

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**EKONOMIKA JAVNEGA NAROČANJA – PRIMER MESTNE
OBČINE LJUBLJANA**

Ljubljana, november 2011

MATIJA UKMAR

IZJAVA

Študent Matija Ukmar izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal v soglasju s svetovalcem prof. dr. Brankom Koržetom, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1 EKONOMIKA JAVNEGA NAROČANJA	6
1.1 Temeljna načela in temeljni cilji javnega naročanja	7
1.1.1 Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost	8
1.1.2 Nadzor nad temeljnimi načeli in cilji javnega naročanja	9
1.2 Ekonomski učinki javnega naročanja	11
1.2.1 Pomen ustreznega zagotavljanja konkurence	16
1.2.2 Interni vidik ekonomike javnega naročanja	22
1.2.3 Eksternalije v ekonomiki javnega naročanja	24
1.2.4 Pomen spodbujanja tehnološkega napredka	25
1.2.5 Potencialni doprinos javnega naročanja k tehnološkemu napredku	29
2 URESNIČEVANJE NAČELA GOSPODARNOSTI V POZITIVNEM PRAVU	37
2.1 Načelo gospodarnosti v mednarodnih pravnih aktih in praksi	37
2.1.1 Predpisi EU na področju javnega naročanja	37
2.1.2 Praksa in priporočila OECD	40
2.2 Načelo gospodarnosti v slovenski pravni ureditvi	41
2.3 Načelo gospodarnosti pri javnem naročanju v MOL	42
2.3.1 Sistem nabav do vrednostnega praga ZJN v MOL	43
2.3.2 Postopek oddaje javnega naročila po Zakonu o javnem naročanju v MOL	46
3 ZUNANJI UČINKI JAVNEGA NAROČANJA NA GOSPODARSTVO	53
3.1 Vključenost družbeno zaželenih ciljev v sistem javnega naročanja	53
3.1.1 Skladnost s pravili o državnih pomočeh	54
3.2 Spodbujanje konkurenčnosti, podjetništva in inovacijskega potenciala	55
3.3 Razvojni vidiki javnega naročanja – priložnosti za regionalne in lokalne oblasti	61
4 ANALIZA EKONOMIKE JAVNEGA NAROČANJA MOL	63
4.1 Ugotovitve notranjega in zunanjega nadzora	63
4.1.1 Nadzorni odbor MOL	63
4.1.2 Računsko sodišče Republike Slovenije	64
4.2 Ugotovitve iz evidence o javnem naročanju v MOL v letu 2009	67
4.2.1 Javno naročanje do vrednostnega praga ZJN	67
4.2.2 Javno naročanje nad vrednostnim pragom ZJN	68
4.2.3 Statistika uporabe postopkov	70
4.2.4 Izvedba pogajanj	75
4.3 Združevanje naročil in zmanjšanje administrativnih bremen kot prispevek k gospodarnosti	83
4.4 Priporočila in ukrepi	85
SKLEP	86
LITERATURA IN VIRI	88

KAZALO SLIK

Slika 1: Eden izmed možnih prikazov akterjev, procesov, načel in odgovornosti pri javnem naročanju v MOL	12
Slika 2: Prikaz razmejnitve vpliva javnega in zasebnega sektorja pri oblikovanju razpisne dokumentacije	16
Slika 3: Razmerje med številom ponudnikov in pritiskom na nižanje cen.....	19
Slika 4: Primerjava financiranja – tehnološke spodbude za podjetja ter javno naročanje...34	
Slika 5: Razvoj sistema javnih naročil.....	41
Slika 6: Skupna vrednost javnih naročil po predmetu naročila	69
Slika 7: Vrste izvedenih postopkov v letu 2009 v MOL	74
Slika 8: Izvedena pogajanja pri javnih naročilih v Mestni občini Ljubljana v letu 2009	75

KAZALO TABEL

Tabela 1: Razlika med internim in eksternim vidikom javnega naročanja	4
Tabela 2: Načini opredelitve naročnikove potrebe in njene zadovoljitve.....	14
Tabela 3: Roki po uveljavitvi novele ZJN-2C	48
Tabela 4: Prikaz izbranih določb Zakona o javnem naročanju	49
Tabela 5: Objave po ZJN-2	51
Tabela 6: Revizije poslovanja MOL, ki jih je opravilo Računsko sodišče RS	64
Tabela 7: Javno naročanje MOL do vrednostnega praga za objave, podatki za leto 2009.....	68
Tabela 8: Javna naročila v MOL v letu 2009 glede na vrsto predmeta javnega naročila ter glede na vrsto postopka.....	71
Tabela 9: Izvedba postopkov glede na vrsto javnega naročila.....	72
Tabela 10: Tip merila glede na postopek in glede na predmet javnega naročila	75
Tabela 11: Pogajanja glede na postopke javnih naročil	76
Tabela 12: Tipi pogajanj in udeležba župana na pogajanjih	79
Tabela 13: Predmet pogajanj glede na postopek.....	80
Tabela 14: Povprečen odstotek znižanja ponudbenih cen izbranih ponudnikov glede na udeležbo na pogajanjih	81
Tabela 15: Povprečen odstotek znižanja ponudbenih cen glede na predmet javnega naročanja	82
Tabela 16: Sklepanje aneksov nad mejnim pragom za objave	83

UVOD

Javno naročanje (v nadaljevanju JN) je sodobno, hitro razvijajoče se področje, ki zahteva celovito interdisciplinarno obravnavo. V Sloveniji se stroka osredotoča predvsem na pravno-procesne vidike, manj pa je poudarka na ekonomiki javnega naročanja. V ekonomski obravnavi javnega naročanja je še precej rezerv; tako pri strokovni obravnavi problematike kot tudi pri praktičnem izkoriščanju potenciala, ki ga javno naročanje nudi. K ekonomiki javnega naročanja bom pristopil z dveh vidikov.

V prvi fazi me bo zanimal interni vidik ekonomike javnega naročanja, torej javno naročanje v funkciji zadovoljevanja materialnih potreb Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL), pri čemer bom posebej pozoren na uresničevanje načela gospodarnosti. Poskušal bom celovito obravnavati postopke javnega naročanja od opredelitve predmeta javnega naročila do izbora pogojev in meril za oddajo javnega naročila. Poskušal bom analizirati vse faze javnega naročanja v MOL, hkrati pa odgovoriti na vprašanje, ali lahko pri delovanju samega sistema javnega naročanja lahko prihaja do namernih zlorab ali nenamernih odmikov od načel, na katerih temelji javno naročanje. Pri tem mi bo v pomoč delovno gradivo za poročilo o javnem naročanju v MOL v letu 2009, ki temelji na podatkih iz evidenc Službe za javna naročila MOL (v nadaljevanju SJN).

Ob tem bom v nalogi preučil veljavni pravni red Evropske unije (v nadaljevanju EU) na področju javnih nabav ter pravni red, ki velja v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS). Hkrati bom pregledal tudi relevantne predpise mednarodnih organizacij, predvsem Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) ter Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju WTO).

V drugi fazi me bo zanimal eksterni vidik ekonomike javnega naročanja, torej možnosti, ki jih javno naročanje nudi za vplivanje na procese v gospodarstvu. Klasično razumevanje javnega naročanja kot nabavne službe javnega sektorja bom poskušal nekoliko nadgraditi – javna naročila bom poskušal razumeti kot način, s katerim je mogoče spodbujati in usmerjati procese v gospodarstvu. Skušal bom pokazati primere drugih evropskih mest, ki s pomočjo javnega naročanja posredno spodbujajo inovativnost in konkurenčnost lokalnega gospodarstva. Ob tem bom preučil možnosti, ki jih pri nas omogočata pravni red in praksa, a še niso izkoriščene v zadostni meri.

Področje bom poskušal analizirati iz celovitega, pravnega, ekonomskega in upravnega vidika, hkrati pa preveril, ali je veljavni sistem javnega naročanja res optimalen ali nudi še kaj manevrskega prostora za izboljšave, tako pri internem kot tudi eksternem vidiku ekonomike javnih naročil. Skušal bom predvideti, katere spremembe pri javnem naročanju bi bile smiselne, da bi bilo javno naročanje v prihodnje bolj skladno s temeljnimi načeli javnih financ. Prav tako bom nakazal pozitivne učinke javnega naročanja na gospodarstvo, ki bi jih bilo smiselno sistematično in sistemsko spodbujati.

Opredelitev problematike. Kaj pravzaprav sploh so javna naročila? Pri javnih naročilih gre za vzpostavljanje premoženjskega razmerja med državo in zasebnim sektorjem pri zadovoljevanju državnih potreb in opravljanju njene funkcije, s ciljem čim učinkovitejšega in racionalnega delovanja države (Šoltes, 2008, str. 12). Ker se bom v svoji analizi osredotočil na največjo skupnost lokalne samouprave, MOL, lahko definicijo po analogiji uporabim tudi v svojem primeru. Zapišem lahko, da gre za vzpostavljanje premoženjskega razmerja med MOL ter zasebnim sektorjem pri zadovoljevanju potreb mestne občine in pri opravljanju njene funkcije, s ciljem čim bolj učinkovitega in racionalnega delovanja te največje slovenske skupnosti lokalne samouprave.

Javno naročanje, kot ga opredeljuje Zakon o javnem naročanju (Ur. l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011, v nadaljevanju ZJN oziroma ZJN-2), je vsebinsko razdeljeno glede na posamezno vsebino javnega naročila – blago, storitev ali gradnjo. Kadar je predmet naročila sestavljen tako iz blaga kot tudi storitev, se ga opredeli bodisi kot blago, če v vrednostnem smislu v njem prevladuje blago, bodisi kot storitev, če po vrednosti v njem prevladujejo storitve. Razvrstitev v eno izmed treh kategorij je pomembna zaradi različnih vrednostnih pragov, ki opredeljujejo uporabo posameznih postopkov javnega naročanja za posamezne predmete naročil.

Nabave v okviru MOL potekajo v skladu z zavezujočimi predpisi ter priporočili na treh različnih ravneh:

- z zavezujočimi predpisi in priporočili mednarodnih organizacij (EU, OECD, WTO);¹
- s slovensko javnofinančno zakonodajo in zakonodajo o javnem naročanju;
- z občinskimi predpisi, ki jih sprejema MOL sama.

V nadaljevanju bom analiziral uresničevanje načela gospodarnosti skozi sistem javnega naročanja na omenjenih treh nivojih. Hkrati bom poskušal odkriti, ali prihaja do sistemskih nedoslednosti in možnosti za namerno ali nenamerno neracionalno porabo javnih proračunskih sredstev.

Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost so termini, ki izvirajo iz mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI oziroma jih vsebujejo tudi predpisi o proračunu EU. Termine se uporablja kot koncepte ali revizijska vodila za presojo smotrnosti poslovanja; smotrnost poslovanja je celovita obravnava gospodarnosti in/ali učinkovitosti in/ali uspešnosti poslovanja. Pri analiziranju omenjenih načel z ozirom na gospodarjenje v javnem sektorju se lahko po analogiji sklicujem na 2. točko 3. odstavka 20. člena Zakona o računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 11/2001, v nadaljevanju ZRacS-1), ki navaja: »Revidiranje smotrnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.« Podobna

¹ Zavezujoči predpisi in priporočila mednarodnih organizacij (tu mislim predvsem na EU) MOL ne zavezujejo neposredno, pač pa preko nacionalne zakonodaje posamezne države (v našem primeru RS).

naloga je tudi pred mano. S pomočjo statističnih podatkov MOL želim pridobiti ustrezne in zadostne podatke, ki mi bodo omogočali sistematično, verodostojno in celovito analizo procesov pri naročniku. Na podlagi teh podatkov želim izraziti pravilno, resnično in nepristransko sodbo o tem, ali naročnik izvaja vse procese na način, ki je najbolj odgovoren do financerjev mestnega proračuna, meščanov in javnosti.

Presoditi želim tudi, ali bi bilo mogoče sistem javnega naročanja nadgraditi tako, da bi bil v večji meri naklonjen perspektivnim podjetjem iz lokalnega okolja. Sodobno razumevanje javne porabe razumeva vsakršno izplačilo iz javnih sredstev zasebnemu sektorju kot potencialno stimulacijo razvojno naravnanih gospodarskih subjektov in ne zgolj kot cenovno ali ekonomsko najugodnejšo nabavo blaga, storitve ali gradnje, vendar je pri tem potrebno biti pozoren na pravila o državnih pomočeh.

Kar zadeva problematiko razvoja, se bom smiselno oprl na Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. l. RS, št. 20/2011, v nadaljevanju ZSSRR), ki v prvem členu, kjer je opredeljena vsebina zakona, navaja, da se z zakonom določa »način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja, dejavnosti in opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter ukrepi regionalne politike«. Ob tem je seveda treba izpostaviti še 4. člen zakona, ki pravi, da so za »načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja so pristojne država in občine«.

Področje raziskovanja in delovni hipotezi. Področje pričujoče analize bo ekonomika postopkov in procesov javnega naročanja. Zaradi obsežnosti tematike se bom omejil na Mestno občino Ljubljana. K tematiki bom pristopil iz dveh vidikov, kar bom tudi utemeljil z dvema hipotezama, ki jih navajam v nadaljevanju.

V pričujočem delu sem razdelil ekonomiko javnega naročanja na interni in eksterni del, pri čemer z internim vidikom v strogem smislu razumem poslovanje z javnofinančnimi sredstvi naročnika, z eksternim vidikom pa vpliv izplačanih javnofinančnih sredstev na ponudnike, torej vpliv, ki ga ima naročnik na realni sektor gospodarstva. Razliko med obema vidikoma sem indikativno ponazoril v Tabeli 1.

Tabela 1: Razlika med internim in eksternim vidikom javnega naročanja

Ekonomika javnega naročanja	Neposredni vpliv na ...	Načela	Nadzor nad javnim naročanjem
Interni vidik	naročnika	gospodarnost, učinkovitost, uspešnost, sorazmernost	Nadzorni odbor naročnika, Služba za notranjo revizijo, Računsko sodišče RS
Eksterni vidik	naročnika in ponudnike	zagotavljanje konkurence, transparentnost, enakopravna obravnava ponudnikov	Nadzorni odbor naročnika, Služba za notranjo revizijo, Računsko sodišče RS, Državna revizijska komisija po ZPVPJN, Ministrstvo za finance, Proračunska inšpekcija

1. Interni vidik ekonomike javnega naročanja. Tu bom obravnaval način izvajanja javnega naročanja in pričakovane ugodne posledice, ki jih ima uresničevanje načela gospodarnosti na naročnika. Skušal bom oceniti, ali se javno naročanje izvaja na takšen način, da so potrebe javne uprave zadovoljene z najmanjšimi sredstvi in da so sredstva hkrati porabljena učinkovito. Z drugimi besedami, zanima me, ali so naročniki že zaradi predpisov na področju javnega naročanja v zadostni meri prisiljeni delovati kot dobri gospodarji, ali pa zaradi svobode pri opredeljevanju potreb, predmeta naročila ter pogojev in meril prihaja do morebitnih odmikov od načela gospodarnosti. Pretehtal bom, ali sistem javnega naročanja deluje tako, da se dosega smotrnost javnih nabav. Moj cilj bo natančno analizirati vse faze procesa izvedbe javnega naročila v MOL in ustrezno presoditi, ali lahko v posamezni fazi pride do neželenih odmikov od načela gospodarnosti.

V pomoč pri preverjanju navedenega nam bo sledeča hipoteza:

Ker je svoboda pri opredeljevanju predmeta, pogojev in meril javnega naročila na strani naročnika, lahko prihaja do zelenih (namernih) ali neželenih odmikov od načela gospodarnosti, ki je eno temeljnih načel v ekonomiki javnega naročanja.

2. Eksterni vidik ekonomike javnega naročanja. Javno naročanje je niz neobhodnih postopkov, ki jih je potrebno nujno upoštevati pri izplačevanju iz državnega in občinskih proračunov. Kadar koli imamo opravka z naročili blaga, storitev ali gradenj za potrebe javnega sektorja, je potrebno nabavo izpeljati v skladu s predpisi o javnem naročanju.

V letu 2007 je delež javnih naročil v nacionalnem bruto domačem proizvodu (v nadaljevanju BDP) znašal 12,98 %. V istem letu je 1.097 proračunskih uporabnikov oddalo 185.604 javnih naročil v skupni vrednosti 3.676 milijonov evrov (v nadaljevanju EUR), tj. 88,57 % vseh naročil in 82,19 % vrednosti vseh naročil. To predstavlja 47,36 % delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna in 10,67 % delež javnih naročil v BDP. Glede na navedeno skoraj polovico državnega proračuna predstavljajo sredstva, ki jih proračunski uporabniki namenjajo dobavi blaga, storitev in gradenj, preostala proračunska sredstva pa se porabijo za plače javnih uslužbencev in transferje (Ministrstvo za finance RS, 2009, str. 4).

S temi sredstvi, ki jih množica naročnikov kontinuirano plasira ponudnikom (pri čemer gre največkrat za ponudnike na lokalnem tržišču), naročniki ne plačujejo zgolj izdelkov, storitev in gradenj, pač pa imajo s porabljanjem javnih sredstev tudi možnost usmerjanja procesov v gospodarstvu. S temi sredstvi bi lahko, vzporedno z drugimi ukrepi, sofinancirali inovativne izdelke, storitve in gradnje.

Kaj sploh so inovacije in kaj so inovativne rešitve? Inovacija je razvoj ali uveljavitev (angl. *delivery*) novega ali pomembno izboljšanega proizvoda, procesa ali storitve, nova metoda marketinga ali nova organizacijska metoda v poslovni praksi. Inovacijo lahko povežemo z izboljšanimi lastnostmi (angl. *performance*) in rastjo preko izboljšav v učinkovitosti, produktivnosti, kvaliteti, hitrejšem odzivnem času, položaju na trgu in tržnemu deležu itd. Inovacije lahko vključujejo tako ustvarjanje popolnoma novega znanja kot tudi razpršitev obstoječega znanja. Inovativne rešitve so nove in boljše rešitve. V javnem naročanju je iskanje inovativnih rešitev iskanje novih proizvodov, procesov ali storitev oziroma pri implementaciji teh storitev ali sam način izvajanja javnega naročanja. V principu gre za nabavo novih, boljših in učinkovitejših rešitev na nov način (Government of the Republic of Ireland, 2009, str. 8).

Če želijo naročniki kakovostne, napredne, tehnološko dovršene, varčne ali okolju prijazne izdelke in to z izvajanjem javnega naročanja konstantno sporočajo ponudnikom, bodo taisti naročniki posredno, s pomočjo javnih nabav, spodbujali podjetja na trgu k iskanju boljših, inovativnejših, ekološko manj potratnih izdelkov, storitev ali gradenj. Javne oblasti to posredno priznavajo, vendar se – vsaj po veljavni zakonodaji sodeč – ne v celoti zavedajo celovitega pomena javnega naročanja in vseh razvojnih možnosti, ki jih javno naročanje nudi.

V tem oziru želim potrditi naslednjo hipotezo:

Z ustreznim sistemom javnih nabav lahko naročniki učinkovito vzpodbujajo razvoj idej in znanja pri ponudnikih. Javno naročanje je lahko eden izmed ključnih spodbujevalcev inovacijskega potenciala v gospodarstvu.

Metodologija. V nalogi bo uporabljena različna metodologija raziskovanja, od študija teorije in predpisov do statistične obdelave podatkov in intervjujev s poznavalci področja.

Prvi teoretični del bo zajemal pregled strokovne literature v zvezi z javnim naročanjem. Pregledal bom sodobna, novejša besedila tujih strokovnjakov, prav tako pa tudi relevantne domače avtorje (Mužina, Šoltes, Avbreht ...).

Nato bom pregledal in smiselno obravnaval veljavno zakonodajo na področju javnega naročanja, začenši s predpisi Evropske unije. Hkrati bom obravnaval področna priporočila mednarodnih organizacij, tistih v okviru EU, pa tudi priporočila WTO ter OECD.

Nato se bom posvetil slovenski zakonodaji. Pri tem se bom osredotočil predvsem na že omenjeni Zakon o javnem naročanju, na podzakonske predpise ter na druge smiselno povezane predpise. Smiselno bom obravnaval tudi ostalo zakonodajo na področju javnih financ ter predpise in prakso MOL.

V zvezi z obravnavano tematiko bom v nalogi predstavil še stališča vrhunskega poznavalca področja, svetovalca predsednika Računskega sodišča RS, Aleksandra Petrovčiča, ter stališča direktorice SJN MOL Tadeje Möderndorfer. Izražena stališča in pogledi intervjuvancev niso nujno tudi mnenja institucij, iz katerih prihajata. Gre za osebna stališča in poglede intervjuvancev, ki v nobenem primeru ne zavezujejo institucij, v katerih sta intervjuvanca zaposlena.

V nalogo bom vključil izsledke statistične analize delovnega gradiva SJN za poročilo o javnem naročanju za leto 2009.

Naloga bo poskušala ustrezno uravnotežiti akademske teorije in veljavno zakonodajo, pri preverjanju hipotez pa si bom pomagal tako s kvalitativnimi navedbami strokovnjakov kot tudi s kvantitativnimi analizami podatkov iz obstoječih evidenc.

1 EKONOMIKA JAVNEGA NAROČANJA

Kaj pravzaprav sploh je javno naročanje? Kako deluje sistem, če želi država oddati javno naročilo za blago, storitev ali gradnjo? Že po krajšem pregledu slovenske strokovne literature je mogoče utemeljeno domnevati, da se stroka posveča predvsem zakonitosti javnega naročanja ter različnim pravnim vprašanjem. Malo ali skoraj nič ni napisanega na temo ekonomike javnega naročanja, torej glede same obravnave ekonomske utemeljenosti javnega naročanja. V pričujoči nalogi bom poskusil razumeti sistem javnega naročanja v ekonomskem smislu in obravnavati, kako se uresničuje načelo gospodarnosti. Pri obravnavi tematike javnega naročanja bi bilo smiselno, skladno s samo sržjo zakona, pred očmi vedno imeti načelo gospodarnosti.

Slovenska stroka, kot rečeno, obravnava javno naročanje predvsem iz vidika predpisov, postopkov in procesov, medtem pa celovita ekonomska obravnava javnega naročanja ni deležna ustrezne pozornosti. Slovenski sistem javnega naročanja sicer sledi zavezujočim predpisom in priporočilom mednarodnih organizacij, vendar je pri uresničevanju temeljnih idej in namenov javnega naročanja še veliko rezerv. Slovenski sistem javnega naročanja je tako usklajen z zavezujočimi direktivami EU in podrejenimi predpisi, s Sporazumom o vladnih nabavah Svetovne trgovinske organizacije ter priporočili OECD. Evropske direktive, ki jih bom predstavil v nadaljevanju, predpisujejo obvezne elemente javnega naročanja, vendar hkrati dopuščajo posameznim državam članicam EU možnost za naprednejšo ureditev javnega naročanja. Namen moje naloge bo identificirati, kaj je v zvezi z gospodarnostjo in razvojem na področju javnega naročanja določeno s pravnim okvirjem in katere možnosti na področju javnih naročil bi še lahko uresničili.

Javna naročila se je namreč precej časa dojemalo zgolj kot sistem nabave blaga, storitev in gradenj za potrebe javne uprave, šele v zadnjem času je prišlo v ospredje stališče, da gre pri javnih naročilih za pomemben stik državnih in lokalnih oblasti s trgom, pri čemer lahko vanj aktivneje posežejo, kot so to počele do sedaj. Javni sektor lahko deluje kot inteligentni (oziroma dobro poučeni) zasebni potrošnik ter s tem posredno vpliva na tržne procese. Takšen pristop bom podrobneje predstavil v nadaljevanju naloge.

1.1 Temeljna načela in temeljni cilji javnega naročanja

Da bi ustrezno obravnaval navedbe v hipotezah pričujoče naloge, moram najprej osvetliti ekonomske učinke javnega naročanja v teoriji, torej raziskati, na katerih vseh načelih temelji javno naročanje in kako se ga izvaja, da je ekonomsko upravičeno glede na svoj namen.

Kar zadeva predpise EU, so temeljna načela naštetá v Direktivi 2004/18/ES v 2. členu, in sicer so to:

- načelo enakopravnosti,
- nediskriminacije in
- transparentnosti.

Najbolj splošna načela v zvezi z delovanjem EU sicer izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. To so načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo prostega pretoka storitev. Ta načela eksplicitno omenja tudi slovenski zakon o javnem naročanju.

Slovenski zakonodajalec je poleg teh načel uvrstil v ZJN-2 še naslednja načela:

- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,

- načelo gospodarnosti,
- načeli učinkovitosti in uspešnosti ter
- načelo sorazmernosti.

Načelo enakopravnosti je pomembno zaradi enakopravne obravnave potencialnih ponudnikov, saj mora biti vsem pravnim in fizičnim osebam dana enaka možnost dobave določenega blaga ali storitve ali izvedbe gradnje za potrebe javnega sektorja. Z uveljavljanjem tega načela se dejavno razširja krog potencialnih ponudnikov, s čimer se posredno spodbuja konkurenčnost. Posebnost predstavlja le javno naročanje, kjer se za oddajo ponudbe zahteva posebna strokovna usposobljenost in je zaradi tega dopustno zamejiti krog ponudnikov. Načelu enakopravne obravnave je sorodno načelo nediskriminacije, ki eksplicitno preprečuje, da bi posredno ali neposredno kateremu koli ponudniku neupravičeno omejili predložitev ponudbe, oziroma katerega koli ponudnika neupravičeno ovirali ali izključili pri postopku oddaje javnega naročila. Poudariti je potrebno, da navedena načela vzpostavlja direktiva Evropskega sveta, kar pomeni, da so načela širšega, evropskega pomena.²

Načelo transparentnosti javnega naročanja je aktualno zato, ker gre pri javnem naročanju za nabavo *javnega* sektorja, javnost pa mora biti seznanjena z informacijami, ki zadevajo nabave iz državnih in občinskih proračunov. Izjeme predstavljajo le podatki, ki po zakonodaji, ki ureja poslovanje gospodarskih družb, predstavljajo poslovno skrivnost³, podatki, ki so tajni po zakonu, ki ureja varovanje tajnih podatkov, ter osebni podatki.

1.1.1 Gospodarnost, učinkovitost in uspešnost

Slovenija je v Zakon o javnem naročanju poleg načel, omenjenih v prejšnjem poglavju, uvrstila še nekatera dodatna načela, med drugim načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ki sicer v zakonu niso natančno opredeljena, vendar se v praksi smiselno uporablja definicije mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI oziroma definicije, kot veljajo v zvezi s proračunom EU.

Gospodarnost se nanaša na uresničevanje temeljnih ciljev, temeljnega poslanstva uporabnika javnih sredstev (naročnika), pri čemer mora ta doseči zastavljene cilje z minimalnimi vložki. O gospodarnosti govorimo tedaj, ko želimo izboljšati razmerje med uresničevanjem ciljev organizacije in vložki, ki so potrebni za njeno delovanje, tako da za doseganje zastavljenih ciljev potrebujemo čim manj sredstev. Na primer, če želimo opremiti pisarno, bomo gospodarno ravnali takrat, ko bomo priskrbeli vso potrebno pisarniško opremo in material, ob vnaprej določeni ravni kakovosti, za kar čim nižjo ceno.

² Dosledno upoštevanje temeljnih načel samo po sebi zagotavlja gospodarno porabo sredstev (Bizjak, 2007, str. 60).

³ Poslovne skrivnosti urejata 39. in 40. člen Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1 UPB-3, Ur. l. RS, št. 65/2009, 33/2011).

Drugo plat iste medalje, torej doseganje čim večjih učinkov z vloženimi sredstvi, opredeljujemo z izrazom učinkovitost, pri čemer učinek (angl. *effect*) označuje razmerje med vložki (angl. *inputi*) ter pridobljenimi koristmi (angl. *outputi*). Da bi bili bolj učinkoviti, moramo povečati koristi za fiksno količino sredstev, ki jih vložimo ali porabimo. Na primeru iz prejšnjega odstavka bi lahko povzel takole: učinkovito bomo ravnali, ko bomo s sredstvi, ki so nam na voljo, ob dani kakovosti zagotovili kar največ potrebne pisarniške opreme in materiala.

Uspešnost se nanaša na doseganje zastavljenih ciljev oziroma zadanih nalog, kazalnikov ali načrtov. Uspešni bomo, na primer, ko bomo opremili poslovne prostore skladno z načrtom.

Prav tako je v Zakonu o javnem naročanju eksplicitno navedeno načelo preprečevanja omejevanja konkurence, kar je pravzaprav samo bistvo tega zakona. 7. člen Zakona o javnem naročanju 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 oziroma preprečevanju omejevanja konkurence«. Ekonomске učinke zagotavljanja preprečevanja omejevanja konkurence sem predstavil v prejšnjem podpoglavju. O povezanosti med načelom preprečevanja omejevanja konkurence in načelom gospodarnosti bom podrobneje spregovoril tudi v nadaljevanju.

Javno naročanje mora temeljiti tudi na načelu sorazmernosti, ki je pravzaprav izvedeno načelo iz načela gospodarnosti in pomeni uporabo postopkov javnega naročanja, ki so po zahtevnosti in zapletenosti sorazmerni predmetu javnega naročanja.

1.1.2 Nadzor nad temeljnimi načeli in cilji javnega naročanja

Nadzor nad doslednim spoštovanjem posameznih načel javnega naročanja opravljajo tako notranji organi nadzora pri posameznem naročniku kot zunanji organi nadzora. Notranje organe nadzora mora v skladu z Zakonom o javnih financah (UPB-4, Ur. l. RS, št. 11/11, v nadaljevanju ZJF) vzpostaviti oziroma zagotoviti naročnik sam. V primeru Mestne občine Ljubljana je to Nadzorni odbor MOL, obstajajo pa seveda tudi notranje kontrole pri poslovanju naročnika, ki so v oddelkih samih.

Vlada RS je v letu 2011 sprejela Strategijo razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015 (v nadaljevanju Strategija). Kot so v uvodu zapisali avtorji, obsega notranji nadzor javnih financ »na enotnih temeljih zasnovan sistem finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja pri uporabnikih proračunov in stalno preverjanje tega sistema« (Vlada RS, 2011b, str. 3). Notranji nadzor javnih financ ni omejen na finančno poslovanje proračunskega uporabnika, ampak vključuje njegovo poslovanje v celoti (Vlada RS, 2011b, str. 3). »Povečanje produktivnosti

javnega sektorja, krepitev zaupanja v vlado, preglednost delovanja in maksimiranje rezultatov investicij v tehnologije naj bi po sklepih sestanka ministrov članic OECD 15. novembra 2010 v Benetkah bila ključna izhodišča aktivnosti vlad pri vzpostavljanju gospodarske rasti.« (Vlada RS, 2011b, str. 4). Ker je notranji nadzor javnih financ v RS opredeljen v ZJF ter podzakonskih aktih, strategija poskuša nadgraditi in celovito zaokrožiti področje notranjega nadzora javnih financ, in sicer predvsem z dvema ciljema: razvojem funkcije notranjega revidiranja ter s krepitevijo poslovodne odgovornosti (Vlada RS, 2011b, str. 4).

Notranji nadzor, ki vključuje preverjanje javnih naročil pri neposrednih proračunskih uporabnikih, lahko opravlja še proračunska inšpekcija. Med systemske nadzornike bi lahko uvrstili še Ministrstvo za finance (Avbreht et al., 2008, str. 50).

Kar zadeva zunanji nadzor nad temeljnimi načeli in cilji javnega naročanja, je v RS pristojna institucija za revizijo posameznih postopkov oddaje javnih naročil Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil ali skrajšano Državna revizijska komisija (v nadaljevanju DKOM). Slednja predstavlja drugostopenjski pritožbeni organ v postopkih javnega naročanja, pri čemer ima zgolj kasatorična pooblastila, kar pomeni, da s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2011). Osredotoča se na zakonitost in pravilnost postopkov oddaje javnih naročil, posamezne zahteve za revizijo pa presoja znotraj meja revizijskega zahtevka, kar pomeni, da ne presoja celovito o tem, ali je bilo javno naročilo oddano na najbolj gospodaren način.

Presojo gospodarnosti oddaje javnih naročil v sklopu svojih pristojnosti in na način, ki je opredeljen v zakonu (ZRacS-1) opravlja Računsko sodišče RS. 150. člen Ustave RS (Ur. l. RS, št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006) med drugim navaja, da je Računsko sodišče RS »najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe«. Pri tej opredelitvi velja posebej poudariti, da revizijska pristojnost nad proračuni lokalnih samoupravnih skupnosti, v nasprotju z državnim proračunom, ni eksplicitno omenjena v ustavi, ampak se jo razumeva v zvezi s kontrolo nad celotno javno porabo.

Revizijska pristojnost je nadalje opredeljena v zakonu (kar sicer nalaga ustava), natančneje, v 1. členu ZRacS-1, ki navaja, da je računsko sodišče »najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji«, ter 20. členu ZRacS-1, ki opredeljuje revizijske pristojnosti, v zvezi s tem pa, da lahko računsko sodišče revidira tako pravilnost kot smotrnost poslovanja uporabnika javnih sredstev.

V zvezi z nadzorom nad javnimi naročili se je na tem mestu smiselno vprašati, ali bi morebitna vzpostavitev dodatnih (državnih) kontrol oddaje javnih naročil in/ali podrobnejše normiranje predmetov javnega naročanja pripomogla k bolj preudarnemu in gospodarnemu poslovanju naročnikov z javnimi sredstvi. »Ne, nikakor, nadzora nad naročniki je več kot dovolj,« navaja Tadeja Möderndorfer, direktorica SJN MOL, »saj bo v nasprotnem primeru glavna okupacija poročanje in pojasnjevanje različnim nadzornim institucijam (če zanemarimo novinarje, ki SJN dnevno zasipajo z številnimi vprašanji), namesto da bi se bolj posvetili kvalitetnim nabavam. Menim, da je predvsem problem v slabi zakonodaji (saj je bila ta od leta 1997 do leta 2011 spremenjena kar osemkrat, spremembe so bile večkrat korenite), netransparentnim, neenotnim evidencam podatkov v RS, v ne najboljšem delovanju Davčne uprave RS, pravosodja, nedoslednosti pri odločitvah DKOM ter premajhni participaciji Računskega sodišča RS v smislu svetovalne vloge. Le stabilnejša in jasnejša zakonodaja bi nas pripeljala do dobre prakse, s tem pa tudi do večje strokovnosti (tako bi se lahko razmislilo o umiku določb o opravljanju strokovnega izpita za zaposlene na področju javnih naročil)«.

1.2 Ekonomski učinki javnega naročanja

O oddaji javnih naročil govori 53. člen Zakona o javnih financah, ki navaja: »Pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev se lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju. Podatki o dodeljenih sredstvih iz prejšnjega odstavka so javni.«

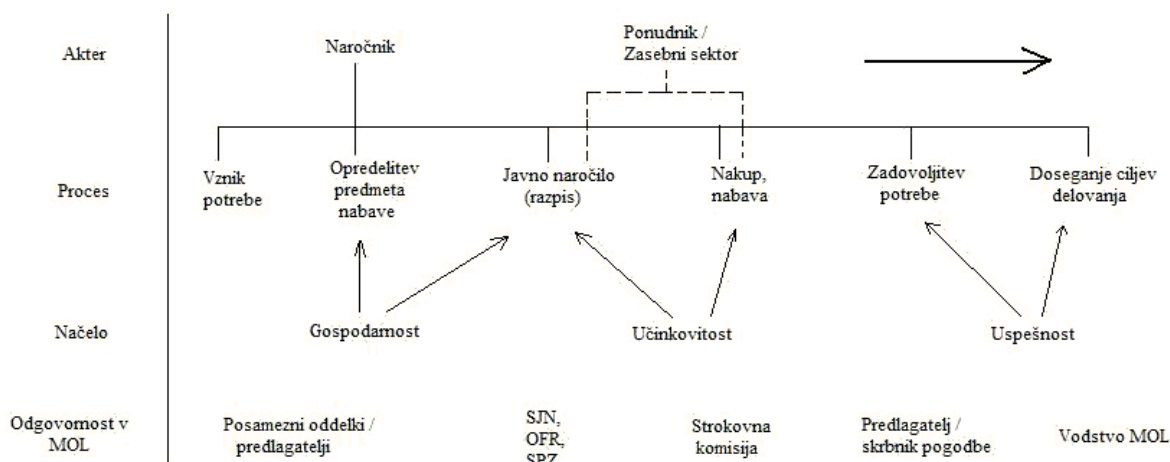
Naročnik lahko po 24. členu ZJN-2 izvede javno naročanje po enem izmed naslednjih postopkov: 1. odprti postopek, 2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, 3. konkurenčni dialog, 4. postopek s pogajanjem brez predhodne objave, 5. postopek s pogajanjem po predhodni objavi, 6. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in 7. postopek oddaje naročila male vrednosti.

Poseben tip oddaje javnega naročila je oddaja po seznamu storitev II B, kjer lahko zaradi tehničnih ali umetniških zahtev naročila naročnik odda javno naročilo enemu (izbranemu) ponudniku neposredno, brez javne objave.

V Sliki 1 prikazujem enega izmed možnih poenostavljenih modelov javnega naročanja v Mestni občini Ljubljana. V njem je poudarjena vloga naročnika, ki proces vodi vse odkar vznikne določena potreba po blagu, storitvi ali gradnji, do zadovoljitve te potrebe in posledičnega uresničevanja temeljnega naročnikovega poslanstva.

Zasebni sektor se aktivno vključuje v postopek po objavi razpisne dokumentacije, kjer osebe zasebnega prava praviloma cenovno tekmujejo, da bi postali naročnikovi dobavitelji.

Slika 1: Eden izmed možnih prikazov akterjev, procesov, načel in odgovornosti pri javnem naročanju v MOL



Iz Slike 1 je jasno razvidno, v kateri fazi javnega naročanja prihaja do uresničevanja posameznih načel. **Gospodarnost**, ki sem jo opredelil kot doseganje zastavljenih ciljev z minimalnimi vložki, je vodilno načelo pri opredeljevanju predmeta naročila ter pri pripravi razpisne dokumentacije. Uresničevanje načela gospodarnosti pri opredeljevanju predmeta naročila je prepuščeno naročniku, zato pri tem nanj ne vpliva tekmovalna, tržna logika, kot je na primer cenovna konkurenca med ponudniki v fazi izbire dobavitelja, pač pa na naročnika vplivajo zgolj proračunski okviri v smislu oportunitetnih stroškov. Če bo naročnik za posamezno blago, storitev ali gradnjo porabil preveč proračunskih sredstev, bodo posledično prikrajšana druga področja njegovega delovanja. Vemo pa, da se skladno z 2. členom Zakona o javnih financah, ki govori o ciljnih proračuna, sredstva proračuna uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in za druge namene, opredeljene z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi zgolj v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov.

Načelo **učinkovitosti** se v sistem javnega naročanja vključuje v fazi prijav na razpis oziroma v fazi izbire dobavitelja, kjer, kot rečeno, ponudniki na podlagi opredeljenih meril, v veliki večini primerov pa zgolj cenovno, tekmujejo, da bi postali dobavitelji konkretnega blaga, storitve ali gradnje. V tej fazi za učinkovitost skrbi tržni mehanizem.

Uspešnost lahko razumemo v dvojnem smislu. Najprej kot uspešnost pri sami izvedbi javnega naročila in pridobitvi predmeta naročila, bolj temeljna pa je uspešnost pri doseganju ciljev delovanja oziroma uresničevanju temeljnega poslanstva organizacije, pri čemer je pridobitev posameznega predmeta naročila zgolj nujni predpogoj za uspešno doseganje ciljev organizacije.

Opazim lahko precejšnje razlike pri poskusih nadzora uresničevanja posameznih načel. Če lahko za učinkovitost in uspešnost organizacije trdim, da je uresničevanje teh načel

razvidno, preverljivo in ponekod celo merljivo, je veliko težje oceniti uresničevanje načela gospodarnosti. Analiza uresničevanja načela gospodarnosti zahteva veliko bolj kompleksno in zahtevno analizo, ki mora vključevati obravnavo temeljnega poslanstva organizacije in njenih potreb, uravnoveženosti in ciljne oziroma programske naravnosti njenega proračuna, pa tudi tržnega dogajanja in tržnih cen.

Zato bom s terminom gospodarnost skušal presoditi predvsem dve fazi poenostavljenega postopka, ki sem ga predstavil na Sliki 1. Prva faza je opredelitev predmeta nabave, druga pa priprava razpisne dokumentacije. Moja hipoteza namreč je, da lahko ravno zaradi nepazljivega ravnanja pri opredeljevanju predmeta naročila, pogojev in meril prihaja do zelenih ali neželenih odmikov od načela gospodarnosti.

Smiselno bi bilo, da bi naročniki pri opredeljevanju predmeta naročila ter pogojev in meril v razpisni dokumentaciji razmislili o drugačnem pristopu, ki bi bil bolj naklonjen inovativnim podjetjem. S tem, ko določimo predmet naročila, pogoje in merila, lahko nehote izločimo ponudnika, ki ponuja kvalitetno alternativno zadovoljitev naročnikove potrebe, ki pa je naročnik zaradi pogostega nepoznavanja »*state-of-the-art*«⁴ tehnologije ne (z)more predvideti v razpisni dokumentaciji.

Na primer, če želi naročnik naročiti sistem ohlajanja 10 pisarn v neki zgradbi, ni potrebno (in smiselno), da objavi razpis za 10 posameznih klimatskih naprav s tehničnimi specifikacijami, pač pa bi bilo bolj smiselno, da natančno specificira svoje zahteve (ohlajevanje prostorov kot tako) in prepusti idejno rešitev in samo izvedbo naročila ponudnikom. Mogoče bo kateri izmed ponudnikov ponudil vgradnjo enotnega, zmogljivega in učinkovitega sistema z usmerjevalniki zraka za posamezne pisarne, kar bi se lahko izkazalo za bolj praktično in cenejšo rešitev od posameznih klimatskih naprav.

Namesto nabave novega službenega vozila za prevoz zaposlenih se lahko naročnik posvetuje s ponudniki glede organizacije poslovnih/slужbenih potovanj. Ti mu lahko predlagajo drugačno organizacijo potovanj, na primer javni potniški promet in taksi prevoze za krajše relacije po mestu ter dnevni najem poslovnih vozil za daljše razdalje. Bistvo je, da imajo ponudniki veliko več informacij ter organizacijskih/upravljaljskih znanj, zato lahko hitro uvidijo, prepoznajo in ponudijo naročniku cenejšo rešitev za zadovoljitev njegove potrebe.

Ključna ideja torej je, da naj naročniki z opredelitvijo predmeta naročila, pogojev in meril ne bi že v osnovi izločili dobrih idej, ki jih sami niso predvideli. S tem bi hkrati prevalili iskanje najugodnejših rešitev in dokazno breme o izpolnjevanju tehničnih zahtev naročila (ali bolje, rešitev naročnikove težave) na stran ponudnikov. Vsi tisti ponudniki, ki bi bili

⁴ Najboljše trenutno obstoječe tehnologije, ki jo lahko kupimo na trgu.

zainteresirani za pridobitev javnega naročila, bi morali ponuditi svojo najugodnejšo varianto, ki zadovoljuje določeno naročnikovo potrebo.

Tabela 2: Načini opredelitve naročnikove potrebe in njene zadovoljitve

	Pogoj	Cenovno učinkovitost zagotavlja ...	Izbran bo ...
Obstoječe stanje	tehnične specifikacije iz razpisne dokumentacije	v veliki večini primerov izbor najcenejšega ponudnika v skladu s tržno (cenovno) konkurenco.	najcenejši ponudnik, ki ponuja predmet naročila v skladu s (tehničnimi) specifikacijami.
Predlagana možnost	podroben opis želenega predmeta naročila, posvetovanje s ponudnikom glede zadovoljitve naročnikove potrebe	izbor najcenejšega ponudnika oziroma tistega ponudnika, ki bo ponudil najugodnejšo izvedbo (varianto) zadovoljitve naročnikove potrebe.	ponudnik, ki bo ponudil ekonomsko najugodnejšo zadovoljitev naročnikove potrebe, ki je sam naročnik mogoče sploh ni predvidel.

To je pravzaprav tudi pristop, ki so ga ubrali pripravljavci Evropske direktive 2004/18/ES v zvezi s tehničnimi specifikacijami. 2. odstavek 23. člena direktive določa, da morajo tehnične specifikacije omogočati enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci. Ob tem 8. odstavek 23. člena direktive 2004/18/ES preprečuje sklicevanje na posamezno znamko ali vir ali na posebni postopek ali na blagovne znamke, patente, tipe ali posebno poreklo ali proizvodnjo, če bi se s takim navajanjem dajalo prednost nekaterim podjetjem ali nekaterim proizvodom ali bi s tem bili izločeni. Kot nadalje navaja direktiva v 23. členu, naročnik ne sme zavrnil ponudnika, če »ponudnik v svoji ponudbi s katerimi koli ustreznimi sredstvi in na način, ki je sprejemljiv za naročnika, dokaže, da rešitve, ki jih predlaga, na enak način izpolnjujejo zahteve, določene v tehničnih specifikacijah«. Menim, da je ta določba sicer ustrezno implementirana v slovenski zakonodaji (ZJN-2, 37. člen, 4. odstavek), vendar v praksi ne prihaja do praktične realizacije te določbe na način, kot so si ga zamislili snovalci direktive. Dikcija namreč določa, da naročnik oblikuje tako tehnične zahteve javnega naročila kot tudi sprejemljive načine dokazovanja izpolnjevanja tehničnih zahtev, kar je z vidika gospodarnosti oddaje javnega naročila lahko problematično. Naročnik namreč lahko oblikuje tehnične zahteve tako, da hote ali nehote izključi ponudbe, ki bi sicer ustrezno zagotovile naročnikovo potrebo, zaradi katere sploh izvršuje javno naročilo. To sicer na

podlagi 2. odstavka 37. člena ZJN-2 ni dopustno,⁵ vendar lahko upravičeno domnevamo, da zaradi naročnikovega nepoznavanja vseh obstoječih tehnologij na trgu prihaja do neželenih kršitev navedene določbe.

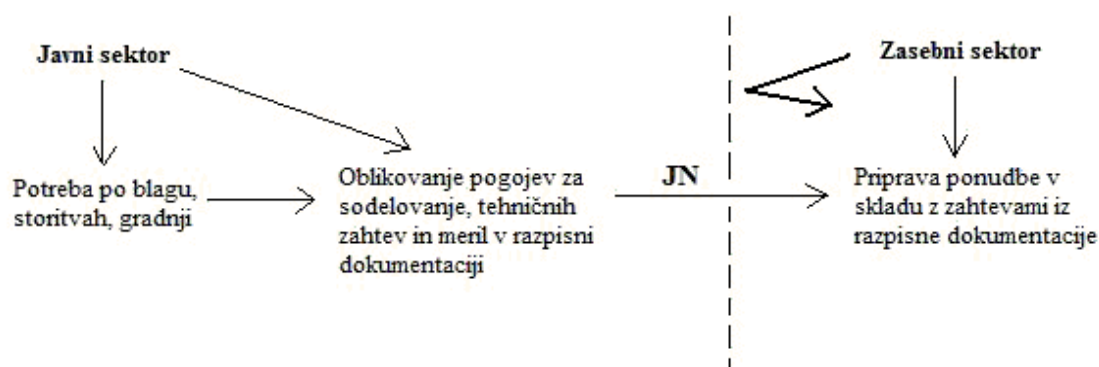
V Sloveniji imajo ponudniki možnost spodbijati tehnične zahteve iz razpisne dokumentacije v skladu z zakonom, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, vendar obstoječa praksa kaže, da primeri, ko bi ponudniki ugovarjali določitvi tehničnih zahtev iz razpisne dokumentacije že pred iztekom roka za oddajo ponudb, niso pogosti.

V obrazložitvi so pripravljavci direktive zapisali, da »tehnične specifikacije, ki jih pripravijo javni odkupovalci, morajo omogočati odprtost javnih naročil konkurenci. Zaradi tega je treba omogočiti predložitev ponudb, ki odražajo različnost tehničnih rešitev. Glede na to je treba omogočiti sestavljanje tehničnih specifikacij v smislu funkcionalnega delovanja in zahtev ter če se navaja sklicevanje na evropski standard – ali, če slednjega ni, na nacionalni standard – morajo naročniki obravnavati ponudbe, ki temeljijo na enakovrednih rešitvah. Ponudnikom je treba dovoliti uporabo katerih koli oblik dokazov o enakovrednosti. Naročniki morajo biti sposobni obrazložiti vsak sklep o neenakovrednosti v posameznem primeru« (29. točka predgovora).

Menim, da je v zgornji dikciji potrebno izpostaviti princip omogočanja predložitve ponudb, ki odražajo različnost tehničnih rešitev. Tehnične specifikacije predmeta naročila namreč za naročnika predstavljajo zagotovilo, da bo za vložena sredstva dobil predmet naročila, ki je skladen s pričakovanji in primeren za zadovoljitev njegove potrebe. Kot je znano, je svoboda pri opredeljevanju tehničnih zahtev na strani naročnika, medtem ko je dokazno breme o njihovem izpolnjevanju na strani ponudnika. Pripravljavci direktive so za preprečevanje omejevanja konkurence predvideli možnost navedbe »ali enakovredni« kadar se naročnik sklicuje na tehnične zahteve. Mnenja sem, da bi morali zaradi večjega upoštevanja načela gospodarnosti zamejiti svobodo naročnika pri opredeljevanju predmeta javnega naročila in dopustiti večji (posredni) vpliv ponudnikov pri izbiri tehničnih specifikacij predmeta naročila. To bi lahko dosegli bodisi s posvetovanjem s ponudniki, kot je to opredeljeno pri konkurenčnem dialogu (ZJN-2, 27. člen) ali postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (ZJN-2, 30. člen), bodisi z uporabo možnosti strokovnega dialoga (ZJN-2, 69. člen), s predhodno najavo svojih načrtovanih javnih naročil ali s pogostejšimi in doslednejšimi ugovori ponudnikov med objavami javnih naročil.

⁵ »Tehnične specifikacije morajo omogočati enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati ovir za dostop javnih naročil konkurenčnim gospodarskim subjektom. Tehnične specifikacije morajo biti oblikovane na podlagi funkcionalnih zahtev predmeta naročila, vezanih na objektivne potrebe in zahteve naročnika, tako da nedopustno ne omejujejo konkurence med ponudniki.«

Slika 2: Prikaz razmejitve vpliva javnega in zasebnega sektorja pri oblikovanju razpisne dokumentacije



Na Sliki 2 sem ponazoril razmejitve vpliva javnega in zasebnega sektorja pri opredelitvi pogojev za sodelovanje, tehničnih zahtev, meril ter vseh ostalih podrobnosti iz razpisne dokumentacije. Kot je razvidno iz slike, so navedene pristojnosti na strani naročnika, torej javnega sektorja, medtem ko je zasebni sektor praktično omejen na pripravo ponudbe v skladu z zahtevami iz razpisne dokumentacije. V praksi so primeri, ko bi se ponudniki dejavno vključevali v pripravo razpisne dokumentacije ali bi vložili zahtevek za revizijo že na samo razpisno dokumentacijo, sila redki. Razlog za to so verjetno (ne)poznavanje zakonodaje ter obeti, da bo ponudnik vendarle pridobil posel, ki ga je razpisal naročnik. Čeprav imajo ponudniki »de iure« predvideno možnost vplivanja na razpisno dokumentacijo, pa so »de facto« takšni primeri, kot rečeno, zelo redki. Na sliki sem skorajšnjo nezmožnost vključevanja zasebnega sektorja v pripravo razpisne dokumentacije ponazoril s prelomljeno puščico. Slednje ob upoštevanju navpične črtkaste črte prikazuje, da so za pogoje, tehnične zahteve in merila v celoti odgovorni naročniki javnega sektorja. Upravičeno lahko domnevam, da bi izrazitejši in doslednejši vpliv zasebnega sektorja na pripravo razpisne dokumentacije (bodisi v obliki zakonitega svetovanja bodisi v obliki doslednejših revizijskih zahtevkov) vplival na previdnejše in gospodarnejše ravnanje naročnikov v fazi priprave razpisne dokumentacije.

1.2.1 Pomen ustreznega zagotavljanja konkurence

Na trgu, kjer nastopajo ponudniki, so ravnanja, ki izkrivljajo konkurenco, prepovedana z Zakonom o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur. l. RS, št. 36/08, 40/09 in 26/11, v nadaljevanju ZPOmK-1). Prvi odstavek 6. člena ZPOmK-1 navaja: »Prepovedani in nični so sporazumi med podjetji, sklepi podjetniških združenj in usklajena ravnanja podjetij, katerih cilj ali učinek je preprečevati, omejevati ali izkrivljati konkurenco na ozemlju Republike Slovenije.«

Specifična ravnanja, ki so zlasti prepovedana, so določena v 2. odstavku 6. člena. To so:

- neposredno ali posredno določati nakupne ali prodajne cene ali druge poslovne pogoje;
- omejevati ali nadzirati proizvodnjo, prodajo, tehnični napredek ali naložbe;
- določati v razmerjih z drugimi sopogodbeniki neenake pogoje za primerljive posle, če je s tem sopogodbenik postavljen v konkurenčno slabši položaj;
- za sklenitev pogodbe zahtevati, da sopogodbeniki sprejmejo še dodatne obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje niso povezane s predmetom te pogodbe;
- razdeliti trg ali vire nabave med udeleženci.

Prav tako je v 9. členu določena prepoved zlorabe prevladujočega položaja za posamezno podjetje.

Kot je razvidno iz zgornjih navedb, ZPOmK-1 specifično opredeljuje ravnanja podjetij na trgu, ki izkrivljajo pogoje poštene konkurence, z namenom preprečitve neposrednega oškodovanja porabnikov (kupcev) in posrednega oškodovanja širše javnosti.

Posredni namen zakona je, skladno z ekonomsko teorijo, ustrezno varovanje tržnega mehanizma konkurence, ki podjetja spodbuja v tekmovalnost na področju cen ali drugih specifik njihovih proizvodov oziroma storitev.

Kot navaja Pleumeekers (et al., 2007, str. 2), v EU samo 35 % celotnega javnega naročanja presega meje nacionalnih držav, medtem ko se ostalih 65 % nabav opravi znotraj samih držav članic. Skupaj s soavtorji poudarjajo, da bi znižanje vrednostnega praga, nad katerim je potrebno javno naročilo objaviti v uradnem glasilu EU, pozitivno prispevalo k krepitvi načela konkurenčnosti ter dostopu do inovativnih ponudnikov (Pleumeekers et al., 2007, str. 2).

Na pomen ustrezne zagotovitve konkurenčnosti in na posledični blagodejni vpliv na gospodarstvo opozarja tudi OECD (2009a, str. 9–10). Organizacija je že pred časom opozorila RS, naj Uradu RS za varstvo konkurence zagotovi večjo mero pravne in organizacijske samostojnosti (preoblikovanje v neodvisno agencijo, lasten proračun, neodvisnost od strokovno-tehničnih služb ministrstva za gospodarstvo). Prav tako pri OECD v tem oziru posebej izpostavljajo izboljšanje postopkov javnega naročanja, tako da se izključi možnost dogovarjanja med ponudniki, saj je skupna letna vrednost javnih naročil s skoraj 10 % BDP pomembna za slovensko gospodarstvo (OECD, 2009a, str. 10).

Ustrezna konkurenca med ponudniki ugodno vpliva na končnega potrošnika, ne glede na to, kdo ta končni potrošnik je, bodisi podjetje bodisi fizična oseba ali javni sektor. Kot je razvidno iz zgoraj zapisanega, ZPOmK-1 zagotavlja ustrezen pravni okvir za spoštovanje načela konkurence na strani ponudnikov.

Preprečevanje omejevanja konkurence nastopa v 7. členu ZJN-2 tudi kot eno izmed temeljnih načel javnega naročanja. V nasprotju z ZPOmK-1 se določbe za varstvo konkurence v ZJN-2 osredotočajo na ravnanja naročnikov.

»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 oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.

Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače.« (ZJN-2, 7. člen).

Direktiva 2004/18/ES (4. točka predgovora) še posebej poudarja, da bi morale države članice »zagotoviti, da sodelovanje oseb javnega prava kot ponudnikov v postopku za oddajo javnega naročila ne povzroča kakršnega koli izkrivljanja konkurence v zvezi z zasebnimi ponudniki«. V ZJN-2 je ta določba prenesena v 8. točki 17. člena. Kot splošne izjeme javnega naročanja nastopajo »pogodbe, sklenjene med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, nad poslovanjem katerih imajo ti naročniki nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami naročnika. Pri tem morajo biti izpolnjeni pogoji, da:

- gospodarski subjekt izvaja pretežni del svojih dejavnosti za naročnika,
- gospodarski subjekt za javno naročilo, ki se odda po tej točki, naroča to blago, storitve ali gradnje, upošteva določbe tega zakona, tudi če sam ni naročnik, in
- je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu«.

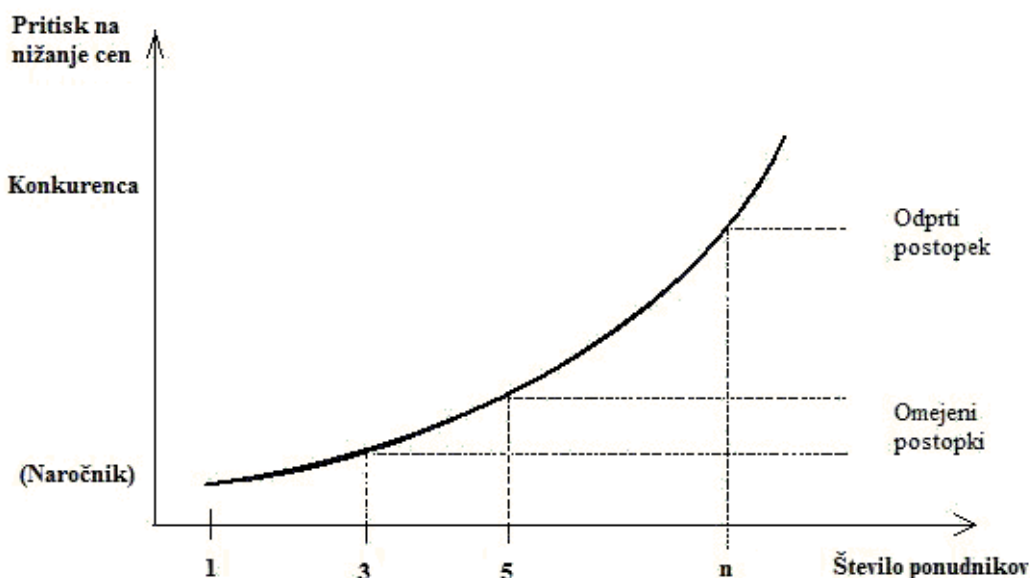
Posebej je torej pomembno, da pri oddaji tako imenovanih »*in-house*« naročil pogodbeni cena ne presega cene na trgu ter da naročnik s tem ne izkrivlja konkurence med zasebnimi ponudniki.

Kot bom prikazal nekoliko kasneje, sama »*in-house*« naročila pravzaprav sploh niso problematična, kvečjemu nasprotno. Naročnik lahko dobi ustrezno blago, storitev ali gradnjo po nižji ceni od tržne, zagotovi pa mu jo subjekt oziroma organ, nad katerim ima naročnik posredni nadzor, primerljiv nadzoru nad notranjimi organizacijskimi enotami. Doslednejše spoštovanje »*in-house*« naročil bi lahko okrepilo spoštovanje načela gospodarnosti, saj bi lahko naročniki pri določenih potrebah posamezna naročila oddali kar subjektom oziroma organom, nad katerimi imajo naročniki nadzor, za ceno, ki je nižja od cene na trgu.

Cilj vsakega naročnika je pridobitev blaga, storitve ali gradnje, ki bo zadovoljila njegovo potrebo, ob opredeljenem nivoju kakovosti, za čim nižjo ceno oziroma za ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Ekonomska teorija pravi, da večje kot je število ponudb, ki jih pridobi naročnik, večja je stopnja konkurence med njimi in nižje bodo cene za naročnika. Kadar je edino merilo za oddajo naročila cena, bo med ponudniki potekalo cenovno rivalstvo za pridobitev posla. Komisija Evropskih skupnosti skladno z ekonomsko teorijo zavzema stališče, da je potrebno tudi pri javnih naročilih slediti načelu preprečevanja omejevanja konkurence. Z drugimi besedami, temeljni cilj vsakokratnega postopka oddaje javnega naročila je pridobitev zadostnega števila ponudb, pri čemer je zlasti pomembno, da naročnik ne omejuje možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-2.

Večje kot bo število ponudnikov, večja je torej verjetnost, da bo naročnik pridobil želeni predmet javnega naročila po nižji ceni. Komisija Evropskih skupnosti se je z direktivo 2004/18/ES zavzela za čim širšo uporabo odprtega postopka, saj ta omogoča sodelovanje kateremu koli gospodarskemu subjektu brez omejitev, razen tistih, ki so predvidene v razpisni dokumentaciji. Cilj uporabe odprtega postopka je pridobitev čim večjega števila ponudb, kar je na sliki št. 3 ponazorjeno s črko n . Odprti postopek naj bi omogočal široko udeležbo in nizke cene, zato uporaba pogajanj s ponudniki pri njem ni predvidena.⁶

Slika 3: Razmerje med številom ponudnikov in pritiskom na nižanje cen



⁶ Povprečno število ponudnikov na posamezno javno naročilo po podatkih iz evidence JN MOL za leto 2009 (brez upoštevanja naročil, oddanih s sklopi) znaša 2,53 ponudnika/naročilo. Pri odprtih postopkih je ponudbo oddalo 3,55 ponudnika/javno naročilo, pri na primer zbiranju ponudb po predhodni objavi pa 3,68 ponudnika/naročilo.

Med omejene postopke sodijo postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog ter postopka s pogajanjem po predhodni objavi ali brez predhodne objave. Njihova skupna značilnost je omejitev možnosti sodelovanja na vnaprej določeno število ponudnikov, ob pogojih, ki jih je predvidel naročnik. Število ponudnikov, ki lahko sodelujejo v posameznem postopku, je določila direktiva 2004/18/ES. Ker je predvideno število oddanih ponudb v omenjenih postopkih manjše, so v teh postopkih cene razmeroma višje, vendar ima naročnik možnost pogajanja s kandidati ali ponudniki.⁷ Kot je razvidno iz Slike 3, Komisija Evropskih skupnosti predpisuje najmanjše število udeleženih kandidatov ali ponudnikov, ki je 3 oziroma 5.

Vsebina direktive je v slovenski pravni red prenesena v 9. odstavku 41. člena Zakona o javnem naročanju:

»V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem po predhodni objavi in v postopku konkurenčnega dialoga lahko naročnik tako, da to navede v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji, omeji število primernih kandidatov, ki jih bo povabil, da predložijo ponudbe, da se udeležijo pogajanj ali da sodelujejo v dialogu, če je prijavljenih dovolj primernih kandidatov. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede objektivne in nediskriminatorne pogoje ali pravila, ki jih namerava uporabiti, minimalno število kandidatov, ki jih namerava povabiti, ter, če je to primerno, maksimalno število. V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti mora naročnik povabiti najmanj pet kandidatov. V postopku s pogajanjem po predhodni objavi in v konkurenčnem dialogu mora naročnik povabiti najmanj tri kandidate. V vsakem primeru mora biti število povabljenih kandidatov zadostno za zagotovitev konkurence.«

V 11. odstavku 41. člena pa je navedeno: »Če naročnik uporabi možnost zmanjšanja števila rešitev, o katerih je treba razpravljati, ali ponudb, o katerih se je treba pogajati v primeru uporabe konkurenčnega dialoga ali postopka s pogajanjem po predhodni objavi, mora to storiti ob uporabi razlogov in pravil, ki so navedena v obvestilu o javnem naročilu, razpisni dokumentaciji ali v drugem dokumentu, ki vsebuje podatke o vsebini javnega naročila. V vsakem primeru mora dobiti dovolj rešitev ali primernih kandidatov, da je zagotovljena konkurenca.«

V zgoraj navedenih določbah je jasno razvidno, da je pripravljavec evropske direktive izhajal iz neposredne povezave med spoštovanjem načela konkurence in gospodarnostjo ravnanja naročnikov.

⁷ 10. točka 1. odstavka 2. člena ZJN pravi: »Kandidat« je tisti, ki v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem ali v konkurenčnem dialogu na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju izkaže interes. V 15. točki 1. odstavka 2. člena ZJN pa je navedeno: »Ponudnik« je gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in ponuja izvedbo gradenj, storitev oziroma dobavo blaga ter v postopku javnega naročanja izkaže interes s tem, da naročniku odda ponudbo.

Pritisk na nižanje cen je domnevno najmanjši, ko naročnik pridobi zgolj eno ponudbo. Vendar tudi takrat pritisk na znižanje cen ni ničen, pač pa lahko na ponudnika na pogojanjih vpliva kar sam naročnik.⁸

Cilj javnega naročanja je doseči čim večjo vrednost za vloženi davkoplačevalski denar (angl. *value for money*) preko spodbujanja konkurence na trgu ponudnikov (Neves, 2009, str. 2). Navadno poteka ta proces s pomočjo spodbujanja cenovne oblike konkurence, torej so v prednosti tista podjetja, ki opredeljeno blago, storitev ali gradnjo uspejo ponuditi po nižji ceni.

Direktiva 2004/18/EC glede meril za oddajo naročila predvideva, da se kot merilo uporabi bodisi najnižja cena, bodisi ekonomsko najugodnejša ponudba z vidika naročnika, ki se jo lahko opredeli s pomočjo različnih kriterijev, na primer kvalitete, tehničnih lastnosti, estetskih in funkcionalnih značilnosti, okoljskih značilnosti, obratovalnih stroškov, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma oziroma obdobja dobave ali dokončanja del. Navedeno je eksplicitno zapisano tudi v ZJN-2, in sicer v 1. odstavku 48. člena, vendar se v praksi kot merilo večinoma uporablja najnižja cena.

1. odstavek 48. člena ZJN-2 pravi, da lahko naročnik odda naročilo:

- na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril v povezavi s predmetom naročila, kot so na primer kakovost, cena, tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, okoljske lastnosti, stroški poslovanja, stroškovna učinkovitost, poprodajne storitve in tehnična pomoč, datum dobave ter rok za dobavo ali dokončanje del ali
- na podlagi najnižje cene.

Pri tem je bilo v Zakonu o javnem naročanju, ki je bil v veljavi do aprila 2010 (ZJN-2, Ur. l. RS, št. 128/06 in 16/08) v 6. odstavku istega člena navedeno, da »V kolikor naročnik odda naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril, merilo cena ne sme biti manj kot 60 % vseh meril«. Ta določba je bila z ZJN-2B (Ur. l. RS, št. 19/10) odstranjena, s čimer so naročniku prepustili proste roke glede določanja pomembnosti merila cena. Umik določbe o minimalno 60 % deležu cene kot merila predvidoma ne bo negativno vplivalo na gospodarnost. Naročnik lahko še vedno kadar koli kot (edino) merilo izbere ceno, odstranjena pa je prepreka, ki prej ni dopuščala prevlade drugih meril.⁹

⁸ V nadaljevanju bom prikazal razmerje med številom pridobljenih ponudb in povprečnim odstotkom znižanja ponudbene cene izbranega ponudnika.

⁹ V nadaljevanju pričujočega dela bom med drugim predstavil, kakšna merila je uporabljala Mestna občina Ljubljana pri oddaji javnih naročil v letu 2009.

Zaradi zmanjšane pomena cenovne konkurenčnosti se bo rivalstvo na trgu ponudnikov selilo v druge okoliščine javnega naročanja, na primer v hitrost dobave, okoljske vidike predmeta naročila, naprednejšo ali ekološko manj obremenjujočo tehnologijo ipd. Konkurenčnost med ponudniki bo ostala enako intenzivna kot do zdaj, s tem da bo imel naročnik večjo svobodo pri odločanju, glede katerih meril naj med seboj tekmujejo ponudniki.

48. člen ZJN-2 v 6. odstavku navaja, da v primeru dveh ali več ekonomsko najugodnejših ponudb naročnik izbere najugodnejšo ponudbo tudi na podlagi vnaprej določenih socialnih elementov, s katerimi se dosega spodbujanje poklicnega usposabljanja na delovnem mestu, zaposlovanja težje zaposljivih oseb, boja proti nezaposlenosti in jih določi v razpisni dokumentaciji.

S tem je bila predvidena možnost spodbujanja socialnih tematik, ki pa je v Sloveniji za zdaj malo izkoriščena. Da bi javno naročanje imelo ugodnejši vpliv na socialne politike, bi bilo potrebno v zakonodajo umestiti ugodnejšo obravnavo za tovrstna naročila. Državne in lokalne oblasti bi lahko s postopki javnih naročil v večji meri spodbujale tudi podjetja k razvoju inovativnih rešitev za potrebe javne uprave (tematiko bom podrobneje obravnaval v nadaljevanju).

1.2.2 Interni vidik ekonomike javnega naročanja

Eno izmed temeljnih načel javnega naročanja je načelo gospodarnosti, ki sem ga opredelil kot uresničevanje temeljnih ciljev, temeljnega poslanstva uporabnika javnih sredstev (naročnika) z minimalnimi vložki. V zvezi z javnim naročanjem je gospodarnost razumljena kot zadovoljitev določene naročnikove potrebe s čim manjšo oziroma minimalno količino vloženih sredstev.

Moja hipoteza v zvezi z internim vidikom javnega naročanja se glasi: »Ker je svoboda pri opredeljevanju predmeta, pogojev in meril javnega naročila na strani naročnika, lahko prihaja do zelenih (namernih) ali neželenih odmikov od načela gospodarnosti, ki je eno temeljnih načel v ekonomiki javnega naročanja.«

Naročnik ima pri javnih nabavah, ki so potrebne za doseganje ciljev njegovega delovanja, relativno proste roke. Postopkovno ga zavezuje ZJN-2, kjer pa ni določb, ki bi se bolj specifično nanašale na predmet nabave, z edino izjemo na področju zelenih javnih naročil. Navedeno terja odgovornost naročnika, da bo pridobil blago, storitev ali gradnjo, ki je najbolj ustrezna glede na naročnikovo potrebo. Pri tem mora naročnik spoštovati vsa načela, na katerih temelji javno naročanje, predvsem pa seveda načelo gospodarnosti.

Predmet javnega naročila opredelijo zaposleni pri naročniku, bodisi sami bodisi s pomočjo zunanjih svetovalcev. Navadno se ga opredeli s t. i. projektno nalogo, ki določa minimalne tehnične zahteve, ki nastopajo tudi v razpisni dokumentaciji. Pri opredeljevanju

minimalnih tehničnih zahtev je treba postopati previdno, da naročnik s svojimi zahtevami ne neupravičeno izključi potencialnega ponudnika oziroma dobavitelja. Ta odgovornost je na strani naročnika.

Podobno kot za predmet javnega naročila velja tudi za pogoje in merila pri javnem naročanju. **Pogoji**, pod katerimi lahko ponudniki sodelujejo v postopku javnega naročila, so opredeljeni v četrtem poglavju ZJN-2. Pri pogojih morajo naročniki zagotoviti spoštovanje obveznih (minimalnih) zakonskih pogojev za ponudnike, sicer pa imajo naročniki odgovornost, da presodijo, katere dodatne pogoje bodo vključili v določeno javno naročilo. Pogoji morajo biti ustrezno (smiselno) povezani s predmetom javnega naročila, predvsem pa sorazmerni predmetu javnega naročila, tako da naročnik z nesorazmerno strogimi pogoji ne zameji kroga potencialnih ponudnikov oziroma dobaviteljev.

Naročniki morajo pazljivo ravnati tudi z **merili** za izbor ponudnikov. V kolikor merilo odstopa od najbolj enostavnega, ki je najnižja (skupna) cena, in je sestavljeno iz več meril, mora naročnik pazljivo pretehtati, ali bo ponudba najugodnejšega ponudnika v skladu z merili iz razpisne dokumentacije tudi v resnici dolgoročno najugodnejša. Zgodi se namreč lahko, da bo najugodnejša ponudba zaradi potrebnega vzdrževanja, posodobitev, nadgradenj, servisiranja in podobno na koncu dražja od ostalih. Odgovornost, da bo naročnik izbral najugodnejšo ponudbo, je v celoti na naročniku, ki mora merila oblikovati tako, da bodo zajela vse dolgoročne (cenovno opredeljene) vidike predmeta nabave.¹⁰

Kaj svetovati naročnikom, ki imajo po naši zakonodaji načeloma proste roke pri oblikovanju pogojev in meril pri javnih naročilih?¹¹ Aleksander Petrovčič pravi, da je potrebno paziti pri oblikovanju pogojev in meril, da ne bi oblikovali nesorazmerno zahtevnih glede na predmet naročila, oziroma da ne bi oblikovali subjektivnih meril, kar vse predstavlja tveganje za negospodarno oziroma nesmotrno ravnanje. Smiselno bi bilo razmisliti o vzpostavitvi ustreznih internih kontrol pri naročniku o smotrnosti/upravičenosti nakupa. Naročnik bi namreč moral že v t. i. predrazpisni fazi dobro poznati, kakšen (količina, tehnične značilnosti, kvaliteta ipd.) predmet nakupa/naročila objektivno resnično potrebuje, v izogib določanju funkcionalnosti/specifikacij ipd., ki jih ne potrebuje, oziroma v izogib določanju pogojev in meril na način, da jih lahko na koncu izpolni le točno določen ponudnik (da se izogne favoriziranju točno določenega ponudnika na neobjektivni osnovi).

Kot pravi Tadeja Möderndorfer, je prav, da nekaj osnovnih minimalnih pogojev, ki jih mora zagotavljati vsak ponudnik, ko vstopa v posel z javno upravo, navede že sam zakonodajalec. Pri tem sme zakonodajalec navajati le takšne kriterije, ki so preverljivi oziroma za katere so vzpostavljene enotne, ažurne evidence na ravni RS, do katerih lahko

¹⁰ Za navedeno lahko uporabimo uveljavljeni termin »stroški življenjskega cikla« (angl. *life-cycle costs*).

¹¹ Prostost je omejena s temeljnimi načeli javnega naročanja.

naročniki vsak trenutek pristopajo in tako na hiter način preverijo status ponudnikov. Pri tem bomo morali v Sloveniji še veliko storiti; predvsem nam v RS manjkajo temeljni »evidenc podatkov«.

Ponekod je smiselna uporaba funkcionalnih zahtev, pravi Petrovčič, vendar je v zvezi s tem potrebna obravnava od primera do primera. Smiselno je tudi upoštevanje vseh stroškov, povezanih z uporabo proizvoda/investicije ipd. v celotni predvideni življenjski dobi. Seveda kolikor se da te stroške objektivno oceniti. Vsaj v nekaterih primerih jih je težje dobro oceniti. Vedno je na strani naročnika, da oceni, kaj obstaja na trgu, kaj je res objektivno dobro za zadovoljitev njegovih potreb (gledano seveda skozi prizmo smotrne porabe javnih sredstev). Naročniki lahko zaradi nepoznavanja obstoječega stanja tehnologije na trgu kupujejo tehnologijo, ki ni najboljša v smislu »*value for money*«. Iz tega izvira tveganje za negospodarno ravnanje.

Če še enkrat na kratko povzamem – ugotavljanje nepravilnosti in morebitno kršitev zakonov in s tem povezane odgovornosti ugotavljajo tako notranji organi nadzora pri naročniku kot tudi zunanji organi nadzora. Med notranje organe nadzora sodijo nadzorni organ naročnika (v primeru MOL je to Nadzorni odbor MOL) ter občinski ali mestni svet ter njegova delovna telesa (v primeru MOL je to Mestni svet MOL). MOL ima tudi lastno Službo za notranjo revizijo (v nadaljevanju SNR). V vlogi zunanjega organa nadzora nastopa predvsem Računsko sodišče, ki predstavlja vrhovni nadzorni organ porabe javnih sredstev v RS, posredno vlogo pa imajo še DKOM, Ministrstvo za finance RS in Proračunska inšpekcija.

1.2.3 Eksternalije v ekonomiki javnega naročanja

Javno naročanje je stična točka javnega sektorja z akterji zasebnega sektorja, ki nastopajo na prostem trgu. Preko javnih naročil celotni javni sektor zadovoljuje materialne potrebe, s katerimi se sooča zaradi uresničevanja svojega temeljnega poslanstva. S tem ko naročniki javnega sektorja plačajo za blago, storitev ali gradnjo, plasirajo na trg določeno vsoto denarja, posredno pa nagradijo tistega ponudnika, ki jim dobavi želeni predmet pod najugodnejšimi pogoji. Ker je teh javnih naročil v Sloveniji vsako leto več tisoč, ali v vrednostnem smislu nekaj milijard EUR, to pomeni, da imajo naročniki javnega sektorja velik vpliv na nakupovalne navade v določenem gospodarstvu. Javni sektor je torej pomemben potrošnik, zaradi svoje velikosti pa ima močan vpliv na ponudnike v zasebnem sektorju.

Zaradi številnih nabav in velikega denarnega toka ni vseeno, kaj javni sektor kupuje ter kaj s svojimi nakupi sporoča akterjem na trgu. Ravno zato je smiselno, da se denar za nakupe javnega sektorja porablja na način, ki bo imel dolgoročne koristne posledice na celotno družbo. Smiselno je, da javni sektor zahteva (in nabavlja) blago, storitve in gradnje, ki bodo ponudnike spodbujali k nenehnemu izboljševanju svojih proizvodov. Tudi pri tem pa

naročniki nimajo povsem prostih rok, saj morajo v izogib kršitvam določb o državnih pomočeh presoditi, ali želeni predmet javnega naročanja resnično potrebujejo in ali bi zasebni potrošnik pri istovrstnem nakupu ravnal smiselno enako.

Zdaj si bom poskusil zastaviti vprašanje še nekoliko drugače: Zakaj bi z javnim naročanjem sploh spodbujali inovativnost podjetij, razvoj in uvajanje novih tehnologij, sploh če imamo za to že druge vire financiranja iz lokalnih proračunov, državnega proračuna in proračuna EU? Za odgovor na to vprašanje se moram ozreti nekoliko širše.

1.2.4 Pomen spodbujanja tehnološkega napredka

Teoretiki gospodarske rasti so skozi zgodovino tehnologijo povečini dojemali kot dano, kot ključne dejavnike gospodarske rasti pa so omenjali predvsem rast proizvodnih sredstev, torej akumulacijo kapitala in povečanje delovne sile (rast števila prebivalcev). Raven tehnologije so po večini dojemali kot eksogeno, saj naj nanjo ne bi imeli vpliva.¹² Šele vse večja hitrost sprememb v ekonomskem ciklu je tlakovala pot kontinuiranemu **tehnološkemu napredku** kot razvijajočemu se procesu, na katerega je mogoče tudi vplivati in ga spodbujati.

Gospodarska rast »*per capita*« je po Jonesu (2002, str. 5) ključna statistika, s katero merimo gospodarski razvoj in je močno povezana z drugimi indikatorji, ki ugotavljajo in merijo kvaliteto življenja. Da ima na gospodarsko rast sistematičen in konstanten vpliv tudi tehnološki napredek, so prvi ugotovili neoklasični avtorji po II. svetovni vojni, predvsem Solow in njegovi učenci. Čeprav so ugotovili in tudi izračunali vpliv, ki ga v gospodarsko rast prispevajo nenehne izboljšave tehnologije, te spremenljivke niso znali konsistentno in na pravi način vključiti v svoje modele rasti.

Ker se je torej pojavilo neskladje med prakso gospodarske rasti, iz katere je bil razviden pomen tehnološkega napredka, in teoretičnimi modeli, ki so izpuščali tako pomembno spremenljivko s sistematičnim vplivom na gospodarsko rast, so nekateri ekonomski teoretiki začeli razmišljati, kako bi tehnološki napredek na ustrezen način vključili v modele gospodarske rasti. Če želimo namreč razumeti pomen, ki ga ima tehnološki napredek v gospodarskem razvoju neke družbe, in pravilno specificirati modele gospodarske rasti, moramo vanje nujno vključiti tudi to spremenljivko. S tem sem prišel do izhodišča, na katerem temelji tako imenovana **teorija endogene rasti**, pri čemer endogenost pomeni vključitev tehnološkega napredka v jedro modela. V nadaljevanju bom zelo na kratko poskušal prikazati pomen, ki ga ima spodbujanje tehnološkega napredka za blagostanje ljudi. To bom storil s pomočjo neoklasične ekonomske teorije, natančneje, osvetlil bom prehod, s katerim je tehnološki napredek postal endogena spremenljivka v neoklasičnih modelih gospodarske rasti. Pri tem si bom pomagal z obravnavo dveh

¹² Vrednosti eksogenih spremenljivk se lahko spreminjajo v času, vendar so določene izven ekonomskih teoretičnih modelov.

ključnih sodobnih teorij gospodarske rasti, neoklasične teorije rasti, temelječe na izhodiščih R. Solowa, ter teorije endogene rasti.

Jones (2002, str. 79) navaja, da ima beseda tehnologija v ekonomiki rasti in razvoja zelo specifičen pomen; tehnologija je »način, na katerega se »inputi« v proizvodnem procesu spremenijo v »outpute«. Do sprememb tehnologije prihaja z uvajanjem inovacij (Jones spremembe pripisuje splošneje kar idejam; Jones, 2002, str. 79) v ekonomski cikel, saj te omogočajo večjo količino ali izboljšan »output« glede na vloženi »input«. Nova ideja tako povzroči povečanje omenjenega tehnološkega indeksa, ki ga v ekonomskih funkcijah običajno označujemo z A.¹³

Pomen inovacij je prvi izpostavil Joseph Schumpeter, ki je v svojem delu Teorija gospodarskega razvoja (1911) podal svojo vizijo gospodarskega razvoja države. Schumpeter ključno vlogo pri napredku pripisuje podjetništvu in inovacijam, ki prispevajo k nenehnemu kreativnemu rušenju gospodarskega ravnotežja in njegovemu prehodu na višjo, razvitejšo raven. V procesu uvajanja inovacij je še posebej pomembna vloga podjetništva, saj naj bi bili ravno podjetniki tisti, ki imajo možnost, sredstva in pogum za uvajanje inovacij v gospodarstvo (Redek, 2001, str. 48–49). Pogosto pojavljanje inovacij v praksi torej prispeva k nenehnemu iskanju novih, višjih ravnotežij, kar v isti meri velja tudi za tehnologijo.

Ker sodobna industrijska gospodarstva vztrajno postajajo vse bolj in bolj kapitalno intenzivna – izraženo v kapitalu na zaposlenega – in produktivnost vztrajno raste, očitno obstaja neka spremenljivka, ki se je dolgo izmikala modelom gospodarske rasti. Solow predstavi dve možnosti: ali gre za tehnološki napredek ali za naraščajoče donose obsega. Z upoštevanjem tehnološkega napredka bi namreč v modelu omogočili, da kapital in celotni proizvod rasteta v času hitreje kot zaposlenost. Solow se med dvema alternativama odloči za tehnološki napredek; prvič, ker je bolj pomemben v realnem gospodarstvu, ter drugič, ker je možno teoretično utemeljiti povezavo med tehnološkim napredkom in stabilnim stanjem (angl. *steady state*) (Solow, 1988, str. 33).

Tehnološki napredek, definiran zelo široko in vključujoč napredek pri človeškem dejavniku, je bil nujen pogoj, ki je omogočil dolgoročno rast realnih mezd in življenjskega standarda (Solow, 1988, str. xix). Bruto »output« na uro dela se je v gospodarstvu Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA) med leti 1909 in 1949 podvojil in kar 7/8 tega povečanja bi lahko pripisali »tehničnim spremembam v najširšem smislu« (Solow, 1988, str. xx).

¹³ V zgodovini so nove ideje pomembno prispevale k širši dostopnosti dobrin. Zgolj za primer, William Nordhaus je leta 1994 izračunal, da je cena (primerljive) razsvetljave od leta 1800 padla za faktor 4.000 (Jones, 2002, str. 79). Nove ideje (inovacije) so torej ključen faktor za izboljšanje tehnologije, s tem pa tudi za uspešnejše zadovoljevanje materialnih potreb človeštva.

Solow prav tako navaja raziskavo Denisona, ki je ugotovil, da se je v ZDA realni nerezidenčni poslovni proizvod (angl. *real non-residential business output*) med leti 1929 in 1982 povečeval s 3,1-odstotno povprečno letno stopnjo. Če bi ta podatek razdelili na determinante rasti, bi ugotovili, da lahko 25 % te rasti pripišemo povečanemu vložku dela iste izobrazbene ravni, 16 % povečani izobrazbeni stopnji povprečnega delavca, 12 % povečanju kapitala, 11 % izboljšani alokaciji resursov (selitvi dela v sektorje z višjo produktivnostjo), 11 % ekonomijam obsega in kar 34 % tehnološkemu napredku v ožjem smislu (»rasti znanja«). Če bi sešteli vse odstotke, bi dobili 109 %, pri čemer moramo upoštevati, da tistih 9 % predstavlja faktorje z negativnim vplivom na gospodarsko rast (Solow, 1988, str. xxi).

Kar 30 % povečanja »*outputa*« na delavca gre pripisati boljši izobrazbi, medtem ko predstavlja napredek znanja (angl. *knowledge*) glede na Denisonove izsledke kar 64 % povečanega »*outputa*«. Tehnologija tako ostaja prevladujoč dejavnik rasti, z investicijami v človeške vire na drugem mestu. Tudi če ne zaupamo natančnim številkam predstavljene analize, je njihovo sporočilo zelo jasno (Solow, 1988, str. xxii).

Kot pravi Solow (Solow, 1988, str. xxiii), lahko večino tehnološkega napredka prenesemo v proizvodnjo le z uporabo nove, drugačne kapitalne opremljenosti (angl. *capital equipment*) proizvodnje.¹⁴ Tako lahko z večjim investiranjem povečamo njeno kapitalno intenzivnost, ki pa sama po sebi niti ni tako pomembna kot hitrejši transfer tehnologije v obstoječo proizvodnjo.

Naravna stopnja rasti je najpreprostejši primer stabilnega stanja, vsebinsko pa predstavlja vsoto stopnje rasti ponudbe dela in stopnje čistega z delom naraščajočega (angl. *labour-augmenting*) tehnološkega napredka. Da bi spremenili stopnjo rasti realnega proizvoda »*per capita*« moramo spremeniti stopnjo tehničnega napredka.

V 2. polovici 20. stoletja se je pojavila še ena zelo pomembna teorija gospodarske rasti, in sicer teorija endogene rasti. Potreba po razumevanju tehnologije kot endogene spremenljivke se je pojavila, ker je v 2. polovici 20. stoletja vse večji delež tehnologije nastajal v podjetniškem sektorju, hkrati pa je upadal delež tehnološkega napredka, ki je nastajal pod okriljem države oziroma v širšem javnem sektorju. Če bi na tehnološki napredek gledali kot na eksogeno, zunanje dano spremenljivko, tako kot na primer v Solow-Swan modelu, bi torej bistveno težje razložili dogajanja v sodobnem gospodarstvu, kjer številna podjetja razvijajo svojo tehnologijo, tehnološki napredek pa ni več brezplačen, ampak ima svojo ceno.

Tako so se sredi 80. let prejšnjega stoletja v neoklasični teoriji rasti začeli poskusi endogenizacije tehnološkega napredka, torej, določitev tehnološkega napredka kot

¹⁴ Gre za znani, tako imenovani »*embodiment effect*«.

rezultata delovanja podjetij znotraj modela. Paul Romer in Robert Lucas iz čikaške univerze, ki sta najzaslužnejša za obuditev znanstvene razprave o gospodarski rasti, sta poudarjala pomen, ki ga imajo v ekonomiji ideje ter človeški kapital (Jones, 2002, str. 2).

Tehnologijo so teoretiki poskušali endogenizirati predvsem na dva načina – s konceptom učenja z delom in uporabo (angl. *learning-by-doing*) ter z upoštevanjem človeškega kapitala in dejavnosti raziskav in razvoja (Sušjan, 2002, str. 17).

Koncept učenja z delom in uporabo je v ekonomsko teorijo vpeljal Joseph K. Arrow leta 1962, ko je razvijal hipotezo, da je akumulacija znanja proces, ki spremlja uvajanje novih strojev in opreme v proizvodnjo. Prav z učenjem in delom ob novih proizvodnih napravah naj bi ljudje prihajali do idej, kako izboljšati obstoječe proizvodne tehnike. Paul Romer je nato vpeljal koncept prelitja znanja k vsem akterjem v panogi (angl. *knowledge spillover*). Tako je razvil relativno preprost model, v katerem je rast agregatnega proizvoda naraščajoča funkcija investicij, vzporedno z investiranjem se povečuje tudi znanje, vsako povečanje stopnje prihrankov pa v modelu endogene rasti trajno poveča tudi stopnjo rasti celotnega »*outputa*« (Sušjan, 2002, str. 18).¹⁵ Večanje investicij seveda zagotavlja permanentno rast ekonomije. Omeniti velja še Romerjev model, katerega najpomembnejša ugotovitev je, da se bo tehnološki napredek povečeval skladno z rastjo človeškega kapitala. Če nekoliko poenostavim, hitreje naj bi rasel BDP tistih držav, ki imajo večji delež človeškega kapitala angažiranega v raziskavah in razvoju.

»Tehnološki napredek lahko opredelimo kot novo znanje, ki omogoča učinkovitejšo proizvodnjo. Sem sodijo večja in manjša znanstvena odkritja in sposobnost ta odkritja uporabljati v proizvodnji (angl. *know-how*).« (Sušjan, 2002, str. 297). Najsodobnejši stroji namreč še niso tehnološki napredek, dokler jih delavci ne znajo uporabljati.

Pri razumevanju inovacij se bom oprl še na Dosijevo definicijo (Dosi, 1988, str. 222, v Fraunhofer Institute, 2005, str. 5–6), ki predstavlja izhodišče tudi za obsežno študijo o inovativnem javnem naročanju, ki jo je za Evropsko komisijo pripravil Fraunhoferjev inštitut. Dosi pravi, da so inovacije »iskanje, odkritje, preizkušanje, razvoj, posnemanje in osvojitve novih proizvodov, novih proizvodnih procesov ter novih organizacijskih načinov«. Inovacijo definirata interaktivno učenje in interakcija med proizvajalcem in kupcem (Hippel, 1988, v Fraunhofer Institute, 2005, str. 6).

Ko sem nekoliko podrobneje predstavil teoretično ozadje, zakaj je pomembno spodbujati inovacije in tehnološki napredek za dobrobit družbe, se bom vrnil k jedru naloge in prikazal, kako bi lahko k razvoju pripomogli tudi v javnem sektorju – z oddajanjem javnih naročil.

¹⁵ Slednje potrjujejo empirični podatki.

1.2.5 Potencialni doprinos javnega naročanja k tehnološkemu napredku

Skupina strokovnjakov, ki je pripravila poročilo o »Ustvarjanju inovativne Evrope« (t. i. Ahovo poročilo) je vlade evropskih držav pozvala k uporabi javnega naročanja za spodbujanje povpraševanja po inovativnih dobrinah ter istočasno k izboljšanju ravni storitev javnega sektorja (Pro Inno Europe, 2007 str. 3).

V teoriji inovacij sta razmerje med uporabnikom in proizvajalcem ter interaktivno učenje osrednja aspekta inovacijskega procesa. Na področju inovativnega javnega naročanja mora biti védenje o naročnikovih potrebah preneseno potencialnim dobaviteljem, hkrati pa mora biti znanje dobaviteljev o možnih tehnoloških rešitvah preneseno nazaj k naročniku (Fraunhofer Institute, 2005, str. I).

Komisija Evropskih skupnosti je leta 2006 predstavila dva strateška dokumenta, ki izpostavljata številne prioritete naloge za inovacijsko politiko v EU. Prvi je Prenos znanja v prakso: široko zasnovana inovacijska strategija za EU (*Putting knowledge into practice: a broad-based innovation strategy for the EU*), drugi pa sporočilo neformalnega srečanja Evropskega sveta v Lahtiju – Inovacijam prijazna sodobna Evropa (*An innovation-friendly, modern Europe.*) Javno naročanje kot instrument za spodbujanje inovacij obravnava tudi sporočilo Komisije z naslovom *More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach* (Pro Inno Europe, 2007 str. 3).

Pomembno je ustvariti ugodne pogoje za vzpostavitev novih trgov, še posebej na področjih v javnem interesu, oziroma olajšati in omogočiti tržno povpraševanje po inovacijah (Pro Inno Europe, 2007 str. 3). Kjer za neke nove storitve ali proizvode še ne obstaja dovolj razvito tržno povpraševanje, lahko javni naročnik nastopi v vlogi kupca, ki zagotovi dovolj veliko začetno povpraševanje, da je začetna, zagonska proizvodnja rentabilna. Ti izdelki ali storitve nato bistveno lažje najdejo pot na trg.

Prav to je cilj inovacijsko usmerjene ekonomike javnih naročil. Javni sektor naj z inovativnimi nabavami služi za zgled ostalim kupcem ter pomaga inovativnim proizvodnjam z visoko dodano vrednostjo. S tovrstnimi posegi na trgu javni sektor spodbudi uvajanje novih storitev in proizvodov, lahko pa tudi stimulira konkurenco med ponudniki, še posebej na trgih blaga in pri storitvah, ki imajo multiplikativne učinke na gospodarstvo.

Vlade oziroma javni sektor lahko pridobijo najboljšo rešitev na trgu in hkrati spodbujajo inovacije. Na primer, naročniki lahko z uporabo jasnih, a hkrati ohlapnih specifikacij naročila prepustijo ponudnikom manevrski prostor za pripravo inovativnih rešitev. Navedeno spodbuja ponudnike, da maksimizirajo učinkovitost in uporabnost (angl. *performance*) proizvodov in storitev, ki jih ponujajo. Slednje je seveda tudi v interesu javnosti (Pro Inno Europe, 2007 str. 3). Javni sektor bi lahko deloval kot posameznik,

navdušen nad tehnologijo in novimi izdelki ter odločen, da bo domačim razvojno naravnanim industrijam pomagal pri uveljavljanju novih storitev in proizvodov, seveda v okviru, ki jih dopušča zakonodaja na področju javnega naročanja ter državnih pomoči.

V dokumentu je sicer identificiranih več nasvetov, kako ustrezno postopati, da bi javno naročanje nadgradili z inovacijskim pristopom. Nekatere bom predstavil v nadaljevanju.

1. Najprej je potrebno delovati kot dobro poučeni potrošnik. Potrebna je jasna in intenzivna komunikacija med uradniki, ki izvajajo javna naročila, finančnimi načrtovalci v javnem sektorju ter oblikovalci smernic in politik. Dobro je že zgodaj sporočiti ponudnikom na trgu o nameravanih nakupih in pridobitvah ter javnim naročilom dati ustrezno vlogo in pooblastila za vpeljavo inovacij. Smiselno je, da javni sektor preko javnih nabav stimulira zasebni sektor, da začne razmišljati o izboljšavah svojih proizvodov in storitev, te pa nato nadgrajuje in ponudi tudi drugim, komercialnim povpraševalcem.
2. Dobro se je posvetovati z akterji na trgu. Tako kot vsak drugi kupec bi moral tudi javni sektor identificirati (z dialogom o tehničnih specifikacijah ali z ostalimi sredstvi), kaj točno obstaja na trgu, preden se sploh odloči za predmet nakupa in za sam nakup. Definicija ciljev in potreb je nujni prvi korak v procesu javnega naročanja. Ta hkrati tudi določa, ali lahko potencialni ponudniki pripravijo ponudbe z novimi, inovativnimi rešitvami. S strani naročnika je potrebno potrebe opredeliti, še preden se začnejo razprave z udeleženci na trgu, tako da se lahko sploh identificira potencialne ponudnike. Vsebinske razprave običajno razkrijejo, ali bodo ponudniki lahko izpolnili zahteve in ali je dovolj potencialnih ponudnikov za učinkovit proces konkurence, ki je – kot sem prikazal – nujen za doseganje cenovne učinkovitosti. Potrebno je torej identificirati inovativne rešitve ter se z udeleženci na trgu pogovoriti o potrebah naročnika in načinih zadovoljevanja teh potreb (Pro Inno Europe, 2007 str. 6).

Da bi naročnik pridobil inovativne rešitve za zadovoljitev svojih potreb, morajo biti ponudniki sposobni te ponuditi v skladu s pogoji iz razpisne dokumentacije. Razpisno dokumentacijo pa, kot je bilo predstavljeno, praktično in najpogosteje v celoti oblikuje naročnik. Navadno naročnik sam razmisli o načinu zadovoljitve svoje potrebe, nato pa predpiše pogoje in tehnične specifikacije predmeta naročila, ki jih morajo ponudniki izpolniti, če želijo sodelovati v konkurenci za pridobitev posla. Ponudniki navadno nimajo možnosti, da bi ponudili alternativno rešitev za naročnikovo potrebo, saj se vsak odmik glede ponujene opreme šteje kot neizpolnjevanje tehničnih zahtev iz razpisne dokumentacije.

Ponudniki torej imajo možnost ponuditi inovativne rešitve za naročnikove potrebe zgolj v primeru, če si naročnik rešitve za svoje težave ne predpiše sam, pač pa opredeli svojo

potrebo javnega sektorja s sklicevanjem na storilnostne (angl. *performance*) ali funkcionalne zahteve predmeta naročila ter z upoštevanjem variantnih ponudb.

Torej – način, na katerega se oblikujejo tehnične zahteve, določa raznolikost in kakovost ponudb. Če naročniki ponudnikom ne dajo možnosti za ponujanje inovativnih rešitev, potem ni možnosti, da bo trg sam sposoben zadovoljiti njihove potrebe pod najboljšimi (najbolj ugodnimi) pogoji (Pro Inno Europe, 2007 str. 7).

S trditvijo, da se da z javnimi naročili spodbujati inovativnost, se je do neke mere mogoče strinjati, pravi Aleksander Petrovčič iz Računskega sodišča RS. Inovacije bi bile na primer možne pri gradnjah, na primer z inovativnimi načini konstrukcije, pri čemer bi predmet javnega naročila opredelili funkcionalno. Prav tako bi bile inovacije potencialno možne na področju energetike, informatike ipd. Na primer, naročnik lahko poišče dobavitelja,¹⁶ ki mu bo zagotovil električno energijo, ter mu hkrati zagotovil prihranke pri porabi energije. Dobavitelj bi v tem primeru moral poskrbeti za ukrepe, ki znižujejo porabo električne energije; razmislek, kako doseči te prihranke, je v celoti na strani dobavitelja. Takšni primeri so možni, vendar mora imeti pri tem naročnik obvezno zelo močne vzvode za zagotovitev spoštovanja pogodbenih določil s strani dobavitelja. Pogodba mora biti tudi zelo natančna oziroma jasna.

Za naročnike v smislu predpisov o javnem naročanju je sicer precej običajno trošenje po ustaljenem načinu, pojasnjuje Petrovčič. Obstoječa tehnologija je preizkušena in predstavlja načeloma manjše tveganje za nesmotrno porabo javnih sredstev. Če so preizkušene stvari dobre, uspešne in niso izrazito neekonomične, potem se tudi v zasebni sferi običajno odločamo zanje – zlasti pa v večji meri, kot se odločamo za nove tehnologije, izdelke ipd., ki so prodani v na primer maloštevilnih primerkih. Takšen način trošenja je vendarle hkrati lahko generator odpora do novosti na trgu, zaradi česar marsikatera tehnologija ne pride do masovne uporabe, ki bi sprožila pravšnjo ekonomijo obsega.¹⁷ A vendarle, nobenega posla ni brez tveganj; že kadar kupimo avtomobil, kupimo načeloma do določene mere obljubo o njegovih tehničnih sposobnostih. Lahko rečemo, da kupimo izdelek na podlagi zaupanja. Naročniki v smislu predpisov o javnem naročanju bi morali v večji meri delovati kot »dobro poučen potrošnik« ter bi se morali dosledneje

¹⁶ Z uporabo ustreznega transparentnega postopka javnega naročanja.

¹⁷ Pravšnje ekonomije obsega so pri nas zaradi relativne majhnosti (»butičnosti«) slovenskega trga načeloma težje dosegljive. Čeprav govorimo o evropskem trgu, je prva stopnica vendarle slovenski trg. Seveda je vse odvisno od konkretnega izdelka in ciljnih potencialnih potrošnikov, ki jim je tak izdelek namenjen. Vprašanje je, če bi bilo neko globalno podjetje pripravljeno razviti nov tip klimatske naprave za večjega slovenskega naročnika. Smo zelo verjetno enostavno premajhen trg. Kaj je še lahko problem pri naših dobaviteljih? Doma lahko ne dobi posla zaradi konkurence iz tujine; če pa želi konkurirati dobaviteljem na primer na nemškem ali francoskem trgu, verjetno nima zadostnih proizvodnih zmogljivosti za zadovoljitev povpraševanja na tem trgu – gre namreč za relativno velik trg. Razmeroma redke so nišne proizvodnje, kot jih poznamo na primeru nekaterih globalno uspešnih slovenskih podjetij. Globalni trg je namreč v določenih primerih izjemno velik – v nekaterih primerih gre za zadovoljitev povpraševanja več milijard potrošnikov.

zanimati za aktualno stanje na trgu. Trg je namreč lahko zelo turbulenten v določenih segmentih, še pojasnjuje Petrovčič.

Vsekakor lahko rečemo, da tveganja za negospodarno ravnanje obstajajo tudi pri postopkih, za kar ima največ zaslug nestabilna zakonodaja (le ta povzroča slabo prakso), pa v zvezi s tveganji pri javnem naročanju pravi Tadeja Möderndorfer, direktorica SJN MOL. Država v prvi vrsti zasleduje cilj racionalne porabe javnih financ, kar pomeni, da je treba denar davkoplačevalcev uporabiti tako, da se poraba vsakega evra lahko utemelji ter javnost prepriča, da dobi največ za vloženi denar. To pa naročnik doseže z izvedbo javnega naročila znotraj zakonitega okvira, torej omogoči, da se z njim seznanjeni zainteresirana javnost¹⁸ in da enakopravno obravnava vse ponudbe.¹⁹ Zakonodaja zaradi pestrosti življenjskih situacij ne more podati norme za vsako pravno situacijo, zato je toliko bolj pomembno poznavanje temeljnih načel javnega naročanja. Pravna pravila javnega naročanja je potrebno razumeti skozi posamezna načela, ki predstavljajo vodilo naročnikom pri sprejemanju svojih odločitev, ponudnikom pa pri presoji svojih pravic. Razmerja med naročniki in ponudniki ponujajo pestro paleto odnosov. Möderndorferjeva zastopa stališče, da bi se moral naročnik pri zasledovanju načela gospodarnosti bolj zgledovati po gospodarstvu, ki vključuje pogajanja pri vsakem poslu. »Z nekaj znanja o pogajanjih lahko organizaciji olajšamo delo ter hitreje dosežemo poslovne cilje, zato je zelo pomembno, da osebe, ki sedijo v pogajalskih skupinah v javnem sektorju poleg strokovnega znanja obvladajo komunikacijske in pogajalske spretnosti. Največ težav, ki jih pri nas zasledujemo oziroma opažamo, so slaba tržna analiza, ki potegne za sabo slabo projektno nalogo, neprimerno zagotavljanje finančnih sredstev in zemljišč pred začetkom postopka, pravočasna pridobitev gradbenega dovoljenja, projekta za izvedbo, nepravočasen začetek postopka ter sprememba predmeta naročila,« dodaja.

»Svet se vrti naprej, zato bi moralo biti stališče vsakega zemljana, da je potrebno spodbujati inovativnost, vendar pa je potrebno imeti pri tem kanček mere, saj se je nič kolikokrat pokazalo, da je staro včasih boljše kot novo,« odgovarja Tadeja Möderndorfer na vprašanja o inovativnem javnem naročanju. Glede spodbujanja inovacij, tehnološkega napredka in razvoja znanja preko sistema javnega naročanja smo lahko hitro na tankem ledu, saj obstaja precejšnje tveganje, da bi se našel kdo (konkurenčni ponudnik), ki bi ovrgel takšno ponudbo oziroma bi dokazoval, da je kršeno načelo konkurence, je še menila Tadeja Möderndorfer. Pri spodbujanju inovacij bi se morali predvsem osredotočiti na druge poti in načine. Na nekaterih področjih je spodbujanje razvoja možno, tudi RS se je tega že lotila skozi zelena javna naročila. Napovedana uredba sicer do avgusta 2011 še ni

¹⁸ Seznanjanje zainteresirane javnosti oziroma potencialnih ponudnikov je eden od dobrih načinov za ustvarjanje konkurence. Vedno pa je potrebno upoštevati, da proces konkurenčnega zbiranja ponudb sam po sebi ne zagotavlja pravega učinka. Veliko truda je potrebno vložiti v raziskavo tržišča in v identifikacijo potencialnih dobaviteljev oziroma izvajalcev.

¹⁹ Z enakopravno obravnavo ponudnikov je mišljen: enakopraven dostop do razpisne dokumentacije in roka za pripravo ponudbe, določanje pogojev ponudbe, enakopravno obravnavanje vseh ponudnikov glede na objavljena merila in kriterije za ocenjevanje in vrednotenje ponudb, prijavo brez diskriminacij in oddaje del najugodnejšemu ponudniku.

ugledala luči sveta. Möderndorferjeva meni, da mora biti javna uprava vsekakor vzor državljanom; s svojim vzornim ravnanjem (na primer zelenimi javnimi naročili) lahko usmerja ljudi v bolj zdrav način življenja, hkrati pa spodbuja podjetja, da si začrtajo bolj ekološko nadaljnjo pot razvoja.

Kako torej postopati? Avtorji prej omenjenega poročila svetujejo – za zadovoljitev določene potrebe se je potrebno pozanimati pri ponudnikih in si je ne predpisati sam. Potrebno je biti odprt za alternative in prepustiti ponudnikom manevrski prostor za pridobitev rešitve za odpravo naročnikovih potreb. Vsakič, ko se odločimo za nakup nečesa inovativnega, ta odločitev vsebuje določeno stopnjo tveganja. Dobro je jasno opredeliti, kako se s temi tveganji soočiti. Kupovanje nestandardnih izdelkov se lahko dolgoročno izkaže za dobro možnost, vendar vsebuje tudi višjo stopnjo tveganja kot je pri nakupovanju standardnih izdelkov (Pro Inno Europe, 2007 str. 10).

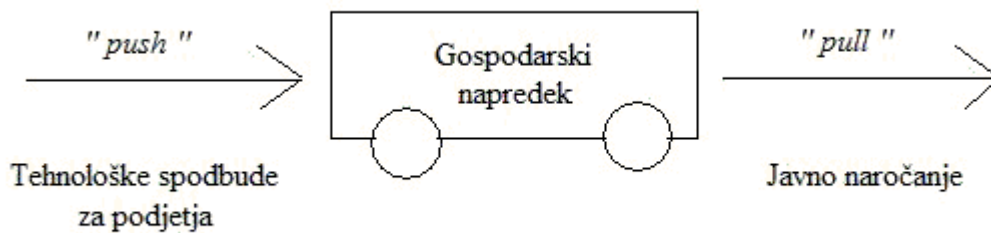
Avtorji omenjenega poročila svetujejo tudi, da organizacija javnega sektorja izvaja preglede (angl. *monitoring*) nad lastnimi oddanimi naročili ter se uči na podlagi izvrševanja javnega naročanja. Vsaka organizacija je lahko uspešna in učinkovita zgolj v primeru, če sistematično odpravlja nedoslednosti in nesmotrnosti pri svojem delovanju. Prav tako svetujejo, da organizacija postane učeča se organizacija, s ciljem nenehnih in konstantnih izboljšav, še posebej z ozirom na strateško določene cilje inovativnosti (Pro Inno Europe, 2007 str. 13-14). Zelo koristna bi bila tudi kakršna koli informacijska baza o inovativnem javnem naročanju (Pleumeekers et al., 2007, str. 8).

Edler in Georghiou (2007, str. 949), ki se sklicujeta na študije iz 70. let 20. stoletja (na primer Mowery & Rosenberg, 1979; Rothwell & Zegveld, 1981; Rothwell, 1984) navajata, da so v daljših časovnih obdobjih javne nabave spodbudile večje posledice na inovativnost kot subvencije za raziskave in razvoj. Da je javno povpraševanje bistveno bolj učinkovit instrument za spodbujanje inovacij kot so raziskave in razvoj, je ugotovil tudi Geroski (1990, str. 183, v Edler & Georghiou, 2007, str. 949). V nedavni študiji, ki je zajela več kot 1.000 podjetij, je večina sodelujočih odgovorila, da so glavni vir inovacij nova povpraševanja in zahteve, hkrati pa je tehnološki razvoj kot glavni vir inovacij navedlo zgolj 12 % podjetij (BDL²⁰, 2003, v Edler & Georghiou, 2007, str. 949). Posebej to velja za sektorje, kjer so naročniki javnega sektorja med največjimi povpraševalci na trgu: gre za primere gradbeništva, zdravstvene nege in transporta (Edler & Georghiou, 2007, str. 950). Predvsem se poudarja povezavo med javnimi nabavami in domnevno nezadostno investiranje v raziskave in razvoj s strani podjetij. Avtorja navajata še, da je javno naročanje inovativnega blaga, storitev in gradenj eden izmed ključnih ukrepov na strani povpraševanja (angl. *demand-side*) za izboljšanje inovacijske politike.

²⁰ BDL je kratica za Business Decisions Limited.

Politika javnih naročil seveda ni edina, ki lahko pripomore k stimuliranju inovacijskega potenciala v gospodarstvu. Javna naročila so zaradi obsežnosti lahko dopolnilo k uradnim oblikam stimuliranja gospodarstva z ustreznimi razvojnimi politikami in shemami državnih pomoči. Javno naročanje naj bi namreč služilo kot »poteg« za gospodarstvo (angl. »pull«), v nasprotju s shemami državnih pomoči tehnološko naprednim podjetjem, ki služijo kot »potisk« za gospodarstvo (angl. »push«).

Slika 4: Primerjava financiranja – tehnološke spodbude za podjetja ter javno naročanje



Združenje britanske industrije se zavzema za usmerjeno in učinkovito vladno podporo podjetjem pri investiranju v inovacije, prototipe ter obvladovanje tveganj. Zagotovo je dobrodošla podpora, ki jo na Sliki 4 prikazujem z oznako »push« in ki temelji na iniciativah, kot so davčne olajšave za raziskave in razvoj, partnerstva za prenos znanja, nepovratna sredstva za raziskave in razvoj itd. Toda, veliko bolj pomemben katalizator za podjetniške inovacije so učinki, ki so zgoraj označeni kot »pull« in ki se jih da doseči z uporabo javnih naročil za nabavo inovativnih proizvodov in storitev. Na takšen način se pojavijo kupci in tržno povpraševanje že v zgodnji fazi razvoja izdelka ali storitve, kar podjetjem omogoča inoviranje. Kot še navajajo britanski industrialci, je kupna moč glavnih odjemalcev ključni spodbujevalec dobaviteljevega vedénja ter njegovih aktivnosti; če bodo glavni kupci zahtevali inovativne rešitve, se bodo dobavitelji na to hitro odzvali (CBI²¹, 2006, str. 1, 2).

Letna vrednost britanskih javnih naročil je približno devetkrat večja od investicij, ki jih v raziskave in razvoj investirajo britanska podjetja (CBI, 2006, str. 2).

Kot na podlagi statističnih podatkov navajata Aschhoff in Sofka (2009, str. 1243), ima javno naročanje prav tolikšen pozitiven doprinos k inovacijskim uspehom kot ga ima znanje, ki se »preliva« (angl. *spilling over*) iz univerz k podjetjem. Javno naročanje naj bi bilo posebej učinkovito za manjša podjetja na regionalni ravni, ki so pod ekonomskimi pritiski ter dobavljajo tehnološke storitve (Aschhoff & Sofka, 2009, str. 1243). To je bilo tudi stališče pripravljavcev direktive 2004/18/ES, češ da bi bilo v direktivo priporočljivo vključiti določbe o sklepanju pogodb s podizvajalci, saj bi s tem spodbudili sodelovanje

²¹ CBI je kratica za Združenje britanske industrije (angl. *Confederation of British Industry*).

malih in srednje velikih podjetij (v nadaljevanju MSP) na trgu javnih naročil.²² Prav ustrezna obravnava podizvajalcev naj bi bila ključna za večjo vključenost majhnih in srednjih podjetij v posle, sklenjene z javnim sektorjem.

Pleumeekers et al. (2007, str. 2) poročajo, da »ameriška vlada zagotavlja kar 2,5 % vrednosti javnih nabav na področju raziskav in razvoja za mala (pogosto inovativna) podjetja (in družbene dejavnosti), da bi tako uresničili njihovo prednostno obravnavo pri nabavah R&D«. Prav tako je javno naročanje podprto z aktivnimi politikami, ki se jih dejavno zasleduje.²³ Zato je navedena ekipa, ki je združena v tako imenovani Inovacijski platformi (skupna iniciativa vlad in industrije) predlagala, da bi med drugim 2,5 % vseh sredstev, namenjenih za javno naročanje, porabili za blago in storitve, ki jih še ni na trgu.

Pri tem pa je potrebno nekoliko pazljivosti. V zvezi s tem slovenski ZJN-2 namreč pravi, da se ta zakon ne uporablja za raziskovalne in razvojne storitve, razen za tiste, »od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik.« (ZJN-2, 18. člen, 1. odstavek, 5. točka) Po eni strani je razumljivo, da ZJN-2 ne more urejati problematike raziskav in razvoja, saj ureja javne nabave za javni sektor, in ne na primer poskusnih raziskav.²⁴ Kljub temu bi vendarle lahko navedeno togo zakonsko definicijo nekoliko prilagodili, na način, da bi javni sektor lahko za svoje konkretne, izražene, artikulirane potrebe in za opravljanje svojih s predpisi določenih nalog nabavljal tudi izdelke, ki so v fazi razvoja, oziroma za katere je potrebna nadgradnja obstoječih izdelkov in storitev na trgu.

Kot še opozarjajo Pleumeekers et al. (2007, str. 14) v svoji študiji, se lahko zaradi inovativnega javnega naročanja lahko najdemo v situaciji, ko bi evropski davkoplačevalci preko nabavljanja inovativnih izdelkov ali storitev iz držav izven EU s svojimi proračunskimi sredstvi financirali R&D v državah, ki niso članice EU. A vendarle, inovativni izdelki in storitve so dobrodošli, ne glede na to, iz katere države izvirajo. To bi lahko uporabili tudi kot dokaz, da inovativno javno naročanje ni nujno neposredno povezano s protekcionizmom nacionalnih gospodarstev (Pleumeekers et al., 2007, str. 14).

Inovativnost je preko javnega naročanja v skladu s Pleumeekersom et al. (2007, str. 4) mogoče spodbujati na več načinov, na primer:

- Z angažiranjem ponudnikov oziroma spodbujanjem dialoga med naročniki in ponudniki.
- Javni naročniki naj nastopajo kot »*launching customers*«, tj. naročniki, ki prvi pridobijo nek inovativen izdelek, storitev.

²² 32. točka uvoda v direktivo 2004/18/ES.

²³ Primer je t. i. *Small Business Act*.

²⁴ Zakaj je temu tako, bom predstavil v nadaljevanju, kjer bo govora o evropskih pravnih aktih na področju javnega naročanja.

- S sektorskim pristopom, kjer razlikujemo horizontalni pristop (zeleno javno naročanje, trajnostni razvoj, energetska učinkovitost, informacijske in komunikacijske tehnologije) ter vertikalni pristop (vesoljske tehnologije, infrastruktura, zdravstveni sistem).
- S povečevanjem ravni znanja, t.i. »*know-how*« pri naročnikih javnega sektorja.
- Z ustreznimi tehnikami pripoznavanja/vpogleda (angl. *foresight techniques*), ter z raziskavami trga, tehničnim dialogom s ponudniki bi lahko javni naročniki bolje razumeli potencial, ki ga imajo ponudniki na trgu.

Kot pravi Aleksander Petrovčič, svetovalec predsednika Računskega sodišča RS, je uporaba strokovnega dialoga po 69. členu ZJN pred začetkom postopka javnega naročanja smiselna samo, če se tržne analize ne da narediti drugače. Pri uporabi strokovnega dialoga je namreč lahko problematično potencialno razkrivanje informacij potencialnim ponudnikom, zaradi katerih bi lahko prišlo do kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov. Prav tako je lahko problematična sočasna prisotnost več potencialnih ponudnikov na strokovnem dialogu, zaradi česar bi lahko prišlo do njihovega dogovarjanja pri oblikovanju ponudb. Z zadostno mero pazljivosti pa se da uporabiti strokovni dialog tudi naročnikom v prid, in sicer tako, da mu potencialni ponudniki še pred začetkom postopka javnega naročanja predlagajo rešitve, ki naj bi bile (objektivno gledano) boljše, ugodnejše, optimalnejše za naročnika. Na naročniku pa je odločitev in seveda odgovornost, da potem te rešitve ustrezno sprejme ali zavrne, vse skozi prizmo temeljnih načel javnega naročanja oziroma načel porabe javnih sredstev.

Kot poudarja direktorica SJN MOL Tadeja Möderndorfer, je naročnik dolžan pred začetkom postopka opraviti raziskavo trga (ZJN, 14. člen). To lahko opravi na različne načine: preko e-medijev, neposredno v trgovinah, v obliki strokovnega dialoga bodisi na lokaciji naročnika ali pri potencialnih ponudnikih. Bolj natančno kot naročnik razišče trg, bolj jasno in kvalitetno lahko pripravi razpisno dokumentacijo (opis predmetnega naročila, pogoji, merila ...) oziroma manjše je tveganje, da nabava ne bo uspešna. Katero od metod izbere naročnik, je odvisno od zahtevnosti naročila, velikosti konkurence in načina ponudbe na strani ponudnikov. Ponudniki stopijo v vlogo prodajalca takoj, torej že v času, ko naročnik samo zbira informacije, zato mora biti naročnik pri upoštevanju nasvetov skrajno previden, saj lahko hitro zapade v omejevanje konkurence, če slepo sledi nasvetom samo enega ponudnika. Sam pristop k raziskavi trga ni toliko pomemben kot to, da naročniki vložijo premalo časa v raziskavo trga, pravi Tadeja Möderndorfer, saj bi lahko imeli pri nadaljnji poti (na primer planiranju sredstev, pripravi razpisne dokumentacije in samem izboru ponudnika) manj zapletov z večjim časovnim prihrankom. Sicer pa se je potrebno zavedati dejstva, da bodo ponudniki vedno korak pred naročniki, saj dnevno raziskujejo tržišče (naročnik ga samo enkrat, če gre za enkratno nabavo, ali vsakih nekaj let, če se JN ponovi), poznajo konkurente, njihove prednosti in slabosti, sledijo razvoju ponudbe, jo izboljšujejo ...

Kaj pa o razvojni problematiki pravi slovenska zakonodaja o javnem naročanju? Sam Zakon o javnem naročanju ne obravnava tematike razvoja prav pogosto. Beseda razvoj je v zakonu prvič omenjena v 5. členu, kjer so navedena splošna načela, na katerih temelji javno naročanje. Na tem mestu se razvoj nanaša na razvoj samega sistema javnega naročanja, ki mora »temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti /.../ in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti«.

Nadalje so med posebnimi izjemami, ki niso predmet javnega naročanja (ZJN-2, 18. člen) in za katere se ta zakon ne uporablja, navedene raziskovalne in razvojne **storitve**, razen tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik. Torej, naročnik mora javno naročilo raziskovalnih in razvojnih storitev izvesti po ZJN, če ima od njih koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev in če storitev v celoti plača naročnik.

Nadalje se beseda razvoj v zakonu pojavi še dvakrat. Enkrat v 28. členu, pri oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, kjer je navedeno, da sme naročnik oddati svoje javno naročilo po tem postopku v primerih javnih naročil **gradenj**, za gradnje, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preskusov ali razvoja in ne zaradi ustvarjanja dobička iz te gradnje ali povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

Razvoj je v ZJN nazadnje omenjen še v 29. členu (oddaja javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave), kjer je v 4. odstavku navedeno, da se postopek s pogajanjem brez predhodne objave lahko uporabi za javna naročila **blaga** tudi v primeru, kadar je predmet javnega naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja; ta določba pa ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

2 URESNIČEVANJE NAČELA GOSPODARNOSTI V POZITIVNEM PRAVU

2.1 Načelo gospodarnosti v mednarodnih pravnih aktih in praksi

V pričujočem poglavju bom prikazal zavezujoče in nezavezujoče akte EU, WTO in OECD z vidika opredelitve in uresničevanja načela gospodarnosti pri javnem naročanju.

2.1.1 Predpisi EU na področju javnega naročanja

Najpomembnejši krovni akt na področju javnih naročil v EU je Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev. Slovenija jo je sprejela, tako kot druge članice EU,

z zavezujočo odločitvijo Evropskega sveta z dne 31. marca 2004, v pravni red pa prenesla z Zakonom o javnem naročanju, ki je bil sprejet dne 23. novembra 2006, začel veljati 23. decembra 2006 ter se začel uporabljati dne 7. januarja 2007.

Poleg navedene direktive obstaja tudi Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta, z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov na vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ki posebej ureja navedena področja javnih naročil.

Omeniti je potrebno še Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/75/ES z dne 16. novembra 2005 o popravku Direktive 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, ki vsebuje zgolj tehnične oziroma pravopisne popravke. Še eden izmed »tehničnih« pravni aktov je Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 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. Z njo se določa opredelitev načina pošiljanja obvestil v zvezi s postopki javnih naročil iz temeljnih direktiv Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti.

Višino vrednostnih pragov, od katerih dalje je potrebno javna naročila objaviti v EU, določa Uredba Komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. novembra 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil. Višine mejnih vrednosti posredno izhajajo iz Sporazuma o vladnih nabavah, sklenjenega v okviru tako imenovanega urugvajskega kroga pogajanj o liberalizaciji svetovne trgovine v okviru Svetovne trgovinske organizacije in so izražene v posebnih pravicah črpanja. Nadalje so vrednostni pragovi odvisni od razmerja med dolarjem in evrom.

Mejne vrednosti, ki jih MOL najpogosteje uporablja, so mejna vrednost za objavo v uradnem glasilu EU za blago in storitve, ki zdaj znaša 125.000 EUR brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) (pred uveljavitvijo zgornje Uredbe pa 133.000 EUR brez DDV), ter mejna vrednost za objavo v uradnem glasilu EU za gradnje, ki zdaj znaša 4.845.000 EUR brez DDV (prej 5.150.000 EUR brez DDV). Kar je najpomembnejše z vidika spoštovanja načela gospodarnosti, je, da so se vsi vrednostni pragovi za objave v uradnem glasilu EU z uveljavitvijo nove uredbe (1. januar 2010) znižali, s čimer so pripomogli, da je konkurenci v evropskem merilu izpostavljenih več naročil oziroma naročila z nižjimi ocenjenimi vrednostmi, kot je veljalo do uveljavitve uredbe.²⁵

²⁵ Že vrednostni pragovi za objavo javnega naročila v uradnem glasilu EU, ki so stopili v veljavo z uveljavitvijo Uredbe Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil, so bili nižji od vrednostnih pragov v navedenih direktivah samih. Iz navedenega je opazna smernica zniževanja vrednostnih pragov za objavo javnih naročil v uradnem glasilu EU, kar zagotovo pozitivno vpliva na večjo konkurenčnost ponudnikov in nižje končne ponudbene cene za naročnike pri posameznih javnih naročilih, ki presegajo navedene pragove.

V pravno podlago EU nadalje uvrščamo Odločbo Komisije 2008/963/ES z dne 9. decembra 2008 o spremembi prilog k direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o postopkih javnega naročanja glede njunih seznamov naročnikov. Kot je navedeno v naslovu odločbe (gre za upravni akt Evropske komisije), se v njej navaja spremembe pri naročnikih (na primer dodajanje novih naročnikov na seznam ipd.).

Sistematičnost na področju klasifikacije predmetov javnega naročanja na evropski ravni zagotavlja Uredba (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (angl. *Common Procurement Vocabulary*; v nadaljevanju CPV). Z njo se določa razvrščanje predmetov javnih naročil po tako imenovanih CPV kodah.²⁶ Nekatere spremembe uvaja Uredba Komisije (ES) št. 2151/2003 z dne 16. decembra 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV).

Zaradi obsega in številčnosti javnih naročil je vzniknila tudi potreba po poenotenju evropskih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil. Seveda tu ne gre za kakršna koli obvestila, pač pa za obvestila, ki jih v zvezi z objavami nalagata temeljni direktivi. Za poenotenje obrazcev na ravni celotne EU je poskrbela Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

Tu bi zgolj omenil še Direktivo 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil. Direktivo je bilo potrebno v pravni red držav članic EU prenesti do 20. decembra 2009.

Pravno podlago na ravni EU predstavljajo tudi odločitve Sodišča evropskih skupnosti, ki pa jih na tem mestu zaradi obsežnosti ne bom podrobneje obravnaval.

Kot je navedeno v predgovoru direktive 2004/18/ES (5. točka), je njen namen pojasniti, kako lahko »naročniki prispevajo k varovanju okolja in spodbujanju trajnostnega razvoja, medtem ko zagotavljajo najboljše razmerje med ceno in kakovostjo«. Pri tem je potrebno poudariti, da direktiva Evropskega sveta natančno predpisuje postopke nad vrednostnim pragom, ko je objave v zvezi s posameznim naročilom potrebno objaviti v uradnem glasilu Evropske unije, torej nad 125.000 EUR brez DDV za nabavo blaga in storitev ter nad 4.845.000 EUR brez DDV za gradnje.

²⁶ Kratica CPV označuje angleški termin *Common Procurement Vocabulary* ali Skupni terminološki slovar na področju javnega naročanja.

Pod tema vrednostnima pragoma so za pravni okvir javnega naročanja odgovorne same države članice EU, saj direktiva 2004/18/ES, ki sicer predstavlja zakonodajni okvir EU v zvezi z javnim naročanjem, ne določa podrobnosti v zvezi z oddajo naročil pod mejnimi vrednostmi, ki so določene za objavo v uradnem glasilu EU.

Gospodarnost v direktivi 2004/18/ES ne nastopa neposredno, kot ena izmed temeljnih načel javnega naročanja, pač pa je o njej govora v več smislih posredno. V 2. členu direktive, kjer je govora o načelih, je zapisano: »Naročniki morajo obravnavati gospodarske subjekte enakopravno in nediskriminatorno ter delovati transparentno.«

Skladno z načelom gospodarnosti so urejeni postopki javnega naročanja. Prav tako je gospodarnost vgrajena v posamezne določbe, kot so oddaja naročil z delitvijo na sklope, izvedba pogajanj ipd.

V skladu s členom 163 Pogodbe o Evropski uniji je spodbujanje raziskovanja in tehnološkega razvoja sredstvo za krepitev znanstvenih in tehnoloških osnov industrije Skupnosti, odpiranje javnih naročil pa prispeva k temu cilju. Ta direktiva ne bi smela pokrivati sofinanciranja raziskovanja in razvojnih programov; zato v obseg te direktive ne sodijo raziskovalna in razvojna naročila poleg tistih, od katerih ima koristi izključno naročnik za uporabo pri upravljanju lastnih zadev, pod pogojem, da opravljeno storitev v celoti plača naročnik.²⁷

Raziskovalni in razvojni programi se sofinancirajo po posebnih shemah. Moj namen je ravno poudariti, da bi javni sektor z javnimi naročili preko ustrezne opredelitve predmeta naročila ter ustrezne uporabe pogojev in meril lahko vzporedno z raziskovalnimi in razvojnimi shemami javni denar uporabljal za nabavo naprednejših, bolj inovativnih izdelkov. Torej, da bi lahko tudi z naročili oziroma sredstvi, ki jih javni sektor potrebuje oziroma troši za svoje delovanje, stimulirali naprednejše izdelke, storitve ali gradnje.

Kot ugotavlja Fraunhoferjev inštitut (2005, str. XI), novi evropski okvir ne deluje niti spodbujevalno niti zaviralno v odnosu do inovativnega javnega naročanja, ampak dopušča dovolj široke možnosti, če se zanj odločajo nacionalne ali lokalne oblasti.

2.1.2 Praksa in priporočila OECD

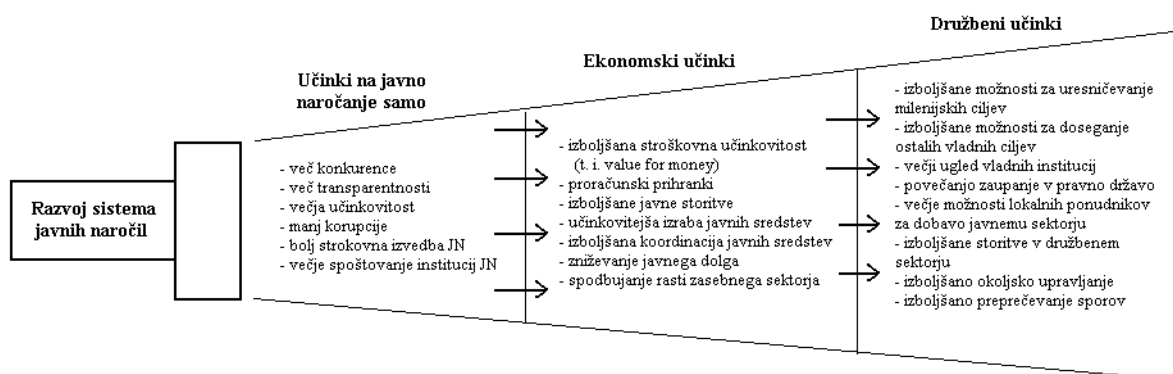
Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj se med drugim posveča spoštovanju in dosledni implementaciji načel, na katerih temelji javno naročanje. Februarja 2009 so pod okriljem te organizacije izšle Smernice za bojevanje proti dogovorjenemu oddajanju ponudb v javnih naročilih (OECD, 2009b). Z njimi želijo razširiti dobre prakse pri preprečevanju dogovorov pri oddaji javnih naročil, zajemajo pa tudi priporočila za prepoznavanje sumov dogovorov ter rizičnih panog, skrb za etično delovanje uradnikov,

²⁷ 23. točka predgovora k direktivi 2004/18/ES.

skrbno izbiro meril ipd. Smernice k gospodarnemu ravnanju pri javnih naročilih pristopajo s strani nezakonitega preprečevanja omejevanja konkurence, pri čemer podajajo priporočila za bolj smotrno ravnanje naročnikov.

OECD navaja, da si javni naročniki želijo razpisne postopke, ki spoštujejo pravila poštene konkurence, saj so takšni postopki zanje finančno najugodnejši. »Nizke cene in/ali boljši izdelki so zaželeni, ker se sredstva tako prihranijo oziroma sprostijo za drugo blago in storitve.« (OECD, 2009b, str. 2) Hkrati OECD navaja, da se s prikrojevanjem razpisnih ponudb po nepotrebnem tratijo sredstva kupcev in davkoplačevalcev, zmanjšuje javno zaupanje v konkurenčni postopek in rušijo prednosti konkurenčnega trga (OECD, 2009b, str. 2).

Slika 5: Razvoj sistema javnih naročil



Vir: OECD, *Strengthening procurement capacities in developing countries*, 2005, str. 23.

OECD je v eni izmed svojih publikacij o povečanju stroškovne učinkovitosti javne porabe zapisal, da lahko to storimo s tremi različnimi vzvodi. Prvi je proračunski proces, ki naj bi bil bolj programsko usmerjen, z jasnejšimi rezultati javne porabe. Drugi vzvod je uvajanje menedžerskih praks v javni sektor, tretji pa intenzivnejša uporaba tržnih praks pri zagotavljanju javnih storitev (OECD, 2003, str. 161–162).

2.2 Načelo gospodarnosti v slovenski pravni ureditvi

V nasprotju z direktivami EU, ki neposredno zavezujejo države članice, ne pa tudi posameznih naročnikov, pa zakonodaja vsake izmed držav članic zavezuje vse naročnike na njenem območju.²⁸ V Republiki Sloveniji je krovni zakon na področju javnega naročanja v nalogi že večkrat omenjeni Zakon o javnem naročanju. Kot je pojasnjeno v 1. členu zakona, se z njim določajo obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj na vseh področjih razen na vodnem, energetskem,

²⁸ Informativni seznam naročnikov je priloga Uredbe 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 (Ur. l. RS, št. 18/2007).

transportnem ter na področju poštних storitev,²⁹ prav tako pa se z njim v slovenski pravni red prenaša direktiva 2004/18/ES ter ostali zavezujoči predpisi EU.

Načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti so določena v 6. členu Zakona o javnem naročanju, ki pravi: »Naročnik 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. Če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. Pri tem mora zagotovi nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom.«

Načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti sem obravnaval že v predstavitvi problematike. Opozoriti velja še na eksplicitno omenbo sklopov v zvezi z omenjenimi načeli. Za slednje gre zasluga Evropski komisiji, ki sklope razumeva kot možnost za gospodarnejše ravnanje pri javnem naročanju, pa tudi možnost za izboljšano dostopnost javnih naročil (predvsem manjšim) gospodarskim subjektom.³⁰

Gospodarnost se v ZJN-2 pojavlja kot načelo, na katerem temelji zakonodaja o javnem naročanju, vgrajena pa je tudi v same postopke javnega naročanja.

2.3 Načelo gospodarnosti pri javnem naročanju v MOL

Postopek javnega naročila v Mestni občini Ljubljana se začne v posameznih oddelkih ali službah Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MU MOL), in sicer v tistih, ki imajo pravico do črpanja proračunskih sredstev. Za opredelitev predmeta javnega naročila so po vsebinski plati zadolženi posamezni oddelki; ti so svobodni pri določanju vsebinskih, kakovostnih, tehnoloških in drugih karakteristik predmeta javnega naročila, pa tudi okvirne ocenjene vrednosti javnega naročila.³¹

Znotraj uprave MOL deluje posebna služba (SJM), ki služi kot skupni nabavni organ za vse organe te največje slovenske skupnosti lokalne samouprave. Pristojnosti in naloge službe opredeljuje Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (Ur. l. RS, št. 51/07, 57/08, 89/09). V 10. členu je opredeljeno, da SJM:

²⁹ To so t. i. infrastrukturna področja, za kar obstaja poseben Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštних storitev (ZJNVETPS, Ur. l. RS, št. 128/2006, spr. 16/2008, 19/2010 in 43/2011).

³⁰ V EU je po kriteriju številčnosti velika večina podjetij (okoli 99 %) malih in srednje velikih podjetij.

³¹ Koliko znaša vrednost posameznega javnega naročila zaradi uresničevanja načela gospodarnosti ponudnikom, ni vnaprej znano, lahko pa ta podatek dobijo, če zanj zaprosijo skladno z zakonom, ki ureja dostop do informacij javnega značaja.

- izvaja postopke javnega naročanja po zakonu o javnem naročanju za vse organe mestne uprave,
- opravlja naloge svetovanja na področju javnih naročil,
- opravlja nadzor v zvezi z naročaji, ki jih izvajajo drugi organi mestne uprave,
- opravlja druge naloge v skladu z zakonom o javnem naročanju.

V pristojnosti SJN je predvsem javno naročanje za potrebe MU MOL, saj imajo javna podjetja, združena v javni holding, svojo službo za javna naročila, javni zavodi, katerih ustanovitelj je MOL, pa javna naročila izvajajo sami. Službe na nivoju mesta sicer med seboj priložnostno sodelujejo.

Pri oddaji javnih naročil je na ravni MOL potrebno upoštevati več pravnih aktov, in sicer:

- Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana (Ur. l. RS, št. 51/07, 57/08 in 89/09),
- Statut Mestne občine Ljubljana (Ur. l. RS, št. 66/2007),
- Navodilo o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana (v nadaljevanju NJN-MOL),
- Navodilo o postopkih za izplačila/vplačila iz proračuna Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju NPIPPO),
- Navodilo o upravljanju s tveganji.

2.3.1 Sistem nabav do vrednostnega praga ZJN v MOL

V tem poglavju bom osvetlil celoten postopek oddaje javnega naročila v MOL po posameznih fazah, in sicer do vrednostnega praga za uporabo Zakona o javnem naročanju.

V letu 2009 je za javna naročila do mejnih vrednosti, od katerih dalje je bilo potrebno uporabljati Zakon o javnem naročanju, veljalo interno Navodilo o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana, št. 430-146/2007-2, z dne 17. januarja 2008, ki ga je konec leta 2009 zamenjalo novo Navodilo o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana, št. 430-1714/2009-1, z dne 22. decembra 2009.

Danes velja, da se določbe novele Zakona o javnem naročanju (ZJN-2C) ne uporabljajo za javna naročila za blago in storitve, katerih vrednost je nižja od 20.000 EUR brez DDV. Naročniki so glede teh naročil dolžni voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

Javna naročila do ZJN so v skladu z 8. členom Navodila o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana tako »vsa naročila, katerih vrednost je nižja od zneskov, določenih v zakonu, ki ureja javno naročanje, in za katera z zakonom ni predpisan postopek.« Javna naročila v vrednosti do 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter do 40.000 EUR za

gradnje se torej oddaja skladno z omenjenim navodilom o postopku oddaje naročil malih vrednosti.³²

Za opredelitev predmeta naročila in tudi realizacijo javnega naročila so zadolženi posamezni oddelki Mestne uprave MOL, pri čemer SJN v postopek načeloma ni vključena. Za izvedbo javnega naročila sta zadolžena tako predlagatelj elektronske vloge, ki je v skladu z omenjenim navodilom oseba, ki začne postopek javnega naročila, kot tudi odredbodajalec, ki je od župana pooblaščen oseba, v skladu z Zakonom o javnih financah.³³

Navodilo o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana sicer podrobneje ureja javna naročila do mejnih vrednosti ZJN v 10. členu (skupna pravila ravnanja) in 11. členu (JN, katerih vrednost ne presega 2.000 EUR brez DDV).

V 10. členu je določeno, da je pri oddaji javnih naročil do ZJN potrebno ravnati s ciljem, da je poraba sredstev, glede na namen, predmet in vrednost naročila, najbolj gospodarna in učinkovita ter pri tem upoštevati obstoj konkurence. V 10. členu so razmejene pristojnosti predlagatelja in odredbodajalca. Določeno je, da se naročilo lahko odda le, če so sredstva predvidena v proračunu in po predhodnem preverjanju trga (po telefonu, internetu, faksu, pošti ...) pri najmanj dveh ponudnikih, z naročilnico ali pogodbo, pri čemer se investicije praviloma oddajajo s pogodbo. Prav tako je določeno, da v primeru, da zaradi objektivnih razlogov ni mogoče pozvati najmanj dveh ponudnikov, se v elektronski vlogi navede utemeljitev in priloži ponudbo izbranega ponudnika.

Kljub temu, da krovni zakon ne predpisuje ravnanja pri javnih naročilih v do vrednosti, za katere je predpisana uporaba ZJN-2, interno navodilo MOL zavezuje k gospodarnemu ravnanju. Običajno namreč oddelki pozovejo dva ponudnika k predložitvi ponudb ter v primeru, da obe izpolnjujeta razpisne pogoje, izberejo tisto, ki je ugodnejša po merilih iz razpisne dokumentacije. MOL tako aktivno uvaja načelo konkurenčnosti tudi v postopkih javnega naročanja manjših vrednosti, kjer jo nacionalna zakonodaja sploh ne zavezuje.

11. člen omenjenega navodila pa določa, da pri oddaji javnih naročil, katerih vrednost ne presega 2.000 EUR brez DDV, zadošča ena ponudba. Ponudbo se priloži, kjer je smiselno. Tovrstno javno naročilo se praviloma izvede s pomočjo tako imenovanega zahtevka za izdajo naročilnice (ZIN).

SJN v zgoraj navedena postopka ni vključena, načeloma pa ne zavrne sodelovanja ali svetovanja v zvezi s postopkom, če je za to zaprosena.

³² Do sprejetja ZJN-2B (Ur. l. RS 19/2010) je bil prag za oddajo naročil po Zakonu o javnem naročanju 10.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter 20.000 EUR brez DDV za gradnje.

³³ 3. odstavek 65. člena veljavnega ZJF navaja: »Predstojnik neposrednega uporabnika lahko s pooblastilom prenese posamezna upravičenja iz prvega odstavka tega člena na druge osebe. Oseba, ki je pooblaščen za izdajo odredb za plačilo, je odredbodajalec.«

Potrebno je opozoriti na dejstvo, da je skladno s 14. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur. l. RS, št. 69/2011-UPB2, v nadaljevanju ZIntPK), potrebno v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo naročniki javnega sektorja, kot obvezno sestavino pogodbe vključiti protikorupcijsko klavzulo iz 1. odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.³⁴ Zato je Oddelek za finance in računovodstvo MU MOL (v nadaljevanju OFR) sprejel priporočilo, da se vse nabave za Mestno upravo MOL v vrednosti nad 10.000 EUR (brez DDV) opravi na podlagi pogodbe, ne glede na to, ali gre za postopek javnega naročila v skladu z Zakonom o javnem naročanju ali ne.

Za postopek oddaje javnega naročila do ZJN se v MU MOL uporablja program iNAR, ki je, v skladu z 8. točko 1. odstavka 2. člena Navodila o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana, »naročnikov informacijski sistem za podporo izvedbe postopkov javnega naročanja«.

V zvezi z javnimi nabavami do Zakona o javnem naročanju je potrebno v zvezi z gospodarnostjo omeniti izjemno pozitiven doprinos omenjenega programa za javno naročanje iNAR. Kot je bilo ugotovljeno v Analizi postopkov javnih naročil do ZJN – Primerjavi poslovanja pred in po uvedbi poslovno informacijskega sistema za javno naročanje-iNAR, je prehod na elektronsko poslovanje pri javnih naročilih MU MOL prinesel številne prednosti, med drugim (Mezek, 2010, str. 12):

- zmanjšanje števila vnosov istih podatkov na različne obrazce, sisteme in tabele;
- vzpostavitev stalne elektronske povezave med organi MU MOL za vse postopke javnega naročanja;
- elektronski dostop in iskanje podatkov o javnih naročilih;
- zmanjšanje števila stalnih notranjih kontrol pri naročilnicah in pogodbah do ZJN;
- razmejitev vlog in nalog uporabnikov s prej določenimi uporabniškimi pravicami;
- avtomatsko obveščanje uporabnikov in opozarjanje na njihove naloge v zvezi z javnimi naročili;

³⁴ V nadaljevanju navajam 1. in 2. odstavek 14. člena ZIntPK:

»(1) Pogodba, pri kateri kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za:

– pridobitev posla ali

– za sklenitev posla pod ugodnejšimi pogoji ali

– za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem pogodbenih obveznosti ali

– za drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku, posredniku; je nična.

(2) Organi in organizacije javnega sektorja so dolžni v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera, vključiti vsebino iz prejšnjega odstavka, lahko pa vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom. Ta določba velja tudi za sklepanje pogodb s ponudniki, prodajalci oziroma izvajalci del ali storitev izven ozemlja Republike Slovenije.«

- vzpostavitev elektronskega potrjevanja obrazcev in pogodb;
- zmanjšanje napak v podatkih;
- lažje vodenje procesov in bolj učinkovito uvajanje morebitnih sprememb zakonodaje ali procesa;
- podatki o javnih naročilih se vodijo na enem mestu.

V isti analizi je bilo na podlagi primerjave dvajsetih naključno izbranih naročilnic iz leta 2009 (pred uvedbo programa iNAR) z dvajsetimi naključno izbranimi naročilnicami iz leta 2010 (po uvedbi programa iNAR) ugotovljeno, da se je čas za potrditev posamezne naročilnice z uvedbo programa iNAR skrajšal s povprečno 11,75 dneva v letu 2009 na povprečno 4,5 dni v letu 2010 (Mezek, 2010, str. 10–11).

Uvedba omenjenega programa je MU MOL nedvoumno prinesla prednosti na področju organizacije dela (izboljšani, jasnejši procesi), logistike (manj notranje pošte in kroženja dokumentov), pri evidencah (vse informacije na enem mestu, v elektronski obliki), pri preprečevanju napak v procesih in pri podatkih (avtomatizirani procesi v programu iNAR) ter evidentirane časovne prihranke in prihranke pri pisarniškem materialu.

2.3.2 Postopek oddaje javnega naročila po Zakonu o javnem naročanju v MOL

Če vrednost javnega naročila za blago in storitve presega 20.000 EUR brez DDV, za gradnje pa 40.000 EUR brez DDV, mora naročnik voditi postopek javnega naročanja v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Postopke in mejne vrednosti (pragove) za njihovo uporabo sem v nalogi že predstavil, na tej točki pa bom bolj izpostavil proces oddaje javnega naročila v MOL.

Proces sem delno obravnaval že pri interpretaciji »Slike 1: Eden izmed možnih prikazov akterjev, procesov, načel in odgovornosti pri javnem naročanju v MOL«, in sicer v zvezi z vključevanjem posameznih načel v posamezne faze v postopku oddaje javnega naročila. Kot rečeno bom na tem mestu podrobneje prikazal tipični proces, ki se odvije v okviru MOL v primeru nabave v skladu z Zakonom o javnem naročanju.

Postopek oddaje javnega naročila se začne s prvim dokumentom, ki nastane v procesu javnega naročanja, in sicer se na podlagi ugotovljene potrebe pripravi predlog za začetek oddaje javnega naročila. Predlog vsebuje vse potrebne informacije o predmetu javnega naročila, virih sredstev, skrbniku pogodbe, ocenjeni vrednosti javnega naročila, izbranem postopku ter vse ostale informacije, ki so potrebne za začetek postopka.

Na podlagi potrjenega predloga s strani predstavnika SJN, zadolženega uporabnika za interno kontrolo nad finančnimi sredstvi, odredbodajalca ter predstavnikov Službe za pravne zadeve (v nadaljevanju SPZ) ter OFR ter končne potrditve SJN (potrditve od leta 2010 potekajo elektronsko, v programu za javno naročanje iNAR) SJN pripravi sklep o

začetku postopka, ki ga predloži županu v podpis. V primeru zavrnitve javnega naročila s strani posameznika, ki je na vrsti za potrditev, se javno naročilo z obrazložitvijo vrne na začetek k predlagatelju in mora nato znova skozi potrditve; običajno gre v tem primeru za formalnost in je vnovičen postopek bistveno hitrejši.

Na podlagi podpisanega sklepa o začetku postopka (ZJN-2, 70. člen, 1. odstavek, 3. točka), s katerim se uradno imenuje tudi strokovna komisija (v nadaljevanju SK), ki bo izvedla javno naročilo, je mogoče tudi uradno začeti postopek. Do podpisa sklepa je za javno naročilo odgovoren oddelek, ki javno naročilo pripravlja, medtem ko je od podpisa sklepa odgovornost za izpeljavo javnega naročila na strani SJN.

Člani strokovne komisije naročnika so običajno skrbnik pogodbe javnega naročila, predstavnik oddelka, ki naroča predmetno blago, storitev ali gradnjo, ter član SJN. V večjih, zahtevnejših postopkih ali postopkih, kjer gre za večje zneske, so običajno člani strokovne komisije številčnejši, vključujoč posamezne odredbodajalce; v posebnih primerih so lahko člani strokovne komisije tudi zunanji člani, če posedujejo strokovno znanje (na primer pri izvedbi zahtevnejših gradenj, izvedbi natečajev ipd).

Na podlagi imenovanja komisije se z namenom priprave razpisne dokumentacije (ZJN-2, 70. člen, 1. odstavek, 4. točka) skliče prvo, uvodno sejo strokovne komisije naročnika, ki določi vse ključne okoliščine javnega naročila. Pri manj zapletenih naročilih je to običajno tudi edina seja, nakar se zadeve usklajujejo po telefonu ali korespondenčno z elektronsko pošto.

Ko je razpisna dokumentacija pripravljena, jo je potrebno podpisano, skupaj s potrditvami članov strokovne komisije (elektronsko; iz programa iNAR), obrazcem Finančni element – predobremenitev (v nadaljevanju FEP) ter izpisanim predlogom objave iz Portala javnih naročil (www.enarocanje.si) predložiti v podpis direktorici SJN. Ob pridobitvi soglasja direktorice lahko gre razpisna dokumentacija v objavo na Portal javnih naročil (ZJN-2, 70. člen, 1. odstavek, 5. točka).

Do roka, predvidenega za postavitev vprašanj, se lahko pojavijo vprašanja s strani ponudnikov, na katera je naročnik dolžan odgovoriti. Prav tako lahko v tej fazi pride do popravka, spremembe razpisne dokumentacije.

Naslednja faza javnega naročanja, v skladu s 6. točko 1. odstavka 70. člena veljavnega Zakona o javnem naročanju, je predložitev in odpiranje ponudb. Običajno se to zgodi na isti dan, v razmiku ene ali dveh ur. Ponudbe je potrebno predložiti do določenega roka v tajništvo SJN, na naslovu Dalmatinova ulica 1, 1000 Ljubljana – II. nadstropje. Javno odpiranje ponudb običajno poteka v sejni sobi SJN. Na njem so prisotni člani strokovne komisije, zastopniki ali pooblaščenici predstavniki ponudnikov, predstavniki zainteresirane javnosti, novinarji in drugi. O odpiranju ponudb se piše zapisnik, ki se ga ob zaključku

odpiranja predloži zakonitim (ali pooblaščenim) predstavnikom ponudnikov oziroma se jim ga pošlje po pošti, v kolikor na odpiranju niso prisotni.

Tabela 3: Roki po uveljavitvi novele ZJN-2C

POSTOPEK		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	Postopek oddaje naročila male vrednosti	
ROKI PO ZJN-2									
Minimalni rok v postopkih	Vrednosti do objave v EU						Tak, da omogoča gospodarskemu subjektu pripravo popolne ponudbe		
	Vrednosti za objavo EU	Minimalno 40 dni od datuma pošiljanja objave v EU.	1) Prijave 30 dni od pošiljanja obvestila v EU. 2) Ponudbe 35 dni od pošiljanja povabila.	30 dni od datuma pošiljanja v EU		30 dni od datuma pošiljanja v EU			
Skrajni roki v primeru predhodnega informativnega obvestila – nad 750.000 EUR		Najmanj 52 dni in največ 12 mesecev pred datumom pošiljanja obvestila o javnem naročilu							
Skrajšanje roka na podlagi predhodnega informativnega obvestila		29 dni	Ponudbe iz 35 na 31 dni						
Minimalni roki iz razlogov nujnosti			Prijave 15 dni od objave oz. 10 dni, če elektron. Ponudbe 10 dni od povabila.			Prijave 15 dni od objave oz. 10 dni, če elektron. Ponudbe 10 dni od povabila.			
Dodatna pojasnila		Najpozneje 6 dni pred iztekom roka za prejem ponudb	Najpozneje 4 dni pred iztekom roka za prejem ponudb						
Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost	1.) Obvezno v primeru P.P.B.P.O. in P.P.P.P.O.				Če naročnik na portalu javnih naročil in, če je to primerno, v Uradnem listu Evropske unije ni objavil obvestila o naročilu. V objavo se ga posreduje isti dan, ko naročnik posreduje ponudnikom odločitev iz prvega odstavka 79. člena ZJN.				
	2.) Možnost objave tudi pri drugih postopkih	Lahko ga objavi za javno naročilo oz. za javno naročilo iz seznama B na portalu RS ali EU na isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila (za večjo transparentnost).					Lahko ga objavi za javno naročilo oz. za javno naročilo iz seznama B na portalu RS ali EU na isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila (za večjo transparentnost).		
Rok za vročanje zapisnika		3 delovne dni po odpiranju							
Odločitev o oddaji naročila		Po pregledu in ocenjevanju ponudb, v razumnem roku, največ 45 dni oz. največ 60 dni, če je bila objava v EU.					Po pregledu in ocenjevanju ponudb, v razumnem roku, največ 45 dni		
Zahteva za vpogled		Naročnik mora organizirati vpogled v ponudbe, prejete v postopku oddaje javnega naročila, v 25 dneh od prejema zahteve za vpogled. Kadar ponudnik zahteva vpogled v ponudbe zaradi suma, da je naročnik kršil zakon, pa mora vpogled organizirati najmanj tri dni pred potekom obdobja mirovanja. Če v tem primeru prejme zahtevo za vpogled štiri dni pred potekom obdobja mirovanja ali pozneje, mora naročnik zagotoviti vpogled v najkrajšem možnem času, in če okoliščine to dopuščajo, pred potekom obdobja mirovanja.							

se nadaljuje

nadaljevanje

POSTOPEK	Odprti postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	Postopek oddaje naročila male vrednosti
ROKI PO ZJN-2							
Zahteva za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila	Neizbrani ponudnik jo lahko vloži v 3 delovnih dneh po prejemu odločitve.						
Odgovor na zahtevo za dodatno obrazložitev	Naročnik mora poslati ponudniku dodatno obrazložitev odločitve ali odločitev o zavrženju zahteve v treh delovnih dneh po prejemu zahteve.						
Obdobje mirovanja	Poteče z dnem, ko ponudniku, ki je zadnji prejel naročnikovo odločitev o oddaji javnega naročila, poteče rok za uveljavitev pravnega varstva v predrevizijskem postopku, ki ga ureja zakon, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja.						
Obvestilo o oddaji naročila – Portal ali EU	Naročnik ga mora objaviti najkasneje v 48 dneh po oddaji naročila.						
Obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku	Če naročnik postopek javnega naročanja ustavi ali zavrne vse ponudbe ali če so vse ponudbe, ki jih je prejel, nepravčasne, nepravilne, neprimerne, nesprijemljive ali formalno nepopolne in niso bile dopolnjene in skladu s prvim odstavkom 78. člena tega zakona, potem mora naročnik obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku poslati v objavo v roku 48 dni od sprejema odločitve iz prvega do tretjega odstavka 80. člena ZJN, vendar ne pred pravnomočnostjo te odločitve						
Posredovanje podatkov	Če naročnik pozove ponudnika, mu mora ta v roku osmih dni od prejema poziva posredovati podatke svojih ustanoviteljskih, družbenjskih, vključno s tihimi družbeniki, delničarjih, komanditistih ali drugih lastnikov in podatke o lastniških deležih navedenih oseb ter podatke o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so z njim povezane družbe.						
Posredovanje pogodb	Podizvajalec mora naročniku posredovati kopijo pogodbe, ki jo je sklenil s svojim naročnikom (ponudnikom), v petih dneh od sklenitve te pogodbe.						
Neposredna plačila podizvajalcem	Če naročnik nima pooblastila ponudnika ali soglasja podizvajalca, mora ponudnika ali podizvajalca nemudoma pozvati, da mu ta dokument predloži v roku petih dni od prejema poziva.						
Hramba dokumentacije	Vso dokumentacijo je treba hraniti vsaj 10 let po datumu oddaje naročila oz. najmanj 2 leti po preteku garancije za predmet naročila, če garancija velja nad 10 let.						
Hramba neizr. ponudb	Vsaj 2 leti po datumu oddaje naročila.						

Po javnem odpiranju ponudb nastopi faza analize ponudb, oziroma, skladno s 7. točko 1. odstavka 70. člena veljavnega Zakona o javnem naročanju, pregled in ocenjevanje ponudb. V tej fazi strokovna komisija oceni prispеле ponudbe, pregleda, ali je dokumentacija formalno popolna v skladu z določbami ZJN-2, eventualno pozove ponudnike za odpravo formalne nepopolnosti ali računske napake v ponudbi, ter nato dokončno pregleda in razvrsti ponudbe v okviru meril, ali pa pozove ponudnike, ki so oddali popolne ponudbe, na pogajanja.

Tabela 4: Prikaz izbranih določb Zakona o javnem naročanju

Postopek	Odprti postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	Postopek oddaje naročila male vrednosti
NEKATERE SPLOŠNE DOLOČBE PO ZJN-2							
Dovoljena pogajanja		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sklenitev okvirnega sporazuma	✓	✓		✓	✓	✓	

se nadaljuje

nadaljevanje

Postopek	Odprti postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	Postopek oddaje naročila male vrednosti
POGOJI PO ZJN-2							
Preverjanje sposobnosti, izbor udeležencev in oddaja naročil (41. člen)							
1) Razvrsti pravočasne ponudbe glede na merila. 2) Preveri ali je najugodnejša ponudba popolna.	✓					✓	✓
1) Preveri , ali so predložene ponudbe popolne 2) Razvrsti popolne ponudbe glede na merila		✓	✓	✓	✓		
Možnost omejitve števila kandidatov/ponudnikov		✓ (min. 5)	✓ (min. 3)		✓ (min. 3)		

V primeru pogajanj se ta izvedejo pisno ali ustno, v enem ali več krogih. Običajno pa je, da se za vrednosti nad 40.000 EUR brez DDV, kar je pri blagu in storitvah prag za uporabo postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi, izvede javna pogajanja z vsemi ponudniki hkrati. Pogajanja običajno potekajo v sejni sobi SJN, izvedejo se v enem ali več krogih (pri čemer se vedno predhodno napove zadnjega), na njih pa so udeleženi tisti ponudniki, ki nameravajo znižati svojo ceno. Če želijo predstavniki ponudnikov sodelovati na pogajanjih, morajo biti bodisi zakoniti zastopniki ponudnika bodisi pooblaščen predstavniki, pri čemer morajo predložiti veljavno pooblastilo zakonitega zastopnika. O pogajanjih se piše zapisnik, ki se ga nato osebno ali po pošti vroči ponudniku.

Po izvedbi pogajanj strokovna komisija razvrsti ponudbe glede na merila iz objave in razpisne dokumentacije ter predlaga naročniku izbor najugodnejšega ponudnika.

Do podpisa odločitve o oddaji naročila (ZJN-2, 70. člen, 1. odstavek, 8. točka) pride, ko član strokovne komisije iz SJN zbere vso potrebno dokumentacijo in jo preko oddelka (oziroma odredbodajalca) pošlje županu v podpis. Ob podpisu je potrebno predložiti ustrezno število obrazcev Odločitev o izbiri ponudnika (v skladu z 79. členom veljavnega Zakona o javnem naročanju), poročilo strokovne komisije, podpisano s strani vseh članov komisije, ki povzema analizo ponudb in celoten postopek izvedbe javnega naročila ter original FEP obrazec.³⁵

³⁵ Katero dokumentacijo je potrebno predložiti pred podpisom pogodbe, opredeljuje veljavno Navodilo o postopku izplačila/vplačila iz proračuna MOL.

Po podpisu odločitve s strani župana začne teči rok za uveljavitev pravnega varstva, skladno z zakonom, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja. V veliki večini primerov, ko zoper odločitev nihče ne uveljavlja pravnega varstva, se postopek po izteku omenjenega roka nadaljuje s podpisom pogodbe (najprej jo podpiše ponudnik, nato župan) in vročitvami pogodbe. S posredovanjem kopije pogodbe skrbniku pogodbe na pristojni oddelek (ki je praviloma tudi predlagatelj javnega naročila) postopek ni več pod pristojnostjo SJN, pač pa nad uresničevanjem pogodbenih obveznosti bdi skrbnik pogodbe, ki je navadno član posameznega (strokovnega) oddelka MOL.

Postopek javnega naročila se formalno zaključi skladno z 9. točko 1. odstavka 70. člena veljavnega Zakona o javnem naročanju, objavo obvestila o oddaji javnega naročila, kar pripravi član strokovne komisije iz SJN.

Iz zgoraj navedenega običajnega poteka postopka oddaje javnega naročila je lepo razvidna vloga, ki jo ima SJN v zvezi z javnim naročanjem MOL. Postopek pride pod formalno pristojnost službe s podpisom sklepa župana ter je v njeni pristojnosti vse do podpisa pogodbe o oddaji naročila. Služba vodi postopek, nadzoruje pravilnost postopka in skladnost z zakoni ipd. Pristojnosti službe so, kot že rečeno, določene v Odloku o organizaciji in delovnem področju MU MOL (2007a).

Tabela 5: Objave po ZJN-2

POSTOPEK	Odprti postopek	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	Konkurenčni dialog	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	Postopek oddaje naročila male vrednosti
OBJAVE PO ZJN-2							
Predhodno informativno obvestilo	Ko se namerava skrajšati roke, pri vrednostih nad 750.000 €						
Obvestilo o naročilu	✓	✓	✓		✓ (Ni treba, če oddaja naročilo na podlagi 1. točke 1. odstavka 28. člena in so izpolnjeni pogoji iz te točke)		
Obvestilo o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi						✓	
Obvestilo o naročilu male vrednosti							✓

se nadaljuje

nadaljevanje

POSTOPEK		Odpri 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	Postopek oddaje naročila male vrednosti
OBJAVE PO ZJN-2								
Obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku	Spremembe ali dopolnitve razpisne dokumentacije	✓	✓	✓		✓ (če za ta postopek objavi obvestilo o naročilu)	✓	✓
	Spremembe ali dopolnitve navedb	Poslati ga mora v objavo tudi kadar spreminja ali dopolnjuje navedbe v predhodno objavljenem obvestilu iz prvega odstavka 57. člena ZJN.				Poslati ga mora v objavo tudi kadar spreminja ali dopolnjuje navedbe v predhodno objavljenem obvestilu iz prvega odstavka 57. člena ZJN.		
	Ustavitve postopka ali zavrnitev vseh ponudb	Kadar ustavi postopek ali zavrne vse ponudbe, v roku 48 dni od sprejema odločitve iz prvega do tretjega odstavka 80. člena ZJN, vendar ne pred pravnomočnostjo te odločitve.				Kadar ustavi postopek ali zavrne vse ponudbe, v roku 48 dni od sprejema odločitve iz prvega do tretjega odstavka 80. člena ZJN, vendar ne pred pravnomočnostjo te odločitve.		
Obvestilo o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku	Kadar nobena izmed ponudb ni popolna	Kadar so vse ponudbe, ki jih je naročnik prejel, nepravočasne, nepravilne, neprimerne, nesprejemljive ali formalno nepopolne in niso bile ustrezno dopolnjene. Poslati mora v objavo v roku 48 dni od sprejema odločitve iz prvega do tretjega odstavka 80. člena ZJN, vendar ne pred pravnomočnostjo te odločitve.				Kadar so vse ponudbe, ki jih je naročnik prejel, nepravočasne, nepravilne, neprimerne, nesprejemljive ali formalno nepopolne in niso bile ustrezno dopolnjene. Poslati mora v objavo v roku 48 dni od sprejema odločitve iz prvega do tretjega odstavka 80. člena ZJN, vendar ne pred pravnomočnostjo te odločitve.		
Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost	1) Obvezno v primeru P.P.B.P. O.				Mora ga poslati v objavo isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila.			
	2) Možnost objave tudi pri drugih postopkih.	Lahko ga pošlje v objavo za javno naročilo oz. za javno naročilo iz seznama B na portalu RS ali EU, na isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila (za večjo transparentnost).				Lahko ga pošlje v objavo za javno naročilo oz. za javno naročilo iz seznama B na portalu RS ali EU, na isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji naročila (za večjo transparentnost).		
Obvestilo o oddaji naročila	Naročnik ga mora poslati v objavo v 48 dneh po oddaji naročila. ✓							
Obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi							✓ Naročnik ga mora poslati v objavo v 48 dneh po oddaji naročila.	
Obvestilo o oddaji naročila male vrednosti								✓ Naročnik ga mora poslati v objavo v 48 dneh po oddaji naročila.

3 ZUNANJI UČINKI JAVNEGA NAROČANJA NA GOSPODARSTVO

»Vloga mest kot »motorjev« ekonomskih sprememb v sodobnih, na znanju temelječih družbah je danes široko sprejeta. Mesta so razširila svoje tradicionalne vloge fizičnega in prostorskega planiranja in jim dodale raziskovanje novih načinov posredovanja v družbeno in ekonomsko polje kot del urbanega trajnostnega razvoja.« (Neves, 2009, str. 3).

Javno naročanje lahko pomembno doprinese k doseganju družbeno zaželenih učinkov. Med drugim se lahko preko javnega naročanja spodbuja zaposlovanje invalidov in drugih težje zaposljivih oseb, na družbo prenaša ekološke zahteve, vse večje pozornosti pa je deležna tudi obravnava javnega naročanja kot enega temeljnih dejavnikov gospodarskega razvoja. Predvsem o slednjem bom več spregovoril v nadaljevanju.

3.1 Vključenost družbeno zaželenih ciljev v sistem javnega naročanja

V pogodbe, sklenjene na podlagi javnega naročanja, se lahko umešča tako imenovane socialne klavzule, pri čemer gre za uporabo javnega naročanja za doseganje natančno določenih družbeno zaželenih učinkov. Tako lahko, na primer, spodbujamo zaposlovanje invalidov, s priložnostnimi deli povečujemo zaposlenost ali znižujemo prag revščine ipd. Zeleno javno naročanje, ki vstopa v veljavo, je lahko referenčni primer za vnos drugih zahtev na trg ponudnikov. Slovenija bo v prihodnje sprejela Uredbo o zelenem javnem naročanju, ki bo uvedla obveze glede naročil energetske učinkovitih kategorij proizvodov in storitev. Sprejetje in uveljavljavitev omenjene uredbe bi lahko bila referenčni primer, kako lahko država s svojimi predpisi vpliva na trg ponudnikov.

Da bi lahko vključili družbeno zaželene cilje v sistem javnega naročanja, bi morali posamezni naročniki razvijati t. i. koncept inteligentnega (oziroma dobro poučenega) potrošnika. Za to pa je potreben temeljit premislek o tem, kako pravilno postopati kot naročnik. Uporaba tovrstnih novih praks bo zahtevala močno mobilizacijo javnega sektorja na vseh ravneh odločanja (Pleumeekers et al., 2007, str. 4).

Kot ugotavlja Fraunhoferjev inštitut (2005, str. XI), sta ključni zadevi v procesu zbiranje/nabiranje znanja ter porazdelitev tveganj. Povečanje naklonjenosti javnega sektorja za inovativno javno naročanje bi se najlažje doseglo z izobraževanjem ljudi, odgovornih za javne nabave, ki bi jih bilo potrebno preobraziti v »dobro poučene potrošnike« (Fraunhofer Institute, 2005, str. XI).

Nenazadnje pa lahko javno naročanje seveda usmerimo tudi v možnost dajanja pozitivnih spodbud razvojno naravnanim podjetjem, pri čemer moramo seveda spoštovati pravila o državnih pomočeh.

3.1.1 Skladnost s pravili o državnih pomočeh

Da stimuliranje zasebnih ponudnikov z javnimi sredstvi, kakršnega sem pravkar predstavil, ne bi bilo v nasprotju s tržnimi pravili EU, si moramo ogledati pravila, ki v EU veljajo v zvezi z državnimi pomočmi. Kot navaja Ferčič (2011, str. 87), državna pomoč v obliki klasičnih transakcij obstaja, če so pri transakcijah »*iure gestionis*«, kot so na primer »javni« nakupi blaga in/ali storitev na trgu, privatizacije premoženja, posojila, poročta in kapitalska vlaganja, hkrati izpolnjeni vsi pogoji iz prvega odstavka 107. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU).

Državna pomoč v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU je intervencija javne entitete na trgu (Ferčič, 2011, str. 43). Gre za vsako pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršno koli vrsto pomoči iz državnih sredstev, ki (lahko) izkrivlja konkurenco z dajanjem prednosti zgolj nekaterim podjetjem ali branžam oziroma sektorjem in prizadene trgovino med državami članicami. Konkretni ukrep se kvalificira kot državna pomoč, če so kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji (Ferčič, 2011, str. 43):

- pomoč v smislu gospodarske prednosti oziroma koristi za prejemnika,
- pomoč dodeli država ali je kakor koli dodeljena iz državnih sredstev,
- pomoč je dodeljena selektivno, tj. s favoriziranjem nekaterih podjetij ali branž oziroma sektorjev,
- pomoč (lahko) izkrivlja tržno konkurenco in
- pomoč (lahko) prizadene trgovino med vsaj dvema državama članicama.

Država torej sme iz javnih sredstev zagotoviti posel (sredstva) zasebnemu ponudniku blaga ali storitev zgolj na način, da predmetna tržna transakcija ne krši zgoraj navedenih pravil.

Relativno preprost test, s katerim preverimo, ali bi pri sklenjenem poslu med javnim in zasebnim sektorjem lahko šlo za državno pomoč, je t. i. test skrbnega oziroma racionalnega zasebnega vlagatelja. S testom zasebnega vlagatelja skušamo ugotoviti, ali bi »zasebnik – ustreznih »dimenzij« – ob enakih tržnih pogojih, vključno z razpoložljivimi sredstvi in podatki, ravnal tako, kot je ravnala ali naj bi ravnala javna entiteta, pri čemer izhajamo iz predpostavke, da zasebniki na trgu delujejo z namenom ustvariti primeren dobiček. Če je odgovor pozitiven, se načeloma šteje, da je javna entiteta ravnala tržno racionalno in torej javni ukrep podjetju ne omogoča gospodarske prednosti oziroma koristi v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU. Pri tej primerjavi je treba javno entiteto opazovati izključno iz vidika njene vloge podjetnika, torej glede na ekonomske cilje, medtem ko socialni in drugi neekonomski cilji ne pridejo v poštev« (Ferčič, 2011, str. 45).

Pri tem Ferčič opozarja (2011, str. 88), da je nakup blaga in/ali storitev na trgu lahko pod določenimi pogoji državna pomoč v smislu prvega odstavka 107. člena PDEU, če javna entiteta:

- plača več, kot je realna vrednost predmeta transakcije,
- če kupi nekaj, kar (česar se) ne potrebuje,
- če nekaj kupi na podlagi meril za izbiro ponudbe, ki jih racionalen zasebni podjetnik ne bi upošteval.

Mestna občina Ljubljana bi torej smela zasledovati cilj spodbujanja inovativnih proizvodov ter storitev preko javnih naročil le na način, da bi se za istovrsten nakup potencialno odločil tudi zasebni vlagatelj. Pri tem bi seveda morala paziti, da ne bi plačala več, kot je realna (tržna) vrednost predmeta transakcije, da ne bi kupovala nečesa, česar ne potrebuje, oziroma izdelka ali storitve, za katerega je mogoče upravičeno domnevati, da se zanj zasebni vlagatelj ne bi odločil. Prav tako bi bilo potrebno paziti, da ne bi postavila takšnih meril za izbiro ponudbe, ki jih racionalni zasebni podjetnik ne bi upošteval.

3.2 Spodbujanje konkurenčnosti, podjetništva in inovacijskega potenciala

Če javno naročanje obravnavam kot eno izmed pomembnejših ekonomskih dejavnosti regionalnih oziroma lokalnih oblasti, lahko ugotovim, da predstavlja ta dejavnost pomemben stik regijske ali občinske uprave s trgom.

Regionalne ali lokalne oblasti lahko razumevajo javno naročanje kot izziv, kako sistem javnih nabav spremeniti v sistem, ki bi spodbujal uvajanje dobrih gospodarskih praks, konkurenčnosti med regionalnimi in občinskimi ponudniki, inovacijski potencial v regiji ali občini, pa tudi vzpostavil učinkovitejši in gospodarnejši javni sektor.

Javni sektor lahko preko naročil blaga, storitev in gradenj spodbuja podjetja, da na javne razpise predložijo napredne, inovativne rešitve. Inovativnost podjetij se na tak način ne izkazuje le v nižji ceni proizvodov in storitev, pač pa je lahko inovativnost rešitve tudi eno izmed ocenjevanih meril na javnem razpisu. Dosedanja zakonodaja takih rešitev sicer ne predvideva eksplicitno, vendar jih, razen s pravili o državnih pomočeh, tudi ne omejuje.

Evropa lahko spodbuja inovativnost preko obvladovanja obsežnih izdatkov za javno naročanje in javne institucije, vključujoč mestne oblasti, ki se lahko naučijo »igrati to igro« tako, da se naučijo »modro trošiti«, torej na način, da spodbujajo inovacije in ščitijo pomembne industrijske sektorje (Neves, 2009, str. 1).

Izkušnje izven Evrope kažejo, da je napredek na tem področju možen, ter da ima javni sektor potencial za pozitivno vplivanje na inovacije in trajnostni razvoj preko javnega naročanja. Tako se lahko spodbuja gospodarska rast, hkrati pa naslavlja enega najbolj perečih evropskih problemov – kako povečati produktivnost in učinkovitost naših javnih služb (Neves, 2009, str. 1). Trenutno EU precej zaostaja za ZDA ter za Azijo, kjer se pogosto strateško uporablja predtržno (angl. *pre-commercial*) javno naročanje inovacij z

namenom zgraditve robustnega domačega trga, ki bo sposoben tekrovati z močno mednarodno konkurenco (CBI, 2006, str. 10).

Zelo dober primer pozitivnih učinkov javnega naročanja na gospodarstvo predstavlja ameriška Agencija za napredne raziskovalne projekte na področju obrambe (angl. *Defence Advanced Research Projects Agency*; v nadaljevanju DARPA), ki je bila ustanovljena leta 1958 kot odgovor na rusko izstrelitev Sputnika v vesolje leto pred tem. Tedaj si je ameriška vlada zadala za cilj preprečevanje tehnoloških presenečenj za ZDA, kasneje pa je k ciljem agencije dodala tudi »pripravo tehnoloških presenečenj s strani ZDA« ter ohranjanje primata na področju obrambne industrije in širše tehnološke in komercialne nadvlade. Čeprav gre za samostojno agencijo s približno 240 zaposlenimi ter proračunom več kot 3 milijarde ameriških dolarjev, so njene zadolžitve »radikalno raziskovanje« ter inovacije za potrebe ameriškega ministrstva za obrambo. Po zaslugi agencije DARPA danes poznamo sistem globalnega pozicioniranja GPS, tehnologijo za nezaznavno letenje »stealth«, brezpilotna letala ter omrežje ARPANET, ki je bil predhodnik interneta. »DARPA ohranja zelo tesne vezi s posamezniki v vrhu vojaške oblasti, kar ji omogoča ustvarjanje tesnih povezav med identifikacijo potreb in tehnološkimi priložnostmi, čemur sledijo raziskave, razvoj, testiranje, prikaz in končna izdelava izdelkov in storitev, ki so pripravljeni za nakup. Vse od njenega nastanka je predstavljala eno od ključnih sil razvoja za radikalnimi tehnološkimi preboji ameriške vojaške industrije ter ameriškega gospodarstva. Ameriška vlada je razvila organ, podoben agenciji DARPA na področju domovinske varnosti, razmišlja pa tudi o podobnem organu na področju energetike /.../. To dokazuje, da je lahko model agencije DARPA uporabljen tudi na drugih področjih – kar predstavlja mehanizem za pospeševanje inovacij in tehnologije preko javnih naročil vse do javne uporabe« (CBI, 2006, str. 10–11).

V Evropi po nekaterih podatkih predstavlja približno polovico vrednosti javnega naročanja regionalno javno naročanje ali javno naročanje na nivoju mestnih oblasti. Kot tako predstavlja izziv, kako vključiti te akterje v prakse inovativnega javnega naročanja. Številne regionalne strukture se že dobro zavedajo potrebe razvijanja inovativnih strategij za svoje regije ali mesta ter želijo sodelovati pri izboljšanju vpliva javnega naročanja na inovativnost (Neves, 2009, str. 3).

Leta 2009 sta irska ministrica za podjetništvo, trgovino in zaposlovanje Mary Coughlan ter irski minister za finance Martin Mansergh v predgovoru k poročilu Skupine za inovativno javno naročanje zapisala, da je »javno naročanje ključni instrument, s katerim lahko vlada podpira in spodbuja inovacije v irskem gospodarstvu«, pri čemer sta se hkrati zavzela za boljše in učinkovitejše javne storitve (Government of the Republic of Ireland, Department of Enterprise, Trade and Employment, 2009, str. 3). Kot so ugotovili avtorji navedenega poročila, je celoletna vrednost javnih naročil na Irskem približno 15 milijard EUR, s čimer ima vlada možnost, da zahteva proizvodnjo inovativnih dobrin in storitev. Tržno povpraševanje po novih proizvodih in storitvah ima namreč močan vpliv na nivo

investiranja v raziskave in razvoj (Government of the Republic of Ireland, Department of Enterprise, Trade and Employment, 2009, str. 6).

Avtorji navedenega irskega poročila nadalje ugotavljajo (Government of the Republic of Ireland, Department of Enterprise, Trade and Employment, 2009, str. 7):

- uradniki javnega sektorja se zelo pogosto izogibajo tveganjem,
- ovire, kot je izogibanje tveganjem, izhajajo iz pomanjkanja praktičnih izkušenj ter znanja na strani oseb, odgovornih za nabave, in ne iz kakršnih koli pravnih razlogov,
- trenutno ne razpolagamo s konkretnimi empiričnimi evidencami za ovrednotenje natančnih učinkov sodobnih praks javnega naročanja glede spodbujanja inovacij,
- inovacijo pogosteje prepozna in jo predlaga dobavitelj in ne naročnik,
- posvetovanje s trgom pred objavo javnega naročila je bistvena komponenta »pametnega« javnega naročanja, saj omogoča naročniku prepoznati in razumeti, kaj ponuja trg in kakšne so alternative,
- trenutni trendi v javnih nabavah, ki gredo v smer obsežnejših in daljših pogodb, ter omejevanje števila ponudnikov pomeni, da mala podjetja dostikrat niso sposobna realizirati takšnih pogodb,
- uveljavljanje prestrogih izbirnih kriterijev lahko izključi mlada, inovativna podjetja.

Ključni sklepi in priporočila navedenega poročila so (Government of the Republic of Ireland, Department of Enterprise, Trade and Employment, 2009, str. 7):

- ključ do uspešnega inovativnega javnega naročanja je razvoj »inteligentnega« oziroma dobro poučenega potrošnika, ki bo sposoben zahtevati, utemeljiti, poiskati nove rešitve in lahko izoblikuje in skrbi za pogodbe skozi njihov celoten življenjski cikel,
- profesionalizacija nabavne funkcije v javnem sektorju z večjo vlogo in večjim ugledom (angl. *profile*) te vloge,
- vsaka organizacija javnega sektorja bi morala v svoja pravila vgraditi priporočila iz publikacije »*Buying Innovation – 10 Step Guide*«,
- ukrepi za izboljšanje kvalitete razpoložljivih informacij bi zmanjšali pomanjkljivosti, ki jih zaznavajo MSP,
- razdelitev pogodb na sklope bi nadalje odprla možnosti za sodelovanje MSP ter razširila konkurenco,
- spodbujati in promovirati bi morali možnosti za podizvajalce,
- spletni portal za javno naročanje bi moral na posebnem mestu oglaševati pogodbe manjših vrednosti,
- naročniki bi se morali izogibati nesorazmernim pogojem (ter finančnim zahtevam) v javnih razpisih.

Tudi v publikaciji o najboljših praksah, ki jo je izdal britanski Urad za vladne nabave (angl. *Office of Government Commerce*), njeni avtorji ugotavljajo, da lahko inovacije dobaviteljev zagotovijo boljšo kvaliteto, hitrejšo dostavo in zmanjšane stroške celotnega življenjskega cikla proizvoda (angl. *whole-life costs*; lahko tudi *life-cycle costs*). Velik poudarek je bil na zgodnjemu vključevanju dobaviteljev v proces javnih nabav ter na uporabi t. i. »*output/outcome-based*« specifikacij, ki dobaviteljem dopuščajo več maneverskega prostora pri izvedbi javnega naročila, ali, z drugimi besedami, opredelitvi problema in povabilu k predložitvi inovativnih rešitev (CBI, 2006, str. 2).

Ena izmed možnih rešitev je izboljšanje dostopnosti javnega naročanja majhnih in srednjih podjetij.³⁶ V Evropi je namreč okoli 23 milijonov malih in srednjih podjetij, ki predstavljajo več kot 99 % vsega poslovanja, proizvedejo več kot polovico evropskega BDP-ja ter zagotavljajo okoli 75 milijonov služb. Ob tem predstavljajo ključni del številnih evropskih industrijskih sektorjev, kot so tekstilni, gradbeni ter pohišten. Prav tako so glavni vir podjetniških znanj in inovacij ter prispevajo k gospodarski in družbeni koheziji. Lahko pa so, zaradi velikosti, soočene s specifičnimi izzivi, kot so nesorazmerno velike administrativne ovire, nezadosten dostop do informacij o poslovnih priložnostih, ki lahko ovirajo rast evropskega gospodarstva (Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU Final Report, 2007, str. 16–17).

Ker naročniki opredeljujejo svoje zahteve v razpisni dokumentaciji, lahko torej poleg spodbujanja cenovne konkurenčnosti ponudnike spodbujajo k iskanju novih, inovativnih rešitev. Z javnim naročanjem lahko javni sektor spodbuja ekološko vzdržne proizvode, zaposlovanje predstavnikov marginaliziranih skupin, uporabo novih tehnologij z visoko dodano vrednostjo ipd.

Javno naročanje je eden ključnih stikov javnega sektorja s trgom. Hkrati predstavlja izjemno priložnost za prenos razvojnih idej v gospodarstvo in stimulacijo ponudnikov na trgu. Javno naročanje je lahko eden izmed ključnih spodbujevalcev inovacijskega potenciala v gospodarstvu ter spodbujevalni dejavnik razvoja lokalnih skupnosti.

Pri nadaljnjem razvijanju sistema javnega naročanja lahko pomagajo dobre prakse drugih (tujih) regionalnih ter občinskih oblasti. Prenos dobrih praks na področju javnih naročil lahko deluje zelo stimulacijsko. »*Know-how*«, ki ga je razvilo določeno mesto ali regija, ima ob prenosu in implementaciji lahko takojšnje in neposredne učinke tudi v mestu ali regiji, ki takšno novo rešitev udejanji. Prenos dobrih praks med regionalnimi oblastmi je tudi v splošnem pogosto predmet priporočil mednarodnih organizacij.

³⁶ Na primer, irska vlada je prepoznala izboljšano dostopnost javnih naročil za mala in srednja podjetja kot eno izmed najpomembnejših prioritet njene gospodarske politike (Government of the Republic of Ireland, Department of Enterprise, Trade and Employment, 2009, str. 3). Hkrati bi ta ukrep povzročil intenzivnejšo konkurenco za pridobitev posla ter izboljšano razmerje »*value for money*« za javni sektor.

Smiselno bi bilo, da bi sistem javnega naročanja vsi relevantni akterji razumevali kot priložnost za interakcijo javne uprave s trgov, pri čemer bi lahko prva slednjega spodbujala k bolj inovativnemu pristopu. Ko so na primer povprašali mala in srednja podjetja, kako bi jim lahko izboljšali dostop do javnega naročanja, je bil eden od odgovorov, da bi morali predmete javnega naročanja opredeljevati v terminih uporabnosti (angl. *performance*) ter funkcionalnih zahtevah in ne preko detajlnih tehničnih specifikacij, saj bi tako dopuščali možnosti za inovativne rešitve ter izkoristili prilagodljivost malih in srednjih podjetij (Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU Final Report, 2007, str. 22). Med drugim so bili njihovi predlogi še:

- večja delitev javnih naročil na sklope,
- izvzetje manjših sklopov iz določb direktiv (za javno naročanje nad evropskimi mejnimi vrednostmi),
- večja uporaba okvirnih sporazumov (s katerimi je manj administrativnih stroškov),
- možnost skupnega nastopa več podjetij (konzorcij),
- prepoved nesorazmernih meril glede na predmet naročila, skupaj s kazenskimi določbami,
- pogostejša uporaba predhodnih informativnih obvestil ter
- pogostejša uporaba elektronskega javnega naročanja.

Vse pa vendarle ni tako rožnato. Združenje britanskih industrialcev je v zaključku raziskave o inovacijski dejavnosti zapisalo, da »trenutne prakse na področju javnih nabav niso neuspešne zgolj pri spodbujanju podjetniških inovacij, ampak onemogočajo tudi, da bi vlada maksimizirala dolgoročno vrednost svojih investicij.« (CBI, 2006, str. 2) Do podobnih ugotovitev je prišlo združenje delodajalcev na področju inženiringa (angl. *Engineering Employers Federation*) v anketi, izvedeni leta 2006. Kot so zapisali, se izvedba javnega naročanja verjetneje zdi negativno kot pozitivno naravnana do inovacij. Družbe so ocenile javno naročanje v Veliki Britaniji kot počasno, zbirokratizirano ter podvrženo tveganjem (CBI, 2006, str. 2).

Ena izmed največjih težav pri inovativnem javnem naročanju je nerazumevanje ločevanja med nabavno ceno in stroški življenjskega cikla proizvoda (angl. *life-cycle costs*). Osredotočanje zgolj na nabavno ceno zanemarja doprinos inovacij k razvoju visokotehnoloških trgov ter splošen blagodejni vpliv na gospodarsko rast (Fraunhofer Institute, 2005, str. XI).

Po nekaterih ocenah je bil v EU v letu 2001 odstotek pogodb, sklenjenih na podlagi javnih naročil, in sicer v vrednosti, ki presega prag za objavo javnega naročila v uradnem glasilu EU, zgolj 1,1 %. Ta odstotek naj bi se sicer do leta 2004 dvignil na 1,9 %. To pomeni, da je šele vsako petdeseto večje javno naročilo znotraj EU oddano ponudnikom iz drugih

držav članic (Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU, Final Report, 2007, str. 111).³⁷

Druga študija, ki jo je leta 2008 pripravila Komisija Evropskih skupnosti, navaja, da je delež MSP v skupni vrednosti pogodb, sklenjenih na podlagi javnih naročil nad »evropskimi« mejnimi vrednostmi, precej večji. Po njihovih podatkih se je glede na ta kriterij najbolje odrezala Slovenija z 78 %, najmanjši delež MSP pa sta dosegali Francija in Velika Britanija (35 % in 31 %) (Komisija Evropskih skupnosti, 2008, str. 4).

V zadnjem času je inovativno javno naročanje v Republiki Sloveniji dobilo ustrezno mesto tudi v vladnih razvojnih dokumentih. Omenjeno je na primer v Slovenski izhodni strategiji 2010–2013, kjer je v zvezi z ustanovitvijo Javne agencije za javno naročanje navedeno: »Javna naročila po obsegu v Sloveniji pomenijo blizu 10 % BDP, zato ureditev na tem področju lahko pomembno prispeva k večji učinkovitosti in racionalnosti ter k večji preglednosti, kar bi posledično omogočilo tudi prihranke javnofinančnih izdatkov ter zmanjšalo možnosti za nepravilnosti. Agencija bo ustanovljena z Zakonom o Agenciji za javno naročanje, v katerem se opredeli javna naročila tudi kot instrument spodbujanja rasti in razvoja podjetij, uvajanja demonstracijskih in pilotnih projektov, tehnološkega razvoja ter spodbujanja inovacij.« (Slovenska izhodna strategija 2010–2013, 2010, str. 30) Z upanjem so posebej navdajale zadnje zapisane besede, a kot vemo, se ta cilj v Zakonu o javni agenciji za javno naročanje (ZJAJN, Ur. l. RS, št. 59/2010) na žalost ni udejanjil.

V Nacionalnem reformnem programu, ki ga je Slovenija pripravila za Evropsko komisijo, vlada med drugim ugotavlja, da sta rast in razvoj »močno odvisna tudi od učinkovitega upravljanja, zato je ključnega pomena posodobitev javne uprave in javnega sektorja, predvsem z izvajanjem projektov IKT, ki povečujejo konkurenčnost (e-uprava, e-pravosodje, e-zdravje, e-sociala, e-izobraževanje), in izvajanje inovativnega (zelenega) javnega naročanja.« (Vlada RS, 2011a, str. 18).

Tudi tukaj razveseljujejo besede, da so načrtovani »dodatni ukrepi za spodbujanje aplikacije in tržno promocijo najnovejših tehnologij in rešitev na temelju lastnega znanja preko sistema javnih naročil. Z uveljavljanjem sistema prek konkurenčnih in inovativnih javnih naročil bomo podpirali uvajanje novih rešitev, zlasti na področjih, ki prispevajo k reševanju družbenih izzivov in trajnostnemu razvoju. Del sredstev evropske kohezijske politike bo usmerjen v podporo demonstracijskim projektom na področju trajnostne gradnje in učinkovite rabe energije.« (Vlada RS, 2011a, str. 26–27).

Vlada je v poglavju o trajnostni rabi energije še zapisala, da se bo zavezala k prednostni obravnavi okoljsko učinkovitih, energetske učinkovitih in nizkoogljičnih tehnologij pri javnih investicijah in »zelenih javnih naročilih.« (Vlada RS, 2011a, str. 36).

³⁷ Odstotek ponudb, ki jih oddajo hčerinske družbe oz. lokalne podružnice večjih mednarodnih podjetij, je precej višji.

3.3 Razvojni vidiki javnega naročanja – priložnosti za regionalne in lokalne oblasti

Neves (2009, str. 4) med drugim priporoča združevanje naročnikov na regionalni ali občinski ravni in ustanovitev skupnega organa za javno naročanje, saj naj bi tako odpravljali nekatere ovire pri sproščanju inovacijskega potenciala in dosegali boljše sinergije na lokalnem nivoju. Prav tako lahko takšen urad na lokalni ravni spodbuja komunikacijo s potencialnimi ponudniki in prenaša inovacijsko kulturo na dobavno verigo.

Aprila 2005 so v francoskem Nantesu lokalne oblasti v pogodbi za izgradnjo lokalne šole in plavalnega bazena vnesle posebne zaposlitvene klavzule, s čimer so dosegle, da so do tedaj brezposelni v okviru obeh gradenj opravili skupno 12.500 ur dela (Neves, 2009, str. 5). Omenjeni primer nazorno kaže, kako lahko javni sektor doseže koristne družbene učinke.

Zelo zgovoren primer dobre prakse je tudi izgradnja nove soseske Hammarby Sjöstad v bližini švedske prestolnice. V okviru projekta naj bi na starem industrijskem območju nastalo vsaj 15.000 stanovanj in 10.000 pisarn. Razvoj okolju prijazne mestne soseske se je začel leta 1998 in je vključeval edinstveno metodo preišljenega trajnostnega razvoja infrastrukture, pa tudi uporabo inovativne tehnologije na področju energije, upravljanja z vodo ter odpadki. V okviru projekta so se posluževali gesla: »Vse mora biti vsaj dvakrat boljše kot je obstoječi nivo tehnologije³⁸ v tem času.« Projekt, ki naj bi bil predvidoma končan leta 2012, je del razvojne strategije mesta Stockholm, ki želi povezati javno naročanje z inovacijami v regiji (Neves, 2009, str. 7).

Slovenija je v tem oziru zaradi svoje majhnosti nekoliko nenavaden primer, vsaj v primerjavi z velikimi evropskimi državami, kjer predstavljajo obvestila o javnih naročilih lokalnih samoupravnih skupnosti večino vseh oddanih naročil. Tako v Franciji, Nemčiji ter Italiji predstavljajo obvestila o oddanih naročilih lokalnih oblasti med 56 in 67 % vseh obvestil o oddanih naročilih, kar je posledica močno decentraliziranih sistemov javnega naročanja, kjer so lokalne oblasti odgovorne za širok spekter politik. V Sloveniji je bilo v letu 2005 31 % oddanih naročil s strani vlade, zgolj 6 % s strani lokalnih oblasti, 4 % s strani koncesionarjev ter kar 59 % s strani ostalega javnega sektorja (Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU, Final Report, 2007, str. 25). Tako majhen skupen delež naročil s strani vlade ter lokalnih skupnosti je značilnost držav bivšega vzhodnega bloka, kjer se večina naročil oddaja preko ostalih institucij (širokega) javnega sektorja.

Slovenija ima torej zaradi svoje majhnosti večino politik centraliziranih, s čimer se centralizira tudi javna poraba, kar dopušča lokalnim samoupravnim skupnostim relativno

³⁸ T. i. »state of the art«.

malo manevrskega prostora za vplivanje na zasebni sektor preko javnih naročil. Kljub temu pa so za svoj razvoj soodgovorne tudi občine in statistične regije.

Najprej želim opozoriti na 2. člen novega ZSSRR, sprejetega leta 2011, ki navaja, da se v Republiki Sloveniji »občine, združenja gospodarskih dejavnosti, samoupravne narodne skupnosti ter nevladne organizacije /.../ pri uresničevanju svojih razvojnih interesov povezujejo in skupaj sprejemajo odločitve v skladu z načelom trajnostnega, sonaravnega regionalnega razvoja.«

V RS se regionalna politika načrtuje z naslednjimi medsebojno usklajenimi dokumenti (ZSSRR, 5. člen, 2. odstavek):

- strategija razvoja Slovenije,
- državni strateški prostorski akt,
- program državnih razvojnih prioritet in investicij,
- programski dokumenti na mednarodni in državni ravni,
- regionalni in območni razvojni programi ter
- dogovori za razvoj regij.

Pri načrtovanju in izvajanju regionalne politike na **državni ravni** Vlada RS s strategijo razvoja Slovenije in državnim strateškim prostorskim aktom določi cilje in usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov. S programom državnih razvojnih prioritet in investicij vlada podrobneje opredeli, z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, programe in instrumente regionalne politike (ZSSRR, 7. člen). Poleg navedenega je vlada zadolžena za ustanovitev Sveta za teritorialno usklajevanje razvojnih pobud, vodenje in upravljanje državnega organa za regionalno politiko, ki je v primeru Republike Slovenije Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ter upravljanje Javnega sklada RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

Na **regionalni ravni** pa je, kot navaja 6. člen novega ZSSRR, temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja razvojna regija /.../, ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. Pri tem gre seveda za statistične, tako imenovane NUTS 3 regije.

Razvojne pobude in razvojni interesi v regiji se usklajujejo znotraj Razvojnega sveta regije. 13. člen ZSSRR določa, da se z regionalnim razvojnim programom uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in viri za njihovo uresničevanje. »Regionalni razvojni program je sestavljen iz strateškega in programskega dela. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, razvojne cilje in prioritete regije v programskem obdobju ter določitev razvojne

specializacije regije. Programski del pa vsebuje programe za spodbujanje razvoja v regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja regionalnega razvojnega programa.« (ZSSRR, 13. člen, 2. odstavek).

Ob tem so predvideni tako območna razvojna partnerstva, regijske razvojne mreže,³⁹ dogovori za razvoj regije⁴⁰ ter razvojno povezovanje regij.

18. člen ZSSRR določa, da se v regiji med drugim opravljajo v javnem interesu naslednje splošne razvojne naloge:

- izvajanje regijskih projektov in sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva v okviru teh projektov,
- obveščanje, splošno svetovanje, popis projektnih idej ter usmerjanje razvojnih partnerjev v regiji pri oblikovanju, prijavi na razpise in izvedbi regijskih projektov,
- prenos znanja in dobrih praks regionalnega razvoja.

4 ANALIZA EKONOMIKE JAVNEGA NAROČANJA MOL

4.1 Ugotovitve notranjega in zunanjega nadzora

Z ekonomiko javnega naročanja MOL se znotraj mestne občine posredno ukvarjajo trije organi MOL, in sicer župan, mestni svet ter nadzorni odbor. Neposredno pa je za nadzor nad namenskostjo in smotrnostjo porabe proračunskih sredstev zadolžen Nadzorni odbor MOL.

4.1.1 Nadzorni odbor MOL

Notranji nadzor nad poslovanjem MOL v skladu s Statutom Mestne občine Ljubljana (2007b) opravlja Nadzorni odbor MOL. Pristojnosti Nadzornega odbora MOL so opredeljene v 33. členu statuta: »Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v MOL. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem MOL,
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev,

³⁹ 3. člen ZSSRR navaja: Območno razvojno partnerstvo je »pogodbeno, javno-zasebno interesno sodelovanje razvojnih partnerjev na določenem območju«, regijska razvojna mreža je »oblika pogodbenega povezovanja ključnih razvojnih institucij za uresničevanje razvojnih prioritet razvojne regije, ob upoštevanju razvojne specializacije razvojne regije.« ZSSRR opredeljuje tudi teritorialni razvojni dialog, ki je »način razreševanja razvojnih problemov in usklajevanja razvojnih odločitev, ki poteka med različnimi teritorialnimi ravni.«

⁴⁰ Dogovor za razvoj regije je »dvostranski izvedbeni akt, s katerim se uresničuje regionalni razvojni program tako, da se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir in doseganje razvojne specializacije razvojne regije ter viri financiranja« (ZSSRR, 3. člen).

- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.«

V 45. členu statuta je zapisano, da v okviru z zakonom določenih pristojnosti opravlja nadzorni odbor naslednje naloge nadzorovanja (med drugim):

- pregledovanje in proučevanje pravnih predpisov in aktov, s katerimi se določajo nameni proračunske porabe (odloki, proračun, finančni načrti, zaključni računi, programi, razpisi in drugo);
- pregledovanje listinske dokumentacije (pogodbe, naročila, odredbe, nalogi, računi, zapisniki ter druge knjigovodske listine in poslovne knjige);
- ugotavljanje skladnosti ravnanja s pravnimi predpisi ter gospodarnosti in namenskosti porabe sredstev in njihov učinek glede na opredeljeni cilj ter
- oblikovanje zahtev Računskemu sodišču RS za izvedbo revizij.

Nadzorni odbor ob obravnavi zaključnega računa proračuna MOL, vendar najkasneje do 1. oktobra tekočega leta, poda mestnemu svetu poročilo o razpolaganju s premoženjem MOL, poročilo o namenskosti in smotrnosti porabe proračunskih sredstev in poročila o finančnem poslovanju uporabnikov proračunskih sredstev, ki so določena z letnim programom nadzora (Statut MOL, 46. člen).

4.1.2 Računsko sodišče Republike Slovenije

Od leta 2000 dalje je Računsko sodišče izvedlo 13 revizij, kjer v vlogi revidirane osebe javnega prava nastopa MOL.

Tabela 6: Revizije poslovanja MOL, ki jih je opravilo Računsko sodišče RS

Namen in cilj revizije (od leta 2000 dalje, kronološka ureditev – padajoče)	Datum zadnje spremembe
Revizija pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Ljubljana Izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Ljubljana v delu, ki se nanaša na ravnanje s premoženjem v letih 2007–2009 in delu leta 2010. (Sklep izdan: 7. maja 2010.)	25. maj 2010
Revizija smotrnosti urejanja nedovoljenih odlagališč odpadkov Izrek mnenja o smotrnosti urejanja nedovoljenih odlagališč odpadkov v občinah Domžale, Jesenice, Lendava, Trebnje ter v mestnih občinah Celje in Ljubljana. (Sklep izdan: 29. septembra 2008.)	6. april 2010
Revizija pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Ljubljana v letih 2007 in 2008 Izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja občine v letih 2007 in 2008 (Sklep izdan: 20. decembra 2007.)	16. december 2009

se nadaljuje

nadaljevanje

Namen in cilj revizije (od leta 2000 dalje, kronološka ureditev – padajoče)	Datum zadnje spremembe
Revizija smotrnosti izvajanja politike mirujočega prometa – Mestna občina Ljubljana Smotrnost politike mirujočega prometa. (Sklep izdan: 18. aprila 2006.)	10. november 2008
Revizija gospodarjenja Zavoda za letovanje in rekreacijo otrok in Mestne občine Ljubljana s počitniškimi kapacitetami Preveriti gospodarnost, učinkovitost in uspešnost gospodarjenja s počitniškimi kapacitetami v letih od 2002 do 2006. (Sklep izdan: 25. aprila 2007.)	27. marec 2008
Revizija stroškov investitorjev pri graditvi objektov – Mestna občina Ljubljana Prispevki, takse priključnine in drugi stroški investitorjev pri graditvi objektov, ki so predpisani z akti občine in akti izvajalcev javnih služb. (Sklep izdan: 27. januarja 2006.)	28. junij 2007
Prečna revizija pravilnosti določanja in obračunavanja plač direktorjev javnih podjetij, podjetij, ki opravljajo javno gospodarsko službo, in podjetij v večinski lasti države ali občin – Energetika d. o. o., Ljubljana, Mestna občina Ljubljana Pravilnost določanja in obračunavanja plač direktorjev javnih podjetij, podjetij, ki opravljajo javno gosp. službo, in podjetij v večinski lasti države ali občin. (Sklep izdan: 31. januarja 2006.)	19. marec 2007
Revizija pravilnosti poslovanja družbe Stadion ter smotrnosti poslovanja Mestne občine Ljubljana in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani Izrek mnenja o pravilnosti poslovanja družbe Stadion ter smotrnosti poslovanja MOL in družbe Stadion pri gradnji nogometnega stadiona v Ljubljani. (Sklep izdan: 5. julija 2005.)	19. september 2006
Revizija poslovanja Mestne občine Ljubljana v letu 2004 Cilja revizije sta bila izreka mnenja o izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2004 in pravilnosti poslovanja občine v letu 2004. (Sklep izdan: 15. februarja 2005.)	13. december 2005
Revizija poslovanja Mestne občine Ljubljana v letu 2003 Izrek mnenja o izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2003 in pravilnosti poslovanja občine v letu 2003. (Sklep izdan: 8. aprila 2004.)	17. november 2004
Sklepno mnenje o nakupu delnic Slovenske investicijske banke Sklepno mnenje o nakupu delnic Slovenske investicijske banke (Sklep izdan: 31. julija 2003.)	31. julij 2003
Revizija poslovanja Holdinga Ljubljana, d. o. o., Ljubljana v letih 2001 in 2002 Podati mnenje o pravilnosti in uspešnosti poslovanja holdinga. (Sklep izdan: 18. marca 2003.)	20. junij 2003
Revizija poslovanja Mestne občine Ljubljana v letu 2001 in v omejenem obsegu v letu 2002 Izrek mnenja o izkazih zaključnega računa proračuna občine za leto 2001 in pravilnost poslovanja občine v letu 2001. (Sklep izdan: 6. decembra 2002.)	6. junij 2003

Če si ogledam nepravilnosti, ki so jih pri nadzoru poslovanja MOL v zvezi z javnimi naročili v preteklosti odkrili revizorji Računskega sodišča RS, lahko opazim, da so se nekatere nepravilnosti občasno ponavljale. Hkrati pa je tudi res, da se je sistem oddaje javnih naročil v MOL v zadnjih letih bistveno izboljšal, sploh po oblikovanju ustrezne Službe za javna naročila, ki ima (ugoden, avtonomen) status notranje organizacijske enote (službe) znotraj MU.

V revizijskem poročilu za poslovanje MOL v letu 2003 je bilo v zvezi z javnimi naročili ugotovljeno, da je MOL šest javnih naročil v skupnem znesku 930,5 milijona tolarjev⁴¹ oddala brez javnega razpisa in štiri javna naročila male vrednosti v skupnem znesku 2,60 milijona tolarjev⁴² v nasprotju z internim predpisom o naročilih male vrednosti (Povzetek revizijskega poročila, 2004, str. 1–2). Računsko sodišče je tedaj od Mestne občine Ljubljana zaradi nepravilnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju, zahtevalo odzivno poročilo. Od MOL je med drugim zahtevalo, da izboljša kontrolno okolje in vzpostavi notranje kontrole, ki bodo zagotavljale pravočasno odkrivanje, popravljanje in preprečevanje nepravilnosti pri izvrševanju proračuna ter oddaji javnih naročil. Zahtevalo je tudi, da MOL okrepi nadzor nad oddajo javnih naročil v vseh fazah javnega naročanja in zagotovi informacije o spremljanju pogodb tudi v računovodstvu. Revizorji so tedaj izkazane popravljalne ukrepe ocenili kot zadovoljive (Porevizijsko poročilo, 2005a, str. 3–4).

V revizijskem poročilu za leto 2004 so revizorji (Revizijsko poročilo, 2005b, str. 5) v zvezi z javnimi naročili ugotovili, da »Mestna občina Ljubljana:

- za storitve, ki še niso bile opravljene, je plačala račun v znesku 3.720 tisoč tolarjev,
- treh javnih naročil v skupni vrednosti 46.238 tisoč tolarjev ni oddala z javnim razpisom,
- javnega naročila, ki bi ga morala oddati kot celoto, ni oddala z javnim razpisom (nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 10.486 tisoč tolarjev),
- pri javnem naročilu so izbrani ponudniki dobavljali blago druge vrste, kot je bilo ponujeno v ponudbah, na podlagi katerih so bili izbrani za najugodnejše ponudnike,
- plačala je strokovna dela za svetniški klub v nasprotju z internim predpisom (nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 91 tisoč tolarjev),
- sklenila je pogodbo, ki ni v skladu s ponudbo izbranega ponudnika,
- pri plačilu investicijskih del ni obračunala pogodbenega popusta v znesku 3.755 tisoč tolarjev,
- je izbrala ponudnika, ki ni bil najugodnejši glede na merilo najnižja cena (nepravilnost pri revidiranih izplačilih v znesku 10.766 tisoč tolarjev),
- je dopustila, da so plačila za 5.794 tisoč tolarjev preseгла pogodbeno vrednost.«

⁴¹ Približno 3,88 milijona EUR.

⁴² Približno 10.850 EUR.

Za leti 2007 in 2008 je Računsko sodišče RS (Revizija pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Ljubljana v letih 2007 in 2008, 2009, str. 4) ugotovilo:

- pri oddaji javnega naročila v znesku 99.000 evrov, ki je bilo v letu 2008 plačano v znesku
- 36.000 evrov, je spremenila razpisno dokumentacijo po poteku roka za prejem ponudb;
- v enem primeru ponudb ni ocenila v skladu z merili iz objave javnega naročila (izplačilo v letih 2007 in 2008 v znesku 2.995.024 evrov);
- v štirih primerih so bila gradbena dela, ki so presegala vrednost osnovne pogodbe v skupnem znesku 961.485 evrov, zaključena, preden so bili sklenjeni aneksi k pogodbam;
- v dveh primerih sta bila postopka oddaje javnega naročila v skupnem znesku 169.903 evrov izvedena po dokončanih gradbenih delih;
- v enem primeru za dodatna dela v znesku 381.763 evrov ni izvedla novega postopka oddaje javnega naročila;
- v štirih primerih oddanih javnih naročil ni pridobila bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v skupnem znesku 91.718 evrov;
- v enem primeru v javnem razpisu in v razpisni dokumentaciji ni navedla meril, po katerih bo izbrala ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

Na podlagi ugotovitev revizij Računskega sodišča RS lahko presodim, da MOL v preteklosti ni poslovala na način, da bi prihajalo do kakršnih koli hujših kršitev javnofinančnih predpisov; pomanjkljivosti in napake, ki so se pojavljale, pa je sproti odpravljala.

4.2 Ugotovitve iz evidence o javnem naročanju v MOL v letu 2009

V nadaljevanju bom obravnaval javno naročanje v Mestni občini Ljubljana v letu 2009, in sicer v dveh razdelkih, najprej javno naročanje do vrednostnega praga za uporabo ZJN-2, nato pa še javno naročanje po ZJN-2.

4.2.1 Javno naročanje do vrednostnega praga ZJN

Kot je razvidno iz podatkov v nadaljevanju, so do vrednostnega praga za objavo na Portalu javnih naročil številčno prevladovale naročilnice, pred pogodbami in aneksi. Aneksov do praga tedaj veljavnega Zakona o javnem naročanju, tj. do 10.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter do 20.000 EUR brez DDV za gradnje, je bilo zgolj 9. Do praga veljavnega ZJN je MOL v letu 2009 pridobila še 304 javna naročila na podlagi pogodbe. V vrednostnem smislu je celotna vrednost naročilnic v letu 2009 za vse oddelke Mestne uprave ter za Mestni svet MOL in za četrtne skupnosti po evidencah SJN MOL znašala 6.234.816,12 EUR brez DDV ter 7.337.421,44 EUR z DDV.

Tabela 7: Javno naročanje MOL do vrednostnega praga za objave, podatki za leto 2009

Predmet javnega naročila	Naročilnice			Pogodbe			Aneksi		
	Število	Skupna vrednost v EUR brez DDV	Skupna vrednost v EUR z DDV	Število	Skupna vrednost v EUR brez DDV	Skupna vrednost v EUR z DDV	Število	Skupna vrednost v EUR brez DDV	Skupna vrednost v EUR z DDV
Blago	905	717.226,34	850.004,69	1	83,33	100,00	0	0	0
Storitve	3.621	5.123.537,43	6.015.671,57	303	472.974,65	602.962,21	7	35.654,22	42.784,56
Gradnje	57	394.052,35	471.745,18	0	0	0	2	18.459,33	22.312,90
SKUPAJ	4.583	6.234.816,12	7.337.421,44	304	473.057,98	603.062,21	9	54.113,55	65.097,46

4.2.2 Javno naročanje nad vrednostnim pragom ZJN

Mestna občina Ljubljana je v letu 2009 preko SJN oddala 348 javnih naročil v skupni vrednosti 90.217.814,77 EUR brez DDV ter ostalih pristojbin in dajatev (na primer provizije avtorski agenciji) oziroma 107.565.648,58 EUR, upoštevajoč davek na dodano vrednost ter omenjene ostale dajatve.

Od tega zneska je 336 javnih naročil oddala sama, za izvedbo 12 javnih naročil pa je pooblastila druge naročnike (največkrat, kar štirikrat, javno podjetje Vodovod – Kanalizacija d. o. o., po dvakrat ministrstvo za javno upravo ter Festival Ljubljana itd.). Ker MOL za ta javna naročila ne vodi tako obširne evidence podatkov kot za svoja lastna javna naročila, teh javnih naročil nisem zajel v agregatne zneske v evidenci javnega naročanja v MOL v letu 2009.

Skupna vrednost javnih naročil, ki jih je MOL oddala sama, preko SJN, znaša 85.033.488,50 EUR brez DDV ter 101.344.456,41 EUR z DDV ter ostalimi dajatvami. V ta znesek so zajeta tudi javna naročila, kjer MOL nastopa kot naročnik za druge naročnike. Teh je za skupno 41.672.502,62 EUR z DDV ter ostalimi dajatvami, pri čemer so skupno 15.116.113,95 EUR prispevali sofinancerji, MOL pa je krila razliko do polne ponudbene cene. Pri tem velja posebej izpostaviti tudi program Ljubljana, moje mesto (v nadaljevanju LMM), kjer MOL sofinancira obnovo stavb in stavbnih lupin, in sicer v različni višini sofinanciranja, bodisi 25 %, 33 %, 49 % in največ, 50 %. Razliko do polne ponudbene cene krijejo lastniki stavb. Pri programu Ljubljana, moje mesto MOL ni zavezana k upoštevanju Zakona o javnem naročanju, vendar se ga v tem programu smiselno uporablja

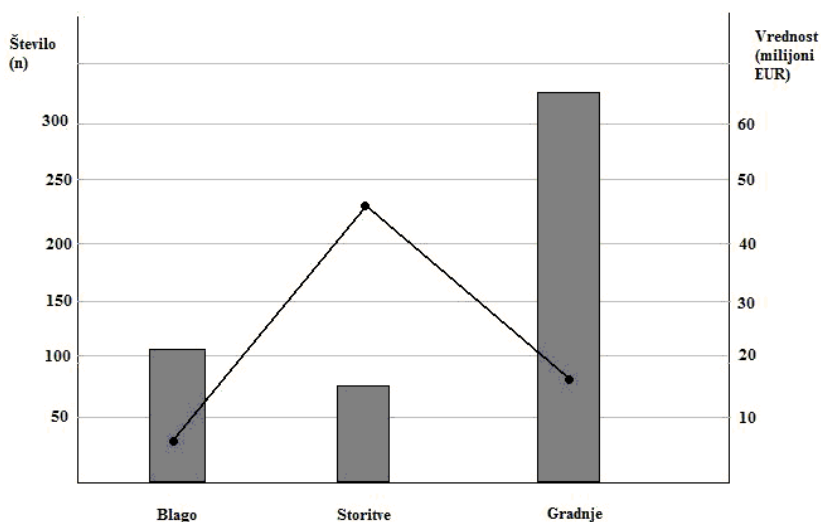
zaradi gospodarnosti in transparentnosti postopkov. Poleg tega mesto nudi prebivalcem administrativno pomoč, saj prevzame pripravo pogodbe, izvedbo postopka, izbor najugodnejšega dobavitelja, podpis pogodbe, pa tudi nadzor nad opravljenimi deli.

Med večjimi javnimi naročili v letu 2009 je bila izbira dobavitelja za dobavo električne energije celotni MU MOL, vsem javnim zavodom, katerih ustanoviteljica je MOL, ter vsem javnim podjetjem, na katere ima MOL prevladujoč delež pri upravljanju. Omenjeno javno naročilo je znašalo z DDV kar 19.349.106,98 EUR in je bilo v letu 2009 v vrednostnem smislu največje javno naročilo, ki ga je oddala MOL. Pri tem so (oziroma bodo v letih 2011 in 2012) kar 10.761.445,44 EUR z DDV prispevala javna podjetja ter javni zavodi, medtem ko na MOL odpade znesek 8.587.661,54 EUR z DDV.

MOL je sicer v letu 2009 od 336 javnih naročil, ki jih je izpeljala preko SJN, oddala največ, kar 225 storitev, 79 gradenj ter 32 javnih naročil blaga. Čeprav je bilo številčno glede na vrsto predmeta oddanih največ javnih naročil storitev, pa so te mesto stale približno 15,2 milijona EUR, kar je manj, kot predstavljajo javna naročila blaga (32 javnih naročil, 21,1 milijona EUR) ter javna naročila gradenj (79 gradenj, 65,1 milijona EUR).

Logično je, da so v povprečju najdražja naročila gradenj. Posamezno naročilo gradnje je v povprečju znašalo 824 tisoč EUR z DDV. Nekoliko pa je nenavadno, da je bilo v letu 2009 glede na vrsto predmeta najmanj naročil na področju blaga (zgolj 32).

Slika 6: Skupna vrednost javnih naročil po predmetu naročila



Legenda: Točke predstavljajo število oddanih javnih naročil (lestvica na levi), stolpci pa skupno vrednost v milijonih EUR (lestvica na desni).

Še enkrat je potrebno spomniti, da je bil v letu 2009 v veljavi Zakon o javnem naročanju (tedaj Ur. l. RS, št. 128/06, 16/08 in 34/08), ki je za javna naročila blaga in storitev od

10.000 do 40.000 EUR brez DDV ter za gradnje od 20.000 do 80.000 EUR brez DDV predvideval postopek zbiranja ponudb, kjer je bilo potrebno pridobiti 3 ponudbe, objava javnega naročila na Portalu javnih naročil pa ni bila potrebna. Ob tem se je zakon uporabljal za javna naročila v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV za blago in storitve ter nad 20.000 EUR za gradnje. V letu 2010 je z novelo zakona ZJN-2B (Ur. l. RS, št. 19/2010) vrednostni prag za uporabo zakona podvojil, na 20.000 EUR brez DDV za blago in storitve in 40.000 EUR brez DDV za gradnje. Ti vrednostni pragovi so ostali tudi v noveli ZJN-2C (Ur. l. RS, št. 18/2011).

Do zgoraj navedenih zneskov uporaba zakona ni predvidena, predmet nabave pa je mogoče pridobiti z naročilnico oziroma s pogodbo ali aneksom, kot sem predstavil v prejšnjem poglavju.

4.2.3 Statistika uporabe postopkov

Postopek, ki je bil v MOL v letu 2009 največkrat uporabljen, je, precej pričakovano, postopek zbiranja ponudb, ki je bil uporabljen v 199 primerih od 336. Zbiranje ponudb je bil relativno enostaven postopek pozivanja treh ponudnikov (ne pridobitve treh ponudb, pač pa pozivanja treh ponudnikov), brez objave na Portalu javnih naročil, za relativno nizke vrednosti (od 10.000 EUR do 40.000 EUR za blago in storitve ter od 40.000 EUR do 80.000 EUR za gradnje).

Gospodarnost pri zbiranju ponudb je bila zagotovljena s pozivanjem treh ponudnikov, od katerih je naročnik sklenil posel z najugodnejšim. V teoriji bi morali trije naročniki, ki jih je naročnik pozval k oddaji ponudbe, predložiti ponudbe s konkurenčnimi cenami, naročnik pa bi izbral najugodnejšo. Tri ponudbe naj bi bile zadostno zagotovilo za odraz tržnih cen. Ker se v zvezi s postopkom ni objavila razpisna dokumentacija, obvestilo o javnem naročilu, obvestilo o oddaji naročila in podobno, dejansko ne obstajajo zadostna zagotovila, da pri teh postopkih ni prihajalo do morebitnih občasnih zlorab, ki bi pomenile tudi višje cene za naročnika.

Postopka zbiranja ponudb z novelo zakona ZJN-2B od aprila 2010 ni več, pač pa ga je nadomestil postopek oddaje naročila male vrednosti, ki predpisuje nekoliko višje vrednostne pragove, novost pa je tudi ta, da je potrebno za vse postopke po Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2) objavljati zakonsko predpisana obvestila o naročilu na Portalu javnih naročil. Novost je dobrodošla, saj odpravlja kakršne koli dvome pri postopkih oddaje naročila male vrednosti, prav tako pa zaradi javne objave zagotavlja širši krog potencialnih ponudnikov, kar pomeni potencialno večji odziv na razpis, z večjim številom ponudb pa tudi konkurenčnejše cene za isti predmet naročila.

Zbiranje ponudb je bilo, glede na predmet naročila, najpogosteje uporabljeno pri storitvah, in sicer kar pri 166 primerih od 199, torej v 83,42 % primerov. Vprašanje, ki bi si ga bilo

potrebno zastaviti – z ozirom na načelo gospodarnosti –, ni, ali so bili za ta javna naročila izbrani najbolj ugodni ponudniki, pač pa, ali so bila vsa ta javna naročila, vse te storitve, zares nujno potrebne za doseganje ciljev delovanja MOL. Smiselno bi bilo okrepiti nadzorno funkcijo pri javnih nabavah že v fazi opredelitve potrebe in načina njene zadovoljitve. Torej – ali naročnik blago, storitev ali gradnjo resnično potrebuje, ali je predmet nakupa ustrezen glede na potrebo, ali je odločitev za nakup smotrna, gospodarna.

Drugi najbolj uporabljeni postopek pri javnem naročanju v MOL v letu 2009 je bil – zanimivo – postopek s pogajanjem brez predhodne objave, preko katerega je bilo oddanih 58 javnih naročil. Skupaj s postopkom s pogajanjem po predhodni objavi (n = 23) so bili postopki s pogajanjem uporabljeni kar v 81 primerih, torej nekaj manj kot pri četrtini vseh javnih naročil. Kot je razvidno iz Tabele 8, je bil postopek s pogajanjem brez predhodne objave glede na predmet naročila največkrat uporabljen za pridobitev storitev, medtem ko pri postopku s pogajanjem po predhodni objavi glede na predmet naročila skoraj izključno prevladujejo gradnje.

Tabela 8: Javna naročila v MOL v letu 2009 glede na vrsto predmeta javnega naročila ter glede na vrsto postopka

	ZP	ZPpPO	OP	KD	PPbPO	PPpPO	PPUS	B-storitve	Skupaj
Blago	15	4	4	0	9	0	0	0	32
Storitve	166	10	7	0	36	1	0	5	225
Gradnje	18	26	0 ⁴³	0	13	22	0	0	79
Skupaj	199	40	11	0	58	23	0	5	336

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PPbPO – postopek s pogajanjem brez predhodne objave, PPpPO – postopek s pogajanjem po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B.

To je, upoštevajoč namen teh postopkov, ki so pravzaprav izredni oziroma dopolnilni postopki, bistveno preveč, vsaj glede na prizadevanja Evropske komisije. Slednja si želi, da bi bilo teh postopkov čim manj, saj je pri njih tveganje za manj ugodno oddajo naročila

⁴³ Javno naročilo »Izgradnja mostu preko Ljubljane in podaljška Njegoševe ceste med Roško cesto in Zaloško cesto« je potekalo po odprtem postopku, vendar je kasneje prišlo do zavrnitve vseh ponudb in nadaljevanja po postopku s pogajanjem po predhodni objavi po 1. točki 1. odstavka 28. člena ZJN-2. Ta postopek je upoštevan v stolpcu PPpPO.

bistvo višje. Kdaj in v kakšnih primerih je mogoče uporabiti te postopke, je natančno navedeno v zakonu.⁴⁴

Da je kar slaba četrtina vseh uporabljenih postopkov postopkov s pogajanji, načeloma ni spodbuden podatek. Naročniki bi se morali samoiniciativno omejevati pri izbiri teh dveh postopkov, saj sta manj stroga glede spoštovanja načela gospodarnosti, kot so preostali postopki. Vse bolj očitno postaja, da naročniki (še posebej v novejših državah članicah EU) navedena postopka uporabljajo preko okvirov, ki so bili za ta dva postopka predvideni.

Tabela 9: Izvedba postopkov glede na vrsto javnega naročila.

Vrsta JN	Mejna vrednost v evrih brez DDV	ZP	ZPpPO	OP	KD	PPbPO	PPpPO	PPUS	B-storitve	Skupaj
Blago	10.000–40.000	15	0	0	0	6	0	0	/	21
	40.000–133.000	/	4	0	0	3	0	0	/	7
	nad 133.000	/	/	4	0	0	0	0	/	4
	Skupaj blago	15	4	4	0	9	0	0	/	32
Storitve	10.000–40.000	166	0	0	0	16	0	0	3	185
	40.000–133.000	/	10	0	0	11	1	0	1	23
	nad 133.000	/	/	7	0	9	0	0	1	17
	Skupaj storitve	166	10	7	0	36	1	0	5	225
Gradnje	20.000–80.000	18	2	0	0	6	0	0	/	26
	80.000–274.000	/	24	0	0	4	3	0	/	31
	274.000–5.150.000	/	/	0	0	2	17	0	/	19
	nad 5.150.000	/	/	0	0	1	2	0	/	3
	Skupaj gradnje	18	26	0	0	13	22	0	/	79
Skupaj (B + G + S)		199	40	11	0	58	23	0	5	336

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PPbPO – postopek s pogajanji brez predhodne objave, PPpPO – postopek s pogajanji po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B

⁴⁴ Postopek s pogajanji po predhodni objavi opredeljuje 28. člen ZJN-2, postopek s pogajanji brez predhodne objave pa 29. člen ZJN-2.

Precej pogost je bil še postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi (n = 40), ki je bil najpogostejši postopek pri javnih naročilih gradenj – teh je bilo 26. Po eni strani je zanimivo, da v postopku, namenjenemu relativno majhnim javnim naročilom, prevladujejo gradnje. Po drugi strani pa je zanimivo, da je bilo – gledano z vidika gradenj – največ »vrednostno malih« gradenj. K temu so zagotovo prispevala javna naročila iz programa Ljubljana, moje mesto.

Odprtih postopkov je bilo vsega 11, kar je presenetljivo malo, in predstavljajo zgolj 3,27 % vseh postopkov v letu 2009. Odprti postopek je, skladno s 25. členom Zakona o javnem naročanju, »postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije.« Da je bilo v okviru MOL odprtih postopkov v letu 2009 le 11, medtem ko sta bila postopka s pogajanji brez objave ali z objavo uporabljena 81-krat, je zagotovo dejstvo, ki strokovnjakov za javna naročila ne bo navdušilo.

Postopki s seznama storitev v prilogi II B k Direktivi 2004/18/ES so postopki posebnega tipa, kjer gre za posebne kategorije storitev, ki imajo določene nacionalne specifikacije v posameznih državah članicah EU. Gre za – na primer – storitve pravnega svetovanja, storitve tolmačenja ipd. Na seznam storitev B so »uvrščene storitve, ki so vezane na lokalno tržišče oziroma so tako specifične, da za dodelitev javnega naročila ponudniki izven države članice ne bi bili zainteresirani in/ali ga sposobni izvesti«. (Ministrstvo za finance RS, 2011).

Pri teh postopkih naročniki niso strogo postopkovno omejeni, pač pa opravijo nabavo v skladu na podlagi 20. člena ZJN-2 ter na podlagi ostali splošnih javnofinančnih načel. 20. člen ZJN-2, ki govori o storitvah s seznama v prilogi II B, navajam v celoti:

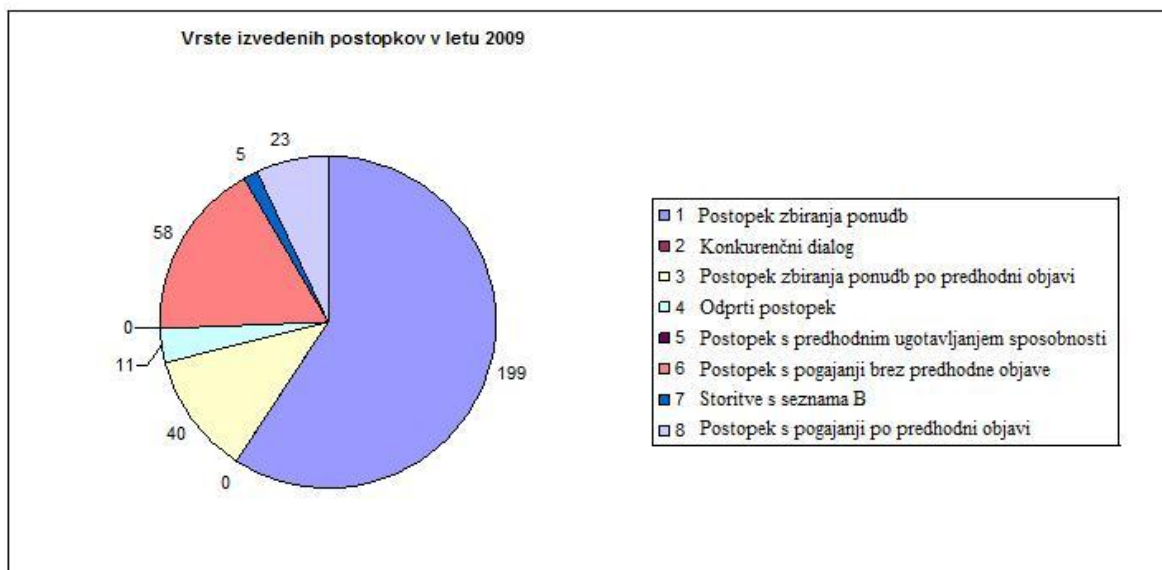
»(1) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev A, se oddajo v skladu s tem zakonom.

(2) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev B, se oddajo v skladu z določbami zakona, ki določajo opredelitev predmeta naročila oziroma tehnične specifikacije. Naročnik mora pri naročanju storitev iz Seznama storitev B spoštovati pravila tega zakona za objavo obvestil o oddaji naročila. V primeru odstopanja med nomenklaturama CPV in CPC, se uporablja nomenklatura CPC.

(3) Javna naročila, katerih predmet so storitve iz Seznama storitev A in Seznama storitev B, se oddajo v skladu s tem zakonom, če je vrednost storitev iz Seznama storitev A, večja od vrednosti storitev iz Seznama storitev B. V drugih primerih se naročila oddajo v skladu z določbami tega zakona, ki določajo tehnične specifikacije in pravila za objavo obvestil o oddaji naročila.«

Konkurenčni dialog in postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti v letu 2009 nista bila uporabljena.

Slika 7: Vrste izvedenih postopkov v letu 2009 v MOL



Na portalu javnih naročil www.enarocanje.si je bilo objavljenih: 40 javnih naročil po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, 11 javnih naročil po odprtem postopku ter 23 javnih naročil po postopku s pogajanjem. Skupaj je bilo na portalu objavljenih 74 javnih naročil od 336, kar je 22,02 % ali nekaj manj kot četrtina javnih naročil. Ostala javna naročila niso bila javno objavljena na portalu javnih naročil zaradi postopkovnih določb v tedanjem Zakonu o javnem naročanju, ki je omogočal izvedbo najenostavnejšega postopka – zbiranja ponudb – brez javne objave ter zaradi pogoste uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave.

Od javnih naročil, objavljenih na portalu, je bilo v uradnem glasilu EU objavljenih skupno 23 javnih naročil, in sicer 20 za blago in storitve (v višini nad 133.000 EUR brez DDV) ter 3 za gradnje (v višini nad 5.150.000 EUR brez DDV).⁴⁵

V letu 2009 sta bila sklenjena le 2 okvirna sporazuma, in sicer za prevajalske storitve in za dobavo cvetličnih aranžmajev, pri čemer sta oba oddana natanko za obdobje 1 leta. Okvirni sporazumi za zdaj ostajajo neizkoriščena možnost, čeprav nudijo precej manevrskega prostora za gospodarno oddajo javnih naročil.

Javnih naročil, kjer je bilo edino merilo cena, je bilo v letu 2009 kar 324 od 336. Merilo cena je torej predstavljalo edino merilo pri kar 96,43 % vseh javnih naročil. Ostalih meril, kjer je cena nastopala v kombinacijami z drugimi merili (rok dobave, reference ipd.) je bilo zgolj 12 ali 3,57 % vseh javnih naročil. Ekonomsko najugodnejše ponudbe so bile relativno pogoste pri odprtih postopkih – kar 4 odprti postopki od skupno 11 so imeli pri merilih za izbor kombinacijo cene z ostalimi dejavniki.

⁴⁵ Vrednosti se nanašajo na tedaj veljavni Zakon o javnem naročanju.

Tabela 10: Tip merila glede na postopek in glede na predmet javnega naročila

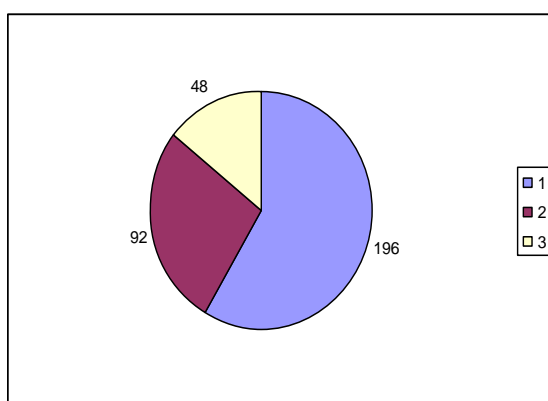
Postopek	ZP		ZPpPO		OP		KD		PPbPO		PPsPO		PPUS		B-storitve		Skupaj	
	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E	C	E
Merilo⁴⁶																		
Blago	15	0	3	1	2	2	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	29	3
Storitve	164	2	9	1	5	2	0	0	36	0	0	1	0	0	5	0	219	6
Gradnje	18	0	26	0	0	0	0	0	13	0	19	3	0	0	0	0	76	3
Skupaj (po merilih – C ali E)	197	2	38	2	7	4	0	0	58	0	19	4	0	0	5	0	324	12
Skupaj	199		40		11		0		58		23		0		5		336	

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PPbPO – postopek s pogajanjem brez predhodne objave, PpPO – postopek s pogajanjem po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B; C – cena, E – ekonomsko najugodnejša ponudba.

4.2.4 Izvedba pogajanj

Po izvedenih pogajanjih je bilo oddanih 288 javnih naročil od 336, kar pomeni, da se je Mestna občina Ljubljana pogajala pri kar 85,71 % javnih naročil. Zanimivo je, da se je izvedlo pogajanja kar pri 78 gradnjah od 79. Možnost pogajanj ni bila izkoriščena pri 48 javnih naročilih – 35 postopkih zbiranja ponudb, 11 odprtih postopkih (kjer pogajanja niso možna) ter pri 2 postopkih s pogajanjem brez predhodne objave.

Slika 8: Izvedena pogajanja pri javnih naročilih v Mestni občini Ljubljana v letu 2009



⁴⁶ Kot merilo se upošteva bodisi najnižja cena bodisi ekonomsko najugodnejša ponudba. V merilo cena so zajete tudi cene na enoto ter cene, kjer se je naročilo oddalo po seznamu storitev B ter 4 najcenejši ponudniki pri postopku zbiranja ponudb, kjer se je nato oblikovalo okvirni sporazum, ter naročila, ki so bila oddana preko predhodno izvedenih natečajev.

Legenda: 1 – izvedena pogajanja, z ugodnejšo ponudbo po pogajanjih, 2 – JN brez izvedbe pogajanj, 3 – izvedena pogajanja, brez spremembe vrednosti izbrane ponudbe.

V letu 2009 je MOL preko SJN oddala 336 javnih naročil. Pri tem se je v 288 primerih izvedlo pogajanja, pri čemer je bilo uspešno izvedenih pogajanj 196, pogajanj, kjer se ponudbena vrednost po pogajanjih ni spremenila, pa 92. V 48 primerih se pogajanj ni izvedlo.

Tabela 11: Pogajanja glede na postopke javnih naročil

Vrsta JN	ZP	ZppPO	OP	KD	PpbPO	PpsPO	PPUS	B-storitve	Skupaj oddanih po pogajanjih	Skupaj brez pogajanj po vrsti predmeta	Skupaj oddanih javnih naročil
									1	2	1 + 2
Blago	13	4	/	0	9	0	0	0	26	6	32
Storitve	133	10	/	0	35	1	0	5	184	41	225
Gradnje	18	26	/	0	12	22	0	0	78	1	79
Skupaj pogajanja po vrsti postopka	164	40	/	0	56	23	0	5	288	/	288
Skupaj brez pogajanj	35	0	11	0	2	0	0	0	/	48	48
Skupaj oddanih JN	199	40	11	0	58	23	0	5	/	/	336

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PpbPO – postopek s pogajanja brez predhodne objave, PpPO – postopek s pogajanja po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B.

Javnih naročil, kjer so se izvedla pogajanja in so ta hkrati prispevala k gospodarnejši oddaji javnega naročila, je bilo v letu 2009 181.⁴⁷ Teh 181 javnih naročil je v skupni pogodbeni vrednosti 58.637.545,40 EUR brez DDV ter ostalih dajatev. Skupna vrednost vseh ponudb izbranih ponudnikov (s katerimi se je nato sklenilo pogodbo) je pred pogajanja znašala

⁴⁷ V ta znesek niso zajeta javna naročila z uspešno izvedenimi pogajanja, kjer je bilo merilo za izbiro ponudb cena na enoto, saj se tam dosega drugačne vrste prihrankov – zgornje vrednosti javnega naročila so namreč že vnaprej določene, pri čemer ponudniki med seboj konkurirajo s cenami na enoto, torej, kdo bo ponudil več blaga ali storitev za določeno ceno. Javnih naročil s cenami na enoto, kjer so pogajanja prispevala k gospodarnejši oddaji naročila, je v letu 2009 sicer bilo 15.

67.863.004,48 EUR brez DDV ter ostalih dajatev. V letu 2009 je bilo zaradi izvedbe pogajanj Mestni občini Ljubljana prihranjenih 9.225.459,08 EUR (brez DDV ter ostalih dajatev; z njihovim upoštevanjem bi bil prihranjeni znesek še višji). Tu pa je vendarle potrebno metodološko opozorilo – podatki se nanašajo zgolj na prihranek pri izbrani ponudbi, tj., na primerjavo ponudbene cene izbranega ponudnika po izvedenih pogajanjih s ponudbo istega ponudnika pred izvedbo pogajanj (evidenca žal ne omogoča primerjave izbrane ponudbe po pogajanjih z najugodnejšo ponudbo pred pogajanjem).

Pomudimo se za trenutek pri zgoraj navedenem znesku. 9,23 milijona EUR prihranka pri nakupu blaga, naročanju storitev ter izvedbi gradenj je precejšen znesek. Po eni strani je ta razlika morebiti nastala zaradi možnega učinka »politike višjih ponudbenih cen«, kjer posamezni ponudniki na javnih razpisih ponujajo višje cene od običajnih, a so v resnici pripravljeni skleniti pogodbo tudi za nižjo ceno. Vendar je razlika med vsoto ponudbenih cen izbranih ponudnikov in vsoto pogodbenih cen vseeno tako velika, da je iz nje nedvoumno razviden pozitiven učinek pogajanj v postopkih javnega naročanja, ki jih je izvajala SJN MOL.

Povprečni prihranek pri posameznem javnem naročilu, kjer so se uspešno izvedla pogajanja (torej v postopkih javnega naročanja, kjer se je ponudbena cena izbranega ponudnika po pogajanjih znižala), znaša 13,59 %. To pomeni, da lahko z upoštevanjem povprečnega prihranka pričakujemo, da bomo pri ponudbeni vrednosti 100.000 EUR brez DDV po uspešno izvedenih pogajanjih v povprečju iztržili ceno približno 86.410 EUR brez DDV ter ostalih dajatev.

V absolutnem znesku je znašala povprečna ponudbena vrednost javnega naročila, kjer se je izvedlo pogajanja, 374.933,73 EUR (brez DDV ter ostalih dajatev), povprečni prihranek pri posameznem javnem naročilu pri uspešnih izvedbah pogajanj pa je bil 50.969,39 EUR (brez DDV ter ostalih dajatev), s čimer je povprečna pogodbeno vrednost javnega naročila po uspešno izvedenih pogajanjih znašala 323.964,34 EUR brez DDV ter ostalih dajatev.

Pri javnih naročilih s cenami na enoto, kjer so se izvedla pogajanja (n = 30) je bilo v povprečju doseženih 9,99 % prihranka pri vsakem izmed naročil, upošteva se tako javna naročila, kjer so se cene na enoto po pogajanjih spremenile, kot tudi javna naročila, kjer se cene na enoto po pogajanjih niso spremenile.⁴⁸ Pri 15 javnih naročilih s cenami na enoto so se po pogajanjih cene na enoto znižale, in sicer v povprečju za 19,98 %, medtem ko so pri preostalih 15 javnih naročilih cene na enoto po pogajanjih ostale enake.

Skupno je torej po pogajanjih postalo ugodnejših:

⁴⁸ Javnih naročil s cenami na enoto, kjer se niso izvedla pogajanja, tu nisem upošteval.

- 181 javnih naročil, kjer so znaša razlika med ponudbeno ceno in ceno po pogajanjih pri izbranih ponudnikih v povprečju 13,59 %;
- 15 javnih naročil s cenami na enoto, kjer se je v povprečju doseglo 19,98 % prihranek, oziroma je MOL dosegla večje količine za plačane pogodbene zneske.

Skupno je ugodnejših postalo 196 javnih naročil od 288 javnih naročil, kjer se je izvedlo pogajanja, kar predstavlja 68,06 % učinkovitost glede na število javnih naročil z izvedenimi pogajanjmi. Po pogajanjih je ugodnejših postalo 196 javnih naročil od skupno vseh 336 izvedenih javnih naročil v letu 2009, kar pomeni, da je od vseh naročil skupaj po pogajanjih ugodnejših postalo 58,33 % vseh javnih naročil.

Povprečni prihranek pri 196 javnih naročilih, kjer so pogajanja prispevala k gospodarnejši oddaji javnega naročila, znaša 13,83 %.

Kot je razvidno iz zgornjih navedb, se je skupno izvedlo 288 pogajanj od 336 javnih naročil. Pogajanja so se torej izvedla pri 85,71 % javnih naročil, kar je, upoštevajoč zakonsko dopustne možnosti, sorazmerno velik odstotek. Tu gre po eni strani pohvala županu MOL Zoranu Jankoviću osebno, ker si prizadeva za dosledno izvedbo pogajanj, kjer je to mogoče, pohvaliti pa je potrebno tudi delo SJN, ki je pogajanja uspešno in učinkovito izvajala.

Pogajanja se je največkrat izvedlo v enem krogu, pisno (176 primerov od 288), pri čemer je šlo običajno za pozivanje ponudnikov k znižanju ponudbe. Šlo je za najpreprostejši tip pogajanj, ki je bil še posebej primeren za najenostavnejši postopek, zbiranje ponudb. Naročnik je ponudnike, ki so oddali ponudbo, enostavno pozval k znižanju ponudbene vrednosti ter jim za to opredelil način predložitve znižanja ponudbene vrednosti (bodisi preko elektronske pošte bodisi po faksu). Pri tem se je uveljavila praksa navajanja najnižje predložene ponudbene vrednosti (ne pa tudi ponudnika, ki jo je predložil). Tovrstna izvedba pogajanj je omogočala hitro in učinkovito pridobitev nižjih ponudbenih cen od tistih v prvotno predloženih ponudbah. Kljub temu da pogajanja niso potekala javno, so vsi postopki potekali pravilno, v skladu z zakonom, kar bi bilo razvidno iz morebitne naknadne revizije, če bi bila izvedena. Vsaj kdo od ponudnikov je običajno znižal ponudbeno ceno, število kakršnih koli ugovorov zoper tovrstno izvedbo pogajanj pa je bilo zanemarljivo.

Župan je sodeloval na pogajanjih pri 12 javnih naročilih. Skupna vrednost ponudb izbranih izvajalcev za navedena javna naročila je na odpiranju ponudb znašala 45.143.622,12 EUR brez DDV. Po pogajanjih z udeležbo župana je bilo teh 12 javnih naročil oddanih za skupni znesek 40.319.197,87 EUR brez DDV, kar pomeni, da je mestni proračun zaradi uspešno izvedenih pogajanj s pomočjo župana prihranil kar 4.824.424,25 EUR brez DDV.

Tabela 12: Tipi pogajanj in udeležba župana na pogajanjih

Način pogajanja	ZP	ZPpPO	OP	KD	PPbPO	PPsPO	PPUS	B-storitve	Skupaj
EN KROG POGAJANJ									
Pisna	160	17	/	/	42 ⁴⁹	9	/	3	231
Udeležba župana	0	0	/	/	DA – 3 x	DA – 3 x	/	0	6 x prisoten
DVA KROGA POGAJANJ									
2x pisna	4	16	/	/	14	11	/	2	47
Udeležba župana	0	0	/	/	DA – 1 x	DA – 5 x	/	0	6 x prisoten
TRIJE ALI VEČ KROGOV									
Sistem obrnjene dražbe	0	0	/	/	0	1	/	0	1
3x pisna	0	2	/	/	0	0	/	0	2
4x pisna	0	4	/	/	0	2	/	0	6
Licitacija v več krogih	0	1	/	/	0	0	/	0	1
VSA POGAJANJA SKUPAJ									
VSOTA	164	40	/	/	56	23	/	5	288

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PPbPO – postopek s pogajanjem brez predhodne objave, PpPO – postopek s pogajanjem po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B.

Skupna vsota prihrankov pri javnih naročilih, oddanih s pogajanjem z udeležbo župana, je v letu 2009 torej znašala kar 4.8 milijona EUR brez DDV. Udeležba župana na pogajanjih očitno predstavlja dodatno »avtoriteto« na strani naročnika, kar ponudnike spodbuja k znižanju ponudbenih cen. Res je sicer tudi, da je župan sodeloval na pogajanjih pri 12 postopkih oddaje javnih naročil v skupni vrednosti 40.319.197,87 EUR brez DDV, kar pomeni, da je sodeloval pri skoraj polovici oddanih javnih naročil v vrednostnem smislu. Z drugimi besedami, pri poslih večjih vrednosti je Mestna uprava MOL organizirala pogajanja v Mestni hiši, kjer se je pogajanje na strani naročnika udeležil tudi župan.⁵⁰

⁴⁹ V tej vsoti je upoštevan postopek JN 09/211554, kjer se pogodba sporazumno ni podpisala.

⁵⁰ Pogajanja s ponudniki v postopkih oddaje javnih naročil sicer običajno potekajo v sejni sobi Službe za javna naročila na Dalmatinovi ulici 1, 1000 Ljubljana.

Zanimiv podatek je tudi udeležba ponudnikov na pogajanjih, kjer je sodeloval župan. Pri 12 postopkih javnih naročil je bilo ponudnikom razposlanih 29 povabil na pogajanja. Pri 12 postopkih javnih naročil se je povabilu odzvalo kar 27 ponudnikov od 29 povabljenih, kar kaže na to, da ponudniki pogajanja pri županu jemljejo zelo resno. Na podlagi empiričnih podatkov je mogoče potrditi tezo, da župan vpliva na večjo udeležbo na pogajanjih, s tem pa tudi na večje število ponudnikov na pogajanjih, večje število ponudnikov na pogajanjih pa je zagotovilo za večje prihranke na pogajanjih.

Predmet pogajanj med naročnikom in ponudniki je lahko zgolj ponudba v okviru meril. V primeru MOL v letu 2009 je bila predmet pogajanj največkrat cena (246-krat), ker je cena bila tudi najpogosteje uporabljeno merilo za oddajo javnega naročila. Sledijo cene v kombinaciji z drugimi merili, kot je običajno pri gradnjah, tj. cena in količina dodatnih del, cena in rok izvedbe ter cena in ostale ugodnosti za naročnika. Enaindvajsetkrat je bila uporabljena cena na enoto, sedemkrat pa cena na enoto in ostale ugodnosti za naročnika.

Tabela 13: Predmet pogajanj glede na postopek

Predmet pogajanj	ZP	ZPpPO	OP	KD	PPbPO	PPpPO	PPUS	B-storitve	Skupaj
Cena⁵¹	152	34	/	0	36	22	0	2	246
Cena in količina dodatnih del	0	0	/	0	4	0	0	0	4
Cena in rok izvedbe	1	1	/	0	0	1	0	0	3
Cena in ostale ugodnosti za naročnika	0	3	/	0	3	0	0	0	6
Cena na enoto	11	2	/	0	6	0	0	2	21
Cena na enoto in ostale ugodnosti za naročnika⁵²	0	0	/	0	6	0	0	1	7
Povečan obseg del	0	0	/	0	1	0	0	0	1
Skupaj	164	40	/	0	56	23	0	5	288

Legenda: ZP – zbiranje ponudb, ZPpPO – zbiranje ponudb po predhodni objavi, OP – odprti postopek, KD – konkurenčni dialog, PPbPO – postopek s pogajanjmi brez predhodne objave, PPpPO – postopek s pogajanjmi po predhodni objavi, PPUS – postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, B-storitve – posebna kategorija storitev iz seznama storitev 2B.

⁵¹ Vključuje tudi »popust na dnevno tržno ceno« in »popust na tarifo«.

⁵² Vključuje tudi »ceno na enoto in rok dobave«, »ceno na enoto in obseg del«.

Navedeno ima lahko pomembne posledice pri načrtovanju virov sredstev za posamezno javno naročilo. Naročnik mora namreč še pred začetkom postopka oddaje javnega naročila (tj., še preden naročnik izda sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila) v skladu s 14. členom Zakona o javnem naročanju izračunati ocenjeno vrednost naročila, ki vključuje vse cenovne in količinske parametre predmeta javnega naročila, kot izhajajo iz tržnih cen. Pri tem mora upoštevati tudi vrednost dodatnih in nepredvidenih del, ki se lahko pojavijo ob izvajanju pogodbenih aktivnosti. Prav tako mora imeti naročnik pred oddajo posameznega javnega naročila zanj zagotovljena proračunska sredstva. V skladu z zgoraj navedenim znaša povprečni prihranek, kjer so pogajanja prispevala k gospodarnejši oddaji javnega naročila, kar 13,83 % glede na izhodiščno ponudbeno vrednost izbranega ponudnika.

Tabela 14: Povprečen odstotek znižanja ponudbenih cen izbranih ponudnikov glede na udeležbo na pogajanjih

Število ponudnikov, udeleženih na pogajanjih	Število postopkov	Vsota ponudbenih cen izbranih ponudnikov pred pogajanja (v EUR)	Vsota ponudbenih cen izbranih ponudnikov po pogajanjih (v EUR)	Povprečen odstotek znižanja cene izbranega ponudnika (v %)
1	130	43.001.750,69	36.211.036,26	15,79
2	41	8.730.055,47	7.954.262,26	8,89
3	21	6.039.647,48	5.240.182,14	13,24
4	12	20.332.120,53	18.791.763,44	7,58
5	2	402.864,95	351.163,44	12,83
6	2	1.096.714,73	805.876,78	26,52
Skupaj	208	79.603.153,85	69.354.284,32	12,88

Metodološko pojasnilo: v zgornji tabeli niso upoštevana naročila, kjer je bilo merilo cena na enoto, prav tako niso bila upoštevana javna naročila, oddana po sklopih. Vse cene so z DDV.

Tabela 15: Povprečen odstotek znižanja ponudbenih cen glede na predmet JN

Predmet javnega naročanja	Število postopkov	Vsota ponudbenih cen izbranih ponudnikov pred pogajanja (v EUR)	Vsota ponudbenih cen izbranih ponudnikov po pogajanjih (v EUR)	Povprečen odstotek znižanja cene izbranega ponudnika glede na predmet javnega naročila (v %)
Blago	15	532.078,43	520.918,21	2,10
Gradnje	67	70.878.107,72	61.486.370,02	13,25
Storitve	126	8.192.967,70	7.346.996,09	10,33
Skupaj	208	79.603.153,85	69.354.284,32	12,88

V letu 2009 je od 336 oddanih javnih naročil s strani Mestne občine Ljubljana le pri 9 javnih naročilih prišlo do nastopa s podizvajalci. Domnevam lahko, da je bilo javnih naročil, izvedenih s podizvajalci precej več, ampak jih glavni izvajalci (nosilci posla oziroma pogodbeni partnerji) niso prijavljali, pri čemer so zadrževali plačila na svojih računih. V letu 2010 so z novelo Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B) neposredna plačila podizvajalcem postala obvezna. V primeru neupoštevanja določb v zvezi s podizvajalci so predvidene tudi kazenske sankcije. Upravičeno lahko domnevam, da bodo pri javnih naročilih, oddanih po letu 2010, glavni izvajalci bolj pogosto prijavljali svoje podizvajalce, čeprav je nekaj mesecev po uveljavitvi novele že postalo jasno, da slednja ni v celoti odpravila težav neplačevanja podizvajalcev. Ključna težava ostajajo zadržana plačila v gradbeništvu.⁵³

Mestna občina Ljubljana je sicer v letu 2009 oddala skupno 86 gradenj v skupni vrednosti 70.094.224,63 EUR z DDV. Pri tem je 79 gradenj oddala sama, 7 pa preko pooblaščenca. Zanimivo je, da so pri gradnjah ponudniki formalno nastopili v skupni ponudbi pri le treh (3) javnih naročilih od 79, s podizvajalci pa pri šestih (6) javnih naročilih od 79. Kar 70 javnih naročil gradenj, ki je bilo oddanih v letu 2009, naj bi ponudniki – vsaj glede na navedbe v ponudbah – izvajali samostojno.

⁵³ Zadržana izplačila ter neplačevanje podizvajalcev so, kot je znano, v letu 2010 povzročili splošno plačilno krizo in likvidnostne težave številnih manjših podjetij, ki so običajno nastopali kot podizvajalci pri velikih javnih naročilih, posebej pri večjih infrastrukturnih poslih. Na tem mestu težavo zgolj omenjam, očitno pa je postalo, da novela ZJN-2B ni odpravila problema zadrževanja plačil na strani velikih podjetij in neplačevanja (pogosto neprijavljenim) podizvajalcem.

Tabela 16: Sklepanje aneksov nad mejnim pragom za objave

Aneksi	Število	Skupna vrednost vseh aneksov v letu 2009 brez DDV (po ZJN) (v EUR)	Skupna vrednost vseh aneksov v letu 2009 z DDV ter ostalimi dajatvami (po ZJN) (v EUR)
Blago	7	251.581,53	301.897,84
Storitve	7	364.342,18	430.323,91
Gradnje	10	1.170.289,80	1.394.236,12
Skupaj	24	1.786.213,51	2.126.457,87

Skupna vrednost vseh aneksov, sklenjenih v letu 2009, ki so bili oddani po Zakonu o javnem naročanju, je 1.786.213,51 EUR brez DDV oziroma 2.126.457,87 EUR z DDV. Znesek je relativno majhen v primerjavi s skupno vrednostjo vseh oddanih javnih naročil po ZJN v letu 2009 in znaša 1,98 %. Največ aneksov je bilo absolutno pri gradnjah (10), relativno pa pri blagu (med 32 oddanimi javnimi naročili blaga je bilo 7 aneksov). Najdražji so bili aneksi pri gradnjah. V povprečju so znašali 139.423,61 EUR z DDV.

Med razlogi za sklepanje aneksov največkrat najdemo dodatna dela (14), dodatna oziroma več dela (6), povečan obseg del (1), dopolnitev programske opreme (1), dodatna vozila (1) ter čiščenje dodatnih prostorov (1).

4.3 Združevanje naročil in zmanjšanje administrativnih bremen kot prispevek k gospodarnosti

Svojevrsten prispevek k gospodarnosti je lahko tudi zmanjšanje administrativnih bremen za naročnike. Združevanje javnih naročil, za doseganje kritične mase povpraševanja, če bi to ugodno vplivalo na inovativnost, v svoji študiji predlagajo tudi Pleumeekers et al. (2007, str. 9). Kot še navajajo, bo v bližnji prihodnosti luč sveta mogoče ugledala tudi »Evropska agencija za inovativno naročanje.« (Pleumeekers et al., 2007, str. 16).

Že v noveli ZJN-2B (Ur. l. RS, št. 19/10) je bilo na primer predvideno, da v odprtem postopku, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi in postopku oddaje naročila male vrednosti preverjamo izpolnjevanje pogojev samo za najvišje uvrščenega ponudnika v skladu z merili iz razpisne dokumentacije. Tudi to je svojevrsten prispevek k gospodarnem ravnanju, saj naročniku ni potrebno preverjati vseh ponudb, s čimer si zmanjša administrativno delo, in preveri (praviloma) samo eno, najugodnejšo ponudbo. Vsekakor pa je pri zbiranju ponudb po predhodni objavi in postopku oddaje naročila male vrednosti potrebno preveriti vse ponudbe, če pred oddajo naročila nameravamo izvesti pogajanja. Naročnik se namreč lahko pogaja le s tistimi ponudniki, ki so oddali popolne ponudbe.⁵⁴

⁵⁴ Kaj je to popolna ponudba, opredeljuje 2. člen ZJN-2.

Z novelo ZJN-2C je na novo opredeljen skupni nabavni organ (ZJN-2, 2. člen, 1. odstavek, 32. točka), ki je naročnik, ki na podlagi pooblastila drugih naročnikov: naroča blago in/ali storitve, namenjene naročnikom ali izvede postopek oddaje javnega naročila za gradnje, blago ali storitve, namenjene naročnikom. Skupni nabavni organ bo po novem lahko zaračunal provizijo, če bo to določal ZJN ali drug zakon.

V letu 2010 je bila z Zakonom o javni agenciji za javno naročanje (Ur. l. RS, št. 59/2010, v nadaljevanju ZJAJN) ustanovljena Javna agencija za javno naročanje. Kot izhaja iz besedila zakona, je namen ustanovitve agencije opravljanje strokovnih, razvojnih in izvršilnih nalog v zvezi s sistemom in izvajanjem javnih naročil. Agencija za javno naročanje opravlja tudi druge naloge, vezane na spodbujanje razvoja sistema javnega naročanja, prenos dobrih praks, skladno z namenom, določenim v ustanovitvenem aktu. Agencija za javno naročanje opravlja s tem zakonom določene naloge v javnem interesu z namenom, da zagotovi trajne pogoje za razvoj področja javnega naročanja ter strokovno in neodvisno oddaja javna naročila, ki presegajo mejne vrednosti, ki jih je potrebno objaviti v Uradnem listu Evropske unije, skupna javna naročila in naročila po pooblastilu (ZJAJN, 2. člen).

Naloge agencije pa so, v skladu s 3. členom zakona: skrb za prenos dobrih praks v slovenski prostor, svetovanje vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, na področju javnega naročanja, skrb za implementacijo zelenega javnega naročanja, priprava analiz in priporočil za vlado o sistemu javnega naročanja, sodelovanje pri pripravi predpisov s področja javnega naročanja, svetovanje naročnikom pri pomembnejših javnih naročilih, skrb za informatizacijo in razvoj elektronskega poslovanja na področju javnega naročanja, standardizacija tipskih nabav v sodelovanju z resornimi ministrstvi.⁵⁵

Podobno je že pred časom Nadzorni odbor MOL Mestni upravi MOL podal priporočilo, da izvaja skupna javna naročila, če gre za istovrstne posege na večjem številu javnih zavodov, katerih ustanovitelj je Mestna občina Ljubljana. Nadzorni odbor MOL je mnenja, da bi zaradi skupnih, enotnih javnih razpisov mestni proračun dosegel pričakovane učinke (prihranke), zaradi izbora dobavitelja na širši osnovi. Praktične izkušnje kažejo, da so ponudniki pripravljeni ponuditi znatne popuste za njihov predmet dobave, če z naročnikom sklenejo sorazmerno velik posel. Zato se združevanje javnih naročil po predmetu naročila (tj. za istovrstno blago, storitev ali gradnjo) za večje število naročnikov splača.

Združevanje naročil na ravni MOL lahko poteka horizontalno, po naročnikih. Pri tem več naročnikov, ki se neposredno ali posredno financirajo iz mestnega proračuna, opredeli svoje potrebe po določenem (istovrstnem) blagu ter ga pridobi na podlagi skupnega javnega naročila. Pri tem je smiselno, da postopek vodi mestna Služba za javna naročila.

⁵⁵ Kot pravi Aleksander Petrovčič iz Računskega sodišča RS, bi v zvezi z Javno agencijo za javno naročanje kdo mogoče lahko pomislil, da gre za neke vrste monopol na strani povpraševanja (t. i. monopson), ki bi lahko na daljši rok na določenih segmentih vplival na zmanjšanje konkurence, kar bi lahko vodilo v končni posledici tudi v določena nesmotrna ravnanja pri porabi javnih sredstev.

Eden izmed takšnih – pozitivnih – primerov je skupni javni razpis za dobavo električne energije – tokovin, kjer sodelujejo MU MOL, javni zavodi ter javna podjetja MOL.

4.4 Priporočila in ukrepi

- Intenzivnejše sodelovanje Službe za javna naročila z Oddelkom za finance in računovodstvo, še posebej s pripravljavci proračuna ter z ostalimi službami in oddelki Mestne uprave, saj bi lahko intenzivnejše sodelovanje privedlo do večjih prihrankov in doslednejše aplikacije javnofinančnih načel.
- Izboljšana koordinacija vodstva, načelnikov oddelkov in direktorjev služb pri pripravi letnega plana javnih naročil.
- Redno in celovito poročanje županu, mestnemu svetu, mestni upravi, zainteresirani javnosti in medijem, pri čemer naj bo vodilo sintagma, da večja transparentnost zmanjša možnost (namernega ali nenamernega) negospodarnega ravnanja.
- Vsakoletna priprava statistične analize na področju javnega naročanja z obdelavo in interpretacijo podatkov ter aplikacijo priporočil iz letnega poročila.
- Večja zaveza MOL, ki je eden izmed največjih naročnikov v Republiki Sloveniji, k spodbujanju gospodarstva preko sistema javnih nabav.
- Pogostejša udeležba župana MOL pri pogajanjih za oddajo posameznega javnega naročila. Podobno bi lahko svetoval tudi drugim lokalnim samoupravnim skupnostim; smiselno je, da se pri največjih poslih oziroma nabavah pogajanj udeleži vodstvo lokalnih samoupravnih skupnosti.
- Združevanje javnih naročil Mestne uprave MOL, javnih zavodov, katerih ustanovitelj je MOL, javnih podjetij ter drugih pravnih oseb, v katerih ima MOL prevladujoč vpliv na upravljanje. Smiselno bi bil razmislek, da bi SJN MOL imela vlogo, kot jo ima Javna agencija za javno naročanje na ravni vlade.
- Pred vsakim javnim naročilom je potrebno izvesti temeljito in čim bolj natančno tržno analizo različnih (primerljivih) predmetov javnega naročila, da bi lahko smiselno upoštevali načelo gospodarnosti že pri opredelitvi predmeta naročila.
- Večja uporaba strokovnega dialoga – da naročnik natančneje spozna svoje potrebe, in tudi zato, da ponudniki predlagajo rešitve, ki so bolj optimalne. Pri tem je potrebno ponudnikom dati dovolj časa za pripravo rešitev.
- Dosledno informiranje javnosti o načrtovanih nakupih in predvidenih prihodnjih potrebah. Ta ukrep priporočam smiselno, za večje nakupe.
- Več okvirnih sporazumov, kjer je to možno, za daljše obdobje.
- Periodična in sistematična presoja javnega naročanja s strani vodstva MOL/župana MOL še pred izdajo sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila, ali so opredeljene stvari za MOL resnično potrebne ter ali je predmet javnega naročila, kot izhaja iz projektne naloge, res ustrezen (in najgospodarnejši) za zadovoljitev naročnikove potrebe.

- Sistematično in intenzivno spoštovanje načel gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti IN hkrati tudi načela preprečevanja omejevanja konkurence, ki je tudi eno izmed ključnih načel javnega naročanja.
- Več »*in-house*« naročil. MOL ima razvejano strukturo javnih zavodov, javnih podjetij in drugih pravnih oseb, v katerih ima prevladujoč vpliv pri upravljanju. Smiselno bi bilo, da bi nabavni oddelki sodelovali med sabo, da bi bolje poznali možnosti »*in-house*« naročil (smiselno bi bil tudi razmislek o vzpostavitvi informacijske baze na tem področju).
- Upoštevanje t. i. »*life-cycle*« stroškov oziroma stroškov življenjskega cikla pri javnem naročanju, ko ne upoštevamo zgolj nabavne cene, pač pa tudi stroške uporabe, servisiranja, nadomestnih delov, amortizacije itd.
- Izboljššan položaj kadrov, ki skrbijo za postopke javnega naročanja ter njihovo doslednejše poklicno izobraževanje in strokovno usposabljanje.
- Sprejem strategije preoblikovanja največjih naročnikov v tehnološko zahtevne kupce in uporabnike (na državni ravni).
- Politična zaveza na ravni Vlade RS in lokalnih samoupravnih skupnosti k odgovornejšemu in gospodarnejšemu ravnanju pri javnih nabavah ter periodična presoja vplivov javnih nabav na lokalno gospodarstvo.

SKLEP

Na osnovi v nalogi predstavljenih informacij, statističnih podatkov ter na osnovi opravljenih intervjujev je potrebno celovito presoditi in ovrednotiti hipoteze, na katerih temelji pričujoče raziskovalno delo. Najprej bom predstavil ugotovitve v zvezi s hipotezo, ki povzema interni vidik ekonomike javnega naročanja, nato pa še ugotovitve v zvezi s hipotezo glede eksternih učinkov javnega naročanja na gospodarstvo.

Prva zastavljena hipoteza se glasi: »Ker je svoboda pri opredeljevanju predmeta, pogojev in meril javnega naročila na strani naročnika, lahko prihaja do zelenih (namernih) ali neželenih odmikov od načela gospodarnosti, ki je eno temeljnih načel v ekonomiki javnega naročanja.« V takšni obliki zastavljeno hipotezo lahko potrdim. Med preučevanjem argumentov za podporo takšni hipotezi pa so se porodile nadaljnje dileme, ki bi jih bilo potrebno raziskati. Naročniki zagotovo ne bi podprli omejevanja lastne svobode, prav tako niso naklonjeni dodatnemu nadzoru nad njihovim poslovanjem. Kot se je izkazalo v intervjujih s poznavalcema področja je nadzora nad naročniki dovolj, več nadzora bi predstavljalo zgolj dodatno obremenitev za naročnike in bi imelo relativno majhen doprinos pri zagotavljanju spoštovanja javnofinančnih načel in predpisov. Tveganja, da bi naročniki zaradi lastne svobode pri javnih nabavah ravnali negospodarno, bi bilo možno omiliti na primer z določitvijo skupin izdelkov, kataloško obliko nabave ponavljajočih se naročil, temeljitejšo tržno analizo pred začetkom postopka javnega naročanja, z ustrezno uporabo strokovnega dialoga iz 69. člena ZJN, izogibanjem postavljanju prestrogih

(nesorazmernih) pogojev glede na predmet naročila, predvsem pa z angažiranjem ponudnikov, ki bi lahko že v fazi priprave projektne naloge naročniku svetovali ugodnejše rešitve, ki jih naročnik ni predvidel. Naročnike javnega sektorja oziroma zaposlene na področju javnih naročil bi morali dosledno in sistematično izobraževati, da bi izvajali javna naročila kot dobro poučeni potrošniki.

Če izhajam iz zgoraj napisanega, lahko potrdim tudi drugo zastavljeno hipotezo, ki se glasi: »Z ustreznim sistemom javnih nabav lahko naročniki učinkovito vzpodbujajo razvoj idej in znanja pri ponudnikih. Javno naročanje je lahko eden izmed ključnih spodbujevalcev inovacijskega potenciala v gospodarstvu.« Doslednejši dialog med največjimi kupci v državi in lokalnim gospodarstvom se, kot sem predstavil v nalogi, lahko odrazi v dolgoročnem izboljšanju ponudnikovih tehnoloških sposobnosti. Kot sem namreč prikazal v nalogi, se ponudniki hitro odzovejo na zahtevnejše zahteve naročnikov, kar lahko ima splošne blagodejne učinke na gospodarstvo. Poleg tega je javni sektor, posebej v času ekonomskih kriz, zagotovljen kupec in dober plačnik, ki lahko s svojimi nabavami usmerja tržna dogajanja. Slovenski javni sektor dosledno uresničuje predpise Evropske unije in priporočila drugih mednarodnih organizacij, a vendar je pri samem delovanju sistema javnega naročanja še veliko rezerv. Sistem javnih nabav bi bilo potrebno nadalje strukturno prilagoditi, da bi javne nabave po svoji vsebini odražale cilje razvojnih politik Evropske unije. Prav tako bi bilo smiselno nadaljnje izobraziti in izpopolniti kadre na področju javnih naročil ter jim ustrezno urediti položaj, njihove pravice in obveznosti.

Izpostavil bi še nekoliko presenetljivi ugotovitvi. Med postopki javnega naročanja je najsplošnejši, najmanj omejujoči odprti postopek, vendar pa izvedena statistična analiza prikazuje, da to ni postopek, pri katerem bi v povprečju na posamezno javno naročilo oddalo ponudbo največ ponudnikov. V povprečju je bilo na posamezno javno naročilo več ponudb oddanih pri postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi. Druga presenetljiva ugotovitev pa je, da povprečen odstotek znižanja ponudbene cene na pogajanjih načeloma sicer narašča s številom udeleženih ponudnikov na pogajanjih, vendar pa so se pogajanja za naročnika zelo ugodno izšla tudi, ko se je naročnik pogajal zgolj z enim ponudnikom. Očitno so lahko neposredna, ustno izvedena pogajanja »*vis-à-vis*« z enim ponudnikom za naročnika uspešnejša in ugodnejša od pisnih pogajanj z 2 ali 3 ponudniki.

LITERATURA IN VIRI

1. Aschhoff, B., & Sofka, W. (2009). Innovation on demand – Can public procurement drive market success of innovations? *Research policy*, 38(2009), 1235–1247.
2. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., & Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. Bizjak, M. (2007). *Prednosti in slabosti javnega naročanja v Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Confederation of British Industry. (2006, October). *Innovation and public procurement. A new approach to stimulating innovation. Innovation brief*. London: Confederation of British Industry.
5. Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo G. (b. l.). *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
6. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (b.l.). *Pristojnosti*. Najdeno 15. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/?lng=slo&vie=cnt&gr1=pre&gr2=pri>
7. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2008). *Letno poročilo za leto 2007*. Ljubljana: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.
8. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2009). *Letno poročilo za leto 2008*. Ljubljana: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.
9. Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation–Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(2007), 949–963.
10. Evropski parlament, Evropski svet. (2004). *Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 2004/18/ES z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga* (UL L, št. 134 z dne 30. aprila 2004, str. 114). Bruselj: Evropski parlament, Evropski svet.
11. Feričič, A. (2011). *Državne pomoči podjetjem. Teorija, praksa, predpisi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
12. Fraunhofer Institute. (2005). *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at stake. Study for the European Commission (No ENTR/03/24). Final report*. Berlin: Fraunhofer Institute.
13. GHK. (2007). *Evaluation of SME's Access to Public Procurement Markets in the EU*. Final Report, submitted by GHK and Technopolis within the framework of ENTR/04/093-Lot 1. Prepared by GHK, Coordinated by DG Enterprise and Industry of the European Commission. Najdeno 10. marca 2011 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/document.cfm?action=display&doc_id=3691&userservice_id=1&request.id=0
14. Government of the Republic of Ireland. Department of Enterprise, Trade and Employment. (2009, July). *Using Public Procurement to Stimulate Innovation and SME Access to Public Contracts*. Report of the Procurement Innovation Group.

- Najdeno 5. maja 2011 na spletnem naslovu <http://www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,21156,en.pdf>
15. Grupp, H. (1998). *Foundations of the Economics of Innovation. Theory, Measurement and Practice. New Horizons in the Economics of Innovation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
 16. Jones, C. I. (2002). *Introduction to economic growth* (2nd ed.). New York: W. W. Norton & Company, Inc.
 17. Komisija Evropskih skupnosti. (2005). *Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 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*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
 18. Komisija Evropskih skupnosti. (2008). *European Code of Best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts. Commission staff working document. SEC(2008) 2193*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
 19. Komisija Evropskih skupnosti. (2009). *Uredba Komisije št. 1177/2009 z dne 30. novembra 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
 20. Mestna občina Ljubljana. (2007a). *Odlok o organizaciji in delovnem področju Mestne uprave Mestne občine Ljubljana*. Uradni list RS št. 51/07, 57/08 in 89/09.
 21. Mestna občina Ljubljana. (2007b). *Statut Mestne občine Ljubljana*. Uradni list RS št. 66/2007.
 22. Mestna občina Ljubljana. (2008). *Navodilo o postopkih za izplačila/vplačila iz proračuna Mestne občine Ljubljana*. Št. dokumenta 499-1/2008-4 z dne 30. junija 2008. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana.
 23. Mestna občina Ljubljana. (2009). *Navodilo o javnem naročanju v Mestni občini Ljubljana*. Št. dokumenta 430-1714/09-1, z dne 22. decembra 2009. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana.
 24. Mestna občina Ljubljana. (2010). *Navodilo o upravljanju s tveganji*. Št. dokumenta 019-1/2010-1 z dne 24. septembra 2010. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana.
 25. Mezek, D. (2010). *Analiza postopkov javnih naročil do ZJN – Primerjava poslovanja pred in po uvedbi poslovno informacijskega sistema za javno naročanje-iNAR*. Ljubljana: Mestna občina Ljubljana.
 26. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011). *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2009*. Najdeno 23. novembra 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2009.pdf
 27. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2009). *Statistično poročilo o javnih naročilih oddanih v letu 2007*. Številka: 4305-9/2008/90. Najdeno 3. marca 2011 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/javnar/statJN%202007%20maj11_www%20_2_.pdf

28. Mužina, A., & Vesel, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso*. Ljubljana: Nebra.
29. Neves, E. (2009). *Towards Innovative Public Procurement – Using Public Procurement to Drive Skills and Innovation in Urban Communities*. *URBACT*, Article 04/03/2009. Najdeno 22. aprila 2011 na spletnem naslovu http://urbact.eu/uploads/tx_documentsmain/Article-_Innovative_Public_Procurement.pdf
30. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2003). *OECD Economic Outlook 74. VI. Enhancing the cost effectiveness of public spending* (str. 161–175). Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development.
31. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2007). *Integrity in Public Procurement – Good Practice from A to Z*. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development.
32. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2008). *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement* (C(2008)105). Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development.
33. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009a). *Ekonomski pregled – Slovenija 2009. OECD Observer – July 2009 Policy Brief*. Pariz: Organisation for Economic Co-operation and Development.
34. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009b) *Smernice za bojevanje proti dogovorjenemu oddajanju ponudb v javnih naročilih*. Najdeno 17. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/dataoecd/45/11/43779578.pdf>
35. Organisation for Economic Co-operation and Development & World Bank. (2005). *Development Assistance Committee (DAC) Guidelines and Reference Series. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 3: Strengthening procurement capacities in developing countries*. Najdeno 11. junija 2011 na spletnem naslovu http://www.searo.who.int/LinkFiles/Strategic_Alliance_and_Partnerships_2c_Volume_3_Strengthening_procurement_capacities_in_develop.pdf
36. Pleumeekers, J., van As, C., de Pater, K., Bertini L., & Pattinson, M. (2007). *Exploratory Team Report 2006: Towards Innovative Public Procurement. PRO INNO Learning Platform*. Najdeno 17. oktobra 2010 na spletnem naslovu: http://www.proinno-europe.eu/admin/uploaded_documents/public_procurement.pdf
37. Potočnik, M. (2010). *Formalno nepopolna ponudba v praksi javnega naročanja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
38. Pro Inno Europe. (2007). *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement. 10 elements of good practice. Commission staff working document SEC 280(2007)*. Najdeno 17. novembra 2011 na spletnem naslovu http://www.eurosfairerprd.fr/7pc/doc/1187858237_innovation_procurement_manuscript_2007.pdf

39. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2004). *Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2003 – Povzetek*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
40. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2005a). *Porevizijsko poročilo o popravljalnih ukrepih Mestne občine Ljubljana*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
41. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2005b). *Revizijsko poročilo o poslovanju Mestne občine Ljubljana v letu 2004*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
42. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2009). *Revizija pravilnosti dela poslovanja Mestne občine Ljubljana v letih 2007 in 2008*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
43. Redek, T. (2001). *Razvoj teorije gospodarske rasti* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
44. Roodhooft, F., & Van den Abbeele, A. (2006). Public procurement of consulting services: Evidence and comparison with private companies. *International Journal of Public Sector Management*, 19(5), 490–512.
45. Solow, R. M. (1988). *Growth Theory. An Exposition*. Oxford: Oxford University Press.
46. Sušjan, A. (2002a). Razvoj teorije endogene rasti. *Naše gospodarstvo*, 2002(3/4), 296–304.
47. Sušjan, A. (2002b). *Teorija ekonomske rasti – klasična, neoklasična, keynesianska* (prva izdaja). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
48. Šoltes, I. (2008). *Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države* (doktorska disertacija). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
49. Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 33I/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
50. Vlada Republike Slovenije. (2011a). *Nacionalni reformni program 2011–2012*. April 2011. Najdeno 22. julija 2011 na spletnem naslovu http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/Razvojni_dokumenti/CIST_NOV_NRP_2_18_4.pdf
51. Vlada Republike Slovenije. (2010, februar). *Slovenska izhodna strategija*. Najdeno 16. januarja 2011 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/izhod_iz_krize/IZHODNA_STRATEGIJA.pdf
52. Vlada Republike Slovenije. (2011b). *Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015*. Številka: 06002-2/2011/6, z dne 10. februarja 2011. Najdeno 22. maja 2011 na spletnem naslovu http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/zakonske_podlage/predpisi_slo/Strategija_razvoja_NNJV_od_2011_do_2015.doc
53. Vlada Republike Slovenije. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. (2005). *Strategija razvoja Slovenije*. Sprejeto na 30. redni seji Vlade RS dne 23. 6. 2005. Najdeno 14. novembra 2010 na spletnem naslovu: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf

54. Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 123/2006, 57/2008.
55. Zakon o gospodarskih družbah. *Uradni list RS* št. 83/2009-UPB3, 33/2011.
56. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. *Uradni list RS* št. 69/2011-UPB2.
57. Zakon o javnem naročanju. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 18/2011.
58. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 19/2010 in 43/2011.
59. Zakon o javni agenciji za javno naročanje. *Uradni list RS* št. 59/2010.
60. Zakon o javnih finanah. *Uradni list RS* št. 11/2011-UPB4.
61. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. *Uradni list RS* št. 43/2011.
62. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). *Uradni list RS* št. 94/2007-UPB5.
63. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR). *Uradni list RS* št. 20/2011.