

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

POMEN MERIL ZA OPTIMALNO IZVEDBO JAVNEGA NAROČILA

Ljubljana, september 2016

PETRA RATAJEC

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Petra Ratajec, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom »Pomen meril za optimalno izvedbo javnega naročila«, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Brankom Koržetom

IZJAVLJAM

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

V Ljubljani, dne 24. 9. 2016

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 POMEN MERIL V POSTOPKU ODDAJE JAVNEGA NAROČILA	4
1.1 Načela javnega naročanja in meril za oddajo javnega naročila	5
1.2 Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost.....	11
1.2.1 Najboljša vrednost za vložena sredstva	13
1.3 Pojem in pomen meril za oddajo javnega naročila.....	15
1.4 Vpetost meril v postopek oddaje javnega naročila.....	19
1.4.1 Tehnične specifikacije	20
1.4.2 Pogoji za ocenjevanje ponudb	22
1.4.3 Razlika med pogoji in merili	24
1.4.4 Postopek pregleda in preverjanja ponudb.....	25
1.5 Pomen meril za trajnostno javno naročanje.....	26
2 RAZVOJ PRAVNE UREDITVE MERIL JAVNEGA NAROČANJA.....	29
2.1 Evropske direktive in merila javnega naročanja.....	29
2.2 Pravna ureditev javnega naročanja v pravnem redu RS	33
2.2.1 Nov koncept meril za oddajo javnega naročila	40
2.2.2 Kritični odzivi na institut meril za oddajo javnega naročila v ZJN-3	45
3 MERILA ZA ODDAJO JAVNEGA NAROČILA	47
3.1 Koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe	47
3.2 Vrednotenje cenovnih elementov	51
3.3 Vrednotenje stroškovnih elementov	54
3.4 Pristop stroškovne učinkovitosti z izračunom stroškov v življenjski dobi.....	57
3.5 Vrednotenje najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ter drugimi merili.....	61
3.6 Vrednotenje kakovosti z določeno fiksno ceno ali stroški	69
4 PROBLEMATIKA VREDNOTENJA PONUDB	70
4.1 Pomen pravilne izbire formul za vrednotenje ponudb.....	70
4.2 Relativen način vrednotenja	71
4.3 Absoluten način vrednotenja	72
4.4 Paradoks razvrščanja ponudb z relativno ovrednotenimi merili	74
4.5 Problematika preoblikovanja ekonomskih meril v točke	77
4.6 Indiferenčna krivulja optimalnega razmerja cene in kakovosti.....	79
5 METODE IN FORMULE ZA VREDNOTENJE PONUDB.....	80
5.1 Metoda točkovanja (s tehtanjem)	85
5.2 Metoda razmerja	88
5.3 Metoda popravka cene.....	90
6 PRIMER METODE MERJENJA EKONOMSKO NAJUGODNEJŠE PONUDBE NA NIZOZEMSKEM	91
6.1 Merilo za oddajo javnega naročila na podlagi dodane vrednosti	92

6.2 Prikaz vrednotenja ekonomsko najugodnejše ponudbe z metodo popravka cene na podlagi dodane vrednosti	94
SKLEP.....	97
LITERATURA IN VIRI.....	100

KAZALO TABEL

Tabela 1: Izid točkovanja treh prejetih ponudb iz primera 1 s prikazom razvrstitvenega paradoksa po izločitvi ponudnika B.....	75
Tabela 2: Izid točkovanja treh prejetih ponudb iz primera 2 s prikazom razvrstitvenega paradoksa po izločitvi ponudnika A.....	76
Tabela 3: Podatki o cenah in dobavnem času treh prejetih ponudb	83
Tabela 4: Izračun točk merila cena in merila dobavni čas s formulami (4), (5), (6) in (7) .	83
Tabela 5: Določanje točk z metodo točkovanja (a) in uteži z metodo tehtanja (b) na podlagi ocenjene vrednosti posamezne vrste predmeta oddaje javnega naročila	87
Tabela 6: Primer spremenjenega razmerja med ceno in kakovostjo v postopku vrednotenja	90
Tabela 7: Primer rezultatov vrednotenja ponudb z uporabo metode popravka cene AoV .	97

KAZALO SLIK

Slika 1: Možne kombinacije meril različnih vidikov ekonomsko najugodnejše ponudbe	50
Slika 2: Življenjski cikel trajnostne gradnje.....	61
Slika 3: Kakovosti trajnostnih gradenj	64
Slika 4: Prikaz krivulje formule za preoblikovanje merila cene v točke	77
Slika 5: Avstrijski primer izločanja neobičajno nizkih ponudb	78
Slika 6: Indiferenčne krivulje pri uporabi različnih metod vrednotenja in formul	80
Slika 7: Značilnosti najpogosteje uporabljenih metod vrednotenja ponudb	82
Slika 8: Prikaz funkcij različnih možnih formul	84
Slika 9: Prikaz vrednotenja treh ponudb z metodo točkovanja.....	86
Slika 10: Prikaz vrednotenja ponudb z metodo razmerja meril cena in kakovost	89
Slika 11: Vrednostno – cenovno – stroškovni model.....	93

UVOD

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) ugotavlja, da je delež javnih naročil v bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) v letih 2013 in 2014 v povprečju znašal med 10 in 12 % in se z leti še povečuje, kar krepi gospodarski pomen javnih naročil in s tem politično zanimanje za usmerjen razvoj tega področja (OECD, 2015, str. 135–138). V Evropski uniji (v nadaljevanju EU) je v istem obdobju povprečni delež javnih naročil v BDP znašal med 14 in 16 %, v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) pa je na podlagi statističnih podatkov za leto 2014 ta delež znašal 9,93 % BDP, kar je predstavljalo 3,7 milijarde evrov (v nadaljevanju €). Ugotovljeni deleži sami po sebi govorijo o tem, da je področje javnega naročanja izredno pomembno in vplivno področje, močan generator gospodarske rasti, s katerim poleg izboljšanja konkurenčnosti in povečanja učinkovitosti javne porabe lahko obvladujemo družbene in okoljske izzive trajnostnega razvoja ter prispevamo k učinkovitejšemu zagotavljanju javnih služb.

Področje javnih naročil so na ravni EU vse do sprejema novih evropskih direktiv leta 2014 urejala pravila iz leta 2004, ki jih je bilo treba zaradi gospodarskega, socialnega, političnega razvoja ter trenutnih proračunskih omejitev prenoviti, jih poenostaviti in izboljšati njihovo učinkovitost tako za naročnike kot za podjetja (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 8). S prenovljenim Zakonom o javnem naročanju (Ur.l.RS, št. 91/2015, v nadaljevanju ZJN-3) sta se v pravni red RS v celoti prenesli direktivi Evropskega parlamenta in Sveta, ki urejata javno naročanje na klasičnem in infrastrukturnem področju. Med bistvenimi spremembami, ki jih zakonodaja prinaša, je tudi nova regulacija in formalizacija instituta meril za oddajo javnega naročila, ki predstavlja temelj, na katerem naročnik vrednoti in izbere ponudbo, ki zagotavlja optimalno izvedbo javnega naročila in je posledica večletne težnje v evropskem prostoru, da najpogosteje uporabljeno merilo najnižje cene, v aktualnem kontekstu trajnostnega modela gospodarske rasti, ne more biti učinkovito merilo kakovosti, okoljskih, socialnih in drugih vidikov.

Monitoring, ki ga med ključnimi primerjalnimi kazalniki delovanja enotnega evropskega trga redno izvaja Evropska komisija (v nadaljevanju EK), na podlagi zbranih podatkov iz obvestil, objavljenih na evropskem portalu javnih naročil v obdobju 2012-2014 kaže, da je v proučevanem obdobju bilo v povprečju 80 % postopkov javnih naročil oddanih na podlagi merila najnižje cene (European Commission, 2015). Podobne ugotovitve izhajajo tudi iz statističnih poročil o oddanih javnih naročilih v RS, ki kažejo, da je bilo na podlagi merila najnižje cene v letih 2012 in 2013 oddanih približno 82 % vseh javnih naročil (po številu oddanih naročil), medtem ko je bilo v letu 2014 zaznati porast na skoraj 87 %. Vrednostno gledano so ti deleži nekoliko nižji, še vedno pa se v primerjanem obdobju gibljejo med 74 in 81 %. V vsakem od treh let proučevanega obdobja so najmanjši delež oddanih javnih naročil, na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe predstavljale gradnje (Ministrstvo za finance, 2013, 2014; Ministrstvo za javno upravo, 2015).

Najpogostejša oddaja javnih naročil gradenj na podlagi merila najnižje cene ni izrazil problem zgolj v RS, temveč so se z njim srečale pretežno vse države članice EU, ene pred finančno krizo, druge v obdobju finančne krize in drastičnega upada investicij. Vse poročajo o podobnih negativnih vplivih in učinkih, ki naj bi jih v dejavnosti gradenj več let zapored povzročala najpogostejša uporaba edinega merila najnižje cene, in sicer naj bi ta vplivala na nezmožnosti kritja poslovnih stroškov (zlasti do podizvajalcev in zaposlenih), razmah nelojalne konkurence in plačilne nediscipline, znatne podražitve projektov v fazi izvedbe javnih naročil, izrivanje ponudnikov s trgov ipd. Med državami, ki so se s temi problemi spopadle med prvimi v Evropi, je bila Nizozemska, ki je hkrati morala odpravljati še posledice hude korupcije v gradbeništvu iz obdobja 1990-2000, zato je nizozemska javno-naročniška praksa nedvomno vir bogatih izkušenj in tudi teorij za izboljšanje uporabe instituta meril za oddajo javnega naročila, pri iskanju optimalne izvedbe javnega naročanja.

Potreba po reformni ureditvi instituta meril za oddajo javnega naročila tako, da bo že v temelju naravnani k iskanju in doseganju najboljše vrednosti za vložena javna sredstva, ki bi v največji možni meri nadomestil priljubljeno uporabo edinega merila najnižje cene, s čimer bi kar najhitreje prevladala izbira ekonomsko najboljše ponudbe, je bila med osnovnimi nameni prenove zakonodaje s področja javnega naročanja. Med mnogimi možnimi pristopi so nove pravne norme določile glavni koncept, po katerem mora naročnik oddati javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki tako postane edini možni koncept izbire med predloženimi dopustnimi ponodbami in pomeni najugodnejšo kombinacijo med ceno ali stroški in ostalimi merili, še zlasti merili kakovosti. Kljub temu, da je možnost oddaje javnega naročila na podlagi merila cene, tudi najnižje, ostala del pravil, tokrat vpeta v koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, prenovljeni institut meril za oddajo javnega naročila od naročnikov zahteva znatno spremembo ravnanj pri oblikovanju in izbiri meril. Katera so ta ravnanja in kako si jih je treba razlagati ter kaj vse je pri tem treba upoštevati, so ključna vprašanja, ki jih obravnavam v magistrskem delu. Okoli teh vprašanj so se odvijale burne razprave ne le v Evropskem parlamentu, temveč tudi v posameznih državah članicah, ko so aktualne direktive javnega naročanja implementirale v svoj pravni red. To dodatno kaže na to, da pomen meril za oddajo javnega naročila pridobiva na pomenu ali, kot je zapisano v uvodnih pojasnilih aktualnih direktiv, da je pojem merila za oddajo javnega naročila bistven pojem pravne ureditve javnega naročanja.

Namen magistrskega dela je s pomočjo domače in predvsem tuje strokovne literature proučiti in utemeljiti, zakaj so merila za oddajo javnega naročila pomembna za optimalno izvedbo javnega naročila. Za doseg tega namena sem najprej proučila pomen meril za oddajo javnega naročila v veljavni zakonodaji in spremljajočih predpisih, nato pa proučila, kako se je ta institut razvijal in uveljavljal skozi evropsko in slovensko zakonodajo ter na ugotovljenih podlagah razdelala glavni koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe. Glede na to, da so merila v okviru tega koncepta v zakonodaji zgolj primeroma naštet, sem jih

posamično obravnavala in ponazorila možnosti njihove hkratne uporabe, nato pa predstavila še najpogosteje uporabljene pristope in metode vrednotenja ponudb, ki se uporabljajo v praksi. Moj namen je izpostaviti ključne težave, tveganja in problematiko, ki se je morajo naročniki pri izbiri zakonitih možnosti zavedati.

Temeljni cilj magistrskega dela je proučiti in predstaviti pomen in razumevanje instituta meril za oddajo javnega naročila, s poudarkom na proučitvi glavnega koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, možnih meril, ki ga lahko sestavljajo v skladu z novo zakonodajo, ter različnih teoretičnih pristopov in praktičnih metod vrednotenja ponudb, ki vplivajo na optimalno izvedbo javnega naročila.

Osnovna teza, ki jo želim proučiti v magistrskem delu, je, da naročnik brez pravilnega razumevanja in pravilne interpretacije instituta meril za oddajo javnega naročila, poznavanja različnih vrst meril in poglobljenega pristopa k vrednotenju ponudb ter problematike, ki spremlja proces oddaje javnega naročila na podlagi koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, javnega naročila ne more gospodarno in učinkovito oddati, kar je ključnega pomena za optimalno izvedbo javnega naročila in uspešno doseganje širših ciljev trajnostnega javnega naročanja.

Magistrsko delo v prvem poglavju vsebuje poglobljen teoretično-analitičen pregled strokovne literature, znanstvenih del, razprav ter raziskav in strokovnih člankov, v katerem opredelim pomen meril v postopku oddaje javnega naročila, vlogo načel javnega naročanja pri razumevanju in interpretaciji meril, s poudarkom na načelu gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter predstavim ključne faze postopka javnega naročanja, s katerimi so merila neločljivo povezana. Glede na to, da se v strokovni literaturi kot tudi praksi, uporabljajo zelo različne definicije ključnih pojmov obravnavane teme, sem v prvem poglavju tako opredelila in poenotila pomen ključnih uporabljenih pojmov v magistrskem delu in poudarila razlike oz. podobnosti med njimi. Nadalje sem v drugem poglavju na osnovi uporabljenih kompilacijskih in komparativnih metod proučila evropsko in slovensko zakonodajo ter ostale pripravljalne zakonske podlage (direktive, zakone, poročila in zapise parlamentarnih plenarnih zasedanj ipd.), na katerih temelji razvoj instituta meril za oddajo javnega naročila, opredelila nov koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe ter povzela ključne odzive strokovne javnosti nanj. V tretjem poglavju sem s kvalitativno metodo raziskovanja razčlenila zakonske določbe instituta meril za oddajo javnega naročila, opisala primeroma našeta merila in jih preko načinov oz. pristopov vrednotenja posamičnih elementov, ki jih določajo, povezala z izkustvenim vidikom. V četrtem poglavju sem predstavila problematiko pravilne izbire metod in formul za vrednotenje ponudb in izpostavila ključna tveganja, ki se jih mora naročnik zavedati pri oblikovanju ali izbiri ter uporabi meril, da lahko objektivno vrednoti ponudbe in odda javno naročilo ponudniku, ki zagotavlja najboljšo ekonomsko vrednost izvedenega naročila. V petem poglavju sem opisala in s praktičnimi primeri ponazorila tri najpogosteje uporabljene metode in spremljajoče formule za vrednotenje ponudb ter na podlagi empiričnih spoznanj

in izkustev izpostavila njihove ključne značilnosti, predvsem slabosti, ki se jim mora naročnik znati izogniti. V zadnjem, šestem poglavju, sem predstavila primer uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe na podlagi izračuna (dodane) vrednosti z metodo popravka cene, ki se na Nizozemskem že desetletje uspešno uporablja za oddajo infrastrukturnih javnih naročil gradenj večjih vrednosti, v zadnjih nekaj letih pa se praksa širi tudi na oddajo javnih naročil gradenj manjših vrednosti in celo na javna naročila dobav blaga in izvedbe storitev. V sklepnem delu sem se opredelila do temeljnega cilja in proučevane osnovne teze.

1 POMEN MERIL V POSTOPKU ODDAJE JAVNEGA NAROČILA

Ob sprejemu novih direktiv s področja javnega naročanja je bilo februarja 2014 med elektronskimi novicami Evropskega parlamenta objavljeno, da bo zahvaljujoč novemu konceptu meril za oddajo javnih naročil blaga, storitev in gradenj naročnikom zagotovljena boljša kakovost in boljša vrednost za vložena sredstva s tem, ko je dan večji poudarek kakovosti, okoljskim in socialnim vidikom in inovacijam. Z novim konceptom meril bo spodbujeno, da bodo javna naročila oddana na transparenten način, s čimer bo zagotovljena poštena konkurenca med ponudniki, naročniki pa bodo z njegovo optimalno uporabo dosegali najboljšo vrednost za vloženi denar davkoplačevalcev (European Parliament News, 2014).

V aktualni evropski in slovenski zakonodaji imajo merila vedno večji pomen in izjemno veliko težo pri oddaji javnih naročil, saj z njimi naročniki **poleg uveljavljanja temeljnih ekonomskih vidikov lahko spodbujajo horizontalne klavzule**, ki določajo izpolnjevanje različnih obveznosti **okoljskih politik, socialne vključenosti in spoštovanja pravic ter spodbujanja inovacij** tako, da je možno izbrati najboljšo in ne le najcenejšo ponudbo. Te naročniki lahko dosežejo z izbiro meril, ki ne dajejo prednosti izključno cenovni ali stroškovni učinkovitosti, temveč tudi kakovosti in drugim okoljskim in socialnim vidikom, s ciljem pridobitve visokokakovostnih gradenj, blaga in storitev, ki najbolje ustrezajo potrebam končnih uporabnikov. Poleg navedenega imajo merila pomembno vlogo **ustvarjanja konkurence med ponudniki, stimulatorja uresničevanja gospodarskih politik, zaviralca korupcije in učinkovitega instrumenta zagotovitve finančne discipline porabnikov proračunskih sredstev ter njihove racionalne porabe**, saj naročnike in ponudnike spodbujajo, da z namensko zagotovljenimi finančnimi in drugimi sredstvi javnosti zagotovijo največje možne koristi oz. da zagotovijo določene koristi s čim manjšimi sredstvi.

Merila za oddajo javnega naročila so zaradi odločujoče vloge, ne le pri izbiri najugodnejšega ponudnika, temveč predvsem pri izvedbi javnega naročila in nadzоровanju ter obvladovanju stroškov v razmerju do učinkov in končnih koristi predmeta javnega naročila v njegovem celotnem življenjskem ciklu, eden temeljnih in najpomembnejših institutov javnega naročanja. Naročniki merila zasnujejo, formirajo, oblikujejo ali zgolj

izberejo na osnovi dobrega poznavanja predmeta javnega naročila, ki ga pridobijo s proučitvijo odločujočih okoliščin in trendov s trga, in jih nato kombinirajo s svojimi potrebami in pričakovanji, vse skupaj pa projicirajo v možne scenarije ob določenih pogojih in omejitvah, med katerimi izberejo in uporabijo optimalnega. V zadnji fazi postopka oddaje javnega naročila naročniki le še dosledno uporabijo merila, ki so jih opredelili in razkrili javnosti z objavo razpisa. Z njimi merijo in vrednotijo ekonomske koristi in druge ugodnosti vsake posamezne ponudbe, jih nato medsebojno primerjajo in razvrščajo, da tako ugotovijo, kdo izmed ponudnikov zagotavlja optimalne koristi za izpolnitev zadanih ciljev. Te naročniki lahko zasledujejo in dokončno izmerijo šele ob zaključku faze izvedbe naročila, včasih celo šele po izteku celotne življenjske dobe uporabe ali koriščenja predmeta javnega naročila.

V odločitvah Državne revizijske komisije (v nadaljevanju DKOM) je pogosto obrazloženo, da je **določanje meril za izbiro ponudbe in njihovo vrednotenje že po naravi stvari ena najpomembnejših in najbolj odgovornih nalog naročnika** v vsakem postopku javnega naročila, ki pomembno vpliva na izbiro ponudb v posameznem postopku javnega naročila. Pomembnost naloge DKOM še dodatno utemelji z zakonsko določbo, ki nalaga, da se naročnika ali odgovorno osebo naročnika, ki določi merila v nasprotju z zakonodajo, kaznuje za prekršek.

Kljub naraščajočemu pomenu meril, enotna ali enoznačna definicija tega pojma ne obstaja. Proučevane različne interpretacije lahko strnem v povzetek, da merila za oddajo javnega naročila naročniku in potencialnim ponudnikom predstavljajo osnovo, na kateri **naročnik lahko uspešno vrednoti ocenjene dopustne (oz. popolne) ponudbe in izmed vseh izbere tisto, ki mu bo zagotovila optimalno dosego zastavljenih ciljev** in mu pri tem omogočila najbolj gospodarno in učinkovito ter pregledno porabo javnih sredstev v vsej dobi lastništva ali uporabe predmeta oddanega javnega naročila, hkrati pa **spodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov ter protikorupcijsko naravnost**.

1.1 Načela javnega naročanja in meril za oddajo javnega naročila

V skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU) temelji **ureditev notranjega trga na načelih prostega pretoka blaga, prostega pretoka storitev, svobode ustanavljanja, nediskriminacije, transparentnosti, sorazmernosti in vzajemnosti**, ki se pri javnem naročanju kažejo zlasti v enakopravni obravnavi ponudnikov in ustreznem oglaševanju javnega naročanja ob upoštevanju načela sorazmernosti (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 25). PDEU tako predstavljajo osnovni okvir režima prostega pretoka blaga in storitev in s tem temeljni cilj evropske pravne ureditve javnih naročil v notranjem skupnem trgu držav članic EU, ki s prepovedjo vsakršne diskriminacije pri izvedbi postopkov javnih naročil omogočajo enakopravno sodelovanje ponudnikov preko meja posameznih držav članic in s spoštovanjem posredno določenih načel sorazmernosti, gospodarnosti in transparentnosti

narekujejo naročnikom njihovo vzajemno priznavanje, s tem pa zmanjšujejo tveganja za korupcijo in goljufije.

Ker države članice le na podlagi PDEU ne bi mogle enotno določiti podrobnejših pravil o javnem naročanju, so temu namenjene direktive o javnih naročilih kot sekundarni pravni vir. Četudi implementacija direktiv povsod ne uspe najbolje, načela tvorijo enotno jedro za razlago in doseganje ciljev, ki jih prek PDEU in relevantnih direktiv zasleduje sistem javnih naročil (Mužina & Vesel, 2004, str. 105).

V skladu z **Direktivo 2014/24/EU** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvijo Direktive 2004/18/EC (UL L 94/65, v nadaljevanju Direktiva 2014/24/EU) in **Direktivo 2014/25/EU** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter razveljavitvijo Direktive 2004/17/EC (UL L 94/243, v nadaljevanju Direktiva 2014/25/EU) so se v pravni red RS morale, poleg temelja ureditve javnega naročanja, ki varuje enotni evropski trg, najkasneje do 18. aprila 2016, **prenesti vse tiste pravne norme, kjer navedeni direktivi državam članicam EU nista dopuščali odstopanj od sprejetih pravil.**

Zagotavljanje čezmejnega interesa in s tem varovanje evropskega notranjega trga je tako izrazito poudarjeno pri javnih naročilih, katerih ocenjena vrednost presega mejno vrednost za objavo v Uradnem listu EU ali je njej enaka. Skladno z zahtevami direktiv tovrstna javna naročila urejajo nacionalne zakonodaje, ki določajo ureditev objav, vrst postopkov, minimalnih rokov za pripravo ponudbe, obrazce ipd. **Splošna temeljna načela in svoboščine**, kot izhajajo iz PDEU, je **treba upoštevati tudi pri oddaji javnih naročil, katerih vrednost je nižja od mejnih vrednosti za objavo na evropskem trgu javnih naročil**, še posebno, kadar obstoji čezmejni interes (Basta Trtnik, Kostanjevec, Matas, Potočnik & Skok Klima, 2016, str. 50–51).

Mejne vrednosti za objavo javnih naročil v Uradnem listu EU ob sprejemu nove zakonodaje, v skladu z 22. členom ZJN-3, v € brez davka na dodano vrednost znašajo:

- **na splošnem področju:** 134.000 € za javna naročila blaga in storitev in projektne natečaje oz. 207.000 € (javni skladi, javne agencije, javni (gospodarski) zavodi in druge osebe javnega prava), 5.186.000 € za javna naročila gradenj ter 750.000 € za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev,
- **na infrastrukturnem področju:** 414.000 € za javna naročila blaga in storitev in projektne natečaje, 5.186.000 € za javna naročila gradenj ter 1.000.000 € za javna naročila socialnih in drugih posebnih storitev.

Basta Trtnik et al. (2016, str. 50) menijo, da je regulacija in formalizacija postopka oddaje javnega naročila namenjena zlasti zagotavljanju varstva konkurence med domačimi in tujimi ponudniki ter enakopravni obravnavi ponudnikov. Zato je po mnenju avtorjev institute javnega naročanja in pravna pravila treba vedno obravnavati ob upoštevanju temeljnih načel, saj le takšna obravnava uporabniku pravnega pravila oziroma instituta omogoča določitev njegovega namena, smisla in vsebine. Kot navaja Kranjčeva (2004, str. 19), javna naročila predstavljajo množico različnih situacij, zato obstaja velika verjetnost, da se naročnik znajde v kateri od tistih situacij, ki je zakon ne predvideva. Iz tega razloga je po njenem mnenju pomembno poznavanje in upoštevanje temeljnih načel javnega naročanja, ki pomagajo razumeti področje javnega naročanja, opredeljujejo cilje javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona.

Temeljna načela javnega naročanja so strnjeno urejena v 18. členu Direktive 2014/24/EU oz. 36. členu Direktive 2014/25/EU, kjer je določeno, da morajo javni naročniki vse gospodarske subjekte obravnavati enako in nediskriminatorno, delovati morajo transparentno in sorazmerno, pri tem pa ne smejo umetno omejevati konkurence. V veljavnem ZJN-3 so načela javnega naročanja v 3. členu celo podrobneje urejena, kot v samih direktivah. Prvi odstavek navedenega člena določa, da mora ureditev, razvoj in izvedba sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz PDEU in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Posamezna načela javnega naročanja, ki so določena v 4.–8. členu ZJN-3, urejajo:

- **Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti** (ZJN-3, 4. člen) naročnika zavezuje, da izvede javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.
- **Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki** (ZJN-3, 5. člen) zahteva, da javna naročila ne smejo neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki, zlasti če je javno naročilo izvedeno tako, da neenakopravno obravnava gospodarske subjekte. Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-3, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence. Prav tako naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce, ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače.
- **Načelo transparentnosti javnega naročanja** (ZJN-3, 6. člen) določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, ki sta v skladu z

ZJN-3 javna, kar je zagotovljeno z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednosti iz 22. člena ZJN-3 v Uradnem listu EU ali na portalu javnih naročil.

- **Načelo enakopravne obravnave ponudnikov** (ZJN-3, 7. člen) obligatorno zavezuje naročnika, da v vseh fazah postopka javnega naročila zagotovi, da med ponudniki in vsemi uporabljenimi elementi ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora prav tako zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.
- **Načelo sorazmernosti** (ZJN-3, 8. člen) navaja, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

Mužina in Vesel (2004, str. 102–103) menita, da so temeljna načela javnega naročanja neločljivo povezana s cilji, ki jih zakonodajalec želi doseči ob uveljavitvi določene zakonodaje. Za doseg želenih ciljev so postavljena določena postopkovna pravila, ki naj omogočijo njihovo realizacijo, pri čemer pa pravila ne pokrivajo vseh dejanskih primerov in okoliščin, ki lahko nastopijo v teh procesih, zato je navezava na temeljna načela pri interpretaciji pravil, ko ni mogoče neposredno uporabiti pravne norme, nujna. Temeljna načela predstavljajo vodilo naročnikom pri sprejemanju svojih odločitev, ponudnikom pa pri presoji svojih pravic v postopkih oddaje javnega naročila.

Prav **institut meril za oddajo javnega naročila** je eden tistih institutov javnega naročanja, ki s pravnimi normami, tako v evropskem kot tudi v pravnem redu RS, **ni izrecno določen**, saj razen nekaterih izrecnih obligatornih procesnih dejanj, ki so tesno povezana s temeljnimi načeli javnega naročanja, koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe zelo na splošno določi, merila in nekatere načine vrednotenja pa zgolj našteje kot možne oz. priporočene. Prav zato imajo temeljna načela pri pravilnem razumevanju in interpretaciji meril za oddajo javnega naročila še bolj izrazito in pomembno vlogo.

Dejstvo je, da pravne norme direktiv s področja javnega naročanja ne zajemajo vseh možnih podrobnih obrazložitev elementov in institutov javnega naročanja, zato te **pravne praznine v praksi, z obrazloženimi sodbami in nakazano smerjo razumevanja, redno dopolnjuje še Sodišče Evropske unije** (v nadaljevanju Sodišče EU). V uvodnih pojasnilih aktualnih direktiv je tako kar nekajkrat zaslediti predloge obrazložitev izrazov in institutov s sklicevanjem na evropsko sodno prakso. Z vidika meril se tak primer nanaša na izraz »najboljše razmerje med ceno in kakovostjo«, ki bi ga na podlagi uvodnega pojasnila 89 bilo treba razlagati v skladu z ustrežno sodno prakso, razen kadar je rešitev, ki je navedena v direktivi, očitno bistveno drugačna. Poleg tega je Sodišče EU v zadnjem desetletju imelo nepogrešljivo vlogo pri interpretaciji in vključevanju različnih vidikov okoljskih in socialnih politik ter drugih ciljev horizontalnih politik EU v sekundarni pravni okvir javnega naročanja. Ker evropski pravni okvir javnega naročanja iz leta 2004 celo desetletje

ni bil usklajen s cilji horizontalnih politik, so javni naročniki in tudi ponudniki sami iskali možnosti vključevanja tovrstnih koristi oz. konkurenčnih prednosti v postopke oddaje javnih naročil, kar je pogosto dobilo epilog šele v presoji pred Sodiščem EU, ki je bilo v svojih sodbah ciljem sekundarnih politik praviloma naklonjeno. S sprejemom aktualnih direktiv javnega naročanja leta 2014 in njihovim prenosom v nacionalni pravni red so zlasti po zaslugi sodne prakse Sodišča EU med načeli, na katerih temelji javno naročanje, dobile svoje mesto tudi veljavne obveznosti okoljskega, socialnega in delovnega prava. Drugi odstavek 3. člena ZJN-3 tako določa, da morajo gospodarski subjekti pri izvajanju javnih naročil izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu EU, nacionalnem pravu, kolektivnih pogodbah ali mednarodnih predpisih teh področij.

Osnovna načela oblikovanja in izbire meril se pogosto interpretirajo in utemeljujejo šele s posamičnimi primeri iz evropske sodne prakse. V strokovni literaturi se najpogosteje navajata **dve precedenčni sodbi**, ki sta z upoštevanjem temeljnih načel javnega naročanja dodatno interpretirali in **uveljavili naslednje omejitve meril, ki naročnikom ne omogočajo neomejene svobodne izbire ponudnika** (European Commission, 2010, str. 38–40):

- **Merila morajo biti povezana s predmetom naročila:** Sodišče EU je v sodbi v zadevi C-448/01, ENV AG, Wienstrom odločilo, da v javnem naročilu uporabljeno merilo, ki upošteva izključno količino električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije (predmet naročila), ki presega ocenjeno letno porabo javnega naročnika, ne služi doseganju zadanega cilja, določenega s predmetom oddaje javnega naročila, zato kot tako ni dopustno in hkrati obrazložilo kako je treba interpretirati povezavo merila s predmetom oddaje javnega naročila. Uporabljeno merilo v konkretni zadevi je dajalo prednost ponudnikom, ki so bili zmožni dobavljati večje količine obnovljive energije, kot jo je naročnik potreboval, zato merila ni bilo možno šteti za povezanega s predmetom naročila.
- **Merila morajo biti specifična in objektivno merljiva:** Sodišče EU je v zadevah C-513/99, Concordia Bus in C-448/01, ENV AG, Wienstrom odločilo, da merila naročniku ne zagotavljajo neomejene svobodne izbire, saj je ta v direktivah omejena najmanj s terminom »dovolj specifična in merljiva merila«, ki posredno določa, da morajo biti merila povezana s predmetom oddaje javnega naročila. V zadevi ENV AG, Wienstrom je Sodišče EU odločilo, da bi moral naročnik za to, da bi vsem ponudnikom zagotovil enake možnosti, oblikovati merila tako, da »si jih vsi razmeroma dobro obveščeni in običajno skrbni ponudniki razlagajo enako« ter da bi moral naročnik določiti samo merila, na podlagi katerih je mogoče dejansko preveriti informacije, ki jih predložijo ponudniki. V zadevi Concordia Bus pa je Sodišče EU utemeljilo, da sistem za dodelitev dodatnih točk za določene ravni hrupa in emisij, kot jih je v razpisu določila Občina Helsinki, ni dovolj specifičen in merljiv.

- **Merila morajo biti predhodno objavljena:** V zadevi C-513/99, Concordia Bus je Sodišče EU tudi odločilo, da naročnik pri oddaji javnega naročila lahko upošteva zgolj tista merila, ki so bila navedena v razpisni dokumentaciji ali v objavi javnega naročila, kar izključuje možnost sprotnega prilagajanja meril glede na prispelle ponudbe. Na ta način so vsem vnaprej znani izključitveni in razlikovalni znaki, ki kažejo na naročnikove potrebe in pričakovanja, definiranimi z dejavniki in njihovimi značilnostmi v danih okoliščinah, potrebnimi za optimalno izvedbo naročila.
- **Merila morajo biti skladna z zakonodajo EU (vključno s temeljnimi načeli PDEU):** Sodišče EU je izrecno interpretiralo pomen načela nediskriminacije, ki je podlaga za ostala načela, kot sta svoboda opravljanja storitev in svoboda ustanavljanja. Tudi ta primer sodne prakse izhaja iz sodbe C-513/99, Concordia Bus, v kateri je ta družba ugovarjala, da so merila, ki jih je v javnem naročilu določila Občina Helsinki, diskriminatorna, saj naj bi vnaprej omogočila izbiro občinskega avtobusnega podjetja HKL, ki je edino razpolagalo z vozili na plinski pogon, s katerimi bi lahko dosegali z merili določene ravni emisij. Sodišče EU je razsodilo, da dejstvo, da lahko enega od več sestavljenih meril izpolni le majhno število podjetij, še ne pomeni, da je diskriminatorno, saj je za tako presojo treba upoštevati vsa zadevna dejstva.

Bukovec Marovt (2015, str. 123) povzame naslednja **temeljna načela**, ki jih morajo naročniki upoštevati **pri oblikovanju in izbiri meril ter vrednotenju ponudb**:

- **načelo sorazmernosti** zahteva, da morajo biti merila logično povezana s predmetom javnega naročila ter posledično, da ponudbe ne smejo biti vrednotene na podlagi okoliščin, ki ne vplivajo na izvedbo javnega naročila in/ali nimajo nobene dodane vrednosti za naročnika, temveč zgolj na potrebe naročnika, kot so te opredeljene v predmetu naročila,
- **prepoved diskriminacije** v kontekstu izbire meril in oblikovanja metod vrednotenja pomeni, da jih naročnik ne sme izbrati in sestaviti tako, da bi bili na njihovi podlagi lokalni ponudniki ugodneje vrednoteni zaradi okoliščin, vezanih na njihovo fizično lokacijo,
- **načelo enakega obravnavanja** zahteva, da morajo biti merila izbrana in metoda vrednotenja sestavljena na način, ki ponudnike postavlja v enak izhodiščni položaj, tako pri pripravi ponudb kot tudi pri njihovem vrednotenju,
- **načelo preglednosti in predvidljivosti** med drugim pomeni, da morajo biti merila in metoda vrednotenja pripravljene in razkrite vnaprej tako, da bodo ponudniki sposobni razumeti, kako bodo vrednotene njihove ponudbe ter da naknadno spreminjanje podlag (meril in/ali metod vrednotenja) za vrednotenje ponudb, ni dovoljeno.

1.2 Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost

Kot je predstavljeno v prejšnjem podpoglavju, je **načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti v hierarhiji načel javnega naročanja v RS najvišje uvrščeno** in tako je že vse od prve različice besedila tega načela, ki je bila uvedena v Zakon o javnih naročilih (Ur.l.RS, št. 39/2000, v nadaljevanju ZJN-1). Čeprav direktivi javnega naročanja načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti neposredno ne obravnavata in ne narekujeta, pojme tega načela v nadaljevanju podrobneje povzemam tako z vidika splošne ekonomske teorije, kot z vidika razumevanja pojmov v javnem sektorju (v slovenskem in v evropskem prostoru), saj se preko njihove vsebine utemeljuje optimalna izvedba javnega naročanja.

Gospodarnost je kazalnik, ki ustvarjene poslovne učinke primerja s porabo vseh prvin poslovnega procesa, ki jo opredelimo z razmerjem med ustvarjeno količino poslovnih učinkov in vsemi zanj potrebni stroški ali z razmerjem med prihodki in odhodki (Tekavčič & Peljhan, 2008). Z vrednostnega stališča gledamo fizični rezultat kot kvantitativno vrednost družbenega proizvoda. Načelo gospodarnosti je ustvariti čim večjo vrednost z danimi stroški (Škerbic & Rebernik, 1990, str. 213). Gospodarnost se poveča, če se poveča količina ustvarjenih poslovnih učinkov na enoto stroškov ali če se zmanjšajo stroški na enoto poslovnega učinka. Z vidika družbe, gospodarnost vrednotimo z razmerjem med koristmi in stroški. Pri vrednotenju gospodarnosti v času, govorimo o nominalni gospodarnosti kadar so pri vrednotenju uporabljene tekoče cene in o realni gospodarnosti kadar so uporabljene stalne cene.

Učinkovitost je notranja značilnost organizacije, ki jo merimo z ugotavljanjem, kolikšni vložki so potrebni, da so ustvarjeni (proizvedeni) zadani učinki, in pomeni delati stvari pravilno, na pravi način oz. tako, da je zahtevana naloga izpolnjena v določenem času. Rozman (2012) izrazje učinkovitosti opredeli kot razmerje med učinki in zanje porabljenimi vložki, zato je učinkovitost tehnični pojem, ki primerja izid, učinek ali izloček (na primer količino proizvodov) s potrebnimi vložki, porabami poslovnih prvin (prvin poslovnega procesa). Učinkovitost je nujna zaradi omejene razpoložljivosti poslovnih prvin, katerih učinkovitost merimo le preko stroškov (s stroškovno učinkovitostjo) in z družbeno-ekonomskim sistemom nima neposredne povezave.

Uspešnost je zunanja značilnost organizacije, ki jo merimo z ugotavljanjem, kaj dosežemo z učinki glede na vložke. Biti učinkovit pomeni delati stvari prav, biti uspešen pa pomeni delati prave stvari. Za organizacijo je najboljše, da je uspešna in hkrati učinkovita (Turk, 2006, str. 247–248). Tekavčičeva (2002, str. 665) navaja, da uspešnost pomeni delati prave stvari in je tako tesno povezana s tistim, kar želimo doseči, ter pomeni odgovor na vprašanje, kako organizacija dosega svoje cilje. Večja uspešnost delovanja je pogojena z višjo stopnjo doseganja cilja, zato je učinkovitost prvi pogoj za visoko uspešnost, ki pa je sama po sebi še ne zagotavlja. Možno je namreč zelo učinkovito uresničevati napačne stvari. Avtorica tudi meni, da se temeljni ekonomski problem kaže v omejenosti dobrin

(proizvodov in storitev), ki nastajajo s prvinami poslovnega procesa (predmeti dela, delovna sredstva, delo in storitve). Tako dobrine kot tudi prvine poslovnega procesa so omejene, zato je potrebno z njimi gospodariti. Uspešno gospodarjenje zato predstavlja bistvo uspešnega poslovanja. Uspešnost poslovanja pa odgovarja na vprašanje, kako se uresničuje temeljno načelo gospodarjenja (načelo »mini-max«): doseči dani rezultat (učinek) z minimalnimi sredstvi ali z danimi sredstvi doseči maksimalen možen rezultat. Mera uspešnosti poslovanja je rezultat poslovanja (količine) v razmerju s sredstvi (prvinami poslovnega procesa), potrebnimi za doseganje rezultata.

Načelo dobrega finančnega poslovanja, kot eno izmed načel izvrševanja evropskega proračuna (Uredba (EU, Euratom), 2012), v 30. členu sedmega poglavja opredeljuje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti kot sledi:

- **gospodarnost** (angl. *economy*): načelo gospodarnosti zahteva, da se sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, dajo na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najugodnejšo ceno,
- **učinkovitost** (angl. *efficiency*): načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati,
- **uspešnost** (angl. *effectiveness*): načelo uspešnosti se nanaša na doseganje zadanih specifičnih ciljev in zelenih rezultatov, ki morajo biti merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni in jih je treba spremljati s kazalniki uspešnosti.

Uresničevanje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, kot ga določa navedena evropska uredba, zahteva visoko stopnjo profesionalizacije ravnanj zakonodajalca kot tudi javnih naročnikov in izbranih izvajalcev v vseh fazah javnega naročanja, od oblikovanja politik in razvoja instrumentov ali institutov za njihovo izvajanje in enotnih definicij pojmov do izbora ustreznih meril v postopkih oddaje javnih naročil kot tudi spremljanja in merjenja doseganja zastavljenih ciljev.

Z vidika javno-naročniške zakonodaje je **bistvenega pomena tudi zavedanje in prevzemanje odgovornosti naročnikov za gospodarno in učinkovito izvedbo celostnega postopka** tako glede oddaje kot izvedbe oddanega javnega naročila, vključno s pravilno in dosledno izpolnitvijo vseh normiranih institutov konkretnega javnega naročila (tehničnih specifikacij, pogojev, izvedbenih zahtev, meril, določb sklenjenih pogodb ipd.), da so uspešno realizirani zastavljeni rezultati ali cilji javnega naročanja. Dejstvo je, da so pravila javnega naročanja postala zelo precizna, medsebojno prepletena, pravno zahtevna in obsežna, kar pri naročnikih ustvarja vedno večjo potrebo po vrhunsko usposobljenih specialistih, ki so sposobni obvladati pravno precej specifične teoretske podlage javnega naročanja, strokovnjakih, ki so usposobljeni oblikovati kakovostne tehnične specifikacije in zahteve, ter tistih, ki so usposobljeni za nadzor nad izvajanjem javnega naročila. Ob tem ne morem spregledati ugotovitve Arrowsmithove (2005, str. 5), da so uslužbenci, ki izvajajo postopke oddaje javnih naročil, izredno pomemben dejavnik za zagotavljanje

načela gospodarnosti (morda celo najpomembnejši). Zlasti kadar uslužbenci dojemajo izvajanje javnih naročil kot dolžnost ravnanj bolj kot priložnost za doseganje dobrih rezultatov in ciljev, to lahko vodi v nepotrebno birokracijo in lahko povzroči spregled interesa in zavedanja vseh možnosti, ki jih daje sistem javnih naročil za gospodarno, učinkovito in uspešno ravnanje z javnimi financami.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev od naročnikov zahteva, da se nakupi blaga oz. storitev opravijo s čim manjšimi sredstvi, da porabljena sredstva zagotavljajo ustrezno kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja. Ne zahteva pa, da naročniki za izbor najustreznejše ponudbe za glavno merilo postavijo najnižjo ceno (Kranjc, 2004, str. 23).

DKOM v več svojih odločitvah (na primer 018-004/2015, 018-090/2015, 018-244/2015, 018-029/2016 itd.) utemeljuje, da **načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti prvenstveno ni namenjeno zaščiti položaja ponudnikov, temveč zaščiti javnega interesa**, ki se kaže v racionalni porabi javno-finančnih sredstev in v zagotavljanju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo kupljenega blaga, storitev in gradenj. Že po sami naravi stvari, se po mnenju DKOM posamezen ponudnik v revizijskem postopku praviloma ne more sklicevati na kršitev načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, saj se z njim ščiti javni interes, ne pa interes ponudnika, ki je v tem, da se na enakopravnih izhodiščih poteguje za izvedbo konkretnega javnega naročila, ne da bi ga pri tem ovirale možne kršitve pravil javnega naročanja.

Kot slednje je ustrezno poudariti, da mora naročnik načelu gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti slediti že od samega začetka postopka oddaje javnega naročila, torej vse od definiranja potreb za oblikovanje ciljev (rezultatov), katerih uresničevanje bo spodbujal in vrednotil z merili, dalje. Ne glede na pomembnost načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ta namreč nima prevlade nad zakonitostjo in ne dovoljuje, da naročnik izbere ponudbo, ki v največji meri zagotavlja gospodarno, učinkovito in uspešno porabo proračunskih sredstev in hkrati ni najugodnejša po merilih iz razpisne dokumentacije ali povabila k oddaji ponudb. Pri proučevanju tuje strokovne literature sem ugotovila, da je načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti po vsebini nekakšen sinonim pojma najboljše vrednosti za denar oz. ekonomskega načela iskanja najboljše vrednosti za vložena sredstva, ki pogosto vključuje tudi neekonomske vsebine.

1.2.1 Najboljša vrednost za vložena sredstva

Zlasti v mednarodnem prostoru, kjer načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti na področju javnega naročanja ni normiranega, je namesto tega najpogosteje zaslediti uporabo izraza (**najboljša**) **vrednost za denar** (angl. *(best) value for money – VFM*). Če pojem denarja v javnem sektorju omejimo na proračunska sredstva, dobimo celo ustrežnejši slovenski prevod, ki se v strokovni literaturi pogosto uporablja, tj. **najboljša vrednost za**

vložena sredstva, ki ga uporabljam tudi v magistrskem delu (sicer pa se uporabljajo tudi »največje koristi za vloženi denar«, »najboljša vrednost porabljenega denarja« in druge premetanke vključenih besed). Čeprav je bistvo opredelitve pojma najboljše vrednosti za vložena sredstva v enotnem razumevanju njegove vsebine, je najprej treba ločiti pomen različnih izrazov, ki se uporabljajo v praksi, od tistih, ki jih navajata direktivi in njihovi prevodi. Tako je v uvodnih pojasnilih Direktive 2014/24/EU nekajkrat omenjen koncept »*best value for (public) money*« (preambule 41, 91, 93), ki ga v severnih državah EU (zlasti na Nizozemskem, Švedskem in v Veliki Britaniji) definirajo kot koncept najboljše vrednosti za denar, medtem ko je izraz v slovenski različici direktiv preveden kot »najboljše razmerje med kakovostjo in ceno« (ob tem lahko le domnevam, da je bilo najverjetneje mišljeno razmerje med ceno in kakovostjo, kar se je izgubilo s prevodom direktiv). Vendar je razmerje med ceno in kakovostjo (angl. *best price-quality ratio*) zgolj eden od najbolj priporočenih pristopov izračunavanja stroškovne učinkovitosti za določanje ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki ga podrobneje obravnavam v tretjem poglavju magistrskega dela, kjer je tudi ugotovljeno, da je ta pojem enostavno preozek, da bi zajel vse, kar najugodnejša ponudba lahko zajame in vsebuje. Zaradi različnih tehničnih, kompetenčnih, naravnih, okoljskih, socialnih, inovativnih in drugih danosti ter neekonomskih konkurenčnih prednosti ponudnikov, katerih pogosto ni možno neposredno odraziti v denarju, ki so ga naročniki zanje pripravljeni potrošiti, je bolj smotno iskanje največjih koristi, najboljše vrednosti javnega naročila za vložena sredstva, pri čemer si lahko pomagajo z merili kakovosti in z merili, s katerimi lahko vrednotijo okoljske, socialne značilnosti, inovacije, ter drugimi merili.

Jackson (2012, str. 1) za OECD opredeli **koncept vrednosti za denar kot iskanje najboljšega ravnovesja med gospodarnostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo** ali t. i. »tremi E-ji« (angl. *Economy, Efficiency, Effectiveness*). Poudarja, da pri tem ne gre za orodje ali metodo, temveč za način razmišljanja in razumevanja, kako najbolje unovčiti ali porabiti vloženi denar. V Veliki Britaniji se koncept vrednosti za denar uporablja kot okvir vrednotenja stroškovne učinkovitosti v javnem sektorju, kjer se za potrebe posameznih skupin uporabnikov lahko doda še »četrti E« (angl. *Equity*) – kapital. Jackson poudarja, da koncept vrednosti za vloženi denar ni sinonim za vrednotenje zgolj posamične razsežnosti »treh E-jev«, saj zgolj zmanjšanje stroškov vložkov oz. doseganje prihrankov na račun zagotavljanja učinkovitosti lahko bodisi spodbuja bodisi spodkopava vrednost za vloženi denar, skupni namen pa je vedno tudi hkratno doseganje najboljših rezultatov ali izidov in s tem najboljše vrednosti za vloženi denar (angl. *best value for money*). Vrednost za vloženi denar je visoka, izvedba javnega naročila pa optimalna, kadar je med »tremi E-ji« doseženo optimalno ravnovesje. To nastopi tedaj, ko so ob relativno nizkih stroških in visoki produktivnosti rezultati oz. cilji uspešno doseženi.

Najboljša vrednost za denar je v različnih državah opredeljena različno, kadar pa je uporabljena **kot pojem v povezavi z merili javnega naročanja**, je celo na različnih kontinentih interpretirana podobno (NZ Transport Agency, 2014, str. 2–3), in sicer kot:

- **najugodnejša kombinacija stroškov v celotnem življenjskem ciklu** predmeta javnega naročila, **zadovoljive kakovosti** za izpolnitev namena naročila in učinkov trajnosti, ki izpolnjujejo želje in pričakovanja naročnikov oz. končnih uporabnikov, ter ekonomskih, socialnih in okoljskih koristi za podporo vladnih programov (vladni oddelek za finance in kadrovske zadeve na Irskem, angl. *Department of Finance and Personnel (Clare House), Belfast*),
- **optimalna kombinacija stroškov v celotni življenjski dobi** in po namenu **primerne kakovosti** blaga ali storitve, ki izpolnjuje potrebe uporabnikov z najnižjimi možnimi izdatki v času uporabe predmeta oddanega naročila in pri tem ne gre zgolj za doseganje najnižjih cen (oddelek gospodarskega in finančnega ministrstva Velike Britanije, angl. *Government Digital Service, HM Treasury, 2006*),
- **optimizacija stroškov celotnega življenjskega cikla in kakovosti** predmeta naročila za izpolnjevanje potreb uporabnikov, upoštevajoč dejavnike potencialnih tveganj in razpoložljivih sredstev (oddelek za javno naročanje Združenih Narodov, angl. *United Nations Procurement Division*),
- **zagotavljanje ali ustvarjanje najboljših možnih rezultatov za porabljen denar**, za kar se uporablja sinonim »doseči več za manj« (Svetovna banka, angl. *World Bank*),
- **najboljši možen rezultat porabljenega javnega denarja** pri naročanju potreb agencije za javna naročila (Ministry of Business, Innovation and Employment, 2013 – vladni sporazum Avstralije in Nove Zelandije, angl. *Australia New Zealand Government Procurement Agreement*).

Glede na raziskan pomen najpogosteje uporabljenega koncepta, ki v tuji strokovni literaturi pogosto popolnoma izrine, po svoji vsebini pa z vgrajenim ekonomskim načelom in življenjskim ciklom celo preseže koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, tj. koncept (najboljše) vrednosti za denar, se le temu tudi v magistrskem delu ne morem izogniti. Ker gre pri javnem naročanju za nabavno funkcijo v javnem sektorju s proračunskimi sredstvi, ki se specifično namensko zagotavljajo, se odločim uporabljati izraz **najboljša vrednost za vložena sredstva**, s katerim imam v mislih tako izvedbo postopka kot tudi izpolnitev oddanega javnega naročila na način, da je potrošnja javnih sredstev, ne le denarja, gospodarna, učinkovita in uspešna in je s tem izpolnjeno najpomembnejše ekonomsko načelo, ki zagotavlja optimalno izvedbo javnega naročila.

1.3 Pojem in pomen meril za oddajo javnega naročila

V uvodnih pojasnilih 89 Direktive 2014/24/EU, ki ureja javno naročanje na klasičnem področju, oz. v uvodnih pojasnilih 94 Direktive 2014/25/EU, ki ureja javno naročanje na infrastrukturnem področju, je določeno, da je **pojem meril** (angl. *award criteria*) **bistven pojem direktiv**, s tem pa posledično tudi posameznih nacionalnih zakonodaj s področja javnega naročanja, ki so direktivi morale implementirati v svoj pravni red. Direktivi v navedenih preambulah narekujejo, da morajo biti določbe, ki urejajo institut meril, kolikor

je le mogoče, enostavne in racionalizirane, kar bodo zakonodajalci dosegli z uporabo izraza »**ekonomsko najugodnejša ponudba**«, ki naj bi ga pri oddaji javnih naročil uporabljali **kot glavni koncept**. Z njim naj bi zasledovali izbiro ponudnikov, ki med ponujenimi rešitvami, po mnenju posameznega javnega naročnika, zagotavljajo najboljšo ponudbo z ekonomskega vidika, kar pomeni, da odločitev o oddaji javnega naročila ne sme temeljiti zgolj na merilih, ki niso povezana s ceno ali stroški. V izogib zamenjavi predlaganega glavnega koncepta z merilom, ki je bil z istim izrazom opredeljen v razveljavljenih direktivah javnega naročanja (2004/17/EC in 2004/18/EC), direktivi predlagata uporabo izraza »najboljše razmerje med ceno in kakovostjo«, v okviru katerega morajo naročniki poleg ekonomskih meril uporabiti še kakovostna merila. Poleg meril kakovosti lahko uporabijo tudi druga merila, na primer merila okoljskih oz. socialnih vidikov, povezana s predmetom naročila tako, da omogočajo primerjalno oceno ravni izvedbe posamezne ponudbe. Zato je pojem najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo preozek pojem, da bi zajel vse, kar najugodnejša ponudba lahko vsebuje.

Kljub izpostavljeni pomembnosti pojma meril obravnavani direktivi tega posebej ne opredelita v definicijah pojmov, temveč merila opišeta in razlagata kot institut v okviru posameznih določb pododdelka 3, ki normativno ureja fazo oddaje javnega naročila. Ker je namen tega poglavja določitev splošnega pojma in pomena meril, vsebino zadevnih določb podrobno obravnavam v tretjem poglavju magistrskega dela. Glede na to, da gre pri implementaciji direktiv v slovenski pravni red pretežno za prevode določb, definicije pojma merila že vse od druge spremembe zakona o javnem naročanju, sprejete leta 2006, tudi slovenska zakonodaja več ne pozna. Definicija pojma merilo je bila tako nazadnje opredeljena v prvi spremembi zakona o javnih naročilih iz leta 2000, kjer je v skladu z 11. točko prvega odstavka 3. člena merilo bilo definirano kot »element za vrednotenje ali presojanje ponudb«. V drugi spremembi zakona iz leta 2006 je 48. člen določal »merila za izbiro ponudbe«, sedaj veljavni zakon, ki ureja področje javnih naročil, pa po zgledu (prevodu) veljavnih direktiv v 84. členu določa »merila za oddajo javnega naročila« (angl. *contract award criteria*).

Pri proučevanju pojma meril javnega naročanja ali meril za oddajo javnega naročila oz. izbiro (najugodnejše) ponudbe v strokovni literaturi najprej ugotovim, da se skozi spremembe zakonodaje tega področja in njej spremljajočo prakso pojem meril ves čas spreminja, vsakokrat se spremeni celo sam izraz, zato ni presenetljivo, da se spreminja tudi pomen in da **enotna definicija pojma meril ne obstaja**. V magistrskem delu uporabljam izraz, ki ga narekuje sedaj veljavna zakonodaja, tj. »merila za oddajo javnega naročila« ali pogosto krajše kar »merila«.

Pri iskanju definicije pojma meril v slovenskem prostoru sem najpogosteje naletela na stališče, ki ga v številnih svojih odločitvah (na primer v sklepih 018-251/2009-5, 018-3/2010-12, 018-049/2013, 018-098/2015 itd.) enotno zavzema **DKOM, ki merilo definira kot element za vrednotenje, (medsebojno) primerjanje ali presojanje ponudb in**

vneprej podan razlikovalni znak med ponodbami, katerega izbira odraža naročnikovo presojo pomembnosti posameznih okoliščin, povezanih s predmetom ali izvedbo naročila. DKOM naročnikom predlaga, da določen element opredelijo kot merilo v odvisnosti od presoje vprašanja, ali bo razlikovanje po določenem elementu tudi resnično zagotavljalo prednost pred ostalimi ponodbami pri dejanski in konkretni izvedbi naročila. Poudarja tudi, da mora merilo biti povezano z neko okoliščino, katere večje ali manjše izpolnjevanje se mora odražati pri večji ali manjši ekonomski koristi oz. prednosti za naročnika pri izvedbi predmeta javnega naročila. To po mnenju DKOM pomeni, da mora biti merilo komercialne narave in kot tako povezano s konkretno ponudbo oz. izvedbo javnega naročila in hkrati čim manj z osebnimi lastnostmi ponudnika. DKOM se pri presoji meril v revizijskih postopkih sicer pogosto sklicuje na mnenje Marovta (2006, str. 14), ki pojasnjuje, da je naročnik avtonomen pri odločitvi, katera merila in koliko jih bo določil, kakšno vrednostno težo jim bo pripisal in kako jih bo uporabil. Veljavni direktivi s področja javnega naročanja, s tem pa tudi slovenski zakon s področja javnega naročanja, avtonomnost naročnika pri določitvi meril nekoliko ožje interpretirajo in določajo, da merila za oddajo javnega naročila naročniku ne dajejo neomejene svobodne izbire, saj mora z njimi potencialnim ponudnikom zagotoviti možnost učinkovite konkurence. Določajo še, da naročniki merila dopolnjujejo s specifikacijami, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij in dokazil, s katerimi ponudniki zatrjujejo in izkazujejo izpolnjevanje meril za oddajo javnega naročila.

Tudi avtorji komentarjev k slovenski zakonodaji s področja javnega naročanja Čampa, Kodela, Matas, Šoltes in Štular (2007, str. 230) menijo, da so merila elementi vrednotenja, primerjanja ali presojanja ter razvrščanja popolnih ponodb na ocenjevalni lestvici po vneprej znanih kriterijih, ki jih morajo naročniki opredeliti in ovrednotiti v razpisni dokumentaciji ter objaviti v obvestilu o naročilu. Pojem meril avtorji opredelijo tudi s pojmom »meter« ali »utež«, **s katerima naročnik medsebojno primerja ponudbe, in na podlagi vneprej določenih merskih elementov izbere najugodnejšo ponudbo.** Poleg tega utemeljujejo, da naročnik merila za oddajo javnega naročila uporabi v zadnji fazi postopka, v kateri na podlagi vneprej določenih merskih elementov izbere najugodnejšo ponudbo, ki je praviloma rezultat oz. kompromis naročnikovih potreb, pričakovanj, vezanih na predmet javnega naročila. Pri oblikovanju meril in njihovi uvrstitvi v razpisno dokumentacijo je osnovno poznavanje predmeta javnega naročila in z njim povezanih relevantnih okoliščin trga predpogoj, da se bo vneprej zamišljena situacija dejansko uresničila, na tako dejansko stanje pa se bo lahko uspešno uporabilo določeno merilo oz. merila.

Kostanjevčeva (2016) meni, da so merila praviloma **tisti cenovni in/ali tehnični dejavniki javnega naročila, ki naročniku predstavljajo temelj za izbiro ponudbe, ki najbolj ustreza vneprej določenim naročnikovim zahtevam,** da odda javno naročilo najugodnejšemu ponudniku in mu posledično zaupa njegovo izvedbo. Meni še, da se merila nanašajo na predmet ponudbe in dajejo odgovor na vprašanje, kakšne so prednosti

konkretne ponudbe pred ostalimi konkurenčnimi ponodbami, ki jih naročnik medsebojno primerja.

Čerič (2015, str. 159) izpostavlja, da so merila v zakonodaji zgolj primeroma navedena, naročnikom pa je prepuščeno njihovo vrednotenje v odvisnosti od predmeta javnega naročila. Naročniki morajo pri izbiri meril razmišljati o njihovi smiselnosti in potrebnosti za vsako konkretno javno naročilo posebej. Zato je po mnenju in izkušnjah avtorice vsekakor bolje uporabiti manj meril in jih natančno opredeliti v dokumentaciji za oddajo javnega naročila ter v skladu z njimi vrednotiti ponudbe, kot pa navesti celo vrsto meril, ki niso jasno in enoznačno opredeljena in z njimi ni možno enakopravno vrednotiti ponudb.

Štular (2000, str. 6) poudarja, da je **bolj kot le izbira meril pomembna pravilna izbira meril**, ki omogoča jasno opredelitev potreb naročnika, točno informacijo ponudniku, katere vsebine bodo ključne pri izbiri ponudnika, večjo možnost pridobitve dobrih ponudb, učinkovit pregled in ocenjevanje ponudb, možnost ugotovitve dejansko najugodnejšega ponudnika in natančno obrazložitev neuspelim ponudnikom, v čem je njihova ponudba manj ugodna od izbrane. Kovač (2007, str. 10) ugotavlja, da v primeru nepravilno postavljenih vrednostnih kriterijev za merila naročnik sicer lahko dobi ponudbo, ki ustreza vsem pogojem in merilom v razpisni dokumentaciji, vendar taka ponudba ne bo ustrezala objektivni najugodnejši ponudbi in s tem načelu gospodarnosti.

V tuji literaturi so merila najbolj splošno opredeljena kot **temelj vsakega javnega naročila, na podlagi katerega naročnik izbere zanj najboljšo ponudbo, kateri odda javno naročilo** (SIGMA, 2011, str. 2).

Merila za oddajo javnega naročila omogočajo **naročniku primerjavo relativnih prednosti različnih kombinacij ekonomskih in drugih vidikov, ki jih vsebujejo ponudbe**. Naročnik ponudnike vnaprej seznanja z opisom dejavnikov, ki bodo vplivali na izbiro ponudbe, z načinom njihovega medsebojnega primerjanja, presojanja in razvrščanja. Tehtanje posameznih dejavnikov se na osnovi vnaprej znanih meril za vrednotenje odraža v skupni oceni, vrednosti ponudbe za naročnika, ki omogoča njeno razvrščanje glede na ugodnosti, ki jih naročniku prinašajo ostale ponudbe. Neizpolnjevanje določenega merila, ki vpliva na končno oceno ali vrednost ponudbe, ne pomeni izključitve ponudbe iz postopka oddaje javnega naročila, zmanjša pa možnosti za izbiro in dodelitev javnega naročila (Client Earth, 2012, str. 5).

Posamična merila se morajo vedno nanašati na predmet oddaje javnega naročila in morajo biti oblikovana tako, da omogočajo vrednotenje ponudb na podlagi ekonomskih in kakovostnih značilnosti predmeta. Ni nujno, da vsako posamezno merilo, ki je del merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, naročniku zagotovi ekonomsko korist, mora pa **merilo za oddajo javnega naročila kot celota** naročniku omogočiti določitev ponudbe, ki mu **zagotavlja najugodnejše ekonomske koristi**. Lahko obstaja povezava med zahtevami v

tehničnih specifikacijah in merili za vrednotenje ponudb. Tehnične specifikacije opredeljujejo zahtevano raven učinkovitosti, ki jo ponudnik mora izpolnjevati. Naročnik se mora odločiti ali bo kateremu od proizvodov, storitev ali gradenj, ki so učinkovitejši od zahtevane minimalne ravni, dodelil dodatne točke v fazi oddaje naročila. Načeloma je tako možno vse tehnične specifikacije prevesti v merila za vrednotenje (Evropska komisija, 2005, str. 32).

1.4 Vpetost meril v postopek oddaje javnega naročila

Naročnik odda javno naročilo na podlagi meril določenih v obvestilu ali dokumentaciji o javnem naročilu šele potem, **ko ponudbo preveri in ugotovi, da ni razlogov za njeno izključitev**, to je tedaj, ko ponudnik v njej ali njenih dopustnih dopolnitvah izkaže, da **izpolnjuje vse pogoje za sodelovanje kot tudi zahteve glede predmeta** javnega naročila. Merila so v postopku oddaje javnega naročila zato tesno prepletena in soodvisna tako od tehničnih specifikacij, ki naročniku omogočajo učinkovito preverjanje informacij, da lahko oceni, kako ponudba izpolnjuje merila za oddajo javnega naročila, kot tudi od pogojev, na podlagi katerih naročnik oceni, ali najugodnejši ponudnik ima vse potrebne sposobnosti, da bo optimalno izvedel razpisano javno naročilo.

Zahteve oz. tehnične specifikacije glede predmeta javnega naročila in pogoji so vsebine izključitvene narave, kar pomeni, da jih morajo ponudniki vedno in v celoti izpolniti, sicer so njihove ponudbe izločene iz nadaljnjega postopka oddaje javnega naročila. Pri pregledu in končni presoji tehničnih specifikacij oz. zahtev in pogojev se naročnik dejansko odloča med dvema možnostima (izpolnjuje ali ne izpolnjuje), zato se ta presoja imenuje tudi »**ocenjevanje ponudbe**«. Ko pa naročnika zanima, katera ponudba, poleg pravilne in primerne izpolnitve tehničnih specifikacij oz. zahtev in pogojev usposobljenosti, naročniku nudi optimalno izvedbo razpisanega javnega naročila in kako realno je, da to pod ponujenimi izvedbenimi pogoji dejansko lahko tudi doseže ali izpolni, je ponudbo treba **izmeriti po vnaprej ovrednotenih merilih**, kar se zlasti zaradi boljšega razlikovanja od aktivnosti ocenjevanja ponudbe imenuje »**vrednotenje ponudbe**«. Glede na to, da je z zakonom določeno, da je najboljša ponudba tista, ki je najugodnejša z ekonomskega vidika, naročnik ponudbe ne more izmeriti, ne da bi ji dodelil določeno (ekonomsko) vrednost, kar je dodaten argument k vrednotenju ponudbe. Šele vrednotenje vsake posamične ponudbe z merili naročniku omogoči njihovo medsebojno primerjanje, razvrščanje, razčiščevanje, utemeljevanje ipd., vse do dokončne izbire ekonomsko najugodnejše ponudbe za oddajo javnega naročila.

Naročnik mora s tehničnimi specifikacijami oz. zahtevami, pogoji in merili potencialne ponudnike seznaniti že z objavo obvestila o oddaji javnega naročila oz. s povabilom k oddaji ponudb, kar izključuje možnost sprotne prilagajanja teh vsebin glede na predložene ponudbe. Na ta način so **vsem vnaprej znani izključitveni in razlikovalni elementi, ki opredeljujejo naročnikove cilje, potrebe in pričakovanja**, da jih izpolnijo

ter kažejo na to, kaj pri posameznem naročilu naročniku v danem času pomeni optimalno izvedbo naročila. Določitev tehničnih specifikacij oz. zahtev, oblikovanje in izbira pogojev ter meril sodi v dispozitivna ravnanja naročnika, vse dokler so ta smiselno povezana s predmetom oz. z vsebino javnega naročila in dokler ne postanejo sredstvo za nedovoljeno omejevanje konkurence ali celo diskriminacijo.

1.4.1 Tehnične specifikacije

Pojem tehničnih specifikacij je opredeljen v 23. točki 2. člena ZJN-3 in v primeru javnih naročil gradenj pomeni skupek tehničnih predpisov, vključenih zlasti v dokumentacijo za oddajo javnega naročila, s katerimi so opredeljene zahtevane značilnosti materiala, proizvoda ali blaga, da ti ustrezajo uporabi naročnika, v primeru javnih naročil blaga ali storitev pa specifikacijo v dokumentu, ki opredeljuje zahtevane značilnosti proizvoda ali storitve. Značilnosti gradenj oz. blaga in storitev vključujejo ravni okoljskih in podnebnih vplivov, zahteve v zvezi z oblikovanjem, prilagojenimi vsem uporabnikom (vključno z dostopnostjo za invalide), ter ocenjevanjem skladnosti, zahteve v zvezi z delovanjem, varnostjo ali dimenzijami, izrazoslovjem, simboli, preizkušanjem in preizkusnimi metodami, pakiranjem, označevanjem, uporabo znakov, navodili za uporabnike, proizvodnimi postopki in metodami na posamezni stopnji življenjske stopnje gradenj oz. blaga ali storitev. Značilnosti blaga ali storitev poleg navedenega lahko vključujejo zahteve v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se ta prodaja, značilnosti gradenj pa lahko vključujejo postopke zagotavljanja kakovosti, pravila glede načrtov in izračuna stroškov, pogoje preizkušanja, inšpekcijske preglede in pogoje za prevzem gradenj ter konstrukcijske metode ali tehnike ter druge tehnične pogoje, ki jih v zvezi z dokončanjem gradenj in materialov, skladno s splošnimi ali posebnimi predpisi, zahteva naročnik.

Tehnične specifikacije imajo **tri temeljne funkcije** (European Commission, 2010, str. 29):

- **določajo raven konkurence:** opredeljujejo značilnosti, ki določajo zahteve naročila, na podlagi katerih ponudniki presodijo, ali so zainteresirani za izvedbo predmeta javnega naročila,
- **zagotavljajo merljivost zahtev:** omogočajo, da so ponudbe na podlagi enotnih, merljivih zahtev medsebojno primerljive, da so lahko ocenjene, z merili tudi nagrajene,
- **določajo raven zahtevane zmogljivosti:** določajo minimalne zahteve oz. tehnične značilnosti, ki jih mora izpolnjevati blago, storitev ali gradnja.

Tehnične specifikacije se nanašajo na predmet oddaje javnega naročila, ki ga glede na pričakovani namen in cilje določi naročnik. **Naročnik s tehničnimi specifikacijami natančno določi, opredeli in opiše značilnosti predmeta javnega naročila** v skladu z 68. členom ZJN-3 ter jih navede v dokumentaciji javnega naročila, ki jo objavi. Način in obseg opisa predmeta javnega naročila je odvisen od lastnosti in kompleksnosti samega

predmeta. Na tej osnovi se potencialni ponudniki seznanijo s pričakovanji naročnika glede namena in z minimalno zahtevano ravnojo zadovoljitve potreb za doseg cilja javnega naročila ter ocenijo, ali sploh lahko ponudijo izvedbo oz. dobavo razpisanega predmeta javnega naročila in ali to lahko ponudijo sami, v lastni režiji, ali pa za to potrebujejo partnerje oz. podizvajalce. V interesu naročnika je, da potencialnim ponudnikom na transparenten način predstavi tako natančen tehnični opis predmeta javnega naročila, da ga bodo ti čim boljše in čim bolj enotno razumeli, saj bodo tako svoje ponudbe lažje prilagodili potrebam in pričakovanjem naročnika tako, da bodo te čim bolj konkurenčne, še vedno pa bodo tudi medsebojno primerljive.

Načini določitve tehničnih specifikacij so v 68. členu ZJN-3 opredeljeni enako, kot so jih naročniki poznali že doslej: **z zahtevami delovanja ali funkcionalnosti, s sklicevanjem na nacionalne ali mednarodne standarde oz. s kombinacijo obojega**. Naročnik se tako samostojno odloča, ali bo zahteve tehničnih specifikacij opredelil z določitvijo zelo podrobnih tehničnih standardov, ali pa bo standarde določil s funkcionalnimi (izvedbenimi) zahtevami tako, da bo z njimi spodbudil ponudnike, da v svojih ponudbah predlagajo inovativne tehnične rešitve, ki ustrezajo naročnikovim potrebam, ponudnikom pa omogočil dodajanje vrednosti naročilu, zlasti pri tistih vsebinah, ki so hkrati tudi del meril. Način določitve funkcionalnih (izvedbenih) specifikacij naročniku omogoča zelo širok nabor možnosti, ki so na trgu na voljo, zato mora ta še posebej paziti, da pri uporabi tega načina specifikacije še vedno dovolj jasno in natančno določi, da jih bo lahko izmeril oz. utemeljeno ocenil in s tem omejil tveganja umetnega povišanja cen. Naročnik lahko zgolj izjemoma izbere način določitve tehničnih specifikacij s sklicevanjem na določeno izdelavo ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve posameznega gospodarskega subjekta, ali blagovne znamke, patent, tip, poreklo ipd. vendar mora tako kot doslej take navedbe obvezno opremiti z besedo »ali enakovredni«. Pri opredelitvi in utemeljevanju tehničnih specifikacij mora naročnik v splošnem izhajati iz temeljnih načel in biti pazljiv, da z opredeljenimi specifikacijami zagotavlja enak dostop do postopka javnega naročila vsem gospodarskim subjektom in neupravičeno ne omejuje konkurence tako, da bi s specifikacijami določene ponudnike postavil v boljši ali slabši položaj pred ostalimi konkurenti (še zlasti ne ponudnikov zunaj meja države članice naročnika).

Določba tehničnih specifikacij v 68. členu ZJN-3 vsebuje nekaj novosti, ki jih naročnik ne sme spregledati. Tehnične specifikacije se v skladu z novimi pravili lahko nanašajo na točno določen postopek, način proizvodnje ali zagotavljanje zahtevanih gradenj, blaga ali storitev ali na točno določen postopek za kakšno drugo fazo v njihovi življenjski dobi (na primer: pri proizvodnji papirja, kjer emisije v zrak in vodo ne smejo presežati določenega praga, ekološko pridelana hrana brez vsebovanih pesticidov in umetnih gnojil ipd.) in to celo v primerih, ko takšni dejavniki fizično niso del njih. Zahtevane značilnosti morajo izpolnjevati zgolj obligatorna pogoja, da so povezane s predmetom oddaje javnega naročila in so sorazmerne z vrednostjo ter cilji naročila. Določba tehničnih specifikacij naročniku po novem daje tudi možnost, da se izrecno opredeli do zahteve prenosa pravic

intelektualne lastnine in tudi dolžnost, da so upoštevana merila dostopnosti za invalide ali zahteve za njihovo oblikovanje, če te določa neposredno veljaven pravni akt EU, in to za vse predmete oddaje javnih naročil (razen posebej utemeljenih izjem), ki jih bodo uporabljale fizične osebe, splošna javnost ali uslužbenci naročnika. Dodana je tudi obveza za ponudnike, da morajo v svoji ponudbi z vsemi ustreznimi sredstvi, vključno s poročili o preizkusih, potrdili in drugimi dokazili, izkazati, da s standardom skladno blago, storitev ali gradnja izpolnjuje zahteve glede delovanja ali funkcionalnosti, ki jih je v tehničnih specifikacijah določil naročnik.

Glede na to, da je **izpolnitev tehničnih specifikacij izključne narave**, morajo ponudniki naročniku ponuditi predmet javnega naročila z najmanj zahtevanimi lastnostmi ali značilnostmi ali boljšimi, kot jih naročnik opredeli s tehničnimi specifikacijami, sicer ne morejo biti uvrščeni v postopek ocenjevanja ponudb na podlagi pogojev in tudi ne vrednotenja ponudb, temveč so izločeni iz postopka oddaje javnega naročila. Zato mora naročnik izrecno paziti, da v okviru tehničnih specifikacij ne določi previsokih zahtev, ki jih ponudniki ne bi mogli izpolniti (niti s partnerji ali podizvajalci), saj bi v tem primeru naročnik lahko ostal tudi brez ponudbe in s tem ogrozil uspešnost izvedbe postopka oddaje javnega naročila, kar bi posledično imelo vpliv tudi na gospodarnost in učinkovitost izvedbe javnega naročila. Bolj smotrno in veliko manj tvegano bi za naročnika tako bilo, da tehnične specifikacije opredeli na tako minimalno zahtevano raven zmogljivosti, da optimalno razširi nabor konkurenčnih ponudb, nato pa specifikacije nadgradi z merili, s katerimi lahko kateremukoli blagu, storitvi ali gradnji, ki preseže zahtevane minimalne ravni, dodeli dodatne točke ali druge vrednostne kriterije in ponudnikom z optimalnejšo izvedbo javnega naročila s tem izboljša možnosti za izbor. Načeloma velja, da je vse tehnične specifikacije možno prevesti v merila za vrednotenje ponudb.

1.4.2 Pogoji za ocenjevanje ponudb

Medtem ko se tehnične specifikacije oz. zahteve nanašajo na izpolnitev predmeta naročila, se **pogoji nanašajo na gospodarski subjekt oz. na osebo ponudnika in njegovo usposobljenost za izvedbo javnega naročila** ter vnaprejšnjo preprečitev tveganj, ki izhajajo iz značilnosti poslovanja gospodarskega subjekta oz. ponudnika na trgu in bi jih naročnik lahko utrpel med izvedbo naročila tudi do te mere, da bi bila ogrožena njegova izvedba (na primer kaznovanost ponudnika in njegovih zastopnikov, finančna stabilnost, zanesljivost in strokovnost poslovanja, pravočasno poravnavanje davčnih in drugih obveznosti ipd.). S pogoji naročnik določi, kdo sploh lahko sodeluje v postopku oddaje javnega naročila oz. kakšne lastnosti, značilnosti in sposobnosti mora imeti, če želi konkurirati za pridobitev naročila. Naročnik s pogoji preverja **ponudnikovo usposobljenost za izvedbo razpisanega javnega naročila**.

ZJN-3 namesto doslej poznanih osnovnih pogojev v 75. členu določa razmeroma stroge **razloge za izključitev** gospodarskih subjektov iz postopka oddaje javnega naročila ne

glede na vse ostalo, s 76. členom pa druga objektivna pravila oz. **pogoje za sodelovanje** gospodarskih subjektov, ki jih lahko določi naročnik, da so le povezani in sorazmerni s predmetom javnega naročila.

Razlogi za izključitev ponudb iz postopka oddaje javnega naročanja so razdeljeni na obvezne (obligatorne) in neobvezne (fakultativne) razloge za izključitev, o katerih se naročnik prosto odloča glede na posamičen postopek. V **obligatornih razlogih za izključitev** so k že obstoječim razlogom z elementi kaznivih dejanj dodani nekateri novi (povezani s terorizmom, suženjstvom, trgovino z ljudmi ipd.) in so primarno opredeljeni v Kazenskem zakoniku (Ur.l.RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15 in 38/16). Dodan je tudi pogoj o izpolnjevanju davčnih obveznosti in drugih dajatev ter denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo in jih pobira davčni organ (tega pogoja se lahko odveže ponudnike, tesno povezane z razlogi javnega interesa, kot so javno zdravje, življenje ljudi ali varstvo okolja). Še vedno pa mora naročnik izključiti tudi ponudnike, ki so uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in po novem tudi v primeru, če jim je bila dvakrat izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo (izjema so lahko javna podjetja infrastrukturnih dejavnosti in nekateri drugi subjekti, ki poslujejo na infrastrukturnem področju). **Fakultativni razlogi izključitve**, katere naročnik lahko uporabi v okviru pogojev, so še: nad ponudnikom je uveden postopek zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja ali likvidacije (izjema so ponudniki, za katere je sodišče pravnomočno odločilo o potrditvi prisilne poravnave), ponudnik je zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil in je omajana njegova integriteta ali pa je povzročil stalne pomanjkljivosti izpolnjevanja pogodbenih obveznosti pri prejšnji pogodbi oz. je naročnik predčasno odstopil od naročila ali pogodbe ter uveljavljal odškodnino oz. druge sankcije, ki jih naročnik lahko dokaže, ipd. Določeni so celo možni razlogi za izključitev ponudnika, četudi ti niso izrecno navedeni v dokumentaciji javnega naročila: primeri dogovorov, ki omejujejo ali izkrivljajo konkurenco, primeri, v katerih preprečevanja nasprotja interesov ni mogoče odpraviti z drugimi ukrepi, primeri dokazane krivde dajanja resnih zavajajočih razlag v zvezi z informacijami za izpolnjevanje pogojev za sodelovanje oz. njihovo nerazkritje in primeri neupravičenega vplivanja ponudnika na odločanje naročnika. Pri določenih razlogih za izključitev ima ponudnik možnost, da naročniku predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko izkaže svojo zanesljivost kljub obstoju razlogov za izključitev, česar seveda ne more uporabiti v primeru izključitve na podlagi pravnomočne sodbe ali odločbe o prekršku, ki učinkuje v RS.

Zahtevano usposobljenost ali sposobnosti lahko naročnik gospodarskim subjektom naloži le s **pogoji za sodelovanje** iz 76. člena ZJN-3, ki se lahko nanašajo na: ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj ter tehnično in strokovno sposobnost. **Pogoji glede opravljanja poklicne dejavnosti** se nanašajo na registracijo in (po potrebi glede na predmet naročila) razpolaganje z ustreznimi dovoljenji za opravljanje razpisane dejavnosti. S **pogoji ekonomskega in finančnega položaja** lahko naročnik

ugotavlja ponudnikovo finančno stanje, boniteto, likvidnost, zadolženost, kreditno sposobnost in druge finančne kazalce tako, da določi zahteve v zvezi z najnižjim letnim prometom gospodarskega subjekta (ta ne sme presegati dvakratnika ocenjene vrednosti javnega naročila, razen v posebej utemeljenih primerih, ki se nanašajo na posebna tveganja), ali pa razmerje med sredstvi in obveznostmi, ki izhajajo iz letnih računovodskih izkazov, pri čemer mora določiti metode in pogoje, ki se pri tem uporabijo. V okviru **pogojev tehničnih in strokovnih sposobnosti** naročnik lahko določi zahteve, s katerimi si zagotovi, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti, kar izkažejo z ustreznimi referencami iz preteklih naročil.

Tudi ZJN-3 gospodarskim subjektom glede pogojev v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem ter tehnično in strokovno usposobljenostjo dovoljuje **uporabo zmogljivosti drugih subjektov ne glede na pravno razmerje med njimi**. Posebnost so pogoji v zvezi z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo izvajalca storitev ali gradenj in vodstvenih delavcev ter pogoji v zvezi z ustreznimi poklicnimi izkušnjami, ki jih lahko gospodarski subjekt izpolni skupaj z drugimi subjekti le, če bodo slednji storitve ali gradnje, za katere se zahtevajo te zmogljivosti, tudi izvajali. Po novih določbah pa te naročnik v skladu z ZJN-3 lahko vključi tudi v merila za oddajo javnega naročila.

1.4.3 Razlika med pogoji in merili

Kostanjevčeva (2016) navaja, da se **merila za izbiro** od pogojev za oddajo javnega naročila razlikujejo po tem, da so **usmerjena izključno na predmet ponudbe**. Medtem ko so **pogoji povezani z osebo ponudnika** in dajejo odgovor na vprašanje, ali je gospodarski subjekt (ponudnik ali kandidat) usposobljen in sposoben izvesti javno naročilo, se merila nanašajo na predmet ponudbe in dajejo odgovor na vprašanje, kakšne so prednosti tistega, kar ponudnik (v primerjavi s konkurenti) ponuja v svoji ponudbi.

Pogoji predstavljajo kvalifikacijski prag, zato jih mora vsak posamezen **ponudnik v celoti izpolniti**, če hoče konkurirati za pridobitev naročila. ZJN-1 je pojem »pogoj« definiral kot »vsak element, ki mora biti v ponudbi izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji in je izključne narave«. V spremembah ZJN-1 pogoja ni več posebej opredeljenega. Glede na zapisano določilo zakona je po gramatikalni in teološki razlagi pogoju nujno priznati absolutnost, kar v vsebinskem smislu pomeni, da mora ponudnik s svojo ponudbo pogoj, določen z razpisno dokumentacijo, vedno in v celoti izpolniti (Čampa et al., 2007, str. 201).

Merila so elementi za ugotavljanje ekonomskih in drugih ugodnosti ali koristi in medsebojno primerjavo ponudb, ki jih za razliko od pogojev **ponudniki lahko boljše ali slabše izpolnijo**. ZJN-1 je »merilo« opredelil kot element za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudnikov. V kasnejših različicah zakona se tudi termin »merilo«, tako kot

»pogoj«, ni več pojavil. Prav tako ju ni posebej opredeljenih v direktivah javnega naročanja.

Merila naročniku omogočajo vrednotenje tistih ponudb, ki že zadoščajo minimalnim pogojem. Z merili naročnik ocenjuje ponudbe po tem, ko je ugotovil, da te izpolnjujejo vse pogoje, s katerimi si je naročnik zagotovil zadovoljivi zadostni nivo ponudbe in predmet naročila v skladu s konkretno opredelitvijo iz specifikacij – tehničnimi pogoji (Matas, Škufca, & Mrzel, 2006, str. 49). Merilo tako nima narave izključljivosti, ampak je samo instrument merjenja, razvrščanja ponudb, in sicer tistih, ki v celoti izpolnjujejo pogoje (Čampa et al., 2007, str. 201). Naročnik lahko dopusti, da posamezno merilo ni izpolnjeno, pa je ponudba kljub temu pravilna in se vrednoti. Lahko pa določi, da mora biti posamezna okoliščina izpolnjena v nujnem obsegu, vrednoten pa je le presežek. Izpolnitev v nujnem obsegu je pogoj, presežek pa je merilo (Kranjc, 2001, str. 33). Ponudba, ki določenega merila ne izpolnjuje, tako ne more biti izločena iz nadaljnjega postopka oddaje javnega naročila, temveč zgolj ne prejme vnaprej določenih točk ali rangirnega deleža, kar vpliva na slabšo razvrstitev ponudbe na ocenjevalni lestvici.

Javno naročilo je oddano na podlagi meril po tem, ko je preverjeno, ali so s ponudbo izpolnjeni vsi določeni pogoji, ki jih predpisuje zakonodaja oz. tisti, ki jih naročnik sam določi v objavljeni dokumentaciji javnega naročila. Temeljne naročnikove zahteve je treba postaviti kot izločitveni pogoj, tam, kjer je možna boljša ali slabša izpolnitev, je priporočeno uporabiti merila. Sicer pa je določena zahteva naročnika lahko pogoj ali merilo ali celo oboje hkrati. Pomembno je, da naročnik to v dokumentaciji dovolj jasno razmeji in opiše, in so tako pogoji kot merila smiselno povezana s predmetom oddaje javnega naročila in cilji, ki jih naročnik z izpolnitvijo naročila želi doseči in so določena sorazmerno glede na samo vsebino javnega naročila.

1.4.4 Postopek pregleda in preverjanja ponudb

Dolžnost preverjanja ponudb in obveznosti naročnika, da preveri obstoj in vsebino podatkov oz. drugih navedb kot tudi način, kako izvede preverjanje ter kako ravna v primeru neresničnih izjav, ponarejenih ali spremenjenih listin, izhaja iz določb 89. člena ZJN-3. Prvi odstavek navedenega člena določa, da **naročnik odda javno naročilo na podlagi meril po tem, ko preveri, da je ponudba skladna z zahtevami, pogoji in merili, določenimi v obvestilu o oddaji javnega naročila** in da ponudbe ni oddal ponudnik, ki ne izpolnjuje razlogov za izključitev oz. pogojev za sodelovanje.

Ponudbo, ki izpolni vse zahtevane tehnične specifikacije in pogoje iz dokumentacije za oddajo javnega naročila v celoti tako, da ni izločena iz postopka oddaje javnega naročila, mora naročnik **pred uvrstitvijo v postopek vrednotenja ponudb obvezno preveriti tudi z vidika** (redakcijsko popravljenega) **instituta neobičajno nizke ponudbe** iz 86. člena ZJN-3, pri čemer mora po novih pravilih iz ZJN-3 upoštevati tudi **izpolnjevanje**

obveznosti s področij okoljskega, socialnega in delovnega prava, določenih v pravu EU in predpisih, ki veljajo v RS. Kadar se naročnik odloči za naročilo blaga, storitev ali gradenj z določenimi okoljskimi, socialnimi ali drugimi značilnostmi, v skladu z 69. členom ZJN-3 lahko v tehničnih specifikacijah, pogojih ali merilih za oddajo javnega naročila zahteva določen znak, ki izkazuje, da predmet ponudbe ustreza zahtevanim značilnostim. Kot dokazilo o skladnosti s tehničnimi specifikacijami, pogoji o sodelovanju ali posebnimi pogoji za izvedbo javnega naročila oz. merili za oddajo javnega naročila, ponudniki v skladu s 70. členom ZJN-3 predložijo poročilo o preizkusu ali potrdilo, ki ga pripravi oz. izda organ za ugotavljanje skladnosti, lahko tudi proizvajalec v tehnični dokumentaciji. Socialne in etične ali okoljske vidike, ki jih naročniki morajo upoštevati pri oddaji posameznih predmetov javnega naročila, predpiše vlada, naročniki pa jih vključijo v tehnične specifikacije, pogoje za sodelovanje ali posebne pogoje oz. v merila za oddajo javnega naročila. Naročniki na podlagi 71. člena ZJN-3 lahko vključijo tudi druge s predpisi EU določene socialne in okoljske vidike, da jih le navedejo v dokumentaciji ter v obvestilu o javnem naročilu.

Pregled ponudb in preverjanje obstoja ter vsebine podatkov za ugotavljanje izpolnjevanja vseh določenih tehničnih specifikacij, pogojev in drugih zahtev ter meril lahko poteka zgolj na podlagi dokazil iz 77. člena ZJN-3 in potrdil standardov iz 78. člena ZJN-3, ki jih naročnik v ta namen lahko zahteva od ponudnikov v dokumentaciji javnega naročila. Navedena člena določata nekaj novosti, in sicer, da pristojno **ministrstvo za javna naročila vodi enotni informacijski sistem za vodenje zbirke podatkov o ponudnikih in njihovih ponudbah**, pri čemer je od ponudnikov lahko zahtevano tudi dokazilo o določenem škodnem zavarovanju poklicnih tveganj in jim je dopuščena predložitev enakovrednega dokazila o ukrepih za okoljsko ravnanje tistemu, ki je zahtevan z dokumentacijo, vendar mora to biti skladno z veljavnim sistemom ali standardom okoljskega ravnanja. Za poenostavitev čezmejne oddaje ponudb in poenotenja zahtev različnih vrst potrdil ali oblik listinskih dokazov je **EK vzpostavila spletno zbirko potrdil e-Certis**, tj. brezplačni spletni informacijski sistem za naročnike in ponudnike. Podrobno preverjanje vseh informacij in dokazil iz ponudbe (resničnost, verodostojnost ipd.) je še vedno obvezno najmanj za ponudbo, ki se ji naročnik odloči oddati javno naročilo.

1.5 Pomen meril za trajnostno javno naročanje

Splošno sprejeto definicijo trajnosti je leta 1987 uveljavila Svetovna komisija za okolje in razvoj ali t. i. Brundtlandova komisija, ki se je uveljavila kot načelo trajnosti, po katerem trajnost pomeni »zadoščanje današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrozili zmožnost prihodnjih generacij za zadoščanje njihovim potrebam«. Komisija je izpostavila tudi, da je treba lokalni in globalni razvoj načrtovati tako, da bodo uravnotežene tri temeljne komponente: varovanje okolja, ekonomska rast in družbena enakost (World Commission on Environment and Development - WCED, 1987, str. 14).

Klasični pristop k trajnosti je izpeljan iz treh temeljnih prvin trajnosti: ekonomskega razvoja, okoljske trajnosti in družbene enakosti, ki tvorijo stebre trajnostnega razvoja: ekonomijo, ekologijo in družbeno-kulturološka (socialna) vprašanja (Kirn, 2004, str. 14–16). Trajnostni razvoj ne zahteva maksimiranja blaginje za prihodnje generacije, ampak zahteva medčasovno ohranjanje najvišje dosegljive blaginje, tj. najvišje dosegljive porabe, ki si jo lahko privošči sedanja generacija, ne da bi škodila prihodnji (Radej, 2001, str. 9).

Trajnostno javno naročanje pomeni pristop k javnim naročilom, ki stremi k ustreznemu ravnovesju med ekonomskimi, socialnimi in okoljskimi vidiki. Brammer in Walker (2007) v trajnostno javno naročanje uvrščata tista javna naročila, ki podpirajo načela trajnostnega razvoja, s čimer ustvarjajo močno, zdravo in pravično družbo, ki se zaveda omejenih možnosti okolja in je zato naravnana k spodbujanju njegovega dobrega upravljanja z namenom ohranjanja vrednosti za prihodnje generacije.

Posodobitev in preoblikovanje javnega naročanja v EU sodi med temeljne cilje, ki jih narekujejo številni strateški dokumenti, med pomembnejšimi sta desetletna strategija Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast (v nadaljevanju strategija Evropa 2020) in poročilo skupine za razmislek evropskemu svetu – Projekt Evropa 2030 (2010). Oba strateška dokumenta gospodarske rasti poudarjata, da trajnostni razvoj na dolgi rok ni možen brez sočasnega ekonomskega razvoja, socialne povezanosti in zaščite okolja, zato mora politika javnih naročil, poleg doseganja pametne, trajnostne in vključujoče rasti, zagotoviti najučinkovitejšo rabo javnih sredstev zlasti z upoštevanjem vidikov kakovosti in inovacij, okolja ter sociale. Ključno vlogo pri tem naj bi imela prav merila za oddajo javnih naročil, ki se z novima direktivama nanašajo na spodbujanje kakovosti in inovativnosti, zmanjšanje nepotrebne birokracije, vključitev okoljskih in socialnih vidikov (na primer za zaščito delovnih mest in primernih pogojev dela, podporo invalidom in drugim prikrajšanim skupinam) ter spodbujanje ekonomsko najugodnejših namesto najcenejših ponudb, ki bi v prihodnosti morale biti izjema in ne več pravilo.

Po mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (2012), ki je nastal kot odziv na predlog zadnjih direktiv s področja javnega naročanja, **pretirana uporaba edinega merila najnižje cene (ali stroškov) ovira inovativnost in večletne napore** različnih skupin, ki si prizadevajo izpolniti zahteve strategije Evropa 2020 **o spodbujanju trajnostnega razvoja**. Usmeritve, ki jih je ob tej ugotovitvi podal odbor, so v pretežni meri vključene tudi v uvodna pojasnila direktiv. Transparentno izkazovanje uresničevanja celovitega načela trajnosti, po mnenju odbora, postaja pravilo in standard današnjega časa ter razvitega srednje-evropskega prostora, katerega del želimo biti. Zato odbor predlaga, da se **merila, kot bistven institut direktiv, izkoristi za razširjanje in uveljavljanje trajnostnih vrednot** s spodbujanjem naslednjih aktivnosti:

- pogostejša uporaba meril, ki podpirajo skupne družbene cilje in povečanje njihovih uteži za ponderirano vrednotenje razmerij z ekonomskimi merili (na primer varstvo

- okolja, večja energetska učinkovitost in učinkovitost virov, boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje inovativnosti, zaposlovanje in vključevanje v družbo, zagotavljanje najboljših možnih pogojev za zagotavljanje visokokakovostnih socialnih storitev),
- povečanje deleža zelenih javnih naročil z upoštevanjem okoljskih dejavnikov v celotnem proizvodnem procesu (spodbujanje gospodarstva z nizkimi ogljikovimi emisijami),
 - razširjanje socialno odgovornega javnega naročanja z izboljšanjem možnosti za konkuriranje socialno prikrajšanih skupin ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil (na primer z upoštevanjem posebnih delovnih pogojev ali postopkov proizvodnje blaga, načina izvajanja storitev ali izvedbe posebnih gradenj z vključevanjem prikrajšanih ali dolgotrajno brezposelnih delavcev),
 - oblikovanje meril za razvoj inovativnih rešitev in podjetniških inovacij,
 - odpiranje konkurence s povečanjem sodelovanja malih in srednje velikih podjetij ter čezmejnih ponudnikov,
 - zmanjšanje uporabe merila najnižje cene (ali stroškov), ki ne prinaša dodane vrednosti, na račun povečanja uporabe pristopa iskanja najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo (zlasti z izračunom stroškov v življenjski dobi predmeta javnega naročila),
 - povečanje gospodarnosti javnega naročanja in učinkovitosti javne porabe za zagotovitev čim boljših rezultatov in koristi javnega naročanja z iskanjem optimalnega razmerja med ceno in kakovostjo.

Bolton (2008, str. 8) meni, da je **trajnostne vidike možno vključiti v celoten proces javnega naročanja in ne le v merila za oddajo javnega naročila**. V razpisnem postopku je po njegovem mnenju treba razlikovati med tehničnimi specifikacijami, pogoji za usposobljenost dobaviteljev oz. izvajalcev in merili. Prva možnost je, da so v tehničnih specifikacijah določeni izdelki ali storitve, ki imajo lastnosti trajnosti (na primer električna energija proizvedena iz obnovljivih virov, najmanj 10 % živil pridelanih na ekološki način, papir z vsaj 50 % recikliranega materiala ipd.). Druga možnost je, da so dejavniki trajnosti vgrajeni v minimalne zahteve usposobljenosti dobavitelja ali izvajalca (na primer pogoj tehnične usposobljenosti, da mora ponudnik imeti v lasti oz. mora imeti dostop do osnovne tehnične opreme za varstvo okolja). Tretja možnost je, da so elementi trajnosti vključeni v merila za izbor najugodnejše ponudbe in so zanje dodeljene točke (na primer višji delež recikliranega materiala v pohištvu, višji razred energijske učinkovitosti gospodinjskih aparatov ipd.) tehtane v razmerju z dodeljenimi točkami ostalim merilom, ki sestavljajo po meri oblikovan koncept vrednotenja ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot na primer cena in kakovost. Proces oddaje javnega naročanja lahko vsebuje samo eno ali pa kombinacijo vseh treh navedenih možnosti. Bolton meni, da je primer tretje možnosti najbolj učinkovita strategija za spodbujanje dobaviteljev oz. izvajalcev k temu, da naročnikom ponujajo dodano vrednost proizvodov, storitev ali gradenj, ki jim prinesejo več točk in s tem več možnosti za zmago na razpisu.

Medtem ko Melissen in Reinders (2012, str. 31) ugotavljata, da je za naročnike najbolj enostavno, da trajnostne vidike vključijo v minimalne zahteve oz. specifikacije, Tarantini, Loprieno in Porta (2011, str. 2479) menijo podobno kot Bolton, da je spodbujanje potencialnih ponudnikov na trgu k podaji ponudb s trajnostnimi lastnostmi veliko bolj učinkovito, če so vidiki trajnosti vključeni v merila in ne zgolj v oblikatorne minimalne zahteve javnega naročila. V prvem primeru se ponudniki vedejo veliko bolj konkurenčno, saj ne vedo z gotovostjo, kaj bodo naročniku ponudili konkurenti s trga, kar pogosto spodbudi tudi inovativne rešitve (diferenciacijo), ki so nujno potrebne za dolgoročni trajnostni razvoj. Prav tako ti avtorji v praksi zaznavajo pogost primanjkljaj socialne komponente, da bi se sploh lahko ustvarjale sinergije trajnostnega modela javnega naročanja, ki ga sestavljajo tako ekonomski, okoljski kot tudi socialni vidik.

Čeprav naj bi bil **optimalni cilj dosegati ravnovesje vseh treh temeljnih prvin trajnosti**, na kar je opozarjala tudi strokovna javnost v času sprejemanja aktualnih direktiv s področja javnega naročanja, direktivi okoljskim in socialnim merilom ne dajeta tolikšne teže kot ekonomskim, saj naj bi ti bili v časih krčenja proračunov, slabenja kupne moči in ogrožene socialne varnosti zaradi najrazličnejših varčevalnih politik v javnem sektorju še vedno v prednosti in prevladi. V skladu z veljavno zakonodajo sicer ni treba, da vsako posamezno merilo naročniku zagotavlja ekonomsko korist, z vidika trajnosti je zaželeno ravno nasprotno, da čim več posamično izbranih meril, ki so vključena v koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, zagotavlja določene neekonomske koristi (na primer kakovost, okoljske ali socialne prednosti). Mora pa merilo za oddajo javnega naročila kot celota naročniku omogočiti določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, da so ravnanja naročnika skladna z zakonodajo, ki z oblikatornimi določbami narekuje, da je optimalna tista ponudba, ki je v danem trenutku vrednotena kot ekonomsko najbolj ugodna za naročnika.

2 RAZVOJ PRAVNE UREDITVE MERIL JAVNEGA NAROČANJA

2.1 Evropske direktive in merila javnega naročanja

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

Čeprav je bila Evropska skupnost (v nadaljevanju ES) ustanovljena šele leta 1991 s sporazumom o EU v Maastrichtu, zametki temeljnih načel javnega naročanja segajo celo v leto 1951, ko je šest držav podpisalo Pariški sporazum, s katerim je bila ustanovljena ES za premog in jeklo, in šest let kasneje, ko sta z Rimskim sporazumom bili ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS) in ES za jedrsko energijo.

Z omenjenimi mednarodnimi sporazumi je bila prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva, sprejete so bile prepovedi količinskih omejitev pri uvozu in omejevanja svobode opravljanja storitev v drugi državi članici, poleg tega pa so bile na skupnost prenesene določene pristojnosti in različne politike uresničevanja skupnega trga z izvajanjem temeljnih svoboščin: prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. S prvimi sporazumi je bilo tako posameznikom kot tudi gospodarskim subjektom omogočeno enakopravno tekmovanje za posle, ki jih javne in zasebne organizacije izvajajo pri porabi javnih sredstev, čeprav o preglednosti poslovanja in konkurenčnosti pri pridobivanju poslov še ni bilo govora.

Pomembnejša ureditev področja javnega naročanja sega v obdobje EGS, ko sta bili 26. julija 1971 sprejeti **Direktiva 71/305/EEC** o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil za gradnje in **Direktiva 71/304/EEC**, ki je prepovedala prednostno obravnavo domačih ponudnikov na področju gradenj. Šele dobrih pet let zatem, 21. decembra 1976, je bila sprejeta **Direktiva 77/62/EEC** za nabavo blaga. Poleg načel enakopravnosti in zahtev po prepovedi diskriminacije, tudi pri oblikovanju tehničnih specifikacij, so bile navedene direktive osredotočene na ureditev področja konkurence, kot je značilna za zasebni trg in ustvarjanje pogojev za oddajo javnih naročil najboljšim ponudnikom na trgu, ki (pro)izvajajo kakovostne in konkurenčne produkte ali storitve. Ustvarjanje pogojev za spodbujanje učinkovite konkurence na trgu javnih naročil s tem postane eden ključnih ciljev ustvarjanja učinkovitega enotnega trga.

Že prvotna direktiva za oddajo javnih naročil gradenj v drugem poglavju opredeli **merila za izbiro ponudb, ki lahko temeljijo zgolj na podlagi najnižje cene ali na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe**, kjer kot možne kriterije primeroma navaja ceno, čas izvedbe, tekoče stroške, dobičkonosnost in tehnične prednosti. Direktiva za nabavo blaga k navedenim kriterijem doda še čas dobave, stroškovno učinkovitost, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, poprodajne storitve in tehnično pomoč. Pogojno so v okviru nacionalnih pravil dopuščena tudi druga merila, katerih cilj je dati prednost določenim ponudnikom v obliki pomoči. Merila je treba navesti v razpisni dokumentaciji ali objavi po vrstnem redu pomembnosti, kjer je to možno. V istem poglavju direktive tudi že določajo ravnanja naročnikov v primeru neobičajno nizkih ponudb. Pred morebitno izločitvijo neobičajno nizkih ponudb je treba od ponudnika zahtevati pojasnilo, v primeru zavrnitve vseh ponudb na podlagi edinega merila cene pa to utemeljiti svetovalnemu odboru.

Postopkovno in vsebinsko ureditev področja javnega naročanja z obveznostjo javnega objavljanja nadgradita Direktiva 88/295/EEC in Direktiva 89/440/EEC, sprejeti v letih 1988 in 1989. Ločeno obravnavo klasičnih in infrastrukturnih naročnikov leta 1992 in 1993 uvedejo **Direktiva 92/50/EEC** o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev in **Direktiva 93/36/EEC** oz. **Direktiva 93/38/EEC** o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju.

V direktivi iz leta 1992 je določeno, da naročniki oddajo naročila na podlagi meril po tem, ko preverijo ustreznost ponudnikov, ki niso bili izključeni na podlagi meril za ugotavljanje usposobljenosti, kar danes pojmuje kot pogoje. Na podlagi meril za oddajo naročil, ki so določena v enem od dveh členov tretjega poglavja, **naročniki lahko oddajo naročilo tako, da izberejo najnižjo ceno ali ekonomsko najugodnejšo ponudbo z uporabo primeroma naštetih meril:** kakovost, tehnična ustreznost, estetske ali funkcionalne značilnosti, tehnična pomoč in storitev po prodaji, datum dostave, rok dostave ali izvedbe, cena. Naročniki v primeru uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe lahko upoštevajo različice posameznega ponudnika, če te dovolijo vnaprej z navedbo v obvestilu o oddaji javnega naročila. V drugem členu pa direktiva določa ravnanja ob prejemu neobičajno nizkih ponudb.

Dodano vrednost razvoju meril na področju javnega naročanja doprineseta direktivi iz leta 1993, ki določata, da morajo naročniki predpisati jasna in nediskriminatorna merila izbire, ki jih morajo objaviti vnaprej po vrstnem redu pomembnosti, in da morajo naročniki v vsakem primeru zagotoviti zadostno število kandidatov za zagotovitev dejanske konkurence. Direktivi prvokrat jasno **ločita pojem meril za izbiro od pogojev usposobljenosti kandidatov**, pri čemer uporabljata pojem »pravila za preverjanje usposobljenosti«. Merila za izbiro so predpisana v 34. členu in enako kot do tedaj določajo, da naročniki **javna naročila oddajo na podlagi najnižje cene ali ekonomsko najugodnejše ponudbe na osnovi primeroma navedenih meril, ki so odvisna od zadevnega naročila:** datum dobave in zaključka gradenj, tekočih stroškov, stroškovne učinkovitosti, kakovosti, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnične pomoči, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, zanesljivosti dobav in cene. Direktivi prav tako, kot že poprej, določata, da v primeru oddaje javnega naročila na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe naročniki lahko upoštevajo variante, pri čemer morajo v razpisni dokumentaciji navesti minimalne specifikacije, ki jih je treba upoštevati. Podrobneje so določena tudi ravnanja v primeru neobičajno nizkih ponudbenih cen v zvezi z zagotavljanjem storitev, kjer morajo naročniki upoštevati podrobno obrazložitev ponudnikov glede načina gradnje ali proizvodnje, na podlagi izbrane tehnične rešitve in ponudbo lahko zavrnejo le v primeru, da ponudnik neobičajno nizke ponudbene cene ni uspel dokazati. Lahko pa naročniki zavrnejo ponudbe blaga, kjer delež proizvodov po izvoru iz tretjih držav presega 50 % skupne vrednosti proizvodov, ki sestavljajo ponudbo.

Tri direktive iz leta 1992 in 1993 so bile zaradi poenostavitve in pojasnitve združene v **Direktivo 2004/18/EC** o oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev in **Direktivo 2004/17/EC** o vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev. Direktivi v 2. členu opredelita načelo enakopravnosti, nediskriminacije in transparentnosti in s tem razširita normativno ureditev na področju temeljnih načel ter vpeljeta podlago za enotno ureditev področja temeljnih načel v ES. Vzpostavitev jasnih ciljev, pri čemer se cilji ne morejo ostro ločiti od načel, ampak tvorijo vsebinski preplet, je bistvenega pomena za uveljavitev pravilne smeri razumevanja in tolmačenja posameznih določb zakona

(Habjan Piletič, 2008, str. 33). Novi evropski direktivi na področju javnega naročanja sta bili leta 2004 predvsem odziv potreb v zvezi s poenostavitvami in prilagoditvami postopkov, ki so jih naročniki in ponudniki (gospodarski subjekti) izrazili v okviru odgovorov na Zeleno knjigo (sprejeto s strani EK 27. novembra 1996), temeljili pa sta tudi na potrebah informacijsko-tehnološkega razvoja in potrebah, izhajajočih iz **sodne prakse ES, zlasti glede vključitve okoljevarstvenih in socialnih področij v merila za izbiro najugodnejšega ponudnika**. Direktivi že pojasnjujeta, kako lahko naročniki prispevajo k varovanju okolja in spodbujanju trajnostnega razvoja, tako da zagotavljajo najboljše razmerje med ceno in kakovostjo (Šoltes, 2007, str. 586).

Na področju meril Direktiva 2004/18/EC postavi pomembne temelje transparentnosti, saj je sodna praksa Evropskega sodišča zlasti pri uporabi meril v številnih primerih ugotovila nejasnosti relativnega vrednotenja meril, pogosto tudi v fazi po odpiranju ponudb, kar je povzročalo pristranskost pri ocenjevanju ponudb, njihovem vrednotenju in izbiri najugodnejše ponudbe. Za odpravo tovrstnih ravnanj direktiva postavi zahtevo po obvezni določitvi meril med postopkom oddaje javnega naročila, najkasneje pa z objavo javnega razpisa ali razpisne dokumentacije, kar zagotavlja uresničevanje načela enakosti med ponudniki in načela transparentnosti, tudi v kasnejših fazah postopka. Direktiva v oddelku 2 obravnava merila za priznanje sposobnosti, kar v skladu z aktualno zakonodajo opredeljujemo kot pogoje, v členu 53 oddelka 3 pa merila za izbiro najugodnejše ponudbe. Določeno je, da morajo merila biti objektivna in skladna z načeli preglednosti, nediskriminacije in enake obravnave, da kot taka jamčijo razmere učinkovite konkurence za ocenjevanje ponudb. Zato je, kot določa direktiva, pri oddaji javnega naročila **primerno dovoliti uporabo samo dveh meril, to sta merilo najnižja cena ali merilo ekonomsko najugodnejša ponudba**. V primeru uporabe merila ekonomsko najugodnejša ponudba (na primer kakovosti, cene, tehničnih prednosti, estetskih in funkcionalnih lastnosti, okoljskih značilnosti, tekočih stroškov, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma dobave ter roka za dobavo ali dokončanje del) so ponudbe ocenjene **na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ponudbe, da je tako določeno, katera ponudba zagotavlja največjo vrednost za uporabljena javna sredstva**. Merila morajo biti vrednotena v odstotkih ali relativnem deležu oz. utežeh glede na ostala merila tako, da so vsem ponudnikom znana v trenutku, ko začnejo s pripravo ponudbene dokumentacije. Posebna skrb je z vidika meril izražena do arhitekturnih, inženirskih in pravnih storitev ter nakupa šolskih knjig, kjer merila za ocenitev ponudb ne smejo vplivati na uporabo nacionalnih določb o plačilu ali stalnih cen. Obrazložitev direktive sicer navaja, da direktiva pojasnjuje, kako lahko naročniki uporabijo merila, katerih cilj je spodbujanje varovanja okolja in trajnostnega razvoja kot tudi socialnih vidikov ob hkratnem doseganju največje vrednosti za vložena javna sredstva, vendar uporabo teh vidikov v opredelitvi meril za izbiro najugodnejše ponudbe zgolj omeni kot dopustno, pojasnjevanje pa je dejansko del oddelka, ki opredeljuje merila za priznanje sposobnosti, torej pogojev.

Z Direktivo 2005/51/ES so bile spremenjene zgolj nekatere priloge k obema direktivama, z Direktivo 2009/81/ES pa so bila uvedena posebna pravila o javnih naročilih za obrambo, ki naj bi obrambnim gospodarskim subjektom olajšala dostop do obrambnih trgov držav članic. Direktivi določata nove vrste in načine oddaje javnih naročil s ciljem poenostavitve in racionalizacije postopkov, kot so oddaja naročil na podlagi okvirnih sporazumov, elektronskega naročanja, konkurenčnega dialoga in dinamičnega postopka, nista pa doprinesli nobenih sprememb k področju razvoja meril za oddajo javnega naročila.

Glede na to, da področje javnega naročanja predstavlja potencialno okolje za vključitev ključnih normativnih in tržnih instrumentov izvajanja strategije Evropa 2020 in hkrati zagotavlja najučinkovitejšo rabo javnih sredstev, je bila reforma direktiv o javnem naročanju iz leta 2004 več let prioriteta, čeprav se je razvijala zelo počasi. EK je že decembra 2011 objavila Predlog Direktive o javnih naročilih (COM 2011/896), v katerem je predstavila reformo zakonodaje javnih naročil kot del celostnega programa posodobitve javnih naročil v EU. V 66. členu predloga novih direktiv je EK predlagala določbo za oddajo javnih naročil na podlagi že uveljavljenega merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ali novega merila najnižjih stroškov, ki so lahko določeni na podlagi cene ali z uporabo pristopa stroškovne učinkovitosti, kot je na primer izračun stroškov v življenjski dobi. Predlog v zvezi s tem je dopuščal tudi možnost, s katero bi se države članice same odločile, da so določene vrste javnih naročil oddane zgolj na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ker je najnižje stroške možno doseči tudi zgolj z uporabo koncepta merila najnižje cene, predlog EK ni bil skladen z usmeritvami Evropskega parlamenta in ostalih posvetovalnih organov pri zasledovanju strateških ciljev novih javno-naročniških politik, ki so narekovale opustitev merila najnižje cene. Nadaljnja usklajevanja in pogajanja za sprejem novih direktiv javnega naročanja v okviru zakonodajnega postopka EU so bila izjemno dolga, saj so trajala vse do začetka leta 2014. Evropski parlament je v vmesnem času sprejel več resolucij, s katerimi je podprl ostale ukrepe EK za poenostavitev javnega naročanja in krepitev pravne varnosti, pojem meril za oddajo javnih naročil pa izpostavil kot poseben izziv in bistven pojem novih direktiv ter o njih spodbudil razpravo. Stališče Evropskega parlamenta se je v določbah meril razlikovalo od predloga EK že v prvi obravnavi direktiv januarja 2014, saj so te določale, da najnižja cena ne sme več biti edino merilo, ki je upoštevano pri oddaji javnih naročil, temveč je pri oddaji javnih naročil praviloma treba upoštevati koncept najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno skupaj z merili trajnosti, kot so stroški v življenjski dobi ali merila socialnih in okoljskih vidikov.

2.2 Pravna ureditev javnega naročanja v pravnem redu RS

Zgodovinski razvoj uporabe meril in predvsem pogojev pri javnem naročanju v RS, je bil v pretežni meri soodvisen od ostale zakonodaje. Na začetku javnega naročanja, ko v RS zakona, ki bi sistemsko uredil to pravno področje, še nismo imeli, so naročniki naročila oddajali zelo različno, in sicer s prakso, ki so jo prilagajali potrebam, predvsem pa znanju. Kjer so bila naročila obsežnejša in so komisijo pri naročniku predstavljali uslužbenci

različnih strok, so se običajno oblikovala bolj kompleksna merila in zahtevnejši pogoji (Matas, 2008b, str. 33).

Že **prvi Zakon o javnih naročilih** (Ur.l.RS, št. 24/1997, v nadaljevanju ZJN), ki je bil sprejet v Državnem zboru aprila 1997 in **je stopil v uporabo maja 1997**, je v 19. členu zavezoval okoli 3000 naročnikov, da morajo biti merila za izbiro najugodnejše ponudbe in kakršnekoli omejitve, ki bodo upoštevane pri ocenjevanju ponudb, navedene v objavi javnega razpisa. Poleg tega je v 21. členu določal, da mora biti v razpisni dokumentaciji naveden tudi način uporabe meril ter pomen posameznega merila in da morajo merila biti skladna z objavljenimi. V 39. in 40. členu je zakon prav tako določal, da mora naročnik pri pregledu in ocenjevanju ponudb upoštevati zgolj merila, ki so bila objavljena in kot so bila določena v razpisni dokumentaciji. Vsebinsko je bila uporaba meril zelo ohlapno opredeljena v 58. členu, v skladu s katerim naj bi naročnik pri ocenjevanju predlogov ponudb **upošteval zlasti merila usposobljenosti ponudnika, učinkovitosti oz. ustreznosti ponujenega predmeta glede na razpisane cilje naročnika ali vrednost izvedbe predloga, upoštevajoč vse spremljajoče stroške**. V skladu s tem zakonom je naročnik lahko oddal javno naročilo izvajalcu z neposredno pogodbo brez javnega razpisa, če je bil predmet naročila svetovalna in nestandardna intelektualna storitev, pri kateri cena ni bila bistveno merilo za izbiro izvajalca, predmeta naročila kot tudi izvedbe naročila pa ni bilo možno podrobno določiti brez sodelovanja izvajalca. Prvi ZJN tako še ni postavil jasnih temeljev vsebinskega pomena meril, saj ne omenja niti cene niti kakovosti, ki sta danes bistvena elementa meril. V svoji vsebini pa se že dotakne pristopa stroškovne učinkovitosti, ki je, sicer v precej dodelani obliki, še danes aktualen in priporočen, a žal do sedaj zelo redko uporabljen v slovenski praksi. **ZJN meril niti vsebinsko, niti gramatično še ne loči od pogojev** in jih tudi ne navaja primeroma, da bi tako poenotil njihovo razumevanje in uporabo med naročniki. To je spremenjeno v prvi uskladitvi slovenskega ZJN z evropskimi direktivami in je urejeno v ZJN-1 čez tri leta.

Z ZJN-1 je izpolnjena obveza RS do EU, da področje oddaje javnih naročil uskladi s pravom EU (71. člen Evropskega sporazuma, ki v enem od področij ureja tudi področje javnih naročil) in z odpravo določb, ki omogočajo dajanje prednosti domačim ponudnikom, uresniči zahteve 69. člena Evropskega sporazuma. ZJN iz leta 1997 je tako ob pregledu slovenske zakonodaje doživel kar nekaj kritik s strani Skupnosti – Direktorata XV zaradi neuskklajenosti z direktivami EU (Primec, 2000, str. 12–21).

ZJN-1 je normativno uredil merila na način, ki je izhajal iz tedaj veljavnih direktiv in ukinitel možnost, ki je omogočala oddajo naročil domačemu ponudniku, ki bi ob izpolnjevanju enakih pogojev in meril ponudil višjo ceno. **Pojem »merilo« je ZJN-1 v 3. členu opredeljeval kot element za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb**. Vsebinsko je ZJN-1 merila za izbiro najugodnejše ponudbe določil in primeroma naštel v 51. členu, v skladu s katerim je **merilo za ocenitev ponudbe lahko bilo ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena**. Merila ekonomsko najugodnejše ponudbe so

morala biti odvisna od predmeta javnega naročila, in sicer so lahko bila naslednja: datum dobave ali zaključka del, tekoči stroški, stroškovna učinkovitost, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč, garancijska doba, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje, cena ipd. Z istim členom je prav tako bilo določeno, da **v primeru uporabe merila najnižje cene, naročnik po sklenitvi pogodbe izvajalcu ne sme priznavati naknadnega povišanja cen.** Precej podobno, kot je še danes v veljavi, je ZJN-1 že zavezal naročnike k temu, da morajo merila, ki jih bodo uporabili pri ocenjevanju ponudb, vnaprej navesti, opisati in ovrednotiti v razpisni dokumentaciji in objavi javnega razpisa. Merila so morala biti še smiselno povezana z vsebino javnega naročila in so morala prispevati k nediskriminatornemu razvrščanju ponudb.

ZJN-1 ni izpolnil vseh pričakovanj strokovne javnosti kot tudi ne naročnikov, ponudnikov in pristojnih institucij. Stopnjo usklajenosti ZJN-1 z direktivami je pod vprašaj postavila celo EK v svojem mnenju iz julija 2001, zato je bilo treba zakonodajni okvir že po slabih dveh letih uporabe prilagoditi evropskim smernicam in odpraviti prekomerne ovire pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil, kar sta bila glavna razloga za sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (Ur.l.RS, št. 2/2004, v nadaljevanju ZJN-1A). Prenovljeni zakon **ZJN-1A** je taksativno določil, da morajo **vsa merila biti obvezno opisana v razpisni dokumentaciji, v objavi pa rangirana po kaskadnem sistemu pomembnosti.** Predlagatelj je v obrazložitvi zakona omenil tudi že okoljevarstvena in socialna merila, ki naj bi jih nekatere države (na primer Švedska) vpeljale v nacionalno zakonodajo preko centralizacije javnih naročil, vendar jih v ZJN-1A še ne uvede.

Naslednja uskladitev ZJN s sprejetimi evropskimi direktivami na področju javnega naročanja iz leta 2004 je bila v slovenski pravni red uvedena konec leta 2006, uporabljati pa se je novi Zakon o javnem naročanju (Ur.l.RS, 128/2006, v nadaljevanju ZJN-2) pričel 7. januarja 2007. Temeljni razlogi in cilji **ZJN-2** so poleg **uskladitve nacionalnih pravil z direktivo** še uvajanje plačilne discipline med izvajalci in podizvajalci, »in-house« naročila in odprava administrativnih ovir ter poenostavitve togih pravil oz. postopkovnih določil v njihovi prilagoditvi za uporabo elektronskih sredstev, kar bi pomenilo prihranek v času in pri porabi javnih sredstev (Vlada Republike Slovenije, 2006). Predlagatelj zakona v obrazložitvi navaja, da je v vsebinskem smislu zajeto celotno besedilo direktive EU s področja javnega naročanja in so vanj vključeni vsi razpoložljivi postopki in načini naročanja, pri tem pa tudi jasne opredelitve pogojev za udeležbo in **meril za ocenjevanje, ki so po vsebini v bistvu prevod direktiv iz leta 2004** in so povzete že v prejšnji točki med obravnavanimi spremembami direktiv.

Pojma »merilo« ZJN-2 v 2. členu, kjer je obrazložen pomen v zakonu uporabljenih pojmov, **ni več opredeljeval**, kot je to bilo v ZJN-1. Posebno zanimiva je bila nova določba, posebnost slovenskega zakona, da **v primeru oddaje javnega naročila na**

podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril merilo cena ne sme biti vrednotena z manj kot 60 % vseh meril. Te določbe v samem predlogu zakona še ni bilo, temveč je bila vgrajena med parlamentarnim postopkom sprejema zakona. Sestavni del 48. člena, ki je urejal merila za izbiro ponudbe, je bila tudi možnost izbire najugodnejše ponudbe na podlagi okoljskih lastnosti ali vnaprej določenih socialnih elementov, s katerimi se spodbuja poklicno usposabljanje na delovnem mestu, zaposlovanje težje zaposljivih oseb, boj proti nezaposlenosti. Predlog direktiv, da merila ne smejo posegati v zakonsko ureditev plačil arhitekturnih, inženirskih in pravnih storitev ter nakupa šolskih knjig, slovenski zakonodajalec ni izkoristil, čeprav je predlagatelj razmišljal o tej možnosti za storitve odvetnikov in notarjev, kar je razvidno iz obrazložitve predloga zakona.

Sprejem novega zakona o javnem naročanju je v strokovni in širši javnosti naletel na različne odzive, pretežno slabe. Po mnenju predlagateljev zakona naj bi nove določbe pomenile odpravo nepotrebnih zbirokratiziranih postopkov oddaje naročil, ki s samo gospodarnostjo niso imele veliko skupnega, po mnenju zavezancev zakona pa zlasti novo vpeljani instituti niso bili najbolj dodelani, zagotovo pa vsaj na začetku uporabe strokovni javnosti niso bili najbolj razumljivi. Z ZJN-2 naj bi namreč predlagatelj nekatere institute namerno »odprl«, da bi omogočil razvoj javnega naročanja v smeri njegove gospodarnosti, konkretne pravne odločitve pa naj bi sproti uravnotežila praksa. Vendar so v zakonu ostale pomanjkljivosti, ki jih je bilo treba odpraviti. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Ur.l.RS, št. 16/2008, v nadaljevanju ZJN-2A) je bil februarja 2008 sprejet predvsem zaradi težnje po izboljšanju gospodarnosti ravnanj naročnikov z naravnostjo k tržnim cenam. Spremembe zakona je predlagatelj (Vlada Republike Slovenije, 2007) utemeljeval z željo po večjem pomenu »tržne cene« v postopkih javnega naročanja in posledični potrebi po boljšem definiranju instituta »nesprejemljivosti ponudbe«, določitvi ocenjene vrednosti javnega naročila, nujnosti uvedbe elektronske dražbe in večje transparentnosti postopka skozi statistično sporočanje o oddaji naročil na Portalu javnih naročil. Določbe zakona naj bi tako botrovale boljšemu doseganju tržnih in ne višjih cen. Poglavitne rešitve so se nanašale na uvedbo obveznega spremljanja in primerjanja ocenjenih vrednosti naročil kot tudi dejanskih ponudbenih vrednosti s tržnimi cenami, kar je bila nadgradnja dotedanje obveze glede izbire najugodnejših ponujenih cen, ne glede na to, da so te lahko bile znatno višje od tržnih. **ZJN-2A je drugače določil razmerje med ceno in preostalimi merili za intelektualne storitve.** Medtem ko je za vse predmete javnih naročil še vedno veljalo, da mora utež merila cena znašati najmanj 60 %, največ 40 % pa lahko znaša seštevek vseh ostalih meril, ki jih naročnik v posameznem naročilu določi, **ZJN-2A za intelektualne storitve**, kjer je vsebinsko večja teža pri oddaji ekonomsko najugodnejše ponudbe na samih merilih (reference oz. izkušnje v določenih projektih, specifično znanje kadrov ipd.), **naročnikom dopusti izbiro, da je 60 % uteži na ostalih merilih oz. najmanj 40 % na sami ceni** (Matas, 2008a, str. 21–26). ZJN-2A je med določbe meril za izbiro ponudbe **dodal tudi posebno določilo glede naročanja živil,**

v skladu s katerim so morala biti prednostno upoštevana živila, ki so v shemah kakovosti, in živila, ki so bila proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil.

Že čez dve leti se je zopet pojavila potreba po spremembi zakona, saj naj bi se v praksi pokazalo, da so posamezni postopki javnega naročanja in instituti podnormirani, zaradi česar je prihajalo do zlorab, kot navaja obrazložitev predloga sprememb zakona (Vlada Republike Slovenije, 2009). Predlagatelj je tokrat opredelil naslednje cilje predlaganih sprememb zakona: bolj učinkovito in transparentno javno naročanje, uskladitev nacionalne zakonodaje z evropskim pravnim redom s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja (čeprav neposredne povezave in vpliva na ZJN ta v resnici nima), odprtje trga javnih naročil širšemu krogu potencialnih ponudnikov s ciljem doseganja največjih koristi ali najboljših vrednosti za vložena sredstva ter omogočiti lažji dostop malih in srednje velikih podjetij do trga javnih naročil, kar naj bi jim v času finančne krize omogočilo preživetje. Z namenom preprečevanja zlorab so s spremembo zakona bile uvedene tudi »protikorupcijska klavzula«, možnosti za ugotavljanje ničnosti in izpodbojnosti pogodb ter odškodnin, evidence ponudnikov z negativnimi referencami in kazenske določbe za najhujše kršitve ravnanj naročnikov, ponudnikov in podizvajalcev.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Ur.l.RS, št. 19/2010, v nadaljevanju **ZJN-2B**) je **na področju meril umaknil določbo o obveznem razmerju 60:40 med ceno in ostalimi merili ekonomsko najugodnejše ponudbe**. Kot je navedeno v obrazložitvi predlagatelja sprememb zakona, se je taksativno določeno razmerje v praksi večkrat izkazalo za problematično, ker naročnikom ni omogočilo upoštevanja celotnega življenjskega cikla izdelkov, storitev in gradenj oz. upoštevanja dolgoročnih stroškov. Z umikom določbe je razmerje med merili zopet prepuščeno presoji naročnikov. Umaknjeno določbo je predlagatelj nadomestil z novo, s katero bi uredil v praksi zaznane anomalije, ko so naročniki v primeru razpisovanja več sklopov merila oblikovali tako, da so ponudniki, ki so oddali ponudbo za več razpisanih sklopov ali vse razpisane sklope, bili v boljšem položaju kot tisti, ki so oddali ponudbo le za en sklop.

Bukovec Marovt in Smrdel (2010, str. 11) menita, da gre iz prakse ugotoviti, da problemov, ki naj bi jih novela zakona reševala v delu, ki se nanašajo na merila, niti ni bilo in da niso poznani primeri, ko bi bil na ocenjevalni lestvici višje uvrščen ponudnik, ki je kandidiral za več sklopov, od ponudnika, ki je kandidiral le na enem sklopu. Po njunem mnenju je šlo bolj za to, da je sam predlagatelj zakona ugotovil, da je razmerje med ceno in ostalimi merili (60:40), kot je bilo določeno, povsem umetno razmerje, ki na mnogih področjih sploh ni smiselno niti utemeljeno in je bil namen zgolj popraviti napako ZJN-2.

Nadaljnje tri spremembe ZJN-2, sprejete marca 2011, novembra 2012 in marca 2014, niso posegle v spremembo normativne ureditve meril za izbiro ponudbe in tudi posredno niso imele posebnega vpliva na merila.

Pomembnejši vpliv na merila, še zlasti z okoljskega vidika, imajo v RS ukrepi za izvajanje zelenega javnega naročanja, ki so posledica priporočil EK, ki je konec leta 2006 državam članicam prvič odločneje priporočila, da pripravijo nacionalne akcijske načrte za zeleno javno naročanje. Pri vključevanju in uporabi okoljskih meril v evropsko sekundarno zakonodajo in posledično tudi v slovensko normativno ureditev je imelo pomembno vlogo Sodišče EU, ki je v odmevnih sodbah »Concordia Bus« in »Wienstrom« (ključna vsebina sodb je podrobneje pojasnjena v podpoglavju 1.1 magistrskega dela) zavzelo stališče do naslednjih povzetih obveznih pogojev, ki jih morajo naročniki upoštevati: okoljska merila morajo biti povezana s predmetom javnega naročila, biti morajo skladna z vsemi temeljnimi načeli prava EU, zlasti pa z načelom nediskriminacije, biti morajo objektivno merljiva, preverljiva in predhodno objavljena, da kot taka naročniku ne omogočajo brezpogojne svobodne izbire.

Različne države članice so pričele razvijati lastna, tudi povsem nova merila za potrebe ne le zelenih, temveč tudi t. i. trajnostnih javnih naročil, kjer je za merjenje ekonomskega vidika priporočena zlasti uporaba metode izračuna stroškov v življenjski dobi izdelkov in storitev, poleg okoljskih meril pa predvsem še vključevanje socialnih in drugih družbeno koristnih vidikov. RS je sledila predvsem priporočilu EK glede ureditve zelenega javnega naročanja in decembra 2011 na podlagi 39. člena ZJN-2, ki podeljuje pristojnost Vladi, da s predpisom za posamezne predmete javnega naročanja le-tega uredi, sprejela **Uredbo o zelenem javnem naročanju** (Ur.l.RS, št. 102/2011, v nadaljevanju Uredba o ZeJN). Drugače kot v večini ostalih držav članic EU je zeleno javno naročanje na podlagi in v okvirih sprejete uredbe **v RS obvezno**. Namen Uredbe o ZeJN, ki je **v uporabi od marca 2012**, je zmanjšanje negativnih vplivov na okolje z javnim naročanjem okoljsko manj obremenjujočega blaga, storitev in gradenj s tem, da imajo v celotni življenjski dobi manjše negativne vplive na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti, ter dajanje zgleda zasebnemu sektorju in potrošnikom. Za realizacijo namena **Uredba o ZeJN določa minimalne temeljne okoljske zahteve, ki jih mora naročnik obvezno vključiti v postopek oddaje javnega naročila** (z opisom predmeta javnega naročila, tehničnimi specifikacijami, pogoji za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, merili za izbor najugodnejše ponudbe ali z dodatnimi določili v pogodbi) **in dodatne okoljske zahteve, ki jih naročnik vključuje izbirno**.

Uredba o ZeJN določa naslednje skupine predmetov javnega naročanja, pri razpisovanju katerih mora javni naročnik, poleg ekonomskih in morebitnih drugih meril, **obvezno vključiti naslednja temeljna okoljska merila**:

- **električna energija**: merilo »električna energija iz obnovljivih virov ali soproizvodnje z visokim izkoristkom«,
- **živila, pijače, kmetijski pridelki za prehrano in gostinske storitve**: merilo »ekološka živila«, merilo »embalaža«,

- **pisarniški papir in higienski papirnati proizvodi:** merilo »predelana papirna vlakna«, merilo »papir brez klora oz. klora v elementarni obliki«, merilo »papir izdelan na osnovi primarnih vlaken, ki izvirajo iz zakonitih virov«, merilo »higienski papirnati proizvodi brez klora v elementarni obliki«,
- **elektronska pisarniška oprema:** merilo »energijska učinkovitost«, merilo »zasnova ohišja osebnega računalnika«, merilo »zasnova prenosnega računalnika«, merilo »raven hrupa pri delovanju osebnega računalnika«, merilo »raven hrupa pri delovanju prenosnega računalnika«, merilo »samodejno dvostransko tiskanje za tiskalnice«,
- **avdio in video oprema:** merilo »energijsko učinkovit televizor«,
- **hladilniki, zamrzovalniki in njihove kombinacije, pralni stroji, pomivalni stroji in klimatske naprave:** merilo »energijsko učinkovit hladilnik, zamrzovalnik ali njuna kombinacija«, merilo »energijsko učinkovit pralni stroj«, merilo »pralni stroj, učinkovit pri ožemanju«, merilo »energijsko učinkovit pomivalni stroj«, merilo »pomivalni stroj, učinkovit pri sušenju«, merilo »energijsko učinkovita enokanalna klimatska naprava«, merilo »energijsko učinkovita dvokanalna klimatska naprava«, merilo »energijsko učinkovite klimatske naprave, ki niso enokanalne ali dvokanalne«,
- **stavbe:** merilo »nižja poraba energije«, merilo »gradbeni proizvodi, ki temeljijo na obnovljivih surovinah«, merilo »raba deževnice in odpadne vode«, merilo »okna iz lesnih virov«, merilo »toplotna izolacija z deležem recikliranih materialov«, merilo »talne obloge z deležem recikliranih materialov«, merilo »mavčno-kartonske plošče«,
- **pohištvo:** merilo »delež lesa ali lesnih virov«, merilo »les in materiali na njegovi osnovi izvirajo iz zakonitih virov«, merilo »recikliranje plastičnih delov pohištva«, merilo »vsebnost nevarnih snovi«, merilo »ftalati«, merilo »adhezivi in lepila«, merilo »zaščitna sredstva oz. biocidni pripravki za zunanje pohištvo«,
- **čistila, storitve čiščenja in storitve pranja perila:** merilo »čistila, ki so manj obremenjujoča za zdravje in okolje«, merilo »detergenti za pranje perila, ki so manj obremenjujoči za zdravje in okolje«,
- **osebna in transportna vozila ter storitve avtobusnega prevoza:** merilo »ocena stroškov v življenjski dobi vozila«, merilo »operativni stroški v življenjski dobi vozila za storitve avtobusnega prevoza«,
- **pnevmatike:** merilo »pnevmatike z boljším izkoristkom goriva«, merilo »pnevmatike z boljším oprijemom na mokri podlagi«.

Pri vrednotenju okoljskih meril in njihovem vključevanju v sestavljeno merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe je treba upoštevati, kako pomembni so okoljski cilji za predmetno naročilo v primerjavi z ostalimi merili, zlasti s ceno oz. stroški, ki predstavljata ekonomski vidik meril.

Na podlagi pregleda sprememb nacionalne zakonodaje s področja javnega naročanja je razvidno, da se je **zakon v povprečju spreminjal vsaki slabi dve leti**. Podatek, da se je samo ZJN-2 v osmih letih kar sedemkrat spremenil, zagotovo ni spodbuden, ne z vidika

preglednosti kot tudi ne z vidika stabilnosti pravnega reda, saj se dobre prakse v tako kratkem času niti ne morejo uveljaviti, ko se morajo naročniki in ponudniki pa tudi institucije pravnega varstva in nadzora nad zakonitostjo porabe proračunskih sredstev že privajati na novo, spremenjeno zakonodajo ter preizkušati njene meje ter na novo uokviriti robna ravnanja tako ponudnikov kot tudi naročnikov.

2.2.1 Nov koncept meril za oddajo javnega naročila

Dne 11. februarja 2014 je EU naredila končni korak k svoji celostni reformi področja javnega naročanja. Tega dne sta Evropski parlament in Svet po treh letih usklajevanj dokončno sprejela nove smernice javnega naročanja, ponovno s ciljem poenostavitve postopkov in priprave prožnejših določb, s katerimi bi naročnikom bila zagotovljena večja pravna varnost, malim in srednje velikim podjetjem (gonilni sili evropskega gospodarstva) bi se izboljšal dostop do mednarodnega trga javnih naročil, v interesu vseh deležnikov pa bi več pozornosti bilo namenjeno podpori skupnih družbenih ciljev z uporabo socialnih in okoljskih meril, kot so varstvo okolja, boljša izraba virov in energetske učinkovitosti, boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje inovacij, zaposlovanja in socialne vključenosti. **Nov reformni okvir javnega naročanja predstavljata Direktiva 2014/24/EU in Direktiva 2014/25/EU**, ki sta državam članicam dali novo priložnost za celovito prenovo in modernizacijo področja javnega naročanja ter vzpostavitev učinkovitejšega sistema. Direktivi sta morali biti v nacionalne zakonodaje uvedeni najkasneje do 18. aprila 2016.

Med bistvene spremembe, ki jih direktivi vnašata v pravni red EU, sodi normativna ureditev meril za oddajo javnih naročil. Direktivi kot **glavni koncept**, na katerem temelji odločitev o oddaji javnega naročila, določita **ekonomsko najugodnejšo ponudbo** in s tem zagotovita, da **vrednotenje ponudb ne sme temeljiti le na merilih, ki niso povezana s ceno oz. stroški**. Kakovostna in druga uporabljena merila mora tako vedno spremljati prevladujoč delež merila cene oz. stroškov, ki se lahko vrednoti z izračunom razmerja med ceno in kakovostjo ali izračunom stroškov v celotni življenjski dobi predmeta javnega naročila, ob priporočeni uporabi stroškovne učinkovitosti ali s katero od drugih ustreznih metod vrednotenja stroškov. Nov koncept meril se tako odraža zlasti v tem, da **direktivi iz določb črtata samostojno merilo najnižje cene**, saj je bilo v procesu sprejemanja direktiv ugotovljeno, da to merilo za implementacijo trajnostnega javnega naročanja z uporabo socialnih, okoljskih, inovativnih in drugih meril ni primerno in ni neposredno uporabljivo. Vendar stroka poudarja, da navedeno še ne pomeni, da naročniki po novem ne smejo oddati javnega naročila na podlagi prevladujočega merila najnižje cene, ki je pri konceptualno najbolj zaželeni metodi merjenja ekonomsko najugodnejše ponudbe, tj. razmerja med ceno in kakovostjo, obvezno (razen pri uporabi stroškovnega dejavnika fiksne cene, ki ga direktivi obravnavata kot izjemo in ne kot pravilo). To je v zasebnem sektorju in med strokovno javnostjo vzbudilo precej nezadovoljstva, saj je bilo ogromno prizadevanj posameznih gospodarskih dejavnosti (na primer gradbeništva,

zdravstva, informacijskih tehnologij ipd.) usmerjenih prav v to, da bi možnost merila najnižje cene povsem izbrisali. Tudi Evropski parlament se je zavzemal za popoln umik merila najnižje cene, kar je naletelo na močan odpor mnogih držav članic EU in tudi EK. Številni argumenti in dejstva iz prakse so v večletnih razpravah za sprejem direktiv pričala o tem, da v primerih enostavnih naročil, zlasti nabav blaga, pa tudi v primerih enostavnejših naročil storitev in gradenj prav merilo najnižja cena omogoča najhitrejše, najmanj tvegano, najučinkovitejše in tudi najbolj transparentno javno naročanje, ki je izrazito še zlasti tedaj, ko naročniki želena kakovost dosegajo že s samo kombinacijo opredeljenih tehničnih specifikacij in/ali pogojev sposobnosti ponudnikov, ki so izločilni dejavnik ponudb iz postopka oddaje javnega naročila. Z direktivama je bila tako sprejeta bolj terminološka sprememba, ki oddaje javnega naročila na podlagi prevlade merila cene ne prepoveduje, in kompromisna varianta s tem, da je **državam članicam EU dopuščeno, da v nacionalni zakonodaji v celoti ali zgolj delno prepovedo uporabo merila cene kot edinega merila**. Na enak način direktivi dopuščata prepoved uporabe edinega merila izračuna stroškov, razen če ti temeljijo na izračunu stroškovne učinkovitosti, kot je na primer izračun stroškov v življenjski dobi.

Poročevalec Evropskega parlamenta Tarabella (2014) je po sprejemu direktiv s plenarnega zasedanja Evropskega parlamenta poročal, da bodo javni naročniki, zahvaljujoč novemu merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe, lahko dali **večji poudarek kakovosti, okoljskim in socialnim vidikom, inovacijam, medtem ko bodo pri vrednotenju ponudb še vedno lahko upoštevali ceno, še zlasti ceno v razmerju do kakovosti in stroške v življenjski dobi**. Ob tem je poročevalec zavzel precej pogumno napoved, da bodo nova merila za oddajo ponudb odpravila prevlado oz. diktaturo edinega merila najnižje cene in ponovno omogočila osredotočenost naročnikov na kakovost.

Pri podrobnejšem pregledu vsebine besedila 2. točke člena 67 Direktive 2014/24/EU ugotovim, da reformna direktiva h kvalitativnim merilom iz leta 2004 dodaja kar **nekaj novih možnosti, temelječih na metodah iskanja najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ter okoljskimi in/ali socialnimi merili**, na primer dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njimi, organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, dodeljenega za izvajanje zadevnega javnega naročila, če lahko kakovost zaposlenih bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila ali poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave, postopek dobave in rok za dobavo ali dokončanje del.

Na tem mestu je pomembno poudariti, da vsa **možna kvalitativna (necenovna) merila v direktivah niso našeta taksativno, temveč primeroma**. Direktivi tako omogočata naročnikom uporabo praktično neomejenega števila možnih meril, ki morajo biti logično povezana s predmetom naročila in morajo omogočati identifikacijo najugodnejše ponudbe, pri čemer mora naročnik slediti »ekonomski logiki«, ki zahteva največjo korist za vloženi denar (Bukovec Marovt, 2015, str. 117).

Kühn (2015, str. 170–172) v **primerjalni presoji razveljavljenih in sedaj veljavnih direktiv s področja javnega naročanja** razmišlja tudi o ključnih razlogih, ki so dali povod k reformi instituta merila za oddajo javnega naročila, iz katere v nadaljevanju povzemam še ostale bistvene spremembe.

Potreba po vključitvi določila, da **merila lahko vključujejo »socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter nakupe v teh pogojih«**, po mnenju Kühna najbolj izrazito in celostno izvira iz sodne prakse Sodišča EU v zadevi C-368/10, Komisija proti Nizozemski, javnega naročila za dobavo in upravljanje kavnih avtomatov. Sicer pa je Sodišče EU tudi pred to sodbo že večkrat pojasnilo, da naročniki v merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe lahko vključujejo okoljske dejavnike kljub temu, da to v Direktivi 2004/18/EC ni bilo izrecno določeno, vendar le, če so ti povezani s predmetom javnega naročila, če naročniku ne dajejo neomejene svobodne izbire in so jasno navedeni ter nedvoumno opisani v razpisni dokumentaciji ali obvestilu o javnem naročilu in so v skladu z vsemi temeljnimi načeli evropskega prava, zlasti z načelom nediskriminatornosti. V členu 43 Direktive 2014/24/EU je sedaj tudi jasno določeno, da so javno dostopni znaki okoljskih, socialnih in drugih značilnosti učinkovit dokaz, da ponujeno blago, storitve ali gradnje ustrezajo zahtevanim značilnostim, zato jih naročniki lahko zahtevajo ne le v okviru tehničnih specifikacij in pogojev, temveč tudi v okviru meril, vendar pod določenimi pogoji, in sicer, da zadevajo le dejavnike, povezane s predmetom javnega naročila, temeljijo na objektivno preverljivih in nediskriminatornih dejavnikih, se izdajajo in dodeljujejo v odprtih in transparentnih postopkih in so kot taki na voljo vsem zainteresiranim strankam ter so neodvisni od gospodarskih subjektov, ki znake pridobivajo.

Kot zanimivo novost koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe Kühn navaja drugi odstavek 2. točke člena 67 Direktive 2014/24/EU, ki določa, da je **stroškovni dejavnik lahko tudi fiksna cena ali fiksni strošek**, kar pomeni, da gospodarski subjekti v teh primerih medsebojno konkurirajo zgolj na osnovi meril kakovosti. To možnost naročniki po mnenju Kühna uporabijo zlasti v okoliščinah, ko imajo na voljo omejena namenska sredstva, za katera želijo zagotoviti najboljše možno blago, storitev ali gradnjo.

V merila za oddajo ponudbe je sedaj prvič dovoljeno vključiti tudi usposobljenost in izkušnje osebja, ki bo izvajalo javno naročilo, vendar zgolj pod pogojem, da to pomembno vpliva na raven ali izvedbo javnega naročila. Ta nova določba odpravlja temeljno sodno prakso Sodišča EU, ki je vse do sedaj zagovarjalo strogo ločnico med pogoji usposobljenosti (kamor so se po prejšnji direktivi javnega naročanja uvrščale zmogljivosti, usposobljenost in pretekle izkušnje osebja) in merili ekonomsko najugodnejše ponudbe. Sodba s tozadevno vsebino, ki je v prakso vnesla kar nekaj pravnih nejasnosti, C-532/06, Lianakis, je obravnavala primer, ko so bila merila v povezavi z osebjem povsem na splošno (brez povezave s konkretnim osebjem za izvedbo javnega naročila) in tudi netransparentno določena šele v postopku vrednotenja ponudb. Kot meni Kühn, precedenčno odločitev Sodišča EU in prelomnico v razumevanju, da so poklicne

odlike in kompetence osebja lahko odločilne za kakovost izvedbe javnega naročila, predstavlja šele sodba v zadevi C-601/13, Ambisig.

Kühn ugotavlja, da se določba meril za oddajo javnih naročil bolj eksplicitno kot kadarkoli prej osredotoča na možnost, da se **v merila ekonomsko najugodnejše ponudbe vključi tudi druge ekonomske vidike kot le ceno** in pri tem predlaga **uporabo pristopa stroškovne učinkovitosti**, še zlasti izračun stroškov v življenjski dobi, katerega pogoji so opredeljeni v 69. členu. Za merilo stroškov v življenjski dobi v ustreznem obsegu, ki jih naročnik lahko izračunava ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, mora naročnik v dokumentaciji javnega naročila navesti, katere podatke morajo izkazati ponudniki, in opredeliti metodo, uporabljeno za oceno stroškov iz naslova zunanjih okoljskih vplivov, ki mora izpolnjevati določene pogoje.

Kühn razkrije še, da je prvotni predlog EK vseboval celo formulo za določanje neobičajno nizkih ponudb. Pri vsaj petih prejetih ponudbah v postopku oddaje posameznega naročila bi za neobičajno nizke ponudbe štele tiste, ki bi bile 50 % nižje od povprečne cene ali stroškov in 20 % nižje od cene ali stroškov druge najnižje ponudbe. Predlagana formula je bila sicer odstranjena iz končnega besedila Direktive 2014/24/EU, pri čemer obveznost zahtevati pojasnila v zvezi z neobičajno nizko ponudbo, ki izhaja iz sodbe v zadevi C-599/10, Slovensko a.s. in drugi, še vedno obstoji v členu 69 Direktive 2014/24/EU.

Po sprejemu novega paketa evropskih direktiv na področju javnega naročanja v letu 2014 je bil predlog novega zakona na tem področju tudi v RS, članici EU, neizbežen. Pripravljaivec zakona je z aktivnostmi za prenos direktiv v nacionalno zakonodajo pričel z izdelavo analize stanja na področju javnega naročanja in primerjalnim pregledom različnih pristopov normiranja novega koncepta meril za oddajo javnih naročil nekaterih posameznih držav EU, ki jih je vključil v vladni predlog nove slovenske javno-naročniške zakonodaje. **Iz primerjalnega pregleda različnih pristopov prenosa direktiv držav članic EU v svoj pravni red** (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 25–28) izhaja, da se je Anglija odločila, da v zakon ne bo vključila obveznosti, da morajo gospodarski subjekti izpolnjevati veljavne določbe s področja okoljskega, socialnega in delovnega prava EU, in tudi ni izkoristila možnosti, da za posamezne predmete javnih naročil izključi možnost uporabe edinega merila cene. Avstrija je v okviru prenovljenega zakona določila, da je merilo najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo obvezno za javna naročila gradenj, katerih vrednost presega milijon €, da bi tako odpravila t. i. »socialni damping« ter k sodelovanju na trgu javnih naročil spodbudila udeležbo malih in srednje velikih podjetij. Merilo cene in kakovosti mora biti v Avstriji določeno tako, da zagotavlja realen vpliv kakovosti v merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe. Po navedbah rezultatov primerjalne analize ta določba med naročnike in ponudnike v gradbeni dejavnosti vnaša nezadovoljstvo, saj ob uveljavljeni visoki tehnični standardizaciji v gradbeništvu uporaba dodatnih meril, kot je kakovost, ni smiselna in vnaša dodatne obremenitve in tveganja. Na Cipru so se odločili, da pri oddaji javnih naročil storitev nad evropskim vrednostnim

pragom ne sme biti uporabljeno zgolj merilo cene ali stroškov. Malta in Nizozemska se nista odločili, da cena ne bi smela biti edino merilo za oddajo javnega naročila, saj gre po njunem mnenju za pomembno orodje vrednotenja in odločanja o izbiri ponudb, ki ga ob ustrezni dodatni obrazložitvi naročniki lahko uporabijo.

Pripravljaec ZJN-3 je na podlagi uvodnih analiz in proučitve sprejetih direktiv ugotovil, da **Direktiva 2014/24/EU**, ki ureja javno naročanje na klasičnem področju, in **Direktiva 2014/25/EU**, ki ureja javno naročanje na infrastrukturnem področju, vsebujeta podobne institute in rešitve, zato je predlagal, da **se v slovenski pravni red preneseta z enim zakonom**. V nadaljevanju magistrskega dela se pri navajanju določb iz direktiv javnega naročanja sklicujem na Direktivo 2014/24/EU, ki je predstavljala procesno osnovo združitve obeh direktiv v ZJN-3.

Osnutek predloga ZJN-3 z dne 24. aprila 2015 je bil najprej predstavljen strokovni javnosti, ki je bila pozvana k pripravi pripomb, predlogov ter mnenj nanj. Pripravljaec ZJN-3 je ob predstavitvi osnutka pojasnjeval in poudarjal, da direktivi javnega naročanja določata, da je večji del določb v nacionalni pravni red treba prenesti v besedilu, kot je zapisano, in da je bilo le malo takih področij, kjer so države članice lahko bile fleksibilne pri udejanjanju ciljev in načel neposredno uporabljivih direktiv zgolj na ravni priporočil, vodil in smernic. To naj bi bil tudi razlog pripravljavca za to, da je institut meril za oddajo javnega naročila iz 67. člena Direktive 2014/24/EU v 84. člen ZJN-3 skoraj v celoti prenesel s prevodom. Izjemo predstavlja četrti odstavek tega člena, s katerim je bilo državam članicam dopuščeno, da se same odločijo o tem, ali in če, v kateri od dejavnosti ali vrsti javnih naročil bodo izključile uporabo edinega merila najnižje cene oz. stroškov, kar je RS uporabila za tiste storitve, kjer je bilo identificirano največ težav z neobičajno nizkimi, »dampinškimi« cenami, ki jih v praksi drugače ni znala zaježiti. Poleg tega izjemo predstavlja tudi osmi odstavek, ki določa merila za izbiro ponudb pri naročanju živil, ki je bil vključen po razpravi v Državnem zboru, kjer je bilo odločeno, da je v ZJN-3 treba vključiti še prednostno upoštevanje živil iz shem kakovosti oz. tistih, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana, s katerimi je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu.

Mnenja, predloge in pripombe na osnutek so podali številni deležniki javnega in zasebnega sektorja (gospodarska, inženirska in obrtna zbornica, računsko sodišče, protikorupcijska komisija, posamezni gospodarski subjekti itd.). Po navedbah predlagatelja ZJN-3 so bile v končnem predlogu upoštevane zgolj tiste, ki niso bile v nasprotju z ustavno in pravno-sistemsko ureditvijo RS, zakonodajo EU ali predlaganimi rešitvami zakona. Med najpogostejšimi težnjami deležnikov je bila potreba po poenostavitvah postopkov javnega naročanja, ureditvi položaja podizvajalcev in s tem povezane plačilne nediscipline, zagotovitvi učinkovitega sistema izključitve neobičajno nizkih ponudb, ureditvi področja referenc (tudi za podizvajalce), omejitvi korupcijskih tveganj, skoraj vsi deležniki pa so

izrazili tudi zahtevo in potrebo po izključitvi možnosti oddaje javnih naročil zgolj na podlagi merila cene. Po relativno kratkem obdobju usklajevanj predloga zakona je **Državni zbor RS sprejel ZJN-3 na seji dne 18. novembra 2015, zakon pa je začel veljati 1. aprila 2016.**

2.2.2 Kritični odzivi na institut meril za oddajo javnega naročila v ZJN-3

Novi zakonodajni paket ureditve področja javnega naročanja se ni izmuznil kritičnemu pogledu, čeprav je pred sprejemom ZJN-3 le redko kdo zanikal potrebo po temeljiti prenovi tega področja. **Kritike na račun meril za oddajo javnih naročil so v javni razpravi bile obsežne in to kljub popolni izločitvi edinega merila najnižje cene** kot ene od možnosti, ki je bila prisotna v vseh dosedanjih verzijah zakonov. V nadaljevanju povzemam tehtnejše pripombe na institut meril za oddajo javnega naročila v ZJN-3, ki so jih izpostavili pomembnejši deležniki s področja javnega naročanja.

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je menila, da je ključno, da se predmet javnega naročanja oblikuje tako, da lahko naročnik na koncu izbira na osnovi kakovosti in ne zgolj cene, kar pa naj ne bi bila stvar samega zakona, temveč predvsem njegovega izvajanja. Komisija je bila tudi mnenja, da se izbrana ponudba na podlagi kriterija najnižje cene na koncu pogosto izkaže kot najdražja rešitev, zato bi naročniki morali najnižjo ceno obvezno dodatno preverjati. V svoji zahtevi za odločilni veto in ponovno odločanje Državnega zbora o ZJN-3 je **Državni svet** med drugim zahteval, da najnižja cena ne sme biti odločujoč kriterij pri dodelitvi javnega naročila, kar naj bi posredno zahtevala tudi določba drugega odstavka 18. člena Direktive 2014/24/EU, v kateri je navedeno, da je pri izvajanju javnih naročil treba obvezno spoštovati določbe socialnega in delovnega prava za preprečevanje kršenja pravic delavcev in zlasti zaradi tega razloga obvezno razširiti nabor dejavnosti, v katerih javnega naročila ni moč oddati zgolj na podlagi cene kot edinega oz. odločujočega merila.

Še bolj kritična do merila cene je bila **Obrtno-podjetniška zbornica**, ki je podala mnenje, da se s kriterijem najnižje cene dela velika škoda področju gradbeništva, saj naj bi izbira ponudbe na podlagi merila najnižje cene običajno pomenila tudi nizko kakovost izvedbenih del. Kot primer slabe prakse je izpostavila inženiring podjetja z nekaj zaposlenimi, ki sama nimajo ustreznih kapacitet za izvedbo razpisanih gradenj, zato se kot nosilci posla povežejo s podizvajalci, od katerih seveda zahtevajo nižjo ceno od ponujene naročniku. Tudi zato se je zbornica zavzemala za to, da se med dejavnosti, izvzete iz določbe, ki omogoča oddajo javnega naročila na podlagi najnižje cene, umesti tudi gradnje, storitve in blago, ki vključujejo gradbena, namestitvena ali inštalacijska dela.

Kljub temu, da je že predlog zakona vključeval določilo, da v primeru javnih naročil arhitekturnih in inženirskih storitev naročniki ne smejo uporabiti zgolj cene kot edinega merila pri oddaji javnih naročil, je **Inženirska zbornica Slovenije** podala svoj kritični

pogled, da je to žal samo nastavek, ki v zakonu nima ustreznega nadaljevanja in bo rezultiral v kontinuiteti slabe prakse javnega naročanja inženirskih storitev. To pa zato, ker zakon ne določa minimalnega nabora obveznih meril vrednotenja kakovosti, hkrati pa dopušča uporabo relativnega razmerja med vrednostjo kakovosti in ceno oz. stroški in dopušča tudi vrednotenje finančnega dela ponudbe v okviru vrednotenja stroškov v celotni življenjski dobi objekta zgolj na podlagi cene. Kot slabo prakso je izpostavila primer, v katerem se naročnik namesto obveznega vrednotenja stroškov lahko odloči za ceno (znesek ponudbe) in izbere razmerje med ceno in kakovostjo 95:5 v prid cene, kakovost pa pri tem meri le z referencami ključnega strokovnega kadra, kar je po novem predlogu možno. Zato je predlagala, da se določi minimalni nabor obveznih meril za vrednotenje kakovosti in relativno razmerje med vrednostjo kakovosti in cene oz. stroškov z minimalnim deležem vrednosti kakovosti 70 %.

Gospodarska zbornica Slovenije ni bila pripravljena podpreti predloga ZJN-3 brez ustreznih dopolnitev in sprememb, ki jih je predlagala za zagotavljanje konkurenčnosti izbire, ob hkratnem zagotavljanju poštene vrednosti javnega naročila. V sled tega je zahtevala dosledno uvedbo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe za intelektualne storitve ter druge storitve, predvsem pa gradnje in s tem povezane dobave blaga.

Mnogi deležniki so pripravljavcu ZJN-3 zopet očitali pristop »kopiraj in prilepi«, institutu meril pa tudi t. i. »placebo učinek«, vendar je **pristožno ministrstvo kot predlagatelj zakona** te očitke odločno zavračalo in se celo delno strinjalo s splošnim nezadovoljstvom v tem, da nove direktive morda res povečujejo kompleksnost in kompliciranost javnega naročanja, a vendar so same po sebi jasne, določne in nedvoumne, zato pri prenosu v nacionalni pravni red državam članicam niso dopuščale veliko maneverskega prostora. Ta najbolj pogost zagovor pripravjavca ZJN-3 je bil med deležniki sicer ostro demantiran, saj so bili mnenja, da se v nacionalni pravni red ne prenašajo neposredno zavezujoče uredbe, temveč posredno obvezujoče direktive, ki so za vsako državo članico, na katero so naslovljene, zavezujoče le glede cilja, ki ga morajo doseči, izbiro oblike, metod, orodij ipd. pa direktive prepuščajo nacionalnim organom. Kljub temu sta pripravljavec kot tudi predlagatelj ZJN-3 s svojo utemeljitvijo vztrajala ves čas usklajevanja zakona, tudi še v uvodni obrazložitvi zakona na seji Državnega zbora.

Zakonodajalec se je na prejete očitke, predloge in zahteve po izključitvi možnosti oddaje javnih naročil na podlagi najnižje cene odzval z dodatno utemeljitvijo, da je zakonodaja javnega naročanja že do sprejema ZJN-3 omogočala izbiro ponudb tako na podlagi najnižje cene kot meril ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ob tem pa je poudaril, da Uredba o ZeJN naročnikom že vse od njene uporabe dalje obligatorno nalaga, da pri oddaji posameznih predmetov javnih naročil (med njimi tudi naročil gradenj) vedno upoštevajo tudi okoljski vidik, učinkovito rabo energije in vode, spodbujajo rabo trajnostnih materialov in obnovljivih virov energije, kar pomeni, da slovenski naročniki že nekaj let

posameznih z uredbo urejenih predmetov javnih naročil (med njimi tudi gradenj) ne bi smeli oddati izključno na podlagi merila najnižje cene.

3 MERILA ZA ODDAJO JAVNEGA NAROČILA

Direktiva 2014/24/EU v členu 67 določa, da javni naročniki brez poseganja v nacionalne zakone in druge predpise v zvezi s ceno posameznega blaga ali plačilom posameznih storitev oz. gradenj najugodnejšega ponudnika izberejo glede na to, katera med ponujenimi rešitvami je po mnenju posameznega naročnika ne le najcenejša, kot je to bilo možno na podlagi razveljavljenih direktiv javnega naročanja iz leta 2004, temveč najboljša z ekonomskega vidika. To pomeni, da mora naročnik poleg ekonomskih koristi, ki jih izmeri s ceno ali stroški, izmeriti tudi druge, kakovostne, socialne in okoljske vidike ter jih vrednotiti v medsebojnem razmerju. Osrednje vodilo pri oblikovanju meril je kakovost, pri čemer je cilj, ki ga zasledujejo naročniki, še vedno prevladujoč ekonomski vidik in doseganje največje vrednosti za vložena sredstva.

Možnosti uporabe meril za sprejem odločitve o ekonomsko najugodnejši ponudbi, kot jih **ureja 84. člen ZJN-3**, so tako lahko le cena (razen pri oddaji javnih naročil storitev izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev) ali stroški oz. kombinacija cene in/ali stroškov z ostalimi primeroma navedenimi in drugimi merili, zgolj kakovostna merila pa se lahko uporabijo tedaj, ko sta strošek ali cena vnaprej fiksno določena.

Najbolj optimalno izvedbo javnega naročila za naročnika, v skladu z evropsko in slovensko zakonodajo, **predstavlja ekonomsko najugodnejša ponudba.**

3.1 Koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe

Pojem »ekonomsko najugodnejše ponudbe« pomeni merilo, ki je sestavljeno iz ekonomskih dejavnikov (cena, strošek) kot tudi neekonomskih ali drugih dejavnikov (kakovost, okolje, sociala ipd.), vsaj enega izmed njih. Pomeni ponudbo, ki je za naročnika v danih okoliščinah najbolj ugodna, najbolj optimalna (Basta Trtnik et al., 2016, str. 389).

Koncept **ekonomsko najugodnejše ponudbe** v skladu z zakonodajo naročnike obligatorno zavezuje, da javno naročilo oddajo na temeljih **presoje cene ali stroškov, ob uporabi stroškovne učinkovitosti** (na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi), ki po zakonskih priporočilih vključuje tudi presojo **razmerja med ceno in kakovostjo**, kar naročniku omogoča, da **poleg ekonomskega vidika upošteva tudi druga merila**, ki se nanašajo na **kakovost, okoljske ali socialne vidike**, povezane s predmetom javnega naročila.

Merilo cena se od merila stroškov razlikuje zlasti v tem, da slednje poleg nabavne cene (zmanjšane za popuste) vključuje najmanj še nabavne stroške (na primer prevozne stroške, stroške prekladanja, zavarovanja, potrebnega potrošnega materiala ipd.) ter druge dajatve. Če za primer vzamemo oddajo javnega naročila nakupa in dobave tiskalnikov, bi merilo stroškov bilo sestavljeno iz nabavne cene tiskalnikov z vključenimi ostalimi stroški, kot so stroški potrošnega materiala (tonerja), porabe električne energije, stroški, povezani z namestitvijo tiskalnika ali njegovo demontažo in recikliranjem. Če bi k merilu stroškov priključili še vidike kakovosti oz. okoljske in/ali socialne vidike, bi oblikovali merilo najboljšega razmerja med stroški in kakovostjo, v katerega bi tako vključili še naslednje primeroma navedene dejavnike: uporabo recikliranih materialov za proizvodnjo ohišja, dolžino garancije, poprodajne storitve, emisije hrupa, vključenost oseb iz prikrajšanih skupin v proizvodnem procesu, prijaznost do uporabnika ipd. (Crown Commercial Service, 2015, str. 7). Naročniki se lahko odločijo, da čim nižje stroške nagrajujejo v okviru meril, lahko pa te v proces oddaje javnega naročila vključijo tako, da jih že v razpisni dokumentaciji vgradijo v ponudbeno ceno (z navodili ponudnikom za sestavo ponudbene cene) z razdelanimi predračuni, s pogodbenimi določili ipd. V tem primeru ne gre več za merilo stroškov, temveč za vštevanje teh stroškov v merilo cene, kar za naročnike praviloma pomeni manjše tveganje, da bi katerega od stroškov izpustili (tudi zaradi nepoznavanja vseh stroškovnih dejavnikov, ki so prisotni v posamični dejavnosti predmeta naročila), ponudniki pa prav na ta račun nato neenotno in lahko celo neutemeljeno nadgradijo ponudbeno ceno, katere sestavo je kasneje (na primer v fazi primerjanja ponudb ali v fazi izvedbe naročila, ko prihaja do potrebnih sprememb) težko razgraditi.

Ekonomsko najugodnejša ponudba je tista, pri kateri se izkaže **najugodnejše razmerje** oz. kakšna druga najugodnejša kombinacija **med ceno (stroški) in kakovostjo ter okoljskimi ali socialnimi vidiki**, ki je odvisna od vnaprej določene optimalne situacije s strani naročnika. **Kakovost, okoljske ali socialne vidike naročnik lahko meri** z naslednjimi primeroma navedenimi merili iz drugega odstavka 84. člena ZJN-3, lahko pa tudi s katerimikoli drugimi merili, ki so zanj pomembni, da so le povezani s predmetom oddaje javnega naročila:

- kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njim,
- organiziranost, usposobljenost in izkušenesost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila,
- poprodajne storitve, tehnična pomoč in pogoji dobave, kot so datum dobave ali dokončanja del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del.

Stroškovni dejavnik so (še vedno) lahko **fiksna cena ali fiksni stroški**, kar v skladu s tretjim odstavkom 84. člena ZJN-3 pomeni, da v teh primerih ponudniki medsebojno **konkurirajo zgolj v zvezi z merili kakovosti**. Za pravilno razumevanje te določbe je treba

poznati uvodna pojasnila 92 Direktive 2014/24/EU, iz katerih izhaja, da so fiksne cene dovoljene za nakup tistega blaga ali plačilo tistih storitev, ki jih kot take določajo nacionalni predpisi, v katere merila ne bi smela posegati. Čeprav je v uvodnih pojasnilih 93 ugotovljeno, da naj bi tudi v teh primerih bilo mogoče oceniti razmerje med kakovostjo in ceno na podlagi drugih meril kot zgolj ceni ali plačilu (na primer z merili, ki pogojujejo dobavo in plačila, merili poprodajnih storitev, merili okoljskih ali socialnih vidikov ipd.).

Slovenski zakonodajalec je v četrtem odstavku 84. člena ZJN-3 uporabil možnost, ki jo državam članicam dopušča Direktiva 2014/24/EU, da v okviru svojih nacionalnih pravil določijo predmete javnih naročil, pri katerih **javni naročniki ne smejo uporabiti zgolj cene ali stroškov kot edinega merila** pri oddaji javnega naročila, ter omejil uporabo merila cene za predmete oddaje javnih naročil **storitev izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev**. Zaradi same narave postopkov **cena prav tako ne more biti edino merilo pri partnerstvu za inovacije in v konkurenčnem dialogu s pogajanjem**. Pri navedenih izvzetih storitvah in postopkih pa je ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti še vedno dovoljeno uporabiti le merilo stroškov.

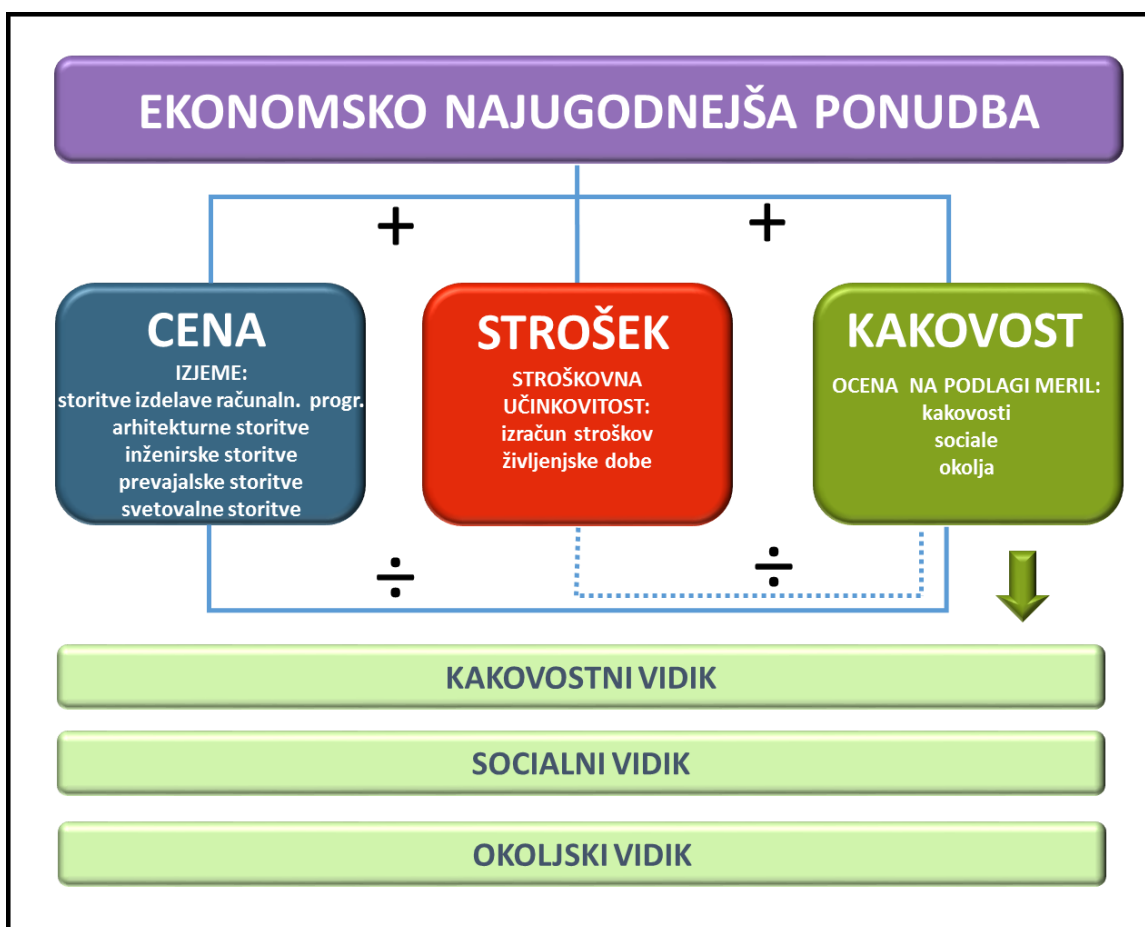
Katerim načelom morajo zadostiti merila, ki jih naročnik izbere ter dopolni s tehničnimi specifikacijami in pogoji, da mu omogočajo učinkovito ocenjevanje ponudb ter objektivno vrednotenje, kako dobro vsaka posamična ponudba izpolnjuje cilje razpisanega predmeta naročila oz. katera od njih te najbolj izpolnjuje, je podrobno predstavljeno v prvem poglavju magistrskega dela. Poleg načel pa je naročnikova svoboda izbire meril za vrednotenje ponudb omejena še z obvezo, da morajo **merila biti povezana s predmetom oddaje javnega naročila**. Da bi naročniki enotno razumeli in pravilno ugotavljali, katera merila so povezana s predmetom javnega naročila, je v petem odstavku 84. člena ZJN-3 določeno, da je na to treba gledati precej široko, saj so merila povezana s predmetom tudi, če se nanašajo na katerokoli fazo življenjske dobe blaga, storitev ali gradenj, vključno z dejavniki, povezanimi s posebnim postopkom proizvodnje, zagotavljanjem ali trženjem predmeta javnega naročila ali z drugim posebnim postopkom v njihovi življenjski dobi.

Merila morajo spremljati tako podrobni opisi, da omogočajo enotno interpretacijo in učinkovito preverjanje informacij, ki jih v zvezi z merili predložijo ponudniki. Točnost informacij in dokazil, ki jih v zvezi z merili predložijo ponudniki, naročnik v skladu z določbo šestega odstavka 84. člena ZJN-3 preveri zgolj v primeru dvoma, sicer pa na podlagi predloženih informacij izvede **vrednotenje ponudb natanko tistih meril in njihovih uteži ter točno tako, kot jih je določil v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila**. Sedmi odstavek 84. člena ZJN-3 določa, da **naročnik določi relativno utež vsakemu merilu**, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen v primerih, ko se ta določi zgolj na podlagi cene in (kot dopušča uvodno pojasnilo 90 Direktive 2014/24/EU) v posebej utemeljenih primerih, ko je uteži ali t. i. ponderje nemogoče določiti vnaprej, zlasti zaradi kompleksnosti javnega naročila. Tedaj se merila

lahko navedejo v padajočem zaporedju po pomembnosti. Sicer pa se uteži lahko opredelijo tudi z določitvijo razpona z ustrezno največjo razliko.

Za vrednotenje ponudb in določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe je možno uporabiti ali kombinirati naslednja merila različnih vidikov (Slika 1): cena (razen izjem), stroški, cena in kakovost, stroški in kakovost, cena in stroški, cena in stroški in kakovost, samo kakovost (ob izpolnjenem pogoju: vnaprej določen fiksni strošek ali fiksna cena).

Slika 1: Možne kombinacije meril različnih vidikov ekonomsko najugodnejše ponudbe



Vir: Povzeto in prirejeno po Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3), Uradni list RS št. 91/2015, 84. člen.

Zadnji odstavek 84. člena ZJN-3 je edinstven med državami članicami EU in izhaja iz preteklih dopolnitev nacionalne zakonodaje z namenom odprave uporabe neučinkovitih meril pri nabavi živil (zlasti v bolnicah, šolah, vrtcih in drugih institucionalnih ustanovah). Ta določa, da morajo naročniki pri merilih za izbiro ponudbe **za dobavo živil prednostno upoštevati živila, ki so v shemah kakovosti** (na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način ipd.), **živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana** in je ob tem zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu.

Glede na to, da naročnik lahko uporabi **najrazličnejša merila, o katerih se samostojno odloča in tako presoja, s čim bo izmeril in vrednotil ponudbo**, ki mu v določenem času na določen način pod določenimi izvedbenimi pogoji in v določeni stopnji kakovosti predstavlja ekonomsko najugodnejšo ponudbo, je na tem mestu treba še enkrat poudariti, da zakonodaja meril ekonomsko najugodnejše ponudbe ne našteva taksativno, temveč naročnikom pri tem prepušča relativno proste roke. Ključna pravila, ki jih mora naročnik pri tem upoštevati, so, da morajo biti uporabljena merila povezana s predmetom javnega naročila, da so taka, kot so bila napovedana in opisana v dokumentaciji, in da je na podlagi vseh meril skupaj možno opredeliti ekonomsko najugodnejšo ponudbo. S tem so iz nabora meril za oddajo izključena tista, na podlagi katerih ni možno opredeliti ekonomsko najugodnejše ponudbe, četudi so bistveno povezana s presojo ustreznosti ponudnikov, ki naj bi izpolnili zadevno naročilo (na primer družbena odgovornost ponudnika).

Kostanjevčeva (2016) navaja, da ima naročnik **za vrednotenje ekonomsko najugodnejše ponudbe na voljo (kombinacije) več različnih pristopov**, osnovni pa so naslednji:

- **vrednotenje cenovnih elementov** ponudbe, na primer s primerjavo ponujenih cen, tj. cen, navedenih v vsaki predloženi ponudbi,
- **vrednotenje stroškovnih elementov** s pomočjo stroškovne analize, na primer z uporabo pristopa stroškovne učinkovitosti, kot je primerjava stroškov življenjskega cikla,
- **vrednotenje** s pomočjo iskanja **najboljšega razmerja med ceno (stroški) in kakovostjo**, z vrednostnim tehtanjem prednosti oz. slabosti posameznih kvalitativnih parametrov v primerjavi s ceno ter iskanjem optimalnega razmerja med obojim.

Avtorica še navaja, da noben od navedenih pristopov ne zanemara vidika kakovosti in da je razlika le v tem, da je v nekaterih primerih kakovostni vidik zajet v postopek vrednotenja, medtem ko je v drugih primerih določen vnaprej in je kot sestavni del tehničnih specifikacij ali pogojev element za ocenjevanje ponudb v selekcijskem postopku za uvrstitev ponudb v fazo presoje z merili.

3.2 Vrednotenje cenovnih elementov

Kot je bilo že večkrat navedeno v magistrskem delu, je ena od bistvenih sprememb meril za oddajo javnega naročila z novo zakonodajo ta, da je merilo najnižje cene umaknjeno kot samostojno merilo in je postalo sestavni del meril koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, kar pomeni, da naročnik tudi po novem lahko vrednoti ponudbe zgolj na podlagi merila cene, kar pa v skladu z omejitvami ZJN-3 ne velja zgolj za primere arhitekturnih, inženirskih, prevajalskih in svetovalnih storitev ter storitev izdelave računalniških programov, kadar so ti izdelani za naročnike.

Merilo (najnižje) cene ali **cenovna konkurenca** (angl. *lowest price*, tudi *price competition*) pomeni, da naročnik za primerjanje in razvrščanje ponudb uporabi merilo cene tako, da izmed dopustnih ponudb izbere tisto, ki vsebuje najnižjo ponudbeno ceno oz. tisto, ki je najcenejša. Značilnost tega merila je, da ponudbe postanejo medsebojno primerljive z izpolnitvijo pogojev in tehničnih specifikacij, v katere je že vgrajena raven kakovosti, ki jo morajo ponudniki najmanj doseči, lahko jo tudi presežejo, vendar presežki z merilom niso dodatno nagrajeni.

Kostanjevčeva (2016) ugotavlja, da je prav zaradi te značilnosti **merilo (ponudbene) cene praviloma uporabljivo v primerih**, ko:

- je naročnikove potrebe mogoče enostavno preoblikovati v tehnične specifikacije,
- je na trgu dovolj veliko število potencialnih ponudnikov, da naročnik lahko pričakuje izpolnitev zahtevane ravni kakovosti,
- ima predmet javnega naročila kratko življenjsko dobo in ne prinaša omembe vrednih stroškov.

Merilo najnižje cene je najbolj splošna in najpogosteje uporabljena metoda merjenja in vrednotenja ponudb, mednarodno poznana tudi kot »cenovna konkurenca« ali »konkurenčno javno naročanje«. Cilj merila najnižje cene je pridobitev blaga, storitev ali gradenj po najnižji možni ceni ob hkratnem spodbujanju konkurence in preprečevanju favoriziranja ponudnikov. Ostali pomembni dejavniki vrednotenja, kot so tehnične prednosti, kakovost, izkušnje, obseg in trajanje garancije, stroški vzdrževanja, poprodajne storitve, stroški v življenjski dobi ipd., se pri uporabi merila cene ne upoštevajo, kar lahko vodi do zanemarjanja kakovosti in nedoseganja najboljše vrednosti za vložena sredstva kot tudi tveganje odhoda ponudnikov s trga, saj nevdržnost najnižjih ponujenih cen ponudnike pogosto privede do insolventnosti in stečajev (Lorentziadis, 2010, str. 261–267 ter Gündüz & Karacan, 2009, str. 134).

Bergman in Lundberg (2013, str. 73–83) menita, da je merilo najnižje cene učinkovito zlasti tedaj, **kadar je veliko neznank glede stroškov, naročnik pa zelo dobro ve katero raven kakovosti želi doseči z naročilom** in jo vgradi že v tehnične specifikacije (z določitvijo minimalnih zahtev kakovosti). Ugotavljata, da je to zlasti tedaj, ko so proizvodni stroški predvidljivi na podlagi različnih splošno uveljavljenih standardov in analiz specifikacij s trga s čim večjim številom potencialnih ponudnikov ali kadar je nujno doseči prag minimalne ravni kakovosti, višja raven kakovosti pa naročniku ne predstavlja dodane vrednosti, kvečjemu dodatno breme in tveganje, da bi vsaka dodana raven kakovosti bila za naročnika nedosegljiva (predraga), morda celo nepotrebna ali nefunkcionalna. Čeprav je merilo najnižje cene po njunem mnenju najbolj neposredno in objektivno merilo, ki je z vidika enostavnosti in transparentnosti uporabe najmanj izpostavljeno koruptivnim tveganjem, ga priporočata zgolj takrat, kadar je vnaprej znano, da je na trgu veliko (zadostno) število ponudnikov, ki ponujajo zadovoljivo raven

kakovosti razpisanega predmeta naročila. Sicer pa avtorja predlagata tri alternative merilu najnižje cene: merilo kakovosti, merilo najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo oz. po njunem prepričanju najbolj učinkovito merilo za ugotavljanje ekonomske najugodnejše ponudbe, tj. merilo najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno.

Pashev (2011, str. 416) opozarja, da se cena oddanega predmeta javnega naročila na podlagi merila najnižje cene pogosto nadgradi z visokimi stroški vzdrževanja, potrošnega materiala, tehnično podporo in drugimi stroški poslovanja, včasih tudi do te mere, da končna cena izvedenega naročila celo preseže najdražjo ponudbo, ki je konkurirala v postopku oddaje javnega naročila in ni bila izbrana.

Dreschler (2009, str. 37–38) ugotavlja, da **merilo najnižje cene številnim ponudnikom predstavlja ključno oviro za optimiziranje proizvodnih procesov**, zato so merilo cene poimenovali kot **destruktivno konkurenco**, ki številne proizvajalce zrine s trga. Destruktivna konkurenca se običajno pojavi, ko je na tržišču tako velik obseg ponudnikov določenega predmeta javnega naročila, da njegove cene padejo do točke, kjer nihče več ne ustvarja dobička. To se lahko zgodi tudi v primeru, ko je določeni proizvajalec znatno premožnejši od ostalih na trgu in si lahko privoščiti drastično znižanje cene, dokler konkurentov dokončno ne zrine s trga. Osredotočenost na merilo cene ponudnike sili v tekmovalnost, ki se ne odraža v kakovosti, saj je ta predraga in ne spodbuja trajnostnega javnega naročanja. V takih okoliščinah je prej pravilo kot izjema, da je naročilo oddano nezanesljivim izvajalcem, ki naročnike oskrbijo z najslabšo možno vrednostjo za vložena proračunska sredstva. V praksi ima to številne negativne učinke: potrebni so dodatni nadzori kakovosti, ustvarja se ozračje nezaupanja, sumničenja in negativizma, več je sodnih postopkov, proaktivni odnos izvajalcev je zamorjen, saj menijo, da niso pravično obravnavani ipd. V normalnem konkurenčnem gospodarstvu se cenovna konkurenca sicer dojema kot normalna, potrebna in celo zaželena. V cenovni konkurenci presežek zmogljivosti določene ponudnike neizogibno vodi v stečaj, preostale pa cenovna konkurenca spodbudi h konkurenčnemu odzivanju na tržne razmere, k ponudbam višje kakovostne ravni in diferenciaciji proizvodov.

Če strnemo ugotovitve, je merilo cene primerno uporabiti zlasti pri oddaji javnih naročil storitev, ki niso tehnične ali intelektualne narave, pri tehnično manj zahtevnih naročilih blaga, kjer je cena lahko učinkovit način spodbujanja konkurence med ponudniki za znižanje stroškov, ali pri preprostejših gradbenih delih ali gradnjah ob pogoju, da so v preostalih delih razpisne dokumentacije zelo jasno določene zahteve glede kakovosti oz. izvedbenih pogojev in je zagotovljena konkurenca na trgu. Postopek vrednotenja in oddaje javnega naročila z merilom cene se v teh primerih običajno izkaže kot enostaven, hiter, strokovno manj zahteven postopek, s tem pa izredno racionalen ter učinkovit. Praktične izkušnje kažejo, da naročniki lahko **tudi v primerih uporabe merila najnižje cene, v tehnične specifikacije in pogoje zelo dobro vgradijo (minimalne) zahteve** vsega tistega, kar potrebujejo za doseg ciljev, četudi v merilih tega dodatno ne nagradijo. Težava, ki se

tu najpogosteje pojavi, je ta, da imajo **naročniki za kakovostno preoblikovanje potreb v tehnične specifikacije, zahteve ali pogoje običajno premalo strokovnega znanja** (tudi izkušenj) in se preveč osredotočajo na formalnost postopka in na dopustnost ponudb, kar seveda negativno vpliva na doseganje optimalne izvedbe javnega naročila. Merilo cene je v obdobju finančno gospodarske krize zaradi pretiranega poudarjanja pomena nizkih stroškov, četudi v škodo kakovostne izvedbe naročil, še pridobilo pomembnost in popularnost. To je med ponudniki povzročilo reakcijo, da so pri pridobivanju naročil in prevzemanju tveganj veliko bolj agresivni, v izvedbi pa v težnji ustvarjanja čim večje razlike med ceno naročila in dejanskimi stroški izvedbe preizkušajo meje naročnikove tehnične sprejemljivosti in kakovosti izvedbe naročila. Na ta način se pogosto že pri izvajanju naročila izničijo vsi prihranki, ki izhajajo iz najnižje cene v času oddaje naročila.

Zelo malo je predmetov javnih naročil, pri katerih bi vrednotili ponudbo z merilom najvišje cene, ni pa nemogoče (na primer stvarno premoženje naročnika v najem, prodajo ipd.), vsekakor pa je najpogostejša možnost vrednotenja cenovnih elementov z merilom najnižje cene, ki je lahko tehtana, povprečna, skupna, delna ali absolutna, najugodnejša pa je cena v skladu z zakonodajo tedaj, kadar je relativna in vrednotena v razmerju z nekim drugim merilom, najpogosteje s kakovostjo. Naročniki se morajo vnaprej odločiti tudi, ali bo merilo cene temeljilo na stalnih cenah v trenutku oddaje ponudbe ali tekočih cenah, ki lahko vključujejo učinke splošne rasti cen v času dejanske izvedbe naročila in se izračunavajo na podlagi dejansko porabljenega materiala in opravljenih del. Nadalje morajo naročniki biti pazljivi pri pripravi tistega dela razpisne dokumentacije, ki se nanaša na oblikovanje strukture ponudbene cene in elementov, ki jo sestavljajo (na primer obračun stopnje davka na dodano vrednost, enote mere, valute, všteti popusti ipd.), sicer bodo prejeli ponudbe, ki ne bodo medsebojno primerljive, s tem pa ogrožena uspešnost oddaje javnega naročila. V primeru uporabe tega merila naročniki **po sklenitvi pogodbe izvajalcem oz. dobaviteljem praviloma ne bi smeli priznavati naknadnih povišanj cen**, vsaj ne tistih, ki ne izhajajo iz naknadnih zahtev naročnika ali z njegove strani spremenjenih izvedbenih pogojev.

3.3 Vrednotenje stroškovnih elementov

Iz uvodnih pojasnil 92 Direktive 2014/24/EU izhaja usmeritev, da **odločitev o oddaji javnega naročila na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe ne bi smela temeljiti le na merilih, ki niso povezana s stroški** (na primer kakovostna in druga neekonomska merila). Izbira merila stroškov kot tudi načina njihovega merjenja oz. izbira pristopa ugotavljanja stroškovne učinkovitosti je prepuščena naročniku, ki se namesto samostojnega merila cene odloči za vrednotenje stroškovnih elementov. Z merjenjem stroškov naročnik vrednoti potrošene prvine (delo, delovna sredstva, predmete dela, tuje storitve ipd.) procesa javnega naročila v dogovorjenem obdobju (na primer od začetka postopka do oddaje javnega naročila ali do njegove izvedbe po pogodbi oz. še boljše, do konca njegove uporabe oz. življenjske dobe).

Za merjenje stroškov predmeta naročila s stališča njegove stroškovne učinkovitosti je v drugem odstavku 84. člena ZJN-3 priporočen izračun stroškov v življenjski dobi pod pogoji 85. člena ZJN-3, možni pa so tudi drugi pristopi, na primer taki, ki hkrati s predvidenimi stroški ugotavljajo tudi koristi maksimiranja družbene blaginje. V vseh teh primerih je pomembno, da naročnik določi in objavi tudi metodo za presojo stroškov in njihovo vrednotenje, saj zgolj dodelitev relativne uteži merilu stroškov, kot to določa sedmi odstavek 84. člena ZJN-3, razen morda v primerih zelo natančnih projektantskih predračunov posameznih stroškovnih elementov na enoto mere, ne zadostuje za uresničevanje načel javnega naročanja (zlasti transparentnosti in enakopravnosti) in tudi ne načel objektivnosti meril.

Kostanjevčeva (2016) navaja, da v primeru merila stroškov **naročnik primerja in vrednoti razmerja med denarnim vložkom (ceno) in želenim rezultatom oz. učinkom predmeta naročila** (na primer višino tekočih stroškov, stroškov poprodajnih storitev ipd.). Predmet vrednotenja so tako stroškovni učinki ponujenega predmeta naročila (ob upoštevanju ponudbene cene), kar je zlasti primerno za naročanje blaga (na primer opreme, prevoznih sredstev ipd.) in gradenj z daljšo življenjsko dobo, pri katerih se pričakujejo pomembnejša odstopanja pri stroških lastništva.

Z uporabo **merila stroškov v dobi uporabe, koriščenja ali lastništva predmeta oddaje javnega naročila** in ne le stroškov, statično izračunanih v trenutku oddaje javnega naročila, lahko naročnik načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev uresničuje na daljši rok. V praksi je zelo pogost pojav, da naročnik ocenjeno vrednost naročila izračunava na podlagi preteklih stroškov, katerih podatki so mu na voljo iz podobnih predmetov oddanih naročil, ali kvečjemu sedanjih, tekočih stroškov, če pridobi sveže informacije od potencialnih ponudnikov s trga. Na podlagi teh podatkov naročnik izračuna predračunske (stroškovne) vrednosti, na katerih zasnuje merila in jih glede na zelene deleže med njimi temu primerno uteži (jim določi ponderje). V primeru fiksno dogovorjenih stroškov (statična metoda obračunavanja) izvedbe celotnega naročila ali projekta so tako postavljena merila ustrezna, česar pa nikakor ni mogoče trditi tudi za primere pogodbeno dogovorjenega obračunavanja tekočih stroškov na osnovi določene enote mere in glede na dejanske porabljene količine oz. porabljen obseg v času izvedbe (dinamična metoda obračunavanja). V tem primeru morajo naročniki razpolagati z zelo dobrimi približki ocen predračunskih stroškov in obsegov v pogodbenem obdobju javnega naročila oz. z zelo natančnimi izmerami potrebnega materiala in obsega dela ter morebitnih drugih poslovnih prvin, ki se bodo v času izvedbe naročila porabljale in povzročale stroške, da bo najugodnejši ponudnik, ki bo izbran na podlagi meril, temelječih na predračunski vrednosti, ostal najugodnejši vse do izpolnitve pogodbeno oddanega naročila ali zaključka projekta, obračunanega po dejanski vrednosti na podlagi dejansko porabljenih količin oz. porabljenega obsega v času izvedbe in tekočih cenah. Poleg tega naročniki pri predračunskem vrednotenju stroškov naročila ne razmišljajo o prihodnjih stroških, ki jih bodo bremenili tudi potem, ko bo izvajalska ali dobavna pogodba z izbranim izvajalcem

oz. dobaviteljem že zaključena, predmet naročila pa v uporabi, koriščenju oz. lastništvu naročnika. Tedaj se nabavne cene ali stroškovno oblikovane ponudbene cene v praksi lahko znatno nadgradijo, včasih celo večkrat multiplicirajo. Odločitev naročnika o izbiri ponudnika bi ob upoštevanju teh stroškov (na primer stroškov materiala, rezervnih delov, vzdrževanja ipd.) bila pogosto drugačna, kot je sicer. V praksi se na primer zelo pogosto dogaja, da ponudniki dobavijo naročniku blago, opremo, naprave ali stroje točno določenega proizvajalca po izredno konkurenčni, zmagovalni ponudbeni ceni, ki kasneje zahtevajo uporabo točno določenega, nesorazmerno dragega materiala v primerjavi z osnovnim predmetom naročila, po možnosti istega ali celo edinega proizvajalca, s katerim si ponudnik kasneje, v času koriščenja ali uporabe predmeta naročila, pokrije (pre)nizko ponudbeno ceno. Naročniki se temu lahko izognejo tako, da že izračun ocenjene vrednosti naročila pripravijo na podlagi ene od možnih stroškovnih analiz, ki zajema prihodnje stroške in stroškovna tveganja iz obdobja uporabe, koriščenja ali lastništva oddanega predmeta javnega naročila.

Čeprav ZJN-3 (po zgledu Direktive 2014/24/EU) v drugem odstavku 84. člena primeroma navaja uporabo zgolj enega od možnih pristopov vrednotenja stroškovne učinkovitosti (izračun stroškov v življenjski dobi), naročnik pri vrednotenju stroškovnih elementov v ponudbi lahko uporabi različne pristope. Tako na primer lahko smiselno uporabi **metode presoje stroškovne upravičenosti**, ki jih ureja 7. člen Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Ur.L.RS, št. 60/06, 54/10 in 27/16) in jih povzemam v nadaljevanju:

- **analiza stroškov in koristi** (angl. *cost-benefit analysis*): analiza, s katero je denarno ovrednotenih čim več pričakovanih stroškov in koristi naročila, na podlagi njihove medsebojne primerjave so podani kazalniki učinkovitosti izvedbe oz. izpolnitve naročila; vključuje tudi stroške in koristi, za katere trg ne zagotavlja primerne cene,
- **analiza stroškovne učinkovitosti** (angl. *cost effectiveness analysis*): tehnika za ocenjevanje in spremljanje učinkov naročila, kadar koristi ni mogoče primerno denarno ovrednotiti, pri čemer so stroški naročila izračunani na enoto koristi, ki jih je zato treba količinsko določiti,
- **analiza tveganj** (angl. *risk analysis*): ocenjevanje verjetnosti, da z naročilom ne bodo doseženi zastavljeni cilji, ki so po najboljših močeh izraženi številčno s t. i. stopnjo tveganja, ki zajema ovrednotenje tveganj izvedbe in uporabe naročila kot tudi splošnih tveganj (politično, narodno-gospodarsko, družbeno-socialno, okoljsko in drugo tveganje),
- **analiza občutljivosti** (angl. *sensitivity analysis*): analitična tehnika za sistematično preverjanje, kako na rezultate ali cilje naročila vplivajo dogodki, ki se razlikujejo od načrtovanih oz. kako učinkujejo spremembe nekaterih ključnih sprejetih predpostavk v postopku ocenjevanja oz. vrednotenja stroškov in koristi,
- **analiza vplivov** (angl. *impact analysis*): ocenjene so spremembe v družbi, ki so posledica dolgoročnih učinkov izvedbe naročila in ukrepov (na primer zaposlovanje,

konkurenčnost ipd.), pri čemer morajo ocene biti izražene v merljivih enotah, da jih je mogoče povezati s cilji oz. težavami, ki naj bi z naročilom bile razrešene,

- **multikriterijska analiza** (angl. *multicriteria analysis*): način vrednotenja z več dejavniki ali merili, s katerimi so zajeti postavljeni cilji naročila iz različnih vidikov, zato je vsakemu določena utež tako, da jih je mogoče izmeriti in vključiti v sintezno vrednotenje na način, da je glede na kombinacijo različnih finančnih, ekonomskih in drugih meril dobljena ocena različnih ciljev naročila, po kateri so nato razvrščena merila;
- **druge primerne metode**, ki upoštevajo pravila stroke.

Pri vrednotenju stroškov je vselej treba upoštevati tudi davek na dodano vrednost in druge možne izdatke za pripravo in izvedbo ali dobavo celostnega predmeta javnega naročila pod izvedbenimi ali dobavnimi pogoji, ki jih določi naročnik, ter morebitne popuste, ki jih ponudniki podajo na vrednosti brez davka.

3.4 Pristop stroškovne učinkovitosti z izračunom stroškov v življenjski dobi

Stroškovna učinkovitost, ki je v prejšnjih različicah zakonodaje javnega naročanja veljala za eno od možnih meril za oddajo javnega naročila, je v aktualni zakonodaji opredeljena kot **priporočen pristop določanja ekonomsko najugodnejše ponudbe**, s katerim naročniki **na dolgi rok** uresničujejo gospodarnost in učinkovitost porabe javnih sredstev. Vsebuje različne tehnike za vrednotenje in spremljanje učinkov javnega naročila, kadar koristi ni mogoče primerno izmeriti v denarnih enotah. Običajno se izvaja z izračunavanjem stroškov na enoto koristi, za kar je treba določiti obseg ali količino koristi, ni pa vedno nujno, da so koristi izražene v denarnih enotah oz. z drugo ekonomsko vrednostjo.

Pojem »stroški v življenjski dobi« je bil prvič opredeljen v razveljavljenih direktivah javnega naročanja iz leta 2004, pred tem pa je bil del merila stroškovne učinkovitosti. Pojem »življenjska doba« sedaj v skladu z odstavkom 20 prve točke 2. člena Direktive 2014/24/EU in 16. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-3 »pomeni vse zaporedne ali medsebojno povezane stopnje, vključno z raziskavami in razvojem, ki jih je treba opraviti, proizvodnjo, trgovanjem in njegovimi pogoji, prevozom, uporabo in vzdrževanjem, v življenjski dobi proizvoda ali gradnje oz. med izvajanjem storitve, od nabave surovin ali ustvarjanja virov do odstranitve, uničenja in prenehanja storitve ali uporabe«.

Izračun stroškov v življenjski dobi (angl. *life-cycle costing – LCC*) je **eden od pristopov merjenja stroškovne učinkovitosti** in se uporablja v primeru, ko merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe temelji na primerjavi stroškovnih vidikov ponujenega predmeta naročila. Gre za dragoceno metodo izračuna, ki se uporablja pri napovedovanju in

vrednotenju pričakovanih stroškov in stroškovnih prihrankov v času in znesku, vezanih na predmet naročila. V smislu gospodarnosti je s tem pristopom lahko zagotovljena optimizacija stroškov v celotnem življenjskem ciklu, zato se mu dobri gospodarji v bodoče ne bodo mogli izogniti, na drugi strani pa ta pristop preko evropskih direktiv prodira ne le v nacionalno gradbeno zakonodajo, temveč tudi v javno-naročniško zakonodajo.

Ocena stroškov z izračunom stroškov v življenjski dobi ali krajše opredeljeno kar **merilo stroškov v življenjski dobi** je eno od meril, ki ga prištevamo v skupino meril ekonomsko najugodnejše ponudbe, saj v skladu z uvodnimi pojasnili 96 in členom 68 Direktive 2014/24/EU na podlagi **85. člena ZJN-3**, poleg nabavne cene blaga ali opreme, pri izračunu in vrednotenju upošteva tudi notranje stroške in zunanje učinke, ki jih bodo imeli naročnik ali drugi uporabniki pri porabi dobavljenega blaga ali materialov, opreme ter gradenj. **Notranji stroški** zajemajo stroške, povezane s pridobitvijo in proizvodnjo, stroške uporabe (na primer potrošni material, poraba energije), stroške vzdrževanja (na primer servisiranje, garancije) in stroške povezane s koncem življenjske dobe (na primer zbiranje, recikliranje, odvoz in uničenje). Pri javnih naročilih gradenj se poleg investicijskih stroškov gradnje upoštevajo še ostali stroški, ki jih ima javni sektor z vzdrževanjem zgrajenega (na primer redni letni strošek gradnje, stroški izrednih popravil,časne izgube funkcionalnosti ipd.), z obratovanjem (na primer z uporabo energije za osvetljavo, hlajenjem, ogrevanjem, pripravo tople vode, zavarovanjem ipd.), s stroški nadomestitev (na primer stroški prenove, stroški neobratovanja ipd.), celo s stroški ravnanja z odpadki in rabo vode. Vse to so viri porabe javnih sredstev po dobavi oz. izvedbi ali izgradnji predmeta oddanega javnega naročila, zato je izračunavanje stroškov celotne življenjske dobe, ki jih povzroča v času njegove uporabe, ključnega pomena za optimalno izvedbo javnih naročil. **Zunanje učinke** pa predstavljajo stroški iz naslova zunanjih okoljskih vplivov (na primer emisije toplogrednih plinov, onesnaževanje zaradi pridobivanja surovin, ki se uporabljajo v proizvodni, ali ga povzroča sam proizvod ter njegova izdelava, potrebe iz naslova blažitve podnebni sprememb ipd.), ki jih je treba, če je le mogoče, določiti in preveriti na podlagi njihove denarne vrednosti. Številne mednarodne izkušnje kažejo, da merilo stroškov v življenjski dobi lahko bistveno vpliva na gospodarnost naročila in bolj učinkovito porabo javnih sredstev, ki je potrjena z dolgoročnimi prihranki, ki se ustvarjajo v fazi uporabe, koriščenja ali lastništva nabavljenega blaga, materiala, opreme ali gradnje.

Kadar naročnik uporabi pristop izračuna stroškov v življenjski dobi, je zelo pomembno **spoštovanje načela transparentnosti**, za uresničevanje katerega mora **naročnik v razpisnih dokumentih določiti podatke**, ki jih morajo predložiti ponudniki in **obvezno še metodo, ki jo bo naročnik uporabil pri izračunu** na podlagi zahtevanih podatkov (drugi odstavek 85. člena ZJN-3).

Splošno ugotovljeno je, da **za izračun stroškov v življenjski dobi v EU ni na voljo skupne, enotne metode**, tudi zato, ker je po posamičnih državah dana različna teža

pomenu tega pristopa stroškovne učinkovitosti. V nekaterih državah (Finska, Norveška) je upoštevanje stroškov v življenjski dobi gradbenega projekta obvezno že v fazi načrtovanja, ponekod je to priporočeno (Nemčija), v večini primerov pa se o priporočilih šele intenzivneje dogovarjajo.

Jedro izračuna stroškov v življenjski dobi se sicer skupno osredotoča na diskontiranje posameznih stroškov, povezanih z načrtovanjem, realizacijo ali implementacijo in uporabo predmeta javnega naročila (ali drugače povedano od načrtovanja preko izvedbe in uporabe do odstranitve), za določitev neto sedanje vrednosti celotnih stroškov, ki v življenjski dobi spremljajo predmet naročila. Predmet strokovnih in mednarodnih diskusij so pri tem kategorije stroškov, ki jih je pri posamičnem predmetu javnega naročila treba upoštevati za izračun stroškov v življenjski dobi, in potreba po njihovi standardizaciji. Ta ni uspela niti pri pripravi direktiv javnega naročanja, zato je ostalo na priporočilih, da se poenotene, standardizirane metode razvijejo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Direktiva 2014/24/EU tako na tem področju podaja zgolj splošne smernice, da **morajo uporabljene metode biti splošne in morajo temeljiti na objektivno preverljivih in nediskriminatornih kriterijih**, ki morajo izključiti možnost obravnave boljše ali slabše obravnave posamičnih gospodarskih subjektov, še zlasti pri ponavljajoči se ali neprekinjeni uporabi, ter morajo biti na voljo vsem zainteresiranim stranem. Naročniki lahko za oceno stroškov z izračunom stroškov v življenjski dobi od ponudnikov zahtevajo zgolj take podatke, da jih ponudniki lahko zagotovijo z razumnim prizadevanjem. Navedene smernice so vgrajene v ZJN-3, in sicer jih določa tretji odstavek 85. člena. Če bi se skupna metoda izračuna stroškov v življenjski dobi na nacionalni ravni ali celo na ravni EU le uspela razviti, četrti odstavek 85. člena ZJN-3 določa, da se ta potem upošteva kot obvezna.

Langdon (2007, str. 3) meni, da so prednosti izračuna stroškov v življenjski dobi odvisne od namena in okoliščin naročila, sredstev in naročnika. Med tipične prednosti šteje transparentnost operativnih stroškov predmeta naročila v prihodnosti, zmožnost načrtovanja prihodnjih stroškov in izdatkov, izboljšano zavedanje o skupnih stroških, zmožnost vplivanja in optimiziranja stroškov že v fazi načrtovanja, doseganje in dokazovanje dobičkonosnosti kapitalskih investicijskih vlaganj, skladnost z zahtevami javnih oz. državnih dovoljenj in dokumentov ter izračun konkurenčnosti izvedenega naročila v celoti ali v posameznih sklopih. V ključnih fazah odločanja mora naročnik vedeti, kateri proizvodi, sistemi in dejavnosti so okolju manj škodljivi. V javnem naročanju uvedba trajnostnega pristopa zahteva izbor učinkovitih in pametnih odločitev ter rešitev na vseh nivojih, od načrtovanja preko naročanja do izvedbe ali dobave predmeta javnega naročila in njegove predaje v uporabo.

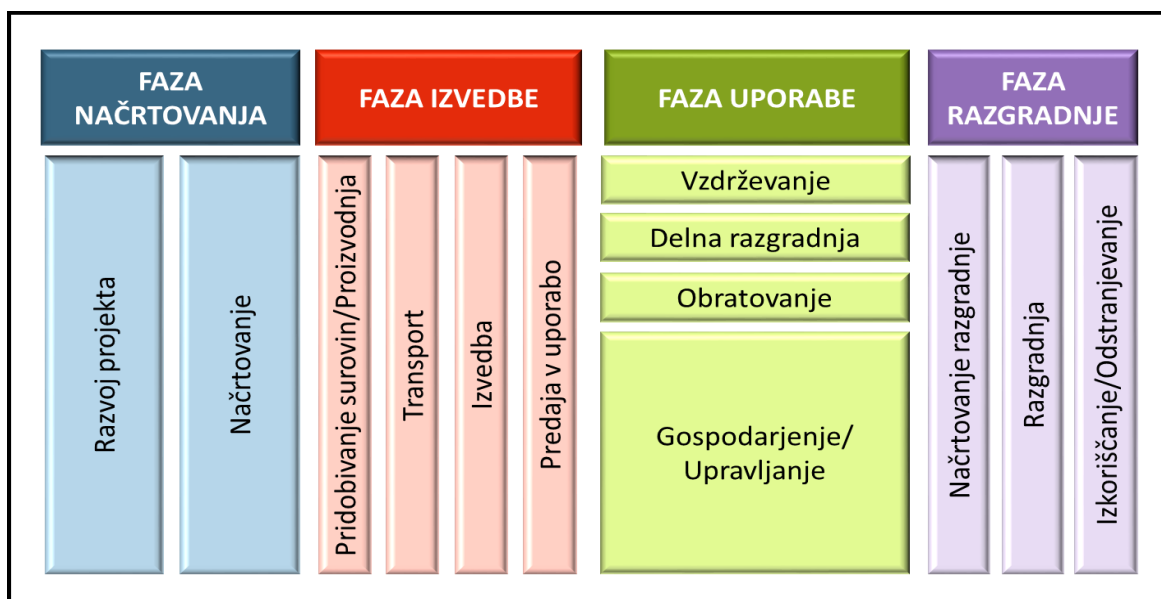
Izkušnje kažejo, da je upoštevanje pristopa stroškovne učinkovitosti z izračunom stroškov v življenjski dobi smotrno predvsem tam, kjer so obratovalni ter vzdrževalni stroški v času življenjske dobe predmeta naročila relativno visoki glede na začetno, investicijsko

vrednost oz. kjer je življenjska doba predmeta javnega naročila dolga. Tipični primer tovrstnih naročil so gradnje, ostali predmeti javnih naročil, kjer naročniki najpogosteje uporabljajo ta pristop, so še: nabava avtomobilov, naročila pralnih in pomivalnih strojev, čistilnih naprav, fotokopirnih strojev, tiskalnikov ipd. V merilo stroškov v življenjski dobi bi v primeru nabave pralnih strojev tako lahko zajeli: stroške porabe električne energije, vode, pralnih praškov in stroške servisiranja. Pri tem bi kot življenjsko dobo upoštevali obdobje, v katerem bi stroj nameravali uporabljati, dokler ga ne bi zamenjali z novim, na primer 10 let. Identificirani stroški bi se s predhodno izbrano metodo izračuna preračunali za 10-letno obdobje. Naročnik bi od ponudnikov zahteval, da za dokazovanje ocenjenih ponudbenih stroškov v 10-letnem obdobju predložijo ateste, meritve, tehnično dokumentacijo proizvajalcev ipd., s katerimi bi izkazali resničnost svojih navedb.

Na razpolago so zelo **raznolike tehnike in sredstva za izračun stroškov v življenjski dobi**. Od takih, ki upoštevajo zgolj ekonomska načela, in takih, ki predstavljajo podporo sofisticiranim matematičnim programskim tehnikam za iskanje optimalnih načinov vzdrževanja in obnove gradenj, do takih, ki predstavljajo zgolj sredstvo za odločanje na podlagi analiz občutljivosti, tveganosti, multikriterijskih analiz ipd. Vsak izračun praviloma vsebuje vrednosti stroškov, časovno razporeditev denarnega toka in časovno vrednost denarja. Iz proučevane strokovne literature je pri pristopu stroškovne učinkovitosti najpogosteje uporabljen izračun neto sedanje vrednosti (naročilo z višjo neto sedanjo vrednostjo je ekonomsko ugodnejše kot tisto z nižjo, razen če naročnik obravnava samo stroške, ki jih sešteje). Obstojijo tudi druga merila ekonomske učinkovitosti (interna stopnja donosa, čas do poravnave med prihodki in odhodki ipd.), vendar imajo te določene teoretične in praktične pomanjkljivosti. Pri ocenjevanju javnega naročila investicije je v praksi danes praviloma lažje natančneje napovedati življenjsko dobo predmeta naročila kot pa prihodnjo obrestno mero ter inflacijo. Zato je pri uporabi metode neto sedanje vrednosti treba biti pazljiv in pred tem preizkusiti čim več alternativnih scenarijev. V teoriji so uporabljene različne komponente, ki sestavljajo izračun neto sedanje vrednosti. Vsaka od metod izračuna neto sedanje vrednosti uporablja pritoke in odtok (prihodke in stroške) denarja, med seboj pa se razlikujejo v sestavi (izboru) teh prihodkov in stroškov.

Konvencionalno vrednotenje in merjenje ponudb na podlagi vrednosti ponudbene, nakupne cene ali začetnih investicijskih stroškov ni zadostno **za trajnostno javno naročanje**, kjer je cilj, da se (naravni) viri izrabljajo tako, da bodo na voljo tudi zanamcem, zato je treba upoštevati vse dejavnike, ki vplivajo na celotno življenjsko dobo »od zibelke do groba«. To lahko najbolj nazorno ponazorimo na primeru življenjskega cikla zgradbe, zgrajene po načelih trajnostne gradnje, ki je merjena na podlagi ekonomskih, okoljskih, socialnih in celo zdravstvenih vidikov. V osnovi je življenjski cikel trajnostne zgradbe sestavljen iz štirih faz (Slika 2): načrtovanje, izgradnja (vključno s pridobivanjem surovin in proizvodnjo gradbenih proizvodov), uporaba z vzdrževanjem in obnovo ter razgradnja, recikliranje in odstranjevanje zgradbe (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – BMUB (v Inženirska zbornica Slovenije, 2013, str. 11)).

Slika 2: Življenjski cikel trajnostne gradnje



Vir: Zvezno ministrstvo za promet, gradbeništvo in razvoj mest. Smernica za trajnostno gradnjo (prevod nemške smernice BMWBS, Inženirska zbornica Slovenije), 2013, str. 11.

Angleško združenje ClientEarth, katerega primarni cilj je varstvo okolja, meni, da je **zagotavljanje najboljše vrednosti za vložena sredstva več kot zgolj izračunavanje stroškov v življenjski dobi** blaga, storitve ali gradnje, zato je predvidevanje, da bo premik od merila najnižje cene k trajnostnim merilom dosežen zgolj z izračunavanjem stroškov v življenjski dobi, zmotno. Čeprav je izračunavanje stroškov v življenjski dobi lahko dragoceno orodje pri uporabi meril ekonomsko najugodnejše ponudbe, ni nujno, da je najboljše, še zlasti pa ni edini način, ki ga naročnik lahko uporabi, da v merilih za oddajo javnega naročila upošteva dejavnike vseh trajnostnih vidikov. Dosedanje metodologije izračunavanja stroškov v življenjski dobi niso vključevale vseh trajnostnih vidikov in tudi niso bile primerne za vse predmete oddaje javnih naročil. Osrednji poudarek je bil dan ekonomski vrednosti okoljskih vidikov, medtem ko so ostali trajnostni vidiki (na primer socialni vidik) bili zanemarjeni. Zato je pristop izračuna stroškov v življenjski dobi ustrezno uporabljati zgolj kot eno izmed možnih metod za ekonomsko vrednotenje ponudb, hkrati pa spodbujati nadaljnji razvoj drugih pristopov, metod in orodij, s katerimi bi zagotovili hkratne socialne, inovacijske in okoljske vidike (ClientEarth, 2012, str. 8).

3.5 Vrednotenje najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo ter drugimi merili

Iz uvodnih pojasnil 91 in 92 Direktive 2014/24/EU izhaja, da bi javni naročniki morali pri vrednotenju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo določiti ekonomska in kakovostna merila, povezana s predmetom naročila, kot je ta opredeljen v tehničnih specifikacijah, z namenom primerjalne ocene ravni izvedbe posamezne ponudbe. Na ta

način javni naročniki lahko dosežejo najboljše razmerje med ceno in kakovostjo in prispevajo tudi k varstvu okolja ter spodbujanju trajnostnega razvoja.

Navedena pojasnila se preko druge točke 67. člena Direktive 2014/24/EU prenašajo tudi v slovensko zakonodajo, ki v **drugem odstavku 84. člena ZJN-3 v zvezi z najboljšim razmerjem med ceno in kakovostjo** določa praktično neomejen **seznam možnih meril kakovosti, okoljskih in socialnih meril** za oddajo javnega naročila in jih navaja le primeroma. Zato je odgovornost vsakega posameznega naročnika, da pazi na to, da za posamezen postopek oddaje javnega naročila izbere le tolikšen obseg ali vpliv neekonomskih (necenovnih in nestroškovnih) meril, da mu v razmerju s ceno (oz. stroški) dejansko še vedno omogočajo izbiro ekonomsko najugodnejšega ponudnika.

V ta namen mora naročnik določiti relativno razmerje med ceno (lahko tudi stroški) in kakovostjo naročila, ki jo poleg meril kakovosti lahko predstavljajo tudi okoljska in socialna ter druga merila. Pri tej odločitvi mora naročnik upoštevati, da je zanj **najbolj optimalna tista ponudba, ki dosega najboljše razmerje med ceno in kakovostjo**, oz. tista, ki je najboljše vrednotena na osnovi merila najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo. Splošno veljavnega pravila o (za)želenem razmerju ni, poudariti pa je treba, da je odklon od prevlade ekonomskega merila (cene in/ali stroškov) upravičen zgolj takrat, ko ga naročniki lahko nadomestijo z denarno ovrednotenimi koristmi drugih uporabljenih meril ali dejavnikov ter okoliščin, ki nanje vplivajo. Najboljše razmerje ponudniki lahko dosežejo na tri načine: s čim nižjo ceno in/ali stroški, s čim višjo kakovostjo ali s kombinacijo vsega navedenega. Naročnik je torej tisti, ki se mora odločiti, kateri aspekti predmeta naročila mu bodo omogočili pridobitev visokokakovostnega blaga, storitev ali gradenj, s katerimi bodo najboljše izpolnjene njegove potrebe in želje glede kakovosti ponujenega, ter koliko je za opredeljeno raven kakovosti pripravljen plačati. Direktiva 2014/24/EU in ZJN-3 primeroma navajata v nadaljevanju navedena možna merila kakovosti in druga merila v zvezi z okoljskimi in socialnimi vidiki.

Kakovost je dejavnik, ki ga naročniki pri oblikovanju meril zelo pogosto uporabljajo in prepogosto subjektivno vrednotijo, saj jo je precej težko objektivno opredeliti, še težje uporabiti in izkazati. Izkušnje kažejo, da naročniki kakovost pogosto vključijo v merila brez objektivnega navajanja uteži ali lestvice, po katerih jo bodo merili, zato je to prepuščeno subjektivni, osebni oceni naročnika na podlagi občutka, kar seveda ni ustrezno. Naročniki se pri opredelitvi kakovosti rezultatov (izdelkov) dela ali procesov za zadovoljevanje njihovih potreb pogosto oprejo na določene standarde kakovosti ali certifikate (na primer ISO 9001:2015 ipd.), ki so marsikateremu ponudniku ne le strokovno, temveč tudi cenovno nedosegljivi, zato pri tem naročniki pogosto trčijo ob načelo enakopravne obravnave ponudnikov. Dejavnik kakovosti je z vidika uspešnosti izvedbe postopka oddaje javnega naročila manj tvegano uporabiti v okviru meril kot v okviru tehničnih specifikacij ali pogojev, kot je v splošnem priporočeno, saj s postavljanjem zahtev ali pogojev kakovosti, ki je naročniki ne znajo opredeliti tako, da bo

ustrezala njihovim potrebam, lahko naredijo več škode in bolj zaprejo konkurenco ali pa umetno povišajo ponudbeno ceno naročila, kot če kakovost nagrajujejo v okviru meril. Največjo težavo predstavlja opredelitev kakovosti storitev, saj jo je v času trajanja postopka oddaje javnega naročila težko izkazati.

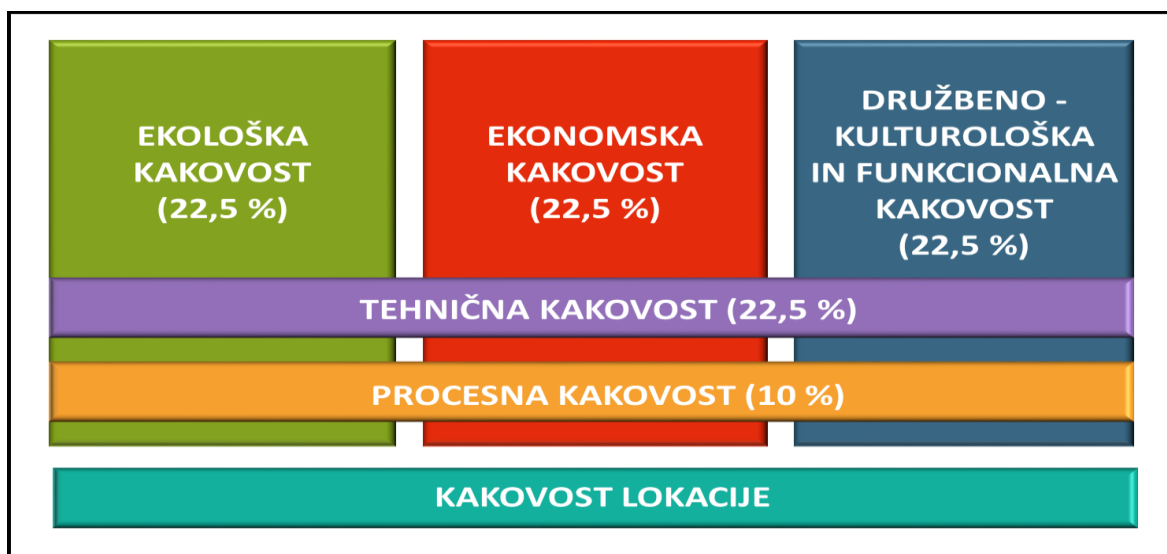
Zahtevna je predvsem **opredelitev kakovosti gradnje**, ki je običajno zelo sofisticirana. Eno takih priporočajo tudi leta 2011 novelirane nemške smernice za naročila trajnostnih gradenj (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – BMUB, 2013, str. 21–24), ki obravnavajo naslednjih pet dimenzij kakovosti:

- **ekološka kakovost** se osredotoča na zaščito naravnega okolja z dvema ciljema: z varstvom naravnih virov in varstvom ekosistema, za katere so določeni kvantificirani indikatorji na podlagi metode ekološke bilance z izračunom podatkov po učinku ali drugih analiz ekološkega tveganja ali materialnega pretoka,
- **ekonomska kakovost** se odraža z uresničevanjem optimizacije ekonomskih parametrov, ki so lahko doseženi z optimizacijo stroškov življenjskega cikla, povečanjem učinkovitosti virov s pomočjo gospodarnih pristopov ali z ohranjanjem kapitala in vrednosti gradnje,
- **družbeno-kulturološka in funkcionalna kakovost**, ki jo predstavljajo vsi dejavniki, ki vplivajo na človekove družbene potrebe in kulturne vrednote (integracija, participacija in zdravje, izobrazba, demografija, mobilnost, kakovost življenja ipd.), za zagotavljanje katerih je treba upoštevati funkcionalnost, kakovost oblikovanja in varstvo zdravja, varnosti in ugodja,
- **tehnična kakovost** se nanaša na tehnično izvedbo gradnje in njenih sestavnih delov, kot so stabilnost stavbe, protipožarna, zvočna in toplotna izolacija, zaščita pred vlago, odpornost na vplive okolja, tudi rešitev čiščenja in vzdrževanja ter končne razgradnje,
- **procesna kakovost** obravnava kakovost treh ključnih faz gradnje: kakovost postopka priprave in načrtovanja, kakovost izvedbe gradnje in kakovost priprav na obratovanje,
- **kakovost lokacije** v povezavi z značilnostmi lokacije, kot so možna tveganja glede na naravne danosti, prisotne obremenitve škodljive zdravju, družbena kakovost, prometne povezave, bližina upravnih in izobraževalnih ustanov, komunalna urejenost ipd.

Šele ob izpolnitvi vseh petih dimenzij kakovosti je pričakovati, da bo gradnja zagotavljala visoke bivalne standarde in delovno ugodje, kot tudi ugodne vplive gradbenih materialov in opreme na zdravje ljudi, v svojem obratovanju pa ob minimalni obremenitvi okolja delovala optimalno, z minimalnimi stroški obratovanja in vzdrževanja.

Smernice za trajnostno gradnjo priporočajo ponderiranje ekološke, ekonomske, družbeno-kulturološke in funkcionalne ter tehnične kakovosti z 22,5 % uteži, procesno kakovost z 10 %, medtem ko glede kakovosti lokacije priporočajo zgolj informativno navedbo (Slika 3).

Slika 3: Kakovosti trajnostnih gradenj



Vir: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013, str. 23.

Tehnične prednosti se nanašajo predvsem na lastnosti uporabe, obratovanja oz. delovanja in že samo ime pove, da naročnik z njimi opredeli in ugotavlja prednosti ponujenega predmeta naročila konkurenčnih ponudb, saj naročnik najbolje ve, kakšen in kako tehnično zmogljiv ali funkcionalno uporaben predmet naročila potrebuje ter pod kakšnimi pogoji bo ta najbolje zadovoljil njegove potrebe, želje ali hotenja. Nekateri strokovnjaki (tako tudi Čampa et al., 2007, str. 237 ali Basta Trtnik et al., 2016, str. 393) se sprašujejo, zakaj bi naročniki sploh želeli nagrajevati več od potreb ali hotenj, ki jih lahko vključijo v tehnične specifikacije ali pogoje, a vendar si je težko predstavljati, zakaj bi se tega branili, če dodatne tehnične prednosti, ki jih ponudniki lahko ponudijo naročniku ne bi vplivale na povišanje ponudbene cene in tudi ne na višje stroške vzdrževanja oz. znižanje drugih koristi predmeta naročila, še zlasti, če bi te bile zagotovljene v okviru ocenjene vrednosti predmeta naročila in namensko zagotovljenih sredstev. Ravno obratno. To bi v današnji dobi hitro spremenljivih tehnologij in diferenciacije mikro-tehnoloških značilnosti visokotehnoloških izdelkov (na primer v primerih povečanja hitrosti ali zmogljivosti oz. kapacitet delovanja opreme, strojev ali naprav ipd.) bilo zaželeno in pričakovano, včasih celo edino gospodarno. Ni nujno, da se vse tehnične prednosti, ki zvišujejo vrednost predmeta naročila za naročnika, odražajo v višji ceni ali stroških. Že v času izvedbe postopka oddaje javnega naročila, ki v povprečju traja 120 dni (kot je bilo ugotovljeno v analizi podatkov različnih evropskih študij in raziskav v točki 3.1 tega magistrskega dela), na trg pride nova, izboljšana različica izdelka, ki ga potrebujemo, ali pa se je ponudnik odločil ponuditi izboljšano različico po enaki ceni, da bi pridobil javno naročilo in s tem osvežil reference, ki jih potrebuje za nadaljnje sklepanje poslov. Tehnične prednosti morajo naročniki tehtati od primera do primera, seveda pa je pogoj, da čim bolje poznajo trg in njegove vplive na značilnosti predmeta javnega naročila, da v trenutku razpisanega naročila vedo, kaj in koliko so pripravljene ponudnike nagraditi za dodano vrednost, če

sploh. Edino tovrstne spodbude naročnikov lahko pozitivno vplivajo tudi na inovativnost, razvoj alternativnih rešitev ponudnikov in globalni cilj trajnostnega javnega naročanja.

Estetske in funkcionalne lastnosti so v veliki meri odvisne od subjektivnih učinkov in občutkov, zato je priporočeno te vrednotiti v okviru meril le, če je res neizogibno potrebno. Zlasti estetske lastnosti sodijo med izredno »mehke« ali »prožne« vidike, ki jih naročniki lahko vrednotijo predvsem s primerjalno metodo tima strokovnjakov s področja razpisanega predmeta naročila, razpisnih komisij, uporabnikov ipd. Funkcionalne lastnosti sporočajo namenskost, namembnost ali uporabnost določenega predmeta javnega naročila in so nekoliko bolj merljive od estetskih, še zlasti, če jih naročniki že pri načrtovanju javnega naročila povežejo z uporabniki in njihovimi uporabniškimi izkušnjami, ki praviloma lahko podajo najboljši opis funkcionalnih lastnosti predmeta javnega naročila. Funkcionalne lastnosti se praviloma prepletajo s tehničnimi prednostmi, ki pogosto pogojujejo izvajanje določenih funkcij. Če je določena funkcionalna lastnost predmeta javnega naročila za naročnika neobhodno potrebna, je priporočljivo, da jih naročniki zahtevajo že v tehničnih specifikacijah ali pogojih namesto v merilih.

Pri ureditvi **dostopnosti in oblikovanju, prilagojenemu vsem uporabnikom** za zagotovitev potreb in hotenj ter končnih koristi čim širše populacije (tudi ljudi s posebnimi potrebami, fizično oviranih ali ljudi, ki pri sebi v določenih situacijah zaznavajo funkcionalne okvare, poškodbe za določen čas ipd.) naročniki ne smejo imeti preozkega pogleda na predmet javnega naročila (na primer osvetljenost, slišnost, fizične ovire dostopa ipd.). Potrebe in zmožnosti posameznih uporabnikov so zelo različne, zato je dostopnost pomemben dejavnik, na katerega v zdravi, neproblematični situaciji naročniki premalokrat pomislijo. Najbolj (stroškovno) učinkovit način zagotavljanja blaga, storitev oz. gradenj je, da se te izvajajo na enak, splošno uveljavljen ali razširjen način, ki je dovolj prožen za čim širši krog uporabnikov. Individualne prilagoditve so običajno zelo drage, saj pogosto zahtevajo oblikovanje po meri in dodatne dobave, načrtovanje, projektiranje, gradnjo ter celo vzdrževanje. Včasih so individualne prilagoditve neodložljive, vendar je cilj naročnikov čimbolj zmanjšati potrebe po njih. Pri dostopnosti ne gre le za vprašanje skladnosti s tehničnimi standardi in zakonskimi zahtevami. O univerzalni dostopnosti in o ljudeh, ki bodo uporabniki določenega predmeta javnega naročila, je treba razmišljati že v fazi načrtovanja oz. oblikovanja (z uporabniku usmerjenim designom), sicer je lahko upoštevana prepozno v življenjskem ciklusu proizvoda, storitve oz. gradnje, da bi z njo dosegali optimalno izvedbo javnega naročila. Če dostopnosti ni možno zagotoviti v polni meri naenkrat, morajo naročniki poiskatičasne alternative za vmesni čas, da tudi tedaj nikogar od uporabnikov ne potisnejo v slabši položaj in da cilje lahko dosega po postopnih, dosegljivih korakih. Na ta način vsak korak prinese koristi tako za naročnike (in posredno uporabnike) kot tudi za ponudnike.

Socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje oz. določene pogoje trgovanja naročniki lahko upoštevajo pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga ali storitev,

in sicer v vseh pogledih in na vseh stopnjah njihovega življenjskega cikla, od pridobivanja surovin za proizvod do njegove odstranitve in razgradnje, vključno z dejavniki, povezanimi z določenim postopkom proizvodnje (na primer proizvodnja blaga brez strupenih kemikalij), dobave (na primer dobava naročenega blaga s prevoznimi sredstvi s tehnologijo motorja Euro 5 z manj izpustov CO₂) ali trgovanja in pogojev trgovanja blaga, storitve ali gradnje (na primer z nakupom blaga, ki izvira iz pravične trgovine), ali določenim postopkom na poznejši stopnji njihovega življenjskega cikla, tudi če ti dejavniki fizično niso del njih (uvodna pojasnila 97 Direktive 2014/24/EU). **Socialna merila** poleg socialne vključenosti lahko obsegajo tudi spoštovanje pravic, ki izhajajo iz aktualne zakonodaje socialnega in delovnega prava, kolektivnih pogodb, mednarodnega prava ipd. (na primer naročilo je oddano podjetju, ki v proizvodnji zaposluje največ dolgotrajno brezposelnih delavcev), tudi z upoštevanjem posebnih delovnih pogojev zaposlenih, ki so lahko celo strožji od zakonsko predpisanih. Socialna merila lahko veljajo le za osebe, ki izvajajo gradbena dela, delajo v proizvodnji za dobavo naročenega blaga ali izvajajo storitve, ki so v neposredni relaciji s predmetom javnega naročila. Po dolgi politični razpravi je bilo ob sprejemu novih direktiv odločeno, da v okviru meril ni možno zahtevati, da ponudniki v splošnem ravnajo družbeno in okoljsko odgovorno, saj se taka zahteva ne nanaša na predmet naročila. **Okoljska merila** za javna naročila blaga lahko na primer vključujejo dostavo, pakiranje in odlaganje proizvodov, za javna naročila gradenj in storitev pa zmanjševanje količine odpadkov ali učinkovitost virov v vseh pogledih in stopnjah njihovega življenjskega cikla, od pridobivanja surovin za proizvod do njegove odstranitve, vključno z dejavniki, povezanimi z določenim postopkom proizvodnje, dobave ali trgovanja (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 147). Za celoten izkoristek možnosti javnega naročanja pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020 uvodna pojasnila 95 Direktive 2014/24/EU še poudarjajo, da so **merila spodbujanja inovacij** izredno pomembna za prihodnjo pametno, trajnostno in vključujočo rast Evrope. Prav tako ta uvodna pojasnila navajajo, da za ohranjanje pomembnih razlik med posameznimi sektorji in trgi ne bi bilo primerno določiti splošnih obligatornih zahtev s področja okolja, sociale in inovacij.

Do podobnih zaključkov je prišel tudi italijanski protikorupcijski državni organ, ki je v primerjalni študiji vključevanja novih evropskih direktiv v nacionalne zakonodaje (The Italian National Anti-Corruption Authority, 2014, str. 19–21) poročal o tem, da države članice EU pri prenosu instituta meril iz direktiv v okvire nacionalnih zakonodaj ne nameravajo podrobneje določati socialnih, okoljskih in inovativnih dejavnikov, saj menijo, da je na teh področjih treba ohraniti polno stopnjo prilagodljivosti, hkrati pa poudarjajo, da je za njihovo vključevanje v merila treba predvsem okrepiti znanje ter izkušnje tistih, ki javna naročila pripravljajo. Kar nekaj držav članic EU (Norveška, Ciper, Estonija idr.) v ta namen pripravljajo posebne smernice in priročnike najboljših poslovnih primerov meril, ki vključujejo socialne, okoljske in inovativne vidike. V Italiji, v okviru Akcijskega načrta zelenih javnih naročil, pripravljajo opredelitev minimalnih zahtevanih okoljskih dejavnikov, socialnih meril pa ne nameravajo podrobneje razdelati. Podobno so se države

članice EU opredelile do vprašanja, katero metodo bodo uporabile pri vrednotenju stroškov v življenjski dobi in ali bodo to normirale oz. predpisale v svojih nacionalnih aktih. Samo Italija razmišlja, da bi opredelila skupno, enotno metodo izračuna stroškov v življenjski dobi in jo vključila v dokument minimalnih okoljskih zahtev, Nizozemska razmišlja zgolj o neobvezujočih smernicah, katerih bi se naročniki prostovoljno posluževali, ostale članice (na primer Estonija in Ciper) pripravljajo priročnike.

Organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvajalo oddano javno naročilo pod pogojem, da opredeljeno merilo kakovosti osebja ključno vpliva na raven izvedbe javnega naročila, je predlagatelj zakona naročnikom priporočil uporabiti zlasti pri predmetih javnih naročil intelektualne narave. K priporočilu je predlagatelj zakona še pojasnil, da bodo naročniki, ki bodo to dodatno merilo uporabili, z ustreznimi pogodbenimi določili morali zagotoviti, da bo osebje, zadolženo za izvajanje oddanega predmeta javnega naročila v izvedbo, izpolnjevalo določena merila kakovosti v celotnem pogodbenem obdobju. To pomeni, da se bo potrjeno osebje ob oddaji javnega naročila kasneje lahko nadomestilo le s soglasjem naročnika, če bo ta ob predhodnem preverjanju ugotovil, da je nadomestno osebje enako kakovostno. Predvideva se, da bo to merilo pogosto uporabljeno pri oddaji javnih naročil storitev izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev, tj. v primerih, ko ZJN-3 prepoveduje uporabo edinega merila cene (Vlada Republike Slovenije, 2015, str. 147). Do uveljavitve nove zakonodaje je iz prakse odločitev Sodišča EU in posledično DKOM izhajalo stališče, da naročniki izkušeni ponudnikov ali števila zaposlenih ne smejo uporabljati kot merilo za oddajo javnih naročil, ne pa tudi, da meril ne smejo tvoriti poklicne odlike oseb, zadolženih za izvedbo javnega naročila, ki jih predstavljajo zlasti njihove poklicne izkušnje in izobrazba (kot je bilo odločeno v sodbi C-601/13, Ambisig), saj je kakovost izvedbe intelektualnih storitev ali storitev izobraževanja ter svetovanja praviloma odvisna od kompetenc osebja, ki jih izvaja.

Pričakovati je, da bo pomembnost in potrebnost vključevanja meril **poprodajnih storitev in tehnične pomoči** porasla, tudi zaradi priporočene uporabe pristopa stroškovne učinkovitosti z izračunom stroškov v življenjski dobi. Izkušnje kažejo, da so naročila blaga, storitev in gradenj, ki so vrednotena zgolj na podlagi cene ali stroškov ob njihovem nakupu v času oddaje javnega naročila, dolgoročno draga, pogosto predraga, saj vključujejo previsoka tveganja glede dobavljivosti sestavnih ali rezervnih delov, dokupa istovrstnega blaga na dolgi rok, nezmožnosti odprave napak, nerazpoložljivosti strokovnjakov, potrebnosti vzdrževanja po meri, cenovno manj ugodnega potrošnega materiala, odzivnosti na hitre spremembe tehnologij ipd. Tozadevni stroški vzdrževanja v dobi uporabe ali lastništva naročniku lahko izničijo vse prednosti, na podlagi katerih je ponudnika v postopku oddaje javnega naročila vrednotil kot ekonomsko najbolj ugodnega. Vrednotenje poprodajnih storitev in tehnične pomoči hkrati z vrednotenjem cenovnih ali stroškovnih elementov lahko bistveno vpliva na rezultate dodelitve naročila in prispeva k optimalnejši izvedbi naročila za naročnika.

Postopek dobave ali izvedbe, s katerim lahko naročnik na primer določi, da je naročeno blago proizvedeno, storitve oz. gradnje pa izvedene z energetske učinkovitimi napravami ali da dobava oz. izvedba oddanega naročila vsebuje čim manj izpustov CO₂, čeprav je lahko tako merilo tudi v nasprotju z dolžnostjo upoštevanja temeljnih načel (na primer v primerih, ko količine izpustov ne merimo s standardi tehnologij, ampak z oddaljenostjo ponudnika do lokacije dobave ali izvedbe naročila).

Trajanje dobav ali dokončanja del je lahko zadovoljivo merilo le ob predpostavki, da je trajanje (čas) dobav oz. izvedbe javnega naročila mogoče ekonomsko ovrednotiti tako, da je evidentno razvidno, kakšno prednost ima za naročnika hitrejša izvedba naročila (Čampa et al., 2007, str. 237). Rok dobave ali izvedbe je kot merilo v Sloveniji precej pogosto uporabljeno, kar gre (tudi na podlagi lastnih izkušenj) pripisati predvsem dolgim postopkom oddaje javnih naročil v razmerju do relativno kratkega vsakoletnega proračunskega obdobja, še zlasti pri predmetu gradnje, ki zahteva večje investicije (pri posrednih uporabnikih je to obdobje od marca ali aprila do oktobra ali novembra, obdobje pa je pogosto skrajšano še za čas odločanja o revizijskih zahtevkih). V takih okoliščinah pogosto preostane premalo časa za izvedbo oddanih javnih naročil, gradenj oz. investicij v splošnih dobavnih ali izvedbenih rokih, zato se naročniki poslužujejo meril, s katerimi spodbujajo njihovo skrajšanje. Kako to vpliva na oblikovanje ponudbene cene, je v času iskanja alternativ za optimalno vnovčenje in ohranjanje vsako leto težje zagotovljenih namenskih proračunskih sredstev pogosto manj pomembno. Tehten premislek je na tem mestu potreben predvsem o tem, kako take (umetno ustvarjene) spodbude vplivajo na ponudnike, ki se borijo za pridobitev naročil tudi s ponujanjem nerealnih rokov dobav ali izvedb, ki se pogosto realizirajo v škodo kakovosti, pogojev delavcev, podizvajalcev ipd., praviloma pa preko dodatkov k pogodbam za podaljšanje. Ni slabše možne situacije, kot je ta, da je javno naročilo oddano ponudniku, ki je za ponujeni najkrajši rok dobave ali izvedbe dvignil ponudbeno ceno, a še vedno toliko, da je pridobil naročilo, zaradi pomanjkanja časa naročilo nekakovostno izvajal, ob izteku pogodbenega roka pa z dodatkom k pogodbi podaljšal rok dobave ali izvedbe, ki je v skupnem seštevku ob zaključku naročila daljši od konkurenčnih ponudb v postopku oddaje naročila. Če naročnik kot dodatno merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika postavi rok izvedbe naročila, je še zlasti pri večjih infrastrukturnih projektih nujno potrebno, da prej oceni, s kolikšnim minimalnim trajanjem izvedbe naročila ponudnik lahko zadosti zahtevani oz. želeni kvantiteti in kvaliteti v okviru naročnikovih namensko zagotovljenih proračunskih sredstev. Minimalno trajanje je v dokumentaciji javnega naročila smotno opredeliti, bodisi kot pogoj bodisi kot ponderirano (uteženo) merilo, ki ga je v izvedbi treba dosledno spoštovati, če je treba, tudi z uveljavljanjem pogodbenih kazni (na primer z odbitkom od pogodbene vrednosti za vsak ovrednoteni dan zamude, unovčenjem finančnega zavarovanja, v najskrajnejšem primeru z odpovedjo pogodbe).

Poleg opsijsko navedenih meril v zakonodaji naročnik lahko uporabi tudi druga merila, pod pogojem, da mu ta omogočajo izmeriti ekonomsko ugodnost ponudb in med njimi

izbrati zanj najbolj ugodno. Tega naročniki praviloma ne morejo narediti z merili, ki niso povezana s stroški ali ceno, oz. je to možno izjemoma, ko ima naročnik opravka s fiksnim cenovnim ali stroškovnim dejavnikom, značilnim za predmet oddaje javnega naročila.

3.6 Vrednotenje kakovosti z določeno fiksno ceno ali stroški

Zaradi odplačnosti pravnega razmerja (odplačna pogodba o oddaji javnega naročila), je cena (ali strošek) pri oddaji javnega naročila ena nujnih in bistvenih sestavin, ki vpliva na presojo ugodnosti posameznih ponudb, zato mora biti v okviru merila ekonomsko najugodnejše ponudbe praviloma vedno prisotna. Kljub temu pravilu, ki ga vedno znova utemeljuje že samo poimenovanje merila za oddajo javnega naročila, je **v tretjem odstavku 84. člena ZJN-3** vendarle **dopuščena uporaba meril, ki so zasnovana zgolj na podlagi kakovosti**. Taki položaji so izjemni, uporabljajo se le za določene predmete javnih naročil, naročniki jih morajo posebej utemeljiti, ponudbeno ceno oz. strošek (vsaj dopustno višino), ki se ne uporablja kot merilo, pa morajo navesti kot pogoj.

Iz uvodnih pojasnil 92 in 93 Direktive 2014/24/EU sicer izhaja, da bi uporabljena kakovostna merila morala vedno dopolnjevati merilo stroškov, ki bi ga naročnik določil kot mu ustreza, lahko tudi na osnovi cene ali na osnovi pristopa stroškovne učinkovitosti. Vendar je ob tem pojasnjeno tudi, da merila za oddajo javnih naročil ne bi smela vplivati na uporabo nacionalnih predpisov, ki lahko za nekatero blago ali storitve določajo standardne ali t. i. **fiksne cene (fiksne stroške)**. Prav tako direktive poudarjajo, da to še ni zadosten razlog, da naročnikom v primeru fiksno določenih cen (fiksni stroškov) ne bi bilo treba vrednotiti razmerja med kakovostjo in ceno na podlagi drugih meril ali dejavnikov, na primer na pogojih dobave in plačil, prodajnih storitvah, okoljskih in socialnih merilih, ipd. V nekaterih državah članicah imajo na primer predpisane fiksne cene knjig, pri nas imamo na primer podobno predpisane notarske tarife. Lahko pa do takih situacij privedejo povsem vsakdanja javna naročila, na primer dobava tuje strokovne literature, revij in časopisov, kjer je pri fiksni ceni in celo enako visokih stroških dobave, odločilno merilo za izbor, čas dobave.

Iz proučevane strokovne literature izhaja tudi, da je vrednotenje zgolj na osnovi merila kakovosti primerno, kadar naročnik tako dobro pozna trg in tržne razmere, da lahko z gotovostjo trdi, kakšna je razumna tržna cena (strošek) za določeno raven kakovosti, ki jo potrebuje ali želi doseči, zato z merili kakovosti le še spodbudi ponudnike k doseganju čim višje kakovosti, brez pritiska na cene (stroške), ki so fiksirane.

Ta pristop naročniki pogosto uporabijo tudi tedaj, ko imajo zelo neprožen proračun in natančno odmerjena proračunska sredstva za določen namen in morajo zanj doseči čim višjo kakovost, kar pa je smotrno ravnanje le tedaj, kadar predmet javnega naročila spremlja nizka cenovna (stroškovna) negotovost, torej v povsem netveganih, znanih ekonomskih pogojih.

4 PROBLEMATIKA VREDNOTENJA PONUDB

Temeljne dileme, ki se pojavljajo v povezavi s formulami za vrednotenje ekonomsko najugodnejše ponudbe oz. njenih sestavljenih meril, so po ugotovitvah Stilgerja (2011, str. 5) naslednje:

- uporaba relativnega ali absolutnega načina vrednotenja,
- ima formula vgrajeno varovalo pred izredno visokimi (nizkimi) ponodbami (cenami),
- ali je s formulo opredeljena optimalna indiferenčna krivulja,
- ali je formula neposredno povezana z vsebino razpisanega predmeta javnega naročila,
- ali je možen cenovni paradoks ipd.

4.1 Pomen pravilne izbire formul za vrednotenje ponudb

Že z uvodom magistrskega dela je ugotovljeno, da je le manjšina javnih naročil v EU oddanih na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ekonomsko najugodnejša ponudba je koncept, ki naročniku zagotavlja gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev za uspešno doseganje zadanih ciljev in je sinonim doseganja najboljše vrednosti za vložena sredstva, zato morajo merila, s katerimi naročnik sestavi celosten koncept vrednotenja ponudb posameznega javnega naročila, vedno vsebovati merilo cene (ali stroškov), s katerim v ponodbah lahko izmeri ekonomske ugodnosti in jih medsebojno primerja. Priporočeno in tudi najpogosteje uporabljeno merilo, s katerim naročniki v okviru koncepta najugodnejše ponudbe iščejo najboljše razmerje med ekonomskimi in neekonomskimi merili, je kakovost, ki v svojem najširšem smislu lahko vključuje najrazličnejše nedenarne vidike, primeroma opisane v podpoglavju 3.5 magistrskega dela ali druge. Merjenje dejavnikov kakovosti pa je izjemno zahtevna naloga, ki pogosto zahteva celo algoritemske formule.

Formule so nepogrešljiv pripomoček za zasnovo in oblikovanje matematično-logičnih pravil, s katerimi bo naročnik izmeril, vrednotil sestavljena merila koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe ter še pred objavo naročila preizkusil ustreznost in občutljivost njim določenih relativnih deležev (ponderjev), ki opredeljujejo njihova razmerja. Pogostnost in inovativnost uporabe sestavljenih meril v posameznih državah članicah EU se zelo razlikuje, čeprav ravnanja naročnikov pri vrednotenju in oddaji ponudb javnih naročil usmerjajo iste evropske direktive. Aktivnosti raziskovanja meril v teoriji in praksi ter proučevanje njihovih vplivov, po obsegu razpoložljive strokovne literature sodeč, najbolj intenzivno potekajo v severnih državah (Nizozemska, Anglija, Švedska, Norveška ipd.), od koder se praksa sestavljenih meril bolj ali manj uspešno in relativno počasi prenaša tudi v slovenski prostor. Manj uspešno zlasti tedaj, ko je formula vse, kar je preneseno. To pa še zdaleč ni dovolj, saj ta ne more nadomestiti skupka vseh dejanj in odločitev, ki so za objektivno oblikovanje in pravilno izpeljavo meril potrebne.

Smith (2010, str. 34–39) meni, da naročnik zaradi napačnega razumevanja lastnosti formul in njihovih možnih vplivov na vrednotenje in izbiro ponudb pri oddaji javnega naročila lahko izbere nekonkurenčno ponudbo in to ne samo tako, ki ni ekonomsko najugodnejša, temveč tudi tako, ki naročnika ne bo privedla do zadanih rezultatov oz. njihovih učinkov in koristi za uporabnike. Predlaga, da naročnik pred vključitvijo sleherne formule za izračunavanje meril in vrednotenje ponudb v razpisno dokumentacijo najprej izvede analizo simulacije njenih možnih vplivov ali izidov, na podlagi katerih se nato naročnik odloči, ali bodo dobljeni rezultati sprejemljivi in zadostni. Smith meni, da je neustrezno porazdeljeno razmerje med posameznimi merili, na primer dodeljena prevelika utež merilu kakovosti v razmerju do merila cene (stroškov), lahko za naročnika zelo drago merilo.

4.2 Relativen način vrednotenja

Obstajata dva temeljna načina vrednotenja popolnih ali (po novem) dopustnih ponudb, relativen in absoluten način vrednotenja. **Pri relativnem načinu vrednotenja** naročnik vsakemu merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe dodeli relativno utež (ponder), za izračun pa uporabi formule, ki na podlagi najboljših ponujenih parametrov vsakega posameznega merila (na primer najnižja ali najvišja kakovost, najnižja ali najvišja cena izmed vseh ponudb, ipd.) izmerijo dosežena razmerja vsake posamične ponudbe in jih vrednotijo (na primer točkujejo).

Za določitev relativnih meril je potrebna široka raziskava tržišča in poznavanje potencialnih ponudnikov ter predmeta ponudbe, v praksi pa povzročajo vrsto težav. Relativna merila pri ponudnikih vzbujajo nezaupanje, delno zato, ker svojega položaja in verjetnosti uspeha ne morejo vnaprej oceniti, delno pa zaradi možnosti manipulacij naročnika pri proporcionalnosti dodelitve točk (Škufca, 2000, str. 4).

Za relativen način vrednotenja ponudb je značilno, da je **vrednost posamezne ponudbe vedno odvisna od konkurenčnih ponudb**. Relativno vrednotenje poteka tako, da je opredeljen odnos vrednosti vsake posamezne ponudbe po posameznem merilu glede na najboljšo ponudbo po tem merilu (na primer najnižja cena). To pomeni, da je vrednotenje ponudb nemogoče, če niso pregledane vse ostale ponudbe, ki konkurirajo v postopku oddaje javnega naročila, saj je najprej potrebno določiti najboljšo po vsakem posameznem merilu. Osnovni problem takega načina vrednotenja je, da je razvrstitev dveh ponudnikov vedno odvisna od tretjega ponudnika. Vključevanje ali izključevanje določenih ponudb v postopku vrednotenja ponudb (na primer tistih, kjer se razlikujejo dojemanja naročnika in ponudnikov glede izpolnjevanja zahtev tehničnih specifikacij ali pogojev) ima lahko uničujoče posledice na celotno vrednotenje in razvrščanje. Tipičen primer relativnega vrednotenja je formula za izračun najnižje cene, po kateri dobi ponudnik z najnižjo ponudbeno ceno največje možno število točk, vsi ostali pa ustrezno nižje število točk v odvisnosti od tega, koliko višjo ponudbeno ceno so ponudili v primerjavi s ponudbo z najnižjo ponudbeno ceno.

Problem relativnega načina vrednotenja je tudi povečano tveganje za dogovarjanja in sklepanje omejevalnih sporazumov med samimi ponudniki (na primer z dogovorom o umiku ponudbe iz postopka oddaje javnega naročila po javnem odpiranju ponudb ali o neodpravi načrtno vgrajene računske napake, da je ponudnik tako izločen iz postopka oddaje naročila ipd.), možnosti takih ravnanj je veliko (Telgen & Lohman, 2012, str. 15).

Tudi Stilger (2011, str. 6–7) navaja, da relativen način vrednotenja pomeni **vrednotenje ponudb v soodvisnosti z ostalimi predloženimi ponudbami** v določenem postopku oddaje javnega naročila. **Obstaja veliko relativnih modelov vrednotenja**, poimenovanih tudi »modeli relativnega točkovnega tehtanja«. Kot modeli so opredeljeni zato, ker so točke za merila dodeljene na podlagi podatkov iz ponudb in ne na podlagi dejansko doseženega stanja, ki se dokončno razkrije šele v izvedbi in je lahko bistveno drugačno. Z vnaprej določeno relativno formulo je točkovano tudi ekonomsko merilo, na primer ponudbena cena, ki se najpogosteje primerja z najnižjo predloženo ponudbeno ceno v posamičnem postopku (alternative najnižji ceni so povprečne ali srednje cene oz. mediane vseh prejetih ponudb). Izračunane točke ponudbene cene in ostalih meril so pomnožene z utežjo posameznega merila in nato seštete. Ponudba, ki prejme najvišje število točk, zmaga. Stilger pri tem ugotavlja, da relativne formule zahtevajo od ponudnikov, da predložijo ponudbene cene, ki so čim bližje pričakovani najnižji ceni. Bolj natančno jim to uspe oceniti, več možnosti imajo za izbiro. Negotovost o najnižji ceni lahko vodi do precenjenosti in neobičajno visokih ponudbenih cen, ki na dolgi rok lahko povečajo celo povprečno vrednost tržnih cen, ali pa vodi do podcenjenih in neobičajno nizkih ponudbenih cen, s katerimi se naročniki v zadnjih letih finančne nevzdržnosti in plačilne nediscipline vse pogosteje soočajo. Oba ekstremna pojava, precenjenost in podcenjenost ponudbenih cen, močno vplivata na rezultate relativnih formul, zato Stilger meni, da bi naročniki morali pred uporabo teh formul s posebnimi instituti ali mehanizmi ekstreme odstraniti, kar je izredno težko, zlasti, če ponudbe izpolnjujejo vse tehnične specifikacije in pogoje in so s tega vidika dopustne. Previdnost pri uporabi relativnih formul Stilger priporoča tudi pri upoštevanju vsebine, ki jo naročniki primerjajo oz. kaj s čim primerjajo (na primer primerjanje cen v dveh restavracijah s hitro prehrano je nekaj povsem drugega kot primerjanje cen v restavraciji s hitro prehrano s tistimi v gurmanski restavraciji). Telgen in Schotanus (v Stilger, 2011, str. 6–7) ugotavljata, da relativne formule preprečujejo, da bi naročniki vrednotili ponudbe po intuiciji ali subjektivnem občutku, saj ponudbene cene kot tudi kakovost določa trg in ne subjekt, ki razpisuje javno naročilo.

4.3 Absoluten način vrednotenja

Pri absolutnem načinu vrednotenja merilom niso dodeljene uteži (ponderji) z odstotki od celote, ampak so vsakemu posamično (numerično-opisno) dodeljene absolutne vrednosti glede na pomembnost za naročnika. Pri absolutnem načinu vrednotenja posamezna ponudba ni v ničemer odvisna od drugih ponudb, ki jih naročnik prejme v postopku oddaje javnega naročila, zato naročnik tu ne uporablja formul, ki merijo

razmerja, temveč določi numerične in opisne vrednosti, lahko tudi formule, ki izračunavajo absolutno stanje posamičnih meril v ponudbah tako, da niso v medsebojni korelaciji. Zato se absolutne formule imenujejo tudi »neodvisne formule«. Absolutno vrednotenje je izvedeno na podlagi osnovnih, nespremenljivih parametrov, ki jih naročnik določi v objavi in dokumentaciji javnega naročila. Strokovnjaki (Stilger, 2011, str. 6; Škufca, 2000, str. 4) menijo, da je absolutne mere, modele ali formule težje objektivno določiti kot relativne, saj je zanje potrebna široka raziskava tržišča in dobro poznavanje potencialnih ponudnikov na trgu ter predmeta ponudbe. Poleg tega menijo, da absoluten način vrednotenja pri ponudnikih vzbuja večje zaupanje in v splošnem znižuje ponudbene cene (stroške) javnih naročil, saj potencialni ponudniki na podlagi poznanih absolutnih mer, modelov ali formul lažje objektivno vrednotijo verjetnost lastnega uspeha, ki ni v soodvisnosti od konkurentov in zato v merila, na primer ceno, ne vgrajujejo »umetnih rezerv«.

Posamična merila so z absolutnimi merami, modeli ali formulami lahko opredeljena zelo različno, saj med njimi ni soodvisnosti: (ne)proporcionalno, točkovno, z določenimi razredi, vezno ali nezvezno ipd. Poznamo **različne pristope k absolutnemu vrednotenju ponudb**. Lahko poteka s pomočjo numerično-opisne lestvice, ki jo sestavljajo numerične vrednosti in njihovi opisi, lahko tudi zgolj z opisnim poimenovanjem (na primer 1 – slabo, 3 – zadovoljivo, 5 – dobro, 10 – zelo dobro). Pomembno je, da so absolutna stanja ali vrednosti čim bolj opisane, sicer absolutni način vrednotenja lahko hitro postane subjektivni način osebne, trenutnega dožemanja. Absoluten način vrednotenja lahko poteka tudi z uporabo t. i. modelov dodane vrednosti, kjer naročnik neekonomskih merila, ki jih ceni in jih je pripravljen dodatno plačati, opredeli v denarni vrednosti, ki jo odvzame ali doda ponudbeni ceni (odvisno od značilnosti dejavnika kakovosti, na primer skrajšani čas izvedbe naročila običajno lahko zniža ponudbeno ceno naročila, zato se ta od nje odšteje, daljši čas izvedbe se prišteje). V vsakem primeru zmaga ponudba, ki ima najnižjo ponudbeno ceno po prilagoditvi. Osnovna pomanjkljivost oz. problem takega absolutnega načina vrednotenja je, da naročnik včasih težko ovrednoti odbitek ali doplačilo, ki ustreza dodani vrednosti neekonomskih meril (na primer kakovosti).

Pri absolutnem načinu vrednotenja se v merah, modelih ali formulah za izračunavanje ne uporabljajo vhodni podatki o najnižjih oz. najvišjih parametrih, kot je to potrebno pri relativnih formulah. Nekateri absolutni modeli in formule uporabljajo referenčne cene ali cenovne razrede, kjer je treba še posebej opozoriti, da je že od same opredelitve njihovih vrednosti odvisna končna razvrstitev ponudb. Na primer, da za isti predmet javnega naročila dva naročnika različno opredelita cenovne razrede in ga prvi opredeli med 0 in 1.000 €, drugi pa med 400 in 600 €. V prvem primeru 10 € pomeni zgolj 1 % cenovno ovrednotenega razreda, v drugem primeru pa kar 5 %. Na primeru je vidno, da je absoluten način vrednotenja podvržen tveganjem neusklajenosti referenčnih cen ali vrednostnih razredov, kot jih določi naročnik, z dejanskimi na trgu, kar lahko ogrozi ne le gospodarnost in učinkovitost izvedbe javnega naročila, temveč tudi uspešno izvedbo postopka oddaje javnega naročila v izvedbo. Zato naročniki pri opredelitvi vhodnih parametrov absolutnih

meril nemalokrat potrebujejo pomoč zunanjih strokovnjakov, kar vključuje dodatne stroške in običajno podraži postopek oddaje javnega naročila (Stilger, 2011, str. 6–7). Telgen in Schotanus (v Stilger, 2011, str. 6–7) ugotavljata, da absolutne formule zagotavljajo, da so funkcionalne vrednosti naročila pravilno in eksaktno postavljene in ne zgolj na podlagi naročnikovega občutka, kaj je zanj dobra cena ali kakovost.

4.4 Paradoks razvrščanja ponudb z relativno ovrednotenimi merili

Chen (2008, str. 407–408) meni, da imajo modeli in formule pri vrednotenju ponudb ključno vlogo pri oddaji javnega naročila, saj določajo, kako bo tisto, kar naročniku predstavlja ekonomsko najugodnejšo ponudbo, izmerjeno. V svojem proučevanju je prišel do ugotovitev, da je **večina uporabljenih formul za vrednotenje ponudb v praksi relativnih, kjer se pogosto pojavi t. i. »razvrstitveni paradoks«**, s katerim je kršen aksiom neodvisnosti alternativnih ponudb.

Paradoks razvrščanja ponudb nastane pri uporabi relativnega načina vrednotenja ponudb, zlasti pri (naknadni) izključitvi z lestvice ali vključitvi na lestvico ponudb, razvrščenih od najmanj do najbolj ugodne oz. obratno, do katerega lahko pride zaradi zelo različnih situacij med postopkom oddaje javnega naročila, na primer v primerih odstopa ponudnikov od predloženih ponudb v postopku oddaje naročila ali naknadno izkazanega izpolnjevanja zahtev tehničnih specifikacij ali pogojev s strani ponudnikov potem, ko jih je naročnik izločil iz postopka (tudi na podlagi uveljavljanja pravnega varstva ponudnikov), kar lahko povzroči spremembo v razvrstitvi ponudb. Taka naknadna ravnanja naročnika imajo pri uporabi relativnih meril lahko uničujoče posledice za celotno vrednotenje ponudb in lahko vplivajo celo na uspešnost izpeljave postopka oddaje javnega naročila. Možen preobrat v razvrstitvi ponudb je posledica relativnega načina vrednotenja, ki temelji na medsebojni odvisnosti vseh dopustnih ponudb, ne glede na to, kakšna je uporabljena formula za vrednotenje ponudb (izračun doseženih točk).

Primer 1: Preprost primer relativnega načina vrednotenja v nadaljevanju, ki so ga do nedavnega pogosto uporabljali na Nizozemskem, prikazuje, da **relativno določena merila za oddajo javnih naročil lahko vsebujejo t. i. skrito napako**, ki vodi v presenetljiv končni razplet. V primeru oddaje javnega naročila, katerega izid je prikazan v Tabeli 1, je bil uporabljen koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, sestavljen iz merila cene s 50 % utežjo in merila kakovosti, prav tako s 50 % utežjo, kar pomeni, da je bilo pri vsakem od obeh določenih meril možno vrednotenje ponudb z od 0 do 50 točk. Merilo cene je bilo določeno tako, da je ponudba z najnižjo ceno prejela 50 točk, vsaka nadaljnja nižja pa 5 točk manj. Na prvi pogled z izidom, v katerem je zmagal ponudnik A s skupaj 80 točkami, ni nič narobe. Težava je nastopila, ko je ponudnik B, z dodeljenimi 45 točkami za merilo cene, odstopil od ponudbe in je bilo potrebno te dodeliti ponudbi C. Ob predpostavki, da merilo cene ni vplivalo na dodelitev točk za merilo kakovosti, se dodeljene točke za kakovost z izločitvijo ponudbe B niso spremenile. Po izločitvi ponudbe B je nastopila

situacija, da ponudba A ni bila več zmagovalna, saj je to s 83 točkami postala ponudba C. Iz tega, sicer zelo poenostavljenega primera, je razvidno, da je razvrstitveni paradoks možen vedno, kadar je za merila uporabljen relativen način točkovanja tako, da je dodelitev točk v soodvisnosti od (vseh) ostalih ponudb, ki se potegujejo za oddajo javnega naročila (prirejeno po Chen, 2008, str. 408).

Tabela 1: Izid točkovanja treh prejetih ponudb iz primera 1 s prikazom razvrstitvenega paradoksa po izločitvi ponudnika B

Ponudnik	Točke merila kakovost	Cena (v €)	Točke merila cena	Točke kakovosti in cene skupaj	Točke kakovosti in cene skupaj po izločitvi B
A	30	1.000	50	80	80
B	34	1.050	45	79	/
C	38	1.060	40	78	83

Paradoks razvrščanja je vgrajen tudi v relativne matematične formule, ki posamična merila koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, z namenom ustvarjanja skupnega imenovalca, da ta nadalje omogoči seštevanje sestavljenih meril z različnimi enotami mer, pretvarjajo v točke. Najbolj osnovna relativna formula, ki se tudi najpogosteje uporablja za vrednotenje sestavljenih meril z relativnimi deleži, ki določajo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, je naslednja (1):

$$\text{Točke za merilo cena} = \frac{\text{najnižja ponudbena cena}}{\text{ponudbena cena}_{(n)}} \cdot \text{utež za merilo cena} \quad (1)$$

Prikazana relativna formula za vrednotenje ekonomskega dela ponudbe po uteženem merilu cene, pretvori ceno v točke tako, da izmeri razmerje med najnižjo ponudbeno ceno izmed vseh predloženih ponudb in ponudbeno ceno vsake posamične predložene ponudbe v postopku oddaje javnega naročila, dobljeni rezultat pa pomnoži (uteži) z vnaprej določenim deležem pomembnosti merila cene v celotnem konceptu ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ta preprosta relativna formula je lahko uporabljena za preračun kateregakoli uteženega merila v točke. Ker formula temelji na relativnem načinu vrednotenja, lahko tudi tu pride do paradoksa razvrščanja ponudb.

Primer 2: V okviru koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe je bila merilu cene dodeljena utež 50 %, ostalih 50 % pa merilu kakovosti, katerega izračun ni v soodvisnosti od formule za merilo cena. Najvišje možno število točk za merilo cena tako znaša 50 točk. V postopku oddaje javnega naročila so bile predložene tri ponudbe s cenami 40 €, 50 € in 80 €. Po izračunu točk z uporabo relativne formule za merilo cena (1), je bila najugodnejša ponudba A, ki je prejela največje možno število točk. Razlika v točkah za merilo cena med ponudbama B in C je znašala 15 točk.

V revizijskem postopku, ki je sledil odločitvi naročnika o oddaji javnega naročila ponudniku A, je bila ponudba A razglašena za nedopustno ponudbo zaradi neizpolnjevanja pogojev. Tedaj je najugodnejša po merilu cena postala ponudba B, druga najugodnejša pa ponudba C, pri čemer je razlika med točkami B in C porastla na 18,75 točk. Spremenjeni rezultat z večjo razliko ob istih ponudbenih cenah vpliva tudi na spremembo skupnega seštevka z dodeljenimi točkami za ostala merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki predstavljajo preostalih 50 % uteži (v konkretnem primeru merila kakovosti, po katerem je ponudba B prejela 30 točk, ponudba C pa 48 točk). Sprememba končnega rezultata točk spremeni vrstni red prvotno razvrščenih ponudb pred izločitvijo ponudbe A. Paradoks razvrščanja je tako možen tudi v tem primeru (Tabela 2).

Tabela 2: Izid točkovanja treh prejetih ponudb iz primera 2 s prikazom razvrstitvenega paradoksa po izločitvi ponudnika A

Ponudnik	Točke merila kakovost	Ponudb. cena (v €)	Izračun točk cena	Točke merila cena	Točke kakovosti in cene skupaj	Izračun točk cena po izločitvi A	Točke merila cena po izločitvi A	Točke kakovosti in cene skupaj po izločitvi A
A	49	40	40/40*50=	50	99,00	/	/	/
B	30	50	40/50*50=	40	70,00	50/50*50=	50,00	80,00
C	48	80	40/80*50=	25	73,00	50/80*50=	31,25	79,25

Na Nizozemskem imajo v povezavi z relativnim načinom vrednotenja ponudb tudi slabe izkušnje. Pri pogosti, ponavljajoči se uporabi osnovne formule relativnega vrednotenja sestavljenih meril za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, so ponudniki zelo dobro proučili vplive relativnih formul in jih izrabljali tudi za t. i. vzvodje, da so z namenoma predloženimi »prijateljskimi«, fiktivnimi ponudbami in njihovo naknadno izključitvijo sebi povečali možnosti za izbiro. Ta negativna poslovna praksa je bila zelo značilna za javna naročila gradenj in bi se lahko dogodila kjerkoli, tudi v Sloveniji. Zato morajo biti naročniki pri uporabi enostavnih relativnih formul zelo pazljivi in pozorni na morebitne ponavljajoče se anomalije, še boljše pa je, če preventivno ukrepajo že v fazi izbora formul ter izberejo raje logaritemsko formulo, reverzibilno formulo, absolutno ali drugo formulo, s katero že vnaprej preprečijo morebitno izigravanje ponudnikov.

Če bi se naročnik v prikazanem primeru (Primer 2) želel **izogniti razvrstitvenemu paradoksu in še vedno uporabiti relativno formulo** za vrednotenje ponudb po merilu cena, kjer se točke za merilo cena ponudnikom dodelijo na podlagi primerjanja ponudbenih cen z najnižjo ponudbeno ceno, lahko **uporabi naslednjo logaritemsko cenovno formulo** (2):

$$\text{Točke za merilo cena} = 50 - 25 \cdot \frac{\log(\text{ponudbena cena} / \text{najnižja ponudbena cena})}{\log 2} \quad (2)$$

Chen (2008, str. 410) obrazloži, da pri uporabi te formule ponudnik, ki ponuja najnižjo ponudbeno ceno, prejme 50 točk, če bi obstajal konkurenčni ponudnik z dvakrat višjo ponudbo, bi prejel 25 točk. Seveda so uporabljene številke 50, 25 in 2 lahko poljubno prilagojene pričakovanim razponom cen in pomembnosti merila v okviru koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe. Razvrstitveni paradoks je v tem primeru nemogoč, saj razmerje ni v odvisnosti od katerekoli tretje ponudbe, temveč zgolj od udeleženih dveh ponudb v formuli.

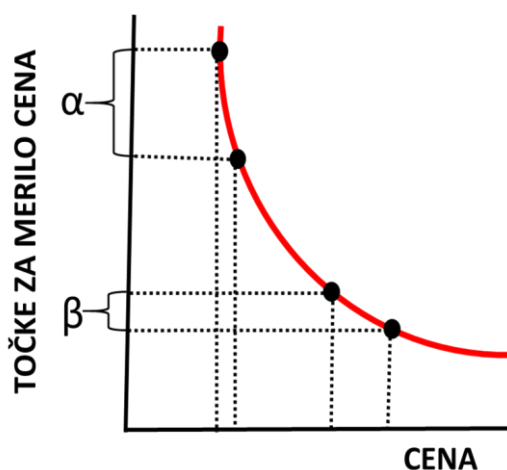
4.5 Problematika preoblikovanja ekonomskih meril v točke

Telgen in Lohman (2012, str. 16–17) predlagata, da se ceno (stroške) pretvori v t. i. finančne točke tako, da je najnižji ponudbeni ceni (stroškom) dodeljenih 100 točk, ostalim ponudbam pa finančne točke, ki so obratno sorazmerne njihovim ponudbenim cenam, pri čemer je **v praksi najpogosteje uporabljena naslednja formula (3)**:

$$\text{Točke za merilo cena} = \frac{\text{najnižja ponudbena cena}}{\text{ponudbena cena}_{(n)}} \cdot 100 \quad (3)$$

Prikaz krivulje formule (3) za preračun meril v točke je ponazorjen na Sliki 4. Oblika krivulje prikazuje veliko razliko med številom dodeljenih točk ponudbi z najnižjo ceno in ponudbi z naslednjo najnižjo ceno (razlika α) in majhno razliko med številom dodeljenih točk dragi ponudbi in najdražji ponudbi (razlika β). V razmerju doseganja najboljše vrednosti za vložena sredstva sta oba ekstremna rezultata, najvišjih in najnižjih (finančnih) točk, nezaželena.

Slika 4: Prikaz krivulje formule za preoblikovanje merila cene v točke



Vir: J. Telgen & W. Lohman, *Issues paper World Bank Procurement Guidelines, A contribution to the consultations in the Netherlands within the framework of the World Bank Procurement review, 2012, str. 17.*

Iz prikaza je razvidno, da **najcenejša ponudba prejme nesorazmerno več točk za merilo cena** kot naslednja najcenejša ponudba, kar pomeni, da si za to pridobljeno prednost lahko

privošči naročniku ponuditi slabše dejavnike, ki so vrednoteni z neekonomskimi merili (na primer kakovost), kot naslednja najcenejša ponudba. Poleg tega izkušnje kažejo, da najcenejša ponudba vsebuje visoko tveganje prenizkih cen. Drage in najdražje ponudbe pa prejmejo tako malo točk, da naročniki običajno niti teoretično ne pridejo do njih, če pa bi že, se ne bi smelo dogajati, da bi najdražje ponudbe s kombinacijo točk za neekonomska merila bile izbrane pred manj dragimi ponodbami. Zato Telgen in Lohmann (2012, str. 17) predlagata, da se za doseganje boljše vrednosti za vložena sredstva raje uporabi proporcionalno formulo za izračun točk ekonomskega merila, ki ima namesto oblike krivulje obliko ravne črte. To daje ponudnikom s srednje ugodnimi ponudbenimi cenami ali ponodbam s srednjo ekonomsko vrednostjo več možnosti za zmago na razpisu v razmerju do prvouvrščenega, katerega prednosti praktično temeljijo na ostalih neekonomskih merilih (merilih kakovosti ipd.) ter hkrati preprečuje, da bi zelo dragi ponudniki s točkami presegli drage ponudnike.

Zelo podobna razmišljanja izhajajo iz poglobljenega preizkusa primernosti merila najnižje ponudbene cene z izločanjem neobičajno nizkih ponudb, ki je v uporabi v Avstriji in so ga za zadnjo spremembo zakona predlagale tudi slovenske institucije s področja gradenj. Avstrijska avtocestna družba Asfinag še pred vrednotenjem ponudb, torej v fazi ocenjevanja razpisnih pogojev, upošteva institut nenavadno nizke cene, napovedan v razpisni dokumentaciji, določen na 20–40 % pod mediano oz. pod povprečno vrednostjo srednje cenovne ponudbe in ocenjene vrednosti storitev pri lihem številu ponudb oz. pod povprečno vrednostjo srednjih dveh ponudb pri sodem številu ponudb (Slika 5).

Slika 5: Avstrijski primer izločanja neobičajno nizkih ponudb

Primer 1: SODO ŠTEVILO PONUDB		Primer 2: LIHO ŠTEVILO PONUDB	
Ponudba 1	79.569 €	Ponudba 1	79.569 €
Ponudba 2	81.250 €	Ponudba 2	81.250 €
Ponudba 3	100.000 €	Ponudba 3	100.000 €
Ocenjena vrednost	110.000 €	Ocenjena vrednost	110.000 €
Ponudba 4	199.999 €	Ponudba 4	199.999 €
mediana*	100.000 €	mediana**	105.000 €
20 % pod mediano	80.000 €	20 % pod mediano	84.000 €
* vrednost, ki leži na sredini		** srednja vrednost obeh srednjih vrednosti	
Pod mediano leži Ponudba 1, zato je izločena v postopku ocenjevanja ponudb.		Pod mediano ležita Ponudba 1 in Ponudba 2, zato sta izločeni v postopku ocenjevanja ponudb.	

Vir: I. Andrejašič Troha, A. Kastelic & B. Škraba Flis, *Implementirajmo avstrijsko dobro prakso javnega naročanja*, 2013, str. 12.

Poleg instituta nenavadno nizke cene družba uporablja tudi lastno pravilo, da delež ekonomskega merila v konceptu ekonomsko najugodnejše ponudbe znaša največ 50 %, ostalih 50 % pa merilo kakovosti (na primer reference podjetja, delovne izkušnje in

kompetence kadra). Družba postopek utemeljuje s prakso, v kateri se je izkazalo, da najnižja cena pomeni preveliko tveganje za kakovostno izvedbo naročila. Z vnaprej določenim postopkom, ki ga družba predpiše v razpisni dokumentaciji in v objavi razpisa, je to tveganje zmanjšano, cena je optimirana, poleg tega je postopek dobra varovalka pred korupcijo, saj ponudniki nikoli vnaprej ne vedo, koliko ponudb bo prispelo, kakšna bo njihova vrednost in kje bo ležala mediana, zato jim ne preostane drugega, kot da pri ponudbah izhajajo iz lastne cene. V Sloveniji predlog metode izločanja ponudb s ponudbeno ceno pod izračunano srednjo vrednostjo vseh predloženih ponudb, kot se uporablja v Avstriji, ni bil podprt. Ministrstvo za javno upravo je celo opozorilo, da je tak predlog z vidika evropske zakonodaje nedopusten, saj državam članicam ni dovoljeno izločati ponudb na podlagi meril oz. merila določiti kot del pogojev, na podlagi katerih bi ponudniki morali biti absolutno izločeni. Poleg tega je predlog diskriminatoren do ponudnikov, ki ponudijo določeno storitev po nižji ceni, ker imajo dejansko nižje stroške.

4.6 Indiferenčna krivulja optimalnega razmerja cene in kakovosti

Chen (2008, str. 416–418) opredeli indiferenčno krivuljo kot **prikaz vseh možnih kombinacij** ponudbenih cen in kakovosti, ki na podlagi določene formule **prejmejo enak rezultat, s katerim so zadovoljene določene potrebe in zahteve naročnika**. Indiferenčna krivulja ponazarja možne kombinacije, ki naročniku prinašajo enako stopnjo zadovoljstva oz. enako koristnost, ne glede na to, v kateri točki krivulje se nahaja ponudba.

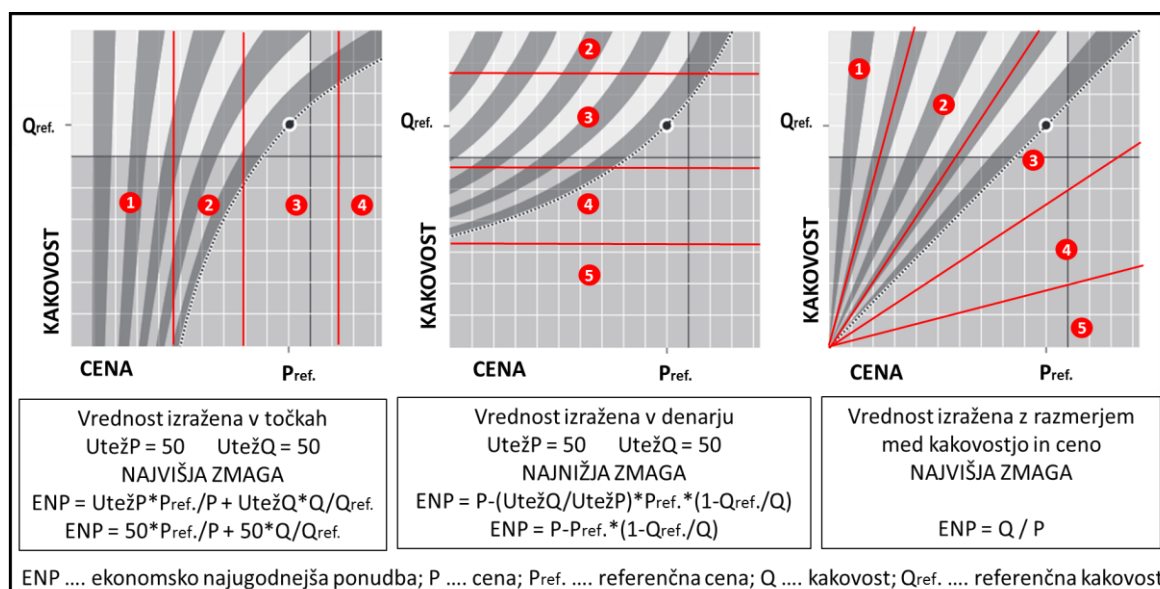
V javnem naročilu, kjer naročnik določi minimalne zahteve kakovosti zgolj s tehničnimi specifikacijami in svojih želja ali pričakovanj ne izrazi tudi v okviru instituta meril, ponudniki nimajo prostora za razlikovanje (diferenciacijo) ponudb. V javnem naročilu, kjer naročnik izrazi samo želje ali pričakovanja in nič zahtev, pa ponudniki dosegajo zelo dobro razmerje med ceno in kakovostjo že z zelo nizko stopnjo kakovosti. Zato je za optimalno izvedbo javnega naročila treba kombinirati tako potrebe ali minimalne zahteve kot tudi želje in pričakovanja naročnika po doseganju najboljše vrednosti za vložena sredstva z merili, katerih pomembnost in vpliv naročnik v konceptu ekonomsko najugodnejše ponudbe uravnoteži z določitvijo relativnih uteži. Škufca (2000, str. 4) navaja, da naj bodo uteži pri merilih postavljene sorazmerno s ciljem, ki ga naročnik zasleduje, in omejene navzdol s pogoji, navzgor pa z največjim možnim številom točk.

Iskanje optimalnih uteži ekonomskih in neekonomskih meril, ki jih naročnik določi v okviru koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, je vsekakor zahtevna in preišljena naloga naročnika. Kuiper (2009, str. 4–11) predlaga, da si naročnik pri tem pomaga z indiferenčnimi krivuljami in orodjem grafa, pri čemer naj si za določitev referenčnega (optimalnega) razmerja med merili najprej zastavi dve temeljni vprašanji: **katera je minimalna zahtevana raven kakovosti za namensko zagotovljena proračunska sredstva in katera je najvišja možna cena, ki jo je pripravljeni plačati za doseg minimalne zahtevane ravni kakovosti**. Z odgovori naročnik določi t. i. referenčno

kakovost in referenčno ceno, ki predstavljata optimalno točko (v grafih označena s piko) in kvadrant v katerem ležijo ponudbe, katerih ugodnosti bo naročnik izmeril z merili (osvetljeni deli v grafih). Kuiper ponazori, da je od izbire metode vrednotenja ponudb in formul za izračun ekonomsko najugodnejše ponudbe odvisen položaj indiferenčnih krivulj, prav tako položaj območij vplivov (razmerij) med (ne)ekonomskimi merili, ki se različno porazdeljujejo (Slika 6):

1. vpliv merila cena je prevladujoč,
2. merilo cena ima prevlado nad merilom kakovost,
3. merilo kakovost in merilo cena sta približno enakovredna,
4. merilo kakovost ima prevlado nad merilom cena,
5. vpliv merila kakovost je prevladujoč.

Slika 6: Indiferenčne krivulje pri uporabi različnih metod vrednotenja in formul



Vir: H. Kuiper, *De Economisch Meest Voordelige Inschrijving gevisualiseerd: Bepaal zelf je EMVI-criterium*, 2009, str. 5–7, sliki 1 in 3.

5 METODE IN FORMULE ZA VREDNOTENJE PONUDB

Osnovni korak k načrtovanju optimalne izvedbe javnega naročila je pravilen **izračun ocenjene vrednosti javnega naročila** (v skladu s 24. členom ZJN-3), ki je temelj za sprejem odločitve glede izbire pravilnega postopka oddaje javnega naročila, bolj kot to pa naročnikom služi kot **kvantitativna in kvalitativna podlaga za izbiro ali oblikovanje oz. opredelitev ustreznih meril za vrednotenje ponudb in njihovo optimalno uravnoteženje**. Kot je že bilo prikazano, je že samo uravnoteženje ekonomskih in neekonomskih meril v okviru koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe zahtevno delo in to je seveda še zahtevnejše, če koncept sestavlja večje število meril. Več kot naročnik

določi meril, bolj kompleksno in zahtevno ekonomsko analizo potrebuje, da bo lahko argumentiral, kako merila prispevajo k doseganju optimalne vrednosti za vložena sredstva, in utemeljil uresničevanje temeljnega načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Da bo pri tem zagotovil še njihovo objektivnost in merila ves čas trajanja javnega naročila enotno razlagal in enakovredno zasledoval, različni strokovnjaki (na primer Chen, 2008, str. 406–430; Mateus, Ferreira, & Carreira, 2010, str. 214–215) ugotavljajo, da je **izredno pomembno, da pri določitvi sestavljenih meril za oddajo javnega naročila naročnik izbere tudi ustrezno metodo in formule za vrednotenje ponudb.**

Naročniku je na voljo nekaj različnih metod vrednotenja in širok nabor orodij za oblikovanje formul, od najenostavnejših, kot je izračun najnižje ponudbene cene, do zelo zahtevnih uravnoteženih linearnih modelov in analitičnih hierarhij procesov. Čeprav vsak avtor zagovarja svoj pristop, je soglasje doseženo o tem, da ima izbira uporabljene metode velik vpliv na kakovost odločitev in posledično rezultatov in da ne obstaja ena metoda, ki bi ustrezala vsem naročniškim situacijam (Mateus et al., 2010, str. 214–215).

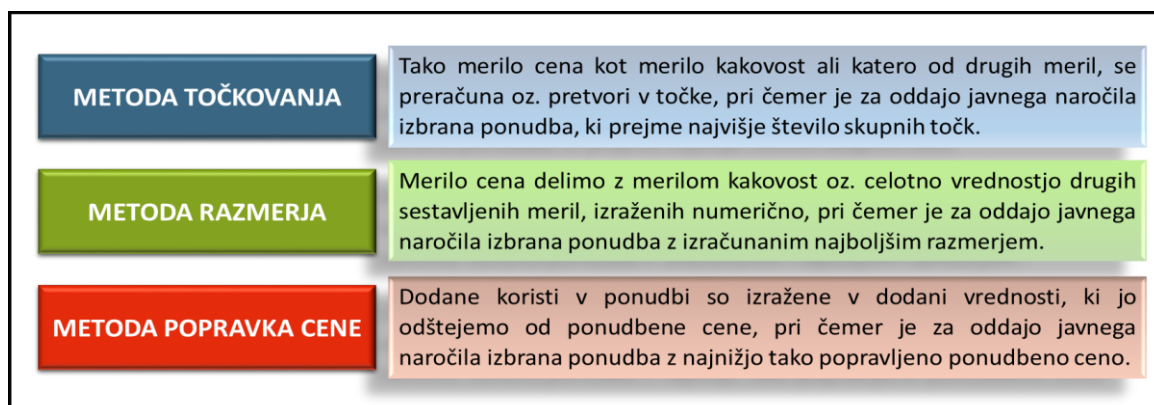
Vse metode in formule za vrednotenje ponudb morajo biti oblikovane tako, da omogočajo optimalno izbiro ponudbe, tudi kadar gre za več nasprotujočih si sestavljenih meril. Vsako od meril namreč odraža posamičen vidik predmeta javnega naročila, ki je s strani naročnika zaželen (na primer kakovost, trajnost, najnižji stroški v življenjski dobi proizvoda ipd.). Bolj kot je metoda ali so formule vrednotenja meril prilagojene predmetu oddaje javnega naročila (angl. *tailor made*), boljše odločitve in rezultate je možno pričakovati. Zato je bistvenega pomena, da naročnik pozna različne metode vrednotenja toliko, da lahko izbere primerno osnovo, na kateri potem zgradi edinstveno, svojstveno formulo za izračun. Pri tem pa je treba sprejeti in upoštevati še eno dejstvo. Zapleteni, sofisticirani razpisni postopki rezultirajo v relativno visokih režijskih in upravnih stroških. Pri javnih naročilih manjšega obsega zato teh stroškov ne morejo nadomestiti koristi boljših odločitev in rezultatov, ki jih zapleteni modeli morebiti lahko spodbudijo. Zato je med oblikovanjem po meri ali zgolj izbiri metode in formul za vrednotenje ponudb treba najti pravo ravnotežje (Parikh & Joshi, 2005, str. 1042–1061).

Dreschler (2009, str. 62–74), ki je proučeval objektivnost različnih metod vrednotenja ponudb, meni, da je cilj koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, da odraža optimalno razmerje med ceno in kakovostjo. Optimizacija razmerja pa se razlikuje v javnih naročilih, ki se osredotočajo na doseganje čim nižje cene (merilo najnižje cene za določene zahteve) oz. tistih, ki se osredotočajo na doseganje najboljše vrednosti (merilo najvišje možne kakovosti po določeni ali čim nižji ceni). Najbolj običajen način določanja meril, ki bodo sestavljala ekonomsko najugodnejšo ponudbo, je z uporabo tehnike večparametrskega odločanja, nadaljnja težava pri tem pa je, kako združiti podatke o ceni s kakovostnimi kvalitativnimi kriteriji na tak način, da bo zadoščeno načelu transparentnosti, sorazmernosti meril s predmetom javnega naročila in enaki obravnavi vseh. Samo merila, ki so oblikovana na ta način, omogočajo dober vpogled in enoznačno razumevanje, kar

ohranja tudi nizke transakcijske stroške. Dreschler meni, da je merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe zato treba **podpreti s čim bolj preglednimi analitičnimi tehnikami in metodami, kot so točkovna metoda, metoda razmerja ali popravka cene**. Kadar je uporabljena točkovna metoda, so vsi vidiki ponudbe, vključujoč ponudbeno ceno in dodano vrednost, ki presega minimalne razpisne zahteve, na podlagi vnaprej znanega izračuna pretvorjeni v točke. Ponudba, ki doseže največ točk, je najbolje vrednotena ponudba, kateri je oddano javno naročilo. Pri uporabi metode razmerja je zmagovalna ponudba tista, ki dosega najboljšo vrednost razmerja med ceno in kakovostjo. Metoda popravka cene se uporablja tako, da je določena dodana vrednost vsake ponudbe nad minimalnimi razpisnimi zahtevami in je z njo prilagojena oz. popravljena ponudbena cena tako, da se od nje (običajno) odšteje izračunana dodana vrednost. Ponudba z najnižjo popravljeno ceno je zmagovalna ponudba.

Hardeman (2014, str. 21–29) navaja, da so na Nizozemskem s preučevanjem najpogosteje uporabljenih mehanizmov oz. metod za vrednotenje ekonomsko najugodnejših ponudb prišli do zaključkov, da je v EU najpogosteje uporabljena metoda točkovanja (angl. *point system*) ali tudi t. i. metoda tehtanja (angl. *weighted factor score – WFS*), na Nizozemskem pa metoda popravka cene (angl. *price correction system*). Metodi sta si podobni v tem, da so vsi vidiki ali dejavniki ponudbe, ki presegajo minimalne razpisne zahteve in pogoje, na podlagi vnaprej znane objektivne formule pretvorjeni v točke oz. v denarno vrednost. Doornbos (2005) in Dreschler (2009, str. 62–74) sta **najpogosteje uporabljene metode vrednotenja ekonomsko najugodnejših ponudb** strnila v tri ključne metode: metoda točkovanja, metoda razmerja in metoda popravka cene (Slika 7).

Slika 7: Značilnosti najpogosteje uporabljenih metod vrednotenja ponudb



Vir: Povzeto in prirejeno po S. R. Doornbos, Het gunningscriterium »economisch meest voordelige aanbidding«, 2005, 5. diapozitiv.

Tudi vpliv uporabe različnih formul v postopku vrednotenja ekonomsko najugodnejših ponudb ni zanemarljiv in naročnika lahko vodi do različnih zmagovalnih ponudb v istih okoliščinah in pogojih, kar sta Telgen & Schotanus (2010, str. 2–3) ponazorila z naslednjim poenostavljenim primerom (Primer 1), ki ga povzemam v nadaljevanju.

Primer 1: Ekonomsko najugodnejšo ponudbo sestavljata merilo cena (P_i) z utežjo 40 % in merilo kakovost, ki ga v konkretnem primeru predstavlja dobavni čas (D_i), z utežjo 60 %. Za vrednotenje merila cena (P_i) je naročnik določil metodo točkovanja (s tehtanjem), pri čemer ponudbe lahko prejmejo točke v razponu od 0 do 40 točk. Za vrednotenje merila kakovost (D_i) je naročnik določil, da ponudbe z dobavnim časom (D_i) 60 tednov prejmejo 0 točk in ponudbe z dobavnim časom 0 tednov prejmejo najvišje možno število točk, tj. 60 točk. Naročnik je prejel tri konkurenčne ponudbe, ki jih je ocenil za dopustne in uvrstil v postopek vrednotenja ponudb (Tabela 3).

Tabela 3: Podatki o cenah in dobavnem času treh prejetih ponudb

Ponudnik	Cena (P_i) v € (utež = 40 %)	Dobavni čas (D_i) v tednih (utež = 60 %)
A	4.200	18
B	4.500	15
C	4.750	13

Na podlagi določenega merila kakovost so ponudniki A, B in C prejeli 42, 45 in 47 točk. Za vrednotenje merila cena (P_i) je uporabljena metoda tehtanja, kar pomeni, da so numerične vrednosti cene iz ponudb preračunane v točke (da bodo tako združljive z merilom kakovost za izračun skupnega števila točk in določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe), pri čemer ima naročnik na voljo več možnosti: absolutno ali relativno formulo oz. formulo linearne ali nelinearne funkcije. V odvisnosti od tega, katero formulo izbere, so tudi rezultati skupnih točk (Tabela 4), ki jih prejmejo ponudniki. Funkcije različnih možnih formul so ponazorjene v grafu (Slika 8).

Absolutna linearna formula (rdeča črta): $AL_{i(p)} = 40 - 0,002 \cdot P_i$ (4)

Absolutna nelinearna formula (modra krivulja): $AN_{i(p)} = 40 \cdot \sqrt{\frac{5000 - P_i}{5000}}$ (5)

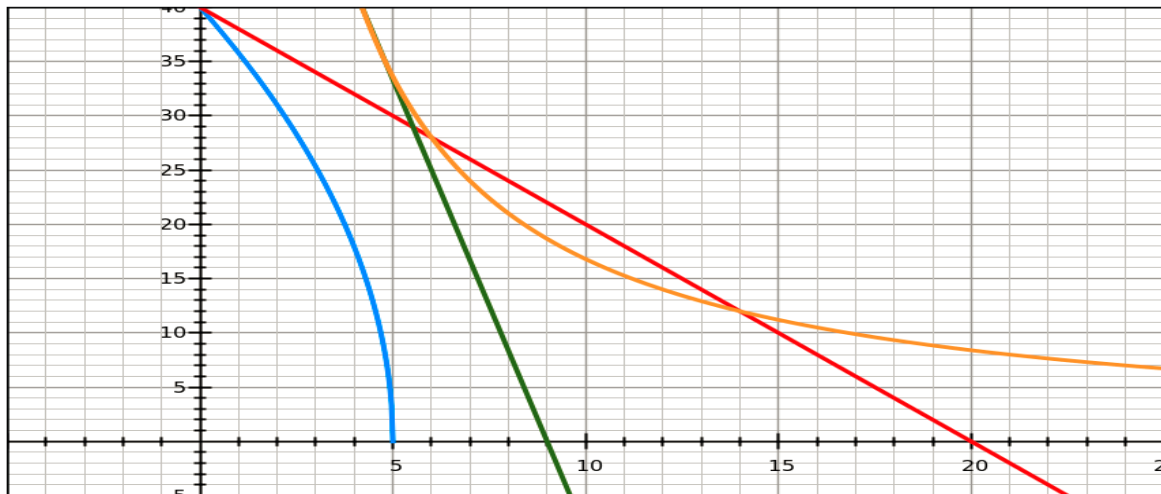
Relativna linearna formula (zelena črta): $RL_{i(p)} = 75 - \frac{35}{\text{točke najboljše ponudbe}} \cdot P_i$ (6)

Relativna nelinearna formula (oranžna krivulja): $RN_{i(p)} = 40 \cdot \frac{\text{točke najboljše ponudbe}}{P_i}$ (7)

Tabela 4: Izračun točk merila cena in merila dobavni čas s formulami (4), (5), (6) in (7)

Ponudnik	$AL_{i(p)}$	Skupaj točke	$AN_{i(p)}$	Skupaj točke	$RL_{i(p)}$	Skupaj točke	$RN_{i(p)}$	Skupaj točke
A	31,6	73,6	16,0	58,0	40,0	82,0	40,0	82,0
B	31,0	76,0	12,6	57,6	37,5	82,5	37,3	82,3
C	30,5	77,5	8,9	55,9	35,4	82,4	35,4	82,4
najugodnejša ponudba								

Slika 8: Prikaz funkcij različnih možnih formul



Vir: Povzeto in priljubeno po J. Telgen & F. Schotanus, *Supplier selection requires full transparency*, 2010, str. 2–3.

S prikazanim primerom avtorja utemeljujeta, da **uporaba različnih formul za vrednotenje istega merila lahko vodi do različnih najugodnejših ponudnikov oz. zmagovalcev**. Razlika med linearnimi in nelinearnimi formulami je še posebej zaznavna pri ekstremnih rezultatih. Krivulja relativne nelinearne formule bi pri ceni 6.000 € imela zelo velik vpliv na končni rezultat točk, pri ceni 14.000 € pa bi ta vpliv bil zelo majhen. Informacije, ki jih ponudnikom sporočajo formule, so zato bistvene za pravilno razumevanje meril in so vodilo ponudnikom pri oblikovanju ponudb, ki bodo kar najbolj ustrezale naročnikovim potrebam in željam.

Ne samo naročniki, tudi ponudniki želijo razumeti merila, metode in formule za vrednotenje, ki jih uporabljajo naročniki, kar jim zagotavlja, da so vsi ponudniki ves čas enako obravnavani, in jim razkriva, s katerimi ponudbenimi dejavniki si lahko izboljšajo svoj položaj pred svojimi konkurenti, in si tako povečajo možnosti za pridobitev javnega naročila. Sleherni ponudnik se pri sestavi svoje ponudbe sooča s številnimi vprašanji in odločitvami o tem, kaj, kako in na kakšen način naj ponudi izvedbo naročila, da bo na ekonomsko najbolj ugoden način izpolnil potrebe in zahteve naročnika, ki bo ponudniku hkrati zagotovil pokritje vseh stroškov in še želeni dobiček (na primer ali potrebuje dodatna sredstva za razvoj inovativnih rešitev, ali naj najame dodatne kompetentne kadre, ponudi daljšo garancijo, vključi nadurno delo za skrajšanje časa izvedbe ipd.). Informacije za sprejem odločitev ponudnik razbere prav iz meril in pravil, ki jih naročnik določi za njihovo vrednotenje. Ker imajo **merila, metode in formule za vrednotenje ponudb tako veliko sporočilno vrednost za ponudnike**, je toliko bolj pomembno, da merila naročniki skrbno izberejo in na pošten ter pregleden način določijo, kako, s čim jih bodo izmerili, sicer bo izid javnega naročanja bolj podoben loteriji. Naročniki se morajo zavedati tega, da številni ponudniki celo bolj podrobno analizirajo objavljena merila in iz njih proučujejo, kateri dejavniki ali elementi ponudbe so za naročnika ključni, kot naročniki sami.

5.1 Metoda točkovanja (s tehtanjem)

Pri metodi točkovanja gre za osnovno metodologijo pretvarjanja ekonomskih in neekonomskih dejavnikov oz. koristi in ugodnosti posamične ponudbe na skupni imenovalec, ki naročniku omogoči seštevanje in s tem skupno ovrednotenje vseh meril, ki jih določi v okviru koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, ne glede na njihove količine in enote mere, v katerih so dejavniki primarno izraženi. Metoda točkovanja je v praksi najbolj pogosta metoda za seštevanje vseh ugodnosti, ki jih nudi posamezna ponudba. Ker naročniku vse ugodnosti niso enako pomembne, metodo točkovanja pogosto kombinira s **tehtanjem** meril ali dejavnikov, ki vplivajo na merila, **glede na vnaprej določene vplivne deleže**.

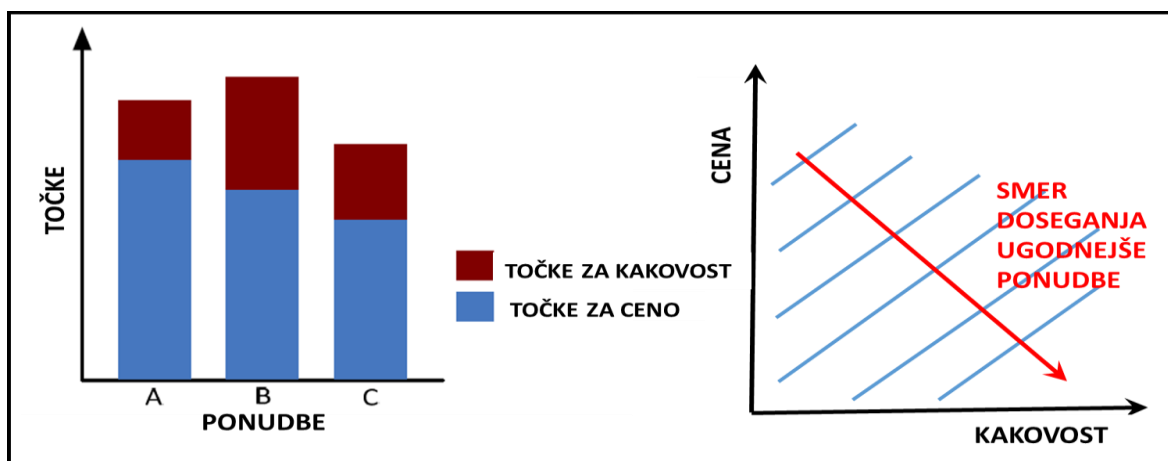
Najbolj preprosta metoda točkovanja se uporablja zlasti v primerih, **kadar imajo vsa izbrana merila** ali dejavniki, ki vplivajo na določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, **približno enako pomembnost ali težo**. Izvede se tako, da je vsakemu merilu posebej vnaprej določeno maksimalno število točk ali razpon točk, ki jih posamična ponudba lahko pri merilu prejme, ter maksimalno število skupnih točk ali razpon vseh možnih točk za vsa merila skupaj. Hkrati je opisan mehanizem podeljevanja točk posameznega merila in postavljeno pravilo, katera ponudba je najugodnejša (z največ ali z najmanj točkami).

Mehanizmi podeljevanja ali izračuna točk znotraj določenega razpona točk posameznega merila so lahko zelo različni in jih naročnik lahko opredeli:

- **zgolj opisno** (na primer: motor emisijskega razreda EURO VI prejme 10 točk),
- **z lestvico točkovanja** (na primer: motor emisijskega razreda EURO VI prejme 10 točk, motor emisijskega razreda EURO V prejme 5 točk, motor emisijskega razreda EURO IV in manj prejme 0 točk),
- **z lestvico točkovanja z razredi v razponu** (na primer: 6 točk za merilo dobavni rok lahko prejmejo ponudbe, katerih rok dobave je krajši od zahtevanih 90 dni, in sicer: dobavni rok od 80 do vključno 89 dni prejme 2 točki, dobavni rok od 70 do vključno 79 dni prejme 4 točke, dobavni rok 69 dni ali manj prejme 6 točk),
- **s formulo za izračun** (na primer: pri merilu stroškov v življenjski dobi bo naročnik izračunal točke po naslednji formuli $TLCC = LCC_{min}/LCC_p * utež$, pri čemer oznake v formuli pojasnjuje priložena legenda) ipd.

Na podlagi skupka določenih pravil točkovanja naročnik v vsaki ponudbi izračuna točke, ki jih ta prejme pri vsakem posamičnem merilu, na koncu pa vse dodeljene točke sešteje, da dobi skupno število točk posamezne ponudbe, ki kot taka šele služi naročniku za medsebojno primerjanje ponudb ter njihovo razvrščanje. Običajno je kot najugodnejša ponudba izbrana tista, ki doseže najvišje skupno število točk, v prikazanem primeru (Slika 9) je to ponudba B.

Slika 9: Prikaz vrednotenja treh ponudb z metodo točkovanja



Najpogosteje pa imajo **izbrana merila**, ki sestavljajo in določajo koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, **zelo različne stopnje pomembnosti ali različno težo v skupku meril**, kar naročnik (tudi v skladu s priporočili sedmega odstavka 84. člena ZJN-3) uravnoteži z določitvijo uteži (ponderjev) ali vplivnih deležev, kjer je **metodo točkovanja treba kombinirati s tehtanjem meril**. Prav tako je s tehtanjem treba opremiti metodo točkovanja v primerih, ko predmet naročila sestavlja večje število elementov različnih obsegov, merskih enot ali drugih značilnosti, ki se jih ne da preprosto seštevati in jih je še pred točkovanjem potrebno primerno utežiti.

Izvede se tako, da so vnaprej določena in po pomembnosti razvrščena posamična merila, nato pa je vsakemu od njih določena utež, ki je običajno izražena v odstotkih v odvisnosti od predmeta javnega naročila. V strokovni literaturi se za uteži uporablja tudi izraz t. i. korekcijskih faktorjev za izračun ponderiranih točk, ki določajo razmerja med njimi po pomembnosti. Skupna vrednost dodeljenih uteži vseh sestavljenih meril običajno skupaj znaša 100 % in predstavlja koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe. V postopku točkovanja ponudb naročnik skupno število točk posamezne ponudbe izračuna na način, da utež za določeno merilo pomnoži z dodeljenimi točkami pri posamičnem merilu, preden točke vseh meril združi. Naročnik tako z vnaprej določenimi utežmi popravi vpliv dodeljenih točk pri posameznem merilu na celoto, preden vse točke združi, in na tej osnovi razvrsti ter primerja ponudbe. Ponudba z najvišjim skupnim tehtanim številom točk je najugodnejša za naročnika in kot taka izbrana za oddajo javnega naročila. Uteži so lahko določene tudi z večkratnikom, logaritemsko ali drugo matematično funkcijo, neredko pa so uteži v praksi določene zgolj na podlagi občutkov naročnika ali (njegovih) preteklih izkušenj, kar vsakokrat predstavlja veliko tveganje neskladnosti meril s temeljnimi načeli javnega naročanja, zato tak način določanja uteži ni primeren in ni skladen z zakonodajo. Najpogosteje se točke ali uteži v praksi določajo na podlagi ocenjenega obsega posameznih elementov ali vrst predmeta naročila in njegovega ekonomskega vpliva v celotni ocenjeni vrednosti javnega naročila (Tabela 5).

Tabela 5: Določanje točk z metodo točkovanja (a) in uteži z metodo tehtanja (b) na podlagi ocenjene vrednosti posamezne vrste predmeta oddaje javnega naročila

a) Določanje točk vrstam blaga in izračun razmerja (vrednosti) točke za analizo občutljivosti

Vrste blaga	Ocenjena vrednost (€)	Točke	Izračun razmerja (€/točko)
papir	1.000	5	200
toner	200	4	50
optični bralnik	1.800	6	300
tiskalnik	2.500	10	250

b) Določanje uteži glede na delež vrednosti vrste blaga v skupni ocenjeni vrednosti

Vrste blaga	Ocenjena vrednost (€)	% v skupni ocenjeni vrednosti = UTEŽ (%)
(A) papir	1.000	18
(B) toner	200	4
(C) optični bralnik	1.800	33
(D) tiskalnik	2.500	45
SKUPAJ	5.500	100

Matas (2008b, str. 35) med enostavnejše primere formul tehtanja meril šteje formulo, ki seštevava različne uteži, na primer uteži cene. V konkretnem primeru b) bi različne uteži cene tehtali s formulo (8). Najugodnejša ponudba je tista, z najmanjšim številom M.

$$M = \text{Cena}(A) \cdot 0,18 + \text{Cena}(B) \cdot 0,04 + \text{Cena}(C) \cdot 0,33 + \text{Cena}(D) \cdot 0,45 \quad (8)$$

Najbolj uporabna in najbolj splošna je formula (9), kjer se lahko poljubno seštevajo različna merila (v razponih, kjer ima vsaka točka točno en odstotek, na primer garancija, odzivni čas, čas dobave ipd.) in kjer je zopet najugodnejša ponudba tista z najnižjim M.

$$M = \text{Cena} \cdot \left(1 - \frac{\sum \text{meril}}{100} \right) \quad (9)$$

De Boer, Labro in Morlacchi (2001, str. 75–89) so se vprašali, katera so temeljna vprašanja, ki se pri oblikovanju meril zastavijo naročniku, in ugotovili, da se naročniki največ ukvarjajo z izbiro meril oz. dejavnikov, ki vplivajo na doseganje optimalnih koristi oz. najboljšega izida, in z vprašanjem kako zaznanemu vplivu primerno določiti točke oz. uteži, da bodo doseženi cilji naročila. Ugotovili so, da te dileme postanejo bistveno večje tedaj, ko naročnik naroča raznovrstno blago ali storitve, v najrazličnejšem obsegu (na primer od enega vijaka, do tristo oken z montažo ipd.). Poudarili so, da je pri pretvarjanju ponudbene cene v točke pomembno, da naročnik določi minimalne in maksimalne sprejemljive rezultate ali zmogljivosti zanj. Ne sme pa zanemariti tudi vseh točk vmes. Vmesni rezultati in načini, ki jih določijo (krivulja točkovanja, ki je lahko linearna, konveksna ali konkavna), lahko prav tako pomembno vplivajo na odločitev o izbiri.

Zakonodaja javnega naročanja določa, da morajo biti merila pregledna, nediskriminatorna in sorazmerna. **Sorazmernost meril** med drugim pomeni, da morajo biti uteži dejavnikom dodeljene v ravnovesju in sorazmerju s stroški. Če so uteži merilom posameznih

dejavnikov določene prenizko, ponudniki niso motivirani, da te dejavnike sploh vključijo v svojo ponudbo, ker so prednosti zanje s tem nižje kot pa dobiček, ki ga lahko dosežejo sicer. Če pa so uteži merilom določenih dejavnikov določene previsoko, jim bo sledil vsak od ponudnikov, kar posledično pomeni, da bo merilo tega dejavnika izgubilo svojo značilno vrednost. Sorazmernost meril s predmetom javnega naročila je lahko preizkušena in utemeljena z analizo občutljivosti oz. negotovosti. Z obema tehnikama so lahko ocenjeni in primerjani stroški in koristi vsakega posameznega dejavnika ter je s tem kvantificirana negotovost izida javnega naročila. S predhodno izvedenimi simulacijami različnih scenarijev na podlagi predhodno pridobljenih informacij o značilnostih delovanja trga razpisanega predmeta javnega naročila, vključno z nekaj primeri ekstremnih scenarijev, naročniki lahko predvidijo izid javnega naročila in vgradijo prilagoditve, če je treba, pred ali najkasneje med objavo razpisa (Chen, 2015, str. 6–11).

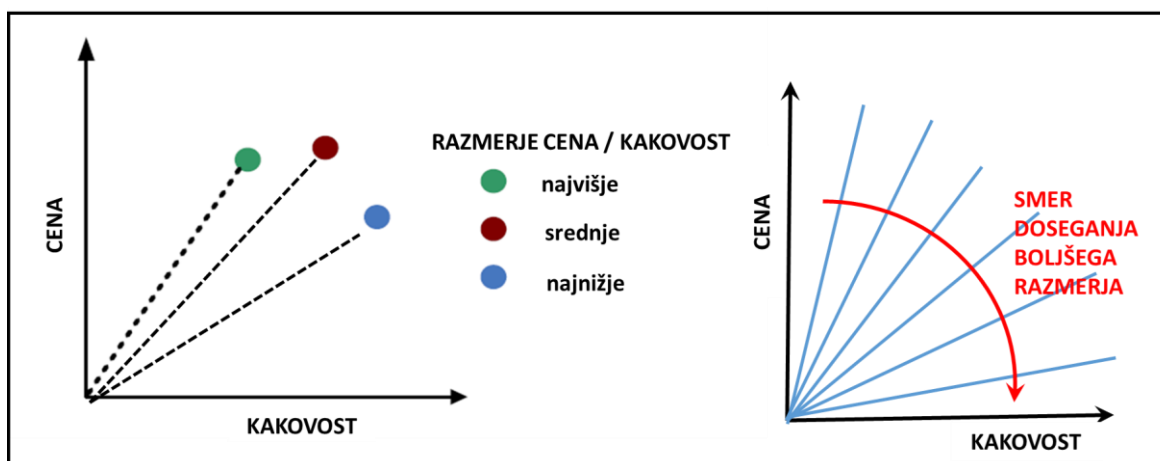
5.2 Metoda razmerja

Metodo najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo (angl. *best price-quality ratio – BPQR*), s katero se **učinkovito cenovno vrednoti neekonomska merila**, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in/ali socialne vidike v povezavi s predmetom javnega naročanja, je obligatorno uporabljati pri oddaji javnih naročil intelektualnih storitev, ki jih je ZJN-3 s četrtem odstavkom 84. člena izvzel iz možnosti vrednotenja ponudb zgolj z merilom cene, sicer pa gre tudi za najbolj zaželeno in priporočeno metodo vrednotenja ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki pomeni najugodnejšo kombinacijo med ceno in ostalimi merili. V uporabi metode razmerja direktivi javnega naročanja prepoznata številne ugodnosti javnega naročanja, ki bi lahko imele vpliv na povečanje učinkovitosti samega sistema javnega naročanja, zlasti pa **velik pomen za trajnostni razvoj**. Metodo razmerja podpirajo številne strokovne institucije, celo tiste, ki so priporočale vrednotenje ponudb zgolj na osnovi kakovosti (na primer mednarodna zveza inženirjev – FIDIC in evropska zveza različnih združenj – EFCA ter banke), saj so se sprijaznile, da je to boljša alternativa edinemu merilu najnižje cene, kot nič. Pojem najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo, je v skladu z določili Direktive 2014/24/EU, treba razlagati s spremljajočo sodno prakso, razen kadar bi rešitev v direktivi bila očitno bistveno drugačna.

Ustrezna utež (razmerje ali delež) vsakega od uporabljenih meril pri vrednotenju z metodo razmerja (običajno sta to cena (strošek) in kakovost) mora biti določena vnaprej in objavljena v dokumentaciji o javnem naročilu, da se ponudniki vnaprej seznanijo, na podlagi katerih formul ali drugih pravil vrednotenja naročnika konkurirajo tako glede cenovno ali stroškovno vrednotene ponudbe (priporočena je stroškovno-tehtana metoda) kot tudi tehnične kakovosti ponudbe. Vrednotenje ponudb z metodo razmerja poteka v treh fazah (Slika 10): vrednotenje ekonomskega oz. t. i. finančnega dela ponudb (merilo cena ali stroški), vrednotenje tehničnega dela ponudb (merilo kakovost ali druga primerna merila za doseganje ekonomsko najugodnejše ponudbe) in kombinirano vrednotenje razmerja med vrednostjo finančnega in tehničnega dela ponudb (razmerje med merilom

cena oz. stroški in merilom kakovost oz. drugimi merili). FIDIC pri izvajanju vrednotenja ponudb z metodo razmerja priporoča uporabo t. i. »sistema dveh ovojníc«, ki se v nekaterih državah članicah dejansko pogosto uporablja. V Sloveniji ta metoda ni razširjena kljub njeni večletni promociji s strani institucij iz gradbene dejavnosti. Gre za sistem vrednotenja, pri katerem stroka, ki vrednoti tehničen del ponudb, ne sme imeti dostopa do finančnega dela ponudb, dokler ne dokonča vrednotenja. Finančne ponudbe za čas vrednotenja tehničnega dela ostanejo zapečatenе, potem pa se javno odprejo.

Slika 10: Prikaz vrednotenja ponudb z metodo razmerja meril cena in kakovost



Chen (2015, str. 6–11) meni, da z vidika ponudnikov obstajata dva načina razumevanja in dojemanja meril. Prvi je ta, da se ponudniki osredotočajo na merila, katerim je določena visoka utež, kar kaže na visoko pomembnost merila za naročnika, drugi pa ta, da se osredotočajo na merila, ki jim nudijo prostor za diferenciacijo oz. razlikovanje blaga, storitev ali gradenj, ki jih ponujajo, od ostalih potencialnih konkurentov na trgu, kar ponudniku lahko zagotovi ključno strateško prednost pred ostalimi. Chen poudarja, da je manj pomembno, kakšna utež je s strani naročnika pripisana določenemu merilu ter kolikšen vpliv ima ta na končen rezultat, in je mnogo bolj pomembno, da ponudba predmeta oddaje javnega naročila vsebuje sposobnost razlikovanja od ponudb ostalih ponudnikov.

Za utemeljevanje svojih ugotovitev je Chen (2014, str. 32) uporabil primer iz belgijske sodne prakse (R.v.S., 13. maj 2008), kjer sta bili za vrednotenje merila ekonomsko najugodnejše ponudbe vnaprej določeni merili cena in kakovost v razmerju 50:50. V postopku vrednotenja sedmih ponudb (Tabela 6) se je izkazalo, da so bile ponudbene cene vseh sedmih ponudnikov dejansko zelo primerljive, v medsebojnem odstopanju zgolj 5,8 %. Posledica tega je bila, da je vrednost dodeljenih točk za ceno v končnem seštevku točk pri vsaki ponudbi znašala blizu 50 %, zato je dejanska izbira zmagovalne ponudbe temeljila zlasti na dodeljenih točkah za merilo kakovost. Razpon med točkami za merilo cena med sedmimi ponudbami znaša 2,750 točke (50,000 točk – 47,250 točk = 2,750

točke), razpon med dodeljenimi točkami za merilo kakovost pa skoraj 32 točk (45,000 točk – 13,072 točk = 31,973 točk), kar ima za posledico nastanek »novega« razmerja med ceno in kakovostjo v razmerju 8:92 (2,750 točke/31,973 točk), namesto zelenih 50:50.

Tabela 6: Primer spremenjenega razmerja med ceno in kakovostjo v postopku vrednotenja

Ponudba	Cena v €	Točke za merilo cena	Točke za merilo kakovost	Skupaj točke merila cena in merila kakovost
P 1	12.968.792	49,304	44,286	93,590
P 2	13.296.025	48,091	45,000	93,091
P 3	13.074.045	48,908	41,071	89,979
P 4	13.532.666	47,250	39,134	86,384
P 5	13.285.553	48,129	22,563	70,692
P 6	12.788.382	50,000	18,509	68,509
P 7	13.063.468	48,947	13,027	61,974

Vir: T. H. Chen, *Hoe pas je EMVI toe? Handreiking voor inkopers*, 2014, str. 32, tabela 14.

5.3 Metoda popravka cene

Metoda popravka cene temelji na ekonomski oz. t. i. finančni **presoji meril in izračunu cene uporabljenih neekonomskih meril** (na primer kakovosti). Metodo popravka cene je odobrila nizozemska vladna agencija za javno naročanje javne infrastrukture in projektov upravljanja z vodami (nizoz. *Rijkswaterstaat*) zaradi omejitev in slabosti ter koruptivnih tveganj, ki jih vsebujeta metoda točkovanja in metoda razmerja. Iz strokovne literature je razvidno, da gre danes za najbolj razširjeno in najpogosteje uporabljeno metodo na Nizozemskem, poimenovano »Gunnen op Waarde«, ki temelji na ekonomskem vidiku merjenja najugodnejše ponudbe, konkretno na ponudbeni ceni in kakovosti oz. drugih necenovnih merilih, izraženih v dodani vrednosti za naročnika, ki v bistvu predstavlja korekcijski faktor popravka ponudbene cene ali v strokovni literaturi t. i. fiktivni popust.

Dreschler (2009, str. 62–74) je pri proučevanju različnih metod vrednotenja ekonomsko najugodnejše ponudbe ugotovil, da bi metoda cenovnega popravka lahko bila najprimernejša metoda za presojo najboljšega razmerja cene in kakovosti v nizozemski gradbeni industriji. Razlog je v tem, da **mehanizem vrednotenja vključuje t. i. fiktivni ali navidezni popust, ki temelji na zagotavljanju višje stopnje kakovosti od zahtevane**, ki jo ponudniki povsem prostovoljno ponudijo v okviru svojih zmožnosti. Fiktivni popust se pri vrednotenju ponudb odšteje od ponudbene cene, saj gre za dodano vrednost naročila, ki jo ponudnik vgradi v ponudbo (načrt projekta) in je je naročnik deležen ob izvedbi naročila (projekta) ali pa tudi še kasneje v življenjski dobi predmeta naročila. Metoda popravka cene se uporablja tako, da je izračunana dodana vrednost vsake ponudbe nad minimalnimi razpisnimi zahtevami. Ponudbena cena je nato prilagojena, popravljen tako, da se od nje odšteje izračunana dodana vrednost. Ponudba z najnižjo popravljenno ceno je zmagovalna ponudba.

Tudi Rose in Manley (2011, str. 765–773) sta mnenja, da je fiktivni popust, ki je uporabljen za popravek cene, učinkovita spodbuda ponudnikom, da izvedbo javnega naročila naredijo ugodnejšo, cenejšo, bolj kakovostno, inovativno, hitrejšo, pri čemer so minimalne tehnične specifikacije in zahteve s strani ponudnikov prostovoljno presežene in kot take omogočajo učinkovitejšo uskladitev ciljev naročnikov in ponudnikov. Povedano z drugimi besedami, **merjenje ekonomsko najugodnejše ponudbe z metodo popravka cene ustvarja dodano vrednost za naročnikova vložena sredstva** v oddano javno naročilo. Rose in Manley menita, da ima metoda popravka cene kar nekaj podobnosti z metodo bonus-malus, kjer naročnik izbere naročilo (odobri projekt) na osnovi t. i. standardne cene zahtevanih specifikacij. Ob tem naročnik in ponudnik skleneta dogovor o dodatnih (bonus) in znižanih (malus) cenah za primere, ko je ob zaključku izvedbe naročila (projekta) kakovost nad ali zgolj v skladu z zahtevanimi specifikacijami. Bonus oz. malus je dodeljen po izvedbi naročila (izvršitvi projekta). Metoda bonus-malus spodbuja izvajalce, da si ves čas prizadevajo doseči visoko kakovost projekta. Obstajajo tudi primeri, ko se naročnik in ponudnik dogovorita za plačilo doda(t)ne vrednosti, ki je dosežena s povečano uspešnostjo projekta, kot jo je prvotno načrtoval naročnik. Kritični element metode bonus-malus je v merjenju uspešnosti. V arhitekturi in gradnji veliko odločitev temelji na osebnih preferencah, zato je merjenje uspešnosti težko opredeliti na nedvoumen način, da kasneje ne bi prihajalo do nesoglasij. Prav zaradi tega so nekateri strokovnjaki (na primer Bourne, Neely, Mills, Wesel itd.) zelo kritični do te metode in jo slabšalno opišejo kot proces učinkovitega in uspešnega spodbujanja pritožbe. Razlika med metodo popravka cen in metodo bonus-malus je v tem, da je finančna spodbuda v metodi popravka cen vgrajena že v merila in s tem v postopek oddaje javnega naročila, metoda bonus-malus pa je običajno sestavni del pogodbenih določil. Imata pa obe metodi podoben učinek na ponudnike, da pri načrtovanju izvedbe naročila in pripravi ponudbe dobro pretehtajo stroške oz. tveganja in koristi, ki jim jih naročilo lahko prinese.

6 PRIMER METODE MERJENJA EKONOMSKO NAJUGODNEJŠE PONUDBE NA NIZOZEMSKEM

Bussink (2014, str. 2) navaja, da so v obdobju 1990–2000 na Nizozemskem bili priča mnogim korupcijskim škandalom na področju javnega naročanja. Ti so vključevali dogovarjanja o cenah med ponudniki, ki so vodila v kartelev, vodenje skrivnostnih izvedbenih dnevnikov in knjigovodskih listin, ki so temeljili na podtalnih, prikritih sporazumih, kar naj bi se odrazilo v 15 do 25 milijardah € višjih skupnih stroških za naročnike. Dogovarjanje o cenah med ponudniki je bilo možno, ker je oddaja javnih naročil temeljila na edinem merilu najcenejše ponudbe. Da bi se izognili takšnim ravnanjem v prihodnosti, je bil prehod na merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, nujen. Po dolgotrajnih poglobljenih analizah različnih institucij in strokovnjakov za proučitev meril (med pomembnejše nizozemske avtorje sodijo Dreschler, Sciancalepore, Telgen, Sebastian, Claeson-Jonsson in Di Giulio) je bila razvita **metoda merjenja ekonomsko**

najugodnejše ponudbe na podlagi (dodane) vrednosti (angl. *awarding on value*, v nadaljevanju *AoV*), ki za kombinacijo in združevanje izbranih meril ne uporablja najbolj razširjene točkovne metode s tehtanjem ali razmerja cene in kakovosti oz. drugih meril, temveč je bila namenoma za *AoV* razvita in sprejeta **nova metodologija vrednotenja, ki temelji na popravku ponudbene cene**.

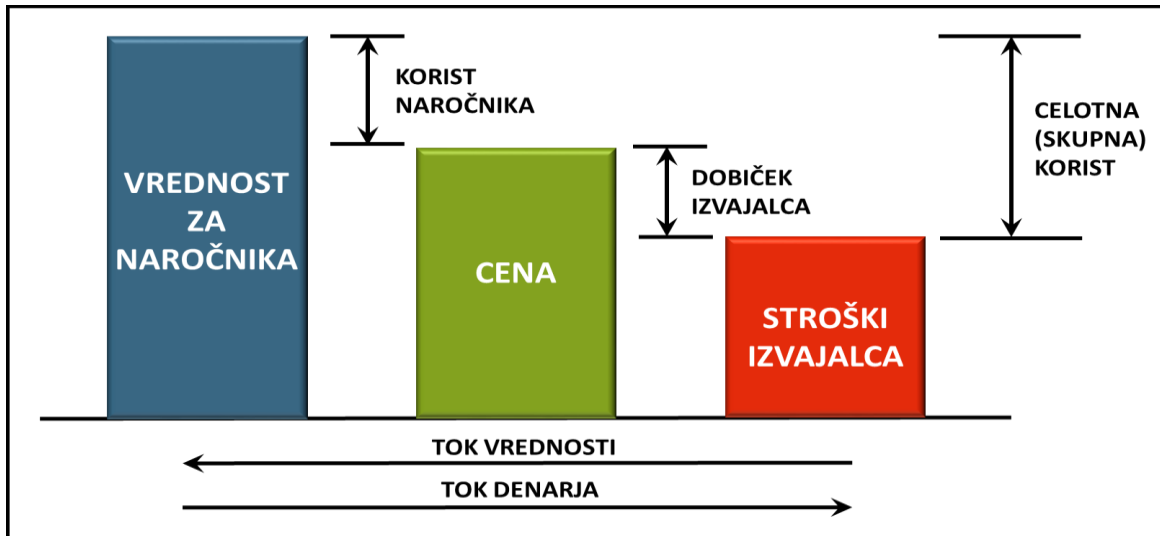
Gre za metodo, ki se je na Nizozemskem do danes dodobra uveljavila na področju merjenja ekonomsko najugodnejših ponudb gradenj in gradbene dejavnosti, se pa v zadnjem času širi tudi na področje naročil storitev in blaga. Večina strokovne literature je v nizozemščini. Pri proučevanju ozaveščenosti glede merila *AoV* in njegovem razumevanju je Bussinkova (2014, str. 6) ugotovila, da je metodo izven Nizozemske komaj kje zaznati, da pa jo presenetljivo uporabljajo tudi v Afriki. *AoV* je v izhodišču razvila in uveljavila nizozemska organizacija za promet, transport in infrastrukturo, imenovana CROW. Izvirno ime je "Gunnep op waarde", kar v prevodu pomeni »podeljevanje na vrednosti« (Jansen, Kolkman, Kuijpers, Pries, Reeuwijk, Witteveen in Zijlstra, 2007). Gre za vrednotenje ponudb na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe s finančnega (ekonomskega) vidika, do katerega pridemo z metodo popravka, **korekcije ponudbene cene z dodano vrednostjo**, ki jo naročniku zagotavljajo s ponudbo zagotovljeni **preseženi dejavniki neekonomskih meril, kot so kakovost, okoljski, socialni, inovativni vidiki** ipd.

6.1 Merilo za oddajo javnega naročila na podlagi dodane vrednosti

Že leta 2002 je De Ridder na Nizozemskem predstavil osnovno idejo **vrednostno-cenovno-stroškovnega modela**, s katero je opredelil pojem najboljše vrednosti za denar ali načelo, po katerem uporabniki oz. končne stranke maksimirajo koristi, ki jih prejmejo za vloženi denar. V skladu s tem načelom naročniki vedno izberejo naročilo z najboljšim razmerjem med vrednostjo in ceno.

Izbira med ponudbami z enakim razmerjem med vrednostjo in ceno mora temeljiti na dodatnem merilu. Vrednostno-cenovno-stroškovni model (Slika 11), kot ga je predstavil De Ridder (2007, str. 30), predstavlja ključne parametre v razmerjih med deležniki javnih naročil in poudarja, da si morajo **vsi deležniki posameznega javnega naročila skupaj prizadevati za povečanje celotnih koristi**, ki sestojijo iz koristi za naročnika, predstavlja jo razlika med vrednostjo in ceno, ter dobičkom za izvajalca oz. dobavitelja, ki ga predstavlja razlika med ceno in stroški. Če je celotna korist pozitivna, je transakcija koristna za vse vključene strani in ima vsak od deležnikov koristi od naročila. Osnovni parametri tega modela imajo prvine neoklasične ekonomije. Vrednost lahko povežemo s pripravljenostjo plačila. Stroške lahko povežemo z minimalno vsoto denarja, ki jo je (pro)izvajalec pripravljen sprejeti. Cena leži nekje med vrednostjo in stroški in deli celotno korist na presežek za izvajalca oz. dobavitelja in presežek za naročnika.

Slika 11: Vrednostno-cenovno-stroškovni model



Vir: H. De Ridder, *Living Building Concept for market dynamics, innovation and sustainable buildings*, 2007, str. 30, slika 3.

De Ridder ugotavlja, da je vrednost subjektivna in ni enaka za vsakogar. Cilj vsakega naročnika je optimizacija koristi, kot jih vsak zaznava iz svojega vidika. Cilj vsakega izvajalca ali dobavitelja pa je doseganje najvišjega možnega dobička (čim bolj povečati razliko med ceno in stroški). Na podlagi vrednostno-cenovno-stroškovnega modela je De Ridder opredelil **celotno (skupno) korist kot razliko med vrednostjo in stroški, vrednost pa kot vsoto naslednjih posamičnih kategorij vrednosti:**

- **zaznavna vrednost:** obseg, v katerem je vrednoteno javno naročilo,
- **uporabna vrednost:** obseg, v katerem se uporablja izvedeno javno naročilo,
- **tehnična vrednost:** obseg, v katerem gradnja javnega naročila služi svojemu namenu.

Naročnik opredeli minimalne zahteve, ki jih ponudniki morajo izpolniti poleg pogojev, da je njihova ponudba dopustna in kot taka uvrščena v postopek vrednotenja in izbire ponudb. Poleg zahtev naročnik oblikuje tudi želje ali pričakovanja, ki jih spodbudi z merili in mu lahko prinesejo dodatne koristi, ponudniki pa jih v ponudbi zagotovijo v skladu s svojimi zmožnostmi, kar povečuje vrednost vloženih zagotovljenih proračunskih sredstev, ki jih je naročnik pripravljen vložiti v izvedbo ali dobavo javnega naročila. Ponudniki imajo na podlagi tovrstnih spodbud interes zagotoviti naročniku čim višjo vrednost javnega naročila za zagotovljena proračunska namenska sredstva, kar povečuje končne koristi za naročnika in posredno za uporabnike predmeta oddanega javnega naročila, čeprav je primarni cilj ponudnikov maksimiranje dobička.

Strokovna literatura navaja številne prednosti in slabosti različnih metod in formul, ki kombinirajo ekonomska in neekonomska merila. Ker najpogosteje uporabljena metoda za dodelitev točk nosi tveganje paradoksa razvrščanja, metoda razmerja pa veliko tveganje

nepravilnega predvidevanja in posledičnega definiranja razmerja med merili, ki se v fazi vrednotenja ali izvedbe lahko povsem preobrne, so nizozemski strokovnjaki iskali alternative metode vrednotenja. Ena od predlaganih alternativ je bila tudi ta, da bi naročnik vse neekonomske dejavnike, zlasti dejavnike kakovosti, neposredno preoblikoval v denarno vrednost in pri tem ugotavljal, koliko je za preseženo lastnost ali značilnost nad minimalno stopnjo zahtevane kakovosti predmeta javnega naročila naročnik pripravljen plačati. Če bi to cenovno ovrednoteno korist naročnik potem odštel od ponudbene cene, da bi tako dobil neto ceno ponudbe, ki bi jo primerjal in na tej podlagi razvrščal ponudnike ter izbral ponudnika z najnižjo neto ponudbeno ceno. S to metodo bi se naročnik izognil matematični zapletenosti transformacije cen v točke, poleg tega naj bi metoda bila veliko bolj intuitivna, jasna, transparentna in uporabnikom prijazna. Pri tej metodi je ključen odgovor naročnika (specialistov, strokovnjakov ali uporabnikov, torej subjektov, za katere je naročen predmet javnega naročila) na vprašanje: »Koliko več smo pripravljeni plačati?« Ta pristop uspešno uporablja regionalni okrožni svet v Stockholmu, ki je primarno odgovoren za javno zdravstvo in javni prevoz, uporabljati pa so ga začeli številni drugi javni naročniki na Švedskem (Gerecke, Clawson in Verboven, 2015, str. 11–13).

Medtem ko merilo najnižje cene z minimalnimi zahtevami kakovosti, vključenimi v tehnične specifikacije ali pogoje, predstavlja linearno funkcijo, ki implicitno določi ceno mejne kakovosti ali najvišje sprejemljive kakovosti, je včasih bolj primerno izbrati metode in formule, ki se odražajo nelinearno. Pri proučevanju kombinacijskih nelinearnih metod vrednotenja razmerja cene in kakovosti sta tudi Bergman in Lundberg (2013, str. 73–83) razmišljala, ali bi bilo boljše preoblikovati ceno v nedenarno vrednost in jo dodati h kakovosti ali obratno in prišla do zaključkov, da je bolj smotrno preoblikovanje kakovosti v denarno vrednost, ki jo je enostavneje dodati (ali odvzeti) od cene. Ta sklep sta dopolnila s strokovnim mnenjem, da je pretvarjanje cene v nedenarno vrednost preveč zapleteno, preveč subjektivno in premalo transparentno, da bi lahko bilo združljivo z načeli javnega naročanja. Njuni zaključki so potrjeni z aktualno zakonodajo, ki spodbuja, da merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ne sestavlja zgolj cena (ali stroški), temveč tudi kakovost, izražena v najrazličnejših oblikah, pri čemer mora prevladati ekonomski vidik, ki ga najbolj optimalno izrazimo z najugodnejšim razmerjem med ceno in kakovostjo.

6.2 Prikaz vrednotenja ekonomsko najugodnejše ponudbe z metodo popravka cene na podlagi dodane vrednosti

Metoda AoV deluje po načelu vrednotenja ponudb na podlagi najboljše vrednosti za vložena sredstva. Gre za posebno uporabno alternativno metodo, ki so jo razvili na Nizozemskem v boju proti korupciji pri oddaji javnih naročil gradenj. Metoda je skladna s FIDIC priporočili in uporablja pristop dveh ovojnic, ki je omenjen že v podpoglavju 4.5 tega magistrskega dela. AoV metoda hitro pridobiva podporo najrazličnejših dejavnosti in se danes uporablja tudi za oddajo javnih naročil blaga in storitev. Pri AoV gre za

primerjavo ocenjenih stroškov različnih tehničnih vidikov, vidikov kakovosti ter trajnosti in izbiri ponudbe z najnižje vrednotenimi stroški. Vsa neekonomska merila, ki so določena za merjenje želja in pričakovanj naročnika nad njegovimi minimalnimi zahtevami s katerimi so že zadovoljene njegove osnovne potrebe, tudi nedenarna, so ovrednotena s t. i. delta vrednostjo, ki jo je naročnik pripravljen plačati za dodano vrednost. Ponudbe so točkovane na podlagi meril, ki so vrednotena in razvrščena od 0 (za zgolj izpolnjevanje minimalnih zahtev) do 100 (za najboljšo vrednost določenega merila). Če so vsa merila preoblikovana v denarno vrednost, se kot taka lahko odštejejo od ponudbene cene. Zelo nizka delta vrednost zmanjšuje pomen in vpliv ostalih uporabljenih meril na merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe in obratno, zelo visoka delta vrednost ima relativno večji vpliv ostalih necenovnih meril na merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Glavna značilnost metode *AoV* je, da so **vsa nedenarna merila za vrednotenje ponudb, ki sestavljajo merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, pretvorjena in izražena v denarni vrednosti**. Zelo poenostavljeno opisano gre za to, da je v vsaki vrednoteni ponudbi ponudbena cena preoblikovana in prilagojena (popravljen) tako, da je od nje odvzeta dodana vrednost vseh izbranih meril kakovosti in drugih meril, izraženih v denarni vrednosti, preostanek ponudbene cene pa se nato primerja z ostalimi ponudbami. Izbran je ponudnik z najnižjo preostalo ponudbeno vrednostjo. Ker so z metodo *AoV* vsa druga merila, ki niso cena, preoblikovana in izražena v denarni vrednosti, to naročniku omogoča, da vrednost doseganja pričakovanih in želenih koristi vsakega ponudnika odšteje od njegove dejanske ponudbene cene. Uporaba te metode naročniku tako omogoča, da zasleduje temeljno načelo gospodarnosti in učinkovitosti javnega naročanja, zasnovano na merilu cene ali stroškov, ki ga kombinira z realno vrednotenimi denarnimi prihranki drugih, tudi neekonomskih meril, ki predstavljajo dodano vrednost za naročnika v celotni življenjski dobi proizvoda, produkta ali gradnje oddanega javnega naročila.

Jansen et al. (2007) so v svojem delu prvi predstavili metodo *AoV*, ki jo je razvila nizozemska organizacija CROW. Metodo sta za uporabo izven Nizozemske prilagodila Sciancalepore in Telgen (2011). Dombrowski (2014, str. 2) v svojem delu povzame in po korakih predstavi metodo vrednotenja *AoV*, ki upošteva tako finančni kot tudi tehnični predlog ponudbe. Finančni del posamične ponudbe naročnik vrednoti na podlagi ponudbene cene (P_i). Tehnični del ponudbe naročnik vrednoti na podlagi meril kakovosti (Q_i), ki jih vnaprej določi za oddajo javnega naročila, in sicer tako, da vsako merilo kakovosti ali drugo merilo (tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, socialne, okoljske in inovativne značilnosti, pogoje trgovanja, kakovost osebja, poprodajne storitve, tehnično pomoč, rok izvedbe idr.) najprej pretvori v denarno vrednost, te pa nato sešteje tako, da skupaj predstavljajo dodano vrednost (kakovosti) posamične ponudbe, ki jo je naročnik pripravljen plačati. Ponudbeno ceno vsake posamične ponudbe nato naročnik popravi tako, da od nje odšteje izračunano dodano vrednost posamične ponudbe, kot je prikazano v nadaljevanju.

Postopek oblikovanja meril in vrednotenja ponudb z metodo AoV naročnik izvede z naslednjimi **devetimi koraki**:

Korak 1: Naročnik se odloči, katera merila kakovosti bo uporabil za vrednotenje tehničnega dela ponudbe, in jih objavi tako, da so z njimi seznanjeni vsi potencialni ponudniki.

Korak 2: Naročnik se odloči in objavi tudi s koliko točkami bo vrednotil ponudbo, ki bo izpolnjevala minimalno zahtevano kakovost (Q_{min}) in s koliko točkami najvišje želeno kakovost (Q_{max}). V konkretnem primeru so določene točke $Q_{min} = 60$ in $Q_{max} = 100$.

Korak 3: Naročnik vrednoti posamično ponudbo z vidika meril kakovosti in ji dodeli točke za merila kakovosti (Q_i), ki predstavljajo tehnični del ponudbe. V konkretnem primeru so bile dodeljene naslednje točke za merila kakovosti (Q_i): *ponudba 1 je prejela 80 točk, ponudba 2 je prejela 96 točk in ponudba 3 je prejela 62 točk.*

Korak 4: Naročnik za vsako posamično ponudbo izračuna tehnično kakovost (q_i) z vnosom vseh parametrov iz prejšnjih korakov v enačbo (10). Ponudbe, ki ustrezajo pogoju $Q_i < Q_{min}$ so izločene iz nadaljnega postopka oddaje javnega naročila pred vrednotenjem ponudb z enačbo (10), saj ne izpolnjujejo minimalne zahtevane kakovosti oz. minimalno določenih tehničnih zahtev.

$$q_i = \frac{Q_i - Q_{min}}{Q_{max} - Q_{min}} \quad (10)$$

Korak 5: Naročnik se odloči, koliko je pripravljen plačati, da se premakne od minimalne zahtevane kakovosti na najvišjo želeno kakovost, oz. se odloči, koliko je pripravljen plačati za dodano vrednost. Ta parameter se imenuje delta vrednost (V) in predstavlja najvišjo možno dodano vrednost, ki jo lahko doseže posamična ponudba. V konkretnem primeru je naročnik določil delta vrednost $V = 100.000$ €.

Korak 6: Naročnik dodano vrednost vsake posamične ponudbe pretvori v denarno vrednost tako, da izračunano tehnično kakovost (q_i) vsake posamične ponudbe pomnoži z delta vrednostjo (V).

Korak 7: Naročnik v vsaki posamični ponudbi z enačbo (11) sešteje vse izračunane tehnične vrednosti posamičnih meril kakovosti, ki jih je vnaprej določil za vrednotenje tehničnega dela ponudb.

$$\sum_i V_j q_{ij} \quad (11)$$

Korak 8: Naročnik izvede popravek ponudbene cene (P_i) iz posamične ponudbe tako, da od nje odšteje izračunano dodano vrednost posamične ponudbe z enačbo (12). Dobljeni

rezultat je neto ponudbena cena ali t. i. popravek cene (CP_i) po odšteti dodani vrednosti. Pred izvedbo tega koraka strokovni komisiji naročnika, ki vrednoti ponudbe, finančni del ponudbe ne sme biti poznan.

$$CP_i = P_i - \sum_j V_j q_{ij} \quad (12)$$

Korak 9: Naročnik odda javno naročilo ponudniku z najnižjo popravljeno ceno na podlagi vseh izvedenih predhodnih osmih korakov.

Rezultati primera vrednotenja konkretnega primera treh ponudb z uporabo metode popravka cene – *AoV* po opisanem postopku z devetimi koraki so prikazani v Tabeli 7.

*Tabela 7: Primer rezultatov vrednotenja ponudb z uporabo metode popravka cene *AoV**

Minimalna zahtevana kakovost je določena s tehničnimi točkami $Q_{min} = 60$; najvišja zelena kakovost je določena s tehničnimi točkami $Q_{max} = 100$; najvišja dodana vrednost, ki jo je naročnik pripravljen plačati, znaša $V = 100.000 \text{ €}$.						
Finančni del ponudbe		Tehnični del ponudbe				
		Korak 3	Korak 4	Korak 6	Korak 8	Korak 9
Ponudba	Cena P_i (€)	Točke za tehnično kakovost Q_i	Izračun tehnične kakovosti q_i	Tehnična vrednost $V \cdot q_i$ (€)	Popravek cene CP_i (€)	Razvrstitev ponudb
1	150.000	80	0,50	50.000	100.000	1
2	200.000	96	0,90	90.000	110.000	2
3	120.000	62	0,05	5.000	115.000	3

Javno naročilo je bilo v konkretnem primeru oddano ponudbi številka 1 z ekonomsko najugodnejšo ponudbo, vrednoteno z uporabo metode popravka cene *AoV* in pristopom dveh ovojníc za finančni in tehnični del ponudbe.

SKLEP

Osnovna teza magistrskega dela je bila, da naročnik brez pravilnega razumevanja in pravilne interpretacije instituta meril za oddajo javnega naročila, poznavanja različnih vrst meril in poglobljenega pristopa k vrednotenju ponudb ter problematike, ki spremlja proces oddaje javnega naročila na podlagi koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe, javnega naročila ne more gospodarno in učinkovito oddati, kar je ključnega pomena za optimalno izvedbo javnega naročila in uspešno doseganje širših ciljev trajnostnega javnega naročanja. Teza magistrskega dela se je v celoti potrdila, kar je razvidno iz ugotovitev v nadaljevanju.

Merila za oddajo javnega naročila predstavljajo osnovo, na kateri naročnik vrednoti in izbere ponudbo z najboljšo vrednostjo za vložena sredstva, da naročilo odda ponudniku, ki mu zagotavlja najbolj gospodarno, učinkovito porabo javnih sredstev, da uspešno doseže cilje svojega delovanja, in je s tem izpolnjeno najpomembnejše načelo javnega naročanja, ki zagotavlja optimalno izvedbo javnega naročila.

Proces vrednotenja ponudb z merili za oddajo javnega naročila je od njihove zasnove, uporabe za izbiro ponudbe, dokončne utemeljitve odločitve do izvajanja nadzora v ali po fazi izvedbe javnega naročila izredno kompleksna in kritična aktivnost slehernega postopka oddaje javnega naročila. Vrednotenje ponudb po (ekonomsko najugodnejših) merilih mora biti povezano s predmetom javnega naročila in ga je v postopku oddaje javnega naročila treba ločiti od ocenjevanja ponudb, s katerim ugotavljamo usposobljenost ponudnikov za izpolnitev in izvedbo predmetnega javnega naročila, saj gre za dve sicer tesno povezani, a vendar različni in ločeni aktivnosti.

Optimalno izvedbo javnega naročila v skladu z aktualno evropsko in slovensko zakonodajo predstavlja koncept ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki je uresničen z opredelitvijo najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo in naročniku ponuja najboljše rešitve z ekonomskega vidika tako, da je vedno vključen vidik cene ali stroškov, samo izjemoma ob uporabi pristopa cenovne ali stroškovne učinkovitosti pa lahko tudi samo cene ali stroškov (razen v primerih izjem intelektualnih storitev, ki jih določa ZJN-3), kar naročniku nalaga, da upošteva tudi druga neekonomska merila, ki se nanašajo na kakovost, okoljske ali socialne ter druge vidike, povezane s predmetom javnega naročila, ki so temelj trajnostnega razvoja.

V skladu z veljavno zakonodajo mora naročnik merila za oddajo javnega naročila določiti vnaprej, najkasneje z objavo javnega naročila. Merila mora določiti tako, da ne bodo imela škodljivih učinkov na konkurenco in posledično negativnih ekonomskih, socialnih in okoljskih vplivov na končno izvedbo naročila. Za določitev objektivnih, poštenih in preglednih meril mora naročnik spoštovati načelo nediskriminacije in zagotoviti, da so merila sorazmerna in smiselno povezana s predmetom oddaje javnega naročila. Poleg tega mora naročnik oblikovati in podrobno opisati merila na način, da si jih povprečno skrbni ponudniki z vloženim razumnim naporom razlagajo na enak način, in da omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki.

Z obravnavano problematiko vrednotenja ponudb in prikazom nekaj najbolj pogostih vrst napak, do katerih pri vrednotenju ponudb v praksi prihaja, je v magistrskem delu utemeljeno, da za optimalno izvedbo javnega naročila in uresničevanje načel, ki izhajajo iz PDEU in ostalih temeljnih načel javnega naročanja, enako, kot za merila, velja tudi za metode vrednotenja in formule, ki jih naročnik namerava uporabiti pri izračunih zahtevanih podatkov v ponudbah, čeprav je to z vidika pravnih norm obligatorno zgolj tedaj, ko naročnik uporabi pristop izračuna stroškov v življenjski dobi. Med metodami in orodji za

vrednotenje in posledično primerjanje ter razvrščanje ponudb naročnik lahko izbira med različnimi obstoječimi matematičnimi modeli (od preprostih do kompleksnih, pri katerih so spremenljivke medsebojno odvisne, skale vrednotenja pa nelinearne), lahko pa izdelava unikatnega modela po meri, vendar mora pred tem poznati določene splošne zakonitosti, ki vplivajo na občutljivost in obnašanje formul, izdelanih po meri, da lahko pravilno interpretira rezultate, ki jih z njimi izračunava.

Ob dejstvu, da spreminjanje meril po objavi naročila ni več dopustno, je odločitev o tem, katera sestavljena merila uporabiti, v kakšnem medsebojnem vrednostnem razmerju in s katerimi metodami ali formulami jih vrednotiti, nedvomno ena izmed najpomembnejših odločitev vseh faz postopka oddaje javnega naročila, ki na optimalno izvedbo javnega naročila lahko tudi usodno vpliva. Naročniki se pri tem soočajo še z izzivi uravnoteženja identificiranih lastnih potreb po predmetu javnega naročila in s pričakovani uporabnikov na eni ter ponudnikov na drugi strani ter usklajevanjem vsega skupaj z načeli in ostalimi zakonskimi zahtevami javnega naročanja.

Z magistrskim delom zaključujem, da zadnja reforma javnega naročanja tudi z bistveno spremembo instituta meril za oddajo javnih naročil, ki se odraža v izključitvi možnosti oddaje javnega naročila po edinem merilu najnižje cene in v določitvi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe kot edinega možnega, sama po sebi ne more vplivati na to, da bi kakovost in strateška uporaba javnega naročanja za uveljavljanje načel trajnostnega razvoja po načelu najboljše vrednosti za vložena sredstva zavzela osrednje mesto pri izbiri ponudb. Dejstvo je, da naročnik lahko razmeroma hitro zadosti zakonski določbi glede ekonomsko najugodnejše ponudbe že tako, da ekonomsko merilo najnižje cene kombinira zgolj z enim od ostalih možnih meril, na primer z rokom za dobavo ali dokončanje del. Dejstvo je tudi, da so bili naročniki pri večini predmetov javnih naročil (med njimi tudi pri gradnjah) k oddaji javnih naročil na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe zavezani že z Uredbo o ZeJN, ki je v veljavi od leta 2011, pa je v preteklih letih kljub temu bilo približno 80 % vseh javnih naročil oddanih na podlagi merila najnižje cene.

Institut meril za oddajo javnega naročila je kompleksna »živa materija pravil«, ki se skozi zgodovinski razvoj do danes ni bistveno spreminjala, se je pa stalno dopolnjevala in se še dopolnjuje, tako s horizontalnimi politikami trajnostnega razvoja kot z interpretacijami sodb Sodišča EU, ki so posledica nepravilnega razumevanja in uporabe številnih odprtih možnosti, ki jih ponuja zakonodaja. In če je pojem meril za oddajo javnega naročila bistven pojem pravne ureditve javnih naročil, so bistvo njihovega uresničevanja odgovorni naročniki in njihovo usposobljeno osebje, ki mora za optimalno izvedbo javnega naročila in uspešno doseganje širših ciljev trajnostnega javnega naročanja razpolagati s poglobljenimi znanji in praksami koncepta ekonomsko najugodnejše ponudbe.

LITERATURA IN VIRI

1. Andrejašič Troha, I., Kastelic, A., & Škraba Flis, B. (2013). Implementirajmo avstrijsko dobro prakso javnega naročanja. *Glasilo IZS*, 16(65), 24. Najdeno 12. oktobra 2015 na spletnem naslovu <http://www.izs.si/prirocniki-publikacije/glasilo-izsnovo/letnik-2013/letnik-16-stevilka-65/programiprojekti/implementirajmo-avstrijsko-dobro-prakso-javnega-narocanja/>
2. Arrowsmith, S. (2005). *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Thomson, Sweet & Maxwell.
3. Basta Trtnik, M., Kostanjevec, V., Matas, S., Potočnik, M., & Skok Klima, U. (2016). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
4. Bergman, M., & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73–83.
5. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). (2013, april). *Leitfaden Nachhaltiges Bauen*. Najdeno 17. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/pdf/Leitfaden_2013/Leitfaden_Nachhaltiges_Bauen_300DPI_141117.pdf
6. Bolton, P. (2008). Protecting the environment through public procurement: The case of South Africa. *Natural Resources Forum*, 32(1), 1–10.
7. Brammer, S., & Walker, H. (2007). *Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study* (Working paper). Bath: University of Bath, School of Management.
8. Bukovec Marovt, M. (2006). Merila za ponudbo izbire po ZJN-2. *Pravna praksa: Javna naročila*, (49/50), 14.
9. Bukovec Marovt, M. (2015). Uporaba meril iz novih direktiv pri javnem naročanju gradenj. *Zbornik 16. konference Dnevi javnih naročil na temo »Kaj prinašajo nove EU direktive na področju javnega naročanja?«* (str. 117–126). Portorož: Agencija za management.
10. Bukovec Marovt, M., & Smrdel, B. (2010). *Novosti v zakonodaji javnega naročanja* (aktualni strokovni seminar). Maribor: Založba Forum Media d.o.o.
11. Bussink, H. A. E. (2014). *Comparing award methods: application in various countries* (Bachelor thesis). The Netherlands: University of Twente, Faculty of Management and Governance.
12. Chen, T. H. (2008). An economic approach to public procurement. *Journal of Public Procurement*, 8(3), 407–430.
13. Chen, T. H. (2014, maj). *Hoe pas je EMVI toe? Handreiking voor inkopers*. Najdeno 15. julija 2015 na spletnem naslovu <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/handreikingemvi2014.pdf>
14. Chen, T. H. (2015). Beoordeling van kwaliteit: wat is een zo objectief mogelijk systeem? *Tijdschrift Aanbestedingsrecht* 6(12), 6–11.

15. ClientEarth. (2012, maj). *Identifying opportunities for sustainable public procurement. Procuring best value for money*. Najdeno 8. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.clientearth.org/reports/procuring-best-value-for-money.pdf>
16. Council Directive 77/62/EEC of 21 December 1976 coordinating procedures for the award of public supply contracts. *Official Journal of the European Communities*, UL L 13, 1976.
17. Council Directive 88/295/EEC of 22 March 1988 amending Directive 77/62/EEC relating to the coordination of procedures on the award of public supply contracts and repealing certain provisions of Directive 80/767/EEC. *Official Journal of the European Communities*, UL L 127, 1988.
18. Council Directive 71/305/EEC of 26 July 1971 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts. *Official Journal of the European Communities*, UL L 185, 1971.
19. Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts. *Official Journal of the European Communities*, UL L 209, 1992.
20. Council Directive 93/36/EEC of 14 June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts. *Official Journal of the European Communities*, UL L 199, 1993.
21. Council Directive 93/38/EEC of 14 June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors. *Official Journal of the European Communities*, UL L 199, 1993.
22. Crown Commercial Service. (2015). *The Public Contracts Regulations 2015. Guidance on Awarding Contracts*. Najdeno 13. julija 2015 na spletnem naslovu https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/417934/Guidance_on_Awarding_Contracts.pdf
23. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I., & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Čerič, D. (2015). Praktični primer nabave blaga ob uporabi merila stroški v življenjski dobi. *Zbornik 16. konference Dnevi javnih naročil na temo »Kaj prinašajo nove EU direktive na področju javnega naročanja?«* (str. 157–165). Portorož: Agencija za management.
25. de Boer, L., Labro, E., & Morlacchi, P. (2001). A review of methods supporting supplier selection. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 7(2), 75–89.
26. de Ridder, H. (2007). *Living Building Concept for market dynamics, innovation and sustainable buildings*. The Netherlands: Delft University of Technology. Najdeno 8. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.citg.tudelft.nl/fileadmin/Faculteit/CiTG/Over_de_faculteit/Afdelingen/Afdeling_Bouw/-_Secties/Sectie_Bouwprocessen/-_Medewerkers/Profielen/doc/paper_series_2007_1_LBC_de_Ridder.pdf

27. Department of Finance and Personnel Clare House. (2011). *Definition of »Best Value for Money«*. Najdeno 6. aprila 2016 na spletnem naslovu <https://www.dfpni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>
28. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. *Official Journal of the European Union*, UL L 134, 2004.
29. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*, UL L 94, 2014.
30. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*, UL L 94, 2014.
31. Dombrowski, J. (2014). *Awarding methods and their applicability across countries* (Bachelor thesis). The Netherlands: University of Twente, Faculty of Management and Governance.
32. Doornbos, S. R. (2005). *Het gunningscriterium »economisch meest voordelige aanbidding«*. Najdeno 15. marca 2015 na spletnem naslovu http://www.rws.nl/rws/bwd/home/projecta4/presentatie_emva_ochtend.ppt
33. Dreschler, M. (2009). *Fair competition: how to apply the economically most advantageous tender (EMAT) award mechanism in the Dutch construction industry* (Doctoral thesis). The Netherlands: Delft University of Technology.
34. Erridge, A., & Nondi, R. (1994). Public procurement, competition and partnership. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 1(3), 169–179.
35. Evropska komisija. (2005). *Kupujte zeleno. Priročnik o ekološkem – okolju prijaznem – javnem naročanju*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti.
36. European Commission. (2010, oktober). *Buying Social. A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
37. European Commission. (2011). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
38. European Commission. (2015, oktober). *Single Market Scoreboard. Performance per policy area: Public Procurement*. Reporting period: 01/2014–12/2014. Indicator (4). Najdeno 15. januarja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/
39. European Parliament. (2014, 14. januar). *New EU-rules on public procurement – ensuring better value for money*. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20140110BKG32432/New-EU-rules-on-public-procurement-ensuring-better-value-for-money>

40. Evropa 2020. (2010, 3. marec). *Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Bruselj: Evropska komisija.
41. Evropski ekonomsko-socialni odbor. (2012, 25. in 26. april). *Mnenje o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju in sektorju poštnih storitev, Sveta o javnih naročilih in Sveta o podeljevanju koncesijskih pogodb*. C 191/84. Bruselj: Evropski ekonomsko-socialni odbor.
42. Gerecke, G., Clawson, J., & Verboven, Y. (2015). *Procurement – The Unexpected Driver of Value-Based Health Care*. Brussels, Belgium: MedTech Europe and The Boston Consulting Group (BCG).
43. Government Digital Service, HM Treasury. (2006, november). *Value for Money Assessment Guidance*. Najdeno 15. februarja 2016 na spletnem naslovu https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252858/vfm_assessmentguidance061006opt.pdf
44. Gündüz, M., & Karacan, V. (2009). Damage to Treasury: Abnormally Low Tenders in Public Construction Works. *Journal of Legal Affairs and Dispute Resolution in Engineering Construction* 1(3), 130–136.
45. Habjan Piletič, J. (2008). *Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. Hardeman, S. (2014). *Transactiekosten aanbesteden: effecten van de Aanbestedingswet en marktdynamiek*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.eib.nl/pdf/transactiekosten_aanbesteden.pdf
47. The Italian National Anti-Corruption Authority & Department for European Union Policies. (2014). *Comparative survey on the transposition of the new EU public procurement package*. Najdeno 5. maja 2015 na spletnem naslovu <http://www.publicprocurementnetwork.org/>
48. Jackson, P. (2012). *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>
49. Jansen, A., Kolkman, S., Kuijpers, P. S. P., Pries, F., van Reeuwijk, T. G., Witteveen, B., & Zijlstra, J. O. (2007). *Gunnen op waarde: hoe doe je dat?* Ede: CROW. Najdeno 15. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/download/common/gunnen_op_waarde_bij_bouwopdrachten.pdf
50. Kirn, A. (2004). *Narava – Družba – Ekološka zavest*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Kostanjevec, V. (2016, 1. marec). Merila za oddajo javnega naročanja v novem Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3). *Portal Tax-Fin-Lex: TFL Glasnik*, VI(8). Najdeno 16. aprila 2016 na spletnem naslovu <http://www.tax-fin-lex.si/Publikacije/TflGlasnik/78561ebc-8e59-43cc-9216-6d90e3b8071f#clanki>

52. Kovač, M. (2007). Merila za izbiro najugodnejšega ponudnika po ZJN-2. *Lex Localis: Revija za javna naročila in javne finance*, 1(II), 5–9.
53. Kranjc, V. (2001). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
54. Kranjc, V. (2004). *Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-1A: Uvodna pojasnila dr. Vesna Kranjc*. Ljubljana: GV Založba Ljubljana.
55. Kühn, W. M. (2015). The reform of the EEA rules on public procurement. *Reprint from Procurement Law Journal*, 2. Najdeno 10. marca 2016 na spletni strani <http://www.urt.cc/?q=node/113>
56. Kuiper, H. (2009). De Economisch Meest Voordelige Inschrijving gevisualiseerd: Bepaal zelf je EMVI-criterium. *Bouwkostenkunde & Huisvestingseconomie*, 5(5/6), 4–11.
57. Langdon, D. (2007). *Life cycle costing (LCC) as a contribution to sustainable construction: A common methodology* (final report). London: Davis Langdon Management Consulting.
58. Lambropoulos, S. (2007). The use of time and cost utility for construction contract award under European Union Legislation. *Building and Environment*, 42(1), 452–463.
59. Loader, K. (2007). The Challenge of Competitive Procurement: Value for Money Versus Small Business Support. *Public Money & Management*, 27(5), 307–314.
60. Lorentziadis, P. L. (2010). Post-objective determination of weights of the evaluation factors in public procurement tenders. *European Journal of Operational Research*, 200(1), 261–267.
61. Matas, S. (2008a). Spremembe ZJN 2A. *Zbornik 9. konference Dnevi javnih naročil na temo »Izkušnje z zakonodajo o javnem naročanju v praksi«* (str. 21–26). Portorož: Agencija za management.
62. Matas, S. (2008b). Merila in pogoji pri javnem naročanju v praksi. *Zbornik 11. posveta Dnevi javnih naročil na temo »Predstavitev koristnih izkušenj pri javnem naročanju«* (str. 33–35). Portorož: Agencija za management.
63. Matas, S., Škufca, U., & Mrzel, M. (2006). *Vzorčna razpisna dokumentacija v postopkih oddaje javnih naročil v teoriji in praksi*. Ljubljana: Primath d.o.o.
64. Mateus, R., Ferreira, J. A., & Carreira, J. (2010). Full disclosure of tender evaluation models: Background and application in Portuguese public procurement. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 16(3), 206–215.
65. Melissen, F., & Reinders, H. (2012). A reflection on the Dutch Sustainable Public Procurement Programme. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 9(1), 27–36.
66. Ministrstvo za finance. (2013, 8. oktober). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2012*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/Stat_por_JN2012_IN.pdf

67. Ministrstvo za finance. (2014, 17. september). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2013*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN2013_IN.pdf
68. Ministrstvo za javno upravo. (2015, 9. januar). *Analiza stanja na področju javnega naročanja*. Najdeno 1. oktobra 2015 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/razno/Analiza_JN_2014.pdf
69. Ministrstvo za javno upravo. (2015, 21. september). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN2014_IN.pdf
70. Ministry of Business, Innovation and Employment. (2013). *Australia and New Zealand Government Procurement Agreement*. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu <https://www.business.govt.nz/procurement/for-suppliers/working-with-government/australia-new-zealand-government-procurement-agreement-1.47-mb-pdf>
71. Mužina, A., & Vesel, T. (2004). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
72. OECD. (2015). *Government at a Glance 2015*. Najdeno 15. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page1
73. NZ Transport Agency. (2014, avgust). *Procurement manual: 3.0 Value for money spent*. Najdeno 15. marca 2015 na spletnem naslovu <https://www.nzta.govt.nz/resources/procurement-manual/>
74. Parikh, M. A., & Joshi, K. (2005). Purchasing process transformation: Restructuring for small purchases. *International Journal of Operations & Production Management*, 25(11), 1042–1061.
75. Pashev, K. V. (2011). Corruption and Accession. *Public Management Review*, 13(3), 409–432.
76. PricewaterhouseCoopers (PWC). (2009, januar). *Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU: Report on data collection results*. Najdeno 5. maja 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf
77. Primec, B. (2000). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba.
78. Projekt Evropa 2030. (2010, maj). *Izzivi in priložnosti. Poročilo skupine za razmislek Evropskemu svetu o prihodnosti EU leta 2030*. Najdeno 15. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sl_web.pdf
79. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on public procurement (COM 2011/896 final) of 20. 12. 2011. Najdeno 13. junija 2015 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN>
80. Radej, B. (2001). Od konvencionalnega ekonomskega razvoja k trajnostnemu – implementacijske teze. *IB revija*, XXXV(4), 7–12.

81. Rozman, R. (2012, 3. februar). *Izrazje: Uspešnost, učinkovitost in povezani pojmi (za razpravo v klepetalnici)*. Razprava: Skrb za slovenske prevode in razlage izrazja (definicije). Najdeno 1. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.sam-d.si/Default.aspx?cid=57&fid=79&tid=176>
82. Rose, T., & Manley, K. (2011). Motivation toward financial incentive goals on construction projects. *Journal of Business Research*, 64(7), 765–773.
83. Sciancalepore, F., & Telgen, J. (2011). *Supplier Selection by Awarding on Value* (Working paper). The Netherlands: University of Twente, Enschede.
84. Sauter W. (2014). *Public Services in EU Law*. Cambridge: University Printing House.
85. Sebastian, R., Claeson-Jonsson, C., & Di Giulio, R. (2013). Performance-based procurement for low-disturbance bridge construction projects. *Construction Innovation*, 13(4), 394–409.
86. SIGMA. (2011). *Public Procurement: Setting the Award Criteria*. Pariz: Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA. A joint initiative of the OECD and the EU. Najdeno 15. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.oecd-ilibrary.org/governance/setting-the-award-criteria_5js4wzvz69q-en
87. Smith, P. (2010). Evaluating bids and tenders – the scoring trap. *Danish Purchasing and Logistics Forum*, 47(4), 34–39.
88. Sodba Sodišča EU v zadevi C-448/01, EVN AG, Wienstrom Avstrija (šesti senat) z dne 4. decembra 2003. ECLI:EU:C:2003:651.
89. Sodba Sodišča EU v zadevi C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab, v. Helsingin kaupunki, HKL-Bussiliikenne, [2002] ECR I-7213, 17. 9. 2002. ECLI:EU:C:2002:495
90. Sodba Sodišča EU v zadevi C-368/10, Evropska komisija proti Kraljevini Nizozemski (tretji senat) z dne 10. maja 2012. ECLI:EU:C:2012:284.
91. Sodba Sodišča EU v zadevi C-532/06, Symvoulis tis Epikrateias (Grčija) – Lianakis (prvi senat) z dne 24. januarja 2008. ECLI:EU:C:2008:40.
92. Sodba Sodišča EU v zadevi C-601/13, Supremo Tribunal Administrativo (Portugalska) – Ambisig (peti senat) z dne 26. marca 2015. ECLI:EU:C:2015:204.
93. Sodba Sodišča EU v zadevi C-599/10, Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovaška) - Slovensko a.s. in drugi (četrti senat) z dne 29. marca 2012. ECLI:EU:C:2012:191.
94. Stilger, P. S. (2011). *Formulas for Choosing the Most Economically Advantageous Tender – a Comparative Study*. Universiteit Utrecht.
95. Šinkovec, J. (1996). *Evropsko pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
96. Škerbic, M., & Rebernik, M. (1990). *Ekonomika podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
97. Škufca, U. (2000). Primeri uporabe matematičnih modelov pri ocenjevanju ponudb in določanje pomena posameznim merilom. *Zbrani prispevki za strokovni posvet*. Ljubljana: Odin.

98. Šoltes, I. (2007). Prikaz pravne ureditve javnih naročil v Sloveniji in mednarodne primerjave skozi zgodovinski pregled. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomski vidiki javnega sektorja* (str. 558–639). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
99. Štular, T. (2000). *Oblikovanje meril za ocenjevanje ponudb po novem zakonu o javnih naročilih na praktičnih primerih*. Ljubljana: Odin.
100. Tarantini, M., Loprieno, A. D., & Porta, P. L. (2011). A life cycle approach to Green Public Procurement of building materials and elements: A case study on windows. *Energy*, 36(5), 2473–2482.
101. Tekavčič, M. (2002). Merjenje in presojanje uspešnosti poslovanja. V S. Možina, R. Rozman, M. I. Tavčar, D. Pučko, Š. Ivanko, B. Lipičnik, J. Gričar, M. Glas, J. Kralj, V. Dimovski & B. Kovač (ur.), *Management: nova znanja za uspeh* (str. 664–692). Radovljica: Didakta.
102. Tekavčič, M., & Peljhan, D. (2008). *Gradivo za predmet Analiza poslovanja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
103. Telgen, J., & Schotanus, F. (2010). *Supplier selection requires full transparency*. In: 19th Annual IPSERA Conference, Lappeenranta, Finland. Najdeno 10. marca 2016 na spletnem naslovu <http://doc.utwente.nl/74073/>
104. Telgen, J., & Lohman, W. (2012, 20. avgust). *Issues paper World Bank Procurement Guidelines. A contribution to the consultations in the Netherlands within the framework of the World Bank Procurement review*. Netherlands: University of Twente.
105. Tarabella, M. (2014). European procurement and innovative network – EUPIAN. Najdeno 16. maja 2015 na spletnem naslovu <http://eupian.com/news/latest-news/a-new-deal-to-ensure-more-responsible-public-spending.html>
106. Turk, I. (2006). *Uvod v poslovno ekonomiko*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
107. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. *Uradni list RS* št. 60/06, 54/10 in 27/16.
108. United Nations Procurement Division. (b. l.). *About the UN Procurement Division (UNPD)*. Najdeno 3. julija 2016 na spletnem naslovu <https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/about-un-procurement-division-unpd>
109. Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002. *Official Journal of the European Union*, UL L 298, 2012.
110. Uredba o zelenem javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 102/2011 s spremembami.
111. Vlada Republike Slovenije. (1994, marec). Predlog zakona o javnih naročilih (ZJN). *EVA 1994-0035-001. EPA 551*. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu https://www.dz-rs.si/wps/PA_DZ-LN-Iskalnik/EpaLinkServlet?epa=551-predlog&pathPrefix=/wps/portal
112. Vlada Republike Slovenije. (2003, maj). Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A). *EVA 2001-1611-0245. EPA 833-*

- III. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12563A400338836C1256E04002CAAE4&db=spr_zak&mandat=VII
113. Vlada Republike Slovenije. (2006, avgust). Predlog zakona o javnem naročanju (ZJN-2). EVA 2005-1611-0077. EPA 1029-IV. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/f4c4abd71af9b7eec12571d1004454f7?OpenDocument&ExpandSection=1
114. Vlada Republike Slovenije. (2007, december). Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2A). EVA 2007-1611-0115. EPA 1792-IV. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/5432a49d209ee8bfc12573a90049924b?OpenDocument&ExpandSection=1
115. Vlada Republike Slovenije. (2009, november). Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B). EVA 2009-1611-0142. EPA 751-V. Najdeno 3. julija 2015 na spletnem naslovu http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/54642c97b77478c6c12566160029d25d/a9f6d21687d007fbc12576cd003e6ed7?OpenDocument&ExpandSection=1
116. Vlada Republike Slovenije. (2015, julij). Predlog zakona o javnem naročanju – prva obravnava. EVA 2015-3130-0001. EPA 684-VII. Najdeno 15. novembra 2015 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2Fa5e4050ecff7a82ec1257e89001b1823%3FOpenDocument&cHash=613925b931657b747953f29ae01ac5b
117. World Commission on Environment and Development – WCED. (1987). *Our Common Future*. Najdeno 13. junija 2015 na spletnem naslovu <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
118. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 24/1997.
119. Zakon o javnih naročilih. *Uradni list RS* št. 39/2000.
120. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). *Uradni list RS* št. 36/2004 s spremembami.
121. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS* št. 128/2006 s spremembami.
122. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2-UPB5). *Uradni list RS* št. 12/2013 – uradno prečiščeno besedilo.
123. Zakon o javnem naročanju (ZJN-3). *Uradni list RS* št. 91/2015.
124. Zvezno ministrstvo za promet, gradbeništvo in razvoj mest (BMWBS). (2013, junij). *Smernica za trajnostno gradnjo*. Prevod nemške smernice: Leitfaden Nachhaltiges Bauen, BMWBS. Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.

