

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

Javna naročila v zdravstvu in odzivi porabnikov

Ljubljana, 25.9.2008

Maja Strnad Cestar

Kazalo

1	Uvod	1
2	Pravna podlaga za ZJN	4
2.1	Direktive	5
2.2	Temeljni pravni viri	7
2.2.1	Zakon o javnem naročanju	7
2.2.2	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve	8
2.2.3	Zakon o javno-zasebnem partnerstvu	8
2.2.4	Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja	8
2.3	Podzakonski akti	9
3	Javna naročila in njihov pomen	11
3.1	Gospodarski pomen javnih naročil	13
3.2	Pravni pomen javnih naročil	14
4	Pregled razvoja javnega naročanja v Sloveniji	16
5	Javna naročila in novosti ZJN-2	18
5.1	Temeljna načela javnega naročanja	21
5.2	Pogoji in merila	23
5.2.1	Pogoji	24
5.2.2	Merila	24
5.3	Postopki naročanja	25
5.4	Nadzor nad izvajanjem javnih naročil	28
5.5	Analiza javnih naročil v obdobju 2004–2006	28
5.6	Analiza revizij za leta 2004, 2005 in 2006	32
6	Javna naročila v zdravstvu	34
6.1	Slovensko zdravstvo kot sistem	34
6.2	Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika	36
6.3	Izkušnje ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil	37
7	Skupna javna naročila v zdravstvu	42
7.1	Izkušnje pri izvedbi skupnih javnih naročil	45
7.1.1	Izkušnje – Javni zdravstveni zavodi ter strokovne skupine	46
7.1.2	Izkušnje – Ministrstvo za zdravje RS	47
7.1.3	Izkušnje – Ponudniki	48
8	Odzivi porabnikov	48
8.1	Zaznavanja porabnikov	48
8.2	Pričakovanja	48
8.3	Odziv porabnikov	49
8.4	Kakovost storitev in blaga ter odzivi porabnikov	50
8.5	Vrste podatkov in raziskav	51
9	Skupna javna naročila v zdravstvu in odzivi porabnikov	53

9.1	Opredelitev problema – zasnova, cilji in namen	53
9.2	Potek raziskave	53
9.3	Izvedba anketiranja	54
9.4	Glavne ugotovitve in rezultati	54
9.5	Ocena raziskave.....	59
10	Predlogi za izboljšavo stanja	60
10.1	Kritika javnih naročil v zdravstvu	60
10.2	Kritika skupnih javnih naročil	65
10.3	Podpora najvišjih političnih nivojev v državi.....	66
10.4	Seznanjanje javnosti z javnim naročanjem.....	67
10.5	Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.....	68
10.6	Ustrezno in kakovostno izobraževanje v sistemu javnega naročanja.....	68
11	Sklep	69
	Literatura in viri	71

1 Uvod

Sistem javnih naročil je orodje za uvajanje konkurence na področjih, kjer konkurence doslej ni bilo. Na ta način se omogoči večjemu številu primernih ponudnikov, da vstopijo na trg in na tem trgu tekmujejo v borbi za stranke.

Pri razvoju gospodarstva so javna naročila dejavnik in orodje za zagotavljanje enakomernega gospodarskega razvoja na celotnem področju države. Obremenitev davkoplačevalcev, ki so vir sredstev za javna naročila, lahko povzroči spremembe v investiranju, obsegu in vrsti gospodarske dejavnosti ter kupni moči prebivalstva. Zato ni čudno, da imajo javna naročila v svetu velik pomen. Na njihov veliki gospodarski pomen kažejo tudi podatki o obsegu javnih naročil. Evropski trg javnih naročil je danes vreden okoli 1500 mrd EUR oz. 16 % BDP, v Sloveniji pa so javna naročila v letu 2006 obsegala več kot 3,2 mrd EUR oz. okoli 41,7 % odhodkov državnega proračuna, kar je okoli 10 % BDP (Ministrstvo za finance, Sektor za javna naročila, 2006, str. 3).

Učinkovitost porabe javnih sredstev je cilj, ki ga država lahko dosega le z učinkovitim zagotavljanjem finančne discipline uporabnikov javnih sredstev. Država si ne more dovoliti, da bi njeno gospodarstvo obremenjevala neučinkovita in neracionalna poraba sredstev, saj že majhne neracionalnosti pri javnem naročanju pomenijo za tako velikega kupca velikanske izgube. Tudi pri porabi javnih sredstev se mora torej zasledovati čim večjo gospodarnost in učinkovitost porabe teh sredstev.

Dosedanja slovenska zakonodaja na področju javnega naročanja je bila upravičeno kritizirana tako v teoriji kot v praksi, zato je bila reforma zakonodaje javnega naročanja nujna. Nova slovenska zakonodaja je tudi odraz reform Evropske unije na področju javnega naročanja in posledica dveh novih evropskih direktiv. Novost slovenske zakonodaje s področja javnega naročanja je tudi v tem, da imamo namesto enotnega zakona, ki bi urejal področje javnega naročanja, dva zakona, in sicer Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), ki velja za javno naročanje blaga, storitev in gradenj in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS), ki ureja javno naročanje v t. i. infrastrukturnem sektorju.

Temeljni namen nove sprejete zakonodaje je zmanjšanje birokracije, določitev možnosti uporabe socialnih in ekoloških meril pri oddaji naročila ter prihranek denarja in časa naročniku in ponudniku, saj v postopkih javnega naročanja dovoljuje možnost uporabe nove tehnologije. Novi zakon tako zmanjšuje nepreglednost, zapletenost in ogromen poudarek na formalnostih, saj so bile velikokrat vzrok za zaplete, ki so v nekaterih primerih naleteli na ogorčenje javnosti. Žal lahko kar nekaj takih primerov nanizamo s področja zdravstva, ki je gotovo eno najpomembnejših področij javnega

naročanja. Zaradi svojih posebnosti, doktrine in visokih vrednosti javnih sredstev, ki jih naročniki na tem področju porabijo, je tudi eno najobčutljivejših področij, ki se dotika vsakega državljana RS, in prav to povzroča še bolj kritičen pogled.

Za nepravilnosti v zdravstvu in drugih dejavnostih, kjer kot naročnik nastopa javni sektor, obstajajo različni razlogi, tako na strani naročnikov kot ponudnikov. Najpogostejši razlogi izvirajo največkrat iz lastnih interesov naročnika, kar se zrcali v oddaji naročil brez izvedb postopka javnega naročila, v drobljenju naročil, z namenom, da se naročnik izogne objavi javnih naročil in se sam odloči, s katerimi ponudniki bo sodeloval, ali v pripravi razpisne dokumentacije na način, kjer pogoji in merila vnaprej pomenijo prednost za želenega ponudnika. Na drugi strani se na trgu pojavljajo ponudniki, ki se med seboj povezujejo in si delijo naročila, s čimer lahko dosegajo višje cene in s tem oškodujejo naročnika in nenazadnje nas, davkoplačevalce.

Namen magistrskega dela je ugotoviti, kako potekajo javna naročila v zdravstvu in kakšne so izkušnje porabnikov materialov, izbranih preko skupnih javnih naročil, ter kateri so tisti dejavniki, ki povzročijo, da se proračunski denar troši negospodarno.

V okviru tega bom prikazala pomen ureditve naročanja blaga in storitev na tako pomembnem segmentu gospodarstva Slovenije, kot je javni sektor. V ta namen sem sistematično predstavila vse institute javnega naročanja (pojem javnega naročila, pojem naročnika, temeljna načela javnega naročanja, vrste postopkov javnega naročanja, razpisna dokumentacija, ponudba in pravno varstvo). Določila v sedanjosti in pretekli slovenski zakonodaji sem ocenila kritično, tako s stališča naročnika kot ponudnika.

Analizirala sem izkušnje in nepravilnosti, s katerimi se pri pripravi razpisnih specifikacij srečujejo naročniki in ponudniki, ter nanizala rešitve in predloge, kako te težave odpraviti, na drugi strani pa skušala ugotoviti, kakšna je uporabna vrednost materialov, izbranih s pomočjo skupnih javnih naročil v zdravstvu, in s tem kakšna je učinkovitost javnih naročil.

Namen raziskave je ugotoviti, kakšen je odziv porabnikov na skupna javna naročila, uporabnost in ustreznost blaga v primerjavi z javnimi naročili, ki so jih izvajali v bolnišnicah v preteklosti, katere so njihove prednosti, in nenazadnje, ali menijo, da skupna javna naročila zasledujejo cilj javnih naročil.

Nalogo sem zaključila s podajanjem konkretnih rešitev analiziranih situacij v zdravstvu in na področju javnih naročil nasploh.

Cilja magistrskega dela sta dva. Dokazati želim, da je sistematično urejanje naročanja blaga in storitev na trgu, kjer kot ponudnik nastopa javni sektor, smiselno in nujno, saj lahko le tako ta del trga deluje v skladu z načeli gospodarne porabe sredstev, in raziskati, ali sistem javnih naročil, predvsem v zdravstvu, zasleduje cilj javnih naročil nasploh. Raziskati želim problematiko skupnih javnih naročil v zdravstvu in ugotoviti izkušnje in nepravilnosti, s katerimi se pri pripravi razpisnih specifikacij srečujejo naročniki in ponudniki, ter nanizati rešitve in predloge, kako te težave odpraviti.

V nadaljevanju želim ugotoviti, v kolikšni meri materiali, izbrani na podlagi skupnih javnih naročil, zadovoljujejo potrebe porabnikov, torej bolnišničnega osebja, analizirala bom njihove odzive, navedla razloge zanje in poiskala posledice. Skozi raziskavo sem želela potrditi svojo hipotezo, da so porabniki javnih naročil v splošnem nezadovoljni z materiali, izbranimi s postopki skupnih javnih naročil, in da se njihove izkušnje z materiali, izbranimi preko lastnih in skupnih javnih naročil, razlikne.

Metode dela

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

V prvem delu magistrsko delo temelji na preučevanju evropske in slovenske zakonodaje s področja javnega naročanja. Za oris problematike javnega naročanja je uporabljena domača in tuja strokovna literatura ter razpoložljivi viri. Pri pisanju so mi bile v pomoč delovne izkušnje v vlogi ponudnika na področju javnega naročanja, pridobljene v petletnem obdobju. Za primerjave med posameznimi sprejetimi zakoni skozi zgodovino javnega naročanja v Sloveniji sta uporabljeni komparativna in kompilacijska metoda. Za predstavitev prednosti in slabosti posameznih določil v zakonih o javnem naročanju je uporabljena vzročno-pojasnjevalna (kavzalno-eksplikativna) raziskovalna metoda.

V drugem delu naloge bom uporabila anketo, s katero sem pridobila informacije o zadovoljstvu porabnikov z materiali, izbranimi s postopkom skupnih javni naročil ministrstva za zdravje, v javnih zdravstvenih zavodih v Sloveniji.

Na osnovi lastnih izkušenj in izkušenj drugih oseb, ki sodelujejo pri javnih naročilih, bom prikazala kritično analizo situacije javnih naročil v zdravstvu ter izkušnje ponudnikov in naročnikov, ki se pri tem pojavljajo. Dodano vrednost naloge predstavljajo predlogi za izboljšavo sistema javnega naročanja in zadovoljstva porabnikov, s kritiko do težav, ki se pri tem pojavljajo, in s sugeriranjem rešitev.

Prispevek magistrske naloge je namenjen naročnikom in ponudnikom javnih naročil v zdravstvu in na drugih področjih, z namenom zagotoviti boljše sodelovanje med

ponudniki in naročniki, kakovostnejše oblikovanje dokumentacij in ponudb, večjo konkurenčnost in gospodarno porabo javnih sredstev. Hkrati pa je delo zaradi prikaza dejanskega stanja na področju odzivov porabnikov lahko smernica javnim zdravstvenim zavodom in Ministrstvu za zdravje RS za prihodnje delo.

2 Pravna podlaga za ZJN

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

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

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

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

Priprava zakonodaje o javnih naročilih je zahtevala velik napor, saj so morali pisci upoštevati določila evropskega pravnega reda, upravičiti pričakovanja tuje in domače

strokovne javnosti, pričakovanja naročnikov in ponudnikov, medijev kot tudi politična pričakovanja in stališča. Že od samega začetka zakonodajnega okvira javnih naročil, še zlasti od prve spremembe Zakona o javnih naročilih, ko je bilo potrebno zakonodajo usklajevati s pravili EU, je to področje postalo dnevno aktualna tema, ki sta jo zaznala tako javni kot zasebni sektor pri vstopanju v premoženjskopravna razmerja (Šoltes, 2007, str. 13).

S povečanjem zahtev po javnosti postopkov oddaje javnih naročil so postale transparentnejše tudi nepravilnosti, ki so bile posledica zahtevnosti postopkov kot tudi težnje po omejevanju konkurence z željo po izboru vnaprej znanega ponudnika.

Pravno podlago Zakona o javnih naročilih predstavljajo številne direktive, zakoni in podzakonski akti.

2.1 Direktive

Direktive oziroma smernice, ki urejajo področje javnih naročil, so splošni akti organov Evropske unije, ki predstavljajo navodilo državam članicam pri pripravi nacionalne zakonodaje na tem področju. Evropske direktive so torej akt harmonizacije, ki zavezuje k doseganju cilja, nacionalna oblast pa mora direktive smiselno vpeljati v svoj pravni red (Accetto, Matas, 2006, str. 2). Ker so smernice nad nacionalno zakonodajo, je zakonodajalec pri pisanju predpisa primoran določene, jasno, natančno in brezpogojno izražene obveznosti iz direktive prepisati, preostali del pa je podvržen pravilom skladne interpretacije (Urbas, 2004, str. 3).

Direktiva je naslovljena na države članice. Gre za akt obvezne narave, vendar zavezuje le države članice in ne neposredno posameznikov. Direktiva je torej pravni instrument, ki ustreza omejenemu poseganju v nacionalno pravo držav članic, saj je obveznost držav članic v doseganju »rezultata, ki mora biti dosežen«, državam članicam pa dopušča izbiro »oblike in metod za doseg tega rezultata«. Članice morajo direktivo upoštevati pri svoji zakonodaji (Igličar, 2002, str. 7).

Skoraj štiri leta zatem, ko je Evropska komisija prvič predložila svoj sveženj sprememb, da bi poenostavila in posodobila ureditev javnih naročil (10. maja 2000), sta Evropski parlament in Svet EU sprejela dve novi direktivi, ki spreminjata in združujeta veljavne materialne direktive v javnem in infrastrukturnem sektorju (pravovarstveni direktivi ostajata nespremenjeni), in sicer:

- Direktivo 2004/18/EC o uskladitvi postopkov za oddajo javnih naročil za dobavo, javnih naročil za storitve in javnih naročil za gradnje (v nadaljevanju Konsolidirana direktiva 2004/18/EC oziroma Direktiva 2004/18/EC) in
- Direktivo 2004/17/EC o uskladitvi postopkov naročil s strani naročnikov subjektov, ki delujejo na vodnem, energetske, prometnem in poštnem sektorju (v nadaljevanju Direktiva na infrastrukturnem sektorju 2004/17/EC oziroma Direktiva 2004/17/EC) (URL: <http://www.gov.si>).

Dne 28. 10. 2004 je bila sprejeta Uredba Komisije ES št. 1874/2004 o spremembah direktiv 2004/17/EC in 2004/18/EC glede njunih mejnih vrednosti uporabe za postopke za oddajo naročil (URL: <http://www.gov.si>).

Nova ureditev naj bi zmanjšala birokracijo, določila, kako se lahko uporabljajo socialna in ekološka merila pri oddaji naročila ter zagotovila, da lahko naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar z uporabo nove tehnologije za izvedbo razpisnih postopkov. Novi direktivi morajo države članice sprejeti v 21 mesecih od objave v Uradnem listu Evropskih skupnosti (tj. do 31. januarja 2006) (URL: <http://www.gov.si>).

Zakonodajni sveženj ima dva glavna cilja. Prvi je poenostavitev in razjasnitev obstoječih direktiv, drugi pa njihova prilagoditev sodobnim administrativnim potrebam v ekonomskem okolju, ki se spreminja zaradi procesov, kot so liberalizacija telekomunikacij ali prehod v novo ekonomijo. Da bi povečali transparentnost pri postopku oddaje javnih naročil ter boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu, zakonodajni sveženj vključuje tudi ukrepe, ki zagotavljajo več jasnosti pri pogojih za udeležbo in merilih za izbiro ponudnikov (URL: <http://www.gov.si>).

Poenostavitev je bistvena lastnost zakonodajnega svežnja. Cilj je, da bi bile direktive lažje razumljive vsem, ki so pri javnih naročilih udeleženi kot naročniki ali kot ponudniki oziroma dobavitelji. Prizadevanja za poenostavitev ponazarjajo naslednji primeri:

- Tri nekdanje direktive o javnem sektorju, ki so se nanašale na dobavo, storitve in gradnjo, so združene in pretopljene v eno koherentno besedilo, kar je omogočilo, da se je število členov skoraj razpolovilo. Tako Direktiva 2004/18/EC združuje obstoječe direktive v enotno zakonodajno besedilo, ki se enostavneje sklicuje na določbe in odpravlja določene nepravilnosti, ki so prej obstajale med različnimi besedili. Žal pa nekatere razlike med različnimi ureditvami glede dobave, gradenj in storitev še naprej obstajajo.
- Nove določbe so predstavljene na način, ki je za uporabnika prijaznejši: razporejene so v zaporedju, ki odraža normalno zaporedje postopka oddaje javnega naročila.
- Nova struktura in nove določbe so oblikovane tako, da vodijo uporabnike skozi vse faze postopka oddaje javnega naročila.
- Prav tako so poenostavljene mejne vrednosti, ki določajo uporabo novih instrumentov; namesto v posebnih pravicah črpanja so izražene v evrih (URL: <http://www.gov.si>).

Ena ponavljajočih se zahtev pri posvetovanju Komisije ES med pripravljanjem predloge, je bila posodobitev postopka oddaje javnega naročila oz. prilagoditev le tega upravnim zahtevam 21. stoletja. V skladu s tem so nove direktive omilile nekaj določb, ki so se zdele premalo prožne, da bi dosegle cilj najboljše vrednosti za denar.

Prilagoditve ponazarjajo naslednji primeri:

- Za kompleksna naročila nova ureditev javnih naročil omogoča »dialog« med naročniki – državnimi organi in ponudniki pri določanju pogojev naročila; nov postopek naj bi zagotavljal, da ta »dialog« ne bi neugodno vplival na načela transparentnosti in enake obravnave.
- Da bi uprava lahko imela korist od ekonomije obsega, ki izvira iz dolgoročne politike javnih naročil, in da bi zagotovili varno dobavo in potrebno prožnost pri ponavljajočih se naročilih, je pristop novih direktiv k standardnim javnim naročilom prožnejši.
- Naročnikom iz javnega sektorja je omogočena večja prožnost pri določanju namena javnega naročila: po novih določbah lahko naročniki iz javnega sektorja določijo svoje zahteve glede uspešnosti in ne samo glede standardov.

Posodobitev pomeni tudi prilagoditev postopkov novemu, spreminjajočemu se ekonomskemu okolju. Čeprav so bile sedanje direktive posodobljene v devetdesetih letih, izvirajo iz sedemdesetih. Zato je bilo treba odgovoriti na spremembe, ki izhajajo iz procesov, kot sta revolucija informacijske tehnologije ali liberalizacija telekomunikacij. To posodobitev ponazarjajo ti primeri:

- Uporaba informacijske tehnologije pri javnih naročilih je ključni dejavnik pri pomoči organom javne uprave, da se prilagodijo spreminjajočemu se okolju in omogočijo učinkovitejša javna naročila. Zato je zakonodajni sveženj oblikovan tako, da spodbuja javne naročnike k večji uporabi elektronskih sredstev, na primer s skrajšanjem časa, ki se porabi za objavo javnega razpisa.
- Kot rezultat liberalizacije in učinkovite konkurenčnosti v telekomunikacijah nove določbe to področje izključujejo iz direktive, ki se je zanj uporabljala. Posledično se po drugi strani odpravlja sedanjo izključitev telekomunikacijskih storitev s področja Direktive 92/50/EEC (18. člen) z vidika ponudnikov storitev. Sedanja izključitev kaže, da take storitve niso primerne za javno naročanje s konkurenčnimi razpisnimi postopki. Po liberalizaciji telekomunikacijskega področja (ki je vodila k izključitvi s področja relevantne dejavnosti v infrastrukturnem sektorju) izključitev javnega naročanja teh storitev s strani naročnikov državnih organov ni več primerna.
- Ker se pričakuje podoben razvoj na drugih področjih, kot sta elektrika in voda, zakonodajni sveženj predvideva mehanizem za njuno izključitev, ko bosta liberalizacija in učinkovita konkurenca postali realnost (URL: <http://www.gov.si>).

2.2 Temeljni pravni viri

2.2.1 Zakon o javnem naročanju

Od 07. 01. 2007 veljavni Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006) določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj.

S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 2004/18/ES z dne 31. 3. 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga (Uradni list RS, št. 134/2004) in

Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 07. 09. 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 257/2005).

2.2.2 Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve

Od 07. 01. 2007 velja Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS, Uradni list RS, št. 128/2006), ki določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve.

S tem zakonom se v pravni red Republike Slovenije prenaša Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 3. 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (Uradni list RS, št. 134/2004) in Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 07. 09. 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 257/2005).

2.2.3 Zakon o javno-zasebnem partnerstvu

Od 07. 03. 2007 velja Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP, Uradni list RS, št. 127/2006), ki ureja namen in načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu (v nadaljnjem besedilu: javno-zasebno partnerstvo), načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij.

S tem zakonom se v slovenski pravni red tudi prenaša vsebina 3. in 4. točke 1. člena, 17., 23., 29., 48. člena in 56. – 65. člena Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 03. 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L, št. 134 z dne 30. 4. 2004, str. 114) in Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 07. 09. 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih (UL L, št. 257 z dne 1. 10. 2005, str. 127).

2.2.4 Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja

Od 24. 03. 2007 velja nov Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB4, Uradni list RS, št. 26/2007).

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZRPJN-UPB4 (ZRPJN, Uradni list RS, št. 26/2007), ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, ki se izvajajo z revizijo postopkov oddaje javnih naročil, opredeljenih v predpisih o javnih naročilih; določa organe, ki so pristojni za varstvo pravic ponudnikov in javnega interesa, ter postopek revizije po tem zakonu. Ta zakon obsega:

- a) Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/99 z dne 24. 09. 1999);
- b) Popravek Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/99 z dne 05. 11. 1999);
- c) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/2002 z dne 18. 12. 2002);
- d) Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva ZPNNVSM (Uradni list RS, št. 2/2004 z dne 15. 01. 2004);
- e) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-B (Uradni list RS, št. 42/2004 z dne 23. 04. 2004);
- f) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-C (Uradni list RS, št. 61/2005 z dne 30. 06. 2005);
- g) Zakon o dopolnitvah ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/2006 z dne 25. 07. 2006) (URL: <http://www.gov.si>).

2.3 Podzakonski akti

- a) Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva (Uradni list RS, št. 32/2007);

Ta pravilnik določa vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva ter izjemo pravila za projekte, sofinancirane iz namenskih sredstev Evropske unije.

- b) Uredba o seznamih naročnikov, seznamih gradenj, storitev, določenih vrst blaga, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS, št. 18/2007);

S to uredbo se določa:

- seznam dejavnosti na področju gradenj, ki je Priloga 1 in sestavni del te uredbe,
- seznam storitev, ki je Priloga 2 in sestavni del te uredbe,
- seznam subjektov in kategorij subjektov javnega prava, ki je Priloga 3 in sestavni del te uredbe,
- seznam naročnikov, ki so državni organi in njihovi organi v sestavi ter lokalne skupnosti, ki je Priloga 4 in sestavni del te uredbe,
- seznam blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe, ki je Priloga 5 in sestavni del te uredbe,
- opis določenih tehničnih specifikacij, ki je Priloga 6 in sestavni del te uredbe,

- informacije, ki morajo biti navedene v objavah, ter informacije, ki morajo biti navedene v objavah o natečajih, ki so Priloga 7 in sestavni del te uredbe,
 - informacije, povezane z objavljanjem, ki so Priloga 8 in sestavni del te uredbe,
 - zahteve v zvezi z opremo za elektronsko sprejemanje ponudb, prijav za sodelovanje ter načrtov in projektov v natečajih, ki so Priloga 9 in sestavni del te uredbe,
 - informativni seznam naročnikov, ki je Priloga 10 in sestavni del te uredbe.
- c) Uredba o seznamih naročnikov, področni zakonodaji skupnosti, o seznamih gradenj in storitev, obveznih informacijah v objavah, opisih tehničnih specifikacij in zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje (Uradni list RS, št. 18/2007);

S to uredbo se določa:

- seznam naročnikov v sektorju transporta in distribucije plina ali toplote, ki je Priloga 1,
- seznam naročnikov v sektorju proizvodnje, transporta ali distribucije električne energije, ki je Priloga 2,
- seznam naročnikov v sektorju proizvodnje, transporta ali distribucije pitne vode, ki je Priloga 3,
- seznam naročnikov s področja železniškega prometa, ki je Priloga 4,
- seznam naročnikov s področja mestnega železniškega, tramvajskega, trolejbusnega ali avtobusnega prometa, ki je Priloga 5,
- seznam naročnikov v sektorju poštних storitev, ki je Priloga 6,
- seznam naročnikov v sektorjih iskanja in črpanja nafte ali plina, ki je Priloga 7,
- seznam naročnikov v sektorju iskanja in izkopavanja premoga in drugih trdnih goriv, ki je Priloga 8,
- seznam naročnikov s področja infrastrukture v obmorskih pristaniščih ali pristaniščih na celinskih plovni poteh ali infrastrukture v drugih terminalih, ki je Priloga 9,
- seznam naročnikov s področja letališke infrastrukture, ki je Priloga 10,
- seznam zakonodaje Skupnosti iz drugega odstavka 31. člena Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštних storitev (Uradni list RS, št. 128/06), ki je Priloga 11,
- seznam dejavnosti na področju gradenj, ki je Priloga 12,
- informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu o javnem naročilu, ki so Priloga 13,
- informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu o obstoju sistema ugotavljanja sposobnosti, ki so Priloga 14,
- informacije, ki morajo biti navedene v periodičnem informativnem obvestilu, ter
- informacije, ki morajo biti navedene v periodičnem informativnem obvestilu na portalu javnih naročil, če ne gre za obvestilo o javnem naročilu, ki so Priloga 15,
- informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu o oddaji javnega naročila, ki so Priloga 16,

- seznam storitev, ki je Priloga 17,
- informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu o natečaju, ki so Priloga 18,
- informacije, ki morajo biti navedene v obvestilu o izidu natečaja, ki so Priloga 19,
- informacije, povezane z objavljanjem, ki so Priloga 20,
- opis določenih tehničnih specifikacij, ki je Priloga 21,
- določbe mednarodnega delovnega prava, ki so Priloga 22,
- zahteve v zvezi z opremo za elektronsko sprejemanje ponudb, prijav za sodelovanje ter načrtov in projektov v natečajih, ki so Priloga 23.

Do 06.01.2007 so bili v uporabi tudi številni drugi pravilniki in uredbe, ki pa so z uvedbo zgoraj navedenih zakonov, pravilnikov in uredb prenehali veljati.

3 Javna naročila in njihov pomen

Zakon definira javna naročila kot skupek dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del. K izvajanju javnih naročil so kot naročniki zavezani posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov. Javna naročila vključujejo vse naložbe, projekte in programe, povezane s črpanjem sredstev javnih financ. Zajemajo dela in naloge, ki jih uporabniki v celoti ali delno financirajo s carinami, zbranimi davki in tudi s prihodki od izvajanja lastnih dejavnosti ter s prispevki donatorjev.

Javni sektor je bil v preteklih letih po državah v svetu deležen mnogih reform, na podlagi idej o deregulaciji in privatizaciji ter reorganizaciji javnih služb v smislu bolj tržnega poslovanja. V osemdesetih letih se je namreč po podatkih držav OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) delež javnega sektorja v bruto družbenem proizvodu s 25 % ponekod povečal na več kot 40 %, kar je zahtevalo določene spremembe v organizaciji (Lane, 1997, str. 1–4).

Teorija in praksa sta celo pokazali, da je delovanje javnega sektorja po tržnih načelih vsaj v določenih segmentih smiselno in nujno, zato se javni sektor vedno bolj povezuje z zasebnim, v novejšem času je še posebej aktualno javno-zasebno partnerstvo.

Oprelitev javnega sektorja je z vidika javnega naročanja smiselna zaradi opredelitve naročnika, torej tistega, ki je pri naročanju dolžan ravnati po pravilih, zapisanih v zakonodaji s področja javnega naročanja.

Po Zakonu o javnem naročanju, v nadaljevanju ZJN-2, so naročniki:

- organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti (neposredni uporabniki proračuna),
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi,

- javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava (3. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006).

Oseba javnega prava je po ZJN-2 vsaka oseba, ki:

- je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja,
- je pravna oseba
- je v višini več kot 50 % financirana iz sredstev organov RS in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali ki imajo upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kot polovico članov imenujejo organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava (3. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006).

Poleg zgoraj navedenih naročnikov so po ZJN-2 naročniki tudi združenja, ki jih oblikuje eden ali več naročnikov. Informativni seznam naročnikov določi Vlada RS in je priloga uredbe (3. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006).

Naročnikov, zavezanih po zakonu, je v Sloveniji več kot 2000 (Ferk, 2004, str. 18). Poslej bodo oddajanju javnih naročil zavezani tudi obrtna in gospodarska zbornica, Rdeči križ, odvetniška in notarska zbornica ter druge osebe javnega prava (Vidmar, 2004, str. 25).

Opredelitev ponudnika je v nasprotju z opredelitvijo naročnika bistveno preprostejša. Evropski direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES glede možnosti nastopanja ponudnikov v javnih naročilih ne vnašata nobenih omejitev, določata le, da naročnik ponudnika v javnem naročilu ne sme zavrniti zaradi pravnega statusa, ki ga le ta ima. Vsaka država članica sicer ima svoja pravila, katere pravnoorganizacijske oblike so dovoljene za opravljanje določenih dejavnosti, vendar to pri javnih naročilih na mednarodni ravni ne sme biti ovira. Zato je v direktivah zapisano bolj smiselno določilo, da lahko naročnik pri javnih naročilih, ki vključujejo dodatne storitve in/ali namestitvena ter inštalacijska dela, ne glede na to, ali so ponudniki pravne ali fizične osebe, od le-teh zahteva, da v ponudbi ali prijavi za sodelovanje navedejo imena in ustrezno strokovno usposobljenost osebja, ki bo odgovorno za izvedbo zadevnega naročila. Z navedbo strokovno usposobljenih ljudi se naročnik lahko prepriča o tem, ali je določen gospodarski subjekt sposoben izvesti javno naročilo ali ne. To določilo je v slovenski zakonodaji povzeto v tretjem odstavku 41. člena ZJN-2.

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

Pri javnih naročilih gre za širok pojem oziroma skupek številnih procesov: finančnih, tehničnih, komercialnih, gospodarskih, političnih, pravnih itd.

Pravna ureditev javnih naročil se uvršča v sistema gospodarskega in civilnega prava, kjer gre za premoženjska razmerja, promet blaga in storitev, na podlagi oblikovanja pravnih razmerij na temelju enakopravnosti, pogodbene svobode in avtonomije svobode (Zabel, 1997, str. 15).

Glede na ZJN in načela javnega naročanja so pglavitni cilji javnih naročil naslednji:

- Pospeševanje konkurence med ponudniki, ki lahko zagotovi bistven napredek.
- Preprečevanje korupcije. Tu se misli predvsem na možnost, da bi bila odločitev naročnika odvisna od materialne koristi osebe, ki o ponudbah odloča. Nedopustna ravnanja mora odkrivati in sankcionirati nadzorna služba ter pri tem uporabljati splošne predpise o preprečevanju korupcije.
- Javna naročila so pogosto načrtno sprejet instrument državne gospodarske politike. Državna gospodarska politika je lahko usmerjena k različnim ciljem: oživitvi gospodarstva, skrbi za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva.
- Zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih sredstev, zlasti proračunskih.
- Povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov ter s tem prepričanje o smotrni porabi proračunskih sredstev.
- Racionalna poraba javnih sredstev, tj. z določenimi sredstvi doseči največji učinek oz. določen učinek s čim manjšimi sredstvi (Zabel, 1997, str. 17–20).

Javna naročila lahko obravnavamo z različnih stališč: gospodarskega, socialnega pravnega ali političnega. Vsako od teh poudarja drugačne značilnosti in vprašanja. Izvedbe javnih naročil povzročajo finančno obremenitev davkoplačevalcev – pravnih in fizičnih oseb. Tako se na eni strani soočamo s finančno obremenitvijo, ki vodi k spremembam investiranja, kupne moči prebivalstva, k spremembam v obsegu dejavnosti, povečanju števila nezaposlenih in ostalim anomalijam, ki spremljajo ta proces (Pahor, 2000, str. 6–9).

3.1 Gospodarski pomen javnih naročil

Razlog večjega zanimanja za javna naročila je lahko njihov naraščajoč gospodarski pomen. Evropski trg javnih naročil je bil leta 1996 vreden okoli 720 mrd ekujev, kar je takrat predstavljalo 11,5 % BDP petnajstih držav članic. Danes je trg javnih naročil Evropske unije, v nadaljevanju EU, vreden okoli 1500 mrd evrov oz. 16 % BDP, v Sloveniji pa so obsegala javna naročila v letu 2006 več kot 3,2 mrd EUR oz. okoli 41,7 % odhodkov državnega proračuna, kar je okoli 10 % BDP (Ministrstvo za finance RS, Sektor za javna naročila, 2006, str. 3).

Javno naročanje pozitivno vpliva na razvoj gospodarstva, saj vzpodbuja konkurenco, postavlja zahteve spremljanja razvoja in vpliva na višjo stopnjo zaposlenosti in s tem

višji socialni nivo. Poleg tega lahko spodbudijo dejavnost gospodarskih subjektov, gospodarskih panog, večjih zaostalih področij, lahko zmanjšajo brezposelnost ... Ta povratni učinek je velikokrat poglavitni motiv za javna naročila. Na posreden način javna naročila tako pomenijo omejen državni intervencionalizem na tržna razmerja ob upoštevanju analize trga, ki je predpogoj za uspešen sistem javnih naročil.

Javno naročanje se ne izvaja le na domačem ozemlju, temveč domača podjetja sodelujejo tudi v tujini in obratno. Odpiranje javnih naročil tujim podjetjem ima tudi velik mednarodnogospodarski pomen (Zabel, 1997, str. 10). Iz omenjenega lahko povzamemo, da se s tem država odpira interesom in nevarnostim tujih in nadsocialnih gospodarskih koncernov. Nasprotno pa lahko omejevanje možnosti tujih podjetij povzroči napetosti na politični ravni, dolgoročno pa tudi slabitev domačega gospodarstva, ki v takem položaju ni soočeno s tujo konkurenco.

Kljub temu, da naj bi javna naročila omogočala prost pretok blaga, storitev in dela, je po statističnih podatkih EU le manj kot 10 % javnih naročil v posamezni državi oddanih tujim podjetjem. V veliki meri je to posledica dejstva, da tuja podjetja skoraj praviloma sodelujejo pri javnih naročilih preko podružnic in domačih poslovnih partnerjev (Vidmar, 2004, str. 23).

Glede na moje izkušnje ima izbira najugodnejšega ponudnika pomemben vpliv na poslovanje izbranega ponudnika v prihodnosti. Javno naročilo se običajno razpiše za večje količine blaga ali izvedbo storitev. Pridobitev takega naročila je za podjetje pomembno, saj kaže na sposobnost podjetja, da pridobi večje, zahtevnejše in bolj odgovorne posle, hkrati pa s tem nabira reference za prihodnja sodelovanja. Izpolnjevanje referenčne liste poveča podjetju ugled in mu daje možnost poslovanja na drugih področjih, na katerih do sedaj še ni sodelovalo.

Pogosto so javna naročila načrtno sprejet instrument državne gospodarske politike, ki pa je lahko usmerjena tudi k drugim ciljem, kot npr. k oživitvi gospodarstva, skrbi za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva nasproti tujemu, skrbi za posamezne panoge, zlasti če gre za strukturne spremembe, skrbi za enakomeren regionalni razvoj in gospodarsko nerazvite države (Pajk, 2000, str. 1).

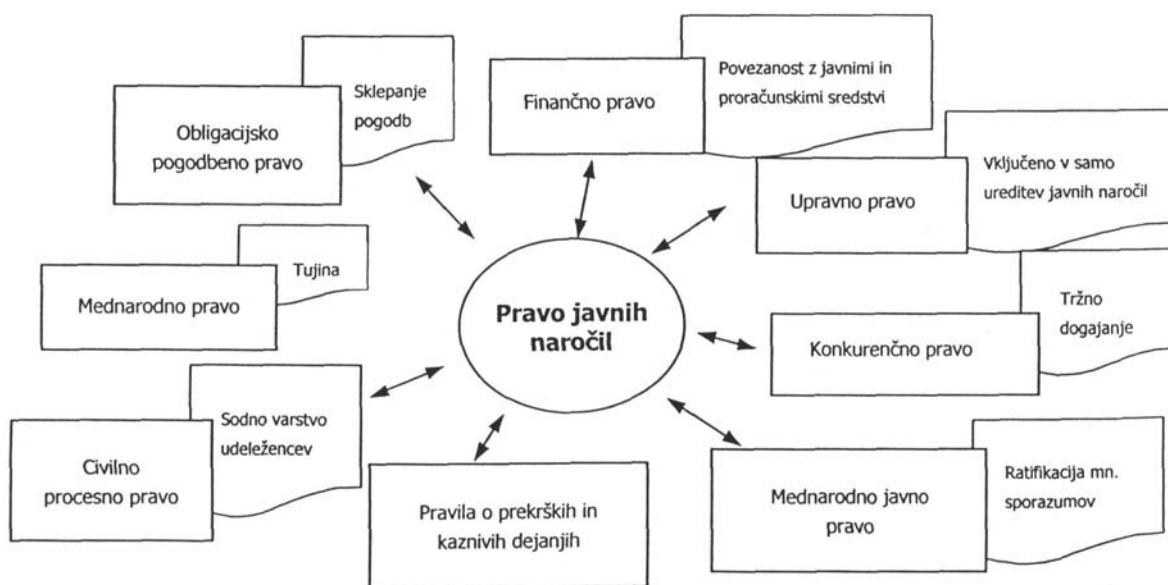
3.2 Pravni pomen javnih naročil

Pravna definicija javnih naročil v zakonodajah in teoriji ni enotna. Na splošno lahko označimo javna naročila kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjsko-pravnih razmerij pridobiva blago in storitve v posebnem postopku (Zabel, 1997, str. 12). Javna naročila torej definiramo kot »skupek dejanj«, ki jih sproži svobodna volja udeležencev in imajo določene pravne posledice: naročnik povabi pravni subjekt k sodelovanju na javnem razpisu, ta pripravi svoje ponudbe, na koncu pa naročnik izbere ponudnika in z njim sklene pogodbo. Pravna dejanja so

torej tista, ki vplivajo na nastanek, prenehanje ali spremembo pravic in obveznosti udeležencev.

Pri javnih naročilih je bistveno, da država nastopa kot porabnik, kot plačnik in kot stranka v premoženjsko-pravnih razmerjih. Za ta razmerja pa kljub nekaterim posebnostim veljajo temeljna načela premoženjskega, zlasti obligacijskega prava: prostovoljnost pri vzpostavljanju medsebojnih razmerij, pogodbeni svoboda in avtonomija strank, prepoved protipravnega oškodovanja in določbe obligacijskega prava o posameznih tipih pogodb (Zabel, 1997, str. 12). Pravo javnih naročil sicer sodi v okvir gospodarskega prava, povezano pa je tudi z nekaterimi drugimi pravnimi področji, ki jih prikazuje Slika 1.

Slika 1: Povezanost prava javnih naročil z drugimi pravnimi področji



Vir: Pajk, 2000, str. 1

Prvotni in še danes glavni cilj javnih naročil je zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih, predvsem proračunskih sredstev. Z ureditvijo javnih naročil naj bi bil v čim večji meri dosežen namen sredstev in tudi strogo upoštevani finančni okviri. Pravna ureditev naj bi tako zagotovila dovolj natančne pravice in obveznosti tako naročnika kot ponudnika (Zabel, 1997, str. 17–21).

S finančno disciplino lahko zagotovimo racionalno porabo sredstev, ki se kaže v razmerju med vloženi sredstvi in pridobljeno vrednostjo (z določenimi sredstvi naj se doseže čim večji učinek oz. določen učinek s čim manjšimi sredstvi). Racionalizacija pa se kaže tudi v tem, da se za razpise in ponudbo uporabljajo enotni standardi, ki omogočajo lažjo oceno in primerjavo.

Med poglavitnimi cilji se pojavlja tudi zagotavljanje konkurence med ponudniki, ki ne pospešuje le racionalne uporabe naročnikovih sredstev, temveč tudi racionalno poslovanje gospodarskih subjektov samih.

Samo izvajanje postopkov javnih naročil pomeni prihranek pri izdatkih, ki se nanašajo na plačilo po pogodbah, sklenjenih po postopku javnega naročila.

Na prihranke kažejo analize vrednosti pogodb pri naročilih velike vrednosti za leto 2005, v primerjavi z vrednostmi iz objave razpisa. Kaže, da so vrednosti sklenjenih pogodb po javnem naročilu v povprečju 28 % nižje od ocenjenih vrednosti. Iz navedenega lahko sklepamo, da so naročniki na splošno napačno ocenili vrednost javnega naročila, pogosto najverjetneje brez temeljite analize trga (Ministrstvo za finance RS, Sektor za javna naročila, 2006, str. 3).

Glavni cilj javnih naročil je torej ustvariti konkurenčno, nediskriminatorno tržišče, ki bo omogočalo prost pretok blaga in storitev ter s tem davkoplačevalcem in uporabnikom javnih sredstev zagotoviti najboljšo protivrednost za njihov denar (Kranjc, 2007, str. 18–19).

Ureditev trga javnih naročil, po mojem mnenju, tudi krepi zaupanje javnosti v delo države in njenih organov ter smotrnost uporabe sredstev, ki jih prispevajo davkoplačevalci. Posreden cilj urejanja javnih naročil je tudi preprečevanje korupcije. Protikorupcijska klavzula je usmerjena predvsem zoper ponudnika, z namenom preprečevanja uporabe nekonvencionalnih sredstev pridobivanja naročil.

4 Pregled razvoja javnega naročanja v Sloveniji

V času, ko država kot institucija še ni začela aktivno posegati v gospodarstvo, o javnih naročilih v pravem pomenu besede ne moremo govoriti. S povečanjem deleža proračuna v BDP države, ki predstavlja obremenitev davkoplačevalcev, je naraslo tudi zanimanje za način porabe teh sredstev. Obremenitev davkoplačevalcev, ki so vir sredstev za javna naročila, namreč lahko povzroči spremembe v investiranju, obsegu in vrsti dejavnosti ter kupni moči gospodarstva.

Pomen javnih naročil na območju današnje Republike Slovenije po prvi svetovni vojni zaradi nizke gospodarske razvitosti Kraljevine SHS ni bil velik. Po drugi svetovni vojni zaradi znanih razlogov politike zaprtega gospodarstva in gospodarske samozadostnosti, ki jo je Federativna ljudska republika Jugoslavija (kasneje Socialistična federativna republika Jugoslavija, SFRJ) vodila skoraj do konca osemdesetih let dvajsetega stoletja, javna naročila niso imela posebnega pomena, saj je plansko gospodarstvo praktično onemogočalo medsebojno konkurenco različnih ponudnikov blaga in storitev.

Šele z odprtjem trga, razpadom SFRJ in uvedbo tržnega gospodarstva v novo nastali Republiki Sloveniji je ta dobila prve prave podzakonske predpise, ki so urejali javno naročanje. Zakonodajna ureditev javnih naročil je v primerjavi s svetovnimi razmerami še v povojih, zato ni nenavadno, da se dobra praksa javnega naročanja v Republiki Sloveniji šele oblikuje, število strokovnjakov in posledično proučevanja javnih naročil pa so glede na obseg javnih naročil v naši državi minimalna.

Republika Slovenija je prve zametke normativnega urejanja javnega naročanja doživela v letu 1992 s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/1992), ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiri izvajalca na podlagi javnega razpisa. Način oddaje javnega razpisa je podrobno urejala na njegovi podlagi sprejeta Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije.

Tudi Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1993 (Uradni list RS, št. 22/1993) je v nekaj členih urejal javno naročanje. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/1993) je že vsebovala jasne določbe o postopku za izbiro izvajalca brez omejitev in o postopku za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.

Leta 1994 je postopke javnega naročanja spremenila Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/1994), s tem da je urejala pogoje za začetek postopkov javnega naročila oziroma oddaje javnega naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa.

Na podlagi izkušenj iz omenjenih odredb je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je celovito urejal področje javnega naročanja in je preprosto poimenovan kar ZJN (Uradni list RS, št. 24/1997). Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev le tega prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil.

Postavil je moderne temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (enakopravnost ponudnikov, preglednost postopkov, načelo nediskriminacije ipd.). Zanimivo je, da ni izrecno uzakonil temeljnega načela, ki predstavlja enega od pglavitnih razlogov za urejanje tega področja, to je načela gospodarne porabe javnih sredstev. Zato je bilo v preteklosti tudi med naročniki slišati interpretacije, ki so kazale na delitev poslov med več naročniki, da bi bili vsi zadovoljni in ne bi bilo pritožb, tveganje zaradi pravilne izpolnitve pa razpršeno. Seveda je taka interpretacija zakona sprta z logiko javnega naročanja in v treh letih veljavnosti zakona se je izoblikovala dobra praksa javnega naročanja tudi v Republiki Sloveniji.

S sprejemom ZJN je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, v nadaljevanju Revizijsko komisijo, ki je predstavljala neodvisno strokovno telo, celoten revizijski postopek pa je urejalo deveto poglavje zakona. Zaradi številnih težav na tem področju je kot strokovno telo v pravem pomenu besede začela delovati šele druga komisija, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, v nadaljevanju DRK, ki je bila imenovana z medtem sprejetim Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/1999), v nadaljevanju ZRPJN. Zakon je pomenil prvi korak k uskladitvi zakonodaje s področja javnega naročanja s pravnim redom Evropske skupnosti, saj ima svoj vzor v smernici 89/666/EEC z dne 21. 12. 1989, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj, ter smernici 92/13/EEC z dne 25. 2. 1992, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

ZJN je pomenil prelomnico v praksi javnega naročanja v Republiki Sloveniji, saj je prinesel pomembne spremembe na tem področju. Ravno v času veljavnosti ZJN se je izoblikovala praksa o navedbi meril skupaj z načinom njihove uporabe, praksa nenavedbe blagovnih znamk (definicija predmeta naročila z opisom oziroma navedbo veljavnih standardov) ter definiranja temeljnih načel javnega naročanja v praksi.

Zaradi prizadevanj Republike Slovenije za vstop v Evropsko unijo, pa tudi zaradi podnormiranosti ZJN je bil 12. 5. 2000 sprejet novi Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000). Zakon je začel veljati 12. 11. 2000. V letu 2004 je ta zakon doživel novelo zakona. Od 07. 01. 2007 pa velja Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006), ki določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj.

5 Javna naročila in novosti ZJN-2

V začetku leta 2004 je bila sprejeta novela Zakona o javnih naročilih. Ta na eni strani prinaša kar nekaj poenostavitev, na drugi pa je uvedla nove vrste postopkov (elektronsko poslovanje in dražbe, okvirni sporazumi). Novela zakona je vključevala vsebine, ki so jih zahtevale, takrat še v osnutku, evropske direktive o javnih naročilih. Ena od večjih novosti je bila tudi obvezna objava v Uradnem listu Evropske unije za naročila nad določenimi vrednostmi.

Tudi novela Zakona o javnih naročilih je bila upravičeno kritizirana v teoriji, še bolj pa v praksi. Nepreglednost, zapletenost, predvsem pa prevelik poudarek formalnostim so marsikdaj povzročili zaplete, ki so v nekaterih najodmevnejših primerih zbudili tudi

ogorčenje javnosti. Reforma zakonodaje s področja javnega naročanja je bila zato dobrodošla, če že ne nujna.

Novembra 2006 je vlada sprejela Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, Uradni list RS št. 128/2006), ki združuje tako zahteve direktiv kot tudi nekatere določbe, ki so se prenesle iz obstoječega zakona. V vsebinskem smislu pa so novosti zakona naslednje:

- vključeni so novi postopki javnega naročanja (konkurenčni dialog),
- posebni načini naročanja (dinamični nabavni sistem, okvirni sporazum),
- zajeta je izdelava tehničnih specifikacij,
- uvajanje elektronskega naročanja z elektronsko dražbo,
- jasne opredelitve pogojev za udeležbo in meril za ocenjevanje,
- odprava administrativnih ovir z uvedbo enotnega postopka zbiranja ponudb za naročila pod evropskimi mejnimi vrednostmi,
- »in-house« naročila (Matas, oktober 2006, str. 53).

ZJN-2 uvaja novosti, ki so prinesle številne spremembe v postopkih javnega naročanja:

a) Lastnosti ponudbe

Pretekla zakonodaja je urejala tri lastnosti ponudbe; sprejemljivost, pravilnost in primernost (76. člen ZJN-1 UPB1, Uradni list RS, 36/2004). Po ZJN-2 pa so posamezne lastnosti omenjene nekoliko drugače, predvsem pa novi zakon uvaja nov termin, to je formalna nepopolnost ponudbe (2. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006). Formalno nepopolna ponudba je tista ponudba, ki je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede na merila. Če je formalna pomanjkljivost ponudbe nebistvena, ponudba ni formalno nepopolna.

b) Podizvajalci

Zakon o javnih naročilih iz leta 2004 je določal, da je bil naročnik pri ravnanju s ponudbami ponudnikov, ki nastopajo s podizvajalci, popolnoma prost. Novi ZJN-2 pa določa, da naročnik v razpisni dokumentaciji od ponudnikov zahteva, da v svoji ponudbi navedejo vsak del naročila, ki ga morebiti nameravajo dati v podizvajanje, ter vse predlagane podizvajalce.

c) Načela

ZJN-2 uvaja nekaj novosti pri načelih. Novo je načelo uspešnosti, bolj dodelano načelo učinkovitosti (6. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006). Naročnik mora oddati ponudbo po sklopih, če je naročilo mogoče razdeliti na sklope, in to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Novo načelo sorazmernosti (10. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006) pa zahteva, da je izvajanje javnega naročila sorazmerno predmetu javnega naročila, predvsem glede pogojev in meril.

d) Mejne vrednosti objave (12. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006)

Naročnik mora poslati v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in portalu javnih naročil naročila, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost (v nadaljnjem besedilu: DDV) enaka ali večja od 137.000 EUR, če blago in storitve naročajo naročniki iz seznama naročnikov, ki so državni organi ter lokalne skupnosti in enaka ali večja od 211.000 EUR, če blago naročajo drugi naročniki po tem zakonu in če naročajo blago naročniki s področja obrambe, ki ni na seznamu blaga. Za javna naročila gradenj je meja 5.278.000 EUR.

V objavo portalu javnih naročil pa mora naročnik poslati vsa naročila, katerih vrednost brez DDV je enaka ali večja od 40.000 EUR za blago in storitve, ter 80.000 EUR za gradnje.

e) Naročila gradenj in postopek s pogajanj

Pri naročilu gradnje, katere vrednost ne presega vrednosti, zahtevane za objavo v Uradnem glasilu ES, lahko naročnik, kadar gre za izvajanje dodatnih del po potrditvi gradbenega nadzora, dovoli izvajalcu, da začne z opravljanjem teh del istočasno z začetkom postopka pogajanj, v kolikor bi zaradi zakasnitve prišlo do dodatnih stroškov pri naročniku. Vrednost teh del ne sme preseči 10 % osnovne pogodbene vrednosti naročila (17. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006).

f) Zaupnost podatkov (22. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006)

Elementi, kjer se preverja ponudnikovo izpolnjevanje pogojev, meril in cena, ne morejo biti predmet zaupnosti. Novost, ki jo uveljavlja ZJN-2, je dostopnost do podatkov po odpiranju ponudb, saj zakon določa, da lahko naročnik ponudniku dovoli vpogled šele po sprejemu odločitve in izdaji obvestila o oddaji naročila.

g) Skupno javno naročanje vlade (36. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006)

Vlada lahko skladno z letnim programom javnih naročil za posamezno skupno javno naročilo neposrednim uporabnikom državnega proračuna in organom v sestavi odobri skupno naročanje, če na predlog naročnikov oceni, da skupne nabave povečujejo gospodarnost in učinkovitost porabe proračunskih sredstev in ne zmanjšujejo konkurence na trgu. Upravni organi morajo najkasneje v 30 dneh po sprejemu sklepa o določitvi skupnih javnih naročil sporočiti svoje potrebe.

h) Osnovna sposobnost kandidata (42. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006)

Zakon ZJN-2 pozna le en obvezen pogoj, ki ga morajo izpolnjevati vsi ponudniki, in sicer, da ponudnik ni bil obsojen zaradi kaznivega dejanja, hudodelskega združevanja, sprejemanja podkupnine, goljufije in pranja denarja. Naročnik lahko zahteva pisna dokazila ali izjavo, lahko pa dokument pridobi sam. Naročnik lahko določi, da bo iz postopka oddaje naročila izločil kandidata ali ponudnika v primerih, ki jih je poznal že ZJN-1 (prisilna poravnava, stečajni postopek, pravnomočna sodba idr.)

i) Roki in objave

Roki so v ZJN-2 nekoliko krajši, in sicer zaradi elektronskega načina objav javnih naročil. Tako je, na primer, najkrajši rok za prejem ponudb v odprtem postopku z 52 dni skrajšan na najmanj 40 (51. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006). Objave so določene kot v ZJN-1, sprememba je le, da predhodnega informativnega obvestila naročnikom ni več potrebno pošiljati, razen v primeru, ko želijo roke skrajšati (52. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006).

j) Ravnanja v postopkih javnega naročanja

Naročnik lahko za vodenje postopka javnega naročanja imenuje strokovno komisijo. Strokovna komisija lahko sodeluje v celotnem ali v delu postopka javnega naročanja (68. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006). Pred začetkom postopka javnega naročanja pa lahko naročnik z gospodarskimi subjekti izvede strokovni dialog in v okviru tega zaprosi ali upošteva nasvete, ki jih bo lahko uporabil pri pripravi razpisne dokumentacije, pod pogojem, da taki nasveti oziroma priporočila ne preprečujejo ali omejujejo konkurence (69. člen ZJN-2, Uradni list RS, 128/2006).

5.1 Temeljna načela javnega naročanja

Načela javnega naročanja usmerjajo naročnikovo ravnanje, ko v zakonu ni natančno določeno njegovo ravnanje. Če načela naročnika vodijo pri sprejemanju odločitev o ravnanju, ponudnikom pomagajo pri presoji njihovih pravic v postopkih oddaje javnih naročil. Načela zakonodajalcu predstavljajo tudi pomembno vodilo pri urejanju pravnih razmerij. Javno naročanje mora temeljiti na načelih prostega pretoka blaga in storitev in na načelu svobode ustanavljanja, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (5. člen. ZJN-2, Uradni list RS št. 128/2006).

Poleg teh načel morajo biti upoštevana še temeljna načela javnega naročanja:

- načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti (preglednosti) javnega naročanja,
- načelo enakopravne obravnave ponudnikov,
- načelo sorazmernosti (ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006).

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti (6. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006) nalaga naročniku, da mora izvesti 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.

Izrazi v citiranem členu so brez dvoma večpomenski in jih ni mogoče enotno ovrednotiti. Gospodarnost je povečini mogoče relativno zanesljivo ugotavljati šele za nazaj. Ocena o gospodarni in učinkoviti porabi javnih sredstev pri konkretnem javnem naročilu je odvisna od različnih okoliščin – sedanjih in prihodnjih potreb naročnika,

njegovih finančnih zmožnosti, pričakovanega tehničnega razvoja in podobno (Kokalj, 2004, str. 62).

Menim, da izvedba javnega naročila predstavlja kompleksen skupek dejanj, zato je najbolj zanesljiv način za gospodarno izvedbo javnega naročila visoka raven strokovnega znanja pripravljavcev razpisa ter njihovih svetovalcev. Najbolj očitno je načelo implementirano v 48. členu ZJN, kjer je kot merilo za ocenitev ponudb navedena cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba. Najgospodarnejši način porabe sredstev se odraža ravno v seznamu in vrednotenju posameznih meril, navedenih v razpisni dokumentaciji.

Načelo gospodarnosti pomeni doseganje danega učinka z najmanjšim obsegom sredstev, načelo učinkovitosti pa učinkovito uporabo danih sredstev za dosego kar največjih učinkov (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 61). Učinkovito obnašanje sili pravne subjekte, da dosegajo največji dobiček, pri čemer v danih razmerah dosegajo najboljše odločitve, kar je označeno kot argument preživetja (Prašnikar, 1999, str. 189). Zahteva po učinkovitosti porabe javnih sredstev pa je cilj naročnika s stališča drugih motivov (splošno dobro, izboljšanje kakovosti življenja).

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (7. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006) pravi, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oz. preprečevanju omejevanja konkurence. Svoje osnovo načelo to načelo povzema po Zakonu o varstvu konkurence (ZVK, Uradni list RS, št. 56/1999) ter Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK, Uradni list RS, št. 36/2008), ki zagotavljanje in varstvo konkurence opredeljujeta že v prvem členu. Načelo se izraža v mnogih določbah ZJN, najbolj jasno pa v tem, da mora naročnik ponudnikom v vseh fazah postopka sporočati enako količino informacij v enakem času.

Načelo transparentnosti javnega naročanja (8. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006) zavezuje naročnika, da postopek javnega naročanja izpelje na pregleden način in po predpisanem postopku.

Postopki oddaje javnih naročil morajo biti pregledni (transparentni), s tem pa je povezana tudi zahteva po javnosti (publiciteti). Preglednost in javnost postopkov sta določena v javnem interesu in v interesu zainteresiranih ponudnikov. V javnem interesu zato, da sta razvidna namen in način porabe javnih sredstev. Zainteresiranim ponudnikom pa mora biti dana možnost, da se seznani s potrebami javnega sektorja, pomembnimi dejstvi, odločitvami in dejanji v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil (Kokalj, 2004, str. 70).

V praksi je verjetno največkrat kršeno *načelo enakopravne obravnave ponudnikov* (9. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), saj zajema enakopravnost v najširšem smislu. Naročniki morajo po tem načelu zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki bi pomenile krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

Zakon o javnih naročilih ne daje nobene prednosti domačim ponudnikom. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi. Poenotena pravila v vseh državah EU omogočajo lažji vstop tujih podjetij na slovenski trg javnih naročil in obratno. Domača podjetja, ki so že pred vstopom v EU lahko nastopala na evropskem trgu dobav blaga, se sedaj lahko potegujejo za javna naročila, ki zahtevajo gibanje delovne sile in storitev iz Slovenije v EU, vendar pa so pri tem še vedno omejena z nacionalno zakonodajo države, v kateri bi se delo opravilo.

Seveda je potrebno poudariti, da ni vsaka diskriminacija neupravičena. Tako npr. ne more biti diskriminatorna zahteva naročnika ob nakupu opreme, da mora ponudnik zagotoviti garancijski servis opreme v primernem roku. Ponudnik z druge celine bo tak rok le stežka zagotovil, še posebno če je predmet prodaje nepremična stvar, ne glede na to pa se ne bo mogel sklicevati, da je nasproti ponudniku, ki ima svoje poslovne prostore v bližini naročnika, diskriminiran. Enakih možnosti ni, razmerja pa morajo biti pravno enako urejena. Med ponudniki torej ne sme biti neupravičenega razlikovanja niti v pogojih niti v merilih ali tehničnih zahtevah razpisa. Vsakega od teh elementov mora naročnik v primeru dvoma objektivno upravičiti.

ZJN-2 uvaja novo načelo, in sicer *načelo sorazmernosti* (10. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), ki pravi, 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 naročanja.

5.2 Pogoji in merila

Priprava pogojev za udeležbo in meril za ocenjevanje ponudb je poleg priprave tehničnih specifikacij najpomembnejša naloga naročnika. Z izbiro napačnih meril in pogojev ponudnik ne more pripraviti kvalitetne ponudbene dokumentacije, naročnik pa ne dobi najustreznejše ponudbe, ampak takšno, ki je najustreznejša po pogojih in merilih, ki jih je napisal.

Ko govorimo o izbiri in določanju meril, menim, da sta na tem področju potrebna posebna kreativnost in občutek naročnika, da v merila prenese svoje dejanske potrebe in pričakovanja, in sicer v takšni obliki, da jih bodo ponudniki razumeli. Hkrati pa morajo merila zagotavljati medsebojno primerljivost ponudb in nenazadnje tudi spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja.

Naročnik z objavo meril in pogojev ponudnikom predlaga pravila igre posameznega javnega naročila. V primeru, da pogoji in merila niso neupravičeno diskriminatorni, se potencialni ponudniki odločijo, ali bodo pravila igre sprejeli in na javnem razpisu sodelovali ali pa ne. Ponudnik, ki ne dokaže, da izpolnjuje zahtevane pogoje, je izločen iz nadaljnjega postopka, ne glede na vsebino ponudbe.

5.2.1 Pogoji

Naročnik v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navede pogoje, ki jih mora že v času oddaje prijave oziroma ponudbe izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku. Izpolnjevanje pogojev se dokazuje z listinami v pisni in v elektronski obliki.

Pogoj je element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji. ZJN-2 opredeljuje štiri pogoje za ugotavljanje sposobnosti in sicer: ekonomska in finančna sposobnost (44. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), tehnična in/ali kadrovska sposobnost (45. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), standardi za zagotovitev kakovosti (46. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006) in standardi za okoljsko upravljanje (47. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), za katere pa ponudniku ni potrebo predložiti nobenega dokazila o podatku, o katerem državni organ, lokalna skupnost ali nosilec javnega pooblastila vodi evidenco. Namesto dokazila lahko ponudnik poda izjavo o podatkih, ki jih mora vsebovati ponudba, kar pospeši pripravo dokumentacije ponudnika.

Poleg navedenih štirih temeljnih pogojev mora naročnik iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če gre za pravno osebo, pravnomočno obsojeno zaradi različnih kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (Uradni list št. 17/2006). Naročnik lahko zahteva od ponudnikov izjavo, da niso storili kaznivih dejanj. (42. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006).

5.2.2 Merila

Merila so elementi za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb. Njihov namen je, da vse pravočasne in pravilne ponudbe razvrstijo na ocenjevalni lestvici po opravičljivih prednostih (Kokalj, 2004, str. 218).

Merila ne smejo biti diskriminatorna, morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila in morajo biti ovrednotena. V kolikor naročnik navede merila v obvestilu o javnem naročilu in v razpisni dokumentaciji, morajo biti le ta enaka (48. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006).

Pravilna izbira meril omogoča jasno opredelitev potreb naročnika, točno informacijo ponudnikom, 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 neuspehim

ponudnikom, v čem je njihova ponudba manj ugodna od najugodnejše (Štular, 2000, str. 6).

Glede na izkušnje lahko rečem, da pri vrednotenju ponudb z merili naročnik ugotavlja, koliko je določena ponudba ugodnejša, boljša od ostalih. Neizpolnjevanje določenega merila samo po sebi še ne pomeni izključevanja ponudbe.

Merila, po katerih mora naročnik izbrati dobavitelje, niso vedno enaka. Merilo je lahko zgolj najnižja cena ali v primeru, izbire ekonomsko najugodnejšega ponudnika, skupek različnih meril, kot so npr. cena, datum dobave ali zaključka del, tekoči stroški, ekonomičnost, kakovost, estetske in funkcionalne značilnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična podpora, garancijska doba, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje in podobno. V kolikor naročnik odda naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, merilo cen ne sme biti manj kot 60 % vseh meril.

Na podlagi izkušenj lahko trdim, da v preteklosti javnega naročanja in tudi danes obstaja nemalo primerov, ko so naročniki prišli do napačne izbire, če so slepo izhajali iz predpostavke, da je najnižja ponudba tudi najugodnejša. V takšnih primerih je smiselno kot merilo postaviti ekonomsko najugodnejšo ponudbo ali "best value for money", ki pomeni dobiti kar največ za vloženi denar.

Ekonomsko najugodnejša ponudba pomeni najugodnejšo kombinacijo med ceno in kvaliteto ponujenega. Je ponudba, ki ustreza različnim merilom, odvisno od predmeta javnega naročila.

Naročnik lahko medsebojno kombinira pogoje in merila – postavlja prag sprejemljivosti, nadstandardnost pa ocenjuje. Obstajajo celo matematični programi, ki omogočajo ocenjevanje ponudb. Bistvo takšnih matematičnih modelov meril in pogojev ter njihove kombinacije je v tem, da posamezno merilo v spodnjem razredu dobi slabo oceno, v zgornjem pa ne previsoko, kar v kombinaciji z drugimi merili ponudbo uvršča v lestvico – loči boljše od najboljših. Uteži pri merilih naj bodo postavljene sorazmerno s ciljem, ki ga naročnik zasleduje, in omejene navzdol s pogojem in navzgor z največjim številom točk (Škufca, 2000, str. 4).

5.3 Postopki naročanja

Ne glede na to, katere vrste blago se naroča, je po 24. členu ZJN-2 v uporabi sedem postopkov javnega naročanja:

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,
- postopek s pogajanji brez predhodne objave,
- postopek s pogajanji po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
- postopek zbiranja ponudb (24. člen ZJN-2, Uradni list RS št. 128/2006).

Ti postopki ne veljajo za javna naročila, katerih vrednost je nižja od 10.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter 20.000 EUR brez DDV za gradnje. V primerih, ko je vrednost naročila nižja od navedenih, je naročnik dolžan voditi evidenco o oddaji teh naročil, ki mora obsegati navedbo predmeta in vrednost javnega naročila (24. člen ZJN-2, Uradni list RS, št. 128/2006).

Naročniki pri izbiri postopka niso avtonomni, saj jih pri tem praviloma omejujejo tako vrednost javnega naročila kot procesne predpostavke vezane na samo javno naročilo. O naročnikovi prosti izbiri lahko govorimo le pri uporabi odprtega postopka in postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, kjer zakon ne določa nikakršnih omejitev za njuno uporabo. Postopka sta si glede proste uporabe popolnoma enakovredna, saj med njima naročnik svobodno izbira. Izbor enega ali drugega postopka je tako v celoti prepuščen naročniku, ki po lastni presoji oceni, kateri je primernejši (Čampa et. al., 2007, str. 124).

Tako kot v preteklosti tudi zdaj pomeni odprti postopek javnega naročanja postopek, ki v največji meri zagotavlja, da vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo ponudbo. Odprti postopek je v dosednji praksi najpogostejše izvedeni postopek javnega naročanja, ki po svoji vsebini izpolnjuje zapovedi načela transparentnosti, prostega pretoka blaga in storitev, zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave. Zakon sicer osnovno definicijo postopka ureja v 23. točki 2. člena in jo v tem členu vsebinsko dopolni z dejstvom, da se od ponudnikov zahteva, da predložijo svoje ponudbe v skladu z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije. Na ta način je zakonodajalec že vnaprej predvidel diskvalifikacijo ponudb, ki prej navedenega pogoja o skladnosti z zahtevami iz razpisne dokumentacije ne izpolnjujejo (Čampa et. al., 2007, str. 129).

Odprti postopek je tisti, ki v največji meri zagotavlja upoštevanje vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja. Za ta postopek ni vnaprej predvideno ugotavljanje sposobnosti, zato so ponudniki najbolj podvrženi konkurenci in medsebojni tekmi za pridobitev naročila.

Če je za uporabnika odprti postopek neproblematičen, pa to težko trdimo za postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, saj naročniki pri slednjem v prvi fazi ugotavljajo sposobnost ponudnikov glede na predhodno določene elemente oz. pogoje, nato pa v drugi fazi obravnavajo izključno ponudnike, ki so pogoje izpolnili. Pri odprtem postopku tega ni, vse faze postopka so združene v eno.

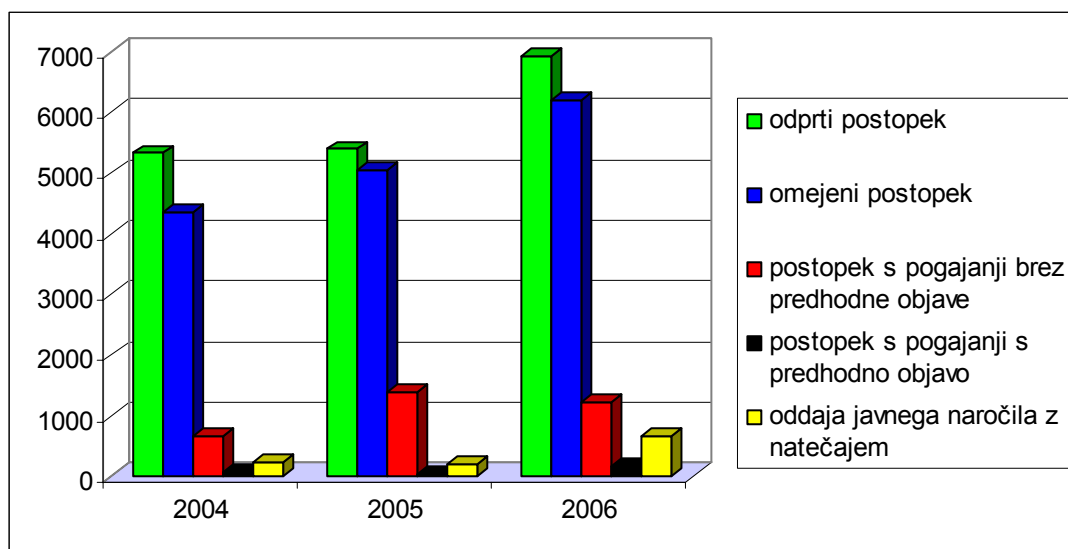
Pri uporabi ostalih postopkov je naročnikova avtonomnost izbire postopka javnega naročanja močno omejena. Naročnika omejujejo tako vrednostni pragovi javnega naročila kot tudi specifične razmere, ki morajo biti izpolnjene, da naročnik lahko uporabi postopek konkurenčnega dialoga, postopek s pogajanjem brez predhodne objave ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi.

Zakonodajalec z novo zakonodajo določa tudi okvirne sporazume. Sklenitev okvirnega sporazuma je namenjena predvsem učinkovitejši oddaji naročil, ki omogočajo na eni strani oddajo naročil v nekem časovnem intervalu na podlagi že oddanega naročila (v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti) ali pa ponoven prejem ponudb skleniteljev okvirnega sporazuma. Pri okvirnem sporazumu lahko naročniki kupujejo sukcesivno, ne da bi vnaprej popolnoma natančno določili količine, medtem ko so v omejenem postopku oddajali javna naročila z vnaprej znanimi količinami blaga (Čampa et al., 2007, str 131).

Porazdelitev števila izvedenih postopkov javnih naročil velike vrednosti glede na predmet je od leta 2001 stabilna. V vseh analiziranih letih (2001 – 2006) je bilo med oddanimi javnimi naročili velike vrednosti največ javnih naročil blaga: če je bilo v letu 2006 razmerje števila naročil blaga, storitev in gradenj 76:15:9, je bilo v letu 2005 to razmerje 79:13:8, 2004. leta 80:13:7, 2003. leta 79:13:8, 2002. leta 74:13:13 in v letu 2001 76:15:9.

V Sloveniji je bilo v letu 2006 izvedenih 15.191 postopkov po pravilih za oddajo naročil velike vrednosti, leta 2005 pa jih je bilo 12.102. V letu 2004 je bilo teh še manj, in sicer 10.659. Strukturni prikaz oddanih naročil po uporabljenih konvencionalnih postopkih oddaje nedvoumno kaže, da sta v vseh treh letih prevladovala predvsem odprti in omejeni postopek, ki najmočneje uveljavljata tri temeljna načela javnega naročanja – načelo transparentnosti, obenem z načelom konkurenčnosti, in načelo učinkovitosti, ki se še zlasti izkazuje z uporabo omejenega postopka (Graf 1).

Graf 1: Razdelitev števila javnih naročil v RS po vrsti postopkov za leta 2004-2006



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

Iz Grafa 1 na strani 27 je razvidno, da je v letih 2004–2006 prevladal odprti postopek pred omejenim, kar bi lahko pomenilo premik k naročanju zahtevnejših vrst blaga in storitev ali večjo uporabo ponavljajočih (sukcesivnih) dobav, za katere je primernejši omejeni postopek, ki tudi sicer pomeni višjo stopnjo zahtevnosti in razvitosti javnega naročanja nasploh. Razmeroma veliko je število javnih naročil oddanih po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, ki pomenijo oddajo naročila neposrednemu ponudniku. Pravilnost uporabe tega postopka bi veljalo posebej proučiti, saj se je njegova uporaba v letu 2006 in 2005, glede na leto 2004, podvojila.

5.4 Nadzor nad izvajanjem javnih naročil

Zakonitega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega razpolaganja z javnimi sredstvi si ne moremo zamisliti brez dobrega nadzora. Zato je v finančni dejavnosti javnega sektorja finančni nadzor nujno potreben. V razvitih državah je uveljavljen tako notranji kot zunanji nadzor. Zunanji nadzor opravljajo vrhovne revizijske institucije, med notranje nadzornike pa štejemo tiste, ki opravljajo svoje naloge znotraj naročnika, vendar so organizacijsko in funkcionalno neodvisni. V Sloveniji to nalogo delno opravljata Proračunska inšpekcija RS na ministrstvu za finance prav tam pa tudi Strokovna služba za javna naročila.

V Sloveniji opravlja nalogo vrhovne revizijske institucije Računsko sodišče RS. Ustava računskemu sodišču daje položaj neodvisnega nadzornika javnih financ. Računsko sodišče ni ne del sodne in ne izvršilne veje oblasti, ampak institucija, za katero je značilno, da s svojo kontrolno funkcijo nad javno porabo lahko nadzoruje finančni aspekt vseh treh vej oblasti (Vesel, 2004, str. 7).

Med zunanje nadzornike sodi tudi Državna revizijska komisija, v nadaljevanju DRK, ki kot neodvisen in samostojen državni organ opravlja revizijo postopkov oddaje javnih naročil po določbah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, v nadaljevanju ZRPJN (ZRPJN-UPB4, Uradni list RS, št. 26/2007), in smiselno uporabo postopkovnih določb Zakona o pravnem postopku, v nadaljevanju ZPP (ZPP, Uradni list RS, št. 26/1999, 96/2002). ZRPJN tudi določa, da se revizija nanaša na zakonitost postopkov oddaje javnih naročil, kar pomeni, da DRK preverja pravilnost izvedbe javnega naročila z zakoni in drugimi predpisi, in sicer v mejah zahtevka upravičenega predlagatelja.

5.5 Analiza javnih naročil v obdobju 2004–2006

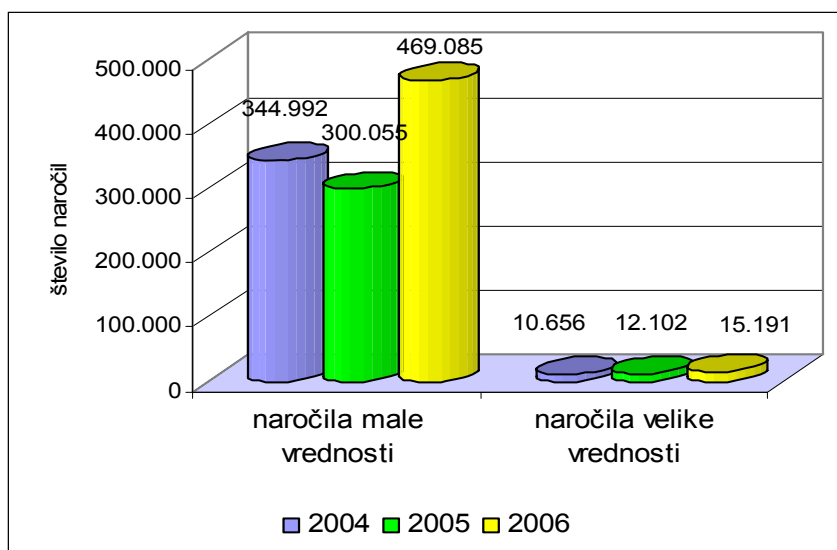
Od leta 2005 analizo stanja in razvoja na področju javnih naročil pripravlja Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije pri ministrstvu, pristojnem za finance. V letu 2004 so javna naročila v RS predstavljala pomemben del javnih financ in so obsegala več kot 2,1 mrd EUR (493,2 mrd SIT) oz. 8,3 % BDP. V letu 2006 pa se je njihova vrednost povečala, in sicer na 3,2 mrd EUR, kar je 10,5 % BDP.

Obseg javnih naročil na ravni 10,5 % BDP predstavlja znaten del slovenskega gospodarstva. S tem javna naročila ostajajo pomemben generator gospodarske rasti ter eden izmed ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.

V Sloveniji obstaja neenakomerna porazdelitev javnih naročil glede na število in vrednost. Na eni strani je prisotna velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil na segmentu, ki predstavlja naročila male vrednosti, in njegov 25,1 % delež v vrednosti vseh javnih naročil, na drugi strani pa gostitev največjih javnih naročil velike vrednosti pri le nekaj največjih naročnikih. V letu 2006 je bilo le 41 oz. 4,64 % javnih naročil velike vrednosti oddanih tujim ponudnikom. V primerjavi z letom poprej se je število teh naročil zmanjšalo, vrednostno pa so se ta naročila, oddana tujim ponudnikom, povečala za 3 odstotne točke. Prisotnost tujih ponudnikov in izvajalcev javnih naročil je še zlasti vidna v sektorjih gospodarstva in negospodarstva (Ministrstvo za finance, julij 2006, str. 7).

Poročila o oddanih javnih naročilih v letu 2004 je Ministrstvu za finance RS predložilo 1.503 naročnikov. Število naročil se je iz leta 2004 na leto 2005 zmanjšalo na 312.157 naročil, v letu 2006 pa se je povečalo na kar 484.276 naročil, od tega je bilo kar 97 % naročil male vrednosti in le 3 % naročil velike vrednosti (Graf 2).

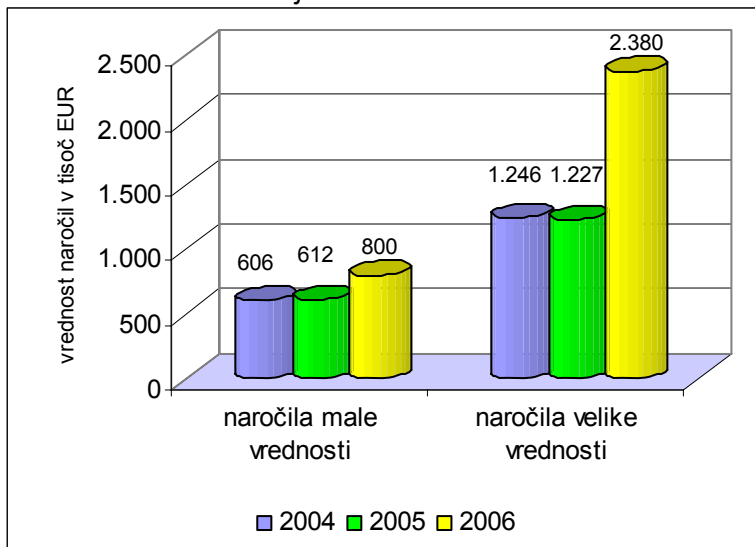
Graf 2: Število oddanih naročil v RS v letu 2004-2006



Vir: Ministrstvo za finance, 2006

Vrednostna struktura oddanih naročil po pogodbeni vrednosti pa kaže nekoliko enakomernejšo sliko, saj je vrednost javnih naročil velike vrednosti v letu 2004 znašala 1,25 mio EUR, v letu 2005 1,23 mio EUR, v letu 2006 pa se je vrednost skoraj podvojila, in sicer na 2,38 mio EUR, kar je razvidno iz Grafa 3, str. 30.

Graf 3: Vrednostna struktura javnih naročil v tisoč EUR za leti 2004-2006



Vir: Ministrstvo za finance, 2006

V okviru javnih naročil predstavlja največji odliv javno-finančnih sredstev avtocestni program. DARS d.d. je naročnik, ki s 316 oddanimi javnimi naročili male vrednosti in 261 oddanimi javnimi naročili velike vrednosti dosega 173 mrd SIT brez DDV ali 22,7 % vrednosti vseh javnih naročil velike vrednosti. DARS, d.d., Direkcija RS za ceste, Ministrstvo za javno upravo RS, Klinični center Ljubljana, Policija, Javni zavod Lekarna Ljubljana, Ministrstvo za šolstvo in šport RS, Splošna bolnišnica Maribor, Ministrstvo za obrambo RS in Holding slovenske železnice je deset največjih naročnikov, ki so v letu 2006 oddali skupaj 38.133 javnih naročil, oziroma so izvedli 7,9 % vseh postopkov. Vrednostno ta naročila presegajo 371,7 mrd SIT, iz česar izhaja, da na deset največjih naročnikov odpade skoraj polovica (48,7 %) vrednosti vseh javnih naročil velikih vrednosti. To kaže na visoko številčno in zlasti vrednostno gostitev javnih naročil pri samo nekaj naročnikih (Ministrstvo za finance RS, julij 2007, str. 22).

Med deset največjih naročnikov se uvrščajo tudi t. i. druge osebe javnega prava (prvi odstavek 2a. člena ZJN-1) – Klinični center z 9.790 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 98 mio EUR brez DDV in 2 % deležem vseh javnih naročil ter Javni zavod Lekarna Ljubljana s 106 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 77 mio EUR brez DDV. Na področju zdravstva je med desetimi največjimi še Splošna bolnišnica Maribor s 6.583 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 60 mio EUR. Deset največjih naročnikov, ki so oddali 48,7 % vse vrednosti javnih naročil v letu 2006, prikazuje Tabela 1, na strani 31.

Kot prikazuje Tabela 1 na str. 31, tudi delež javnih naročil državne uprave glede na vrednost vseh oddanih javnih naročil v letu 2006 ni zanemarljiv, saj znaša skoraj petino (19,9 %). Izmed državnih organov vrednostno koncentracijo in številčno grupiranje predstavljajo predvsem nekatera ministrstva, Direkcija za ceste in Javna

agencija za železniški promet RS. Pri 25.357 oddanih javnih naročilih v vrednosti 151,5 mrd SIT brez DDV je državna uprava z 19,9 % deležem v vrednosti vseh javnih naročil večji porabnik javnih sredstev na tem področju.

Tabela 1: Največji naročniki v RS za leto 2006

Št.	Največji naročnik	Vrednost naročil brez DDV (v mio EUR)
1.	DARS d.d.	722,7
2.	Direkcija RS za ceste	183,3
3.	Ministrstvo za javno upravo RS	127,4
4.	Klinični center Ljubljana	98,2
5.	Policija	95,6
6.	Javni zavod Lekarna Ljubljana	77,0
7.	Ministrstvo za šolstvo in šport RS	72,1
8.	Splošna bolnišnica Maribor	59,6
9.	Ministrstvo za obrambo RS	57,0
10.	Holding slovenske železnice d.o.o.	55,8

Vir: AJ PES, 2007

Leta 2004 se prvič med 10. največjimi naročniki, in sicer na četrtem mestu, pojavi Javni zavod Lekarna Ljubljana s 7 sklenjenimi pogodbami v vrednost 14,5 mrd SIT. Istega leta se na 8. mestu pojavi tudi edina bolnišnica, in sicer Splošna bolnišnica Maribor, s 675 sklenjenimi pogodbami za skupaj 7,6 mrd SIT. Okoli 20. mesta je omenjena tudi Splošna bolnišnica Celje s 105 sklenjenimi pogodbami v vrednosti 2,3 mrd SIT (AJ PES, 2005). V letu 2006 pa med prvimi desetimi naročniki najdemo Klinični center Ljubljana, Bolnišnico Maribor in Javni zavod Lekarna Ljubljana, kar kaže na to, da so nabave v obdobju 2004–2006 naredili bolj transparentne.

V tabeli 2 prikazujem deset največjih ponudnikov leta 2006.

Tabela 2: Največji ponudniki v RS v letu 2006

Št.	Ponudnik	Vrednost naročila brez DDV (mio EUR)
1.	SCT d.d.	624,96
2.	Kemofarmacija d.d.	101,56
3.	Primorje d.d.	74,94
4.	3 GEN d.o.o.	57,88
5.	Železniško gradbeno podjetje d.d.	37,12
6.	Salus Ljubljana d.d.	32,13
7.	Petrol d.d.	30,68
8.	Elektro MB d.d.	29,83
9.	DDC d.d.	28,78
10.	SGP Pomgrad d.d.	26,57

Vir: AJ PES, 2004

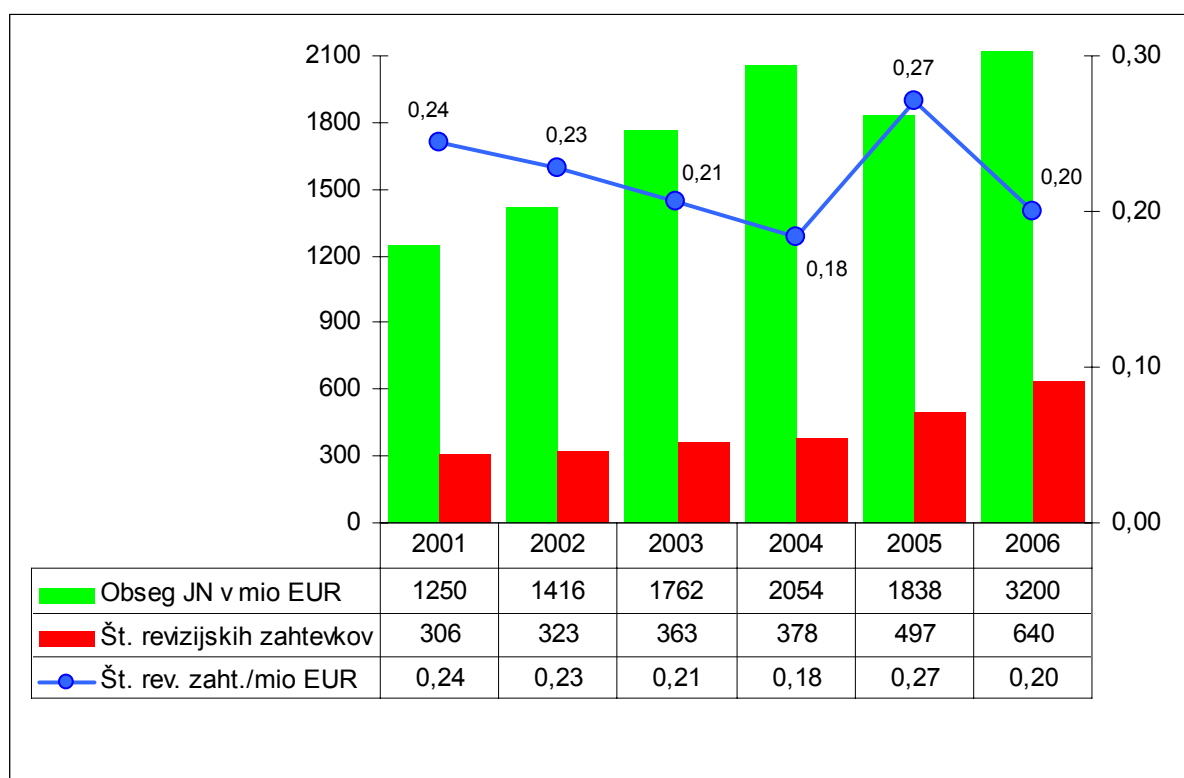
Pomembna je tudi korelacija največjih naročnikov do največjih ponudnikov. Javna naročila se vrednostno gostijo pri majhnem številu naročnikov. Ta gostitev javnih naročil pri majhnem krogu naročnikov je našla svoj odziv v majhnem številu ponudnikov.

5.6 Analiza revizij za leta 2004, 2005 in 2006

Državna revizijska komisija (v nadaljevanju DRK) je v letu 2006 prejela v odločanje 640 zahtevkov za revizijo, kar pomeni v primerjavi z letom prej 28,8 % povečanje (leta 2005 je bilo 497 zahtevkov), glede na leto 2004 pa kar za 69,3 % več (leta 2004 je bilo 378 zahtevkov). Leta 2003 je DRK prejela 363 zahtevkov, 2002 323 zahtevkov, leta 2001 pa 306 revizijskih zahtevkov.

Šele ko primerjamo število revizijskih zahtevkov z obsegom javnih naročil po letih, lahko sklepamo o tem, kako uspešno so bili postopki javnih naročil speljani in pripravljeni. Na podlagi Grafa 4 lahko zaključimo, da je bilo največ revizijskih zahtevkov glede na obseg javnih naročil v letu 2001. Ta delež se z leti zmanjšuje.

Graf 4: Obseg javnih naročil v mrd SIT in število revizijskih zahtevkov po letih



Vir: Državna revizijska komisija, 2007

Kljub dejanskemu stalnemu povečevanju števila revizijskih zahtevkov od leta 2001 – 2006 lahko na podlagi Grafa 4 trdim, da se je glede na obseg javnih naročil delež revizijskih zahtevkov zmanjšal. Število revizijskih zahtevkov se je iz leta 2003 na leto 2004 sicer povečalo za 4,1 %, vendar se je obseg javnih naročil v istem obdobju povečal za 16,5 %. Največje število revizijskih zahtevkov glede na vrednost javnih

naročil smo zabeležili v letu 2005, saj je le ta znašal kar 0,3 revizijskega zahtevka/mio EUR. V primerjavi z letom 2005 je bilo leto 2006 po številu revizijskih zahtevkov številčneje, dejansko pa je število le teh upadlo za skoraj 0,1 revizijski zahtevki na milijon EUR.

Z najštevilčnejšimi, in sicer 58 revizijskimi zahtevki v letu 2006 je bilo na prvem mestu Ministrstvo za zdravje RS. Ministrstvo za zdravje je tako po letu 2004 z 51 zahtevki in po drugem mestu v letu 2005, s 36 zahtevki za revizijo, zopet na prvem mestu. Sledi mu Družba RS za avtoceste s 43 zahtevki in Ministrstvo za javno upravo RS s 33 zahtevki. Na četrtem mestu sta s po 27 zahtevki Javna agencija za železniški promet RS, Maribor in KC Ljubljana, ki je na tem mestu že drugo leto in se je nanj povzpел z 9 mesta v letu 2004 (7 zahtevkov). Sedijo Pošta Slovenije d.o.o, Maribor s 15, Ministrstvo za notranje zadeve RS in Mestna občina Ljubljana s po 12 zahtevki. Deveto in deseto mesto zasedata Mestna občina Maribor in Elektro Maribor d.d. s po 11 zahtevki (Tabela 3).

Tabela 3: Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2006 po naročnikih

Št.	Naročnik	Skupaj
1.	Ministrstvo za zdravje RS	58
2.	Družba RS za avtoceste	43
3.	Ministrstvo za javno upravo RS	33
4.	Javna agencija za železniški promet, MB	27
5.	KC Ljubljana	27
6.	Pošta Slovenije d.o.o, Maribor	15
7.	Ministrstvo za notranje zadeve RS	12
8.	Mestna občina Ljubljana	12
9.	Elektro Maribor d.d.	11
10.	Mestna občina Maribor	11

Vir: Državna revizijska komisija, 2006

Pričakovano je na prvem mestu vloženih zahtevkov za revizijo ministrstvo za zdravje, kar lahko pojasnim z izvajanjem skupnih javnih naročil. Ta so se začela izvajati z letom 2002. V letu 2006 se je postopek prve faze oddaje ponovil, kar je sprožilo ogromno revizij. Vzrok so bile slabo napisane specifikacije proizvodov, nesmiselno sestavljeni sklopi, dodatne revizije pa sta sprožila še centralna razpisa za zdravila in za dializo.

Menim, da je posebno pozornost ob analiziranju situacije potrebno nameniti tudi seznanjanju javnosti z merili, ki prispevajo k enakopravni in gospodarni izbiri najugodnejše ponudbe ter smiselnemu oblikovanju sklopov in specifikacij, pri čemer je potrebno poudariti, da je slednje moč doseči le z izobraževanjem ljudi, ki

specifikacije pripravljajo, oz. da je potrebno več pozornosti nameniti izbiri strokovnjakov v projektne skupine.

Da bi še izboljšali stanje, je potrebno natančneje postaviti razmejitve med normami, ki urejajo posamezna pravna razmerja (konkretnega naročnika) na klasičnem in infrastrukturnem sektorju, enotno urediti izjeme, za katere se zakon ne uporablja, jasneje opredeliti status javnega naročnika, jasneje zapisati definicije, natančneje opredeliti pogoje za začetek postopka, normirati postopke oddaje javnega naročila s pogajanjem, in nenazadnje, nujno dosledneje sistemsko zapisovati kazenske odločbe. Izpostavljene dileme delno upošteva novi ZJN-2, vendar pa kljub vsemu ostajajo nekatera vprašanja odprta.

Tako so, na primer, še vedno nejasnosti pri javnih naročilih, sklenjenih na podlagi okvirnega sporazuma, ki pa bodo verjetno z dopolnitvami zakona odpravljene. Menim, da bo v začetku prihajalo do težav pri opredelitvi formalno nepopolne ponudbe, ki jo ZJN-2 uvaja na novo, saj zakon ne opredeljuje, kdaj je potrebno formalno pomanjkljivost obravnavati kot bistveno.

Težave v vodenju postopka revizije lahko povzroči tudi 79. člen ZJN-2, ki uvaja možnost pisnega opozorila in zavrženja zahteve po dodatni obrazložitvi. Številne možnosti, ki jih 79. člen ZJN-2 daje strankam pri javnih naročilih, lahko privedejo do težav pri vodenju revizijskih postopkov, v katerih bo zlasti težko presojati pravočasnost vložitve zahtevka za revizijo.

6 Javna naročila v zdravstvu

Zdravstveno področje je zaradi svojega finančnega obsega postalo v okviru javnega sektorja eno največjih v državi. Na trgu se pojavlja veliko število zavodov, ki imajo zaradi svoje organiziranosti in delno tudi zgodovinskih razlogov zelo različne potrebe. Medtem ko je uporaba potrošnega materiala in opreme odvisna predvsem od njihove dejavnosti, je zagotavljanje storitev odvisno od notranjega ustroja. Poznamo zavode, ki večino storitev opravljajo sami, in takšne, ki znaten del storitev prenašajo na zunanje izvajalce. Kaj in koliko bodo izvajali sami, je odvisno od odločitev vodstva in ekonomike poslovanja (Uran, 2006, str. 89.).

6.1 Slovensko zdravstvo kot sistem

Zdravstvo je zanimiv sistem tudi zato, ker s ukvarja s človekom v stiski. Kadar je človek v stiski, je pripravljen narediti veliko več kot sicer. Kljub temu, ali ravno zato, se v zdravstvu pojavljajo številna nasprotja, ki pa se zaradi svojih razširjenosti zrcalijo navzven in mečejo temno luč na slovensko zdravstvo:

- Nasprotje med plačniki in izvajalci zdravstvenih storitev

Sistem financiranja temelji na nekaj desetletij starih orodjih, cene storitev in vrednost opravljenega dela so neopredeljene, sporazumi in dogovori uveljavljajo nepraktične in nepregledne modele odnosov med plačniki in izvajalci, pogodbe se sklepajo z enoletnim zamikom.

- Nasprotja med lastniki in direktorji

Lastnik, ki je po večini država oz. lokalna skupnost, si je v vseh obdobjih izbirala vodstveno strukturo v skladu s svojo politično usmerjenostjo in po ideoloških merilih. Jasnih standardov in meril o ustreznosti vodstvenih struktur zdravstvenih zavodov, tako z vidika izobrazbe kot usposobljenosti, ni bilo in jih še vedno ni.

- Nasprotja med politiko na oblasti in socialnimi partnerji

Dinamika tega dialoga je vedno podrejena logiki zmagovalca in ne logiki koristnih ter sprejemljivih kompromisov, ki bi upoštevali tako realnost ekonomskih razmer kot tudi tendenco povečevanja in izboljševanja pogojev za uresničevanje pravic zdravstvenega varstva.

- Nasprotja med poslovnimi in strokovnimi dilemami pri vodenju zdravstvene ustanove:

Ta nasprotja so občasno povzročala nestabilnost zdravstvenih zavodov, največkrat zaradi neusposobljenih vodij, ki se je izkazovala tudi v osebnostnih nekompatibilnostih in zmožnostih vodenja s konstruktivnimi konflikti. Dilema, ki je povsem umetna, je bila, ali sta učinkovitost zdravstvenega zavoda in njegova poslovna zadostnost absolutno podrejeni odločitvam, ki jih sprejemajo zdravniki (Hočevar, 2007, str.114).

V večini ustanov običajno zdravniki podcenjujejo menedžerske veščine, zato se zdravnik-direktor umika v delo z bolniki. Večina direktorjev zdravnikov se tako ne ukvarja z usklajevanjem in racionalno porabo razpoložljivih virov (kadri, tehnologija, prostori, informacije, denar). Direktorji pa, ki po izobrazbi niso zdravniki, svojo energijo usmerjajo prav na ta področja, kar zdravniki običajno razumejo kot napad na njihovo poklicno integriteto (Hočevar, 2007, str.114).

Menedžment javnega zdravstvenega zavoda se tako osredotoča pretežno na interne poslovne funkcije in na notranjo organizacijo. Delovanje je brez tveganj in razmeroma stabilno. Zgrešene odločitve, ali slabše, nobene odločitve ne posežejo dramatično v delovanje zdravstvenega zavoda. Jasno je, da brez tveganj in tveganih odločitev ni bistvenih razvojnih korakov in v takih okoljih spremembe ne padejo na plodna tla. Vloga direktorja je torej skrčena na vlogo administrativnega upravljavca, ki je pretežno odgovoren državi in predstavnikom aktualne politike, ki so zastopani v nadzornih organih (Hočevar, 2007, str.118).

Merljive posledice teh nasprotij in stereotipov se izkazujejo v izgubah in v veliki zadolženosti in neobvladovanju obveznosti do dobaviteljev, vedno slabši dostopnosti, povečevanju čakalnih dob, v iztrošenosti tehnološke opreme, slabo vzdrževanih objektih in nezadovoljstvu zaposlenih. Negativnosti vodstvenih ravni pa se kažejo v nejasno opredeljenem poslanstvu in neprepoznavni viziji zdravstvenih ustanov, njenih strokovnih delavcev in strahu potencialnih uporabnikov, zavarovancev oz. bolnikov, ali bodo v trenutku, ko bodo potrebovali zdravstveno storitev, to tudi dobili.

Na ta način je povezano tudi izvajanje javnih naročil, ki je kljub temu, da se v slovenskem prostoru izvajajo že daljše časovno obdobje, še vedno v veliki večini odvisno od sodelovanja ponudnikov z zdravstvenim zavodom kot takim in z zdravniki kot predstavniki le tega.

Zaradi velikih razpisanih količin in vrednosti so javna naročila v zdravstvu za ponudnike in naročnike izredno pomembna. Javni razpis pomeni za ponudnika možnost povečanja prodaje v določenem segmentu njegovega prodajnega programa, ki lahko posledično pripelje tudi do povečanja tržnega deleža in gospodarske rasti podjetja.

Javna naročila pa prinašajo koristi in težave tudi naročnikom. Korist je vsekakor nižja cena za blago, kar pa lahko ob nepazljivo sestavljeni razpisni dokumentaciji pomeni tudi nižjo kakovost ali celo neprimernost izdelka za uporabo.

6.2 Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika

Optimizacija porabe proračunskih sredstev poteka delno z javnimi naročili, ki so jih za svoje potrebe izvajali posamezni javni zdravstveni zavodi, v letu 2003 pa so nekateri zavodi pristopili k skupnemu javnemu naročilu, katerega pooblaščen naročnik je bilo Ministrstvo za zdravje RS. Ministrstvo za zdravje je decembra 2002 po predhodnih pripravah začelo z izvajanjem postopkov prvega skupnega javnega naročila – pilotskega projekta nabave plenice, rokavic ter igel, v katerem je takrat sodelovalo 8 javnih zdravstvenih zavodov.

Sodelovanje z javnim sektorjem je za ponudnike zelo privlačno. Ne le da gre za velike naročnike in s tem tudi visok delež prihodkov, s poslovanjem z javnimi ustanovami si podjetje krepi ugled in pridobiva reference, kar je pomembno tudi pri pridobivanju novih poslovnih partnerjev, tako kupcev kot dobaviteljev.

Javna naročila predstavljajo vedno večji del prodaje ponudnikov. Javno naročilo se običajno razpiše za velike količine blaga in storitev, zato je pridobitev takega naročila za podjetje pomembno, saj kaže na sposobnost poslovanja podjetja tudi pri večjih, zahtevnejših in zato bolj odgovornih poslih. Realizacija naročila je za podjetje tudi pomembna referenca. Izpolnjevanje referenčne liste s podobnimi posli poveča ugled

in daje možnost poslovanja tudi na drugih, za podjetje pomembnih geografskih območjih.

Z vsakim javnim naročilom se na trgu cene znižujejo, zaradi česar bi lahko trdili, da javna naročila zmanjšujejo dobiček ponudnikov. Deloma to drži, vendar lahko izgubljeni dobiček nadomestijo z ekonomijo obsega, ki pa jo podjetja lahko pridobijo tako, da se prijavijo na večje število razpisov, kar hkrati racionalizira del stroškov podjetja.

Javna naročila prinašajo pozitivne učinke tudi naročnikom. Naročniku zagotavljajo nakup blaga po nižji ceni, kot ga je možno dobiti na trgu. Če bodo javna naročila potekala gladko, po ustaljenih poteh, bodo po mojem mnenju podjetja, ki bodo izvajala javna naročila, imela nižje nakupne stroške, kar bo vplivalo na racionalizacijo celotnih stroškov podjetij oz. naročnikov. Racionalizacija stroškov naročnikov pa bo imela na podjetje podoben vpliv kot racionalizacija stroškov ponudnikov.

Vedno se ob nizki ceni proizvodov pojavlja tudi vprašanje kakovosti. Glede na zadnja javna naročila, izvedena s strani ministrstva za zdravje, lahko rečem, da je na tem področju mogoče še veliko izboljšati. Na žalost menim, da je z javnimi razpisi v zdravstvu nekaterim izdelkom močno padla kakovost, kar pa pomeni ravno nasprotni učinek od zelenega – večjo potrošnjo in posledično višje stroške.

6.3 Izkušnje ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil

Priprava ponudbe je skupek zahtevnih strokovnih aktivnosti ponudnika. V postopku sodeluje precejšnje število strokovno usposobljenih ljudi, katerih glavni cilj je pripraviti tako ponudbo, da bo med konkurenčnimi najboljša. Pri pripravi je najpomembneje, da ponudnik natančno prebere razpisno dokumentacijo in zahtevam iz razpisne dokumentacije v celoti sledi.

Izkušnje, s katerimi se, glede na opravljene intervjuje, srečujejo ponudniki, so:

- Časovna nepredvidljivost naročil

Naročniki slabo načrtujejo javne razpise, kar pomeni, da je v nekaterih številkah Uradnega lista RS objav mnogo, tako da ponudniki zaradi časovne preobremenjenosti ne morejo pripraviti vseh, v drugih številkah pa ni nobene objave.

- Izogibanje javnemu razpisu

Naročilo manjše vrednosti je kot izjema določeno zaradi ekonomičnosti. V kolikor ima naročilo relativno majhno vrednost, je zaradi neekonomičnosti nesmiselno izvesti postopek javnega naročila, saj nakupi blaga in storitev nižje vrednosti ne prenesejo stroškov postopka javnega razpisa. V posameznih primerih bi bili stroški postopka torej večji, kot je vrednost javnega naročila, kar ne bi bilo smotno. Uporaba tega pravila pa kaže na možnost kršitve. Naročnik bi lahko enotno naročilo razbil na več naročil male vrednosti zgolj zato, da bi obšel pravila zakona. Zakon o javnih naročilih

pa določa, da naročnik ne sme deliti javnega naročila, ki po svoji naravi tvori celoto, na manjše enote, da bi se na ta način izognil javnemu razpisu (Kranjc, 2007, str. 7).

- Roki za oddajo ponudb

Priprava ponudbe zahteva preučitev obsežne razpisne dokumentacije z naročnikovimi strokovnimi zahtevami. Ponudnik mora v tem času uskladiti rok dobave, cene, morebitne dodatne ugodnosti in popuste ter pridobiti manjkajočo tehnično dokumentacijo, strokovno literaturo, članke. V kolikor ponudniki že sodelujejo z naročnikom, morajo preučiti in dogovoriti prodajne pogoje za vsak konkretni posel ločeno. V rok za oddajo ponudb štejejo koledarski dnevi in ne delovni dnevi. Naročniki velikokrat hote ali nehoti pri določanju terminov za oddajo pozabijo na dela proste dneve in praznike ter tako sebe in ponudnika prikrajšajo za kakovostno pripravljeno ponudbo.

- Dokazila o izpolnjevanju pogojev in njihova veljavnost

Kljub temu, da po 42. členu ZJN-2 ne glede na druge določbe ponudniku ni potrebno priložiti nobenega dokazila o podatkih, o katerih državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila vodi uradno evidenco ter, da po tem členu zakona namesto dokazila ponudnik poda izjavo o podatkih, ki jih mora vsebovati ponudba, podatke uradnih evidenc pa naročnik pridobi sam, številni ponudniki še vedno zahtevajo uradna dokazila in ne izjav.

Nekateri naročniki nemalokrat zahtevajo poleg omenjenih listin še druge. Pogosto je postavljeno tudi določilo, da dokumenti ne smejo biti starejši od 30 dni.

Cilj ponudnikov je pripraviti popolno ponudbo. Številne formalnosti pomenijo za ponudnike precejšnjo administrativno in finančno breme, na račun katerega pa ponudba lahko izgubi na kakovosti. Omenjeno težavo bi lahko rešili s priložitvijo izjave ponudnika, da navedene pogoje izpolnjuje, in priloženo bančno garancijo, ki jo izda banka. Za izdajo garancije mora namreč ponudnik izpolniti številne pogoje, ki sovpadajo z zahtevanimi v razpisni dokumentaciji.

Naročniki največkrat omejujejo tudi starost dokumenta. Ta določba je razumljiva pri dokumentih, ki morajo biti zaradi primerljivosti ponudb enaki (BON, bilance), v ostalih primerih pa je ta določba vprašljiva, saj ponudniku povzroča dodatno delo in stroške. Situaciji bi se lahko izognili tako, da bi zahtevali dokumente, ki odražajo zadnje stanje na področju, ki ga izkazujejo (sodni register, potrdilo o nekaznovanju, BON-1). Ponudnik v primeru ponarejanja listin odgovarja po zakonu.

Ponudniki tudi ne navedejo, kaj bodo iz priloženih BON-1 obrazcev ali bilanc ugotavljali in kako bodo pogoj ovrednotili.

Enako velja tudi za izjave in potrdila o razpolaganju z zadostnimi tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi. Med pogoji je velikokrat zahtevano, da ponudnik predloži opis svojih skladiščnih kapacitet in tehnične opremljenosti, vozni park ter navede

kadre, s stopnjo izobrazbe in delovno dobo pri ponudniku. Največkrat naročnik ne opredeli, v kakšnem obsegu naj bodo podatki pripravljeni in kateri prag mora ponudnik dosegati, da bi izpolnil pogoje oz. zadostil zahtevam naročnika.

Za pridobitev odločbe Urada RS za zdravila, ki podjetju dovoljuje opravljanje prometa z zdravili na debelo (izdana na podlagi Zakona o zdravilih in medicinskih pripomočkih ter Pravilnika o natančnejših pogojih za promet z zdravili na debelo) mora vsako podjetje v postopku verifikacije dokazovati izpolnjevanje pogojev glede prostorov, tehnične opremljenosti, izobraženosti kadrov, organizacije dela, vodenja dokumentacije itd. (Kastelic, 2004, str. 5). Tako je dokazovanje dvojno.

ZJN-2 opredeljuje štiri pogoje za ugotavljanje sposobnosti, in sicer: ekonomska in finančna sposobnost (44. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), tehnična in/ali kadrovska sposobnost (45. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), standardi za zagotovitev kakovosti (46. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006) in standardi za okoljsko upravljanje (47. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006), za katere pa ponudniku ni potrebo predložiti nobenega dokazila o podatku, o katerem državni organ, lokalna skupnost ali nosilec javnega pooblastila vodi evidenco. Namesto dokazila lahko ponudnik poda izjavo o podatkih, ki jih mora vsebovati ponudba, kar pospeši pripravo dokumentacije ponudnika.

Poleg navedenih štirih temeljnih pogojev mora naročnik iz postopka javnega naročanja izločiti vsakega kandidata ali ponudnika, če gre za pravno osebo, pravnomočno obsojeno zaradi različnih kaznivih dejanj, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (Uradni list RS št. 17/2006). Naročnik lahko zahteva od ponudnikov izjavo, da niso storili kaznivih dejanj (42. člen ZJN, Uradni list RS, št. 128/2006).

- Ponudba na naročnikovem obrazcu

Naročniki od ponudnikov zahtevajo veliko različnih obrazcev. Velikokrat jih ožigosajo in zahtevajo, da je dokumentacija pripravljena samo na njihovih originalnih obrazcih. Za ponudnika to predstavlja zamudno ročno izpolnjevanje obrazcev ali uporabo pisalnega stroja. V kolikor se obrazci razlikujejo, je njegova ponudba lahko zavrnjena, ponudnik pa je lahko obtožen ponarejanja dokumentov.

Naročniki bi lahko obrazce shranili na disketo in tako ponudniku omogočili lažje in hitrejše izpolnjevanje obrazcev.

- Izkušnje pri postavljanju meril

Ponudniki večkrat v obdobju pritožb opozarjajo na neustrezna merila in na nejasnost njihovega ocenjevanja, vendar so pritožbe največkrat neuspešne.

Nekateri naročniki navadno ne znajo ali nočejo pravilno opredeliti predmeta naročila, pogojev za udeležbo in pravnih meril. Naročniki vse bolj poudarjajo vpliv merila cene, ki pa lahko ob napačni uporabi povzroči veliko škodo. Pri postavljanju pogojev in meril so naročniki navadno premalo natančni, zato prejmejo cenovno neprimerljive ponudbe, ki jih morajo kasneje uskladiti na enako raven, kar ponavadi povzroči

dodatno delo naročnika in zamudo pri ocenjevalnem postopku. Iz izkušenj lahko navedem, da se predvsem pri nabavah potrošnega materiala pogosto dogaja, da naročniki ne znajo enoznačno opredeliti blaga in zato že v osnovi dobijo neprimerljive ponudbe. Pogosto se pojavi tudi, da naročnik opazi neustreznost blaga šele takrat, ko ga preda v uporabo končnemu uporabniku.

- *Merilo najnižja cena kot najpogostejše postavljeno merilo*

Načelo gospodarnosti od naročnikov zahteva, da sredstva porabijo na najbolj gospodaren način, kar največkrat pomeni zagotoviti najnižjo ceno za enako količino dobrin enake ali boljše kakovosti. Ob tem bi posebej poudarila, da načelo gospodarnosti ne pomeni, da morajo naročniki izbrati najcenejšo ponudbo in kot najpomembnejše merilo za izbor postaviti najnižjo ceno. Ali predstavlja najnižja cena tudi ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pa je že drugo vprašanje. Postavlja se problem datuma dobave, tekočih stroškov, saj lahko stroški v določenem obdobju presežejo samo ceno. Pri nabavi opreme bi bilo smiselno poleg cene oceniti tudi tekoče stroške, kot so stroški materiala, rezervnih delov in vzdrževanja. Ob upoštevanju teh stroškov bi bila odločitev o izbiri velikokrat drugačna kot brez upoštevanja teh meril. Z uporabo merila tekočih stroškov lahko naročniki na dolgi rok uresničujejo temeljno načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Težava v merilu najnižje cene se pojavi tudi v primeru, ko dva ponudnika ponudita enako ceno za proizvod. V tem primeru bi bila najboljša odločitev razdelitev razpisnih količin med dobavitelje z enako ceno, vendar mora biti to zapisano v razpisni dokumentaciji, česar pa naročnik navadno ne opredeli.

- *Kakovost kot merilo*

Merilo kakovosti je potrebno jasno definirati. Največkrat naročniki navedejo kot merilo kakovost, vendar ne navedejo teže merila. Merilo te vrste je tako prepuščeno osebni oceni naročnika, kar seveda ni prav. Merila bi bilo verjetno smiselno razdeliti na tista, katera mora ponudnik izpolnjevati, in tista, ki predstavljajo želje naročnika. Ta skupina meril omogoča ponudniku, da ponudi bolj kakovostne izdelke in storitve.

- *Kršitve meril*

V praksi se pogosto pojavljajo kršitve meril. Najpogostejše se za izbiro najugodnejše ponudbe pojavljajo naslednje: razpisna dokumentacija ne vsebuje meril za izbiro najugodnejšega ponudnika, naročnik ne navede natančno meril, načina uporabe meril ali pomena posameznih meril. Včasih merila v razpisni dokumentaciji niso enaka objavljenim ali pa naročnik pri pregledu in ocenjevanju ponudb ne upošteva meril, določenih v razpisni dokumentaciji. Gornje situacije lahko v prihodnosti ponudniki preprečijo s striktnim vlaganjem revizijskih zahtevkov.

- *Opredelitev sklopov in podsklopov*

Praviloma je na področju zdravil in medicinskih pripomočkov predmet naročila razdeljen na številne sklope in podsklope, pri čemer je razumljiva zahteva naročnika,

da mora ponudnik ponuditi celoten sklop ali podsklop. Pri oblikovanju sklopov je pomembno njihovo pravilno definiranje, saj nepazljivost povzroči, da posamezni izdelek ne sodi v posamezni sklop, kar povzroči manj ugodno ponudbo za ta sklop. Ponudniki namreč zapolnijo asortiman z izdelkom, ki ga nimajo v ponudbi, kar posledično vpliva na višjo ceno.

Nekateri naročniki izbirajo najugodnejšega ponudnika za vsak posamezen izdelek, kar terja veliko dela tako pri primerjavi ponudbenih cen kot tudi pri obveščanju ponudnikov in evidencah o izpolnjevanju pogodb. Za ponudnika je priprava take ponudbe enostavnejša in privlačnejša, saj je morda konkurenčen prav pri posameznih izdelkih in mu tak način poveča verjetnost vključitve med izbrane ponudnike. Kadar gre za velike količine in s tem visoke vrednosti, je pravilna razdelitev na več sklopov s po čim manj izdelki. Na ta način lahko naročnik dobi bolj konkurenčno ponudbo. Po drugi strani pa je sodelovanje z več dobavitelji težje, saj je potrebnega več dela pri nadzorovanju poteka pogodb, naročanju in vodenju evidenc.

- Obdobje priznanja sposobnosti

Razvoj v zdravstvu, predvsem v farmaciji, prinaša pogoste spremembe in novosti. Določenemu zdravilu v obdobju priznanja sposobnosti, ki je po ZJN lahko krajše od 3 let, poteče registracija in je to zdravilo, v skladu z zakonom, prepovedano tržiti. Proizvajalec za podaljšanje registracije ni zainteresiran, zdravilo nadomesti drugo z enako učinkovino, vendar z drugim imenom in drugo ceno. V tem primeru novega izdelka ni mogoče dobavljati, saj velja priznanje sposobnosti za prvi izdelek. Naročnik podobne situacije lažje rešuje s krajšimi pogodbenimi obdobji, ponudbe za nove izdelke na trgu, ki so nadomestili prejšnje, pa lahko išče z novimi postopki. Ponudniku je ugodneje dokazovati sposobnost za daljše obdobje, vendar je za ta čas težko zagotavljati nespremenjene pogoje.

- Sklepi o oddaji naročila

Na podlagi analize nekaj zadnjih javnih naročil je moč opaziti velika odstopanja oz. nesorazmerja pri ponudbenih cenah med posameznimi ponudniki. Iz tega lahko sklepam, da do pojava prihaja največkrat zaradi dvoumno določenih količin (zavitek, steklenica, škatla) ali načrtnega zavajanja ponudnikov, ki ponudijo manjše količine od razpisanih.

- Rok podpisa pogodb

Na relaciji naročnik – ponudnik so pogosti zapleti z datumom podpisa pogodbe, začetkom veljavnosti in izvajanja določil kupoprodajne pogodbe. Naročniki so navadno prepričani, da pogodba stopi v veljavo in izvajanje, ko je obojestransko podpisana in so izdane tudi vse garancije za dobro izvajanje pogodbenih obveznosti, kljub temu da je v razpisni dokumentaciji rok začetka veljave razpisa natančno določen in navadno ni opredeljen kot rok podpisa pogodbe.

- *Razpisane in prodane količine*

Glede na pomembnost javnih naročil ponudniki redno opravljajo analizo opravljenih poslov. Splošno prepričanje vseh ponudnikov je, da količina prodanega blaga bistveno odstopa od razpisanega. Ponudnikom povzročajo neprodane količine blaga velike nepotrebne stroške, saj teh zalog ni mogoče prodati, ali pa je naročenega blaga premalo, kar povzroča težave tako ponudniku kot končnemu uporabniku.

- *Črna lista*

Črne liste pri naročnikih se oblikujejo na podlagi pritožb glede kršitev ponudnikov. Pritožbe na kršitve naročniku prinašajo dodatne stroške in podaljšajo celoten postopek izvedbe javnega naročila. Z zapisom ponudnika na črno listo se možnosti sodelovanja z naročnikom za ponudnika zmanjšajo. Črna lista predstavlja ponudniku oviro in zbuja dvom v primeru, kadar ugotovi, da naročnik krši pravila javnega naročanja. To je razlog, da se ponudniki ne odločajo za vlogo revizijskih zahtevkov.

Menim, da bi poenostavitev postopkov javnih naročil, znižanje stroškov priprave ponudb in racionalnejše ravnanje naročnikov k sodelovanju privabilo več ponudnikov in omogočilo večjo konkurenčnost na trgu, kar bi se zrcalilo tudi v višini ponudbenih vrednosti, v zadovoljstvu naročnikov in končno tudi ponudnikov.

7 Skupna javna naročila v zdravstvu

Decentraliziran način javnega naročanja je bil do leta 2003 prevladujoč sistem, v katerem vsak naročnik ločeno, sam zase, izvaja vse postopke oddaje javnih naročil. Ta pristop je mogoče postaviti primerjalno ob bok organizacijskemu modelu, kjer neka vladna organizacija kot kolektivni izvajalec skupnega javnega naročila izvaja postopek oddaje javnih naročil za potrebe upravnih organov na združeni osnovi.

Razumna osnova in pojasnilo decentraliziranega pristopa je zlasti v tem, da je izkaz potreb javnih naročil mogoče bolj približati končnemu uporabniku kot naročniku. Tak način naročanja je v posameznih primerih lahko tudi ekonomsko učinkovitejši in hkrati zagotavlja razvoj zasebnega sektorja na strani ponudnikov, še zlasti malih in srednjih podjetij (Dolinšek, 2003, str. 1).

Oblike in mehanizmi, ki so spoznani za veljavne, so: organizirane povezave naročnikov na nacionalni/državni ravni, organizacijsko povezani naročniki na regionalni in lokalni ravni, skupna vlaganja (joint ventures) in partnerstva, specializirane agencije, ki pokrivajo eno ali več področij za blago in storitve, ter okvirni sporazumi (Dolinšek, 2003, str. 1).

V zadnjih letih pa se kot eden od načinov javnega naročanja izpostavlja tako imenovano skupno javno naročanje. To pomeni, da se naročniki (odvisno od skupnih

potreb) povežejo in skupaj izvedejo postopek javnega naročanja za določen dogovorjeni predmet.

Skupna javna naročila opredeljuje Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov, sprejeta leta 2003 in dopolnjena 2005. Uredba sama temelji na evropskih direktivah za področje javnega naročanja iz leta 2004, ki dajeta precej velik poudarek skupnim javnim naročilom. Skupna javna naročila so po svoji naravi naravnana gospodarno, saj po eni strani zmanjšujejo stroške izvedbe, po drugi pa zaradi velikega obsega posla navadno dosegajo boljše cene v ponudbah.

Skupne nabave so način za doseganje cilja ekonomične porabe proračunskega denarja, ki je posredno in neposredno v korist vseh uporabnikov zdravstvenih storitev. Takšen način javnega naročanja je znan in preizkušen v Evropi (Švedska, Nemčija, Češka, Nizozemska, Avstrija, Velika Britanija, Švica itn.) in v svetu (ZDA itn.).

V Sloveniji se na področju zdravstva kot pooblaščen naročnik aktivno vključuje v navedena javna naročila Ministrstvo za zdravje RS (Arzenšek, 2004, str. 696).

Ministrstvo za zdravje RS kot pooblaščen naročnik izvaja vse postopke javnega naročanja in izbere najugodnejšega ponudnika. Pogodbe s ponudnikom pa sklenejo zdravstveni zavodi sami.

Urad za javna naročila Ministrstva za zdravje RS je v letu 2002 začel z izvajanjem pilotnega projekta nabav v zdravstvu za rokavice, igle in plenice, v katerem je sodelovalo 7 bolnišnic (Klinični center Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor itn.) in Zdravstveni dom Ljubljana. Z enotnim razpisom je bil po vzorčni analizi dosežen prihranek v višini okrog 20 % cene posameznega izdelka v primerjavi s cenami, ki so jih javni zdravstveni zavodi dosegli sami ob zadnjem javnem naročilu za enake izdelke (Arzenšek, 2004, str. 696).

Ministrstvo za zdravje je po uspešnem pilotskem projektu začelo s projektom skupnih javnih naročil kot pooblaščen naročnik, za kar ga je pooblastila večina javnih zdravstvenih zavodov RS (zdravstveni domovi, splošne bolnišnice, Klinični center Ljubljana, specialni zavodi itn.). V začetku so potekala skupna javna naročila za 11 predmetov, izbor je nastal po predlogih javnih zdravstvenih zavodov (laboratorijski material, obvezilni material, RTG filmi, kolčne endoproteze, srčne endoproteze, dilatacijski material, katetri, infuzijski in transfuzijski material, zdravila, srčni spodbujevalniki) (Arzenšek, 2004, str. 696).

V projekt skupnih javnih naročil je bilo vključenih več kot 70 predstavnikov javnih zdravstvenih zavodov ter cca. 40 različnih ponudnikov razpisanega materiala tako iz

Slovenije kot iz držav EU. Vrednost dobav razpisanega blaga znaša na letnem nivoju 104 mio EUR (Arzenšek, 2006, str. 82).

Postopki skupnih javnih naročil pri Ministrstvu za zdravje RS so potekali v dveh fazah. V prvi fazi se podeli sposobnost vsem prijaviteljem, ki v prijavi izpolnjujejo zahteve iz razpisne dokumentacije za predmetno naročilo in s tem pridobijo status kandidata. V drugi fazi pa naročnik povabi kandidate k oddaji ponudbe in izbere najugodnejšega ponudnika na podlagi vnaprej določenega merila – cene.

Zaradi zagotavljanja konkurence na trgu, se izbira najugodnejšega ponudnika vsakih šest mesecev in na toliko časa se sklenejo tudi nove pogodbe.

Težava tega postopka je, da ponudniki po priznani sposobnosti ne morejo več popraviti asortimana ponujenih izdelkov. Tako se dogaja, da kljub izboljšavam v izdelkih, ki bi močno olajšale delo v zdravstvenih ustanovah, ponudnik tega izdelka v svojo ponudbo ne more dodati. Še večja težava se pojavi tedaj, ko proizvajalec ukine proizvodnjo določenega proizvoda. Tudi v tem primeru ponudnik izdelka ne more zamenjati z drugim enakovrednim. S tem pa je dejansko prikrajšan izključno končni uporabnik izdelka in seveda bolnik, na katerega vse prevečkrat pozabimo.

Ob izvedbi skupnih javnih naročil lahko zasledujemo naslednje cilje, ki jih prinaša takšna oblika naročanja:

- zagotavljanje največjega možnega izkoristka vloženih sredstev za nabave nespremenjene kakovosti naročenega blaga in storitev (ekonomija velikega obsega),
- standardizacija predmetov naročanja z upoštevanjem standardov s področja medicinskega potrošnega materiala, inštrumentarija, medicinske opreme, zdravil, ki so v veljavi v EU in veljajo tudi za RS po vstopu v EU,
- poenotenje strokovno – tehničnih specifikacij in baz artiklov v zdravstvu RS,
- zmanjševanje stroškov naročanja z naročanjem na enem mestu z ustrezno usposobljenimi in odgovornimi strokovnimi kadri na področju javnih naročil ob doslednem spoštovanju področnih predpisov v RS in EU,
- porast transparentnosti,
- pozitivno vplivanje na trg s ciljem zagotoviti kakovostno konkurenco s sprotnim odpravljanjem možnih nedoslednosti v takšnem sistemu,
- stalen nadzor predstavnikov javnih zdravstvenih zavodov, predstavnikov Sektorja za javna naročila in koncesije Ministrstva za finance RS, inšpekcijskih služb itn.,
- znižanje stroškov rezervnih delov, vzdrževanja in popravila zaradi standardizacije predmeta naročanja (Arzenšek, 2004, str. 696).

Opozoriti pa kaže tudi na manj ugodne posledice skupnega javnega naročanja na strani relevantnega trga. Nedvomno lahko povzroči združevanje naročil pomembne

statusne spremembe na strani ponudnikov, ki se lahko različno odzovejo na povpraševanje države v postopkih oddaje javnih naročil (Vlada RS, 2004, str. 25).

Pri skupnih nabavah je količina predmeta javnega naročanja mnogo večja od nabavne količine, ko blago naroča posamezen naročnik, kar ima lahko za posledico, da bodo ponudbe predložili samo večji ponudniki, manjši pa se bodo morali prestrukturirati, pripojiti ali združiti ali nastopati v obliki skupnih ponudb, kar realno pomeni nevarnost pred umikom majhnih in srednjih podjetij z relevantnega trga javnih naročil (Vlada RS, Sektor za javna naročila, 2006, str. 25).

Kot kaže, bodo skupna javna naročila v prihodnje izvajana za večino predmetov javnih naročil v zdravstvu in v drugih panogah. Menim, da skupno javno naročanje ne sme biti namenjeno ukinitvi posameznih nabavnih enot znotraj posameznih državnih organov, saj ne pomeni absolutnega združevanja potreb in nabave le teh iz enega centra (kar je v praksi tudi neizvedljivo), temveč je lahko usmerjeno v skupne nabave tistih predmetov javnega naročanja (npr. pisarniški material), pri katerih se izkaže, da jih je bolj ekonomično naročati iz enega mesta.

7.1 Izkušnje pri izvedbi skupnih javnih naročil

Skupno javno naročanje (tudi v obliki elektronskega naročanja) ima pozitivne finančne in druge gospodarske učinke, saj pomeni združevanje posameznih potreb, tudi večjih količin blaga in storitev, ki se naročajo, kar ima za posledico zniževanje cen na enoto in s tem celotne vrednosti. Prav tako centraliziran način naročanja pomeni posredno in tudi vsaj delno razbremenjevanje naročnikov v postopkih oddaje javnih naročil in pa večjo moč države v vplivu na razmere na trgu, kar ima lahko za posledico tudi alokativne učinke (Vlada RS, 2004, str. 24).

Ministrstvo za zdravje želi s projektom skupnih javnih naročil uresničiti cilje – čim več kvalitetnih izdelkov za najnižjo možno ceno, poenotenje strokovno-tehničnih specifikacij in baz artiklov za vse javne zdravstvene zavode na enem mestu, višja strokovnost izvajanja javnih naročil v zdravstvu, sprotno odpravljanje možnih pomanjkljivosti, postopno zmanjšanje kadra in administrativnih stroškov zaradi izvajanja javnih naročil na enem mestu, večja in sprotna kontrola izvajanja skupnih javnih naročil itn. (Arzenšek, 2004, str. 696).

Omenjeni projekt Ministrstva za zdravje RS je po zahtevnosti, obsegu, številu udeležencev in načinu izvajanja posameznih faz novost v slovenskem prostoru. S skupnimi javnimi naročili ima nekaj izkušenj le Center Vlade RS za informiranje, ki je izvedel skupno javno naročilo za računalniško opremo, kar pa je težko primerjati. V letu 2007 pa so na Ministrstvu za javno upravo RS uspešno zaključili projekt skupnih javnih naročil, kjer so z oddajo še zadnjega naročila, pisarniškega materiala, oddali vsa naročila, ki so bila določena s sklepi vlade. Postopki so se oddajali različno, podpisani pa so bili tudi okvirni sporazumi na področju osebnih računalnikov in

zaslonov. Predmeti so: osebni računalniki in zasloni, letalski prevozi v Bruselj, storitve zavarovanja, mobilna telefonija, goriva, pisarniški material, osebna vozila, elektrika in poštna storitve.

Kljub dejstvu, da so skupna javna naročila v starih članicah EU že uveljavljen način javnega naročanja, izkušnje teh držav ni bilo mogoče direktno prenesti in uporabiti v slovenskem zdravstvu, predvsem zaradi nestandardiziranih postopkov nabave med JZZ, kar se kaže v neobstoju baz potrebnega materiala pri nabavnih službah JZZ ter uporabi istih CE standardov pri oblikovanju tehničnih in strokovnih zahtev, popolnoma različne računalniške opremljenosti ... (Arzenšek, 2005, str. 9).

7.1.1 Izkušnje - Javni zdravstveni zavodi ter strokovne skupine

Težave, vezane na skupna javna naročila, se pojavljajo zaradi različnih razlogov skozi sodelovanje med javnimi zdravstvenimi zavodi in strokovnimi skupinami. Na podlagi analize situacije javnih naročil in komuniciranja s ponudniki in naročniki lahko strnem naslednje izkušnje, ki pomenijo hkrati tudi kritiko obstoječemu sistemu javnega naročanja.

a) Skupne baze pooblaščenega naročnika ne vsebujejo vseh končnih - relevantnih podatkov, ki so pogoj za natančno analizo ponujenih cen

Predlog rešitve:

V javnih zdravstvenih zavodih je potrebno zagotoviti, da se količine materiala, naročenega preko skupnega javnega naročila, vnesejo v baze podatkov, oblikovane s strani strokovne skupine na Ministrstvu za zdravje RS. Učinki takega pristopa bi imeli za posledico pravilne finančne analize in ažurne plane nabav javnih zdravstvenih zavodov za prihodnje ter bi omogočali popolno preglednost naročenega blaga v nekem obdobju v standardizirani obliki.

b) Delno nepoznavanje področja javnih naročil – različne prakse in izkušnje članov strokovnih skupin iz razpisov, ki so jih vodili javni zdravstveni zavodi sami, predvsem pri oblikovanju strokovnih kriterijev ter baz materialov – posledično oteženo delovanje strokovnih skupin za izvedbo posameznih predmetov skupnih javnih naročil

Predlog rešitve:

Dosledno upoštevanje CE standardov ter dodaten napor pri uskladitvi strokovnih kriterijev različnih JZZ.

c) Določeni odpori pri poizkusu poenotenja tako strokovnih kriterijev – tehničnih specifikacij, kot pri oblikovanju baz materialov ter dokaj odklonilen odnos predvsem strokovnih sodelavcev iz nekaterih strokovnih skupin do uporabe oz. uveljavljanja standardov

Predlog rešitve:

Strokovne skupine za pripravo in izvajanje postopkov oddaje javnih naročil morajo na strokovnem področju prevzeti odgovornost za oblikovanje kriterijev. Člani strokovnih

skupin za svoje delo niso nagrajeni, zato nimajo interesa sodelovati. Sodelovanje jim predstavlja le dodatno delo in skrbi. Za delo jih je potrebno nagraditi in motivirati ter jih s tem pridobiti na stran sodelovanja.

d) Slaba komunikacija med osebami znotraj nekaterih javnih zdravstvenih zavodov (vodstvo : uporabniki)

Predlog rešitve:

Potrebno je zbuditi zavest, da nabava medicinskega potrošnega blaga na podlagi javnega naročanja zahteva usklajenost ter posledično preglednost potreb ter nabav tako med vodstvom javnih zdravstvenih zavodov, strokovnimi vodji kot nabavno službo zavodov.

e) Predstavniki JZZ, ki imajo že nekaj časa kadrovsko – samostojno pokrito področje, poizkušajo uveljaviti lasten način dela ter vsebin, kljub morebitnemu neskladju s postavljenimi cilji

Predlog rešitev:

Vsem predstavnikom je potrebno približati koristi skupnega javnega naročanja in jih nagraditi za sodelovanje pri skupnih javnih naročilih.

7.1.2 Izkušnje - Ministrstvo za zdravje RS

a) Vodenje 15 razpisov oddaje javnega naročila hkrati predstavlja strokovno kot organizacijsko izjemno zahteven projekt

Predlog rešitve:

Nujna kadrovska popolnitev Službe za javna naročila ter postopno uvajanje izvedbe skupnih javnih naročil na podlagi sklenjenih okvirnih sporazumov med JZZ ter dobavitelji.

b) Pomanjkljiva kadrovsko-tehnična podpora projekta (programsko podporo zagotavljajo strokovnjaki iz SB Maribor, pravno svetovanje uslužbenci MF ter pravniki iz različnih JZZ, kar včasih predstavlja določene probleme predvsem zaradi njihove časovne dosegljivosti)

Predlog rešitve:

Nujna izdelava ter nakup programskih rešitev ter podpore pri izvajanju postopkov. Potrebno je zagotoviti celovite programske podpore vseh faz javnih naročil in s tem dvig tako učinkovitosti projektne skupine kot tudi sledljivosti dela.

c) Pomanjkljivo pripravljena osnovna razpisna dokumentacija v delu strokovnih kriterijev, ponekod nepopolne baze materialov, ki imajo za posledico revizijo

Predlog rešitve problema:

Natančno pregledovanje razpisnih specifikacij, preverjanje postavk (opisov) pri uporabnikih. Strokovno izobraževanje.

7.1.3 Izkušnje – Ponudniki

a) Težnja po ohranitvi dosedanjega načina izvedb javnih naročil

Predlog rešitve:

Dosledno izvrševanje Zakona o javnih naročilih, poudarjanje koristi javnih naročil in njihova boljša časovna usklajenost.

b) Možen obstoj neformalnih povezav med ponudniki in javnimi zdravstvenimi zavodi

Predlog rešitve:

Nadzor odnosov med ponudniki in javnimi zdravstvenimi zavodi, strožja zakonodaja s področja daril in korupcije nasploh.

c.) Vprašanja, dopisi in zahtevki za revizijo postopkov, zahtevki za obrazložena pojasnila, vloženi s strani ponudnikov ter njihovih združenj znotraj Gospodarske zbornice z namenom vplivanja na pooblaščenega naročnika pri oblikovanju razpisne dokumentacije, strokovnih kriterijev in baz materialov

Predlog rešitve:

Dopisi, napisani s strani ponudnikov, včasih pripomorejo h korekciji razpisnih specifikacij, kar prispeva k hitrejšemu prečiščevanju dokumentacije. Pogosto so dopisi tudi način zavlačevanja objave razpisov in oblikovanja specifikacij.

8 Odzivi porabnikov

Podjetja, ki bi rada zmagovala na današnjih trgih, so prisiljena slediti pričakovanjem kupcev, ugotoviti, kakšno je njihovo poslovanje v očeh kupcev, in spremljati njihovo zadovoljstvo. Prav tako morajo spremljati iste dejavnosti pri svojih tekmecih.

8.1 Zaznavanja porabnikov

Zaznavanja porabnikov so zelo pomembna, saj predstavljajo primerjalne osnove za ocenjevanje kakovosti in zadovoljstva z blagom ali s storitvijo. Zaznavanje je proces sprejemanja in interpretacije pomena informacij. Zaznavanje je zelo subjektivno. Vsak človek zaznava drugače, glede na njegove fiziološke in psihološke značilnosti (Damjan, Možina, 1999, str. 51). »Zaznavanje je proces, s katerim posameznik odbira, organizira in interpretira dražljaje v razumljivo sliko sveta.« (Mumel, 1999, str. 64) Dva porabnika sta lahko izpostavljena enakim dražljajem pod istimi pogoji, pa bodo njune zaznave različne, saj so odvisne od posameznikovih individualnih potreb, vrednot, pričakovanj, izkušenj, trenutnega razpoloženja (Mumel, 1999, str. 64).

8.2 Pričakovanja

Pričakovanja porabnika imajo pomembno vlogo pri vrednotenju storitev. Pričakovanja nastanejo na podlagi porabnikovih preteklih izkušenj, ugotovitev znancev in prijateljev, sporočil in obljub tržnikov ter konkurence (Kotler, 1998, str. 40).

Pričakovanja močno vplivajo na zadovoljstvo porabnikov. Čim višja so, večje je lahko zadovoljstvo ali pa razočaranje.

Potočnik (2004, str. 127) loči pričakovanja na:

- objektivna: gre za pričakovanja porabnikov, ki jih lahko opredelimo s povprečno ravniyo kakovosti, ki temelji na znanih informacijah,
- subjektivna: gre za pričakovanja, ki kažejo mišljenje porabnikov o tem, kakšna bi morala biti kakovost storitve,
- idealna: tovrstna pričakovanja lahko opredelimo kot tisto, kar se lahko zgodi v najboljših objektivnih pogojih.

8.3 Odziv porabnikov

Odzivi porabnikov so lahko pozitivni (zadovoljstvo) ali negativni (nezadovoljstvo), vendar pa različni avtorji opredeljujejo pojem zadovoljstva različno. Beseda zadovoljstvo izhaja iz latinskih besed *satis* (dovolj) in *facere* (doseči) (Oliver, 1997, str.11).

Zadovoljstvo je stopnja človekovega počutja, ki je posledica primerjave med zaznanim delovanjem človeka in osebnimi pričakovanji. Tako je stopnja zadovoljstva funkcija razlike med zaznanim in pričakovanim. Če izdelek ne dosega pričakovanj, je kupec nezadovoljen, če izdelek ustreza pričakovanjem, je kupec zadovoljen, če je izdelek presegel pričakovanja, potem je kupec izredno zadovoljen, vesel in navdušen (Kotler, 1998, str. 40).

Potrošnikovo zadovoljstvo je kritični pojem v trženjski miselnosti in raziskovanju potrošnika. V splošnem velja, da če so potrošniki *zadovoljni* s produktom, storitvijo ali blagovno znamko, bodo nadaljevali z nakupom in povedali drugim o svoji koristni izkušnji z njimi. Če so bili *nezadovoljni*, se bodo obrnili na druge proizvode ali blagovne znamke in se pritoževali proizvajalcem, trgovcem na drobno in drugim potrošnikom (Peter, Olson, 2002, str. 402 – 403).

Raziskave kažejo, da je večina porabnikov ob nezadovoljstvu z izdelkom pasivnih, na pritožbo pa vpliva več dejavnikov:

- *Stopnja nezadovoljstva*: pri manjšem nezadovoljstvu se morda ni vredno pritožiti. Bolj se nezadovoljstvo veča, večja je možnost, da se bo porabnik pritožil.
- *Pomembnost*: če je nezadovoljstvo povezano z izdelki ali storitvami, ki so za porabnika pomembnejši, je verjetnost pritožbe večja.
- *Stroški/koristi pritožbe*: porabnik se bo verjetno pritožil, če bo zaznal visoke pričakovane koristi in nizke pričakovane stroške.
- *Osebne lastnosti*: raziskave so pokazale, da obstaja pri nekaterih ljudeh večja verjetnost, da se pritožijo, kot pri drugih. Verjetnejše je, da se bodo pritožili bolj izobraženi ljudje, ljudje, ki imajo na voljo več časa ter ljudje z osebnostnimi lastnostmi, kot je na primer nasilnost.

- *Pripisovanje krivde*: če ima potrošnik težave, vendar meni, da je to morda njegova napaka, je, razumljivo, manj verjetno, da se bo pritožil.

Pritožbe porabnikov, ki povedo, s čim niso zadovoljni, so podlaga za oceno relativnega pomena različnih dejavnikov, ki vplivajo na zadovoljstvo strank, kot tudi pomena ključnih dejavnikov za kakovost storitve (Ule, Kline, 1996, str. 250).

Predlogi porabnikov so izredno velikega pomena za vsako podjetje, vendar pa jih je zelo težko pridobiti. K porabnikom usmerjena organizacija bo poenostavila sistem, po katerem lahko porabniki dajejo pripombe ali se pritožijo npr. omarice za pripombe in predloge.

V magistrski nalogi bom v nadaljevanju prikazala rezultate ankete o odzivu porabnikov v slovenskih bolnišnicah, v grobem pa lahko iz rezultatov ankete potrdim, da je dejavnikov, ki vplivajo na to, ali se določen porabnik pritoži ali ne več in se razlikujejo tudi glede na pozicijo v ustanovi:

- vodilni,
- komercialni sektor,
- vodje oddelkov (zdravniki),
- glavne sestre oddelkov,
- osebje na prevzemu blaga in na naročilih,
- dejanski uporabniki (osebje na oddelku),
- bolniki.

8.4 Kakovost storitev in blaga ter odzivi porabnikov

Kakovost izdelka je njegova sposobnost, da s svojimi značilnostmi in zmožnostjo delovanja ustvari zadovoljstvo pri potrošniku. Kakovost ni enaka zadovoljstvu, temveč je eden od vzrokov za njegov nastanek. Zadovoljstvo je posledica ponakupnega ovrednotenja potrošnika, ko le ta zavestno ali podzavestno primerja zaznano kakovost izdelka ali storitve in pričakovano kakovost (pričakovanja v zvezi z izdelkom ali storitvijo) (Možina et al., 2002, str. 204 –206).

Porabnikova zaznavanja nekega dogodka so močno odvisna od tehničnih in funkcionalnih lastnosti ter od zunanjih vplivov. Porabnikova pričakovanja pa določajo (McDonnell et al., 1999, str. 124–125):

- trženjsko komuniciranje (oglaševanje, publiciteta, brošure, simboli in cene, ki so uporabljeni za promocijo dogodka),
- ustna priporočila prijateljev, sorodnikov, sodelavcev, ki so opisali lastne izkušnje s tovrstnimi dogodki,
- osebne izkušnje s tovrstnih dogodkov.

Javna naročila so po svoji naravi specifična v pogledu zadovoljevanja potrošnikovih potreb. Največkrat je blago, izbrano na podlagi javnega naročila, tudi najcenejše, porabniki pa ceno pogosto uporabijo kot pokazatelja kakovosti storitve. To se zgodi

predvsem takrat, ko je kakovosti storitve težko zaznati, ko porabniki zaznavajo določeno tveganje z nakupom storitve ali pa preprosto ni dovolj drugih informacij o storitvi (Mumel, 1999, str. 76). Če je cena nizka, lahko porabniki podvomijo v kakovost izdelka ali storitve, če pa je cena visoka, ponavadi pričakujejo visoko kakovost.

8.5 Vrste podatkov in raziskav

Sekundarni podatki so tisti, ki že obstajajo v določeni obliki, saj so bili prvotno zbrani za druge namene, utegnejo pa biti relevantni tudi za predmetno raziskavo (Možina et al., 2002, str. 25). Navadno so lažje dostopni in cenejši od primarnih podatkov, čeprav za »izkopavanje« podatkov lahko potrebujemo zelo veliko časa. Zbiranje primarnih podatkov je lahko drago, predvsem pa nepraktično. Največja slabost sekundarnih podatkov je, da so informacije, ki jih pridobimo, lahko neustrezne za našo študijo.

Primarne podatke zbiramo sami, z namenom, da bi odgovorili npr. na vprašanje o odzivu porabnikov. Raziskovanje takšnih podatkov je lahko zamudnejše in dražje, vendar so podatki bolj relevantni od sekundarnih podatkov. Primarni podatki so katerakoli informacija, ki je bila zbrana zaradi predmetne študije (Možina et al., 2002, str. 25). Primarne podatke lahko zbiramo s kvantitativnimi metodami (opazovanje, spraševanje) in metodami kvalitativnega raziskovanja (npr. globinski intervju, različne projektivne tehnike).

Kvalitativna raziskava

Namen kvalitativnega raziskovanja je pridobiti poglobljeno znanje o vprašanih, povezanih z vedenjem potrošnikov, nadalje generiranje idej za bodoče študije ali testiranje raziskovalčevih začetnih domnev o danem pojavu. Pri kvalitativnih raziskavah uporabljamo opomnike za razpravo, ki služijo raziskovalcu za glavno nit razgovora in mu pomagajo, kadar intervju zaide na slepo pot.

Metode kvalitativnega raziskovanja zajemajo intervjuje in projektivne tehnike. Med najpomembnejše kvalitativne raziskave uvrščamo intervjuje. Intervju je lahko opravljen v okviru fokusne skupine ali globinsko. Najpomembnejša kvalitativna raziskava je intervju, ki je lahko opravljen v okviru fokusne skupine ali globinsko.

V magistrski nalogi sem uporabila primarne in sekundarne podatke, za raziskavo o odzivu porabnikov pa sem se naslonila predvsem na primarne podatke, in sicer na dejstva, mnenja in stališča, ki sem jih zbrala s kvantitativno metodo spraševanja (osebno anketiranje).

Kvantitativna raziskava

Kvantitativna raziskava je tisti ciljno usmerjeni projekt, v katerem želi raziskovalec podati čvrsto izjavo o razmerjih med spremenljivkami. Poudarek je na kvantitativnih informacijah, ki jih je mogoče iz vzorca posplošiti (Možina et al., 2002, str. 26).

Cilj pridobivanja podatkov pri kvantitativni raziskavi je kar največja zanesljivost podatkov in verjetnost, da bomo enake učinke opazovali v bodočih raziskavah.

Obstajajo tri metode zbiranja podatkov, in sicer raziskave z opazovanjem, eksperiment in spraševanje.

Raziskave z opazovanjem so tiste, v katerih želi raziskovalec posneti nekatere vidike vedenja potrošnikov, ne da bi dejansko posegal na katerikoli način ali vplival na razmere. Pri osebni opazovanju se vedenje ljudi enostavno zabeleži. Mehansko opazovanje temelji na napravah za snemanje vedenja. Diskretno merjenje je metoda zbiranja podatkov, ki temelji na fizičnih sledih ali dokazih preteklega obnašanja. Z eksperimentom ali vzorčno raziskavo je mogoče testirati relativno prodajno privlačnost številnih spremenljivk, kot so oblikovna podoba embalaže, cene, promocijske ponudbe ipd. Pri eksperimentih naenkrat spreminjamo le eno spremenljivko, medtem ko vzdržujemo druge elemente nespremenjene.

Potrošnike lahko povprašamo o njihovih nakupnih navadah z uporabo telefona, pošte, prek osebnega spraševanja in v elektronski obliki.

Anketirance lahko neposredno vprašamo, ali so z izdelkom in storitvijo zadovoljni (neposredno izražanje zadovoljstva), lahko pa jih vprašamo tudi po tem, kaj so pričakovali od določenega izdelka in kaj so dobili (izpeljano nezadovoljstvo). Druga metoda je, da prosimo anketirance, naj naštejejo probleme, ki so jih imeli s ponudbo, in predlagajo rešitve (analiza problema) ali pa naj razvrstijo posamezne elemente ponudbe glede na njihovo pomembnost in uspešnost organizacije pri izpeljavi vsakega posameznega elementa (pomembnost/uspešnost izvedbe) (Kotler, 1998, str. 41).

Na področju zdravstva se pri sodelovanju s slovenskimi bolnišnicami in ministrstvom za zdravje kot nosilcem projekta skupnih javnih naročil srečujemo predvsem s skupinskim intervjujem, s spremljanjem pritožb in pohval porabnikov, s spremljanjem predlogov porabnikov in z anketo o zadovoljstvu.

Pripomočki za zbiranje podatkov vključujejo vprašalnike, osebne zapisnike, lestvice stališč (Likertova lestvica, lestvica semantičnega diferenciala in lestvica zaporedja) in za kvalitativne podatke še opomnike za razpravo.

9 Skupna javna naročila v zdravstvu in odzivi porabnikov

9.1 Opredelitev problema – zasnova, cilji in namen

Skupna javna naročila v zdravstvu zadnja leta povzročajo številne dileme o tem, ali je tovrsten sistem zares učinkovit, in glede na to, da v Sloveniji še ni oblikovanih standardov medicinskih pripomočkov, tudi primeren za nabavo raznovrstnega materiala v vseh slovenskih bolnišnicah.

Namen raziskave je ugotoviti, kakšen je odziv porabnikov na skupna javna naročila, na uporabnost in ustreznost blaga v primerjavi z javnimi naročili, ki so jih izvajali v bolnišnicah v preteklosti, katere so njihove prednosti in nenazadnje, ali menijo, da skupna javna naročila zasledujejo cilj javnih naročil.

Glede na izkušnje s področja javnih naročil v zdravstvu menim, da so porabniki materialov nezadovoljni z izborom blaga, razpisanega na skupnih javnih naročilih. Predvsem gre za nepoznavanje blaga in nemoč pri vplivanju na izbor, kakor tudi za dejansko slabšo kakovost materialov in, posledično, višjo ceno. Skozi raziskavo bom skušala svojo trditev potrditi ali zavreči, skladno z odgovori na anketni vprašalnik.

9.2 Potek raziskave

Anketo sem izvajala osebno, v obdobju dveh mesecev (september 2006 in oktober 2006), v treh večjih slovenskih bolnišnicah, ko so skupna javna naročila še potekala. Glede na to, da je predmet proučevanja izključno medicinski potrošni material sem porabnike razdelila na tri ključne skupine, in sicer:

- glavne sestre oddelkov (bolniški oddelek), ki so kot uporabnice blaga najbolj občutljive, saj material vsakodnevno uporabljajo,
- sprejem in naročanje blaga, ki je navadno del bolnišnične lekarne, ki skrbi za fizičen sprejem naročenega blaga in skladiščenje, izdajo materiala na oddelke in za naročanje blaga glede na trenutno stanje zalog,
- komerciala oz. nabavna služba je del bolnišnice, ki skrbi, da je nabava materialov za bolnišnico pravno-formalno urejena (skrb za izvedbo razpisov), potrjuje naročila.

Anketo je sestavljalo osem strukturiranih vprašanj. Eno vprašanje se je nanašalo na področje dela anketiranja, dve vprašanji sta nudili anketirancu več možnih odgovorov, pri treh vprašanjih, ki se nanašajo na ocenjevanje pomembnosti posameznih ocenjevanih kategorij in opredelitev anketirancev do njih, sem uporabila ocenjevalno lestvico (1-5), dve vprašanji pa nudita anketirancu dva možna odgovora, in sicer da ali ne.

9.3 Izvedba anketiranja

Osebnost sem razdelila 35 anonimnih vprašalnikov v štirih večjih slovenskih bolnišnicah. Na vprašanja so odgovarjale izključno osebe, ki sodijo v eno izmed ključnih skupin (oddelek, sprejem, nabava). Ob izročitvi ankete sem anketirancu razložila namen ankete in njeno pomembnost. Le ta mi je po izpolnitvi vprašalnik z brezplačno pošiljko poslala nazaj na moj naslov.

Do konca 31. 10. 2006 sem prejela 20 pravilno (popolno) izpolnjenih vprašalnikov, kar je skoraj 60 % razdeljenih vprašalnikov.

9.4 Glavne ugotovitve in rezultati

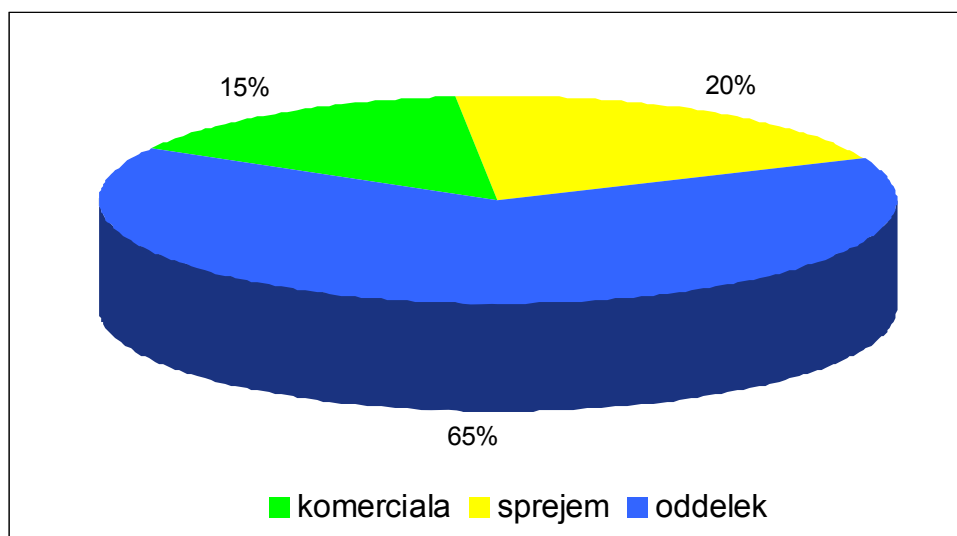
Glede na situacijo na trgu in kritike, ki jih prejemam pri vsakdanjem delu na področju zdravstva in s tem povezanih javnih naročil, lahko rečem, da so rezultati raziskave pričakovani. Kar 80 % vprašanih, ki so hkrati tudi osebe, zaposlene na bolnišničnih oddelkih, se ne bi več odločilo za sodelovanje pri skupnih javnih naročilih. Bolnišnični oddelek je tudi kraj, kjer se preko javnih naročil dobavljen material dejansko uporablja, kar kaže na dejstvo, da sistem skupnih javnih naročil in posledično ne ustrezajo načinu dela, kriterijem in potrebam uporabnikov.

V nadaljevanju obravnavam vsako vprašanje posebej in podajam komentar.

Vprašanje 1: S križcem označite področje svojega dela: nabavna služba, naročanje in sprejem blaga, bolniški oddelek.

Graf št. 5 prikazuje področja dela anketirancev. 65 % vrnjenih anket je izpolnjenih s strani vodilnega osebja na bolniškem oddelku, 15 % anketiranih iz komercialne in 20 % anket je izpolnjevalo osebje na sprejemu blaga in na naročilih.

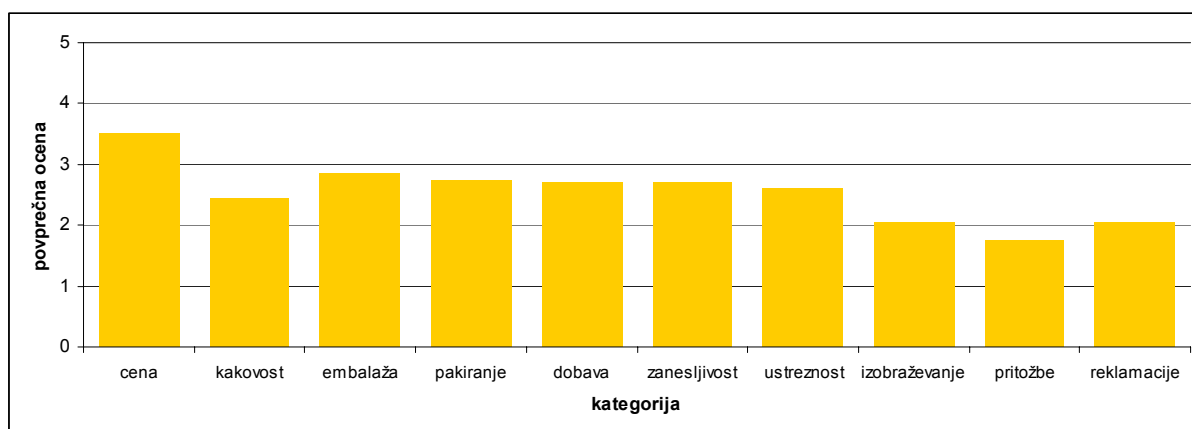
Graf 5: Področje dela anketirancev



Vprašanje 2: Ocenite medicinski potrošni material (brizge, igle, sistemi, obvezilni material, kanile, rokavice ...), izbran po postopku javnih naročil s strani Ministrstva za zdravje RS, z ocenami od 1 do 5.

Graf št. 6 prikazuje povprečne ocene, ki so jih anketiranci dodelili posameznim lastnostim medicinskega portošnega materiala, izbranega po postopku skupnih javnih naročil s strani Ministrstva za zdravje RS.

Graf 6: Povprečne ocene anketiranih po kategorijah



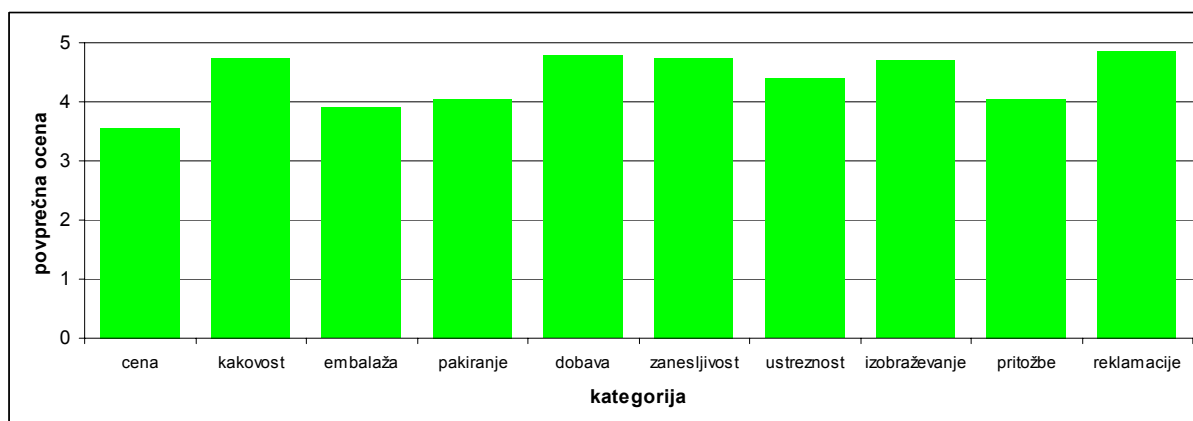
Anketirani so s povprečno oceno 3,5 najbolj zadovoljni s ceno izdelkov, zbranih preko skupnih javnih naročil in najmanj z oceno 1,8 na število pritožb s strani medicinskega osebja, kar kaže na to, da je pritožb veliko. V povezavi s tem odgovorom pa slabo – s povprečno oceno 2,1 ocenjujejo reševanje njihovih reklamacij; torej kljub temu, da je pritožb veliko, njihove pritožbe in reklamacije v povprečju niso upoštevane.

Vprašanje 3: Ocenite, kako pomembni so za vas spodaj navedeni kriteriji pri nabavi blaga, z ocenami od 1 do 5 (1-popolnoma nepomembno, 2-nepomembno, 3-skoraj nepomembno, 4-pomembno, 5-zelo pomembno).

Iz Grafa št. 7 na str. 56 so razvidne povprečne ocene pomembnosti posameznih kategorij pri nabavi materiala.

Anketirani so kot najpomembnejše kategorije označili kakovost, dobavo, zanesljivost dobavitelja, izobraževanje uporabnikov in reševanje reklamacij. Kot najmanj pomembno so z oceno 3,6 navedli ceno.

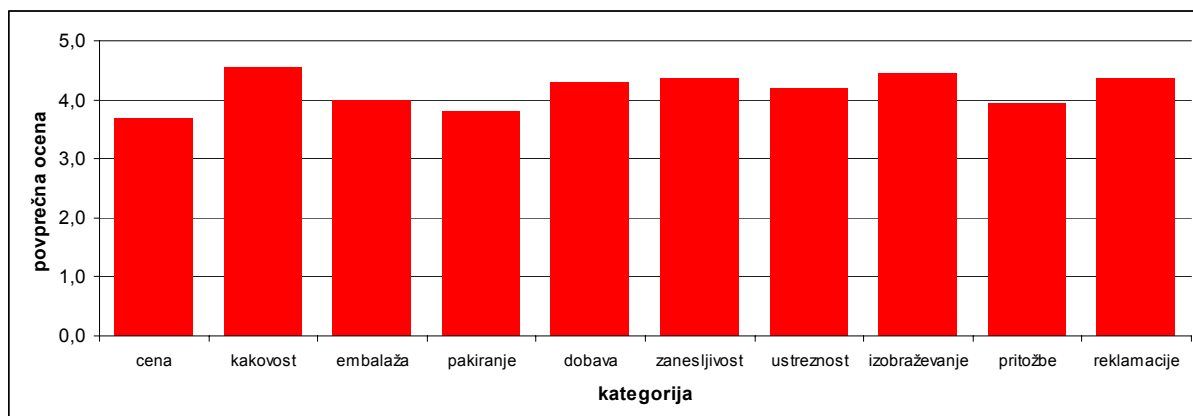
Graf 7: Povprečne ocene anketiranih po kategorijah



Vprašanje 4: Kako ocenjujete, z ocenami od 1 do 5, material, izbran preko lastnih javnih naročil, v primerjavi z materialom izbranim preko skupnih javnih naročil Ministrstva za zdravje RS (1-slabše, 2-nekoliko slabše, 3- enako, 4-nekoliko boljše, 5-boljše)?

V spodnjem grafikonu (Graf 8) prikazujem ocene, ki izražajo po lastnostih izdelkov primerjavo med lastnimi in skupnimi javnimi naročili.

Graf 8: Povprečne ocene anketiranih po kategorijah

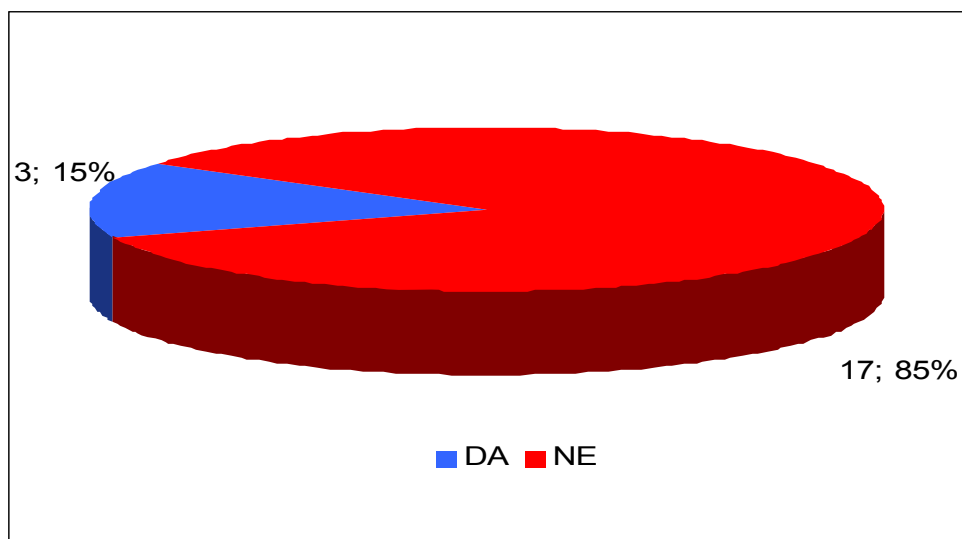


Anketiranci so si v vseh kategorijah edini, da so njihova lastna naročila v povprečju nekoliko boljša. Najbolj se skupna javna naročila od lastnih razlikujejo v kakovosti, in sicer so anketiranci to kategorijo ocenili z oceno 4,6. Kot kategorijo, ki je najbolj podobna njihovim lastnim javnim naročilom, pa so navedli ceno in pakiranje z oceno 3,7 oz. 3,8.

Vprašanje 5: Ste v splošnem zadovoljni z izborom medicinskega potrošnega materiala (brizge, igle, sistemi, obvezilni material, kanile, rokavice,...) po postopku skupnih javnih naročil ministrstva za zdravje?

Na vprašanje, ali ste zadovoljni z izborom medicinskega potrošnega materiala preko skupnih javnih naročil, lahko iz Grafa 9 vidimo, da je kar 85 % anketiranih odgovorilo negativno, le trije, kar znaša 15 % anketiranih, pa je z izborom zadovoljnih. Pri pregledu odgovorov sem ugotovila, da nihče od 3 anketiranih, ki je na vprašanje odgovoril pozitivno, ne opravlja svojega dela na bolniškem oddelku, torej ni uporabnik .

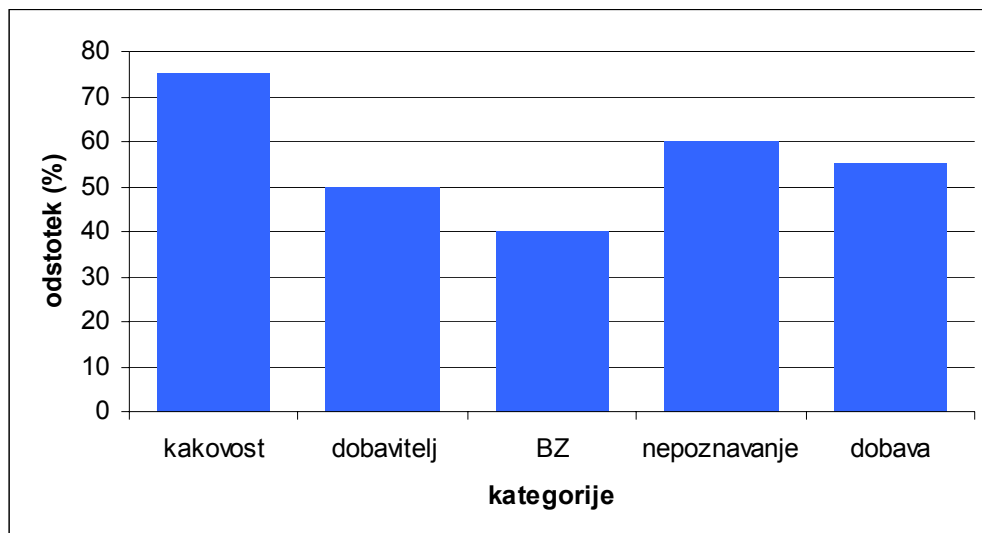
Graf 9: Prikaz razmerja odgovorov



Vprašanje 6: S križcem označite vse tiste odgovore, ki ponazarjajo, zakaj niste zadovoljni z materiali, izbranimi preko skupnih javnih naročil ministrstva za zdravje (slabša kakovost proizvodov, nov – nepoznan dobavitelj, druga blagovna znamka proizvodov, nepoznavanje proizvodov, nezanesljiva dobava).

Graf 10 prikazuje odstotek odgovorov, ki so jih kot razlog za nezadovoljstvo z materiali navedli anketiranci.

Graf 10: Prikaz razlogov za nezadovoljstvo z materiali

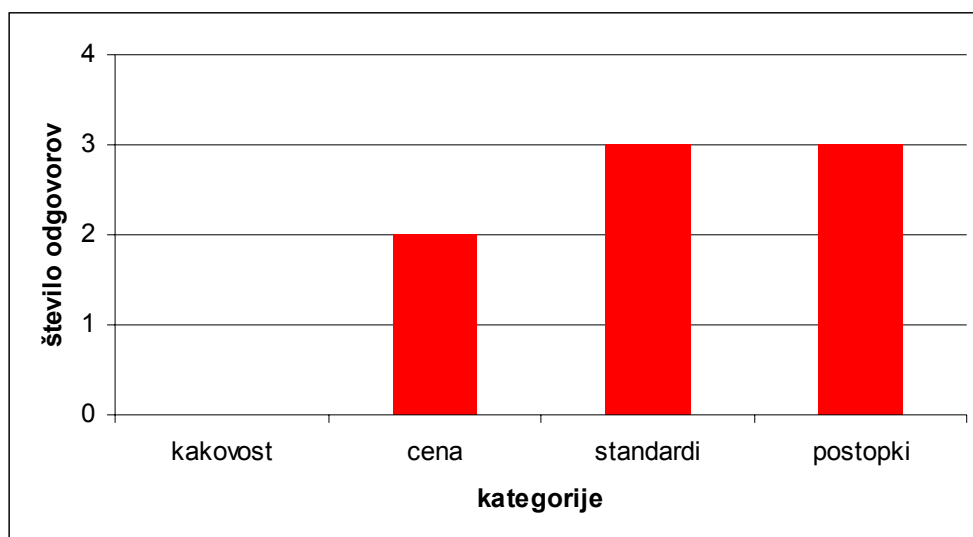


Kar 75 % nezadovoljnih je kot razlog za nezadovoljstvo navedlo slabšo kakovost izdelkov, 60 % jih ne pozna materialov, na tretje mesto pa se je s 56 % uvrstila nezanesljiva dobava. Nezadovoljni anketiranci so s 50 % kot enega izmed razlogov navedli tudi novega nepoznanega dobavitelja, 40 % pa je nezadovoljnih zaradi druge blagovne znamke proizvodov.

Vprašanje 7: S križcem označite vse tiste odgovore, ki ponazarjajo, zakaj ste zadovoljni z materiali, izbranimi preko skupnih javnih naročil ministrstva za zdravje (boljša kakovost, nižja cena, poenoteni standardi za vso Slovenijo, enostavnejši postopki izvedbe naročil).

V Grafu 11 prikazujem odgovore na vprašanje 7.

Graf 11: Število odgovorov po kategorijah o razlogih za zadovoljstvo z blagom izbranim s skupnimi javnimi naročili

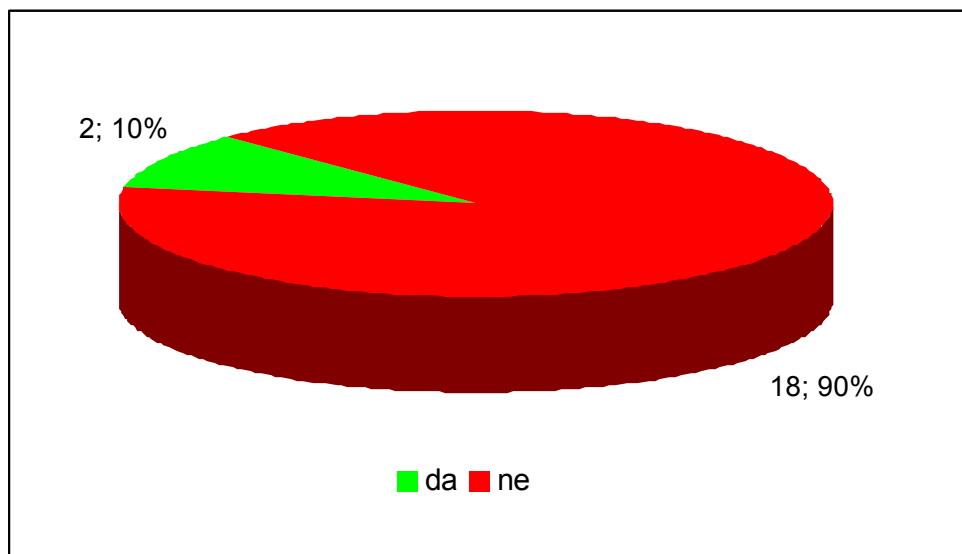


Vsi trije anketiranci, ki so z izborom materiala zadovoljni so kot argument za skupna javna naročila navedli poenotenje standardov za vso Slovenijo in enostavnejše postopke za izvedbo naročil, po čemer lahko sklepamo, da so zadovoljni anketiranci zaposleni v komercialnem sektorju (priprava razpisov in izbori) ali na sprejemu in naročanju blaga. Dva od treh pa sta kot dodatni razlog navedla še nižjo ceno. Nihče izmed anketiranih ni kot argument izbral boljše kakovosti.

Vprašanje 8: Ali bi se **vi osebno** še odločili za sodelovanje pri skupnih javnih naročilih Ministrstva za zdravje?

Razmerje odgovorov na vprašanje 8 je prikazano v Grafu 12, str. 59.

Graf 12: Prikaz razmerja odgovorov



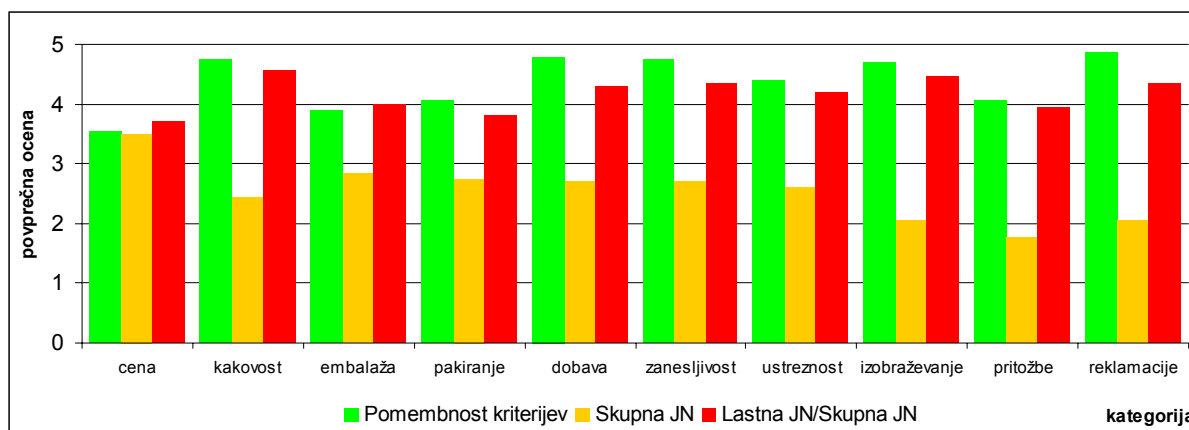
Osebnostno se 90 % anketiranih ne bi več odločilo za sodelovanje pri skupnih javnih naročilih ministrstva za zdravje. Le dva izmed dvajsetih pa bi v prihodnje javna naročila za potrošni material še izvajala preko ministrstva.

9.5 Ocena raziskave

V skladu z mojo hipotezo, so na podlagi ankete porabniki v splošnem nezadovoljni s kakovostjo izdelkov, izbranih na skupnih javnih naročilih, vendar pa jih bolj kot kakovost sama moti slabo reševanje pritožb in reklamacij, poleg tega pa menijo, da je za izobraževanje osebja s strani izbranega ponudnika slabo poskrbljeno.

V Grafu 13 prikazujem po ocenjevanih kategorijah povprečne ocene anketirancev za pomembnost kriterijev, skupnih javnih naročil ter primerjavo med lastnimi in skupnimi javnimi naročili.

Graf 13: Povprečne ocene kategorij glede pomembnosti kriterijev, skupnih javnih naročil ter primerjavo med lastnimi in skupnimi javnimi naročili



V povprečju so za anketirance najpomembnejše kategorije kakovost izdelka, dobava, zanesljivost dobavitelja, izobraževanje porabnikov in reševanje reklamacij. Na vprašanje kako ocenjujejo medicinski potrošni material, izbran s postopkom skupnih javnih naročil, pa so v povprečju anketiranci najvišjo oceno namenili ceni, najslabše pa so ocenili skupna javna naročila po številu pritožb s strani medicinskega osebja in po izobraževanju uporabnikov. Ko so anketirani primerjali material, ki je bil izbran preko lastnih javnih naročil, z materialom, izbranim preko skupnih javnih naročil so v povprečju ocenili, da je material, izbran preko lastnih javnih naročil, v vseh ocenjevanih kategorijah, razen v kategoriji cene in pakiranja, ustrežnejši. Kar 90 % vprašanih se osebno ne bi odločilo za ponovno sodelovanje na skupnem javnem naročilu ministrstva za zdravje.

Skozi anketiranje in analiziranje rezultatov sem ugotovila, da sta odziv porabnikov na kategorijo in stopnja pomembnosti kategorije medsebojno povezana in odvisna. Porabniki so bolj zahtevni v primeru, kadar je stopnja pomembnosti kategorije zanje visoka, in manj zahtevni takrat, ko je stopnja pomembnosti kategorije zanje nepomembna ali malo pomembna.

10 Predlogi za izboljšavo stanja

10.1 Kritika javnih naročil v zdravstvu

Potrebe po zdravstvenih storitvah se hitreje povečujejo tudi zaradi nekaterih strukturnih sprememb in staranja, zaradi neprimernega življenjskega sloga in v nekaterih okoljih tudi zaradi globalizacije informacije o standardu učinkovitosti storitve in kakovosti življenja. V ta okvir sodijo tudi nekateri posegi farmacevtske industrije, nekorekten marketing, lansiranje lažnih pričakovanj o večnosti življenja, nove tehnologije, ki posegajo v gensko strukturo, nove diagnostične naprave, ki se osredotočajo na bolezni ozkega spektra in drugo (Hočevar, 2007, str. 116).

Zakon ZJN-2 ni in verjetno nikoli ne bo tak, da ga ne bi bilo mogoče kršiti. Če to dejstvo združimo še z antagonizmom, ki vlada med ponudniki in naročniki, ne moremo mimo dejstva, da je v sistemu še marsikaj narobe – ponudniki v iskanju dodatnega ali stalnega vira prihodka na vse načine poskušajo dobiti posel, uslužbenci v javnih zavodih pa na javna naročila še danes gledajo kot zgolj na formalnost. Zaposleni v javnih zavodih bi morali slediti »gospodinjski logiki«, pri kateri imaš na razpolago določeno količino denarja, za katero je potrebno kupiti najprimernejši produkt in pri večjih nakupih preveriti tudi cene na trgu ter se odločiti za najugodnejšega ponudnika, ki pa ni vedno tudi najcenejši. Večina se pravzaprav sploh ne zaveda, da so javna naročila instrument za zagotavljanje gospodarne porabe javnih sredstev.

Javna naročila kot preskrba z blagom vseh javnih zdravstvenih zavodov predstavljajo edini zakonsko opredeljen način dobave blaga. V nadaljevanju nizam primere možnih kršitev postopka javnega naročanja, ki sem jih zasledila skozi prakso in podajam tudi konkretne primere.

1. Kršenje načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Kljub zakonskim določilom, kdaj lahko naročnik uporabi določeno vrsto postopka, le ta lahko, z določenimi omejitvami, sam izbira vrsto postopka, po katerem bo izbiral ponudnika. Na podlagi tega določila lahko naročnik izbere ponudnika, s katerim sklene pogodbo, pa nujno ne porabi sredstev na najbolj gospodaren način.

Že oblikovanje razpisne dokumentacije, natančnejše oblikovanje pogojev in meril za izbiro, lahko povzroči, da naročnik hote ali nehote krši načelo gospodarnosti. Naročnik mora pri oblikovanju meril dobro poznati trg predmeta naročila in okoliščine, kar pa ni vedno enostavno, še posebej ne, če gre za naročanje zelo specifičnega blaga ali storitve. Svoje znanje s trga lahko naročnik hote ali nehote obrne v prid sebi oz. favoriziranemu ponudniku in merila oblikuje ali ponderira na način, da lahko vnaprej izbere želenega ponudnika.

Naročniki nemalokrat v svoji razpisni dokumentaciji navajajo obsežne dodatne zahteve, ki pa ponudnikom povzročajo dodatne stroške, to pa vpliva na ponudbeno ceno. Pogosto je s strani naročnika smiselno preučiti, ali bo dodatni pogoj pomenil izbor najugodnejše ponudbe. Primer dodatne zahteve je bančno jamstvo za resnost ponudbe ali dobro izvedbo pogodbenih obveznosti za nekatere predmete javnega naročila ali za določene vrednosti, za katere zakon takega instrumenta zavarovanja ne zahteva. Zakonodaja naročniku namreč narekuje, da mora poleg obveznih pogojev od ponudnika zahtevati še izpolnjevanje takih, ki so z vidika javnega naročila smiselni, kadar tako oceni glede na predmet, obseg in ocenjeno vrednost naročila.

Načelo gospodarnosti je lahko kršeno tudi pri določanju predmeta, če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Naročnik se vnaprej lahko opredeli, ali bo celotno naročilo oddal enemu ponudniku ali pa bo predmet naročila razdelil na več sklopov. Z razdelitvijo predmeta naročila lahko omogoči, da razpisanim pogojem ustreza več potencialnih ponudnikov, s tem pa lahko celotni predmet naročila plača po skupno nižji ceni. ZJN-2 v zvezi s tem v 6. členu določa, da mora naročnik razpisno dokumentacijo oblikovati tako, da je mogoče naročilo oddati po sklopih, če predmet javnega naročila to dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila. Ob tem je treba upoštevati še načelo nediskriminatornosti, tako da se doseže čim večja dostopnost javnega naročila potencialnim ponudnikom. Zahteva po presoji potrebe po delitvi na sklope je smiselna, saj v nekaterih primerih delitev na sklope lahko, tudi kasneje, naročniku povzroči dodatne, nepotrebne stroške. Tak primer je denimo nakup določenega tehničnega proizvoda, npr. infuzijske črpalke in potrošnega materiala npr. infuzijskih

sistemov. Smiselno je, da naročnik vse dele kupi od enega ponudnika, saj je v primeru težav, sploh v garancijskem roku, lažje, hitreje in praviloma ceneje napake odpraviti z enim ali več dobavitelji.

2. Kršenje načela zagotavljanja konkurence

Načelo zagotavljanja konkurence lahko naročnik krši na več načinov. Naročilo lahko odda brez ustreznega postopka, ne objavi naročila ali določi pogoje, ki neupravičeno izločijo nekatere ponudnike.

V zvezi s tem načelom je nova slovenska zakonodaja prinesla dobrodošlo novost tako za naročnika kot ponudnika, saj je pretekla prepoved sodelovanja naročnika s ponudniki vsaj pri kompleksnejših naročilih povzročala veliko težav. Ker naročnik pogosto ne razpolaga s potrebnim znanjem o možnih rešitvah in stanju tehnološkega napredka na trgu, je smiselno, da pri opredelitvi predmeta pridobi priporočila več ponudnikov in tako vnaprej ne preprečuje ali omejuje konkurence. Ta praksa, ki jo evropske direktive predvidevajo že dlje časa, je v ZJN-2 povzeta v 69. členu.

Veliko naročnikov predmet javnega naročila namerno opiše tako, da pravilno ponudbo lahko odda le en ponudnik. Razlog za tako ravnanje lahko iščemo na različnih nivojih v zdravstveni ustanovi, od najvišjih do izvajalcev oz. tistih, ki pripravljajo javna naročila. Izpostaviti je torej potrebno dejstvo, da naročnik pri določanju tehničnih specifikacij ni neomejen. V drugem odstavku 37. člena je namreč zapisano, da morajo biti tehnične specifikacije oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe in zahteve naročnika, tako da konkurenca med ponudniki ni omejena.

3. Kršenje načela enakopravne obravnave ponudnikov

Neenakosti ne ustvarjajo samo naročniki, temveč tudi ponudniki, država ali mednarodna organizacija.

Pri ponudnikih lahko kot diskriminacijo razumemo situacijo, v kateri se več ponudnikov med seboj dogovarja o strategiji nastopanja na trgu. S tem se namreč dogovarjajo o diskriminiranju med naročniki in naročili, s čimer lahko bistveno vplivajo na število ponudnikov v postopku, stopnjo konkurence med ponudniki v določenem postopku ter na kakovost in ceno ponudb, med katerimi naročnik izbira. ZJN-2 naročniku v takem primeru posredno omogoča postavitev varovala, saj lahko v skladu z 80. členom zavrne vse ponudbe, in sicer jih označi kot »nepravilne« ali »nesprejemljive«.

Država ali mednarodna organizacija lahko določenemu ponudniku dodeli posebne pravice iz intelektualne lastnine, posebne in/ali izključne pravice ali državno pomoč. Poseben primer je naravni monopol, ko neenakost v primerjavi z drugimi zainteresiranimi ponudniki obstaja, vendar ta ni posledica namernega ustvarjanja

razlik. Zaradi, na primer, povsem nove tehnološke rešitve ima določen ponudnik monopolen položaj na trgu, cena njegovih storitev ali blaga, izdelanega po tem postopku, pa je nižja od cen vseh konkurentov na trgu. Ker so ponudbe vseh ostalih ponudnikov, ki nove tehnološke rešitve ne uporabljajo, nekonkurenčne, v tem primeru ne moremo govoriti o diskriminatornem ravnanju naročnika (Eržen, 2004, str. 1656).

4. Kršenje pogojev in merila za najugodnejšo ponudbo

51. člen ZJN-1 je vseboval določbo, po kateri naročnik pri merilu najnižje cene po sklenitvi pogodbe ponudniku ni smel priznati naknadnega povišanja cen. Prav tega člena pa ZJN-2 ne vsebuje, kar se v praksi kaže kot izigravanje pravil o javnem naročanju, saj izbrani ponudnik sprva daleč najcenejšo ponudbo po oddanem naročilu za sukcesivne nakupe dvigne ceno brez ustrezne osnove.

5. Kršitve Univerzitetnega Kliničnega centra Ljubljana

Na področju javnega naročanja materiala, storitev in osnovnih sredstev je računsko sodišče ugotovilo kar nekaj nepravilnosti; skupno je bila v letu 2005 vrednost nepravilno oddanih javnih naročil skoraj 79 mio EUR. Gre torej za skupni znesek naročil, pri katerih so bile odkrite nepravilnosti s strani računskega sodišča, ki pa ni enak znesku, za katerega bi bilo oškodovano premoženje Kliničnega centra. Kljub vsemu so zneski visoki (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2005, str. 37).

Univerzitetni Klinični center Ljubljana v letu 2003 kot javni zavod pri izbiri dobaviteljev materiala ni ravnal v skladu z veljavnimi predpisi s področja javnega naročanja, saj je oddajal naročila, ne da bi prej izvedel postopke, predpisane z zakonom in notranjim predpisom. V Kliničnem centru Ljubljana so izvajali nabave brez ustrezne podlage, največji delež nabav materiala pa je potekal le na podlagi naročilnic. Tako ravnanje je v nasprotju tako z Zakonom o javnih naročilih, ki določa, da se sredstva lahko porabijo le na podlagi pogodbe in predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega postopka javnega naročila, kot tudi z določili notranjega predpisa ustanove (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2005, str. 37).

Univerzitetni klinični center Ljubljana je pogosto sklepal anekse k pogodbam in s tem podaljševal njihovo veljavnost, v posameznih primerih tudi za več let; čeprav je bila ta možnost navadno predvidena v osnovni pogodbi. Ne glede na to pa je s tem ohranjal nadzor nad cenami le v omejenem obsegu, saj preveritve cen, ki bi zajele več možnih ponudnikov, v takšnih primerih večinoma ni izvajal (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2005, str. 37).

Univerzitetni klinični center Ljubljana se je pogosto skliceval na ekskluzivnost dobaviteljev in zahtevano kompatibilnost iskanih artiklov in materialov z že obstoječimi, pri tem pa ni poskrbel, da bi v skladu z Zakonom o javnih naročilih to tudi ustrezno utemeljil in izkazal v dokumentaciji, ki je spremljala postopek izbire. Poleg

vsega so bile nepravilnosti ugotovljene tudi pri izbiri izvajalcev storitev internega transporta ter tekočega in investicijskega vzdrževanja (Letno poročilo Računskega sodišča RS, 2005, str. 37).

5. Ministrstvo za zdravje RS

Računsko sodišče je o predlogu zaključnega računa državnega proračuna za leto 2006 Ministrstvu za zdravje RS izreklo mnenje s pridržkom in enako ocenilo tudi pravilnost izvrševanja proračuna. Med najpogostejše kršitve je Računsko sodišče RS navedlo napake pri postopkih javnih naročil in pri oddaji javnih naročil mimo zakona.

Največje kršitve sem pravzaprav že navedla v začetku tega poglavja, kljub temu pa jih, glede na to, da se nanašajo na konkreten primer, navajam ponovno.

- Najbolj pogosta kršitev se zgodi že pri sami razpisni dokumentaciji, ko se oblikujejo diskriminatorna pravila, včasih namenoma, lahko pa tudi nenamenoma, in tako dajejo prednost nekaterim ponudnikom.

- V nadaljevanju postopka pa so številni tudi primeri, ko se ponudniki na naročilo prijavijo z nizko izhodiščno ceno, ker že vnaprej špekulirajo, da bodo izbrani, in kasneje z naročnikom sklenejo aneks z realno ceno.

- Tretja najpogostejša kršitev Ministrstva za zdravje RS je prodaja blaga javnim zavodom brez ustreznih listin, kar pomeni, da se ministrstvo dogovori za dela in material, ne da bi za to obstajala verodostojna listina. Podjetje, ki to delo opravi, pa zahteva plačilo za nazaj. Konkreten primer tovrstne kršitve je Onkološki inštitut. Dodatna dela pri gradnji stavb Onkološkega inštituta in Nevrološke klinike je Ministrstvo za zdravje RS oddalo s pogajanjem brez predhodne objave, čeprav so stroški del presegli dovoljenih 50 % vrednosti osnovnega naročila. V primeru Onkološkega inštituta gre za pogodbo med Ministrstvom za zdravje RS in SCT-jem, ki je bila sklenjena že leta 1996, v kateri je bilo zapisano, da bodo dela opravljena na ključ, torej brez podražitev. V nadaljevanju je bilo podpisanih 23 aneksov k pogodbi. V zdravstvu se prav stiska bolnika in njihovih svojcev pogosto izkorišča za sklepanje pogodb, ki nimajo vedno dobrih namenov.

Zaradi majhnosti sredine, v kateri živimo, pa včasih favoriziranje določenega ponudnika kljub vsemu ni mogoče povezovati s korupcijo ali političnim favoriziranjem, temveč gre enostavno za vpetost v okolje, zaradi dejstva, da se bojimo zamere.

Ne glede na to, o kakšni vrsti favoriziranja govorimo gre za izrazito prevlado zasebnih interesov nad javnimi in za kršitev dveh temeljnih načel, ki pomenita bistvena temelja tržne ekonomije, učinkovite konkurence in transparentnega sistema javnih naročil. In kako odpraviti oz. zmanjšati tovrstne anomalije? Preprečiti verjetno ne, do določene mere pa jih je mogoče zmanjšati z učinkovitim nadzorom in z dodatnimi ukrepi tržnega liberalizma, predvsem pa z zelo jasnim zavedanjem, da morajo vse osebe javnega prava delovati v javnem interesu in da se morajo kakršnikoli zasebni interesi podrediti javnim.

10.2 Kritika skupnih javnih naročil

Za uvod v kritiko skupnih javnih naročil naj poudarim, da je od začetka izvajanja skupnih javnih naročil leta 2002 opazen napredek pri poznavanju blaga, ki je predmet javnih naročil, s strani ekipe, ki pripravlja razpisno dokumentacijo, in izboljšanje poznavanja področja javnih naročil s strani sodelavcev strokovnih skupin, ki pridobljene izkušnje prenašajo na svoja redna delovna mesta v zdravstvenih zavodih.

Poleg učinka skupnega naročanja na znižanje cen ponujenega blaga in posledično nižjih vrednosti nabav ne smemo podcenjevati tudi postopnega poenotenja strokovnih kriterijev ter baz materialov; prvega z vidika zagotavljanja primerljive kvalitete zdravstvenih storitev in drugega zaradi možnosti poenotenega sledenja porabe blaga posameznih javnih zdravstvenih zavodov ter posledično omogočanja kvalitetne izvedbe skupnih javnih naročil. Z združevanjem javnih naročil naj bi se zmanjšalo njihovo število, kar bi ugodno vplivalo na obseg administrativnega dela pri pripravi ponudb. Enotna baza blaga bi omogočila večji nadzor nad porabo in kakovostjo, kar bi posledično vplivalo na znižanje stroškov.

Izvajanje skupnih javnih naročil je vsekakor zapleten in zahteven proces, ki zahteva usposobljeno ekipo, saj na eni strani zahteva visoko tehnično strokovnost, po drugi strani pa mora omogočati uskladitev različnih potreb uporabnikov. Kdor želi izvajati skupno javno naročilo, ki je tehnično bolj zahtevno (npr. operacijske mize ...) in zraven zahteva tudi uskladitev različnih potreb uporabnikov, mora razpolagati z visoko strokovno in usposobljeno ekipo za izvedbo samega postopka oddaje javnega naročila. Poleg tega predlagam, da se v delo ekipe vključijo tudi strokovnjaki, ki jih lahko angažiramo izmed strokovnega osebja uporabnikov, in sicer za vsako specifično zvrst opreme, ki je predmet javnega naročila. Tako postavljena projektna skupina ima več možnosti za uspeh.

Predvsem v starejših članicah EU skupno javno naročanje s pozitivnimi izkušnjami izvajajo v delno spremenjeni in dopolnjeni obliki, ki je v Sloveniji omogočena od sprejema novega Zakona o javnih naročilih, ki zakonodajo na tem področju povzema po Direktivi EU 18/2004. Z implikacijo določil Direktive EU v področno zakonodajo Republike Slovenije se uvaja možnost oddaje javnega naročila na podlagi t.i. okvirnih sporazumov, kjer pooblaščen naročnik v okviru skupnega javnega naročila izvede le prvo fazo postopka (priznanje sposobnosti ter status kandidata), po tem postopku pa naročniki s kandidati za obdobje od 3 do 5 let sklenejo okvirne sporazume. Z uporabo novih načinov javnega naročanja, ki jih nekatere članice EU že uporabljajo, so postopki praviloma krajši ter pravno in postopkovno manj zahtevni (Arzenšek, 2005, str 16).

Z ugotovitvami prim. dr. Arzenška z ministrstva za zdravje se lahko delno strinjam. Menim, da pozitivni učinki instrumenta skupnega javnega naročanja v celostno urejenem okolju (področna zakonodaja, primerno organizirane nabavne službe

zdravstvenih zavodov, kvalitetna in zadostna strokovna skupina na ministrstvu za zdravje ter enakopraven položaj ponudnikov na trgu) naraščajo, opažene slabosti oz. tveganja pa se zmanjšujejo.

Kljub vsemu pravna in dejanska narava nekaterih vsebin javnih naročil ne dopušča skupnega javnega naročanja, ker gre za posebne zahteve naročnika, ki niso primerljive z zahtevami drugih naročnikov, tako da ni mogoče oblikovati določenih standardov (Vlada RS, 2004, str. 24).

Tudi sama vidim vlogo skupnih javnih naročil predvsem v nabavi enostavnejšega potrošnega blaga, kot so npr. kanile, brizge, rokavice za krajše posege, papir ..., ne pa tudi zahtevnejšega blaga, kot npr. srčnih spodbujevalnikov, ortopedskih vstavkov idr., saj se potrebe, znanja in pristopi zdravljenja razlikujejo, hkrati pa se hitro spreminja tudi doktrina. Poleg zgoraj navedenega ne smemo pozabiti na izredno hiter razvoj vseh medicinskih izdelkov, od zdravil do medicinskih pripomočkov, ki otežuje priprave javnih razpisov, saj je sprotno informiranje ljudi, ki se s pripravo razpisov ukvarjajo, slabo, končni uporabniki pa so včasih celo predobro informirani o novostih na trgu. Okvirni sporazum, ki ga v nadaljevanju tudi omenja prim. Arzenšek, pa bi po mojem mnenju lahko pomenil velike težave za ponudnike. Pri prijavi na razpis ponudnik ponudi izdelke po ceni, ki je odvisna od razpisane količine. Večje količine izdelkov lahko ponudi po nižji ceni, saj tako pri nabavi zniža stroške (npr. naročilo celotnega kontejnerja). V kolikor bo v nadaljevanju postopka možna sklenitev okvirnega sporazuma, ponudnik vnaprej ne bo vedel dejanskih količin in bodo njegovi nabavni stroški negotovi. Hkrati pa bo težko oblikoval tudi konkurenčno ceno izdelka.

10.3 Podpora najvišjih političnih nivojev v državi

Državna politika ima učinke na celoten družbeni sistem, skozi katerega vlada uresničuje svoje programe in naloge v družbi. To so pridobivanje virov (denarja, dobrin, storitev, ljudi ...), kjer je kot najpomembnejše obdavčenje državljanov in zadolževanje pri državljanih, delitev virov (kaj, komu in koliko dati), uravnavanje človekovega vedenja, kjer gre predvsem za zagotavljanje konkurenčnih razmer na trgu, varnost pri delu in simbolične predstave (simboli, obredi ...) (Almond, Powell, 1996, str. 126).

Uvajanje sprememb oz. novosti v posamezno organizacijo je najbolj učinkovito, ko so za to motivirani vodilni v organizaciji (Walker, 2001, str. 2). Politični vrh v posamezni državi mora biti prepričan o razumnosti uvajanja sistema nabav z javnim naročanjem v javnem sektorju. S tem je na nek način zagotovljena celovita podpora spremembam oz. uvajanju novosti, hkrati pa se podpora prenaša tudi na nižje ravni. Na nasprotnike uvajanja sistema javnega naročanja se izvaja pritisk na političnem, ekonomskem in socialnem področju. Mednarodne organizacije s svojimi ukrepi lahko

pomagajo političnemu vrhu v posamezni državi pri uvajanju ali prilagajanju sistema javnega naročanja.

10.4 Seznanjanje javnosti z javnim naročanjem

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

Obveščanje javnosti je pomembna naloga, ki poteka s seznanjanjem in izmenjavo mnenj, iskanjem vsakovrstnih odzivov, razlaganjem in preverjanjem. Obveščanje javnosti ne pomeni le izobraževanje v tehničnem smislu, temveč tudi v smislu stika z javnostjo. Z učinkovitim obveščanjem lahko javnost prepričamo o prednostih sistema javnega naročanja. Pri tem mora obveščanje zajeti javni ter zasebni sektor. Uradniki in zaposleni v obeh sektorjih, javni sektor kot naročnik in uporabnik ter zasebni sektor kot ponudnik, morajo razumeti delovanje in prednosti sistema javnega naročanja, ki ga država uvaja, izvaja ali spreminja.

Za javnost je pomembno, da z dobrim sistemom javnega naročanja končni uporabniki hitreje in optimalneje zadovoljujejo svoje potrebe, javna sredstva pa so učinkovito porabljena. Dober sistem javnega naročanja omogoča, da končni uporabniki točno vedo, kaj potrebujejo, opredelijo zahteve po blagu in storitvah, ki so predmet javnega naročila, ter podajo specifikacije in pogoje, ki jasno in natančno opišejo njihove potrebe.

Država mora javnost seznaniti z vsemi dejstvi, ki so potrebna za učinkovito delovanje sistema. Posebno pomembna dejstva so naslednja:

- kje in kako lahko pridobijo informacije o prihajajočih javnih naročilih,
- kako je možno pridobiti razpisno dokumentacijo o javnih naročilih,
- kdo je na lokalni ravni dolžan izvajati javna naročila,
- kdo je na nacionalni ravni odgovoren za delovanje sistema javnega naročanja,
- kakšne so obveznosti in pravice naročnika in ponudnika.

Javnost je možno o prednostih ter delovanju uspešnega in učinkovitega sistema nabave z javnimi naročili za javni sektor seznaniti na veliko načinov. Na voljo so različni mediji: TV, radio, internet, časopis, okrogle mize, seminarji ... V kolikor je obveščanje javnosti pravilno in korektno, so možnosti za učinkovit in uspešen sistem nabav večje.

10.5 Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem

Sistem uspešnega javnega naročanja bi lahko opredelili kot partnerski odnos med javnim in zasebnim sektorjem. Če v sistemu deluje le en partner, sistem ne deluje dobro, ne daje pravih rezultatov. Oba, javni in zasebni sektor, morata nastopati kooperativno, da sistem deluje učinkovito (Leone, 2001, str. 7–15). V državah, kjer zasebni sektor ne more kriti vseh potreb naročanja, mora javni sektor nuditi večjo podporo hitrejši rasti in večanju obsega zasebnega sektorja. V nekaterih državah (Rusija, Romunija) zasebni sektor ni dovolj razvit oz. ne obstaja v zadostnem obsegu, da bi zadovoljil vse nastale potrebe. V tem primeru ni zadostne konkurence, zato tudi sistem javnega naročanja ne more izpolniti naloge učinkovite uporabe javnih sredstev.

Zasebni sektor težko sprejema obsežno papirno dokumentacijo in posamezna pravila javnega naročanja, s katerimi je mogoče zagotoviti preglednost postopkov, kar se kaže tudi pri nas (Walker, 2001, str. 3). Javne institucije po drugi strani težko razumejo, da predstavlja pridobivanje zahtevanih dokazil za vsakega ponudnika precejšnje stroške in izgubo časa. Ob tem se lahko zgodi, da je uradno pridobivanje zahtevanih dokumentov dolgotrajnejše in dražje, kot če jih ponudnik pridobi s podkupninami. V večini primerov je prav zato argument birokracije ta, da na takšen način preprečujejo korupcijo.

10.6 Ustrezno in kakovostno izobraževanje v sistemu javnega naročanja

Področje javnega naročanja postaja vedno bolj sofisticirana stroka. Izobraževanje na tem področju mora biti stalna aktivnost, ki se ne sme omejiti le na nivo opismenjevanja za delo z računalnikom.

Menim, da mora biti izobraževanje dvostransko. Izobraževati se morajo tisti, ki predstavljajo stran naročnika, kot tudi tisti, ki predstavljajo stran ponudnika.

Osnovno izobraževanje naj bi se začelo že pred sprejetjem zakonodaje na področju javnega naročanja. Državni uradniki in strokovnjaki potrebujejo osnovno znanje in poznavanje teorije sistema javnega naročanja, kasneje pa naj bi se izobraževanje razširilo na poznavanje samih postopkov, izvedbe ter nenazadnje in zelo pomembno, na poznavanje blaga, ki ga naročnik želi nabaviti preko javnega naročila.

Na podlagi izkušenj menim, da v zdravstvu možnost izobraževanja predstavljajo različni kongresi, organizirana predavanja, predavanja na skupinskih sestankih uslužbencev ter obiskovanje naročnikov in uporabnikov s strani strokovnih sodelavcev ponudnikov. Ti svoje novosti predstavljajo na uporabniku prijazen in domač način, pri čemer tako izobraževanje navidezno ne terja stroškov izobraževanja. Toda čas, ki ga preživi uporabnik v družbi strokovnega sodelavca, v očeh delodajalca predstavlja denar, zato v večini javnih zdravstvenih zavodov obiski strokovnih sodelavcev niso najbolj zaželeni. Kljub temu je to še vedno ena

najcenejših in najbolj kakovostnih oblik izobraževanja končnih uporabnikov in hkrati tudi ponudnikov. Izmenjevanje znanja namreč prinaša koristi obema.

11 Sklep

Javna naročila v Sloveniji niso več novost. Njihovo izvajanje se je začelo z razpadom SFRJ in uvedbo tržnega gospodarstva, prve zametke normativnega javnega naročanja pa je Republika Slovenija doživela v letu 1992 s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije, ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oz. izbiro izvajalca na podlagi javnega razpisa.

Od leta 1992 pa do danes so javna naročila pridobila na pomenu. Njihov velik gospodarski pomen se kaže v njihovem obsegu. V letu 2003 so javna naročila v Sloveniji obsegala več kot 424 mrd SIT, kar je okoli 7 % BDP, leta 2006 pa kar 10,5 % BDP ali 3,2 mrd EUR.

Javna naročila pomenijo veliko spodbudo gospodarskim subjektom, ki konkurirajo za pridobitev naročil na trgu, na katerem se pretakajo ogromne vsote denarja. Zmagovalci krepijo svoj tržni položaj, s čimer se privlačnost javnih naročil še povečuje.

Na smer in razvoj sistema javnega naročanja bodo v prihodnosti še bolj vplivali nenehen razvoj trga, razvoj informacijske tehnologije in globalizacija. Ena od novosti na trgu javnih naročil so tudi v Sloveniji – predvsem v zdravstvu – skupna javna naročila ali centralizirano javno naročanje. S tovrstnimi postopki je Slovenija začela v letu 2002. Tak režim naročanja po eni strani omogoča racionalizacijo postopkov, standardizacijo proizvodov, porast transparentnosti in stalen nadzor javnih zavodov. Na drugi strani lahko skupno javno naročanje pomeni ukinitve posameznih nabavnih enot in povzroči pomembne statusne spremembe ponudnikov.

Skupna javna naročila v zdravstvu zadnja leta povzročajo številne dileme o tem, ali je tovrsten sistem zares učinkovit, in glede na to, da v Sloveniji še ni oblikovanih standardov medicinskih pripomočkov, tudi primeren za nabavo raznovrstnega materiala v vseh slovenskih bolnišnicah.

Skozi anketiranje in analiziranje rezultatov sem ugotovila, da sta odziv porabnikov na kategorijo in stopnja pomembnosti kategorije medsebojno povezana in odvisna. Porabniki so bolj zahtevni v primeru, kadar je stopnja pomembnosti kategorije zanje visoka, in manj zahtevni takrat, ko je stopnja pomembnosti kategorije zanje nepomembna ali malo pomembna.

V povprečju so za anketirance najpomembnejše kategorije kakovost izdelka, dobava, zanesljivost dobavitelja, izobraževanje porabnikov in reševanje reklamacij. Na

vprašanje, kako ocenjujejo medicinski potrošni material, izbran s postopkom skupnih javnih naročil, pa so anketiranci v povprečju najvišjo oceno namenili ceni, najslabše pa so ocenili skupna javna naročila po številu pritožb s strani medicinskega osebja in po izobraževanju uporabnikov. Ko so anketirani primerjali material, ki je bil izbran preko lastnih javnih naročil, z materialom, izbranim preko skupnih javnih naročil so v povprečju ocenili, da je material, izbran preko lastnih javnih naročil, v vseh ocenjevanih kategorijah, razen v kategoriji cene in pakiranja, ustrežnejši. Kar 90 % vprašanih se osebno ne bi odločilo za ponovno sodelovanje na skupnem javnem naročilu ministrstva za zdravje.

Glede na rezultate vidim vlogo skupnih javnih naročil predvsem v nabavi enostavnejšega potrošnega blaga, kot so npr. kanile, brizge, rokavice za krajše posege, papir ..., ne pa tudi zahtevnejšega blaga, kot npr. srčnih spodbujevalnikov, ortopedskih vstavkov idr., saj se potrebe, znanja in pristopi zdravljenja razlikujejo, hkrati pa se hitro spreminja tudi doktrina. Poleg zgoraj navedenega ne smemo pozabiti na izredno hiter razvoj vseh medicinskih izdelkov, od zdravil do medicinskih pripomočkov, ki otežuje priprave javnih razpisov, saj je sprotno informiranje ljudi, ki se s pripravo razpisov ukvarjajo, slabo, končni uporabniki pa so včasih celo predobro informirani o novostih na trgu.

Pri javnih naročilih je mogoče v naprej vplivati na izbiro najboljšega ponudnika na različne načine, predvsem pa s prilagajanjem razpisnih pogojev sposobnosti enega od ponudnikov. Včasih takšna prilagojenost ni na prvi pogled razvidna in jo je mogoče ugotoviti šele z dobrim poznavanjem širših okoliščin.

Težko rečemo, da je z ureditvijo javnega naročanja sploh kdo zadovoljen. Morda je razlog v tem, da je pojem javnih naročil obravnavan predvsem tehnično. Javni interes je tisti, ki mora biti še posebej izražen ravno na področju javnih naročil, saj ne gre le za smotrno uporabo sredstev, gre tudi za način uvajanja konkurence, gre za celostni gospodarski razvoj. V sistemu, v katerem živimo, pa ves čas zaznavamo anomalije, zaradi katerih iščemo nove rešitve in možnosti za njihovo odpravo, ravno tako pa bi morali delovati tudi na področju javnih naročil.

Izpopolnjevanje in izobraževanje osebja, ki je vključeno v celoten proces javnih naročil, spodbujanje sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem, seznanjanje javnosti z javnim naročanjem in poudarjanje njihovih koristi ter podpora najvišjih političnih nivojev v državi so ključni dejavniki, ki lahko nivo javnega naročanja dvignejo nad trenutno raven. S tem bo področje javnih naročil postalo še bolj privlačno za ponudnike, naročniki pa bodo lahko izbirali med bolj konkurenčnimi proizvodi glede na ceno in kakovost.

Literatura

1. Accetto, M., Matas, S. (2006). Pomen in meje neposrednega učinka direktiv v pravnih redih držav članic EU v luči postopkov oddaj javnih naročil. Pravna praksa. Ljubljana: GV revije, str. 17.
2. Almond, G., Powel, B. (1996). Comparative politics today. New York: Horper Collins college publishers, str. 416.
3. Andersson, F. (1994). A customer satisfaction research prospectus. Service quality. London: sage, str. 241-267.
4. Arzenšek, J. (2004). Skupna javna naročila v zdravstvu. Zdravniški vestnik št. 73. Ljubljana, str. 2.
5. Arzenšek, J. (2005). Projekt skupnih javnih naročil v zdravstvu. Posvet javna naročila v zdravstvu. Ljubljana. Agencija za management, str. 63-68.
6. Cvikl, M., Zemljič, P. (2000). Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba d.o.o., str. 61.
7. Čampa, M. et al. (2007). Zakon o javnem naročanju s komentarjem. Uradni list Republike Slovenije. Ljubljana, str. 50.
8. Dolinšek, A. (2003). Centralizacija javnih naročil ali skupno naročanje. Gradivo za seminar javna naročila tik pred 1. 5. 2004. Odin, str. 4.
9. Dolinšek, A. (2004). Kako povečati gospodarnost javnih naročil: okvirni sporazumi in elektronska dražba kot osrednja vidika novih evropskih direktiv in zakona o javnih naročilih (ZJN-1a), gradivo za konferenco. Nebra, str. 7.
10. Ferk, B. (2004). Javna naročila v Sloveniji. Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana, 18 str.
11. Hočevar, F. (2007). Evalvacija okolja in temeljnih vidikov menedžmenta na področju zdravstva v zadnjih 15 letih. Zdravstvena ekonomika, Ljubljana, letnik 1, str. 114-117.
12. Igličar, A. (2002). Zakonodajni postopek kot okvir za legitimno in racionalno sprejemanje zakonov. Pravnik, uradni list d.o.o., Ljubljana, letnik 57, 1-3, str. 3-34.
13. Kastelic, L. (2004). Javna naročila s stališča ponudnika Kemofarmacija d.d. Agencija za management, Ljubljana, 5 str.
14. Kastelic, L. (2005). Uspešnost javnega razpisa s stališča ponudnika. Agencija za management, Ljubljana, 8 str.
15. Kokalj, F. (2004). Manj papirja in več preglednosti. Glas gospodarnosti. Ljubljana, str. 32-33.
16. Kranjc, V. (2007). Položaj ponudnikov, ki v postopkih javnega naročanja oddajo pomanjkljive ponudbe: (popolna in formalno nepopolna ponudba, nepravilna, neprimerna in nesprejemljiva ponudba po ZJN-2). Podjetje in delo. Ljubljana: GV revije, 33 (2), str. 279-299.
17. Lane, J. (2000). The public sector: Concepts, models and approaches. London, Sage, str. 357.

18. Leone, V. (2001). Private- public partnership in Italy. Gradivo za posvet. Nottingham: Global revolution, str. 20.
19. McDonnell, I. et al. (1999). Festival and special event management. Milton: Jacaranda Willey Ltd., str. 312.
20. Možina, S., Zupančič V. (2002). Vedenje potrošnikov. Portorož: Visoka strokovna šola za podjetništvo, str. 294.
21. Mumel, D. (1999). Vedenje porabnikov. Maribor: ekonomsko-poslovna fakulteta, str. 182.
22. Mužina, A. (2002). Državna revizijska komisija-državni organi sui genesis. Pravna praksa, Ljubljana, str. 3.
23. Oliver I. (1997) Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer. New York: McGraw-Hill, 432 str.
24. Pahor, A. (2000). Javna naročila – analiza problemov ponudnikov pri oddaji ponudb. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, str. 35.
25. Pajk, V. (2000). Predstavitev zakona o javnih naročilih. Delavnica - javna naročila. Ljubljana: Zavod za tehnično izobraževanje, str. 19.
26. Peter J., Olson J. (2002). Consumer behaviour and marketing strategy, 6th edition. Madison, WI: Irwin-McGraw-Hill, str. 582.
27. Plahutnik, A. (2004). Izključevanje konkurence in konkurentov v sistemu javnih naročil (novosti po vstopu v Evropsko unijo). Zbornik 5. Konference Dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management in GZS, str. 5.
28. Plahutnik, A. (2006). Vloga javnega interesa v posameznih elementih javnega naročanja. Zbornik 9. posveta Dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management, str. 101.
29. Potočnik, V. (2004). Trženje storitev. Ljubljana: GV založba, str. 345.
30. Prašnikar, J. (1999). Uvod v mikroekonomijo. Ljubljana: Gospodarski vestnik, Založniška skupina d.d., str. 326.
31. Primec, B. (2000). Razpisna dokumentacija ter merila in pogoji za izbor najugodnejšega ponudnika. Gradivo za seminar. Izobraževalno središče Miklošič. Ljubljana, str. 5.
32. Škufca, U. (2000). Primeri uporabe matematičnih modelov pri ocenjevanju ponudb in določanje pomena posameznim merilom. Zbrani pisni prispevki za strokovni posvet. Ljubljana: Odin, str. 5.
33. Škufca, U. (2004). Omejeni postopek ter okvirni sporazumi. Zbornik 5. konference Dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management in GZS, 5 str.
34. Štular, T. (2006). Oblikovanje meril za ocenjevanje ponudb po novem zakonu o javnih naročilih na praktičnih primerih. Zbrani pisni prispevki za strokovni posvet. Odin. Ljubljana, str. 6.
35. Trampuž, M. (2000). Avtorsko pravo: Izbrana poglavja. Ljubljana: Cankarjeva založba, str. 171.
36. Ule, M., Kline, M. (1996). Psihologija tržnega komuniciranja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 267.

37. Uran, B. (2006). Javna naročila zdravstvenih in nezdravstvenih storitev. Zbornik 9. posveta Dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management, str. 101.
38. Urbas, K. (2004). Javna naročila v Evropski uniji. Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, 16 (189), str. 3-6.
39. Vesel, T. (2004). Računsko sodišče RS in revidiranje JN, Agencija za management, Ljubljana, str. 5.
40. Vidmar, B. (2004) Ogledalo konkurenčnosti. Glas gospodarnosti. Ljubljana, str. 23-25.
41. Walker, C. (2001). Five public procurment myths. Nottingham: Gradivo za posvet Global revolution, str. 7.
42. Zabel, B. (1997). Pravo javnih naročil, Zakon o javnih naročilih s komentarjem, Ljubljana, Gospodarski vestnik, str. 20.

Viri

1. Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (url: <http://www.ajpes.si>)
2. Državna revizijska komisija (url: <http://www.gov.si/dkom/intro.htm>).
3. Marn, Urša: »Javna naročila niso monopoly,...«.(url: http://www.mladina.si/tednik/200733/clanek/slo-intervju-ursa_marn/)
4. Ministrstvo za finance RS, Urad za javna naročila (url: <http://www.javnannarocila.gov.si>)
5. Poslovnik DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila. (2005). Uradni list RS. (Št. 44/2005, 5. maj 2005).
6. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila. (2004). Uradni list RS. (Št. 25/2004, 19. marec 2004).
7. Public procurement: EU (url:<http://www.tenders.com>).
8. Smernice EU (url: <http://www.europa.eu.in/eur-lex/>).
9. Šurla, S. (2005). Operacija pogorišče. Ljubljana: Mag 40/2005, str. 24.
10. Tenders electronic daily: (url: <http://ted.eur-op.eu.int/ojs/html/index2.htm>).
11. Ted alert service: (url: <http://www.tenders.com>).
12. Tender on line: (url: <http://www.tenderonline.com>).
13. Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European communities and certain related acts. (url: <http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>)
14. Uradni list RS (url: <http://www.uradni-list.si/>)
15. Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo naročil male vrednosti. (2004). Uradni list RS. (Št. 84/2004, 30. julij 2004).
16. Vlada RS (url: <http://www.gov.si>)
17. Zakon o izvrševanju proračuna RS. (2005). Uradni list RS. (Št. 116/2005, 22. december 2005).
18. Zakon o javnih naročilih. (2006). Uradni list RS. (Št. 128/06, 8. december 2006).
19. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. (2006). Uradni list RS. (Št. 127/2006, 7. december 2006).
20. Zakona o pravnem postopku. (1999). Uradni list RS. (Št. 26/1999, 15. april 1999).
21. Zakona o pravnem postopku. (2008). Uradni list RS. (Št. 45/2008, 9. maj 2008).
22. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence. (2008). Uradni list RS. (Št. 36/2008, 11. april 2008).
23. Zakon o računskem sodišču. (2001). Uradni list RS. (Št. 11/2001, 16. februar 2001).
24. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. (2007). Uradni list RS. (Št. 94/2007, 16. oktober 2007).

25. Zakon o varstvu konkurence. (1999). Uradni list RS. (Št. 56/1999, 13. julij 1999).
26. Centralized purchasing systems can distort competition Eucomed calls for EU guidelines: (url: <http://www.ecomed.org>).