5.3. Merila za izbiro najugodnejše ponudbe kot tveganje pri projektih javnih naročil

Priprava pogojev in meril za ocenjevanje ponudb je poleg priprave tehničnih lastnosti in vsebine najpomembnejša naloga v postopkih oddaje javnih naročil, ki je sestavljen iz več pomembnih odločitev. Nepravilne odločitve, s katerimi se naročnik ne približa resnično pomembnim elementom izbire ponudnika, pripelje do tega, da naročnik ne dobi objektivno najugodnejše ponudbe ampak ponudbo, ki najbolj ustreza pogojem in merilom iz razpisne dokumentacije.

V Zakonu o javnih naročilih v 51. členu ponuja dve temeljni merili, ki ju naročnik lahko izključno uporabi. Ti dve merili sta ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena. Zakon ne dovoljuje uporabe nobenega drugega merila, razen enega od teh dveh. V osnovi gre torej za dva pristopa pri določanju meril, ali ob natančneje in podrobno definirani razpisni dokumentaciji izberemo kot edini razlikovalni znak najnižjo ceno ali pa uporabimo kombinacijo meril, ki predstavljajo ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

Najnižja cena pomeni, da je edino merilo o izbiri ponudnika najnižja cena, ko so izpolnjeni vsi zahtevani pogoji iz razpisne dokumentacije. Pri uporabi tega merila naročnik ne sme izbranemu ponudniku dovoliti oziroma priznati dodatnega povišanje cene.

Z merilom najnižje cene se pri ocenjevanju ponudb ne da manipulirati, kot naročniki običajno to počnejo z uporabo drugih meril, ki se uporabljajo v sklopu ekonomsko najugodnejše ponudbe. Naročniki lahko primerjajo le ponudbene cene različnih ponudnikov, ki imajo enako vsebino, kajti le tako so cene medsebojno primerljive.

Ekonomsko najugodnejša ponudba pomeni najugodnejšo kombinacijo v ponudbi med ceno in kvaliteto ponujenega. Odvisna je torej od razmerja med ceno in drugimi merili. Zakon našteva razen cene tudi druga merila, pri čemer pa lahko naročnik opredeli tudi lastna, zanj pomembna merila. Nesmiselno je zagovarjati enoličnost uporabe meril v ozkem izboru (rok dobave, plačilni pogoji, garancije, reference) najpogostejše uporabljenih, ampak njihovo pestrost, ki naj zagotovi uresničitev dejanskih prednosti ponudb.

Pri izbiri meril je pomemben občutek za pravo kombinacijo meril. Iskanje najboljšega proizvoda ali storitve za konkurenčno ceno ne pomeni najnižje pridobljene cene, kakor tudi ne uporabe več meril. Izbira prave kombinacije meril in njihov pomen, ki

ustreza resničnim potrebam naročnika, lahko omogoči dejansko ugotavljanje ekonomsko najugodnejše ponudbe (Mužina, 2004, str. 501).

Merila ekonomsko najugodnejše ponudbe so lahko: datum dobave, stroškovna učinkovitost, kakovost, estetske, funkcionalne in tehnične prednosti, garancijska doba in cena.

Datum dobave ali zaključka del je za naročnika večkrat izredno pomemben, kajti predstavlja enega od osnovnih projektnih ciljev. Praktično to največkrat pomeni časovno omejitev pri uresničitvi predmeta javnega naročila kakor tudi proračunsko omejitev. Upoštevanje tega merila je najpogostejše uporabljeno, ko so skrajšani roki, ki so določeni kot splošni roki za sprejem ponudb če je treba zaradi neuspešnih postopkov javni razpis ponoviti.

Tekoči stroški in stroškovna učinkovitost. Velikokrat se pri naročanju ocenjuje samo cena predmeta naročila, hkrati pa se zapostavijo tekoči stroški, ki v nekem časovnem obdobju večkrat celo presežejo ceno nabavljenega blaga. Tekoči stroški predstavljajo stroške materiala, rezervnih delov, vzdrževanja ipd. Pogosto se dogaja, da dobavitelji ponujajo blago ali opremo po izredno nizki ceni, da so na trgu konkurenčni, ta oprema pa kasneje zahteva uporabo natančno določenega materiala istega proizvajalca po izredno visoki ceni, s katero si pokrije nižjo ceno osnovne opreme. To velja tudi za merilo stroškovne učinkovitosti, ko želimo ugotoviti vpliv dodatnih stroškov na predmet javnega naročila za daljše časovno obdobje. Poraba materiala, energije, delovne sile, vpliv na obstoječe zaloge, potreba po dodatnem izobraževanju itd. so lahko zelo pomembni dejavniki pri ocenitvi stroškov uporabe predmeta javnega naročila.

Kakovost je merilo, ki dejansko povzroča precejšnje težave, saj je potreben natančen opis tega merila, kar pa je precej zahtevno in je največkrat prepuščeno osebni presoji projektne skupine za izvedbo javnega naročila. Precej uporaben način je uporaba vzorcev, ki so predloženi razpisni dokumentaciji z opisanimi zahtevanimi lastnostmi. Pri tem lahko ocenjujemo tudi stopnjo doseganja kakovosti vzorca po vnaprej določenih merilih, pri čemer pa je treba natančno poznati želeno oziroma pričakovano kakovost ponujenega blaga.

Estetske, funkcionalne in tehnične prednosti so povezana merila, ki se nanašajo na izgled, uporabo in delovanje. V vojaških formacijah je še posebej pomembna enakost opreme, enake funkcionalne lastnosti in enaka uporabnost oziroma zmogljivost opreme. S tem v zvezi je tesno sodelovanje s končnimi uporabniki nujno, prav tako

pa morajo biti navzoči tudi v projektni skupini pri izvajanju javnega naročila, sicer se lahko zgodi, da bo javno naročilo izvedeno in izbran bo najugodnejši ponudnik, ki bo dobavil predmet javnega naročila brez ustreznih estetskih, funkcionalnih in tehničnih lastnosti.

Garancijska doba in vzdrževanje po preteku garancijske dobe je treba upoštevati v kombinaciji z garancijsko dobo. Ocenjevanje možnosti in stroškov pogarancijskega vzdrževanja je z vidika stroškov v življenjski dobi vsekakor pomemben element presoje ekonomsko učinkovite ponudbe. V ta sklop meril bi lahko uvrstili tudi obveznosti oskrbe z rezervnimi deli v življenjski dobi predmeta javnega naročila.

Cena je tudi sestavni del meril ekonomsko najugodnejše ponudbe, za katero pa veljajo trditve pri merilu najnižje cene.

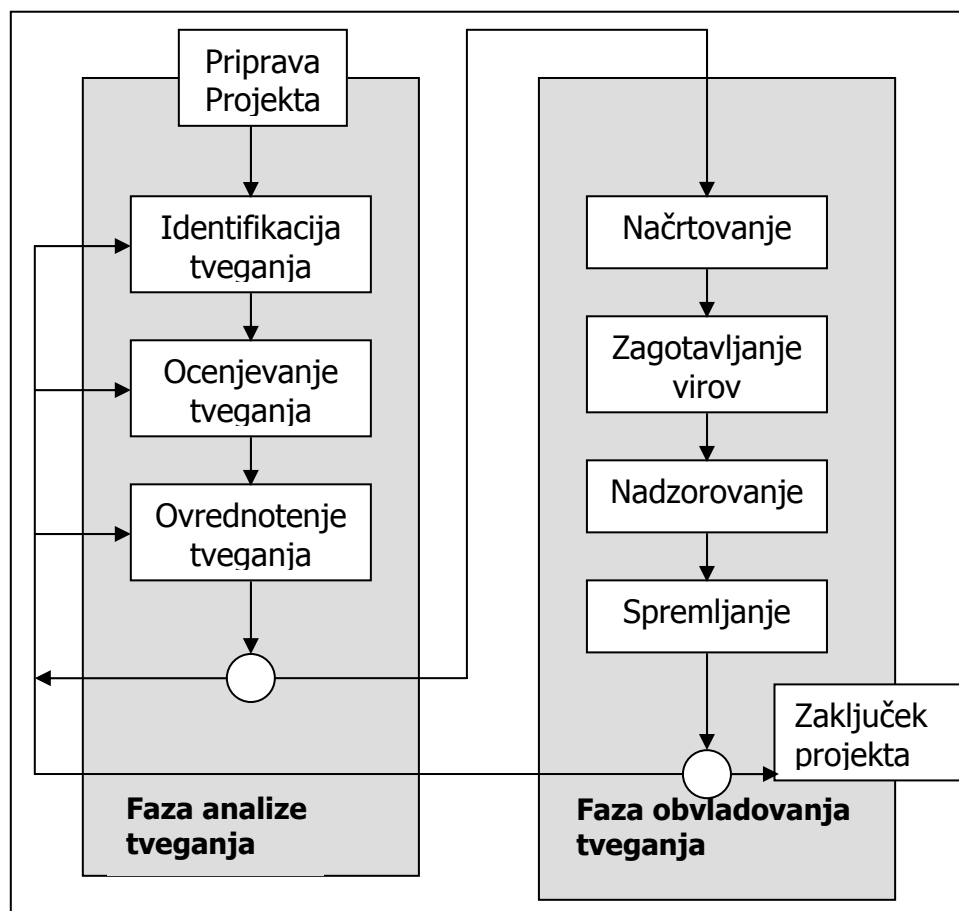
Novi direktivi Evropske skupnosti posegata tudi na področje meril za oddajo javnega naročila. Direktiva 2004/18/EC v 53. členu in Direktiva 2004/17/EC v 55. členu uvajata določbo, ki je sicer v slovenskem pozitivnem pravu že dolgo znana, in ki bo od javnih naročnikov obvezno zahtevala, da vnaprej navedejo, kakšno težo bodo imela merila za oddajo naročila (Vesel, 2006, str. 12).

5.4. Obvladovanje tveganj pri projektih javnih naročil

Obvladovanje tveganj je pomembno za uspešno izvedbo projekta. Večina razlogov za neuspeh projekta je nezadostno spremljanje problemov, ki nastajajo pri izvajanju nalog. Če bi probleme predvideli in se jim tako izognili, bi bilo upravljanje stroškov, urnikov in kakovosti pogosto olajšano. Pri obsežnih, kompleksnih ali inovativnih projektih obstaja velika verjetnost, da bodo izpostavljeni visoki stopnji tveganja. Cena obvladovanja tveganja je lahko visoka, vendar pa je cena neobvladovanja tveganja še veliko višja (Silič et al., 2001, str. 90).

Dejavnosti za obvladovanje tveganja je treba izvajati ves čas trajanja projekta. Posebna pozornost naj bi bila usmerjena k analizi tveganja in k dejavnostim pri načrtovanju. Sedem temeljnih dejavnosti, ki obsegajo obvladovanje tveganja, je prikazanih na sliki št. 8.

Slika št. 8: Temeljne dejavnosti obvladovanja tveganja



Vir: Silič et al., 2001, str. 92.

Faza analize tveganja je osredotočena na prve tri dejavnosti: identifikacija, ocenjevanje in vrednotenje tveganja (levi osenčeni del na sliki št. 8). Rezultati analize tveganja se uporabijo kot osnova za obvladovanje tveganja.

Analiza tveganja zajema tri dejavnosti, in sicer identifikacijo, ocenitev in vrednotenje tveganja. V identifikacijo tveganja spada priprava seznama vseh potencialnih tveganj v projektu, ocenitev tveganja predstavlja določitev pomembnosti tveganja na osnovi ocenitve verjetnosti pojavitve tveganja in posledice tveganja za projekt, in o vrednotenju tveganja govorimo, ko sprejmemo odločitev, ali je stopnja vsakega tveganja (ne)sprejemljiva. Če ni, moramo v fazi obvladovanja tveganja določiti ukrepe, ki naredijo tveganje sprejemljivejše.

V osnovi poznamo pet vrst ukrepov: preprečevanje, zmanjševanje, prenos, zmanjševanje po nastanku in sprejemanje.

O preprečevanju govorimo, ko z ukrepi preprečimo nastanek dogodka, ki bi realiziral tveganje oziroma preprečimo, da bi takšen dogodek vplival na projekt. Zmanjševanje pomeni, ko z ukrepi zmanjšamo verjetnost dogodka, ki bi realiziral tveganje oziroma zmanjšamo vpliv dogodka na projekt. Preprečevanje je skrajna oblika zmanjševanja. Pri prenosu gre za posebno obliko zmanjševanja, kjer so posledice prenesene na tretjo stranko, na primer z zavarovalno polico ali z določili evidentiranimi v pogodbi, pri zmanjševanju po nastanku pa gre za ukrepe, ki se izvedejo, ko se tveganje realizira. Ukrepi so namenjeni zmanjšanju vpliva na projekt. O sprejemanju pa govorimo, ko projektni svet sprejme tveganje. Takšno odločitev sprejme, ko so ukrepi predragi ali ko je verjetnost tveganja zanemarljiva (Silič et al., 2001, str. 93).

Upravljanje tveganja obsega tudi glavne dejavnosti pri obvladovanju tveganja, načrtovanje, zagotavljanje virov, nadzorovanje in spremljanje (Slika št. 8 – desni osenčeni del). Če predpostavimo, da se procesa obvladovanja tveganja lotimo na zaporeden način, se upravljanje tveganja začne takoj, ko je vrednotenje tveganja končano, ki se nadaljuje skozi celoten življenjski cikel projekta.

Proces upravljanja tveganja vsebuje štiri glavne dejavnosti: načrtovanje, zagotavljanje virov nadzorovanje in spremljanje.

Planiranje pomeni identifikacijo primernega odziva na vsako tveganje, razvoj podrobnega načrta dejavnosti, potrditev njegove pravilnosti in ciljev ter odobritev vodstva. Ta dejavnost se lahko izvaja vzporedno z vrednotenjem tveganja iz faze analize.

Zagotavljanje virov je identifikacija in določitev ljudi ter drugih virov (finančnih sredstev in materialnih virov), ki so potrebni za izvedbo, potrditev izvedljivosti načrta ter zagotovitev vsega potrebnega za njegovo izvedbo.

Nadzorovanje razumemo zagotavljanje, da se načrtovanje dejavnosti uresničujejo in skrb za reševanje vseh konfliktov, ki izhajajo iz zasedenosti virov.

Spremljanje pomeni zagotoviti, da izpolnitev načrta ustrezno vpliva na identificirana tveganja; zagotoviti, da so procesi upravljanja tveganja učinkovito aplicirani.

V kakšnem obsegu bodo te dejavnosti izvajane, je odvisno od velikosti in narave določenega projekta (Silič, et al., 2001, str. 94).

Pri projektih javnega naročanja predstavlja največje tveganje izbira ustreznega predmeta naročila in izvajalca oziroma dobavitelja. Pri napačni odločitvi nam še tako dobro pripravljen projektni načrt, ustrezni viri in proračun projekta ne omogočajo uspešnega zaključka projekta. Naslednje tveganje je prav tako povezano z zunanjim izvajalcem, kajti gre za tveganja, ki so povezana z nedefiniranim ali pomanjkljivo določenim načinom sodelovanja med projektno skupino naročnika in projektno skupino izvajalca oziroma dobavitelja, kar vodi običajno predvsem do nejasnih odgovornosti, do zastojev na projektu in s tem do ogrožanja njegovih načrtovanih rokov (Štempihar, 2004).

V fazi izvajanja projekta javnega naročanja je projekt naročnika in izvajalca skupen. Uspeh projekta je odvisen od njunega dobrega medsebojnega sodelovanja, pri čemer je treba uskladiti in definirati kar nekaj medsebojnih obveznosti.

Uskladiti je treba komercialni interes in stališča. Pri tem je treba približati interes naročnika, ki želi veliko funkcionalnosti in kakovosti za malo denarja v najkrajšem času, in interes izvajalca oziroma dobavitelja, ki želi čim več zaslužiti, imeti na voljo čim več časa ter prodati najnujnejšo funkcionalnost in še sprejemljivo kakovost.

Uskladiti zahteve in načrte projekta, s čimer minimizirati možnost različnih razumevanj pri izvajanju projekta in prihraniti čas in nepotrebno dodatno usklajevanje, kar omogoča učinkovito izpolnjevanje natančno opredeljenih zahtev in načrtov.

Sestaviti skupen tim za izvajanje projekta javnega naročila, nato definirati učinkovito medsebojno informiranje in komuniciranje ter načine medsebojne uskladitve in spremljanje realizacije projekta javnega naročila.

Usklajevati je treba stopnjo napredka projekta in preveriti pravočasnost, kakovost izdelka/storitve ter uspešnost projekta ob mejnikih, s potekom projekta pa preveriti in usklajevati tudi stopnjo zadovoljstva uporabnika ter na koncu projekt javnega naročila zaključiti in ga predati v redno uporabo oziroma poslovanje (Štempihar, 2004).

Namen obvladovanja tveganja pri projektih in tudi vodenje projektov je povečati verjetnost, da bo projekt izveden v okviru načrtovanih stroškov, v predvidenem času

in z načrtovano kakovostjo. Vse dejavnosti je treba opraviti čim učinkoviteje glede porabe časa, denarja, dela in sredstev (Šušteršič, 2003, str. 108).

5.5. Revizija postopkov javnih naročil

Pri projektih javnega naročanja predstavlja posebno vrsto tveganja tudi revizija postopkov javnega naročanja.

Revizija postopkov javnega naročanja je urejena s posebnim zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS št. 78/99; 90/99, 110/02, uradno prečiščeno besedilo, 14/03), ki ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih javnih naročil. Pravno varstvo skladno z zakonom vključuje revizijo postopkov javnega naročanja, pregled postopkov javnih naročil, pomirjevalni postopek in povrnitev stroškov postopka revizije oškodovancu zaradi kršenja pravil javnega naročanja. Zakon je zasnovan po pravilih o pravnem varstvu, ki jih določata smernici Evropske skupnosti 89/665/EEC in 92/13/EEC.

Za zagotavljanje pravnega varstva ponudnikov je bil ustanovljen poseben, neodvisen in samostojen državni organ za nadzor nad zakonitostjo postopkov oddaje javnih naročil. Ta državni organ je Državna revizijska komisija.

V postopku revizije nastopajo ponudnik, ki je vložil zahtevek za revizijo, da bi zaščitil svoje pravice, naročnik, zoper katerega je vložen zahtevek, in Državna revizijska komisija, ki je bila ustanovljena z omenjenim zakonom in vodi revizijski postopek.

Zahtevka za revizijo ni mogoče vložiti glede meril za ocenjevanje ponudb, razen če so ta v nasprotju z zakonom, ki ureja oddajo javnih naročil, in glede omejitev za sodelovanje, razen če gre za omejitve, ki so v nasprotju s predpisi.

Ko ponudnik vloži zahtevek za revizijo, je naročnik dolžan zadržati nadaljnje dejavnosti v postopku. Državna revizijska komisija lahko na predlog naročnika sprejme sklep, da vložen zahtevek za revizijo ne zadrži nadaljnjih dejavnosti naročnika v postopku oddaje javnega naročila ali jih zadrži le deloma. Pri odločanju o zadržanju postopka mora Državna revizijska komisija upoštevati razmerje med škodljivimi posledicami zadržanja in koristmi za vse, ki bi bili lahko oškodovani, ter javnim interesom za izvedbo postopka oddaje javnega naročila.

Ta navedba neposredno ogroža časovni cilj projekta javnega naročila in predstavlja tveganje, da uporabniki oziroma naročniki, ki so v našem primeru enote Slovenske

vojske, enote Civilne zaštite ali katera od notranjih organizacijskih enot Ministrstva za obrambo.

5.5.1. Postopek revizije na prvi stopnji pri naročniku

Zainteresirani ponudnik lahko vloži zahtevek za revizijo v vseh fazah postopka javnega naročila. Do roka za oddajo ponudbe je krog zainteresiranih ponudnikov, ki lahko izkažejo pravni interes za oddajo naročila zelo širok. Po poteku roka za oddajo ponudbe je krog ponudnikov, ki lahko izkažejo pravni interes za pridobitev naročila bistveno ožji. Pravni interes bodo lahko izkazali le ponudniki, ki so oddali ponudbe, po oddaji javnega naročila pa bodo zahtevek za revizijo lahko vložili le ponudniki, katerih ponudbe so bile zavrjene. Pred vložitvijo zahtevka za revizijo javnega naročila lahko ponudniki, ki niso bili izbrani zahtevajo dodatno obrazložitev, zakaj so bili zavrjeni. Zahtevek za dodatno obrazložitev odločitve o zavrnitvi ponudbe obravnava 78. člen Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04), revizijo postopka oddaje javnih naročil na prvi stopnji pa obravnava Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 99/05).

Zakon o javnih naročilih v 78. členu določa, da lahko ponudnik, ki ni bil izbran, vloži pri naročniku zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila oziroma priznanju sposobnosti. Ponudnik, ki ni bil izbran lahko pred vložitvijo zahtevka za revizijo zahteva najprej še dodatno obrazložitev, zakaj je bila njegova ponudba zavrjena. Takšno dodatno obrazložitev lahko ponudnik, ki ni bil izbran vloži v osmih dneh po prejemu obvestila o oddaji javnega naročila. Zakon o javnih naročilih ne določa vsebine zahtevka za dodatno obrazložitev, zato ponudniki, ki niso izbrani, vložijo samo zahtevek za dodatno obrazložitev brez pojasnila, zakaj z odločitvijo naročnika niso zadovoljni. Včasih ponudniki v zahtevku za dodatno obrazložitev obvestila o oddaji že nakažejo razloge, zakaj z odločitvijo niso zadovoljni, in nakažejo morebitne kršitve v postopku oddaje javnega naročila. Naročnik pa nato mora v 15. dneh od prejema zahteve ponudniku posredovati dodatno obrazložitev odločitve, ki vsebuje razloge za zavrnitev njegove ponudbe in prednosti sprejete ponudbe v razmerju do ponudbe vlagatelja. Po prejemu dodatne obrazložitve odločitve naročnika začne teči desetdnevni rok za oddajo zahtevka za revizijo. V tem času odločitev naročnika o oddaji javnega naročila ne postane pravnomočna in naročnik ne sme skleniti pogodbe z izbranim ponudnikom. Postopek z dodatno obrazložitvijo odločitve naročnika lahko traja dodatnih 33 dni, kar je šteto od dneva, ko je ponudnik prejel obvestilo o oddaji javnega naročila. Pri tem pa niso upoštevani roki za vročitev obvestila in dodatne obrazložitve.

Razloga za vlaganje zahtevka za dodatno obrazložitev odločitve naročnika sta zlasti, ker ponudniki vlagajo zahtevke za dodatno obrazložitev iz formalnega razloga, da pridobijo čas in podaljšajo rok pravnomočnosti odločitve naročnika, ter zato ker ponudniki vlagajo zahtevek iz vsebinskih razlogov, ker obvestilo ni bilo dovolj natančno obrazloženo ali pa imajo tehtne razloge za vložitev revizijskega postopka.

Ponudniki vlagajo formalne zahtevke zlasti, če naročniku že dobavljajo blago ali izvajajo storitve in upajo na to, da bo naročnik z njimi sklenil aneks k pogodbi, za čas, dokler postopek ne bo zaključen. Ti primeri so v praksi pogosti, saj se postopek od odločitve naročnika do sklenitve pogodbe z novim dobaviteljem ali izvajalcem, lahko zavleče tudi za več kot 70 dni.

Naročniki si lahko bistveno skrajšajo roke, če na zahtevo hitro odgovorijo in ne čakajo, da bi zakonski rok potekel.

Naročnik, ki prejme zahtevek za revizijo postopka oddaje javnega naročila mora zahtevek najprej preveriti iz formalnih razlogov, ki pa so: ali je zahtevek pravočasen, ali ga je vložila upravičena oseba, ki izkazuje pravni interes in ali je zahtevek sestavljen skladno z 12. členom Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja.

Če so izpolnjeni navedeni razlogi, naročnik vsebinsko obravnava revizijski zahtevek. Pogosto se zgodi, da ponudnik vloži zahtevek za revizijo iz razlogov, ki so mu bili znani ali bi mu morali biti znani pred rokom za oddajo ponudbe. Tako ponudniki navajajo, da je bila razpisna dokumentacija nerazumljiva, pomanjkljiva, da je nezakonita in podobno, zahtevka pa ne vložijo pravočasno.

Če zahtevek ni skladen z 12. členom Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja mora naročnik vlagatelja pozvati, da zahtevek v treh dneh dopolni in ga opozoriti, da bo zahtevek sicer zavrgel s sklepom. Enako je tudi s plačilom takse.

Če naročnik ugotovi, da so izpolnjeni vsi navedeni formalni razlogi, zahtevek vsebinsko obravnava in o njem odloči. Naročnik ima možnosti, da zahtevek za revizijo kot neutemeljen zavrne, zahtevku ugotovi in obvestilo o oddaji javnega naročila odpravi in o zadevi ponovno odloča ter zahtevku ugotovi in javni razpis razveljavi.

Naročnik zahtevku ugotovi, če po proučitvi vseh navedb vlagatelja ugotovi, da je v postopku bil kršen zakon, da niso bila upoštevana določila razpisne dokumentacije ali so bila merila nepravilno uporabljena. Naročnik postopek javnega naročila razveljavi

le v primeru, če ugotovi, da je prišlo do takšnih kršitev, ki jih ni mogoče več popraviti (Železnik, 2006, str. 56-59).

Na ministrstvu za obrambo je na prvi stopnji glede na število sklenjenih pogodb in višino finančnih sredstev, ki se porabijo za izvajanje javnih naročil, obravnavano precej malo revizijskih postopkov.

Tabela št. 6: Število rešenih zahtevkov na prvi stopnji v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve na Ministrstvu za obrambo

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih	
		2004	2005
1.	Zavrnen zahtevek za revizijo	1	0
2.	Razveljavljena odločitev o izbiri	1	1
3.	Umik zahtevka	1	3
4.	Zavržen zahtevek	2	1
5.	Delno razveljavljen postopek	2	1
SKUPAJ:		7	6

Vir: Interni podatki Ministrstva za obrambo

Iz tabele št. 6 lahko opazimo, da je število revizijskih postopkov konstantno majhno glede na število sklenjenih pogodb, ki se po zagotovitvi odgovornih na Ministrstvu za obrambo iz leta v leto precej povečuje. Res pa je, da se pri vseh vloženih revizijskih postopkih povečuje tveganje za doseg časa cilja projekta javnega naročanja. Analiza povprečnega časa reševanja revizijskega zahtevka na prvi stopnji leta 2005 je pokazala, da je bilo zanj v povprečju potrebnih kar 30,88 koledarskih dni, kar pomeni, da je za vseh šest revidiranih projektov javnega naročanja prišlo do podaljšanega roka izvedbe naročila za en mesec.

Takšno podaljšanje se lahko močno zaplete ob koncu leta, ko je v javni upravi končano proračunsko obdobje in se začne novo proračunsko obdobje z novimi načrti izvajanja javnih naročil in porabe finančnih sredstev, in če revidirani projekt ni vključen v novi finančni načrt (kar običajno ni). Zaradi tega lahko pride do velikih zapletov in vprašljiva je tudi celotna realizacija revidiranega projekta javnega naročila.

5.5.2. Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo

Postopek revizije se po Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja začne pred naročnikom, nadaljuje pa se pred Državno revizijsko komisijo.

Po prejemu zahtevka za revizijo predsednik Državne revizijske komisije s sklepom praviloma dodeli zahtevek za revizijo pristojnemu senatu, da o njem odloči, obenem določi predsednika in člane senata, oziroma dodeli zahtevek posameznemu članu Državne revizijske komisije. Poročevalec je član senata, ki poda obrazloženo poročilo, ki vsebuje povzetek zahtevka za revizijo, navedbo pomembnejših dejstev ter predlog za odločitev senata. Predsednik Državne revizijske komisije tudi določi, kateri strokovni sodelavci Državne revizijske komisije bodo sodelovali pri pripravi predloga za odločitve.

Predsednik Državne revizijske komisije določi za odločanje o posameznem zahtevku za revizijo senat oziroma posameznega člana, odvisno od zahtevnosti primera, pri čemer se upoštevajo vrednost predmeta javnega naročila, obsežnost dokumentacije in druge okoliščine, ki so pomembne za presojo zahtevnosti posameznega primera, in določila Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Državna revizijska komisija, 2006, str. 12).

Skladno z načeloma hitrosti in učinkovitosti mora biti postopek pred Državno revizijsko komisijo zaključen najkasneje v 15 dneh (izjemoma je ta rok lahko podaljšan na 20 dni) po prejemu zahtevka za revizijo in celotne dokumentacije (20. člen Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja).

Državna revizijska komisija ima pri odločanju o zahtevku za revizijo naslednje možnosti:

- zahtevek lahko zavrže, če ni bil vložen pravočasno, če ga je vložila oseba, ki ne more izkazati legitimne akreditacije, ali če zahtevek ni bil dopolnjen v zahtevanem roku;
- zahtevek za revizijo zavrne kot neutemeljen;
- zahtevku za revizijo ugotovi tako, da delno ali v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila, in
- na podlagi prejema pisnega obvestila o umiku zahtevka za revizijo pred sprejemom odločitve Državne revizijske komisije postopek za revizijo ustavi.

Tabela št. 7: Število rešenih zahtevkov za revizijo leta 2005 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letoma 2003 in 2004.

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih		
		2003	2004	2005
1.	Zavrnen zahtevek za revizijo	157	137	197
2.	Razveljavljen zahtevek za revizijo	41	54	50
3.	Razveljavljena odločitev o izbiri	54	69	81
4.	Umik zahtevka	13	11	8
5.	Zavržen zahtevek	22	40	66
6.	Delno razveljavljen postopek	44	35	53
7.	Vrnjeno naročniku v odločanje	18	21	27
8.	Drugo	0	7	11
SKUPAJ:		349	374	493

Vir: Državna revizijska komisija, Letno poročilo za leto 2005, str. 34.

V tabeli št. 7 lahko opazimo, da gre za večje odstopanje le pri zavrnitvi zahtevka, iz česar sklepamo, da naročniki vestneje sledijo zakonskim predpisom postopka javnega naročila in da je vse manj opravičenih zahtevkov za revizijo postopka ter da ponudniki, ki niso bili izbrani, želijo neugodno vplivati na časovni cilj projekta javnega naročanja, ne glede na dejstvo, da je bil postopek izveden pravilno in zakonsko upravičen.

Leta 2005 je bilo število umaknjenih zahtevkov za revizijo pred Državno revizijsko komisijo manjše kot v letih 2003 in 2004. Vlagateljem zahtevkov za revizijo ne gre oporekati njihove avtonomne pravice, da z zahtevkom za revizijo prosto razpolagajo do odločitve Državne revizijske komisije, kljub temu pa je to podatek, ki bi zahteval podrobnejšo analizo. Lahko se le ugotovi, da vlagatelji zahtevkov za revizijo razlogov za umik ne navajajo; v izjemnih primerih, ko pa jih navajajo, praviloma nimajo z revizijskim postopkom neposredne pravne povezave (Državna revizijska komisija, 2006, str. 20).

Na časovni cilj projekta javnega naročanja vpliva predvsem čas, ki je potreben za reševanje posameznega zahtevka za revizijo.

Tabela št. 8: Število rešenih zahtevkov za revizijo leta 2005 po posameznih intervalnih obdobjih odločanja v primerjavi z letoma 2003 in 2004.

Zap. št.	Intervalno obdobje odločanja o zahtevku za revizijo v dnevih	Število rešenih zahtevkov za revizijo		
		2003	2004	2005
1.	1 – 5	101	127	191
2.	6 – 10	119	128	148
3.	11 – 15	86	77	119
4.	16 – 20	16	18	28
5.	21 – 25	18	5	3
6.	26 – 30	4	9	2
7.	31 – 35	1	3	1
8.	36 – 40	1	3	1
9.	41 – 45	0	2	0
10.	46 – 50	1	1	0
11.	51 – 55	0	1	0
12.	56 – 60	2	0	0
SKUPAJ:		349	374	493

Vir: Državna revizijska komisija, Letno poročilo za leto 2005, str. 35.

Glede na podatke iz tabele št. 8 lahko ugotovimo, da je bil povprečen čas odločanja od prejema zahtevka za revizijo do izdaje odločitve o njem leta 2005 13 dni, leta 2004 pa 11 dni, kar gre po oceni Državne revizijske komisije pripisati večjemu številu prejetih zahtevkov ter hkrati vse zahtevnejšim dejanskim in pravnim vprašanjem, ki se pojavljajo ob reševanju posameznih revizijskih zahtevkov. V sedmih primerih je državna revizijska komisija odločila v roku, ki je bil daljši od zakonsko določenega, ker je bila v teh primerih predložena nepopolna dokumentacija in pravočasna odločitev ni bila možna.

Glede na delovne dni leta 2005 je Državna revizijska komisija izdala povprečno 1,9 odločitve na dan, kar je glede na obseg odločitev, ki je to leto v skupnem številu znašalo kar 2993 strani odločitev, ter je ob povečanju števila zahtevkov za revizijo predstavljalo bistveno večji obseg dela Državne revizijske komisije v primerjavi s predhodnimi leti (Državna revizijska komisija, 2006, str. 36).

Povečan obseg dela Državne revizijske komisije predstavlja tudi povečane stroške, ki so v neposredni povezavi s posameznimi postopki javnega naročanja. Stroške

revizijskega postopka lahko pripišemo posameznemu projektu javnega naročila, s tem pa se povečajo stroški projekta javnega naročila, za katerega je bil vložen zahtevek za revizijo, kar pomeni dodatno tveganje, da projekt ni stroškovno v okvirih načrtovanega.

5.5.3. Postopek revizije pred Državno revizijsko komisijo z Ministrstva za obrambo v primerjavi z Mestno občino Ljubljana

Tabela št. 9: Število rešenih zahtevkov za revizijo pred Državno revizijsko komisijo v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve na Ministrstvu za obrambo

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih	
		2004	2005
1.	Zavrnen zahtevek za revizijo	1	3
2.	Razveljavljena odločitev o izbiri	4	1
3.	Umik zahtevka	1	
4.	Delno razveljavljen postopek	1	
SKUPAJ:		7	4

Vir: <http://www.gov.si/dkom>.

Glede na dejstvo, da je Ministrstvo za obrambo šesti največji naročnik v Republiki Sloveniji (Tabela št. 1) imamo sorazmerno malo vloženih zahtevkov za revizijo postopka javnega naročanja pred Državno revizijsko komisijo. Leta 2004 je bilo razveljavljenih postopkov kar pet od skupaj vloženih sedem zahtevkov, medtem ko je bil leta 2005 razveljavljen samo en postopek javnega naročila. Takšne rezultate lahko pripišemo strokovnemu in projektnemu izvajanju javnih naročil na Ministrstvu za obrambo.

Glede na podatek iz tabele št. 9 lahko zaključimo, da revizija postopkov javnega naročanja ne predstavlja velikega tveganja pri projektih javnega naročanja na Ministrstvu za obrambo, ker je bilo leta 2004 izvedenih 188 postopkov in sklenjenih pogodb za 9 mrd SIT, in od tega le 7 vloženih zahtevkov za revizijo postopka javnega naročanja pred državno revizijsko komisijo. Leta 2005 so bili vloženi vsega štirje zahtevki za revizijo postopkov javnega naročanja, in le v enem primeru je bila razveljavljena odločitev o izbiri.

Na tem mestu velja opomniti, da na Ministrstvu za obrambo potekajo tudi drugačni postopki nabave blaga in storitev, ki niso predmet javnega naročila in so izvzeti iz določil Zakona o javnih naročilih. To sta predvsem vojaška oprema in specialna operativna tehnika, za kar se Zakon o javnih naročilih ne uporablja, lahko pa je tudi naročilo zaupne narave, ko se javnosti ne sme seznanjati z vsebino nabave.

Ob različnih postopkih naročanja blaga in storitev sta na Ministrstvu za obrambo posebnost dva vira financiranja. Dvojnost financiranja sega v leto 1994, ko je na podlagi posebnega Zakona o zagotavljanju sredstev za temeljne razvojne programe obrambnih sil Republike Slovenije za obdobje 1994 do 2003 in je podaljšan za obdobje 1994 do 2007. Ta sredstva se zagotavljajo izven rednega proračuna Ministrstva za obrambo, tako da se oprema, storitve in gradnje financirajo iz dveh finančnih virov, iz namenskih sredstev za temeljne razvojne programe in sredstev za redno dejavnost, ki so zagotovljena v rednem proračunu Ministrstva za obrambo.

Za primerjavo učinkovitosti izvajanja javnih naročil na Ministrstvu za obrambo sem vzel število revizijskih postopkov pred Državno revizijsko komisijo pri Mestni občini Ljubljana, ki je sedmi največji naročnik v Republiki Sloveniji (takoj za Ministrstvom za obrambo) z vrednostjo 8 mrd SIT sklenjenih pogodb v postopkih javnega naročanja, vendar v primerjavi z Ministrstvom za obrambo ima le 47 sklenjenih pogodb, in glede na to ima tudi manj postopkov javnega naročanja.

Tabela št. 10: Število rešenih zahtevkov za revizijo v letih 2004 in 2005 po vrsti odločitve pri Mestni občini Ljubljana

Zap. št.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število rešenih zahtevkov po letih	
		2004	2005
1.	Zavrnen zahtevek za revizijo	1	5
2.	Razveljavljena odločitev o izbiri	1	2
3.	Razveljavljen postopek	1	4
4.	Delno razveljavljen postopek	1	0
SKUPAJ:		4	11

Vir: <http://www.gov.si/dkom>.

Če primerjamo tabeli št. 9 in št. 10, lahko ugotovimo, da je pri Mestni občini Ljubljana 8,5% vloženih zahtev za revizijo postopka javnega naročila, medtem ko na Ministrstvu za obrambo 3,7% vloženih zahtev za revizijo glede na vse sklenjene

pogodbe po postopku javnega naročila. Ob predpostavki približno enakega razmerja pri sklenjenih pogodbah med Mestno občino Ljubljana in Ministrstvom za obrambo leta 2005 pa je slika precej drugačna. Na Ministrstvu za obrambo so vložene le štiri zahteve za revizijo, medtem ko jih je v Mestni občini kar enajst. Od tega je sicer pet zahtev neutemeljenih, pa vendar izvajalec javnih naročil pri Mestni občini Ljubljana si ne ustreznih izkušenj, da bi se podrobneje seznanil s problematiko javnega naročanja, temveč se napake pri postopkih javnega naročanja ne odpravljajo, s tem pa se tudi povečuje tveganje pri izvajanju javnih naročil. Vsekakor ne smemo prezreti precej vloženih zahtevkov za revizijo za podjetja, ki so v upravljanju Mestne občine Ljubljana. Morda bi veljalo razmišljati o centralizirani službi za izvajanje javnih naročil pri Mestni občini Ljubljana, kot je to organizirano na Ministrstvu za obrambo, kjer Sektor za naročila izvaja postopke javnega naročanja za potrebe vseh notranjih organizacijskih enot, kot tudi za Slovensko vojsko in enote Civilne zaščite.

6. ZAKLJUČEK

Zaradi članstva v Evropski skupnosti Slovenija pri sprejemu pravil o javnem naročanju ni povsem avtonomna. Uresničevati mora cilje in zahteve evropskih predpisov s tega področja in z njimi uskladiti svojo zakonodajo. Slovensko zakonodajo, ki ureja javno naročanje, bo treba ponovno uskladiti z evropskimi predpisi, v katere sta bili sprejeti dve novi direktivi, ki na novo urejata to področje in nadomeščata vseh sedem predhodnih direktiv. Rok za implementacijo novih določb je bil 31. januar 2006. Evropski parlament in Svet Evropske skupnosti sta sprejela dve novi direktivi, ki posegata v dosedanje ureditev, znano iz veljavnih direktiv o javnem in infrastrukturnem sektorju, Direktivo 2004/18/EC o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za dobavo, storitve in gradnje ter Direktivo 2004/17/EC o uskladitvi postopkov naročil naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetske, prometnem in poštnem sektorju.

Novi direktivi s področja javnega naročanja vnašata nov nemir v sicer že večkrat prevetrene vode javnega naročanja v Republiki Sloveniji, tokrat z zavedanjem, da je norme treba preliti v naš pravni red. Nekatere so sicer res takšne narave, da je njihova uporaba neposredna, vendar jih ni mogoče povsem definirati brez tveganja, da se na nedvoumen način določijo šele s spori pred Državno revizijsko komisijo ali Sodiščem Evropske skupnosti (Vesel, 2006, str. 13).

V času pisanja magistrske naloge ni bil izdan noben predlog za spremembe predmetnih predpisov, in če upoštevamo realnost priprave nove zakonodaje na tem

področju, lahko ugotovim, da Republika Slovenija ne bo mogla pravočasno zagotoviti zahtevam iz novih direktiv Evropske skupnosti, razen če bi Ministrstvo za finance pripravilo in objavilo nek priročnik oziroma jasno stališče, katere določbe evropskih Direktiv imajo prednost pred zakonom.

V nalogi sem tudi poudaril, da sta razpis in oddaja javnega naročila dokaj zapleten in natančen postopek. Zaradi nastalih sprememb na normativnem področju bo še bolj kompleksen in zapleten, in ga bo mogoče izpeljati le s projektnim načinom dela. Dejavnosti si sledijo ena za drugo v določenem vrstnem redu, za kar je odgovoren vodja projekta. Najustreznejša organizacija projekta je ponavadi projektno – matrična organizacija, ki kombinira prednosti funkcijske organizacije s projektno organizacijo. V tem modelu so zaposleni vezani na funkcijskega vodjo in vodjo projekta. Tako v času projekta sodelujejo v projektni skupini in so odgovorni vodji projekta. Strokovna vprašanja in vprašanja dela v organizaciji rešujejo s funkcijskim vodjem. Pri vseh kadrovskih omejitvah, s katerimi se srečujejo organizacije v današnjem času, so projekti, ki se nanašajo na javna naročila, najbolj optimalni prav v projektno – matrični organizacijski obliki, kjer je izraba resursov najboljša.

Prvi korak za uspešnost projekta je že zavedanje, da se tveganje pojavlja pri vseh ali vsaj pri večini projektov, in upoštevanje tega tveganja. Treba je vložiti dovolj napora za odpravo ali ublažitev tveganj in s tem so cilji in rezultati projekta lažje uresničljivi. Zanikanje in neupoštevanje tveganja lahko povzročita, da vodja projekta prezre kakšen pomemben vidik projektnega dela in ne bo izkoristil vseh možnosti, ki bi jih imel na razpolago (Jones, 2000, str. 39-42).

Namen obvladovanja projektnega tveganja in tudi vodenja projektov je povečati verjetnost, da bo projekt izveden v okviru načrtovanih stroškov, načrtovanega trajanja in načrtovane kakovosti. Vse dejavnosti je treba opraviti čim učinkoviteje glede na porabo časa, denarja, dela in sredstev.

Javna naročila so precej občutljivo področje. To velja še posebej tam, kjer gre za veliko denarja. In kjer je veliko denarja, je tudi veliko interesov. Številni ponudniki poskušajo pri večjih naročilih pridobiti del posla in morebitni ugled zase. Pri manjših in manj odmevnih naročilih še marsikateri ponudnik skloni glavo, pri večjih naročilih pa gre tudi za prestiž. In če je ta vezan tudi z velikimi vložki in velikim iztržkom, je to za nekatere pravšnji izziv.

Priprava strokovnih meril za paleto različnih proizvodov ni enostavna in ponudniki se tega zavedajo. Sleherna nedoslednost naročnika lahko povzroči uspešno revizijo in

ponovitev javnega naročila. Če že zanemarimo stroške za izgubljeni postopek, ki jih krije naročnik, ne moremo prezreti stroškov izgubljenih koristi za naročnika. Še huje je, ko je očitno, da so vložene revizije zgolj pretveza ter da je njihov glavni namen ohranitev posla.

Vse do sedaj navedeno sem v nalogi vpletal v organizacijski in izvršilni sistem opremljanja z javnim naročanjem na Ministrstvu za obrambo. Z gotovostjo lahko povzamem, da so ravno tveganja tista, ki velikokrat pripeljejo do tega, da naročnik ni povsem zadovoljen s sredstvom, ki ga dobi. Velikokrat so navedbe v predmetu naročila površne, splošnejše, ki povzročijo dobavo drugačnega (tip, model, proizvajalec itd.) sredstva, kot si ga je zamislil uporabnik. Želel bi opozoriti tudi na razmerje med kakovostjo in ceno. Cenovna omejitev nemalokrat povzroči le zadovoljivo kakovost, ki pa ni vedno želja naročnika.

Čisto na koncu pa naj posvetim še kakšen stavek časovnemu cilju projektov javnega naročanja, ki skoraj vedno predstavlja veliko tveganje. V postopkih javnega naročanja je vedno veliko različnih usklajevanj med normativnimi zahtevami in zahtevami uporabnika, za kar je potreben določen čas, pa tudi sam postopek ima predpisane roke za pripravo dokumentacije in trajanje posameznih mejnikov pri izvedbi javnega naročila. Pri vsem tem lahko celoten postopek podaljša tudi vložena zahteva za revizijo postopka javnega naročila pred Državno revizijsko komisijo ali Sodiščem Evropske skupnosti. Takšni časovni zamiki lahko hitro pripeljejo do konca proračunskega obdobja in ko prištejemo še rok dobave, se lahko zgodi, da so načrtovana proračunska sredstva ostala neporabljena, za naslednje obdobje pa nimamo načrtovano porabo za projekt, ki se nam je časovno zavlekel. Pri vsem tem je tudi kritično, da uporabnik oziroma predlagatelj naročila (Slovenska vojska ali Civilna zaščita, pa tudi druge notranje organizacijske enote) ne dobi pravočasno sredstev, storitve ali objekta, ki ga potrebuje za svoje redne ali izredne dejavnosti.

7. LITERATURA

1. Bizjak Franc: Tehnološki in projektni management. Nova Gorica: Grafika Soča, 1996. 208 str.
2. Bonyuet David: Planning for Safety. Sylva: Pm Network, 16, 2001. 49-51 str.
3. Burke Rory: Project Management. Planning and Control Techniques. Third Edition. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 1999. 343 str.
4. Državna revizijska komisija: Letno poročilo za leto 2005. Ljubljana: 2006. 132 str.
5. Eržen Tina: Sekundarne politike pri javnem naročanju, Pravna praksa št. 15, priloga VI, 2001.
6. European Commission: Dismantling of Barriers Public Procurement, The single market review. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 346 str.
7. Ferfila Bogomil: Ekonomski vidik javne uprave. Ljubljana: FDV, 2002. 592 str.
8. Godec Ana: Učinkovit sistem nabav Ministrstva za obrambo RS. Diplomsko delo, Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2004. 47 str.
9. Golob Renato: Direktor se odloči. Ljubljana: GV Založba, 2002. 169 str.
10. Hauc Anton: Organiziranje projekta. Zagreb: Informator, 1982. 231 str.
11. Hauc Anton: Projektni management. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta, 1995. 66 str.
12. Ivanko Štefan: Raziskovanje in projektiranje organizacije. Kranj: Moderna organizacija, 1992. 410 str.
13. Jones F. Elden II: Risk Management – Why'?. PM Network, Sylva, 14 –2000, 2 str 39-42.
14. Kavčič Bogdan et al.: Management. Odločanje. Radovljica: Didakta, 1994. 212-261 str.
15. Kavčič Bogdan, Vera Smolej: Javni sektor. Novo mesto: Visokošolsko središče Novo mesto, Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2003. 210 str.
16. Kerzner Harold: Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling. New York: John Wiley & Sons, Inc. 2001. 1203 str.
17. Knez Rajko: Direktive in uredbe v pravu ES. Ljubljana: Seminarsko gradivo. 2006. 31 str.
18. Kostanjevec Vida: Javna naročila – postopki javnih naročil v Evropski uniji. Ljubljana: Pravna praksa št. 8, 2000.
19. Kovač Jure et al.: Sodobne oblike in pristopi pri organiziranju podjetij in drugih organizacij. Kranj: Moderna organizacija. 1999. 475 str.

20. Kranjc Vesna: Kdo je zavezan ravnati po ZJN-1. Ljubljana: Pravna praksa št. 33. priloga I-VIII, 2000.
21. Krašek Andrej: Javna naročila v Evropski uniji. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije, 2001. 53 str.
22. Lientz P. Bennet, Rea P. Kathryn: Breakthrough technology project management. San Diego: Academic Press cop., 1999. 289 str.
23. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1987. 368 str.
24. Ljubič Tone: Projektni management – vodenje projektov. V Operativni management, urednik Florjančič Jože. Kranj: Moderna organizacija, 1998. 487 str.
25. Logar Uroš: Projektna izvedba javnega naročila. Diplomsko delo, Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. str. 49.
26. Lysons Kenneth: Purchasing and Supply Chain Management. Harlow: Prentice Hall, 2000. 526 str.
27. Meredith R. Jack, Mantel J. Samuel JR.: Project Management. Fourth edition. New York: John Wiley & Sons, 2000. 616 str.
28. Möderndorfer Tadeja: Organiziranost javnih naročil v Republiki Sloveniji. Specialistično delo: Fakulteta za upravo, 2004. 92 str.
29. Mužina A., Vesel T.: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Primath, 2004. 1081 str.
30. Mužina Aleksij: Javno naročanje po novem – Ravnanje naročnikov in ponudnikov po 31.1.2006. Ljubljana: Seminarsko gradivo, 2006. 31 str.
31. Peče Darko: Management naročil v Slovenski vojski. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 85 str.
32. Potočnik Vekoslav: Komercialno poslovanje z osnovami trženja 1. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 230 str.
33. Prašnikar Janez, Debeljak Žiga: Ekonomski modeli za poslovno odločanje. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 435 str.
34. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: Bonex, 2000. 329 str.
35. Projektni forum 2005: S projekti do višje vrednosti. Skupina avtorjev prispevkov. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2005. 214 str.
36. Pučko Danijel: Analiza in načrtovanje poslovanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 335 str.
37. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 390 str.

38. Rozman R., Kovač J., Koletnik F.: Management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 312 str.
39. Rozman Rudi: Projektni management. Gradivo za podiplomski študij 1. in 2. del. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1994. 182 str.
40. Rusjan Borut: Management proizvodnje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1997. 185 str.
41. Silič Marin et al.: Metodologija vodenja projektov v državni upravi – Projekti informacijske tehnologije. Ljubljana: Center vlade RS za informatiko, 2001. 223 str.
42. Solina Franc: Projektno vodenje razvoja programske opreme. Ljubljana: Fakulteta za računalništvo in informatiko, 1997. 212 str.
43. Spinner M Pete: Project management: principles and practices. New Jersey: Prentice Hall, 1997, 306 str.
44. Stanonik Bojan: Projektno upravljanje in vodenje: Gradivo za usposabljanje. Ljubljana: Upravna akademija, 1999. 79 str.
45. Stanonik Bojan: Modernizacija slovenske javne/državne uprave. Ljubljana: Nefitni management št. 1-2. 35-43 str.
46. Stare Aljaž: Management tveganj in stroški projektov. V s projekti do višje vrednosti/Projektni forum. Ljubljana: Slovensko združenje za projektni management, 2005. 76-83 str.
47. Stare Aljaž: Šola projektnega managementa: Gradivo za delavnico – MORS: Ljubljana: Agencija Poti, 2005. 30 str.
48. Stevenson j. William: Production/Operations Management. Fourth Edition. Burr Ridge(I11): Irwin, 1993. 963 str.
49. Šinkovec Janez: Evropsko pravo. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1996. 50 str.
50. Štempihar Aleš: Tveganja v IT – projektih. Ljubljana: Agencija POTI, <http://www.gambit.si/izm> 05.12.2005 3 str.
51. Šušteršič Iza: Tveganje v projektih s primerom slovenskih podjetij. Magistrsko delo, Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 116 str.
52. Turk Ivan et al.: Osnove poslovnega računovodstva. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2003. 462 str.
53. Turner John Rodney: The handbook of project-based management. London: McGraw-Hill, Maidenhead, 1993, 540 str.
54. Uppal B.Kul: Project Management for CostEngineering Professionals: Project Cycle Time. Cost Engineering. Morgantown, 44, 2002. str. 6.
55. Urad za javna naročila: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004. Ljubljana: Vlada RS, 2005, 16 str.

56. Vesel Tomaž: Javna naročila z vidika novih direktiv. Ljubljana: Gradivo za seminar Javno naročanje po novem, 2006. 31 str.
57. Weele van A.J.: Nabavni management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 406 str.
58. Zabel Bojan: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
59. Zarić Mira: Upravljanje rizikom kao bitan aspekt upravljanja saobraćajnim infrastrukturnim projektima. Management, Beograd, 1999, 13-14, str 36-44.
60. Završnik Bruno: Načrtno zmanjšanje stroškov. Manager 9, Ljubljana: 1996, str. 54-57.
61. Železnik Milan: Revizija javnega naročanja – posvet (Revizija postopka oddaje javnega naročila na prvi stopnji). Agencija za management, Ljubljana: 2006, 59 str.

8. VIRI:

1. Direktiva 2004/17/EC:
http://www.sigov.si/mf/slov/javnar/direktiva_evropskega_parlamenta_in_sve_ta_2004_17_ES.pdf
2. Direktiva 2004/18/EC:
http://www.sigov.si/mf/slov/javnar/direktiva_evropskega_parlamenta_in_sve_ta_2004_18_ES.pdf
3. Državna revizijska komisija: <http://www.gov.si/dkom>
4. Državna revizijska komisija: Letno poročilo za leto 2005. Ljubljana: 2006. 132 str.
5. Leksikon Cankarjeve založbe. Dopolnjena tretja izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1998. 1216 str.
6. Ministrstvo za obrambo: Evropska obrambna agencija – Pravila obnašanja na področju obrambnih nabav. Interno gradivo: Pravna služba 2006. 4 str
7. Navodilo o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije (Uradni list RS št 124/00).
8. Navodilo o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo svoje obveznosti v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS št. 43/00).
9. Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS št. 13/01).
10. Poročilo o financiranju raziskovalne dejavnosti iz proračuna RS za leto 2003. Ljubljana; Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, 2004. 548 str.
11. Pravilnik o postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti na Ministrstvu za obrambo (št. 017-02-50/2004-14 z dne 08.10.2004).
12. Slovenski pravopis. Ljubljana: SAZU, 2001. 1805 str.
13. Uredba o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS, št. 18/03).
14. Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o dovoljenjih in soglasjih za promet in proizvodnjo vojaškega orožja in opreme (Uradni list RS št. 31/05).
15. Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/04).
16. Verbinc France: Slovar tujk, dvanajsta izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1997. 770 str.
17. Vlada RS: Metodologija vodenja projektov v državni upravi – priročnik. Ljubljana: Vlada RS, 1997. 270 str.
18. Zakon o javnih naročilih - ZJN-1 (Uradni list RS št.39/00, 120/00 – popr.).

19. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih ZJN-1A (Uradni list RS št. 02/04).
20. Zakon o javnih naročilih – uradno prečiščeno besedilo - ZJN – 1 – UPB1 (Uradni list RS št. 36/04).
21. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS št. 130/03).
22. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS št. 99/05 uradno prečiščeno besedilo) ZRPJN.
23. Zakon o javnih financah (Uradni list RS št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02) ZJF.
24. Zakonik o obligacijskih razmerjih (Uradni list RS št. 83/01) ZOR.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

PREDLOG ZA NAROČILO ŠT. ____ / ____ / ____

_____ (naziv stroškovnega mesta)	_____ (šifra nadrejenega stroškovnega mesta)
_____ (mesto prevzema blaga)	_____ (proračunska postavka) / (konto)
_____ (analitika PU)	_____ (šifra NRP)

Predlagamo naročilo blaga / storitev / gradenj

Stran: _____

Zap. št.	IDENT Šifra	Opis blaga/ storitve	Tehnične karakteristike	Cena	ME	Zahtevana količina

Skupaj predvidena sredstva SIT: _____

Priloga: _____

Predlagatelj naročila:
 (ime in priimek,
 organizacijska enota) _____ Datum: _____

Odredbodajalec:
 (ime in priimek) _____ Datum: _____

Naročilo je v skladu s finančnim načrtom predlagatelja naročila:

KFP: _____ Datum: _____



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO

Datum: _____
NAROČILNICA št. _____

Naročnik

Republika Slovenija
Ministrstvo za obrambo
Vojkova cesta 55
1000 Ljubljana

Izdajatelj naročilnice: _____
Ime enote: _____
Datum: _____
TRR: 011006370191114
ID številka: SI47978457
Matična številka: 5268923

DOBAVITELJ / IZVAJALEC

Ime: _____
Ulica, kraj: _____
Poštna številka: _____ TRR: _____
Tel. _____ ID številka: _____
Faks: _____ Matična številka: _____

Naročilnica za oddajo JNMV se izda v skladu z zakonom o javnih naročilih, zakonom o izvrševanju proračuna RS in njunimi podzakonskimi akti ter na podlagi predloga za izdajo naročilnice št. _____ z dne _____.

Sredstva za javno naročilo so zagotovljena na P.P. _____, konto _____.
Analitika PU _____, šifra NRP _____.

PREDMET JAVNEGA NAROČILA

Zap. št.	Predmet javnega naročila	Količina	EM	Cena na EM	DDV %	Vrednost DDV	Neto cena + DDV
SKUPAJ:							

Lokacija dostave blaga oz. izvedbe storitve (klavzula): _____

Opombe:

Rok za izvedbo javnega naročila: _____ dni od izdaje naročilnice. Plačilo v skladu z zakonom o izvrševanju proračuna bo v 30 dneh po uradnem prejemu računa. Račun je treba poslati na naslov izdajatelja naročilnice najkasneje v 5 (petih) dneh po izvedenem javnem naročilu. K računu je treba priložiti kopijo naročilnice in originalno dobavnico oz. potrdilo o opravljeni storitvi.

Republika Slovenija
Ministrstvo za obrambo



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO
SEKTOR ZA NAROČILA
Vojkova cesta 59, 1000 Ljubljana
telefon: (01) 230 5225,
fax: (01) 471 1730

PREDLOG ZA IZDAJO NAROČILNICE

1. Zaporedna številka JNMV v OE: _____
2. Datum: _____
3. Predmet JNMV (vrsta in količina blaga/storitve/opis gradbenih del):

4. Odgovorna oseba za JNMV: _____
5. Ocenjena vrednost JNMV: _____ SIT brez DDV.
6. Finančna sredstva za realizacijo JNMV so zagotovljena v proračunu ali finančnem načrtu ministrstva na proračunski postavki št. _____ in kontu št. _____

OBRAZLOŽITEV:

7. Način preverjanja cene ali izvedbe ocenjevanja v primeru uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe:

8. Imena in naslovi ponudnikov, pri katerih so se uporabljala navedena merila:

9. Navedba izbranega ponudnika in obrazložitev, da se naročilo odda izbranemu ponudniku:

Predlaga:

Odobri:
VODJA SEKTORJA

NAROČNIK:

REPUBLIKA SLOVENIJA
 MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
 Vojkova cesta 55
 Ljubljana

TRR: 011006370191114
 ID številka: SI47978457
 Matična številka: 5268923

Organizacijska enota: _____

(naziv organizacijske enote, ulica, poštna št. in kraj)

in

DOBAVITELJ/IZVAJALEC

Ime: _____ TRR: _____
 Ulica, kraj: _____ ID številka: _____
 Poštna številka: _____ Matična številka: _____
 Tel: _____
 Faks: _____

skleneta naslednjo

POGODBO MALE VREDNOSTI**1. člen**

Pogodba male vrednosti za oddajo naročila se sklene v skladu z zakonom o javnih naročilih, zakonom o izvrševanju proračuna in njunimi podzakonskimi akti ter na podlagi predloga za javno naročilo št. _____ z dne _____.

Sredstva za javno naročilo so zagotovljena na P.P. _____, konto _____.

2. člen

Predmet te pogodbe je dobava sledečega blaga:

Zap.št.	Predmet pogodbe	Količina	EM	Cena na EM	DDV %	Vrednost DDV	Neto cena + DDV
Skupaj:				-	-	-	

Specifikacija blaga in njegove tehnične karakteristike so navedene v predračunu/ponudbi dobavitelja številka _____ z dne _____, ki je sestavni del te pogodbe.

3. člen

Pogodbena cena za blago, ki je predmet te pogodbe je _____ SIT, velja od dneva sklenitve pogodbe, je fiksna in vključuje pariteto DDP.

(lokacija dostave blaga)

Davek na dodano vrednost je vključen v ceno blaga.

Neto cena za blago, ki je predmet te pogodbe je _____ SIT.

4. člen

Rok dobave blaga je _____ dni od podpisa pogodbe.

5. člen

Rok za plačilo: V skladu z zakonom o izvrševanju proračuna v 30 dneh po uradnem prejemu računa. Račun mora dobavitelj poslati na naslov izdajatelja pogodbe male vrednosti najkasneje v 5 (petih) dneh po dobavi blaga. K računu mora dobavitelj priložiti originalno dobavnico in ***zapisnik o kontroli kakovosti blaga (glede na predmet pogodbe)***.

Iz dobavnice ali računa mora biti razvidna številka in datum sklenitve pogodbe male vrednosti.

6. člen

Za dobavljeno blago iz te pogodbe, dobavitelj zagotavlja garancijo v trajanju _____ mesecev od prevzema blaga. Po končanem garancijskem roku dobavitelj zagotavlja strokovno vzdrževanje dobavljenega blaga. Ob predaji blaga mora dobavitelj predati naročniku sledečo dokumentacijo:

- podpisano garancijsko izjavo na dan prevzema blaga;
- navodila za uporabo v slovenskem jeziku;
- navodila za vzdrževanje in servisiranje v slovenskem jeziku;
- izjavo o skladnosti;
- tehnično dokumentacijo;

... (dokumentacija se zahteva glede na predmet pogodbe)

7. člen

Dobavitelj se obvezuje, da bo predal naročniku predmet pogodbe v skladu s to pogodbo in v skladu s predpisi in standardi, ki jih predpisuje proizvajalec blaga in so naročniku na razpolago.

Ob kakovostnem prevzemu blaga mora naročnik preveriti skladnost dobavljenega blaga z zahtevami, ki izhajajo iz pogodbe, kvaliteto blaga in zahtevano **dokumentacijo ter ugotovitve zapisati v zapisnik o kontroli kakovosti blaga (glede na predmet pogodbe).**

8. člen

S strani naročnika je za skrbnika pogodbe določen_____.

9. člen

Sopogodbenika si bosta prizadevala vse morebitne spore v zvezi s to pogodbo reševati sporazumno, če pa to ne bo mogoče, je za reševanje sporov pristojno sodišče v Ljubljani.

10. člen

Pogodba je sklenjena pod odložnim pogojem, da ponudnik, ki je sodeloval v postopku oddaje javnega naročila male vrednosti, v predpisanem roku ne bo vložil zahtevka za revizijo.

11. člen

Ta pogodba je sestavljena v 2 (dveh) izvodih, od katerih vsaka pogodbeni stranka prejme po 1 (en) izvod.

V _____, dne _____

DOBAVITELJ:

NAROČNIK:

Priloga:

- predračun/ponudba dobavitelja številka _____ z dne _____



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO
Vojkova cesta 59, 1000 Ljubljana
telefon: (01) 230 5225,
fax: (01) 471 1730

Šifra:

Datum:

Na podlagi 125. člena ZJN-1 (Ur.l. RS št. 36/2004) in 14. člena Pravilnika o postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti na Ministrstvu za obrambo (šifra: 017-02-50/2004-14 z dne 08.10.2004) izdajam

SKLEP O ZAČETKU POSTOPKA ODDAJE JNMV

1. Zaporedna številka JNMV v OE: _____
2. Predmet naročila (blago/storitev/gradnja)

3. Odgovorna oseba za JNMV: **(vodja izvedbe naročila)**
4. Ocenjena vrednost JNMV: _____ SIT brez DDV, _____ SIT z DDV.
5. Finančna sredstva za realizacijo JNMV so zagotovljena v proračunu ali finančnem načrtu ministrstva na proračunski postavki št. _____ in kontu št. _____, skladno s predlogom za naročilo: _____.
6. V postopku oddaje javnega naročila bo naročnik imenoval projektno skupino v sestavi: **(če se imenuje)**
 - predsednik: _____
 - pravnik: _____
 - član: _____

VODJA OE ZA NAROČILA

**VODJA DIREKTORATA ZA
LOGISTIKO:**

Obveščeni:

- zbirka dokumentarnega gradiva SNA
- predlagatelj postopka oddaje javnega naročila
- člani projektne skupine
- vodja izvedbe javnega naročila



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO
SEKTOR ZA NAROČILA
Vojkova cesta 59, 1000 Ljubljana
telefon: (01) 230 5225,
fax: (01) 471 1730

PRILOGA 6

Šifra:

Datum:

**POVABILO K ODDAJI PONUDBE V POSTOPKU JNMV
ZA NAKUP _____**

Številka JNMV *(iz sklepa o začetku)*: _____

Vabimo vas, da na predloženih obrazcih podate ponudbo za dobavo blaga, izvedbo storitev oz. gradenj.

Orientacijska vrednost naročila: _____ SIT z DDV.
(Opomba: naročniku ni potrebno vedno navajati orientacijske vrednosti.)

Naročnik si pridržuje pravico, da pred podpisom pogodbe male vrednosti ponovno preveri višino razpoložljivih sredstev in prilagodi obseg naročila dejansko razpoložljivim sredstvom.

Opis predmeta JNMV ter zahteve naročnika:

Zap.št.	Predmet JNMV	EM	Količina

(Opomba: naročnik lahko tabeli predloži tudi taktično-tehnične zahteve, ki jih mora izpolnjevati predmet JNMV.)

Lokacija dobave: _____

Rok dobave: Dobavitelj bo predmet JNMV po tej ponudbi dobavil najkasneje do _____. **(Opomba: naročnik lahko določi tudi predvideni čas dobave)**

Cena mora vsebovati vse stroške, popuste, rabate in davek na dodano vrednost. **(Opomba: upoštevati je potrebno posebnosti pri predračunu storitev oz. gradenj).**

Ponudba, skupaj s ponudbeno dokumentacijo, mora biti veljavna do sklenitve pogodbe.

Rok plačila znaša 30 dni uradnega prejema računa na naročnikov naslov.

Variantne ponudbe niso sprejemljive.

Ponudnik mora izdelati ponudbo v slovenskem jeziku, vrednosti ponudbe pa morajo biti izražene v slovenski valuti.

Naročnik bo sklenil pogodbo s ponudnikom, ki bo ponudil najnižjo ceno/ekonomsko najugodnejšo ponudbo na podlagi naslednjih meril:

1. _____
2. _____
3. _____

(Opomba: Vnesti je potrebo merilo cena, v primeru ekonomsko najugodnejše ponudbe pa je potrebno merila tudi ustrezno utežiti.)

po ponudbi – cene (OBR-B), ob izpolnjevanju pogojev iz 42. in 42.a člena ZJN-1A.

Ponudba se bo štela za pravilo, če bo vsebovala izpolnjene in podpisane sledeče priloge:

1. Ponudba - osnovni podatki o ponudniku (OBR-A)
2. Ponudba – cene (OBR-B)
3. Ponudba - Izjava o izpolnjevanju pogojev iz 42. in 42.a člena ZJN-1A (OBR-C)
- 4. (drugo)**

Naročnik lahko pred oddajo JNMV izvede pogajanja, kadar pričakuje, da bo s pogajanji dosegel nižjo ceno oziroma ekonomsko ugodnejšo ponudbo. Pogajanja, o katerih se sestavi zapisnik, se lahko izvedejo pisno ali ustno.

Obravnavali bomo ponudbe, ki bodo prispele na naslov naročnika _____ do _____ **(datum)** do _____ ure.

Ponudba mora biti oddana naročniku na naslov iz predhodnega odstavka v zapečateni ovojnici in ustrezno označena: v desnem spodnjem kotu naslov naročnika, v levem zgornjem kotu pa navedba razpisa z opozorilom: »**NE ODPIRAJ, PONUDBA MORS št. _____**«, na hrbtni strani ovitka pa mora biti naveden polni naslov ponudnika. Če ponudnik ne bo opremil ponudbe tako, kot je določeno, naročnik ne nosi odgovornosti za založitev ali predčasno odprtje ponudbe. ***(Naročnik lahko določi tudi drugačen način posredovanja ponudbe, ki pa mora biti predložena pisno).***

Vodja izvedbe naročila

VODJA SEKTORJA

Priloge:

1. Ponudba - osnovni podatki o ponudniku (OBR-A)
2. Ponudba – cene (OBR-B)
3. Ponudba - Izjava o izpolnjevanju pogojev iz 42. in 42.a člena ZJN-1A (OBR-C)

PONUDBA ŠTEVILKA _____ Z DNE _____

NA POVABILO K ODDAJI PONUDBE MORS ŠT. _____

Podatki o ponudniku:

FIRMA OZ. IME PONUDNIKA	
ZAKONITI ZASTOPNIK PONUDNIKA	
MATIČNA ŠTEVILKA	
IDENTIFIKACIJSKA ŠTEVILKA	
ŠTEVILKA TRANSAKCIJSKEGA RAČUNA	
NASLOV	
TELEFON	
ELEKTRONSKI NASLOV	
TELEFAKS	
KONTAKTNA OSEBA	
POOBlašČENA OSEBA ZA PODPIS POGODBE	

Datum: _____

Žig in podpis

Ponudba – cene**(OBR-B)**

Zap.št.	Naziv proizvoda	Količina	EM	Cena na EM	DDV %	Vrednost DDV	Neto cena + DDV
Skupaj	-	-	-	-	-	-	

Ponudnik mora ponuditi predmet JNMV v celoti, ki ga v svojem povabilu zahteva naročnik.

Rok dobave je _____ dni po podpisu pogodbe.

(Opomba: ponudnik praviloma predloži ponudbi specifikacijo blaga in njegove tehnične karakteristike)

Ponujena cena je DDP naročnik z vključenim DDV.

PLAČILO: 30 dni od uradnega prejema računa na naročnikov naslov.

VELJAVNOST PONUDBE: do sklenitve pogodbe.

Datum:_____

Žig in podpis

Ponudba - Izjava o izpolnjevanju pogojev iz 42. in 42.a člena ZJN-1A

PREDMET JNMV:

Izjavljamo, da izpolnjujemo naslednje pogoje:

Zap.št.	POGOJI
1.	Imamo veljavno registracijo in potrebna dovoljenja pristojnih organov za opravljanje dejavnosti, ki je predmet JNMV.
2.	Nismo v postopku prisilne poravnave, stečaju ali likvidacijskem postopku.
3.	Nismo v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem oziroma zaradi takega kaznivega dejanja nismo bili pravnomočno obsojeni.
4.	Imamo poravnane davke, prispevke in druge obvezne dajatve.
5.	Smo finančno in poslovno sposobni in v zadnjih 6. mesecih nismo imeli blokirane računa.
6.	Razpolagamo z zadostnimi tehničnimi zmogljivostmi.

Navedeni podatki so resnični in smo jih, če bo naročnik to zahteval, pripravljeni dokazati s predložitvijo ustreznih potrdil.

S podpisom izjave izjavljamo, da smo v celoti seznanjeni s pogoji in določili naročnikovega internega akta o oddaji javnih naročil male vrednosti ter se z njimi strinjamo. S podpisom izjave podpisujemo ponudbo kot celoto.

Datum: _____

Žig in podpis



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO
SEKTOR ZA NAROČILA
Vojkova cesta 59, 1000 Ljubljana
telefon: (01) 230 5225,
fax: (01) 471 1730

Šifra:
Datum:

POROČILO O ODDAJI JNMV

1. Številka JNMV: _____

3. Predmet JNMV (vrsta in količina blaga/vrsta in obseg storitve/opis gradbenih del):

4. Ocenjena vrednost JNMV: _____ SIT brez DDV.

5. Ime izbranega ponudnika:

6. Navedba razlogov za izbiro:

7. Imena zavrženih ponudnikov:

8. Razlogi za zavrnitev ponudb:

9. Člani projektne skupine:

- predsednik: _____
- pravnik: _____
- član: _____

Vodja izvedbe naročil
podpis

Dostaviti:
zbirka dokumentarnega gradiva



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OBRAMBO
DIREKTORAT ZA LOGISTIKO
Vojkova cesta 59, 1000 Ljubljana
telefon: (01) 230 5225,
fax: (01) 471 1730

Šifra:

Datum:

Na podlagi 125. člena ZJN-1 (Ur.l. RS št. 36/2004) in 18.člena Pravilnika o postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti na Ministrstvu za obrambo (šifra 017-02-50/2004-14 z dne 08.10.2004 izdajam

ODLOČITEV O ODDAJI JNMV

Številka JNMV: _____

Na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila male vrednosti za _____ se javno naročilo odda _____.

Obrazložitev:

Pravni pouk:

Ponudnik, ki ni bil izbran lahko najkasneje v 8 (osmih) dneh od dneva prejema te odločitve vloži zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila ali najkasneje v 10 (desetih) dneh od dneva prejema te odločitve vloži zahtevek za revizijo postopka oddaje javnega naročila.

VODJA DIREKTORATA ZA LOGISTIKO:

Vročiti:

- zbirka dokumentarnega gradiva
- ponudnikom, ki so oddali ponudbe