

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

SPECIALISTIČNO DELO

**JAVNA NAROČILA KOT NAČIN NABAVE V
NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJAH -
PRIMER UPRAVNE ENOTE LJUBLJANA**

Ljubljana, junij 2003

ZDENKA MAROLT

IZJAVA

Študentka Zdenka Marolt izjavljam, da sem avtorica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Vekoslava Potočnika in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovoljujem objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 23.6.2003

Podpis: Zdenka Marolt

KAZALO

1	UVOD	1
1.1	PROBLEMATIKA SPECIALISTIČNEGA DELA	1
1.2	NAMEN IN CILJ SPECIALISTIČNEGA DELA	2
1.3	METODE DELA	3
1.4	VSEBINSKA STRUKTURA NALOGE	3
2	OPREDELITEV NABAVNE FUNKCIJE.....	4
2.1	SPLOŠNI POJMI O NABAVI.....	4
2.2	POMEN NABAVNE FUNKCIJE.....	5
2.3	POSLOVNA POLITIKA IN POLITIKA NABAVE	6
2.4	IZBIRA DOBAVITELJA.....	7
2.4.1	Ocenjevanje dobaviteljev	7
2.4.2	Pomembne kategorije pri vrednotenju dobaviteljev	9
2.4.3	Odnosi z dobavitelji.....	13
2.5	Medorganizacijski trgi.....	14
3	NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE	16
3.1	OPREDELITEV NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE	16
3.2	RAZVRSTITEV NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ	17
3.3	POSŁANSTVO KOT KLJUČ DELOVANJA NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE	19
3.4	PRIMER NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE – UPRAVNA ENOTA LJUBLJANA	22
3.4.1	Oddelki za okolje in prostor	24
3.4.2	Oddelki za kmetijstvo in gospodarske dejavnosti	25
3.4.3	Oddelki za občo upravo	25
3.4.4	Sektor za upravne notranje zadeve	26
3.4.5	Službe na nivoju upravne enote.....	27
4	NABAVA V NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJAH – JAVNA NAROČILA ..	28
4.1	SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH	28
4.2	GOSPODARSKI IN POLITIČNI POMEN JAVNIH NAROČIL	30
4.3	PRAVNA PODLAGA JAVNIH NAROČIL	31
4.3.1	Mednarodni pravni viri.....	31
4.3.2	Urejanje javnih naročil v nekaterih evropskih državah	37
4.3.3	Urejanje javnih naročil pri nas in veljavna zakonodaja.....	42
4.4	VRSTE JAVNIH NAROČIL PO ZJN –1	44
4.4.1	Naročila na osnovi javnega razpisa	45
4.4.2	Neposredna oddaja - naročila male vrednosti.....	48
4.5	REVIZIJA POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	48
4.5.1	Nekaj podatkov o reviziji postopkov javnega naročanja v letu 2002.....	49
5	NABAVNI MODEL V UPRAVNI ENOTI LJUBLJANA.....	51
5.1	ORGANIZIRANOST NABAVNE FUNKCIJE TER TEMELJNI CILJI IN NALOGE	51
5.2	NABAVNE AKTIVNOSTI	54
5.2.1	Ugotovitev potreb, raziskava tržišča, letni plan	54
5.2.2	Postopki naročanja pri javnih natečajih.....	57
5.2.3	Postopki naročanja pri direktni oddaji – naročila malih vrednosti.....	65
5.2.4	Postopki - upravljanje pogodb in naročilnic.....	67
6	PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA.....	68

7	SKLEP	70
8	LITERATURA	72
9	VIRI	74

PRILOGA

1 UVOD

1.1 PROBLEMATIKA SPECIALISTIČNEGA DELA

Nabava v javnem sektorju - javna naročila – je oskrba javnega sektorja z blagom, gradbenimi deli in drugimi storitvami na temelju pogodb, ki jih sklepajo državni organi kot naročnik z izbranimi izvajalci oz. dobavitelji. Pojem javnega naročila določa pravila, ki omogočajo naročniku pridobivanje dobrin od ponudnikov pod enakimi pogoji.

Javna naročila so lahko spodbuden dejavnik pri razvoju gospodarstva in so pogosto orodje za zagotavljanje enakomernega gospodarskega razvoja na celotnem področju države. Obremenitev davkoplačevalcev, ki so vir sredstev za javna naročila, lahko povzroči spremembe v investiranju, obsegu in vrsti gospodarske dejavnosti ter kupni moči prebivalstva. Zato ni čudno, da imajo v svetu javna naročila velik pomen. Na njihov veliki gospodarski pomen kažejo tudi podatki o obsegu oziroma vrednosti javnih naročil. Za države Evropske unije (v nadaljevanju tudi EU) je bilo ocenjeno, da državna uprava za nakup blaga in storitev porabi okrog 11% bruto domačega proizvoda (Zabel, 1997, str. 11-12). V Sloveniji znašajo javna naročila okrog 10% bruto domačega proizvoda oziroma slabo polovico letnega državnega proračuna (Potočnik, 2002, str.326).

Področje javnih naročil je v Sloveniji relativno novo. Urejeno je z zakonsko pravno normo šele od leta 1997, ko je bil sprejet prvi Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/1997 – ZJN). Predhodno so javna naročila urejale odredbe Ministrstva za finance. Lahko torej rečemo, da smo država s kratko tradicijo urejanja javnega naročanja.

Zakonodaja s tega področja se pogosto spreminja ne le pri nas, ampak tudi v drugih državah. V EU se je sistematično urejanje javnih naročil pričelo v začetku sedemdesetih let prejšnjega stoletja. Prva smernica je bila leta 1971 sprejeta Smernica o javnih delih. Danes področje javnega naročanja ureja šest smernic, varstvo ponudnikov pa dve smernici. Skupaj tvorijo osnovo za ureditev sistema javnega naročanja. Na njihovi podlagi so države članice uskladile domačo zakonodajo z omenjenimi smernicami v minimalnih skupnih okvirih.

Na področje javnih naročil posegajo tudi različni sporazumi in pravila mednarodnih organizacij. GATT se z javnim naročanjem ukvarja že dvajset let. Rezultat tega je Sporazum o vladnih naročilih (Agreement on Government Procurement, 1993). Z javnimi naročili se intenzivno ukvarja tudi komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo – UNICTRAL. Izdelala je neobvezujoče smernice, ki jih države po svoji presoji

vgradijo v predpise. Podaja splošne cilje naročanja: gospodarnost za naročnika, spodbujanje konkurence med ponudniki, enakopravnost vseh ponudnikov, preglednost in poštenost postopkov (Zabel, 1997, str. 26-27).

Nobena država, članica EU, ni uredila postopkov javnega naročanja strožje, kot to od njih zahteva ureditev v smernicah (Žagar, 2002, str.63-67). V nalogi je predstavljena ureditev javnega naročanja v državah članicah EU ter v Hrvaški in Madžarski.

V Sloveniji je bil nov Zakon o javnih naročilih - ZJN-1 sprejet leta 2000 (Uradni list RS, št. 39/2000, 102/2000). V primerjavi z Zakonom o javnih naročilih - ZJN iz leta 1997, ZJN-1 ne ureja v celoti javnega naročanja. Določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil, pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil pa ureja poseben zakon – Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/1999, 90/1999, 105/2002, 110/2002, 14/2003).

ZJN-1 ni prinesel revolucionarnih novosti. Poglavitni razlog za njegov sprejem je bila uskladitev zakonodaje s pravili EU. Že do tedaj veljavna pravila o javnih naročilih so upoštevala smernice – direktive EU o javnem naročanju, a ne popolnoma. Obveznosti Republike Slovenije o približevanju zakonodaje o javnih naročilih pravilom EU izrecno določa Sporazum o pridružitvi. Končno besedilo sedaj veljavnega zakona ni v celoti izpolnilo teh zahtev, zato je v pripravi nov zakon, ki bi opažene nepravilnosti odpravil.

1.2 NAMEN IN CILJ SPECIALISTIČNEGA DELA

V nalogi bom predstavila Upravno enoto Ljubljana kot nepridobitno organizacijo. Upravna enota je teritorialni organ uprave in hkrati organ odločanja na prvi stopnji v upravnih zadevah državne pristojnosti.

Namen tega specialističnega dela je prikazati potek postopkov javnega naročanja v Upravni enoti Ljubljana. Le-ta je čisti proračunski uporabnik in njeno celotno nabavno poslovanje poteka v okviru javnih naročil. Zato je spremljanje sprememb na področju javnega naročanja bistvenega pomena za normalen potek nabave v tej organizaciji. Hkrati se Upravna enota Ljubljana sooča s čedalje bolj strogimi omejitvami finančnih virov ter zaostrenimi kriteriji za dodelitev dodatnih sredstev. Posledično ima učinkovita nabava vse večji pomen.

Poleg tega je sam proces javnega naročanja dokaj zapleten ter v organizaciji zahteva precej vloženega dela in napora. Tudi zato je cilj mojega dela prikazati in analizirati nabavno

poslovanje Upravne enote Ljubljana kot nepridobitne organizacije ter pri tem orisati predloge sprememb, podane s strani strokovne javnosti, ki bi vodili v optimizacijo postopkov javnih naročil.

1.3 METODE DELA

Pri pisanju specialističnega dela sem se naslonila na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev, vire, prispevke in predpise s proučevanega področja. Spoznanja, ki so pri tem nastala, sem prenesla v svojo nalogo, pri tem pa vključila tudi lastno znanje in izkušnje, pridobljene tekom večletnega delovanja na tem področju ter študija na podiplomskem specialističnem programu – Management.

Zaradi kompleksnosti področja sem uporabila več metod dela. Metodologijo je težko opredeliti po posameznih poglavjih, saj se znotraj le-teh spreminja glede na obravnavano tematiko. Tako je na primer pri opisu pravne ureditve javnega naročanja v Republiki Sloveniji uporabljena primerjalna metoda skupaj s komparativnim pregledom pravne ureditve tega področja v določenih drugih državah. V velikem delu naloge je metoda dela opisnega značaja, na določenih mestih pa je podkrepljena z grafičnim prikazom.

1.4 VSEBINSKA STRUKTURA NALOGE

Vsebinsko je naloga razdeljena na več poglavij. Prvo poglavje je uvodno. Sledi opredelitev nabavne funkcije, ki predstavi pomembnejše pojme o nabavi ter pomen nabave. Orisana je poslovna politika ter politika nabave. Predstavljena je tudi izbira dobavitelja, ki je bistvena za uspeh nabavnega postopka. V tem poglavju so opredeljeni medorganizacijski trgi, v katere sodi tudi trg javnih naročil.

Naslednje poglavje govori o nepridobitnih organizacijah. Ključna v tem poglavju je predstavitev Upravne enote Ljubljana.

V sledečem poglavju je analizirana nabava v nepridobitnih organizacijah. To poglavje predstavi splošna dejstva o javnih naročilih ter pravno podlago le-teh pri nas in v izbranih drugih državah. Konkretni model nabavnega poslovanja v Upravni enoti Ljubljana je orisan v naslednjem poglavju. Sledi še poglavje, ki poda predloge za izboljšanje stanja na tem področju, zadnje poglavje pa je sklepnega značaja.

2 OPREDELITEV NABAVNE FUNKCIJE

2.1 SPLOŠNI POJMI O NABAVI

Pojmovanje nabave se je v zadnjih letih zelo spremenilo. Poslovno okolje se hitro spreminja, kar velja tudi za nabavno okolje, razvoj informacijske tehnologije pa omogoča tudi hitrejši razvoj nabavne funkcije. Nabava ni le poslovna funkcija proizvodnih podjetij, ampak pomembna dejavnost distribucijskih (trgovskih) ter javnih in zasebnih storitvenih organizacij.

V nabavi se v praksi in teoriji uporabljajo številni pojmi. Tako je potrebno razlikovati med oskrbovanjem in nabavo (Potočnik, 2002, str. 19-23). Oskrbovanje je pridobivanje vseh potrebnih poslovnih sestavin na kakršen koli način, medtem ko obsega nabava predvsem nakupovanje surovin, materiala, polizdelkov, sestavnih in rezervnih delov, energije in trgovskega blaga za porabo v proizvodnem procesu, preprodajo ali uporabo v javnem sektorju. Zato lahko nabavo razčlenimo na štiri temeljne skupine:

1. nabavo v proizvodnih oziroma predelovalnih organizacij;
2. nabavo preprodajalcev;
3. nabavo organizacij javnega sektorja;
4. nabavo samostojnih institucij, ki se financirajo delno iz javnih sredstev, delno iz sredstev prodanih storitev.

Temeljna naloga nabave je oskrba podjetja s surovinami, izdelavnim materialom, storitvami, energijo, pomožnim materialom, pa tudi s stroji, napravami itd. Za poslovni uspeh podjetja pa ni pomembno le, da razpolaga s primerno količino materiala, ampak tudi, da je material ustrezne kakovosti, kupljen po primerni ceni in tudi pravočasno na razpolago.

Nabavni proces obsega nakup surovin, sestavnih delov, materiala za vzdrževanje, popravila in splošno porabo, naložbenih dobrin in storitev. Za to potrebujemo ustrezno znanje in izkušnje, saj so velike razlike med nabavo surovin, kjer zavarujemo cenovna tveganja s terminskimi pogodbami in projektnim načinom nabave naložbenih dobrin (Weele, 1998, str. 121).

Pomen in vloga nabave sta se v preteklih letih bistveno spremenila. Postala je pomembna poslovna funkcija. Vodstva čedalje bolj spoznavajo rastoči pomen nabave zaradi velikega prispevka nabave k povečanju dobičkovnosti z znižanjem nabavnih stroškov. Največje

možnosti za prihranke so na področju največjih izdatkov, ti pa so v večini podjetij prav nabavni stroški in plače. V povprečju dosega nabavni stroški 60%, plače pa 22% lastne cene izdelka, v trgovskih podjetjih pa znaša nabavna vrednost trgovskega blaga povprečno 70% prodajne cene (Potočnik, 2002, str. 20).

Pomembnost uspešne in učinkovite nabave so podjetja spoznala šele sredi 20. stoletja. Poznamo štiri stopnje razvoja nabave, preden je postala konkurenčno orodje podjetij v njihovem boju na prodajnih trgih. Na prvi stopnji je bila nabava usmerjena predvsem na količino materiala, na drugi na kakovostno izdelavo materialov, na tretji v usmerjanje odnosov z dobavitelji in na četrto na partnerstvo z dobavitelji, ki se nanaša na medsebojne poslovne odnose, obvladovanje procesov in pričakovanih rezultatov. V povezavi s tem je bilo delovanje nabave najprej pasivno, nato neodvisno, sledilo je podporno in končno integrativno (Potočnik, 2002, str.22).

Obstaja pa velika razlika med nabavo v proizvodnih podjetjih in nabavo v neproizvodnih podjetjih. V proizvodnji se nabavljeni materiali in surovine fizično spreminjajo v proizvod, v neproizvodnih dejavnostih nabave za te temeljne procese v večini primerov ni. Ta temeljna razlika je v prenekaterem podjetju izven proizvodnih dejavnosti tudi osnovni vzrok, da nabava nima veljave, kot ji ustreza.

2.2 POMEN NABAVNE FUNKCIJE

Pri opisovanju nabavne funkcije in njene vloge v podjetju je potrebno omeniti Porterja in njegovo verigo vrednosti (van Weele, 1998, str. 24-29). Le-ta vsako podjetje obravnava kot sestav dejavnosti, ki se opravljajo zaradi proizvodnje, trženja, dobave in vzdrževanja izdelkov. S temi dejavnostmi se ustvarja nova vrednost za podjetje – dobiček podjetja. Dejavnosti so razdeljene na osnovne in pomožne dejavnosti. Med osnovne uvršča: vhodno logistiko, poslovne dejavnosti (to so vse dejavnosti, ki omogočajo predelavo vložka v končni izdelek), izhodno logistiko, trženje in prodajo ter poprodajne storitve. Pomožne dejavnosti pa so oskrba, tehnološki razvoj, upravljanje človeških virov in infrastruktura podjetja. Oskrba podpira tako osnovne kot pomožne dejavnosti. Porter razlikuje med nakupovanjem za osnovne in nakupovanjem za pomožne dejavnosti.

Nabavna funkcija mora zagotoviti optimalen oskrbovalni sistem podjetja, ki mora biti usklajen z ostalimi poslovnimi funkcijami (prodajno, proizvodno, razvojno in finančno). Deluje tako v smeri dobaviteljev, ki jim prinaša potrebe notranjih odjemalcev, kot tudi v smeri notranjih odjemalcev, ki jih seznanja z novostmi (nove tehnologije, reprodukcijski

materiali, itd.). Iz operativno-taktične ravni se njena vloga preliva še na strateško področje (Mavretič, 2000, str. 5-7). Tri bistvene strateške vloge nabavne funkcije so:

- **razvojna**: se kaže v sodelovanju dobavitelja pri razvoju novih izdelkov ter izboljšavah procesa. Prednosti tesnejšega sodelovanja se kažejo v boljši prilagojenosti končnega izdeljka uporabniku, v povečani razvojni moči ter v prihranku časa, potrebnega za razvoj novih izdelkov.
- **varčevalna (racionalizacijska)**: zajema vse dnevne aktivnosti, ki jih opravlja nabavna funkcija za zmanjšanje celotnih stroškov podjetja. Gre za tri bistvene aktivnosti: aktivnosti pri določitvi predmeta nakupa, aktivnosti pri racionalizaciji tokov (materialni, administrativni, finančni) in aktivnosti pri iskanju cenejših dobaviteljev.
- **strukturalna**: določa način oblikovanja strukture nabavnega trga (eden - več dobaviteljev, geografska razpršenost dobaviteljev, itd.).

Za uspešno delovanje podjetja je izrednega pomena usklajenost vseh poslovnih funkcij: nabavne, razvojne in proizvodne, finančne, prodajne, ter ostale funkcije kot so: investicijska, kadrovsko-pravna in informacijska, ter seveda usklajenost z vodstvom podjetja. Ne glede na to, da ima nabavna funkcija vse večji pomen v vodstvu podjetja, je odvisna tako od položaja na nabavnem trgu (zunanji dejavniki) kot tudi od notranje miselnosti v podjetju. Njena vloga je večja, čim večja je materialna intenzivnost proizvodnje in čim večja je njena vloga pri odločanju v podjetju.

2.3 POSLOVNA POLITIKA IN POLITIKA NABAVE

Poslovna politika podjetja se nanaša na sprejemanje odločitev za uresničevanje načrtovanih ciljev, ki jih želi doseči v določenem obdobju, na izbiro metod, poti in sredstev za uresničenje teh ciljev ter kontrolo izvajanja odločitev. Razčlenjena je na štiri zaporedne in povezane faze (Potočnik, 2002, str.124-125):

1. določanje smernic za odločanje o poslovni aktivnosti;
2. izbiro metod in sredstev za doseganje ciljev;
3. sprejem odločitev;
4. kontrolo, kako podjetje uresničuje načrtovane poslovne cilje.

Nabavna politika je del poslovne politike podjetja. Nanaša se na uresničevanje ciljev, izbiro metod, poti in sredstev, ki so potrebni za doseganje nabavnih ciljev, odločitev o nabavi ter kontrolo uresničevanja ciljev.

Tesno je povezana s proizvodno, finančno, kadrovsko in prodajno politiko. Med seboj so soodvisne. Spremembe v eni funkcijski politiki se odražijo v ostalih politikah.

Jedro nabavne politike je odločanje o vseh najpomembnejših nabavnih dejavnostih, ki temelji na proučevanju nabavne problematike in iskanju možnih rešitev. Za uspešno oblikovanje nabavne politike je potrebno poznavanje tržnih razmer, nabavnih pogojev, potreb po materialu, kar se odraža v cenejšem nabavljanju in zmanjšanju nabavnega tveganja. Pri oblikovanju nabavne politike je poleg kakovosti, cene, količine in drugih nabavnih pogojev potrebno upoštevati tudi stalnost dobav, nabavo po minimalnih stroških in zaupanje dobaviteljev.

2.4 IZBIRA DOBAVITELJA

Izbira dobavitelja je ena od najpomembnejših in najbolj kritičnih odločitev nabave. Pri iskanju si nabavniki pomagajo z različnimi viri informacij:

- a) tiskani viri: temeljni industrijski registri;
- b) industrijskimi viri: publikacije nacionalne in regionalne industrije, trgovine, profesionalnih združenj, trgovinski periodični podatki; vodniki industrijskih nakupov;
- c) notranji viri: datoteke dobaviteljev, tehnično osebje;
- d) osebni stiki: prodajnega osebja, kolegov, sejmi in razstave.

Izbor dobavitelja se začne s pregledovanjem informacij o potencialnih dobaviteljih, zaključi pa se z oblikovanjem liste potencialnih dobaviteljev. V naslednjem koraku nabavni manager v sodelovanju z notranjimi strokovnjaki podjetja oblikuje selekcijska merila in ko so zbrane še potrebne informacije, izločijo neustrezne kandidate in izberejo nekaj ustreznih. Po ponovnem, poglobljenem preverjanju teh kandidatov, podjetje izbere najustreznejšega dobavitelja in ga doda listi dobaviteljev podjetja.

2.4.1 Ocenjevanje dobaviteljev

a) Ravni ocenjevanja

Z naraščanjem pomembnosti dobaviteljev v poslovni verigi podjetja se povečuje potreba po objektivni oceni njihovega poslovanja. Največkrat ne zadostuje, da je dobavitelj sposoben izpolniti zahteve po materialu in storitvene zahteve. Kupec želi tudi ugotoviti, ali je dobavitelj zadostno opremljen, da bo sposoben dolgoročno izpolnjevati zahteve in potrebe podjetja. Zato je treba poznati dobre in slabe strani dobaviteljevega delovanja.

Pomembno pa je tudi, da vemo, ali dobavitelj lahko zagotovi nepretrgano dobavo. Ocenjevanje dobavitelja lahko poteka na štirih ločenih ravneh (van Weele, 1998, str. 317-323):

- **Raven izdelka:** na tej ravni se osredotočimo na oblikovanje in izboljšanje kakovosti dobaviteljevega materiala. Vhodna kontrola in kontrola kakovosti, ki ju opravimo, pokažeta stopnjo kakovostne ustreznosti prevzetega materiala.
- **Procesna raven:** predmet kontrole je proizvodni proces, ki ga natančno opredelimo. Kakovost materiala je odvisna od dobaviteljevega proizvodnega procesa. Material mora ustrezati postavljenim standardom kakovosti in specifikacijam. Pri tem pristopu natančno preverimo stanje dobaviteljeve proizvodne opreme in njegov sistem kontrole kakovosti.
- **Raven sistema zagotavljanja kakovosti:** preverjamo oblikovanje postopkov za kontrolo kakovosti, njihovo razvijanje, vzdrževanje ter izboljšanje in organizacijo kakovosti.
- **Raven podjetja:** to je najvišja raven preverjanja. To je pristop, kjer se preverja finančni položaj dobavitelja, želi pa se ugotoviti tudi usposobljenost dobaviteljevega vodstva. Na ta način si kupec želi ustvariti sliko o konkurenčnosti posameznega dobavitelja v bližnji prihodnosti.

V praksi je ocenjevanje dobaviteljev večinoma omejeno na prvi dve ravni.

b) Metode ocenjevanja

Obstajajo različne ocenjevalne metode, od subjektivnih do objektivnih. Subjektivne metode uporabljajo podjetja, ki ocenjujejo dobavitelje na podlagi osebne presoje, npr. s kombiniranjem izkušenj različnih oddelkov z dobaviteljem. Objektivne metode pa, kadar skušajo dobaviteljevo poslovanje ovrednotiti količinsko. Te metode so:

- **Preglednice:** uporabljamo jih za sistematično primerjanje in ocenjevanje ponudb, ki jih prejemo od dobaviteljev. Najpomembnejša merila ocenjevanja so navedena vodoravno, ponudbe dobaviteljev pa navpično.
- **Osebno ocenjevanje:** uporabna za tiste dobavitelje, s katerimi podjetje tesno sodeluje. Oddelki, ki imajo z njimi izkušnje, jih »vrednotijo« po vnaprej potrjenem vprašalniku.
- **Razvrščanje dobaviteljev:** nanaša se na vrednotenje cene, kakovosti in zanesljivosti dobave. To je videti preprosto, vendar je takšen sistem zaradi velikega števila podatkov, ki jih je potrebno pridobiti pri notranjih virih podjetja, zelo težko oblikovati.

- **Revizija dobaviteljev:** zahteva občasne obiske pri dobavitelju. Skupno preučijo ugotovljene pomanjkljivosti, se pogajajo o ukrepih za izboljšanje in njihovem izvajanju.
- **Stroškovna metoda:** je kompleksnejša in zahtevnejša in jo je brez računalniško podprtega računovodstva težko izvajati.

Obravnavane metode ocenjevanja podjetja uporabljajo različno. Vedno je končno vodilo primerjanje stroškov in koristi. Zadnji dve metodi sta precej zahtevni, zato se uporabljata le pri ocenjevanju strateških dobaviteljev in materialov ter v sodelovanju z ostalimi službami podjetja.

2.4.2 Pomembne kategorije pri vrednotenju dobaviteljev

a) Finančna analiza ter analiza poslovne uspešnosti dobaviteljev

Osnovni vir podatkov za analizo so računovodski izkazi dobavitelja. Finančna analiza se nanaša na plačilno sposobnost dobavitelja, analiza poslovne uspešnosti pa na dobiček in njegove sestavine (Šimenc, 2000, str. 14-17). Na osnovi poročil lahko ocenimo posameznega dobavitelja. Ugotovitve dajo vpogled v to, kako dobro je dobavitelj pripravljen in katera vprašanja je potrebno poudariti oz. jih poglobljeno analizirati. Če imamo podatke o drugih podjetjih, lahko dobavitelja primerjamo s sorodnimi podjetji, konkurenti in panogo ter te ugotovitve uporabimo pri izračunih odmikov, ki jih nato lahko ocenjujemo in iz njih izluščimo problemska stanja. Uporaba analize je v podjetjih razširjena, saj se lahko stroški podjetja izrazito zmanjšajo. Uporabljene materiale se nadomešča z alternativnimi in stroškovno ugodnejšimi materiali, seveda pa ne na račun zmanjšanja kakovosti izdelka. Zato je pomembno, da zaposleni v nabavi poznajo tehniko analize. Skupaj z dobavitelji, ki dajejo predloge za alternativne materiale, predstavljajo glavni izvor varčevanja.

b) Bonitetna poročila o dobaviteljih

Bonitetno poročilo je celovita slika poslovanja podjetja. Namen poročila je opozoriti na tveganje pri poslovanju s podjetjem. Poročilo vsebuje podatke o osnovni dejavnosti firme, datumu njene ustanovitve, vrednosti ustanovitvenega kapitala, številu in imenih delničarjev, številu zaposlenih ter podatke o vodstvu podjetja. Osrednji del predstavljajo bilančni podatki za najmanj dve pretekli leti. Izvemo, kako podjetje poravnava obveznosti do poslovnih partnerjev in koliko pri tem zamuja. Zabeleženi so tudi sodni postopki zoper podjetje, podatki o zastavi nepremičnin podjetja, itd. Podana je tudi primerjava z ostalimi

podjetji v isti panogi dejavnosti in prikazan položaj podjetja v določeni panogi (pod povprečjem panoge, nad povprečjem). Poročilo se zaključi z bonitetno oceno podjetja, ki kaže finančno moč in tveganje pri poslovanju s podjetjem (Pilar, 2000, 8 str.).

Bonitetna poročila izdelujejo posebna podjetja – bonitetne hiše (npr. »I d.o.o.«, ki je partnerska družba Dun&Bradstreet International, Creditreform Slovenija, itd.).¹ Bonitetna poročila so draga, zato kadar podjetja želijo pridobiti podatke o dobaviteljih, to naročijo le za večje, strateške dobavitelje, ne glede na to ali gre za nove ali že obstoječe dobavitelje.

V Sloveniji se podjetja pogosto poslužujejo podatkov Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju AJPES). Vsako podjetje lahko pri AJPES-u naroči izpis podatkov o kateremkoli podjetju s sedežem na ozemlju Slovenije.

c) Obiski dobaviteljev

Ocenjevanje potencialnih dobaviteljev preko obiskov je drago in zamudno, zato se podjetja tega načina poslužujejo v manjši meri. Preko obiskov si lahko podjetje pridobi informacije o zadovoljivosti tehnološke opremljenosti podjetja, proizvodnih zmogljivosti, strateški usmerjenosti, itd. Seznanijo pa se tudi s sposobnostjo vodstva.

d) Nabavna cena

Cena je eden najpomembnejših dejavnikov odločanja o nabavi. Temeljno nabavno vprašanje je, kakšna cena je sprejemljiva tako za prodajalca kot tudi za kupca. Cilj nabave je plačati pošteno in zmerno ceno. Da ocenimo, ali je dobaviteljeva cena poštena, je potrebno pogledati vire informacij o cenah na trgu. Ti viri so lahko: blagovne borze, katalogi, podatkovne baze, specializirane revije, konkurenčne ponudbe dobaviteljev, itd. Proces analiziranja cene vsebuje vsa tista dejanja, ki jih opravi kupec, da se odloči glede višine nakupne cene, ne da bi se zatekel k analizi stroškov. Analiza cene temelji na primerjavi cen, analiza stroškov pa pregleda in oceni dejanske stroške, potrebne za izdelavo proizvodov.

Podjetje dobi podatke o dobaviteljevih stroških od obstoječih strateških dobaviteljev, od potencialnih dobaviteljev, ki podatke priložijo k ponudbi ali z lastnimi izračuni. Nabavnik

¹ I d.o.o. [URL: <http://www.tresbon.net/>], 29.5.2003; Creditreform. [URL: <https://auskunt.creditreform.de/servlet/de.creditreform.Internet.Aumeldung.AumeldungFormular>], 29.5.2003

si pri analizi dobaviteljevih stroškov pomaga s sestavo prodajne cene, ki jo mora proučiti in ugotovljati upravičenost.

Prodajno ceno sestavljajo: neposredni stroški dela + neposredni stroški materiala + posredni stroški (splošni proizvodjalni stroški + splošni stroški nabave, uprave + splošni stroški prodaje) + neposredni stroški prodaje + dobiček = prodajna cena .

Posebno pozornost mora nabavnik posvetiti neposrednim stroškom, ki v industrijskih panogah predstavljajo večji del stroškov proizvoda.

Pozornosti morajo biti deležni tudi posredni stroški, ki predstavljajo 30-40 odstotkov vseh stroškov dobavitelja. Na pogajanjih bo kupec skušal ceno znižati za vse stroške, ki se ne nanašajo na blago, ponujeno v odkup.

Končno nabavno vrednost blaga lahko sestavljajo še drugi elementi kot npr. (van Weele, 2000, str. 313-314; Šimenc, 2000, str. 23-24):

- **popust za hitro plačilo:** njegova prednost je v pospešitvi plačila, ugodnosti za hitre plačnike in znižanju terjatev (najpogostejši je od 2-8 odstotni popust).
- **količinski popusti:** stroški na enoto izdelka so pri majhnem naročilu večji. S popustom omogočajo kupcu znižati nabavno ceno na enoto izdelka, kar je zanj prednost, ki pa jo je potrebno primerjati s stroški daljšega skladiščenja in tveganja zaradi zastaranja izdelka.
- **dogovorjena premija,** ki se nanaša na dobavljeno količino v določenem časovnem obdobju pri določenem dobavitelju. Prednost za dobavitelja je, da si tako ohranja zvestobo kupca.
- obstajajo še **sezonski popust, prostorski popust, promocijski popust.**
- **stroški transporta, špedicijski stroški, stroški zavarovanja, carinske dajatve:** pomembno je, kdo krije te stroške – dobavitelj, kupec ali pa so stvar dogovora. Natančno so določeni v INCOTERMS-ih in se navedejo v nabavni pogodbi.

Nabavne cene v sistemu odločanja s ciljnim stroški

Ciljni stroški so največji dovoljeni stroški v celotni dobi povpraševanja po proizvodu in so ponavadi opredeljeni za vsako stopnjo posebej. Podjetje sprejme proizvodnjo šele, ko dodobra spozna potrebe trga, lastnosti proizvoda, ki bi ustrezale kupcem in prodajno ceno, ki bi ustrezala tako kupcem kot tudi podjetju (Turk, Kavčič, Novak, 1997, str. 122). Bistvena razlika med klasično metodo kalkuliranja stroškov in metodo ciljnih stroškov je v

tem, da pri klasični metodi ugotavljamo, koliko nas bo proizvod stal, pri metodi ciljnih stroškov pa, koliko nas sme največ stati.

Odločanje na osnovi ciljnih stroškov je dalo nabavi specifični položaj - zgodnja vključitev nabave in posredno dobaviteljev v proces odločanja (že v proces razvoja izdelkov) - in istočasno povzročilo večje pritiske na znižanje dobaviteljevih cen, saj znižanje teh cen lahko pripomore k odločitvi podjetja, ali bo proizvod proizvajal oz. ali bo donosen.

e) Kakovost

Obvladanje kakovosti je pomembna konkurenčna prednost podjetja. Kakovost končnih proizvodov je precej odvisna od vhodnih materialov in surovin, zato ima pomembno vlogo pri izvajanju celovitega obvladovanja kakovosti tudi nabava.

Najbolj splošna definicija kakovosti pravi, da je kakovost stopnja, na kateri lastnosti izdelka, procesa in storitve ustrezajo potrebam, ki so rezultat praktičnega cilja. Pravzaprav je kakovost stanje, ko se kupec in dobavitelj strinjata z zahtevami in jih tudi sprejmeta (van Weele, 1998, str. 215). Kakovost je povezana s sposobnostjo dobavitelja, da zagotovi blago v skladu s specifikacijo. Večina bolj organiziranih podjetij izvaja programe kakovosti, ki so usmerjeni v kontrolo kakovosti. Pri tem se kupec in dobavitelj strinjata glede temeljnih zahtev proizvoda, načinov uresničitve, načinov nadzora ter glede ukrepov, ki bodo potrebni, če pride do neizpolnitve zahtev.

Kupec mora na ustrezen način posredovati svoje zahteve dobavitelju. Metode opisovanja željene kakovosti so (Šimenc, 2000, str. 26-27): blagovna znamka, specifikacije, tržne ocene, vzorci.

Zmožnost zagotavljanja kakovosti mora biti dobro ocenjena že pri izbiri dobavitelja, pomembno pa je zagotavljanje kakovosti tudi v prihodnosti. Proces zagotavljanja kakovosti gre skozi več faz (van Weele, 1998, str. 221-227; Šimenc, 2000, str. 28-29): natančna priprava specifikacije, vnaprejšnja ocenitev potencialnih dobaviteljev, kontrola vzorca, dobava poskusne pošiljke, dogovor o kakovosti in certificiranje dobavitelja, občasno preverjanje, povratne informacije in priznanja, odvisnost, preverjanje odnosov.

Za uspešno in učinkovito sodelovanje je potreben dolgoročen, za obe strani pozitiven odnos. Ta pripelje do take povezave, ki postane splošna vrednota obeh podjetij. Pri obeh partnerjih se ustvari sistem, ki stalno izboljšuje proizvode, procese in storitve.

2.4.3 Odnosi z dobavitelji

Odnosi z dobavitelji so v številnih podjetjih osrednje vprašanje nabavne politike. Praksa je pokazala, da je še vedno težko doseči dobro sodelovanje z dobavitelji, vendar se bo to moralo spremeniti. Proizvajalci in dobavitelji bodo v prihodnosti čedalje bolj odvisni drug od drugega. Iz tega izhajajoči medsebojni vpliv postavlja velike zahteve do obeh sodelujočih. Proizvajalci bodo uspešni le, če bodo jasno in pravočasno opredelili svoje potrebe, dobavitelji pa se jim bodo morali hitro in natančno prilagoditi (van Weele, 1998, str. 203-205).

Odnos kupca do vsakega individualnega dobavitelja je različen, kar je odvisno predvsem od časa trajanja njunega odnosa, oblike in intenzivnosti njunega sodelovanja. Če se podjetje oskrbuje iz več virov nabave, gre predvsem za tradicionalnega kupca, ki razvija formalne, kratkoročno usmerjene odnose z dobavitelji. Kakor hitro začne kupec razvijati globlje, povezovalne odnose z dobaviteljem in se usmeri na enega ali največ dva vira nabave za isti proizvod, govorimo o dolgoročnih strateških odnosih. Dobri odnosi pomenijo dobro naložbo, zato morata oba partnerja te odnose ohranjati, jih spremljati in razvijati.

Partnerski odnosi so zelo pomembni, saj se praviloma več kot polovica prihodka podjetja uresniči s takimi odnosi. Pomembni pa so tudi zaradi skupnega sodelovanja tehnologij obeh partnerjev in skupnih inovacij. Odnosi so dinamični, potrebno jih je stalno razvijati, drugače pride do situacije, ko ena stran izgubi interes za nadaljevanje sodelovanja.

Značilnosti dobrih odnosov med dobaviteljem in kupcem opredeljujejo naslednje lastnosti (Mavretič, 2000, str. 30-36 in Šimenc, 2000, str. 29-32):

- **Kompleksnost odnosa:** vključeno veliko število ljudi s strani kupca, kot tudi dobavitelja iz različnih poslovnih funkcij. Kompleksnost, ki se nanaša na koordinacijo odnosov s posameznimi dobavitelji, je težje obvladljiva kot kompleksnost znotraj odnosa s posameznimi dobaviteljem.
- **Odnos kot investicija, dolgoročna narava:** govorimo o desetletja trajajočih odnosih. Odnos ima podobne lastnosti kot investicije: stroški nastanejo v začetnih letih, prihodek pa z zamikom nekaj let, ko začnejo stroški padati. Razlikovati je potrebno med dolgoročno usmerjenostjo v odnosu in dolgim trajanjem odnosa, ki lahko vodi v dolgoročno usmerjenost. Prednosti so v cenovni in proizvodni stabilnosti, boljšem načrtovanju proizvodnih zmogljivosti, večji usmerjenosti h kupcu.
- **Prilagoditev enega drugemu:** tehnična, administrativna, ekonomska, pravna, itd.

- **Medsebojno zaupanje:** poslovanje spremlja negotovost, zanesljivost in zaupanje je potrebno razvijati dlje časa - razvijanje dolgoročnih odnosov.
- **Moč in odvisnost:** sta pomembna vidika odnosov z dobaviteljem. V preteklosti ni bila priporočljiva usmerjenost k nakupom od enega dobavitelja, z dolgoročnimi odnosi je postala bolj sprejemljiva. Velikokrat pa moč ni simetrično razporejena, večkrat je na strani kupca.

2.5 MEDORGANIZACIJSKI TRGI

Trge porabniškega blaga sestavljajo posamezniki, družine ter gospodinjstva, ki kupujejo izdelke za lastno porabo in ne za nadaljnje prodajo ali obdelavo. Drugačna narava nabave se kaže pri trgih med organizacijami.

Medorganizacijske trge sestavljajo posamezniki in organizacije, ki kupujejo blago in storitve z namenom uporabe pri izdelavi drugih izdelkov ali storitev, ponovne prodaje, najema ali redistribucije. Gospodarske organizacije (skupaj z vladnimi in drugimi nepridobitnimi organizacijami) so trg za surovine, industrijske izdelke in dele, napeljave, dodatno opremo ter porabniško blago in storitve (Kotler, 1996, str. 204-222).

Kupljeni izdelki postanejo del končnega izdelka, pripomorejo pri sestavljanju obratov ali opreme. Nakupi so lahko namenjeni uporabi v proizvodnem procesu (predelavi), popravilom in vzdrževanju aktivnosti. Prodajalci, distributerji in trgovci na debelo kupujejo izdelke za nadaljnjo prodajo, vrednost pa jim dodajajo v obliki storitev, ki jih zagotavljajo, kot so razpoložljivost izdelkov ter kreditiranje in informiranje porabnikov. (Primc, 1997, str. 14-15).

Poglavitne panoge na medorganizacijskem trgu so: kmetijstvo, gozdarstvo in ribolov, rudarstvo, industrijska proizvodnja, gradbeništvo, prevoznništvo, komunalne storitve, bančništvo, finance in zavarovalništvo, distribucija ter storitve.

Medorganizacijski trgi imajo več značilnosti, ki se razlikujejo od značilnosti porabniških trgov: manj trgov, večji kupci, tesni odnosi med dobaviteljem in odjemalcem, geografska osredotočenost kupcev, povpraševanje je izpeljano, razmeroma neprožno; kupovanje je bolj strokovno ter pod vplivom več dejavnikov.

Najpomembnejša razlika med porabniškim in medorganizacijskim področjem je povezana z medsebojnim učinkovanjem in (so)odvisnostjo med kupcem in prodajalcem. V nasprotju s trgi potrošnih izdelkov so za medorganizacijske trge pogosto značilni dolgoročni odnosi

med kupcem in prodajalcem, kar pomeni, da morajo medorganizacijski tržniki svoje trge obravnavati kot mrežo odnosov. Cilj njihovih tržnih strategij je širjenje in vlaganje v te mreže ter njihovo stalno ohranjanje (van Weele, 1998, str. 49-50).

Odločitve medorganizacijskih kupcev so odvisne od nakupnega položaja oziroma nakupnih oblik: prvi nakup, takojšen ponovni nakup (rutinski ponovni nakup), prilagojen ponovni nakup (kupec želi spremeniti ceno, ipd.). Zaposlenim v enoti za nakupno odločanje oziroma v nakupnem središču lahko pripišemo eno od šestih vlog v nakupnem odločanju: uporabniki (uporabljajo izdelek ali storitev), vplivneži (vplivajo na nakupno odločitev), odločevalci (odločajo o potrebah), potrjevalci (potrdijo dejavnosti odločevalcev ali nakupovalcev), nakupovalci (izberejo dobavitelja), čuvaji (preprečijo stike prodajnega osebja z uporabniki ali odločevalci).

Temeljni dejavniki, ki vplivajo na nakupni postopek so: dejavniki okolja (gospodarsko okolje, politične spremembe, itd.), organizacijski dejavniki (organizacije – kupci z različnimi cilji, politikami, itd.), medsebojni dejavniki (v nakupnem središču), osebni dejavniki (vsak udeleženec nakupnega postopka ima sebi lastne motivacije, zaznave, nagnjenja)

Nakupni postopek sestavlja osem stopenj oziroma faz: prepoznavanje problema, splošni opis potrebe, opis značilnosti izdelka, iskanje dobavitelja, zbiranje ponudb, izbiranje dobavitelja, določitev izvršitve naročila in ocena izvršitve.

Vse doslej povedano se nanaša na nakupno vedenje vseh organizacij, ki poslujejo na medorganizacijskem trgu. Čeprav večina povedanega velja tudi za vladne in druge nepridobitne organizacije, kažejo le-te tudi nekaj posebnosti.

Nepridobitne organizacije na medorganizacijskem trgu predstavljajo šole, bolnišnice, klinike, jetnišnice in druge ustanove, ki ljudi oskrbujejo z dobrinami in storitvami. Kupce v okviru teh organizacij bolj kot dobiček zanimajo druge postavke v zvezi z izdelki in storitvami, ki jih kupujejo za ljudi v svoji oskrbi (npr. kakovost, nizka cena). Večina organizacij ima nizek proračun, od finančnega vira in ciljev organizacije pa je odvisno njeno nakupno vedenje. Nakupi teh organizacij so pogojeni z izpolnjevanjem večjega števila obrazcev, za njih je značilna politika javnih razpisov in naklonjenost domačim dobaviteljem (čeprav se v EU prizadevajo odstraniti to oviro), dobavitelji se morajo držati predpisanih postopkov (Kotler, 1996, str. 219-221). Mnogo podjetij, ki prodajajo neprofitnim organizacijam, ni trženjsko usmerjeno. Pri njihovih nakupih je največji poudarek na ceni, zato dobavitelji vlagajo velik trud v zmanjšanje svojih stroškov. Izdelki imajo točno določene značilnosti, zato diferenciacija izdelkov ne pride v poštev,

oglaševanje in osebna prodaja pa nimata posebnega učinka pri pridobivanju naročil. Kljub temu so v tujini nekatera podjetja² ustanovila posebne oddelke trženja nepridobitnim organizacijam, ki skušajo vnaprej predvideti potrebe in načrte organizacij, sodelujejo na stopnji določanja značilnosti izdelka, zbirajo podatke o konkurentih, natančno sestavljajo svoje ponudbe in z dejavnim trženjskim komuniciranjem ustvarjajo dobro podobo podjetja ter se trudijo ohraniti njegov ugled.

3 NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE

3.1 OPREDELITEV NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE

V vsaki družbi deluje vrsta organizacij, ki se med seboj razlikujejo po lastniški strukturi, velikosti in po svojih ciljih. Vsaka organizacija opravlja svojo dejavnost z določenimi cilji in prav temeljni cilji poslovanja posamezne organizacije so tisto, kar omogoča razlikovanje organizacij na tiste, katerih temeljni cilj je dobiček in na nepridobitne organizacije, katerih cilj delovanja ni vedno pridobitna dejavnost.

Nepridobitne organizacije so kot vse organizacije (Širca, Tavčar, 1998, str. 2):

- instrumenti za doseganje smotrov ustanoviteljev oz. lastnikov,
- ciljna združba sodelavcev za doseganje njihovih smotrov,
- srečališče interesov udeležencev – vseh tistih, ki imajo pomembne interese v stanju in delovanju organizacije.

Nepridobitno organizacijo ustanovijo lastniki zato, da bi jim dajala korist. Po smotrih, ki izhajajo iz zelenih koristi, se nepridobitne organizacije razlikujejo od pridobitnih (Širca, Tavčar, 1998, str. 2):

- smotri pridobitne organizacije so pridobitni in praviloma merljivi v denarju: primerna donosnost vloženega kapitala in dolgoročna rast premoženja lastnikov;
- smotri nepridobitne organizacije so nepridobitni in praviloma niso merljivi v denarju: koristi ustanoviteljev so lahko materialne ali nematerialne, posredne ali neposredne.

V okviru teorije managementa ameriški teoretiki postavljajo v center razlikovanja prostovoljnost delovanja in udejstvovanja. Nepridobitno organizacijo smatrajo kot

² Kotler, 1996, str. 221: Rockwell, Kodak in Godyear.

kolektivno obliko prostovoljnega udejstvovanja posameznikov. Je sredstvo, ki ljudem omogoča brez prisilnega delovanja doseči skupne cilje (Connors, 1988, str. 13).

Po Rusu (1994, str. 959) je nepridobitna organizacija skupni pojem za javno upravo, za družbene dejavnosti in za prostovoljne organizacije, ki poslujejo brez dobička, ali pa z njim, vendar cilj njihovega poslovanja ni dobiček; če pa do njega pride, se z njim ne razpolaga po svobodni presoji, ampak se le-ta vlaga nazaj v dejavnost organizacije in služi kot sredstvo za razširitev te dejavnosti ali pa za dvig kvalitete storitev.

V literaturi lahko za nepridobitne organizacije najdemo tudi druge izraze, kot na primer: javne, neprofitne, neodvisne, dobrodelne, nedobičkovne, nevladne, prostovoljne ali nedobičkonosne. V angleščini se pogosto uporablja izraz »nonprofit organization«. V svoji nalogi uporabljam izraz nepridobitne organizacije, ki se mi zdi najbolj primeren, saj te organizacije sicer lahko izkazujejo dobiček, pod pogojem, da ga namenijo za nadaljnje delovanje ali za izboljšanje kakovosti storitev.

3.2 RAZVRSTITEV NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ

Nepridobitne organizacije je mogoče razvrščati na različne načine. Naši ureditvi najbližjo razvrstitev prikazuje Priloga 1, na str. 1.

Povzela bom še razdelitev vseh organizacij po Kolaričevi, saj nam omogoča boljšo predstavo nepridobitnih organizacij (glej Sliko 1, na str. 18).

Kolaričeva razdeli vse organizacije v družbi po štirih kriterijih. Prvi ter hkrati najsplošnejši kriterij so cilji, nameni oz. poslanstvo organizacije. Na osnovi tega kriterija delimo vse organizacije v družbi na pridobitne in nepridobitne. Pridobitne organizacije so tiste, katerih namen oz. poslanstvo je povečevanje dobička njihovim lastnikom. Poslanstvo nepridobitnih organizacij pa je delovanje v javno dobro, kar pa ne izključuje pridobivanja dobička, izključuje le njegovo razdelitev med ustanovitelje in člane. Dobiček se uporablja za uresničitev poslanstva nepridobitne organizacije.

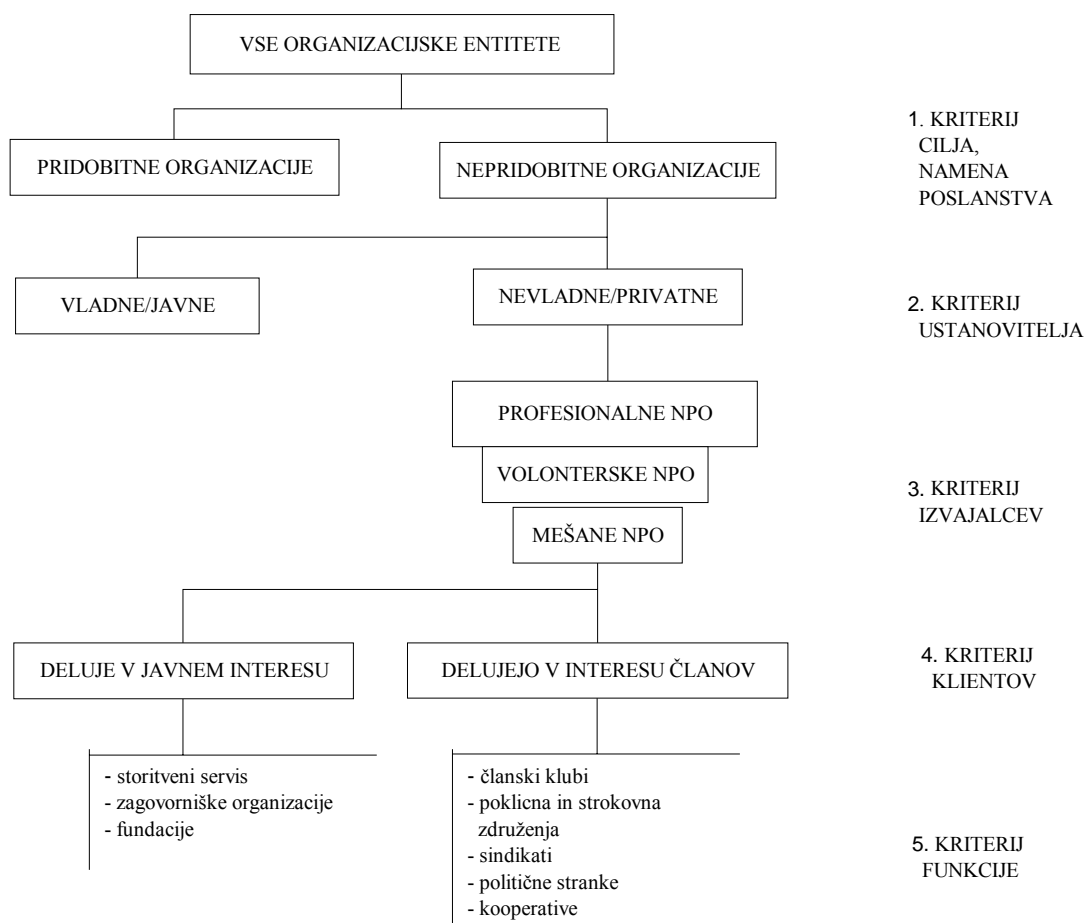
Drugi kriterij delitve je kriterij ustanovitelja oz. lastnika, ki je lahko država ali privatni akter. Na osnovi tega kriterija se nepridobitne organizacije delijo na vladne oz. javne in nevladne oz. privatne.

Nadaljnjo delitev privatnih, nepridobitnih organizacij omogoča tretji kriterij – kriterij izvajalcev aktivnosti organizacije. Ti so lahko polno ali delno zaposleni profesionalci,

prostovoljci ali pa oboji. Tako dobimo tri tipe privatnih nepridobitnih organizacij: čiste profesionalne, čiste volonterske in mešane nepridobitne organizacije.

Naslednji, četrti kriterij je kriterij ciljne skupine oz. uporabnikov, ki jim je delovanje organizacije namenjeno. Organizacija lahko deluje v interesu članov - če se uporabniki nahajajo znotraj organizacije (članski klubi, poklicna in strokovna združenja, politične stranke, sindikati, itd.) ali pa v javnem interesu – če se uporabniki nahajajo izven organizacije (Kolarič, 1994, str. 111).

Slika 1: Tipologija vseh organizacijskih entitet



Vir: Kolarič, 1994, str. 111

3.3 POSLANSTVO KOT KLJUČ DELOVANJA NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE

Poslanstvo organizacije vključuje predvsem opredelitev bistva delovanja in usmeritev njenega razvoja. S poslanstvom organizacija opredeli razlago za svoj razvoj in utemelji prihodnje poslovanje. Iz opredelitve poslanstva sledijo podrobnejše opredelitve ne samo ciljev, marveč tudi poti za njihovo doseganje.

Poslanstvo podjetja se nanaša na sorazmerno trajne namene, ki jim bo organizacija sledila. Poslanstvo – včasih poimenovano navedba namena, navedba filozofije ali navedba prepričanj - se nanaša na nek način tudi na dolgoročne smotre organizacije v smislu, kaj želi biti in komu želi služiti (Pučko, 1999, str. 131).

Glavni namen opredelitve poslanstva je zagotovitev enotnosti v organizaciji in s tem delovanje organizacije v določeni smeri. Na tak način je določeno ozračje, kultura poslovanja ter omogočena identifikacija zaposlenih z organizacijo. Sporočilo poslanstva pa je namenjeno vsem zunanjim udeležencem, ki so kakorkoli povezani z organizacijo.

Namen poslanstva lahko opredelimo takole (Campbell, Yeung, 1991, str. 145): Poslanstvo zagotavlja logično osnovo za akcijo. Povezuje vedenjske standarde z namenom delovanja na dva načina:

1. strategija nam pojasni, da določeno vedenje pomaga ustvariti uspešno organizacijo,
2. vrednote nam razlagajo, da je določeno vedenje moralno neoporečno in zato primerno za delovanje.

Poslanstvo nepridobitne organizacije mora dati odgovor na vprašanje o nezadovoljenih potrebah, ki jih bo organizacija zadovoljila s svojo dejavnostjo (Žnidaršič Kranjc, 1996, str.217). Oblikovanje poslanstva je domena vseh, ki imajo interes za delovanje in obstoj nepridobitne organizacije npr. vladni organi, politične stranke, lokalne skupnosti, zaposleni. Strateško poslanstvo nepridobitne organizacije je v tesni povezavi z njenimi pooblastili, ki jih institucije dajejo nepridobitni organizaciji v formalni ali neformalni obliki. Brez določitve pooblastil organizacija ne more opredeliti svoje avtonomije pri odločanju o razvoju.

Poslanstvo je tisto, kar nepridobitne organizacije razlikuje od pridobitnih in je tisto, zaradi česar nepridobitne organizacije sploh obstajajo. S poslanstvom izražajo svojo dolgoročno humanitarno usmeritev. Večina nepridobitnih organizacij definira svoje osnovno

poslanstvo kot »dviganje ravni kakovosti življenja«. Nepridobitne organizacije namreč s svojo dejavnostjo spreminjajo oziroma vplivajo na življenjski slog in vrednostni sistem vseh ljudi. Največja težava nepridobitnih organizacij pa je protislovje med etičnimi in poslovnimi usmeritvami, torej iskanje ravnovesja med humanitarno usmerjenim poslanstvom in ekonomsko (tržno) logiko poslovanja (Kovač, 1997, str. 6).

Nepridobitne organizacije morajo poslovati na podlagi poslanstva in ne na podlagi regulative, kot je to praksa danes (Stanonik, 2000, str. 39). V primeru, ko organizacija deluje po načelu poslanstva, je regulativa majhna in nadomeščena s primerno organizacijsko kulturo, ki vodi zaposlene k uresničitvi zadanih ciljev. Učinek regulative je tudi negativen, saj onemogoča kreativnost in samoiniciativnost zaposlenih. Zato je jasno poslanstvo za dobro delovanje nepridobitnih organizacij bistvenega pomena.

Ko organizacija oblikuje svoje poslanstvo, mora odgovoriti vsaj na šest vprašanj (Bryson, 1995, str. 75):

1. Kdo smo?

Vprašanje organizacijske identitete pove, kaj je po prepričanju zaposlenih tisto, kar je specifično za njihovo organizacijo oz. kaj organizacijo loči od ostalih. Jasnost glede identitete je bistvena za uspešno delovanje organizacije.

2. Katere so socialne ali politične potrebe, ki jih zadovoljujemo s svojim obstojem?

Odgovor na to vprašanje nudi osnovno utemeljitev obstoja organizacije. Poiskati ga moramo s pomočjo vseh tistih, katerim je namenjeno delovanje organizacije.

3. Kaj naredimo, da priznamo, predvidimo in odgovorimo na te potrebe?

To vprašanje poziva organizacije, da aktivno ostajajo v stiku s potrebami oz. problemi, na katere naj bi se te organizacije odzivale. Stalna pozornost zunanjim potrebam bo tudi vzpodbujala potrebne popravke organizacijskega poslanstva, stroškov, financiranja, managementa in strukture, ki so potrebni, da organizacija ostane učinkovita. Večina informacij, ki so kritične za inovacije, prihaja iz zunanjega okolja organizacije.

4. Kako se odzivamo na naše ključne udeležence?

To vprašanje sili organizacije, da se odločijo kakšno razmerje želijo vzpostaviti z ključnimi udeleženci svojega delovanja ter kakšne vrednote želi promovirati v tem razmerju. Hkrati

pa postavlja v središče tudi vprašanje, kakšno vrednost nudi organizacija svojim udeležencem.

5. Kakšne so naša filozofija, vrednote in kultura?

Razjasnitev teh pojmov bo pomagala organizaciji ohraniti njeno identiteto, kar je v času, ko je zaupanje javnosti v večino institucij precej nizko, vitalnega pomena. Pomembnost filozofije, vrednot in kulture pa postane najbolj očitna pri razvoju strategije. Samo strategije, ki so konsistentne s temi pojmi, bodo tudi uspele.

6. Kaj nas dela unikatne?

Nepridobitne organizacije se morajo med seboj jasno razlikovati, sicer postanejo kandidati za »izumrtje« ali privatizacijo. V svetu, ki postaja čedalje bolj konkurenčen, so organizacije, ki ne prinašajo vrednosti, odpisane.

Poslanstvo je temelj dejavnosti organizacije. Tesno je povezano z nalogami nepridobitne organizacije, ki opredeljujejo, kaj organizacija mora, in obsegajo (Bryson, 1995, str. 65-81):

- Formalizirane naloge: zapisane v statutu, zakonih, predpisih, pravilnikih, pogodbah, itd.
- Neformalizirane naloge: pričakovanja vplivnih notranjih in zunanjih udeležencev.

Drucker (1994, str. 5) meni, da nepridobitne organizacije obstajajo zaradi svojega poslanstva, katerega namen so spremembe tako družbe kot posameznika.

Poslanstvo po njegovem mnenju reflektira tri stvari: pristojnosti organizacije, zunanje možnosti in potrebe ter odgovornost za uresničevanje ciljev.

Delovanje vsake organizacije bi moralo izhajati iz poslanstva, kot začetka in zaključka poslovanja. Med njima poteka proces, ki skrbi, da se poslanstvo uresničuje. Poslanstvo združuje vrednote in namene organizacije in nikoli ne sme temeljiti na poslanstvu posameznikov organizacije, ampak na trdnem smotru cele organizacije. Poslanstvo ima integrativno funkcijo znotraj organizacije in mora biti popolnoma osredotočeno na delo organizacije. Vsi člani organizacije bi morali podpirati poslanstvo, se z njim strinjati in ga podpirati. Organizacija svoje poslanstvo običajno pripravi v obliki dokumenta ali slogana v kratki, zgoščeni obliki, razumljivi vsem prejemnikom.

3.4 PRIMER NEPRIDOBITNE ORGANIZACIJE – UPRAVNA ENOTA LJUBLJANA

Upravne enote so z Zakonom o upravi (Uradni list RS, št. 67/94) postale samostojne organizacijske oblike na državni ravni in hkrati tudi organ odločanja na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti. Naloge, ki so v pristojnosti upravne enote, so bile konkretizirane z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali občinski organi (Uradni list RS, št. 29/95).

Upravna enota Ljubljana je v skladu z zakonom organizirana za območje naslednjih lokalnih skupnosti - občin: Mestna občina Ljubljana, Brezovica, Dobrova-Horjul-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Ig, Medvode, Škofljica, Velike Lašče in Vodice. To je območje 903 km², kar predstavlja 4,5% površine države.³ Na tem območju živi 326.784 ljudi, oz. 16,4 % prebivalstva države (Statistični urad Republike Slovenije, 2003).

Upravno enoto vodi načelnik. Načelnika upravne enote imenuje in razrešuje Vlada RS na predlog ministra, pristojnega za upravo, po predhodnem mnenju občinskih svetov občin, za katerih območje je organizirana upravna enota.

V Upravni enoti Ljubljana je zaposlenih 410 delavcev,⁴ ki opravljajo upravne naloge iz pristojnosti delovnih področij 10 ministrstev, ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti bivših občin.

Upravna enota Ljubljana opravlja tudi naloge s področja obrambnih priprav, strokovne in druge naloge, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam oziroma so pomembne za delovanje upravne enote.

Delovanje Upravne enote Ljubljana poteka v skladu z zakonom in pravilnikom o notranji organizaciji. Poslanstvo in vizijo upravne enote bi lahko strnili v naslednje:

- kakovostno vodenje upravnih postopkov in zagotavljanje zadovoljstva strank;
- zagotavljanje učinkovitega delovanja;
- preglednost poslovanja in poenostavitev upravnih postopkov;
- zagotavljanje zadovoljstva zaposlenih;
- racionalno izkoriščanje danih sredstev;
- učinkovito informiranje strank ter obveščanje javnosti o delu Upravne enote;

³ Statistični urad Republike Slovenije. [URL: <http://www.sigov.si/zrs/let02>], 25.3.2003

⁴ Zaposleni, sistematizacija in zasedenost delovnih mest – Podatki kadrovske službe Upravne enote Ljubljana, 2003.

- spremljanje sprememb v okolju in odzivanje na njih;
- sprotni razvoj organizacijske kulture in vrednot.

Na kratko bi **poslanstvo** torej lahko definirali:

»Izhajajoč iz usmerjenosti v zadovoljstvo tako strank kot tudi zaposlenih Upravna enota Ljubljana stremi h kakovostnemu in učinkovitemu vodenju upravnih postopkov.«

Vizija:

Slediti cilju izboljšanja kakovosti storitev in vpeljati v sodelovanju z ostalimi organi državne uprave, sodobno organizacijo Upravne enote Ljubljana, ki bo omogočila uporabnikom storitev, da na enem mestu uredijo vse upravne zadeve.

Upravna enota Ljubljana ima že od ustanovitve v letu 1995 decentralizirano organizacijsko strukturo.

Osnovne značilnosti te organizacijske strukture so (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 155-157): členitev na poslovne enote, na podlagi proizvoda, trga ali obeh. S tem, da prva raven usklajuje poslovne enote, druga raven poslovne funkcije. Poslovne enote so v operativnem pogledu samostojne. V osrednjem delu ali centrali se usklajujejo strateški deli poslovnih funkcij, pogosto v obliki strateško-planskih oddelkov, ki usmerjajo razvoj, finančnih oddelkov, ki združujejo skupna sredstva za razvoj, gledano z vidika celote, in še nekaterih drugih oddelkov.

Poslovne enote so oblikovane na osnovi trga ali odjemalca, kateremu je proizvod namenjen. Med seboj se razlikujejo po obsegu in velikosti pristojnosti in odgovornosti osrednjega dela podjetja kot poslovne enote. Obseg odgovornosti v stroškovni enoti je v zmanjševanju stroškov s pomočjo organizacije in izvedbe. Planiranje in kontrola se nanašata zlasti na notranji, stroškovni del enote. Sledijo poslovne enote z vsemi poslovnimi funkcijami, ali vsaj s proizvodno in prodajno, cilj enote je dobiček, usklajevanje enot običajno poteka s pomočjo poslovne politike.

Upravna enota Ljubljana je glede na obseg, naravo in način opravljanja upravnih nalog ter glede na krajevne razmere in potrebe organizirana na nivoju sedmih organizacijskih enot in sicer [URL: <http://www.sigov.si/uelj.si/novo/index1.htm>], 26.5.2003:

- a) **5 izpostavah:**
- Izpostava Bežigrad, zaposlenih 30 delavcev;
 - Izpostava Center, zaposlenih 36 delavcev;
 - Izpostava Moste-Polje, zaposlenih 37 delavcev;
 - Izpostava Šiška, zaposlenih 48 delavcev;

Izpostava Vič-Rudnik, zaposlenih 59 delavcev;

b) **Sektor za upravne notranje zadeve**, zaposlenih 170 delavcev;

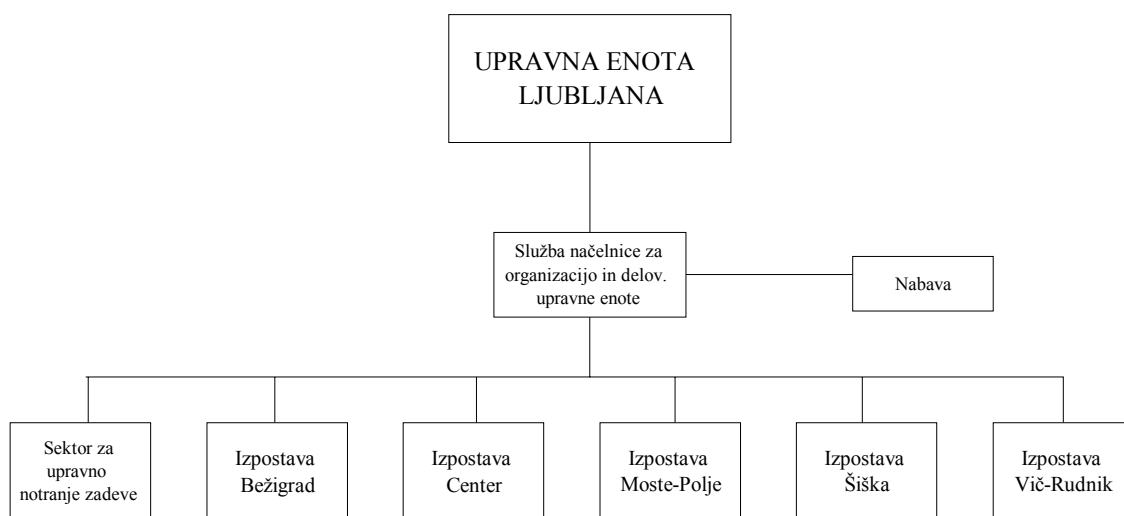
c) **Službe na nivoju Upravne enote**, zaposlenih 30 delavcev.

V vsaki **izpostavi** so po delovnih področjih organizirani naslednji **oddelki**:

- Oddelek za okolje in prostor ter premoženjske pravne zadeve;
- Oddelek za kmetijstvo in gospodarske dejavnosti (razen v Izpostavi Center);
- Oddelek za občo upravo (v Izpostavi Center Oddelek za občo upravo in gospodarske dejavnosti).

Po izpostavah je izven oddelkov sistemizirano tudi delovno mesto vodje izpostave, administrativnega sodelavca-tajnice, višjega svetovalca-informatorja in svetovalca načelnice. Skupaj je sistemizirano 20 delovnih mest, zasedenih je 13 delovnih mest.

Slika 2: Organizacijska shema Upravne enote Ljubljana



Vir: Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Ljubljana, 2002.

3.4.1 Oddelki za okolje in prostor

Delokrog Oddelkov za okolje in prostor ter premoženjsko pravne zadeve zajema urejanje prostora, varstvo okolja in premoženjsko pravne zadeve. Osnovne naloge so izdajanje lokacijskih in gradbenih dovoljenj oziroma enotnih dovoljenj za gradnjo objektov in drugih posegov v prostor, opravljanje tehničnih pregledov zgrajenih objektov in drugih posegov v prostor, izdajanje dovoljenj priglasišenih del, določanje funkcionalnih zemljišč k že zgrajenim objektom, izdajanje vodnogospodarskih soglasij ter dovoljenj, odmerjanje

odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč in odškodnine zaradi degradacije in uzurpacije prostora v zvezi z nedovoljenimi gradnjami. Na oddelku se vodijo tudi denacionalizacijski postopki za stanovanja, stanovanjske stavbe in stavbna zemljišča.

V vseh petih oddelkih za okolje in prostor je skupno sistemiziranih 115 delovnih mest. Trenutno sta zasedeni 102 delovni mesti.

3.4.2 Oddelki za kmetijstvo in gospodarske dejavnosti

S področja kmetijstva, gozdarstva in prehrane so oddelki pristojni za izdajo odločb o statusu kmeta, izdajo odločb o zaščiteni kmetiji, izdajo odločb o vpisu v register agrarnih skupnosti ter izdajo potrdil po 46. členu Zakona o kmetijskih zemljiščih, potrdil o kmetijski dejavnosti, potrdil za promet s kmetijskimi zemljišči, gozdovi ali kmetijo, potrjevanje lovsko-gospodarskih in ribiško.gojitvenih načrtov, izdajanje odločb pridelovalcev semen in sadik, izdajanje odločb o priznanju plemenjakov, vodenje postopkov v zvezi z arondacijami, komasacijami in melioracijami kmetijskih zemljišč ter vodenje postopkov denacionalizacije kmetijskih zemljišč, gozdov in kmetijskih gospodarstev.

S področja gospodarstva in ekonomskih odnosov so oddelki pristojni za izdajo odločb o opravljanju gostinske dejavnosti, za izdajo odločb o opravljanju dejavnosti zavoda, za izdajo odločb o kategorizaciji nastavitvenega gostinskega obrata, znaka kakovosti in znaka specializacije, za izdajo delovnih knjižic in vpisov delovne dobe in izobrazbe v delovno knjižico, za registriranje pogodb o zaposlitvi ter vodenje postopkov denacionalizacije gospodarskih podjetij.

Po spremembi Zakona o gospodarskih družbah in predlogu sprememb in dopolnitev Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Ljubljana ter združitvi obeh oddelkov za gospodarstvo in kmetijstvo je za celotno področje kmetijstva in gospodarstva v vseh petih izpostavah sistemiziranih 39 delovnih mest, dejansko zasedenih je 24 delovnih mest.

3.4.3 Oddelki za občo upravo

Oddelki za občo upravo opravljajo naloge s področja uveljavljanja statusa pravic vojnih invalidov, vojnih veteranov (družbene dejavnosti) in žrtev vojnega nasilja, vodijo registracijo sindikatov in izdajajo odločbe o hrambi statutov sindikatov, opravljajo upravne

izvršbe ter vodijo postopke v zvezi z najdenimi predmeti - občna uprava (samo v Izpostavi Šiška). Za izpostavo opravljajo skupne naloge s področja delovnih razmerij ter finančne zadeve (Skupne zadeve). V okviru oddelkov je organizirana tudi glavna pisarna, ki preko vložišča, sprejemne pisarne in arhiva skrbi za izvajanje pisarniškega poslovanja na nivoju izpostave ter tako nudi nujno potrebno pomoč za nemoteno delo vseh oddelkov.

V trenutno veljavni sistemizaciji je v Oddelkih za občno upravo sistemiziranih 88 delovnih mest, dejansko zasedenih je 71 delovnih mest.

3.4.4 Sektor za upravne notranje zadeve

Sektor za upravne notranje zadeve lokacijsko ni organiziran po izpostavah. Svoj sedež ima na Upravni enoti Ljubljana. V okviru sektorja je organizirano **šest oddelkov** in sicer: za javni red, za potne listine in tujce, za matične zadeve, za promet, za skupne zadeve, IZPITNI CENTER **in 10 Krajevnih uradov**.

V **Oddelku za javni red** se izvajajo naloge s področja evidence prebivalstva in področja javnega reda. V okviru oddelka deluje Referat za evidenco prebivalstva (okenca), kjer se rešujejo skrajšani ugotovitelni postopki s področja izvajanja Zakona o prijavi prebivališča, Zakona o osebni izkaznici, Zakona o potnih listinah državljanov RS, itd ter Referat za javni red, kjer se vodijo posebni ugotovitelni postopki s področja Zakona o društvih, Zakona o javnih shodih in prireditvah, Zakona o orožju, itd. V oddelku je sistemiziranih 31 delovnih mest, zaposlenih je 29 delavcev.

V **Oddelku za potne listine in tujce** se opravljajo skrajšani in posebni ugotovitelni postopki s področja Zakona o tujcih, Zakona o začasnem zatočišču...in skrajšani ugotovitelni postopki s področja izvajanja Zakona o prijavi prebivališča, Zakona o osebni izkaznici, Zakona o potnih listinah državljanov RS, itd. V oddelku je sistemiziranih 30 delovnih mest, zaposlenih je 27 delavcev.

V **Oddelku za matične zadeve** vodijo skrajšane in posebne ugotovitelne postopke in opravljajo druge naloge s področja Zakona o dedovanju, Zakona o državljanstvu, Zakona o matičnih knjigah, Zakona o osebni imenu, itd. V oddelku je sistemiziranih 37 delovnih mest, zaposlenih je 35 delavcev.

V **Oddelku za promet** vodijo skrajšane in posebne ugotovitelne postopke s področja registracije motornih vozil ter izdaje in zamenjave vozniških dovoljenj. V oddelku je sistemiziranih 31 delovnih mest, zaposlenih je 28 delavcev.

Izpitni center opravlja postopek za pridobitev voziškega dovoljenja za voznike motornih vozil vseh kategorij ter izvaja preverjanje znanja cestno-prometnih predpisov za voznike inštruktorje. V Izpitem centru je sistemiziranih 24 delovnih mest, zaposlenih je 23 delavcev.

Oddelek za skupne zadeve opravlja naloge skupnega pomena (kadrovske, finančne, nabavne) za Sektor za upravne notranje zadeve. V okviru oddelka so organizirani Krajevni uradi na naslednjih lokacijah: Brezovica - Notranje gorice, Dobrova, Horjul, Polhov Gradec, Ig, Preserje, Škofljica, Velike Lašče, Medvode in Vodice. Razen KU Ig, Dobrova in Polhov Gradec so vsi Krajevni uradi (7) informatizirani, kar pomeni, da občani lahko zaprosijo tako za izdajo potnega lista, osebne izkaznice, prijavo spremembe začasnega in stalnega prebivališča kot tudi dobijo potrdilo o prebivališču in skupnem gospodinjstvu. V KU Medvode lahko stranke dodatno urejajo tudi zadeve s področja registracije motornih vozil. V oddelku je sistemiziranih 26 delovnih mest, zaposlenih je 24 delavcev (od tega dela v Krajevnih uradih 10 delavcev).

3.4.5 Službe na nivoju upravne enote

Na nivoju celotne Upravne enote Ljubljana so organizirane tudi službe, ki urejajo skupna delovna področja in določene strokovne službe, za katere ni potrebe po organiziranju v vsaki izpostavi in sektorju. To so:

- Služba načelnika za organizacijo in delovanje upravne enote (za pravne, finančne, kadrovske, organizacijsko tehnične in obrambne zadeve, informatiko in razvoj);
- Služba za skupne zadeve (oddaja javnih naročil, nabava in skladiščenje materiala, tekoče vzdrževanje in popravilo opreme, itd.);
- Služba za finance - opravlja vsa finančna in druga opravila za celotno Upravno enoto Ljubljana.

V službah na nivoju Upravne enote Ljubljana je sistemizirano 47 delovnih mest, zaposlenih je 30 delavcev.

4 NABAVA V NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJAH – JAVNA NAROČILA

4.1 SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH

Javna naročila so **oskrba javnega sektorja z blagom, storitvami in gradbenimi deli**, kjer gre za širši pojem kot le nakup in sicer od ugotavljanja potreb, zagotavljanja sredstev, dobave blaga, izvajanje storitev do uporabe in spremljanje le-teh (Železnik, Javornik, 1998, str. 5).

Javna naročila v prvi vrsti določajo način, kako naročnik, ki pomeni državo v najširšem smislu, pridobiva dobrine od ponudnikov pod enakimi pogoji (Primec, 2000, str. 1-6). Javna naročila v klasičnem sektorju (blago, gradnje, storitve) ne dopuščajo nobenih nacionalnih preferenc.

Z javnimi naročili upravlja naročnik, ki gospodari z javnimi sredstvi in nastopa na prostem trgu blaga in storitev. V postopku naročila blago in storitve ponuja ponudnik (Zakon o javnih naročilih, 2000 - v nadaljevanju ZJN-1).

Po ZJN-1 in Zakonu o javnih financah (v nadaljevanju ZJF) so naročniki, ki so obvezni nabavljati blago, oddajati gradbena dela in naročati storitve (Železnik, Javornik, 2000, str. 3-6; Kranjc, 2003a, str. 5-8, Kranjc, 2002b, str.3-4):

1. neposredni uporabniki proračuna:

- državni organi in organizacije;
- občinski organi in organizacije;
- občinska uprava;
- ožji deli občine, če so pravne osebe.

2. posredni uporabniki proračuna:

- javni skladi (državni in občinski);
- javni zavodi (državni in občinski);
- agencije (državne in občinske).

3. pravne osebe:

- katerih ustanovitelj in lastnik je država ali občina;
- izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije;

- sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskega proračuna, iz Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije ali Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje.

4. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javni zavodi, agencije in javni skladi, katerih ustanovitelji so posredni uporabniki proračuna ter samoupravne narodne skupnosti.

Pravila javnega naročanja so bila sprejeta zato, ker je prevladovala ocena, da javni sektor ne more biti pri izbiri pogodbenega partnerja tako avtonomen kot je zasebni sektor (Kranjc, 2001, str. 3). Poglavitni faktor pri izbiri pogodbene stranke v zasebnem sektorju je dobiček, ki usmerja poslovne odločitve. Ko se sklepa posel v javnem sektorju, lahko v posameznih primerih prevladujejo drugačni kriteriji.

Pri javnih naročilih gre za širok pojem oziroma obseg, skupek številnih procesov; finančnih, tehničnih, komercialnih, gospodarskih, političnih, pravnih itd. Pravna ureditev javnih naročil se uvršča v sistem gospodarskega prava in civilnega prava, kjer gre za premoženjska razmerja, promet blaga in storitev, na podlagi oblikovanja pravnih razmerij na temeljih enakopravnosti, pogodbene svobode in avtonomije svobode (Zabel, 1997, str. 15).

Za uspešnost izvedbe javnega naročila so potrebna interdisciplinarna znanja. Delo je organizirano v teamu, ki ga sestavljajo strokovnjaki iz različnih področij. Delo mora potekati usklajeno in brez tekmovalnosti, poudarek je na stroki, katere cilj je oblikovanje kvalitetne razpisne dokumentacije in na osnovi le-te izbran kvaliteten ponudnik.

V tujini se strokovnjaki in teami redno izobražujejo ter tako uspešnejše delajo na področju javnih naročil, ker se pripisuje javnim naročilom velik gospodarski in politični pomen. Država lahko regulira oziroma spodbuja gospodarski sektor, gospodarske panoge, zmanjšuje nezaposlenost in zaostalost področij. Pomemben pa je tudi politični vpliv, vpliv strank, saj je resurs izvedbe proračun, ki odraža politično večino. Odpiranje javnih naročil tujim podjetjem ima mednarodni gospodarski pomen, ki je posebno izrazit v regionalnih trgih oziroma regionalnih skupnostih (npr. v EU).

Poglavitni cilji javnih naročil so (Zabel, 1997, str.17-20):

- **pospeševanje konkurence med ponudniki**, ki lahko zagotovi bistven napredek.
- **preprečevanje korupcije**. Tu mislimo na možnost, da bi bila odločitev naročnika odvisna od materialne koristi, ki bi jo imela oseba, ki o ponudbah odloča. Nedopustna

ravnanja mora odkrivati in sankcionirati nadzorna služba in pri tem uporabiti splošne predpise o preprečevanju korupcije.

- **javna naročila so pogosto načrtno sprejet instrument državne gospodarske politike.** Državna gospodarska politika je lahko usmerjena k različnim ciljem: oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva nasproti tujemu, skrb za posamezne panoge, itd.
- **zagotavljanje finančne discipline** uporabnikov javnih sredstev, zlasti proračunskih sredstev (določbe o predrazpisni fazi, določitev pogojev za razpis, itd.).
- **povečanje zaupanja javnosti** v delo države in njenih organov in s tem prepričanje o smotni porabi proračunskih sredstev.
- **racionalna poraba javnih sredstev** ali z določenimi sredstvi doseči največji učinek oz. določen učinek s čim manjšimi sredstvi.

Skoraj vsa nabava v državni upravi poteka preko javnih naročil. Javna naročila se financirajo iz proračuna, njegov vir pa so davki, carine, takse. Nekateri proračunski uporabniki del sredstev pridobijo tudi od donatorjev, nekateri pa z opravljanjem lastne dejavnosti. Upravna enota Ljubljana je »čisti« proračunski uporabnik, kar pomeni, da je vir sredstev za njeno delovanje le republiški proračun.

4.2 GOSPODARSKI IN POLITIČNI POMEN JAVNIH NAROČIL

Razlog za vedno večje zanimanje za javna naročila je njihov naraščajoč gospodarski pomen. Na velik gospodarski pomen kažejo podatki o njihovem obsegu oz. vrednosti. Za države EU je bilo ocenjeno, da državna uprava za nakup blaga in storitev porabi okrog 11% bruto domačega proizvoda (Zabel, 1997, str.11-12). Na splošno se vrednost javnih naročil veča, saj je znašala za leto 1989 380 milijard ekujev, v začetku devetdeset let 600 milijard ekujev, leta 1994 že 721 milijard ekujev (Eržen, 2002, str.13).⁵ V Sloveniji znašajo javna naročila okrog 10% bruto domačega proizvoda oz. slabo polovico letnega državnega proračuna (Potočnik, 2002, str. 326).

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

⁵ Postavlja se vprašanje primerljivosti podatkov in osnov izračunov, vendar kljub temu podatek pokaže neko orientacijsko vrednost javnih naročil v EU.

drugi strani pa javno naročanje pozitivno vpliva na razvoj gospodarstva, ker vzpodbuja konkurenco, postavlja zahteve spremljanja razvoja in vpliva na višjo stopnjo zaposlenosti in s tem višji socialni nivo.

Javno naročanje se ne izvaja samo na domačem ozemlju, temveč domača podjetja sodelujejo pri javnem naročanju tudi v tujini in obratno. Danes je za Slovenijo pomembna vloga EU in zato spremljanje dogajanj na tem področju, ter prilagajanje naše zakonodaje smernicam EU. Odpiranje države navzven pa prinaša poleg prednosti tudi določene nevarnosti, predvsem konkurenco tujih, močnih, predvsem monopolnih podjetij.

Izbira najugodnejšega ponudnika ima pomemben vpliv na poslovanje izbranega podjetja v bodočnosti. Javno naročilo se razpiše običajno za dobavo večje količine blaga ali izvedbo storitev. Pridobitev takega naročila je za podjetje pomembna, saj kaže na sposobnost podjetja, da pridobi večje, zahtevnejše in bolj odgovorne posle. Izpolnitev naročila pa je za podjetje dobra referenca. Izpolnjevanje referenčne liste s podobnimi posli veča podjetju ugled in mu daje možnost poslovanja tudi na drugih, za podjetje pomembnih področjih.

Javna naročila pa imajo tudi velik političen pomen. Načrtovanje porabe javnih denarnih sredstev in njihova dejanska poraba je za državljane vsake države zelo pomembno, saj je od tega odvisen njihov socialni status. Racionalna državna poraba teh sredstev veča zaupanje državljanov, kar ugodno vpliva na družbene razmere v državi.

4.3 PRAVNA PODLAGA JAVNIH NAROČIL

4.3.1 Mednarodni pravni viri

Temelji »evropske« ureditve postopkov za oddajo javnih naročil segajo v leto 1957, ko je bila podpisana pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS), to je tako imenovana Rimska pogodba. Tako so bila s pogodbo o ustanovitvi EGS podana splošna, osnovna načela skupnega trga (common market).

Rimska pogodba je prepovedovala kakršnokoli nacionalno diskriminacijo ter omejitve pri izbiri blaga in storitev (člen 6). Poleg tega je zagotavljala prost pretok blaga in prepoved količinskih omejitev uvoza, ki bi imele enak učinek (člen 30 ter naslednji), prosto naselitev oziroma postavitev sedeža (člen 52 in naslednji) ter prost pretok storitev (člen 59 in

naslednji).⁶ Omenjena pravila prepovedujejo nekatere najpogostejše diskriminacije, ne postavljajo pa nikakršnih določb glede preglednosti poslovanja ter konkurenčnosti pri pridobivanju poslov. Zato je Evropska unija z izvedeno (sekundarno) zakonodajo na področju javnih naročil harmonizirala področje javnega naročanja (Škufca, 2002, str. 15-16).

Evropska unija je skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost:

- Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ);
- Evropska gospodarska skupnost (EGS), kasneje poimenovana Evropska skupnost (ES) in končno Evropska unija (EU);
- Evropska atomska skupnost (EVRATOM).

Z omenjenimi mednarodnimi pogodbami so države članice na skupnost prenesle točno določene pristojnosti. Poleg skupne trgovske, agrarne, ribiške, prometne, socialne, zdravstvene ter drugih politik je glavna dejavnost vseh ostalih politik uresničevanje skupnega trga z izvajanjem štirih temeljnih svoboščin: prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile.

S sporazumom v Maastrichtu leta 1991 je bila ustanovljena Evropska skupnost (ES). Za odpravo ovir za trgovanje, za prost pretok blaga, storitev, kapitala, oseb, in vzpostavitev sodobnega sistema konkurence, je vzpostavljena vrsta aktivnosti in ukrepov. Javna naročila pri tem zajemajo pomemben tržni delež nabave blaga in storitev, ki jih opravijo javni naročniki pri zasebnih ponudnikih in so v zadnjih desetletjih v vseh državah – članicah ES v stalnem porastu. V večini držav - članic ES se vrednost javnih naročil ocenjuje na višino nekje med 10 in 15% BDP oziroma 25 in 30% celotne javne porabe (Kostanjevec, 2000, str. X-XIII.).

Področje javnega naročanja v Evropski uniji urejajo smernice – direktive (Public Procurement Directives) o javnem naročanju, ki jih je sprejela Evropska komisija (European Commission) tekom let v sodelovanju z državami – članicami Sistematično urejanje javnih naročil se je pričelo v začetku sedemdeset let prejšnjega stoletja. Prva smernica je bila sprejeta že leta 1971 in sicer o javnih delih, druga pa leta 1977 o javnih nabavah.⁷ Obe sta bili kasneje zamenjani z drugimi smernicami. Danes ureja področje javnih naročil šest smernic, varstvo ponudnikov pa dve smernici (<http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>). Te tvorijo osnovo za ureditev sistema javnega

⁶ The rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3, Brussels, Belgium. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13.5.2003

⁷ Council Directive 71/305/EEC, O.J.L 185/1 in 77/62/Eec, 1977, O.J. L 13/1

naročanja v Evropski uniji. Smernice predstavljajo minimalen skup pravil, ki jih morajo članice EU pri oblikovanju svojega urejanja sistema javnega naročanja upoštevati. Njihov namen ni harmonizacija – popolno poenotenje posameznih sistemov javnega naročanja v celoti, ampak predstavljajo »sekundarno zakonodajo« in se uporabljajo za izpeljavo nalog EU in doseganje njenih ciljev.

Gre za naslednje smernice (Škufca, 2002, str. 15-21):

1. S področja nabav blaga, storitev in gradbenih del:
 - Smernica 92/50/EEC z dne 18.6.1992, ki ureja naročila s področja storitev;⁸
 - Smernica 93/36/EEC z dne 14.6.1993, ki ureja javna naročila s področja nabav;⁹
 - Smernica 93/37/EEC z dne 14.6.1993, ki ureja javna naročila s področja gradenj;¹⁰
 - Smernica 97/52/EC z dne 13.10.1997, ki dopolnjuje smernice 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC.¹¹

2. S področja nabav blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju:
 - Smernica 93/38/EEC z dne 14.6.1993, ki ureja javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju;¹²
 - Smernica 98/4/EC z dne 16.2.1998, ki dopolnjuje smernico 93/38/EEC, ki ureja javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.¹³

3. S področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj ter s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju:
 - Smernica 89/666/EEC z dne 21.12.1989, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj;¹⁴

⁸ Council Directive 92/50 EEC of 18th June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts.

⁹ Council directive 93/36/EEC of 14th June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts.

¹⁰ Council Directive 93/37/EEC of 14th June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts.

¹¹ European Parliament and Council Directive 97/52/EC of 13th October 1997 amending Directives 92/50/EEC, 93/36/EEC and 93/37/EEC concerning the coordination of procedures for the award of public service contracts, public supply contracts and public works contracts respectively.

¹² Council Directive 93/38/EEC of 14th June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

¹³ Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16th February 1998 amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

¹⁴ Eleventh Council Directive 89/666/EEC of 21st December 1989 concerning disclosure requirements in respect of branches opened in a Member State by certain types of company governed by the law of another State.

- Smernica 92/13/EEC z dne 25.2.1992, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.¹⁵

Omeniti je potrebno, da je Evropska komisija parlamentu v luči enega izmed ciljev, to je postopnega spreminjanja in poenotenja dobre prakse javnega naročanja, maja 2000 predlagala dve novi smernici:

- Predlog smernice COM(2000) 275 final/2, ki ureja javna naročila na področju storitev, nabav in gradenj;¹⁶
- Predlog smernice COM(2000) 276 final/2, ki ureja javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.¹⁷

Obrazložiten memorandum obeh smernic pojasnjuje osnovna razlaga za potrebo po njunem sprejemu. Prvi razlog je poenostavitev postopkov javnega naročanja, saj veljavna evropska zakonodaja ureja področje nabave blaga, storitev ter gradenj v kar treh, med seboj sicer podobnih, v podrobnostih pa različnih si smernicah. Podobno nabave blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju ureja četrta smernica.

Cilj predlogov novih smernic je poenotiti postopke ne glede na to, ali gre za nabavo blaga, storitev ali gradbenih del, ter jih združiti v eni sami jasno napisani smernici. Drugi cilj je prilagoditev elektronskemu poslovanju, saj obstoječe smernice na več mestih omenjajo obvezno pisno obliko, kar predstavlja oviro elektronskemu poslovanju. Poleg tega se predvideva še: uvedba nove vrste postopka (možnost tekmovalnega dialoga – nove fleksibilnosti med naročnikom in ponudniki, pri čemer se ohranja enakopravnost ponudnikov), uporaba okvirnih pogodb, skrajšanje postopkov oddaje javnih naročil na račun elektronskega poslovanja (izenačitev elektronske oblike s pisno), večja jasnost pri določbah, ki se nanašajo na tehnične specifikacije, strožje določbe glede meril in pogojev, poenostavitev pragov za oddajo posameznih javnih naročil (izraženi v valuti EURO), vpeljavo splošnega izrazoslovja javnega naročanja (CPV).¹⁸

¹⁵ Council Directive 92/13/EEC of 25th February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors.

¹⁶ Proposal no. COM(2000) 275 final/2 for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts.

¹⁷ Proposal no. COM(2000) 276 final/2 for a Directive of European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors.

¹⁸ Angl.: Common Procurement Vocabulary.

Januarja, aprila in junija 2001 je komisija predlagala še nekatere posvetovalne osnutke, ki so bili podobni objavljenemu leta 2000, z razliko o tekmovalnem dialogu ter določb o elektronskih družbah, ki jih pozna tudi večina zveznih držav v ZDA. Prvo branje v evropskem parlamentu je bilo januarja 2002. Parlament je glasoval za vrsto amandmajev (skupaj kar 108). Sprejem novih smernic je bil predviden za konec leta 2002, vendar se je procedura zavlekla. S strani komisije so parlamentu predlagani naslednji amandmaji:

- COM(2002)236 final, amandmaji na področju storitev, nabav in gradenj;¹⁹
- COM(2002)235 final, amandmaji na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju;²⁰

Ponovna obravnava v parlamentu je predvidena konec meseca junija 2003 in sprejem konec leta 2003. Glede na predlog bodo morale članice po sprejetju smernic uskladiti domačo zakonodajo v dvanajstih mesecih.

Ureditev javnih naročil v smernicah v grobem temelji na naslednjih načelih:

- ekonomičnosti porabe javnih sredstev;
- transparentnosti postopka oddaje naročila;
- enakopravnosti ponudnikov;
- konkurence.

Načelo ekonomičnosti oz. gospodarske porabe javnih sredstev pomeni, da mora naročnik izbrati najcenejšo ali najugodnejšo ponudbo. Skozi postopek oddaje javnega naročanja se ob večji konkurenci ponuja nižja cena in ali druge ugodnosti, ki lahko pomenijo prihranek. Raziskave so pokazale, da so prihranki npr. pri nabavi pisarniškega materiala, prehrambenih izdelkov, v višini 10-15%.

Nekateri menijo, da je načelo transparentnosti najvažnejše načelo v postopkih oddaje javnih naročil in istočasno absorbira vsa druga načela. Da se v postopku oddaje naročila naročnik ne bi izognil možnosti, da bi dajal neupravičeno prednost kateremu koli ponudniku, mora biti celoten postopek natančno definiran po korakih. Pogoji za uspešen razpis je predvsem kakovostna in vnaprej pripravljena razpisna dokumentacija. K uresničevanju tega načela pripomorejo pravočasne in pravilne objave o postopkih oddaje javnega naročila, dodelitvi enakih merilih in pogojih, ki morajo biti poznana že vnaprej.

¹⁹ Modified proposal for Directive of European Parliament and of the Council on coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts, COM (2002) 236 final.

²⁰ Modified proposal for a directive of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors, COM (2002) 235 final.

Vsak zainteresirani mora imeti možnost preverbe oddaje, seveda ob upoštevanju poslovnih in uradnih skrivnosti.

Načelo poštene konkurence med ponudniki zavezuje naročnika, da nobenemu ponudniku ne sporoči ničesar, kar ni sporočil tudi drugim ponudnikom. Zaradi odpiranja tržišča tudi tujim ponudnikom bodo domači ponudniki prisiljeni prilagoditi svoje izdelke in storitve zahtevam, ki izpolnjujejo enotne tehnične normative in standarde, po drugi strani bodo te tehnične prilagoditve omogočale slovenskim ponudnikom enakopraven nastop pri naročnikih iz držav članic EU.

Smernice s področja javnega naročanja predstavljajo veljavno zakonodajo Evropske unije. Na njihovi podlagi so države članice do konca prehodnih obdobj, zapisanih v posameznih smernicah, uskladile domačo zakonodajo z omenjenimi smernicami, v minimalnih skupnih okvirih. Skupna pravila javnega naročanja, ki jih urejajo smernice, so predvsem (Škufca, 2002, str. 17-20):²¹

- pravila, ki definirajo, kdo je naročnik in katere nabave so predmet javnih naročil;
- pravila, ki določajo, katere vrste postopkov naročniki običajno uporabljajo;
- pravila glede tehničnih specifikacij, standardov, ki naj se uporabljajo, ter prepovedi glede diskriminatornih tehničnih specifikacij;
- pravila o objavljanju javnih naročil in potrebnih rokih objav;
- običajna pravila glede nastopanja, postavitvi objektivnih meril izbire (ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena);
- obveze glede statističnega poročanja Evropski komisiji.

Na področje javnega naročanja ne posegajo samo smernice EU in nacionalna zakonodaja temveč tudi različni sporazumi in pravila mednarodnih organizacij. Velik mednarodno gospodarski pomen javnih naročil se vidi tudi iz dejstva, da se GATT z njimi ukvarja že 20 let. Rezultat prizadevanj je Sporazum o vladnih naročilih (Agreement on Government Procurement, dec.1993).

Področje javnega naročanja je predmet obravnave tudi v komisiji Združenih narodov za mednarodno-trgovinsko pravo (United Nations Commission on International Trade Law - UNICTRAL). Zgodovina ukvarjanja z javnimi naročili v tem okviru sega desetletja nazaj. Že leta 1986 je komisija na 19. zasedanju sprejela sklep, da bo pričela obravnavati javna naročila. Leta 1990 je njen sekretariat pripravil osnutek vzorčnega zakona in komentarja.

²¹ The rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3, Brussels, Belgium [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.htm>], 13.5.2003.

Modelni zakon je bil sprejet leta 1994.²² UNICITRAL je izdelala smernice, ki niso obvezujoče, temveč jih države po svoji presoji vgradijo v svoje predpise, v katerih niso podani regionalni ali državni interesi, kar daje širše možnosti urejanja javna naročila. UNICITRAL podaja splošne cilje naročanja: gospodarnost za naročnika, spodbujanje konkurence med ponudniki, enakopravnost vseh ponudnikov, preglednost in poštenost postopkov (Zabel, 1997, str. 26-27).

4.3.2 Urejanje javnih naročil v nekaterih evropskih državah

Posamezne evropske države so se lotevale temeljitejšega urejanja javnih naročil predvsem po drugi svetovni vojni z raznimi finančnimi in upravnimi predpisi. Posledica širitve mednarodnega trga je bil Sporazum o vladnih naročilih med ES in nekaterimi državami, ki je bil sklenjen leta 1994, veljati pa je začel leta 1996. Podpisale so ga EU, Izrael, Japonska, Kanada, Koreja, Norveška, Švica in ZDA. Danes ima vrsta držav za javna naročila posebne predpise (Zabel, 1997, str. 24-26 in Pachner, 2000, str. 185-191).

Ureditev postopkov javnega naročanja v vseh članicah EU ni strožja kot to od njih zahtevajo smernice - direktive (Žagar, 2002, str. 63-67). Smernice je v celoti implementirala le polovica držav članic EU. Implementacijo so uredile na različne načine. Večina držav je sprejela zakone, nekatere pa le predpis o ureditvi posebnih postopkov na vladni ali celo ministrski ravni. Vendar pa so tudi te države uredile le postopke in se v svojih predpisih sklicujejo na drugo nacionalno zakonodajo, ki jo morata upoštevati naročnik in ponudnik. Formalno imajo v celoti usklajeno nacionalno zakonodajo naslednje države: Belgija, Danska, Finska, Irska, Luksenburg, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija.

V nadaljevanju je na kratko predstavljena zakonodaja v posameznih evropskih državah, ki so za slovenske izvajalce morda najzanimivejše.

²² Modelni zakon o naročilih blaga, gradenj in storitev, sprejet na 27. zasedanju UNICITRAL-a leta 1994 (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, with Guideline to Enactment). Skupaj z vodičem za uztaknitev je bil sprejet kot dokument na 49. zasedanju generalne skupščine ZN (Suppl. Model Law on Procurement of Goods and Construction).

a) Na kratko o zakonodaji javnega naročanja v državah članicah EU

Avstrija²³

Pred 1.1.1994 ni bilo nobenega zakonskega urejanja javnih naročil. Od tedaj so v Avstriji sprejeli deset zakonov o oddaji javnih naročil: zvezni Zakon o oddaji naročil (BVerG) in devet deželnih zakonov za vsako avstrijsko deželo. Zvezni zakon je natančen in podroben zakon. Vstop Republike Avstrije v Evropsko unijo ni ničesar spremenil v pravnih podlagah javnih naročil. S 1.1.1995 je le namesto Nadzorne komisije EFTA nastopila Evropska Komisija, namesto EFTA Sodišča pa Evropsko sodišče. Zakon določa področje veljavnosti, splošne določbe, definira pojme in načela, ureja pravno varstvo in nadzor s strani mednarodnega organa. Vsebuje pa tudi predpisane obrazce in vzorce za redno objavlanje in objave v uradnem listu Evropsko unijo. Pravno varstvo je vključeno v posamezen zakon in ni ločeno.

Belgija²⁴

Zakonodaja na področju naročil za dobave, dela in storitve je v pristojnosti federacije, ki je sprejela tudi zakon in izvedbene predpise (arretes royaux). Ta zakonodaja se uporablja za vsa naročila v javnem sektorju, za katera obstaja gmotni interes, ne glede na vrednost posamezne pogodbe.

Danska²⁵

Okvir zakonodaje je Ministry of Housing and Building Consolisation Act N° 600 z dne 30. junija 1992, ki daje pooblastilo pristojnim ministrom za izdajanje izvedbenih predpisov s področja posamezne smernice. V posameznih primerih se ti predpisi uporabljajo tudi za naročila manjših vrednosti, kot so določene v smernicah.

Finska²⁶

Splošni pravni okvir za javna naročila državnih in lokalnih organov oblasti daje Zakon o javnih naročilih. Organ, ki objavi naročilo, mora zagotoviti pravilno in nediskriminatorno obravnavo vseh, ki se udeležijo razpisa. Na vseh področjih – razen na vodnem, energijskem, transportu in telekomunikacijah – se določila Zakona uporabljajo tudi za naročila pod spodnjim pragom vrednosti.

²³ Podatki o javnih naročilih za avstrijske gospodarstvenike. [URL: <http://portal.wko.at>], 30.5.2003

²⁴ Gospodarska zbornica Belgije. [URL: <http://www.ccic.be>], 30.5.2003. Na svoji interni strani objavlja povzetke izbora javnih naročil Belgije in njenih lokalnih samoupravnih enot, kakor tudi nekaterih evropskih ustanov. [URL: <http://www.webshapes.be>], 30.5.2003 - European & Belgian Public Procurement

²⁵ Danish Competition Authority. [URL: <http://www.licitationen.dk>], 30.5.2003. Podatki o licitacijah. In Podatki o uveljavljanju pravil EU na področju javnih naročil. [URL: <http://www.ks.dk>], 30.5.2003.

²⁶ Finska. [URL: <http://www.tieke.fi>], 30.5.2003

Francija²⁷

Vsaka pogodba za javno naročilo, ki jo sklenejo državni organi ali drugi javni subjekti, mora biti v skladu s kodeksom javnih naročil, ki je sestavljen iz pravnih besedil, ki se nanašajo na javna naročila. Pravila so podobna tistim v smernicah, kodeks pa uvaja splošno načelo prostega dostopa do javnih naročil za vse zainteresirane in enakopravnost obravnave.

Grčija²⁸

Javno naročanje je urejeno z dvema zakonoma in s predsedniškimi dekreti. Sistem je urejen tako, da se v večini primerov pri naročilih uporabljata odprt javni razpis z omejitvami, medtem ko so naročila na podlagi pogajanj bolj izjema.

Italija²⁹

Je uredila javna naročila z več predpisi. Veljavni zakon je bil zadnjič noveliran leta 1995, v njem pa so uveljavljene smernice EU. Zakon vsebuje značilnosti, s katerimi skuša preprečevati prestopke mafijskega tipa. Določa obveznost kapitalskih družb, kot izbranih izvajalcev, podizvajalcev ali koncesionarjev, kjer gre za določanje pripadnosti lastništva in kapitala ter strukturo upravljanja. Pomembna pa je tudi delovno pravna zakonodaja, kjer mora morebitni izvajalec zagotoviti zaposlenim pravice iz kolektivne pogodbe (Zabel, 1997, str. 24-26 in Pachner, 2000, str. 185-191, Škufca, 2002, str. 21).

Irska³⁰

Minister za finance je s posebnim navodilom na enostaven način opisal izvajanje postopkov in posebej opozoril na vrednosti. Smernice so priloga navodila. Irska nima svojega nacionalnega uradnega glasila, zato potrebne spremembe objavi poleg obvezne v uradnem glasilu EU, v treh dnevnikih z največjo naklado v državi. Vse smernice EU je Irska prevzela v svojo sekundarno zakonodajo. Za naročila pod vrednostmi, določenimi v evropskih smernicah, pa obstajajo nacionalne vladne smernice, ki jih morajo upoštevati vsi državni organi in ustanove.

Luksemburg

Področje javnih naročil ureja Zakon o pogodbah za javne dobave in dela, ki povzema temeljne določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Smernice so implementirane s posameznimi uredbami (Žagar, 2002, str. 63-67).

²⁷ Francija. Assistance Marches Publics (AMP). [URL: <http://www.sosmarchespublics.com>], 30.5.2003. Pomoč javnim naročnikom in gospodarstvenikom pri javnem naročanju.

²⁸ EOMMEX. Grčija. [URL: <http://www.ekt.org.gr>], 30.5.2003.

²⁹ Guri – La Gazzetta Ufficiale. [URL: <http://guri.it>], 30.5.2003. Uradni podatki o javnih naročilih v Italiji.

³⁰ Government Supplies Agency. OPW. [URL: <http://www.opw.ie>], 30.5.2003. Je centralni naročnik za irske vladne organe

Nemčija³¹

Področje javnih naročil ureja zakon o javnih naročilih, ki temelji na temeljnem Zakonu o proračunu (Haushaltgrundsatzgesetz). Podrobnejša pravila pa so definirana v večjih uredbah.

Nizozemska³²

Nizozemska ima svoj pravni red v celoti usklajen z smernicami EU, vendar pa so njihovi postopki nekoliko drugačni. Smernice o javnem naročanju so implementirane s posebnim predpisom za implementacijo zakonodaje EU, izvedba pa je urejena z dvema podzakonskima aktoma. Ne gre jim očitati kršitve transparentnosti, vendar pa je Evropsko sodišče v nekaterih primerih ugotovilo, da postavljajo prekomerne pogoje za ponudnike. Nizozemska to utemeljuje z visokimi standardi, zlasti okoljevarstvenimi.

Portugalska³³

Smernice EU ima povzete v štirih zakonskih dekretih:

1. Decreto – lei N° 55/95 spremenjen z Decreto – lei N° 80/96;
2. Decreto – lei N° 64/94 o nabavi računalniške opreme in
3. Decreto – lei N° 405/93 o gradbenih delih.

Španija³⁴

Temeljni akt je Zakon o javnih naročilih sprejet 18.5.1995. Po zakonu se morajo ravnati državni, regionalni in lokalni organi oblasti, samostojni javni organi in druge osebe javnega prava, ki so povezane z javno upravo ter jih večinoma financirajo države ali delujejo na podlagi koncesij, ki jih je podelila država. Čeprav ima zakon skoraj 240 členov, niso v celoti zajete storitve in pravna zaščita ponudnikov. Obrazložitev za pomanjkljivo implementacijo je, da mora naročnik pred podpisom pogodbe pridobiti vrsto pravnih mnenj tako o formalni, kot o vsebinski pravilnosti izvedenega postopka; pritožbe niso možne. V skrajnem primeru lahko ponudniki zahtevajo ugotavljanje pravilnosti postopka pred sodiščem.

³¹ Procurement Information Online. [URL: <http://www.procurement.de>], 30.5.2003. Stran upravlja svetovalna firma iz Bonna, objavljajo koristne podatke za naročnike in ponudnike.

³² Berenschot EuroManagement. Public procurement consulting. [URL: <http://www.berenschot.nl>], 30.5.2003. Svetovanje javnim naročnikom.

³³ Diário da República. [URL: <http://incm.pt>], 30.5.2003. Uradna publikacija, objave javnih naročila na Portugalskem.

³⁴ Concursos Públicos. [URL: <http://www.portal.minhac.es>], 30.5.2003. Objave javnih naročil v Španiji.

Švedska³⁵

Je imela področje javnih naročil v celoti usklajeno, še preden je postala članica. Vse relevantne smernice s področja javnih naročil so povzete v Zakonu o javnih naročilih. Ta zakon se nanaša na enake pravne subjekte s področja, kot so navedeni v smernicah EU.

Velika Britanija³⁶

Vse relevantne smernice s področja javnega naročanja so povzete v sekundarni zakonodaji. Smernice Velike Britanije pokrivajo tudi naročila manjših vrednosti Zapisane so v Public Purchasing: Consolidated Guidelines (HM Treasury, 1988). Določajo, da morajo javna naročila temeljiti na konkurenčnih ponudbah podjetij, brez diskriminacije na podlagi nacionalnosti.

b) Na kratko o zakonodaji javnega naročanja v Madžarski in Hrvaški

Madžarska

Svoj zakon o javnih naročilih je sprejela leta 1995 (Škufca, 2002, str. 21). Zakon je dokaj podroben. Podrobno opredeljuje ureditev pravnega varstva in morebitne spore, kot posebnost predpisuje poseben organ na področju javnih naročil, svet za javna naročila, ki je podrejen parlamentu. Svet za javna naročila sestavljajo osebe, ki predstavljajo javne interese (gospodarska zbornica, lokalna skupnost, pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja itd.).

Hrvaška

Tudi Hrvaška je začela delati prve resnejše korake na področju prevzema evropskega pravnega reda (Škufca (2002, str.21). Na osnovi t.i. pridružitvenega sporazuma so sprejeli novo materialno zakonodajo na področju javnih naročil. Hrvaški sabor je 14.12.2001 sprejel Zakon o javnih naročilih (v izvorniku Zakon o javnoj nabavi³⁷) in je začel veljati 1.1.2002.³⁸ Zakon je sestavljen iz 13 delov in ima skupno 80 členov. Podobno kot v slovenskem zakonu je v hrvaškem dana vladi pravna podlaga za ustanovitev sorodne institucije Uradu Vlade RS za javna naročila, namreč Ured za javnu nabavu.

³⁵ Aktuell Produkt Information (API) Online. [URL: <http://www.api.se>], 30.5.2003. Poslovna stran, ki objavlja na Švedskem tudi javna naročila

³⁶ Podatki o javnih naročilih v Veliki Britaniji. [URL: <http://www.ogc.gov.uk>], 30.5.2003.

³⁷ Zakon o javnoj nabavi – ZJN - HR

³⁸ Narodne novine. [URL: <http://nn.hr>], 30.5.2003 – Zakon o javnih naročilih – HR.

4.3.3 Urejanje javnih naročil pri nas in veljavna zakonodaja

Prvi predpis, ki je urejal oddajo javnih naročil na ozemlju današnje Republike Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj – Trst. Lokalni gradbeniki so se namreč pritoževali, da dobivajo posle pri gradnji le izbrani izvajalci iz Dunaja in bližine cesarske hiše. Predpis cesarja Franca Jožefa je bil sprejet leta 1908 in za takrat na dokaj sodoben način urejal možnost dostopa različnim izvajalcem, do državne blagajne. V nekdanji SFRJ so država, njene institucije in pravne osebe v družbeni lasti uporabljale postopek oddaje javnih naročil pri gradbenih delih investicijskega značaja. Finančne institucije, zlasti tuje, so zavezovale investitorje s posebnimi postopki, če se je investicija financirala iz teh virov - npr. pravila Svetovne banke, itd. (Kač, 2001, str. 1-2).

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

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

Leta 1994 je postopke javnega naročanja spremenila Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/1994), s tem da je urejala pogoje za začetek postopkov javnega naročila oziroma oddaje javnega naročila z neposredno pogodbo brez javnega razpisa (Škufca, 2002, str 22-24).

Državni zbor je julija 1997 sprejel Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo (na eni strani) in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije (na drugi strani). Zakon je bil objavljen v Uradnem listu RS - Mednarodne pogodbe, št.13/97 (Uradni list RS, št. 44/97). Obveznosti Republike Slovenije v zvezi z javnimi naročili so izrecno opredeljene v 69. in 71. členu (Kranjc, 2001, str.10).

Za gospodarsko vključevanje Republike Slovenije v Unijo je bil določen predpogoj, da Slovenija svojo zakonodajo približa pravu Skupnosti. Približevanje zakonodaje zajema različna področja, ki so naštet v 71. členu Sporazuma. Med temi je tudi področje javnih naročil. V pristopni strategiji je Slovenija sprejela obvezo, da bo področje javnih naročil uskladila s pravom unije do konca leta 1999. Poleg tega 69. člen Sporazuma v zvezi z ureditvijo oddaje javnih naročil med ostalim določa tudi obojestransko odpiranje trga za javna naročila na podlagi nediskriminacije in vzajemnosti, v duhu Svetovne trgovinske organizacije ter zagotovitev enakopravnega dostopa slovenskim ponudnikom do postopkov za sklepanje pogodb na področju javnih naročil. Na harmonizacijo javnega naročanja so vezane tudi različne oblike tuje tehnične pomoči in sredstev strokovnih skladov.

Državni program za prevzem pravnega reda EU je določil, da bo področje javnih naročil harmonizirano s predpisi EU do konca leta 1999. Republika Slovenija je v svojih pogajalskih stališčih predstavljenih v 1. delovni skupini – prost pretok blaga, določila, da ne bo zahtevala prehodnega obdobja za področje uveljavljanja pravnega reda EU na področju javnih naročil.

Prvi slovenski zakon o javnih naročilih iz leta 1997 je v glavnem slonel na Vzorčnem zakonu o javnem naročanju UNCITRAL (Komisija Združenih narodov za mednarodno trgovsko pravo) in na nekaterih določilih direktiv o javnem naročanju Evropske unije (Černigoj, 2003, str.1-2).

Postavil je moderne temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (enakopravnost ponudnikov, načelo nediskriminacije, itd.). Zakon je bil razdeljen na trinajst poglavij.

Bil je podnormiran, po drugi strani pa je določal preveč različnih postopkov za oddajo naročil, na kar so Republiko Slovenijo opozorile pristojne službe EU. Zato je prihajalo v praksi izvajanja konkretnih postopkov oddaje do nejasnosti, postopki so bili predolgi. Postopki po obstoječem zakonu so bili preveč formalizirani, za razliko od postopkov, ki jih izvajajo v državah članicah. To pa je pomenilo tudi možnost delanja napak. Če bi bile izdelane le ustrezne spremembe in dopolnitve obstoječega zakona, bi le ta postal še manj pregleden.

Poleg tega se je Slovenija ob vstopanju v evropske povezave soočala z nujnostjo reforme – spremembe javnih financ in v okviru le-te postopkov javnega naročanja (Cvikel, 2000, str. 1-16). Vsebinsko reforme javnih financ spreminjajo postopke priprave, sprejema in izvrševanja državnega proračuna in drugih blagajn javnega financiranja. To vključuje tudi spremembe v postopkih javnega naročanja. Slovenija je v oblikovanju državnih

proračunov relativno mlada država. Pred letom 1997 je bila v veljavi Odredba o postopkih za oddajo javnih naročil, v letu 1997 pa ji je sledil Zakon o javnih naročilih in leta 2000, Zakon o javnih naročilih – 1. V letu 1999 smo dobili nov Zakon o javnih financah (ZJF)³⁹ in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja.⁴⁰ Ti zakoni bodo kot ključni sistemski zakoni še več let opredeljevali delovanje javno finančnih subjektov v uporabi javnih sredstev.

Novi ZJN-1, sprejet maja 2002, za naročnike in ponudnike ni tolikšna novost, kot je bil Zakon o javnih naročilih iz leta 1977. Slovenija je komaj tri leta staro pravno ureditev spremenila ne toliko zaradi lastne ocene, da je ureditev neprimerna, temveč predvsem zaradi prizadevanja za vključitev v Evropsko unijo. Novi zakon ureja sistem oddaje javnih naročil v enem samem predpisu (izjema je varstvo ponudnikov). Tega v enem predpisu ni uredila še nobena od držav članic EU, najbližji temu sta Švedska in Danska (Cvikel, 2000, str. 1-16). Vsebina zakona je v celoti povzeta iz direktiv in v polni meri izpolnjuje obvezo Republike Slovenije, da bo oddajo javnih naročil uskladila s pravili, ki veljajo v Uniji (71. člen Sporazuma) ter določili o nedajanju prednosti domačim ponudnikom (69. člen Sporazuma).

4.4 VRSTE JAVNIH NAROČIL PO ZJN –1

Javno naročilo lahko proračunski uporabnik odda na dva načina:

- na osnovi javnega razpisa – vrednost naročila je večja od 10.000.000,00 SIT;
- neposredna oddaja – naročila male vrednosti oz. zbiranje več ponudb, vrednost naročila v letu 2003 je manjša od 10.000.000,00 SIT za blago in storitve in 20.000.000,00 SIT za gradnje. V Sloveniji vrednostni prag za mala naročila opredeljuje Zakon o izvrševanju proračuna (v nadaljevanju (ZIPRO)).⁴¹

Zakon predvideva tri vrste postopkov oddaje javnih naročil⁴² na **osnovi javnega razpisa** in sicer:

1. odprti postopek;

³⁹ Zakon o javnih financah (ZJF) – Uradni list RS, št. 79/1999 in spremembe in dopolnitve: Uradni list RS, št. 124/2000; 79/2001; 30/2002; 56/2002.

⁴⁰ Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) – Uradni list RS, št. 90/1999 in spremembe in dopolnitve: Uradni list RS, št. 110/2002.

⁴¹ Za leto 2003 in 2004: 15. člen Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004 (ZIPRS0304) – Uradni list RS, št. 118/2002.

⁴² ZJN iz leta 1997 je poznal naslednje načine oddaje javnega naročila: javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev; javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti; dvostopenjski javni razpis; zbiranje ponudb; zbiranje predlogov.

2. omejeni postopek;
3. postopek s pogajanji.

V okviru omejenega postopka je možna tudi posebna oblika javnega naročila in sicer postopek za izbiro stalnih dobaviteljev in izvajalcev.

Vsi trije postopki se uporabljajo za naročanje blaga, storitev ali gradnje.

Naročnik ne more prosto izbirati med postopki. Naročilo mora oddati po odprtem postopku, po ostalih pa le, če so izpolnjeni posebni pogoji, ki so opredeljeni pri posameznem postopku.

Ureditev postopkov in njihovo pojmovanje je povzeto po smernicah EU⁴³ (Kranjc, 2001, str 63- 73).

Poleg treh osnovnih se uporabljata še:

1. kvalifikacijski postopek ali izbira na podlagi seznama usposobljenih izvajalcev;
2. oddaja naročila z natečajem.

Brez javnega razpisa pa se oddajajo naročila malih vrednosti.

4.4.1 Naročila na osnovi javnega razpisa

a) Odprti postopek

V največji meri zagotavlja cilje javnega naročanja. Obvezen je javni razpis, kar omogoča vsem morebitnim ponudnikom, da se seznanijo z vsebino in pogoji javnega naročila in se na razpis prijavijo. Naročnik v odprtem postopku – razpisni dokumentaciji opredeli predmet javnega naročila, poda opis, obseg oz. količino in čas izvršitve oz. dobave naročila. V razpisni dokumentaciji tudi določi pogoje, ki jih ponudnik mora izpolnjevati, da lahko uspešno konkurira na natečaju. Opredeli pa tudi kriterije za oceno ponudb oz. izbora najugodnejšega ponudnika.

Pogajanj naročnika s ponudniki ni.

⁴³ Odprti postopek – open procedure; omejeni postopek – restricted procedure; postopek s pogajanji – negotiated procedure; natečaj – design contest.

b) Omejeni postopek

Omejeni postopek je razdeljen na faze. Obvezen je javni razpis za prvo fazo.

Naročnik v omejenem postopku – razpisni dokumentaciji opredeli predmet javnega naročila, poda opis, okvirni obseg oz. količino in čas izvršitve oz. dobave naročila. V prvi fazi se vsi zainteresirani seznanijo z javnim naročilom, vendar le okvirno. Namen prve faze je, da se na osnovi razpisne dokumentacije, ugotovi sposobnost in usposobljenost bodočih ponudnikov. Priznata se lahko največ za tri leta. V prvi fazi naročnik izloči dobavitelje ali izvajalce, ki ne izpolnjujejo pogojev iz razpisne dokumentacije. V drugi fazi prejmejo razpisno dokumentacijo le kandidati, ki jim je bila priznana sposobnost in usposobljenost. V razpisni dokumentaciji naročnik določi kriterije za izbor najugodnejše ponudbe. Omejeni postopek olajšuje delo naročniku, saj v drugi fazi ta obravnava manjše število ponudb, ker so bili nesposobni oz. neusposobljeni kandidati izločeni že v prvi fazi.

Omejeni postopek se lahko uporablja v primerih, ko je:

- na trgu manjše število ponudnikov, ki so tehnično, kadrovsko in finančno sposobni za izvedbo javnega naročila;
- so predmet javnega naročila stalne nabave blaga, storitev ali gradenj, ki jih naročnik po obsegu ali časovno ne more vnaprej določiti.

Pogajanj naročnika s ponudniki ni.

Posebna oblika omejenega postopka je **postopek za izbiro stalnih dobaviteljev in izvajalcev**. V primerjavi z omejenim postopkom so drugače določeni:

- pogoji za izvedbo postopka;
- določitev obsega in časa izvedbe javnega naročila v razpisni dokumentaciji;
- merila za izbiro najugodnejše ponudbe.

Postopek se uporablja:

- pri zahtevnejši dobavi blaga, storitev in gradenj;
- če je blago ali storitev tipizirano;
- blago, storitve, gradnje so stalno na trgu in niso prilagojene naročniku.

Na splošno se postopek uporablja, ko naročnik predvideva, da bo določeno naročilo potreboval, ne more pa natančno opredeliti količin in rokov dobave oz. izvedbe. V razpisni dokumentaciji sta zato obseg in čas izvršitve javnega naročila le okvirna.

Merila za izbor najugodnejše ponudbe po zakonu niso predpisana, razen v postopku za izbiro stalnih dobaviteljev in izvajalcev. V drugi fazi postopka je obvezno merilo najnižja cena. Postopek za izbiro stalnih dobaviteljev in izvajalcev se uporablja za nabavo pisarniškega materiala, goriva, živil, izvajanje storitev čiščenja poslovnih prostorov, prevajalskih storitev, najem vozil, itd.

c) Postopek s pogajanji

Postopek s pogajanji se izvede:

- po predhodni objavi;
- brez predhodne objave.

Prva možnost zagotavlja javnost, druga ne. Obe varianti omogočata pogajanja – usklajevanje pogodbenih pogojev ponudnikov z naročnikovimi pogoji. Postopek s pogajanji daje manjše jamstvo za enakopravno obravnavanje ponudnikov.

Postopek s pogajanji brez predhodne objave je mogoč v izjemnih primerih, dejansko ni formaliziran in ga je mogoče primerjati s sklepanjem poslov v zasebnem sektorju. Če ni natančnejših pravil, usmerjajo naročnika v postopku s pogajanji cilji in načela javnega naročanja (enakopravna obravnavna, gospodarnost, učinkovitost porabe, preglednost porabe javnih sredstev).

Pri tem postopku povabi naročnik dobavitelje oz. izvajalce k sklepanju posla določene vrste. Naročnik ob prvi predstavitvi vsebine in pogojev posla ne opredeli dokončno, ampak jih usklajuje s prijavljenimi osebami v nadaljnjem postopku. Postopek ni formalen, zato ne zagotavlja v enaki meri javnosti in preglednosti (Žagar, 2002, str. 15-18).

d) Kvalifikacijski postopek ali izbira na podlagi seznama usposobljenih izvajalcev

Zakon predvideva, da bi Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtna zbornica Slovenije pripravili seznam usposobljenih izvajalcev gradenj najkasneje v enem letu od uveljavitve zakona. Seznam bo sestavljen na podlagi javnega razpisa. Ponudniku bo priznано izpolnjevanje določenih pogojev. Posebne pogoje pa bo določil naročnik s svojim razpisom. Seznam še ni narejen.

e) Oddaja naročila z natečajem

Uporablja se v primerih oddaje naročila na področju:

- prostorskega in urbanističnega načrtovanja;
- arhitekture;
- gradbeništva, inženiringa;
- oblikovanja;
- informatike.

Namenjena je primerom, ko naročnik pozna cilj, a je za doseg cilja mogoče uporabiti več načinov, postopkov ali rešitev. Naročnik se pred javnim razpisom ne odloči za konkretno rešitev, možne rešitve želi primerjati. Ponudnikom postopek omogoča, da predstavijo idejne rešitve, ki jih naročnik primerja, izbere najugodnejšo in na njeni podlagi naroči izdelavo konkretnih projektov.

4.4.2 Neposredna oddaja - naročila male vrednosti

So naročila pod določenim vrednostnim pragom, ki je določen v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za tekoče leto. Trenutno so to naročila do 10 mio SIT za blago in storitve in 20.000.000,00 SIT za gradnje. Pri teh naročilih zakon odstopa od splošnih načel – predvsem javnosti in s tem povezanega zagotavljanja konkurence. Odstopanje je utemeljeno iz ekonomskih razlogov, saj pri nižjih vrednostih naročila stroški javnega razpisa niso sorazmerni s prednostmi, ki jih javni razpis zagotavlja.

Javni razpis ni potreben. Pravila zakona, ki se ne navezujejo na javno objavo oz. javni razpis, se smiselno uporabljajo tudi za javna naročila.

Naročnik mora sprejeti notranji predpis v katerem opredeli postopek, minimalne pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik, merila za ocenjevanje ponudb in kriterije za izbor najugodnejše ponudbe.

4.5 REVIZIJA POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Zahtevek za revizijo postopkov javnega naročanja lahko ponudnik ali izvajalec vloži v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila, razen če zakon ne določa drugače.⁴⁴ Po

⁴⁴ ZJN-1, ZRPJN

odločitvi o dodelitvi naročila je rok za vložitev zahtevka za revizijo 10 dni od prejema obvestila o dodelitvi naročila. Zahtevki se vložijo pri naročniku.

Državna revizijska komisija z revizijo postopkov javnega naročila ne odloča o izbiri ponudbe, ampak le preprečuje nezakonito izbiro ponudbe. S svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejše ponudbe ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila, kar pomeni, da je ohranjena avtonomija volje naročnika v skladu z vnaprej postavljenimi pogoji in omejitvami.

Po odločitvi o dodelitvi naročila ponudnik zahtevka za revizijo ne more vložiti za zadevo, ki so mu bile lahko znane ali bi mu morale biti znane, pa kljub temu ni vložil zahtevka pred dodelitvijo naročila. To pomeni, da morajo biti ponudniki izredno pozorni za morebitne kršitve naročnika. Po drugi strani pomeni zmanjševanje taktiziranja zainteresiranih ponudnikov pri dodelitvi naročila, s tem da ne čakajo na odločitev naročnika in šele kasneje vložijo zahtevke za revizijo iz razloga, ki jim je bil, ali jim je moral biti znan že pred to odločitvijo. S to določbo se realizira tudi načelo hitrosti (3. člen ZRPJN), po katerem se želi preprečiti morebitne špekulacije, ko ponudnik ne reagira na kršitve, ker meni, da bo morda imel od tega koristi.

4.5.1 Nekaj podatkov o reviziji postopkov javnega naročanja v letu 2002

Največ zahtevkov za revizijo je bilo vloženih po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila. Podobno razmerje vloženih zahtevkov je bilo tudi v letu 2001 (84 pred in 222 po odločitvi o dodelitvi naročila).

Največ uspešno vloženih zahtevkov je bilo po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila in sicer zaradi neobjektivnega ocenjevanja ponudb, ki so posledica nejasnosti in ne dovolj natančno določenega načina ocenjevanja, kar vse izhaja iz razpisne dokumentacije. Zato so bili ti razpisi razveljavljeni, saj napak v postopku revizije ni mogoče odpraviti samo z razveljavitvijo odločitve o izbiri. V kolikor Državna revizijska komisija ugotovi, da je napake mogoče sanirati v postopku revizije, razveljavi le odločitve o izbiri in naročniku z napoliti za izvedbo postopka vrne zadevo v ponovno odločanje.

Tabela 2: Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti postopka oddaje javnega naročila pred in po odločitvi naročnika o dodelitvi javnega naročila

Zap. šte.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	Število prejetih zahtevkov za revizijo		
		Pred odločitvijo naročnika o dodelitvi JN	Po odločitvi naročnika o dodelitvi JN	SKUPAJ
1	2	3	4	5
1.	Odperti postopek	49	189	238
2.	Naročilo male vrednosti	3	30	33
3.	Omejeni postopek	8	27	35
4.	Podelitev koncesije	4	5	9
5.	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	0	7	7
6.	Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	0	0	0
7.	Oddaja z natečajem (96. člen ZJN-1)	0	1	1
8.	SKUPAJ	64	259	323

Vir: Letno poročilo Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, za leto 2002

Iz predloženih podatkov je razvidno, da je bilo v letu 2002 delno oz. v celoti razveljavljenih 45% javnih naročil, v letu 2001 je bilo teh razveljavitev 53%. Po podatkih Državne revizijske komisije je bilo v letu 2001 delno oz. v celoti razveljavljenih javnih naročil 48%. Kršitve so na področju meril, pogojev, vrednotenju in ocenjevanju ponudb, itd. Kršitve po ZJN-1 so podobne tistim, ki so se pojavljale po ZJN. ZJN-1 s svojimi rešitvami tudi ni prispeval k zmanjšanju števila zahtevkov za revizijo in posledično boljši praksi naročnikov.

Ocena skupne vrednosti obravnavanih zahtevkov na Državni revizijski komisiji je bila v letu 2002 130 mia SIT.

Tabela 3: Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2002 po vrsti odločitve o zahtevku v primerjavi z letom 2001

Zap. šte.	Vrsta odločitve o zahtevku za revizijo	Število prejetih zahtevkov v letu 2002	Število prejetih zahtevkov v letu 2001
1	2	4	3
1.	Zavrnen zahtevek za revizijo	132	120
2.	Razveljavljen postopek v celoti	66	77
3.	Razveljavljena odločitev o izbiri	62	77
4.	Umik zahtevka	14	13
5.	Zavržen zahtevek	17	10
6.	Delno razveljavljen postopek	17	7
7.	Vrnjeno naročniku v odločanje	11	0
8.	Pojasnilo	0	2
10.	Skupaj	319	306

Vir: Letno poročilo Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, za leto 2002

5 NABAVNI MODEL V UPRAVNI ENOTI LJUBLJANA

5.1 ORGANIZIRANOST NABAVNE FUNKCIJE TER TEMELJNI CILJI IN NALOGE

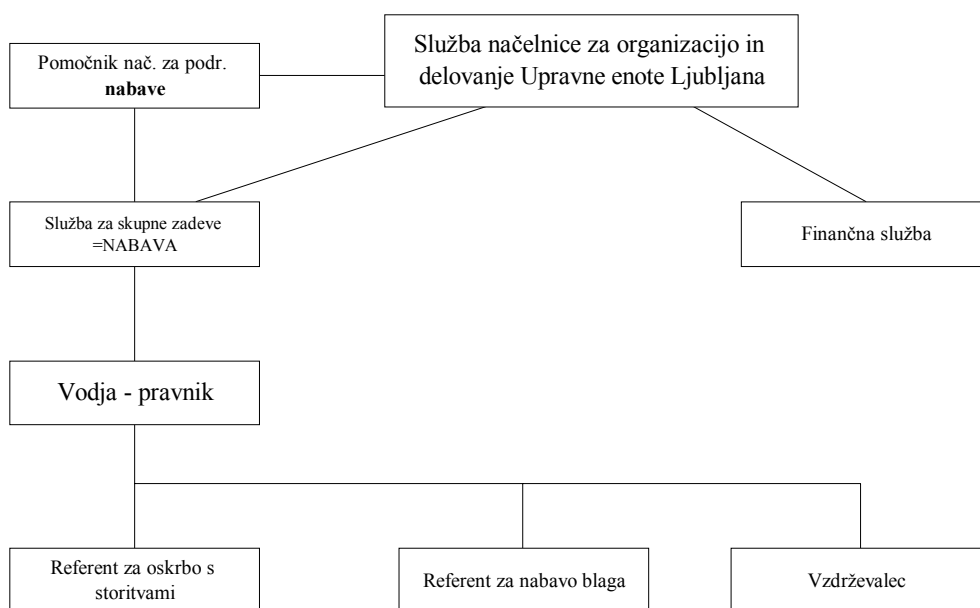
Nabava je postala v številnih enotah državne uprave pomembno strateško področje. Glavni cilj je zadovoljitev potreb za nemoteno delo naših zaposlenih in posredno zadovoljitev potreb občanov ter podjetij širšega ljubljanskega območja. Vedno zahtevnejše vodenje upravnih postopkov, pogoji gospodarjenja in tržne zahteve, čedalje večje približevanje dela uprave potrebam občanov, dosledno narekujejo izvajanje pravil v vseh segmentih poslovanja oz. delih poslovnega procesa.

Upravna enota Ljubljana ima pet izpostav, sektor za upravne notranje zadeve, na nivoju celotne Upravne enote Ljubljana pa so organizirane tudi službe, ki urejajo skupna delovna področja in določene strokovne službe, za katere ni potrebe po organiziranju v vsaki

izpostavi. V teh službah opravljajo naloge s področja razvoja, nabave, finančnega področja, pravnega in kadrovskega področja, informatike, obrambe in organizacijsko tehnične naloge.

Nabava sodi v Službo za skupne zadeve v okviru Službe načelnice za delovanje upravne enote. Služba s svojim delom pokriva vse enote Upravne enote Ljubljana.

Slika 3: Mikroorganizacijska shema nabavne službe



Vir: Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Ljubljana, 2002.

Nabavni model Upravne enote Ljubljana sledi potrebam notranje organizacijskih enot. Organizacija nabave je v Upravni enoti Ljubljana opredeljena v pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Organiziranje nabave pomeni določitev dolžnosti, odgovornosti in avtoritete zaposlenim v nabavi. Nabava je v Upravni enoti centralizirana. Skupna nabavna služba oskrbuje vse notranje organizacijske enote. Le manjši del nabavnih postopkov se odvija po enotah. Prednosti take organiziranosti se kažejo predvsem v racionalnejši uporabi finančnih sredstev ter racionalnejšem vodenju zalog. Nabava je uspešna zlasti, ker organizacijske enote uporabljajo enako vrsto materialov. Nabavna služba opravlja naslednje naloge:

- podpora in pomoč uporabnikom pri izbiri in naročilu materiala, doseganje ugodnih nabavnih pogojev, analiza in zniževanje stroškov nabave;
- pravočasna in kvalitetna nabava materiala za delo;

- negovanje dobrih odnosov z dobavitelji materialov in zaračunljivih tiskovin, skupno reševanje problemov (reklamacije, uresničitev nabavnih rokov, itd.);
- izbor alternativen dobaviteljev in izvajalcev v primeru potreb (slaba kakovost, visoka cena, nespoštovanje dobavnih rokov, itd);
- spremljanje predpisov s področja delovanja Upravne enote, ki vplivajo na nabavno poslovanje;
- ustvarjanje in vzdrževanje dobrih odnosov z notranje organizacijskimi enotami;
- izobraževanje, motiviranje zaposlenih v nabavi;
- vodenje nabavne politike, v skladu z usmeritvami za neposredne uporabnike proračunskih sredstev;
- redno vzdrževanje opreme, zgradb in naprav;
- nabava osnovnih sredstev večje vrednosti ter izvedba investicijskega vzdrževanja preko Servisa skupnih služb vlade, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za finance;
- reševanje reklamacij.

Del nabavnih postopkov, in sicer za zaračunljive tiskovine, se opravlja v finančni službi.

Nabavna služba sodeluje in nudi strokovno podporo vsakoletni izvedbi javnih razpisov, kjer so njene naloge, da skrbi za:

- kvalitetno pripravo plana potreb in finančnega načrta nabave;
- kvalitetno in kakovostno pripravo, vnos, obdelavo in analizo podatkov, ki jih zahteva priprava javnega razpisa;
- sodelovanje pri izbiri dobaviteljev, analiza podatkov, pridobljenih iz prispelih ponudb;
- spremljanje in analiziranje naročil po podpisu pogodbe o dobavi materiala.

Zbrane podatke strokovno obdela in posreduje predstojniku – načelnici Upravne enote v sprejem in končno odločitev o naročilu.

V skladu s sprejeto nabavno politiko za proračunske uporabnike je naloga službe, da nabave, tako po količini kot kakovosti, ustrezajo zahtevam delovnega procesa. Poleg tega analizira ceno, dobavne roke, dobavne vire in poti.

V nabavni službi sta trenutno zaposlena dva delavca in vodja, ki sodi v Službo načelnice za delovanje upravne enote ter je po funkciji pomočnik načelnice.

5.2 NABAVNE AKTIVNOSTI

Za optimalno delovanje nabave imamo v upravni enoti sprejetih več navodil⁴⁵. Namen navodil - predpisov je ureditev postopkov nabave na način, ki zagotavlja nabavo v optimalni kakovosti in sicer v :

- dogovorjeni količini;
- kakovosti;
- roku;
- ceni.

Za optimalno delovanje nabave je odgovoren vodja nabave.

Sam postopek naročanja je v Upravni enoti Ljubljana podrejen določilom - zahtevam iz ZJN-1 in se deli na:

1. Ugotovitev potreb, raziskava tržišča, letni plan - splošen del, skupen za javne natečaje in neposredno oddajo.
2. Postopki naročanja pri javnih natečajih. Prikazani so v diagramu poteka (glej Sliko 4, na str. 58). Razvidni so postopki oziroma dogodki in njihovo zaporedje, ki nastajajo v odvisnosti od zakonsko predpisanega dogodka in pristojnost subjektov, katere terminsko in plansko opredelimo, na koncu pa dodamo še realizacijo tega.
3. Postopki naročanja pri neposredni oddaji naročila – naročila male vrednosti, ki so predpisani z internim aktom.
4. Postopki – upravljanje pogodb in naročilnic – skupni za javne natečaje in neposredno oddajo.

5.2.1 Ugotovitev potreb, raziskava tržišča, letni plan

Prve aktivnosti na področju nabave se v Upravni enoti začnejo z ugotovitvijo potreb in planiranjem v mesecu avgustu tekočega leta za naslednje leto. Po 15. členu Zakona o javnih naročilih mora imeti vsak proračunski uporabnik v ta namen zagotovljene pravice porabe sredstev po obsegu in dinamiki. Proračunski uporabnik za planirano javno naročilo v svojem finančnem načrtu zagotovi potreben obseg pravic porabe in s tem izpolni pogoje za pričetek postopka oddaje javnega naročila.

⁴⁵ Navodilo za postopek pri sklepanju pogodb oziroma aneksov v Upravni enoti Ljubljana; Navodilo za finančno in računovodsko poslovanje v Upravni enoti Ljubljana; Navodilo o poslovanju blagajne v Upravni enoti Ljubljana, Navodilo za postopek pri posredovanju pošte, pregledu in odobritvi zahtevkov in računov v Upravni enoti Ljubljana.

Pri planiranju sredstev je potrebno upoštevati tudi Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto, v katerem se bodo nabave vršile. Zakon neposrednim uporabnikom omogoča, da prevzamejo obveznosti za blago, ki zapadejo v plačilo v prihodnjih letih, do višine 25% pravic porabe v sprejetem finančnem načrtu. To pomeni, da v kolikor je predvideno javno naročilo večje od te kvote, se morajo pogodbe sklepati po fazah.

V **prvi fazi** nabavna služba izdela posnetek stanja na vsakem področju naročanja ter analizo stanja, ki služi za osnovo planiranja javnih naročil v naslednjem letu.

V **drugi fazi** vsaka notranja organizacijska enota pripravi tabelaričen in opisni del plana potreb za naslednje leto. Le-te nabavna služba preveri - analizira in združi v plan potreb upravne enote kot celote s poročilom in predlogom nabave.

Potrebe morajo biti jasno opredeljene, kajti le na ta način dobimo ustrezne povratne informacije tudi od dobaviteljev. Potrebe planiramo realno. Planiramo take nabave, ki jih dobavitelji na našem trgu lahko pokrijejo, kar pomeni, da moramo biti tekom celega leta na tekočem, kje in kakšno blago lahko dobimo na tržišču. Proučevanje tržišča je nenehen proces. Tako planiranje v večini primerov ne predstavlja večjih problemov. Le-ti nastopijo pri nabavi materialov s specifičnimi značilnostmi, zlasti pri nabavi nove strojne opreme, kjer se poslužujemo strokovnih mnenj Servisa skupnih služb vlade Republike Slovenije in mnenj zunanjih sodelavcev. Pri ocenjevanju ustreznosti novih dobaviteljev uporabljamo tudi prospekte, kataloge in preverjene reference. Reference o dobaviteljih pri ocenjevanju zanesljivosti so pomembne, saj v primeru, da je dobavitelj nezanesljiv, utrpimo veliko škodo. Ocenjevanje dobaviteljev z našimi opažanji spremljamo na enostaven način - računalniško. Tako vodimo tudi lastno evidenco o dobaviteljih po posameznih notranje organizacijskih enotah. To evidenco tudi sproti dopolnjujemo.

Vse potrebe so opredeljene tako količinsko, kot tudi po kakovosti. Pomembno je tudi vrednostno ocenjevanje potreb, ki ga nabavna služba izdela računalniško.

Sledi usklajevanje na nivoju Upravne enote, ker so sredstva, ki so na razpolago vedno manjša od pričakovanih. Iz leta v leto so podvržena strožjim kriterijem za dodelitev iz proračuna.

Če se omejimo npr. samo na potrošni material, je potrebno zagotoviti notranjim organizacijskim enotam sredstva za normalno delo, najmanj v višini lanskoletnih. To ni vedno mogoče, ker se poraba sredstev Upravne enote za te namene indeksira in se mora glede na splošna družbena stališča, iz leta v leto, zmanjševati.

Planiranje in sprejemanje finančnega načrta pomeni hkrati tudi planiranje vseh vrst naročil. Na osnovi ugotovljenih potreb, analize možnosti in v skladu s planiranimi sredstvi načelnica sprejme sklep o predvidenih nabavah v naslednjem letu. V okviru sprejetega finančnega načrta se nato vrši nabava blaga in izvajajo storitve.

Večkrat se zgodi, da sprejeti republiški proračun kljub našim utemeljenim zahtevkom, ne vsebuje večjih sredstev kot leto poprej. Zaradi izrednih zakonskih obveznosti se večja obseg nalog (npr. nove osebne izkaznice, novi potni listi, itd.). To pomeni povečanje potreb in sredstev, predvsem za potrošni material in zaračunljive tiskovine. Pogajanja za dodatna sredstva za te namene potekajo po sprejetju republiškega proračuna.

Po podatkih za leto 2002 se 64,6% dodeljenih sredstev iz republiškega proračuna, v Upravni enoti Ljubljana porabi za plače in 31,8% sredstev za materialne stroške. V okviru materialnih stroškov je Upravna enota dejansko razpolagala oz. gospodarila le z 175 mio SIT (24,8% dodeljenih sredstev). Na del materialnih stroškov za zaračunljive tiskovine ne more vplivati, ker je poraba posledica sprejema različnih zakonskih predpisov in povečanih obveznosti državljanov (npr.: zamenjava osebnih izkaznic in potnih listov v letu 2002). Na račun nove porabe smo v letu 2002 pridobili tudi dodatna sredstva.

Tabela 4: Poraba proračunskih sredstev v letih 2000, 2001 in 2002 ter sprejeti proračun za leto 2003 za Upravno enoto Ljubljana v tisoč SIT

Zap. št.	Vrsta stroška	Leto 2000	Leto 2001	INDEKS 2001/2000	Leto 2002	INDEKS 2002/2001
1.	Proračun skupaj (z investicijami)	1.734.707	2.217.673	1,279	3.027.139	1,365
2.	Plače, nadure, regres, pogodbe	1.234.515	1.431.188	1,159	1.650.715	1,53
3.	Materialni stroški skupaj	475.056	706.158	1,487	1.198.063	1,697
	A. zaračunljive tiskovine	342.852	531.085	1,549	1.043.109	1,964
	B. pis. in rač. mat. po razpisu	34.076	22.260	0,653	31.593	1,419
	C. mala naročila skupaj	18.506	17.709	0,957	20.366	1,150
	Č. obratovalni stroški	48.198	104.778	2,174	83.002	0,792
	D. ostalo	31.422	30.326	0,965	19.993	0,659
4.	Ostalo (popis prebivalstva)	0	0		170.889	
5.	Ostane (+/-)	25.135	80.326	3,196	7.473	0,093

Vir: Podatki računovodske službe Upravne enote Ljubljana, 2003.

V tabeli niso zajeta sredstva za nakup informacijske opreme, nakup osnovnih sredstev večje vrednosti (npr. avtomobili) in sredstva za investicijsko vzdrževanje. Te nabave oz.

vzdrževanja potekajo preko Centra vlade za informatiko in Servisa skupnih služb vlade, zato so ta sredstva zajeta v odobrenih proračunih omenjenih služb.

Na osnovi sprejetega finančnega in operativnega plana (potrebe, količine) nabavna služba začne izvajati postopke naročanja materiala in izvajanja storitev na osnovi ZJN-1 (javni natečajni in neposredna oddaja).

5.2.2 Postopki naročanja pri javnih natečajih

a) Strokovna komisija, načrt izvedbe naročila, izbira najustreznejšega postopka javnega naročila

Nadaljujejo se postopki priprave javnega razpisa. **Strokovno komisijo** za izvedbo javnega naročila imenuje načelnica. Vodja strokovne komisije mora do podrobnosti poznati predpise s področja javnega naročanja. Je vodja projekta javnega naročila in odgovoren za pravilno izvedbo celotnega postopka od samega načrta izvedbe, objave razpisa v Uradnem listu, priprave razpisne dokumentacije, postopka izbire dobavitelja, sklenitve pogodb in začetka dobave materiala. Ves postopek mora potekati v rokih, predvidenih z zakonom.

Strokovno komisijo imenuje načelnica za vsako naročilo za dobo enega leta in je pri svojem delovanju popolnoma samostojna. Na njene odločitve ne sme vplivati nihče, tudi naročnik sam ne. To se nanaša tudi na usmeritve za izbiro dobavitelja oz. izvajalca.

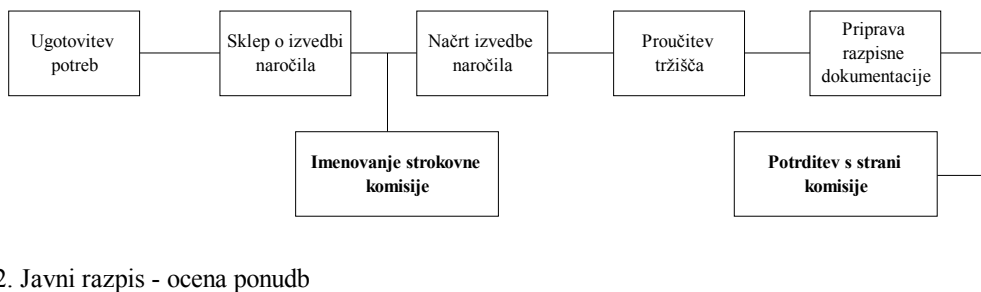
Komisija je sestavljena iz različnih profilov zaposlenih, kar omogoča, da je izbrana odločitev strokovna. Delo je teamsko, njegovi člani imajo dovolj znanja in izkušenj, da se odločajo odgovorno, pravočasno in strokovno. Predsednik strokovne komisije tudi sklicuje in vodi seje, vodi odpiranje ponudb, skrbi za pravilno vodenje zapisnikov, komunicira v imenu komisije, itd.

Odgovornost vseh članov strokovne komisije je omejena na področje, ki ga v komisiji pokriva. Pri odločanju imajo člani strokovne komisije zakonsko možnost, da za nejasne in ne dovolj opredeljene zadeve zahtevajo dodatna pojasnila dobaviteljev. Za pomoč pri analizi in oceni najugodnejše ponudbe lahko pokličejo tudi strokovnjake iz drugih področij.

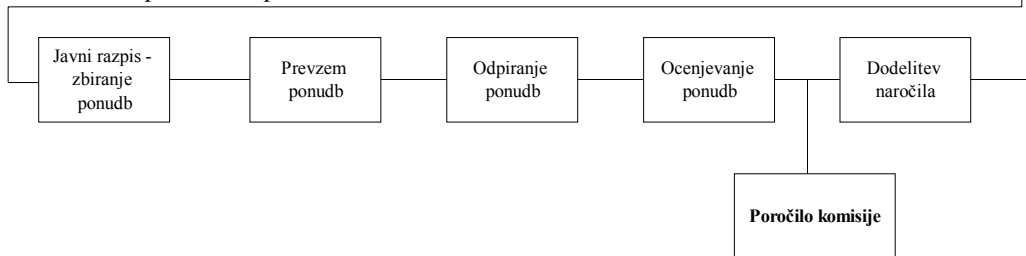
Slika 4: Potek postopkov pri pripravi in izvedbi javnih razpisov

Potek postopkov

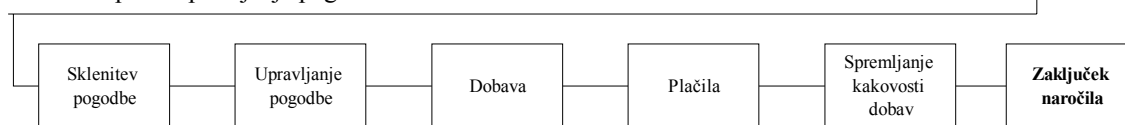
1. Priprava javnega naročila



2. Javni razpis - ocena ponudb



3. Postopki - Upravljanje pogodbe



Vir: Podatki nabavne službe Upravne enote Ljubljana - javna naročila, priprava, izvajanje in nadzor, 2002.

Komisijo v Upravni enoti Ljubljana sestavlja pet članov iz sledečih področij: informatike, nabave, financ, pravne službe, tehnične službe. Do danes smo iskali strokovno pomoč pri zunanjih strokovnjakih le na pravnem področju.

Strokovna komisija opravlja več nalog. Izdela načrt izvedbe javnega naročila, ki opredeli:

- aktivnosti;
- odgovorne osebe;
- roke izvedbe posameznih aktivnosti.

Načrt potrdi in izvajanje kontrolira načelnica.

Strokovna komisija vodi tudi:

- register oddanih in prispelih ponudb;
- odpiranje ponudb;
- ocenjuje ponudbe;

- pripravi poročilo o izvedbi javnega naročila in predlog sklepa za izbiro najugodnejšega dobavitelja.

Na koncu javnega naročila na predlog strokovne komisije načelnica sprejme odločitev o izbiri najugodnejšega ponudnika.

Sledi izbira najustreznejšega postopka za posamezno vrsto javnega naročila. V Upravni enoti izvajamo dve vrsti javnih natečajev in sicer:

1. odprti postopek,
2. postopek za izbiro stalnih dobaviteljev.

Izbira postopka je odvisna od vrste javnega naročila. Razlik pri dokazovanja usposobljenosti in sposobnosti ponudnika ni, postopka se razlikujeta le:

- V odprtem postopku se izbere samo enega ponudnika – najugodnejšega, največ za dobo dveh let, naročila so fiksna po količini in vrsti materiala oz. storitev, merilo za izbor ponudnika je najugodnejša ponudba ali najnižja cena. Postopek se izvede v eni fazi.
- V postopku za izbiro stalnih dobaviteljev se izbere usposobljene in sposobne ponudnike največ za dobo treh let. Postopek se izvede v dveh fazah. V prvi fazi se prizna usposobljenost in sposobnost ponudnikov, ki to dokažejo (izpolnjevanje pogojev iz razpisne dokumentacije). V drugi fazi se izvajajo letna naročila (tri). Izbor ponudnikov se vrši le na osnovi najnižje ponujene cene. Naročila lahko varirajo po količini, ne smejo pa po vrsti materiala.

Upravna enota Ljubljana letno izvede več razpisov. Najobsežnejši in strokovno najzahtevnejši je javni razpis za dobavo potrošnega materiala. Poleg tega razpisa skoraj vsako leto izvedemo tudi razpis za tiskanje obrazcev, razpis za dobavo kartonažnih izdelkov in razpis za fotokopiranje na šestih lokacijah.

Za javno naročilo dobave potrošnega pisarniškega in računalniškega materiala smo v letošnjem letu izbrali postopek za izbiro stalnih dobaviteljev. Blago - material je običajno, ocenjevanje ni prezahtevno, specifikacije blaga po kvaliteti in so nedvoumne, količine lahko varirajo (spremembe zakonov – nove zadolžitve za Upravno enoto). S ponudniki se ne spuščamo v pogajanja. Ponudbe morajo biti v pisni obliki in na računalniški disketi.

Javno naročilo je zastavljeno tako, da ponudniki, ki se prijavijo na javni razpis, pošljejo ponudbe, ki morajo vsebovati vse zahtevane podatke iz razpisne dokumentacije in opis

ponudbe s prodajno ceno postavk, ki so natančno specificirane (pri stalnih dobavah ponudnik ceno določi v drugi fazi).

b) Razpisna dokumentacija, objava javnega naročila v Uradnem listu, dvig razpisne dokumentacije in odpiranje ponudb

Za uspešen zaključek javnega naročila je potrebno postaviti temeljna pravila, po katerih se bo ravnal ponudnik in po katerih bo potekal sam postopek in izbor najugodnejšega ponudnika. To pomeni pripraviti dobro **razpisno dokumentacijo**.

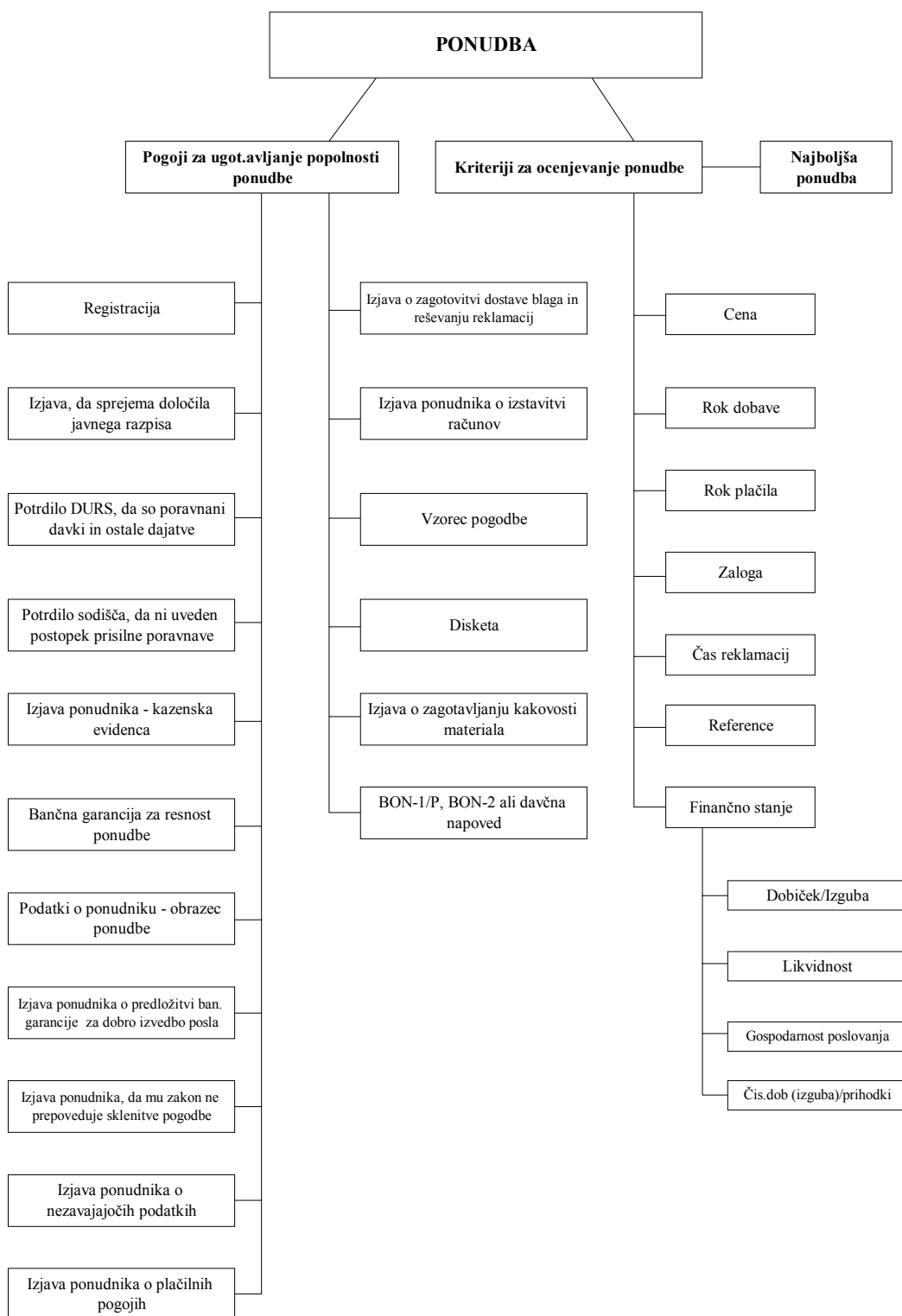
Pri pripravi sodelujejo in so odgovorni vsi člani strokovne komisije. V kolikor potrebujejo dodatno strokovno pomoč, pokličejo k sodelovanju tudi ostale strokovne delavce. Cilj strokovne komisije je, da pripravi:

- razpisno dokumentacijo skladno z zakonskimi določili;
- da so v njej vse zahteve jasno opredeljene in definirane;
- da se na osnovi razpisne dokumentacije lahko pripravi kvalitetna ponudba.

Člani strokovne komisije se dogovorijo o obvezni vsebini ponudb, ki jih bodo predložili ponudniki, opredelijo predmet naročila, pogoje za popolnost ponudbe, pogoje za izpolnitev usposobljenosti in sposobnosti, določijo merila za ocenjevanje in težo posameznega merila v skupni oceni ponudbe. Zapišejo navodila ponudnikom, orientacijsko vrednost javnega naročila in ostale pomembne točke.

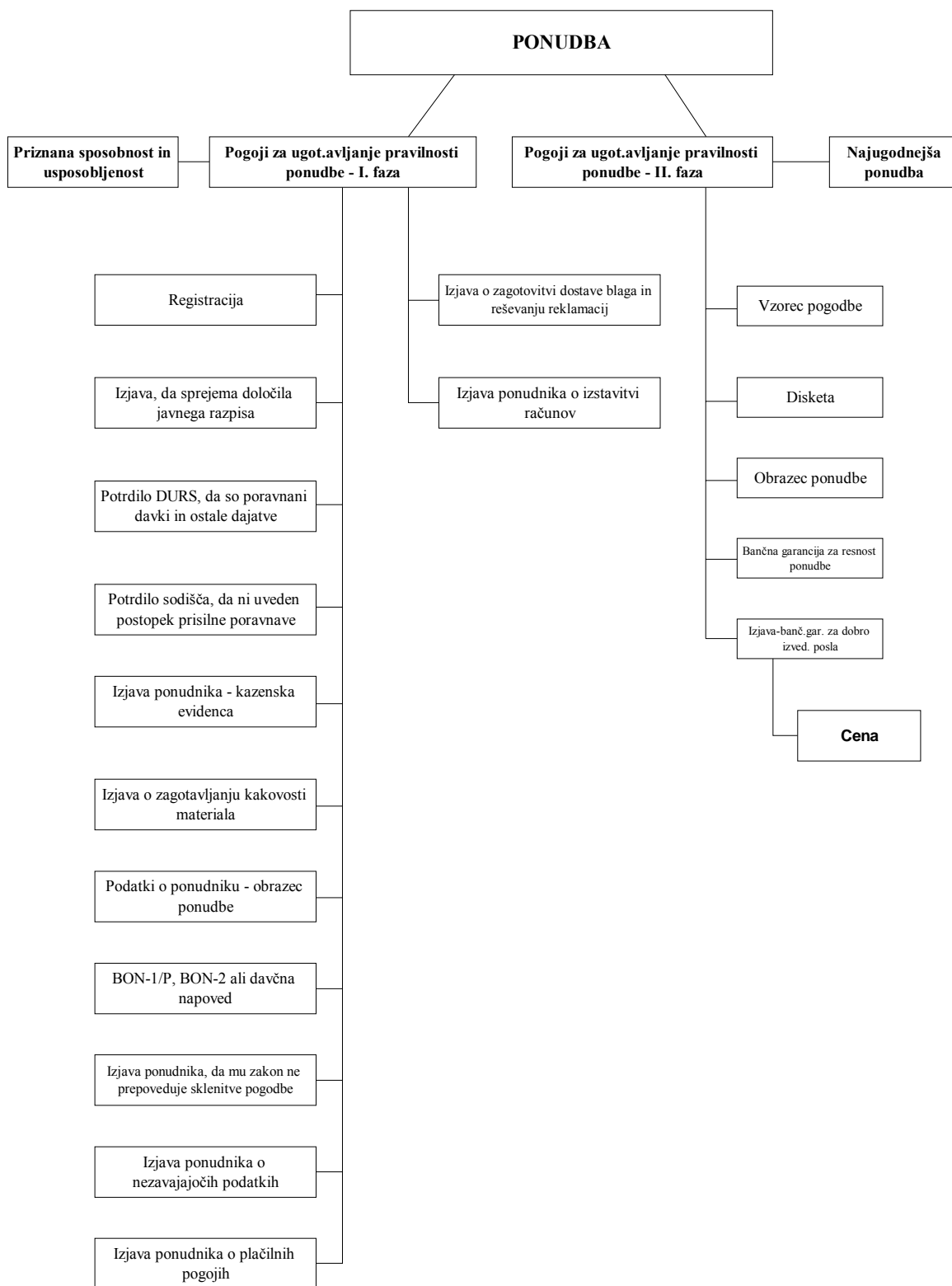
Bistvo v tej fazi je določitev pogojev za popolnost ponudbe, usposobljenot in sposobnost ter pogojev in meril za ocenjevanje ponudb in njihovo točno razmejitev. Struktura pogojev za določitev popolnosti ponudb in meril za ocenjevanje ponudb se najbolje vidi v drevesu pogojev in meril: odprt postopek (glej Sliko 5, na str. 61), postopek za izbiro stalnih dobav (glej Sliko 6, na str. 62).

Slika 5: Drevo pogojev za ugotavljanje popolnosti ponudb in kriterijev za ocenjevanje ponudb – odprt postopek



Vir: Razpisna dokumentacija za javni razpis po odprtem postopku za dobavo potrošnega pisarniškega in računalniškega materiala, Upravna enota Ljubljana, 2002

Slika 6: Drevo pogojev za ugotavljanje popolnosti ponudb in kriterijev za ocenjevanje ponudb – postopek za izbiro stalnih dobav



Vir: Razpisna dokumentacija za javni razpis po postopku za izbiro stalnih dobaviteljev za dobavo potrošnega pisarniškega in računalniškega materiala, Upravna enota Ljubljana, 2003

Pogoji za popolnost ponudbe so opredeljeni že v samem zakonu in se nanašajo na dokazila o sposobnosti opravljanja poslov in dejavnosti, zavarovanja in naročnikove zahteve glede pogodbenih obveznosti, blaga, itd.

Merila mora strokovna komisija pri **odprtem postopku** prilagoditi vrsti in namenu naročila, določiti teža posameznega merila v skupni oceni in posamezna merila razdeliti v več skupin. Seštevek vseh možnih točk je 100. Ocenjevanje prispelih ponudb v Upravni enoti poteka po naslednjih merilih:

- končna cena ponudbe - KCP;
- tehnična ocena ponudbe - TOP.

V skupni oceni ponudbe - SOP sta obe merili upoštevani v enakem razmerju. V izračunu tehnične ocene ponudbe smo upoštevali naslednja merila s pripadajočimi ponderji:

- | | |
|-------------------------|--------|
| 1. Rok dobave – RD | = 10%, |
| 2. Rok plačila – RP | = 30%, |
| 3. Zaloga – Z | = 30%, |
| 4. Čas reklamacij – ČR | = 20%, |
| 5. Reference – R | = 5%, |
| 6. Finančno stanje – FS | = 5%. |

Skupna ocena ponudbe je $(SOP) = 0,5 \cdot KCP + 0,5 \cdot TOP = 0,5 \cdot KCP + 0,5 \cdot (0,1 \cdot RD + 0,3 \cdot RP + 0,3 \cdot Z + 0,2 \cdot \check{C}R + 0,05 \cdot R + 0,05 \cdot FS)$

Pomembno merilo je cena oz. vrednost ponudbe. Orientacijsko vrednost naročila strokovna komisija objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, kar pomeni tudi zaščito naročnika pred previsokimi ponudbami. Ovrednoteni kriteriji imajo poleg vrednosti podano še medsebojno odvisnost, kar pomeni, da smo določili funkcijo koristnosti, ki je definirana za vsak agregat posebej in je nato povezana s funkcijami koristnosti ostalih agregatov, celota pa se nato združi v končnem rezultatu na najvišjem nivoju, ki nam pokaže najugodnejšo ponudbo.

Popis blaga strokovna komisija običajno razdeli v dve skupini: I. točko in II. točko. Ponudniki se lahko javijo za eno ali obe točki. V odprtem postopku mora ponudnik vsako točko posebej vrednostno oceniti. Količine materiala so velike in tudi vrednostno dokaj visoke. Potrošni material obsega ves material; od papirja, svinčnikov, map pa vse do sponk, lepilnih trakov. Ni trajen, zato nabava ni enkratna, ampak postopna. V postopku za izbiro stalnih dobav blaga ponudnik vrednostno ovrednoti material šele v drugi fazi.

V razpisni dokumentaciji je pomembno tudi določilo, da v kolikor ponudniki ne predložijo dokazil, se te nepopolne ponudbe izločijo iz nadaljnje obravnave. Del razpisne dokumentacije je tudi vabilo k oddaji ponudbe.

V **postopku za izbiro stalnih dobav** imamo dve razpisni dokumentaciji. Prva za celotno javno naročilo (treh let) za priznavanje usposobljenosti in sposobnosti in drugo za naročilo enega leta. V prvi fazi se pri priznavanju usposobljenosti in sposobnosti po kriterijih finančna in tehnična usposobljenost lahko predpišejo merila, ki jih mora naročnik ovrednotiti. V drugi fazi je edino merilo za oceno najugodnejše ponudbe najnižja skupna cena.

V **objavi javnega naročila** v Uradnem listu Republike Slovenije so predvsem pomembni podatki o vrsti javnega razpisa, o samem javnem naročilu z ocenjeno vrednostjo naročila, pogojih javnega naročila, odpiranju ponudb in času obveščanja ponudnikov o izboru najugodnejšega dobavitelja.

Po objavi v Uradnem listu interesenti za pridobitev javnega naročila – potencialni ponudniki - začnejo dvigovati razpisno dokumentacijo. V Upravni enoti Ljubljana jo lahko dvignejo v tajništvu. S pripravljenim računalniškim programom spremljanja javnega naročila po vrsti vpisujemo ponudnike, ki so dvignili razpisno dokumentacijo. Ta evidenca se po končanem razpisu arhivira. V letošnjem letu smo javno naročilo objavili tudi na internetu.

Ob pregledu razpisne dokumentacije in pripravi ponudb ponudniki naletijo na določena vprašanja. Največkrat so to tehnična vprašanja – vprašanja o možnosti ponudbe materialov v istem kakovostnem rangu. Taka vprašanja se pojavljajo, ker je naš spisek potrošnega materiala dokaj velik. Tudi na zadnjem razpisu smo prejeli vprašanja, na katere je strokovna komisija razpisa odgovorila pisno. Odgovore smo poslali vsem, ki so dvignili razpisno dokumentacijo.

Ponudniki morajo oddati svoje ponudbe točno do predvidene ure, ki je opredeljena že v objavi v Uradnem listu. Vkolikor zamudijo rok oddaje, je ponudba izločena iz nadaljnje obravnave. Tudi ta del spremljamo računalniško, zapisujemo prispеле ponudbe po vrstnem redu in evidenco po končanem razpisu arhiviramo.

Odpiranje ponudb je javno. Predsednik strokovne komisije ga mora voditi v skladu z določili Zakona o postopku javnih naročil. Javni razpis uspe, če sta veljavno ponudbo posredovala vsaj dva ponudnika. Na javnem odpiranju ponudb komisija ugotavlja popolnost ponudbe, to pomeni, ali so predloženi vsi zahtevani dokumenti, ne ocenjuje pa

samih ponudb in vsebine dokumentov. Vse prispele ponudbe komisija oštevilči ali označi po abecednem redu (npr. od črke A naprej). Pri postopku za izbiro stalnih dobav je odpiranje ponudb izvedeno dvakrat : po prvi fazi in po drugi fazi.

b) Ocenjevanje ponudb

Pregled ponudb je v obeh postopkih (odprtem in postopku za izbiro stalnih dobav) enak, razlike med postopkoma so pri ocenjevanju ponudb.

Vse pravilno in popolno vložene ponudbe komisija prične ocenjevati in se odloči o najugodnejši ponudbi. V fazi ocenjevanja so možna še dodatna pojasnjevanja ponudb, vendar se ne sme spreminjati njihova vsebina. Ocenjevanje delimo na:

Formalno - pravni pregled prispelih ponudb: Je pregled vseh prispelih in pravočasnih ponudb. Če niso bili priloženi vsi predpisani dokumenti - pogoji, strokovna komisija izloči ponudbo iz nadaljnega postopka že na samem odpiranju ponudb. V nadaljnji postopek preverjanja predložene dokumentacije in ocenjevanja ponudb komisija vključi le pravočasno dostavljene in popolne ponudbe.

Vsebinski pregled ponudb: Vse pravočasno dostavljene in popolne ponudbe komisija temeljito pregleda in preveri vsebino zahtevanih dokumentov. Vkolikor ugotovi, da še katera ponudba ne ustreza razpisnim pogojem, jo izloči. Primerne ponudbe gredo nato v ocenjevanje.

Odprti postopek: Ocenijo se ponudbe, na osnovi vnaprej predpisanih meril, in dobi končno oceno, ki je zadnji najvišji agregat izbire ponudnika, ki združuje vse prej naštete kriterije ter agregate. Na osnovi te ocene strokovna komisija pripravi svoje poročilo in predlaga naročniku – načelnici Upravne enote Ljubljana izbiro dobavitelja.

Postopek za izbiro stalnih dobav: Ocenijo se ponudbe na osnovi vnaprej predpisanih meril in dobi končno število ponudnikov, ki se jim prizna sposobnost in usposobljenost dobav. V drugi fazi pregleda je edino merilo najnižja skupna cena.

5.2.3 Postopki naročanja pri direktni oddaji – naročila malih vrednosti

Skozi celo proračunsko leto v Upravni enoti izvajamo naročila malih vrednosti - izbiranje ponudb za nabavo osnovnih sredstev, redno vzdrževanje opreme in prostorov ter investicijsko vzdrževanje. Na osnovi primerjave ponudb izberemo najugodnejšega

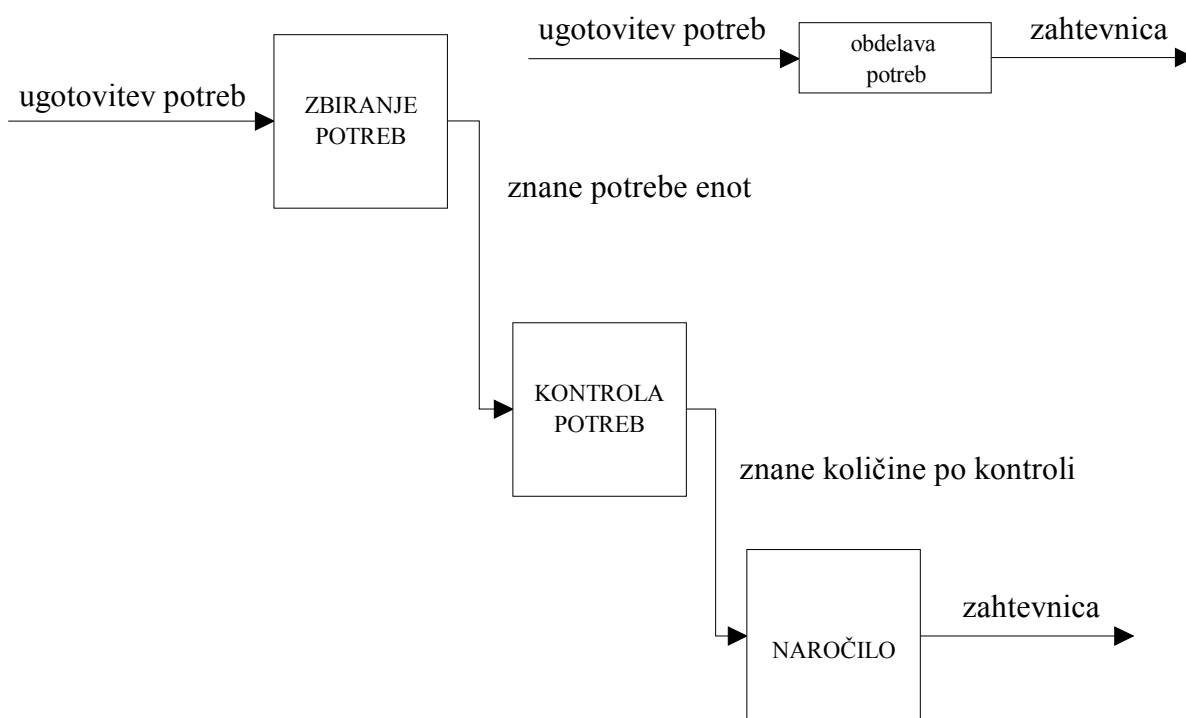
dobavitelja oz. izvajalca. Postopki se izvajajo za nabave, ki so stalnega značaja ter so planirane s finančnim načrtom. Del nabav materiala in storitev pa je priložnostnega značaja.

Začnemo z **ugotavljanjem in obravnavanjem potreb** po notranje organizacijskih enotah. V nabavni službi referent pregleda njihovo upravičenost in jih finančno preveri.

Ko je kontrola končana, začne z **obdelavo naročila**: Ročno ga vnese v program naročil in prične s **postopkom zbiranja in ocenjevanja ponudb**:

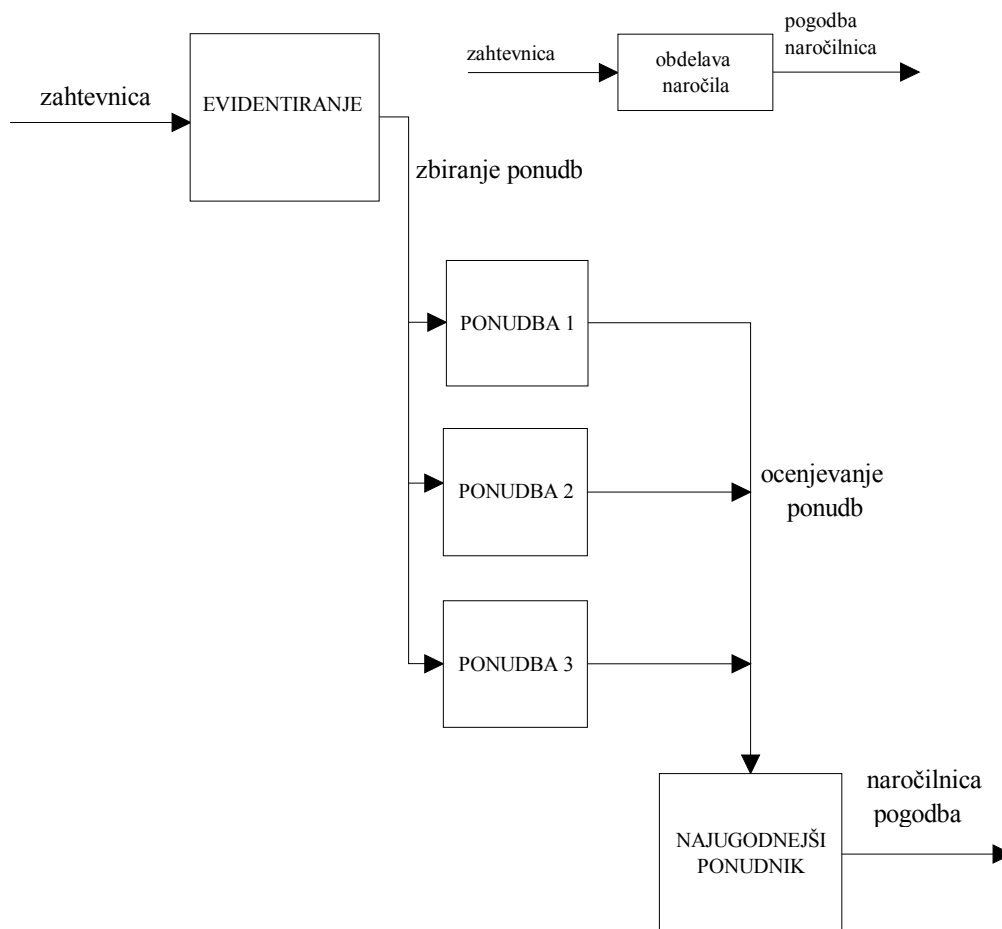
- pripravi se osnutek ponudbe s pogoji, ki jih mora naročilo izpolnjevati (npr. kvaliteta, velikost) in določi merila za objektivno in enakopravno oceno ponudb (cena, popusti, dobavni rok, itd.). Osnutke ponudb s povabilom za oddajo referent pošlje več možnim ponudnikom (najmanj trem), ki jih izbere iz seznama ponudnikov, ki se vodi v nabavni službi. Ponudbe posreduje osebno, po elektronski pošti ali po faksu.
- po prejemu ponudb referent izdela izbor najugodnejšega ponudnika in pripravi naročilnico ali pogodbo ter izvede naročilo.

Slika 7: Ugotavljanje in ocenjevanje potreb po blagu, materialu in storitev v Upravni enoti Ljubljana



Vir: Podatki nabavne službe Upravne enote Ljubljana, 2003

Slika 8: Obdelava naročila



Vir: Podatki nabavne službe Upravne enote Ljubljana, 2003

5.2.4 Postopki - upravljanje pogodb in naročilnic

Po opravljenem izboru po odprtem postopku ali postopku za izbiro stalnih dobav naročnik izbranega ponudnika pozove k podpisu pogodbe. S sklenitvijo pogodbe se konča postopek javnega naročanja. Začne se naslednji postopek - realizacija pogodbe, ki je s predhodnimi postavkami v tesni povezavi. Celoten potek nabave je potrebno spremljati in tekoče analizirati. Ni dovolj, da je dobavitelj trenutno sposoben izpolnjevati pogodbene obveznosti. Kupec želi vedeti, ali bo naročnik te obveznosti sposoben dolgoročno izpolnjevati. Nabavni referent, ki je odgovoren za izvedbo pogodbe, izdelava načrt postopnih dostav in plačil, obvešča uporabnike, preverja izpolnjevanje obveznosti dobavitelja in računalniško vodi register o dogodkih. Pri resnih napakah lahko nabavna služba zahteva razveljavitev pogodbe. Na ta način si skrajšamo dobavne čase, zmanjšamo število zavrženih pošiljk in znižamo stroške.

Pomembna je kontrola kakovosti in cen, ki se opravlja tekoče. Dvakrat letno pripravimo poročilo z oceno in predlogi ukrepov. Posamezne problematične situacije proučimo skupno z dobavitelji ter jih v okviru možnosti rešimo tako, da so sprejemljive za nas in za dobavitelja.

6 PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA

Državna revizijska komisija je že v Letnem poročilu za leto 2001 podala teze predlogov za spremembo Zakona o javnih naročilih (ZJN-1). Te teze je v naslednjem letu ponovno preučila ter jih v skladu z novimi ugotovitvami, ki izhajajo iz revizijskih postopkov iz leta 2002, ustrezno dopolnila. Cilj teh predlogov je doseči spremembe in dopolnitve ZJN-1, ki bi odpravile ugotovljene nepravilnosti, ter olajšale delo vseh udeležencev postopkov javnih naročil.

Na podlagi predlogov sprememb podanih s strani Državne revizijske komisije, Urada za javna naročila, Ministrstva za finance in posameznih predstavnikov ponudnikov ter naročnikov je že narejen osnutek novega zakona. Spremembe se nanašajo predvsem na tri sklope:

1. uskladitev ZJN-1 s pravnim redom EU;
2. odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov;
3. uvedba sistema elektronskega naročanja iz utečene prakse v zakonsko normo in možnost centralizacije javnega naročanja.

Predlogi Državne revizijske komisije so sledeči:

1. Pogosto je nejasno, katere pravne norme urejajo posamezna pravna razmerja (konkretnega naročnika). Preveriti je potrebno možnost ureditve vodnega, energetskega, transportnega in telekomunikacijskega področja v posebnem zakonu. Ti naročniki se od klasičnih naročnikov ločijo po tem, da gre za pravne osebe zasebnega prava, ki pa so zaradi specifičnosti področij, na katerih delujejo (monopolni položaj, itd.), še vedno dolžni spoštovati pravila postopanja, ki pa naj bodo bolj liberalna.
2. Izjeme, za katere zakon ne velja, je potrebno opredeliti na enem mestu in na ta način zagotoviti preglednejši sistem, po drugi strani pa z uporabo ali neuporabo zakonskih določil, postaviti bolj jasno mejo (npr. naročila zaupne narave, medsebojna premoženjsko pravna razmerja med pravnimi osebami javnega prava, itd.) Potrebno je

- urediti razmerje med javnimi naročili, ki se izvajajo po mednarodnih sporazumih in po ZJN-1.
3. Narediti je potrebno seznam naročnikov in s tem odpraviti neskladnosti s smernicami EU (ZJN-1 in nekateri drugi predpisi posameznim osebam status javnega naročnika izrecno izločajo, dočim bi po smernicah EU to morale imeti).
 4. Definicije pravilne, primerne in sprejemljive ponudbe je potrebno jasneje opredeliti in tako odpraviti nejasnosti pri njihovi uporabi. Urediti je potrebno dopustnost popustov na ponudbeno ceno.
 5. Temeljna načela je potrebno natančno napisati. Skladati se morajo z zapisano vsebino načela.
 6. Natančneje je potrebno opredeliti pogoje za začetek postopka, zlasti glede zagotovitve sredstev za večletne pogodbe in zagotavljanja sredstev v primeru začasnega financiranja.
 7. Definirati je potrebno pogoje in okoliščine, pod katerimi se uporablja postopek s pogajanjem in izvesti popravke v splošnem in posebnem delu ter uskladiti s smernicami EU.
 8. Odpraviti neskladja v poglavjih o vsebini in dostopu do razpisne dokumentacije ter splošnih pravilih glede določitve tehničnih elementov javnega naročanja.
 9. Urediti pogoje za udeležbo (usposobljenost) in pogoje za priznavanje sposobnosti in preveriti nujnost predložitve vseh dokazil že v postopku oddaje ponudb in v določenih situacijah nujnost izločitve ponudnikov (npr. ponudnika v postopku prisilne poravnave). Ločiti je potrebno pogoje, pri katerih neizpolnjevanje terja obvezno izločitev, in pogoje, kjer bo odločitev za izločitev odvisna od okoliščin primera. Olajša naj se možnost sodelovanja ponudnikov s podizvajalci in pospeši uskladitev seznama usposobljenih izvajalcev s sedanjim 92. členom ZJN-1.
 10. Popraviti je potrebno izrazoslovje, npr. namesto »lahko«, »mora«.
 11. Definirati okoliščine in pogoje, kdaj naročnik lahko sklene pogodbo, če je dobil samo eno pravilno ponudbo, ali pa mu je po ocnjevanju ostala samo ena taka ponudba ob upoštevanju načela gospodarnosti, zagotavljanja konkurence in prepovedi diskriminacije. V primeru, da bo še obstajalo medsebojno izključevanje povezanih ponudnikov, je potrebno opredeliti kdaj in kako ugotavljati njihovo kapitalsko in upravljaljsko povezanost in kakšne so posledice takih ugotovitev.
 12. Opredeliti in razmejiti je potrebno, kdaj mora biti obvestilo o oddaji naročila obrazloženo in presoditi o ustreznosti roka za obrazloženo obvestilo.
 13. V poglavju o naročanju storitev manjka poglavje, ki bi urejalo, katera pravila ZJN-1 se uporabljajo za storitve navedene v prilogi I B ZJN-1.
 14. Definirati naročnike na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju in opredeliti, ali vsi koncesionarji sodijo med javne naročnike ter se opredeliti do vprašanja dopustnosti okvirnih sporazumov.

15. Posebno pozornost posvetiti varstvu podatkov in ureditvi oddaje naročil malih vrednosti.
16. Vsa odprta vprašanja na področju koncesij je potrebno razrešiti z novim zakonom o koncesijah, ki je v pripravi.
17. Pripraviti in sprejeti seznam javnih naročnikov in nekatere podzakonske akte, zlasti predpis o vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije (sedaj je še vedno v uporabi uredba o vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije, sprejeta na podlagi prvega zakona o javnih naročilih).
18. Ob neustreznih (nesistemskih) razlagah novega Zakona o graditvi objektov in Zakona o urejanju prostora (Ur. L. RS, št. 110/02) bi nekatere določbe tega zakona lahko bile v nasprotju s smernicami EU 92/50/EEC in 93/37/EEC, zato mora zakonodajalec pripraviti ustrezne razlage, da do sporov ne bi prišlo.

7 SKLEP

Javna naročila predstavljajo velik del porabe državnih sredstev. Več kot desetina bruto domačega proizvoda (Javornik, 1998, str.1) se porabi prek postopkov javnega naročanja. Zato nas ne preseneča dejstvo, da so le-ti pogosto precej zamudni in dragi. Posledično vsaka država regulativi s tega področja namenja veliko pozornost.

Postopki javnega naročanja pomembno vplivajo na trg med ponudniki. Sprejetje prve celovite zakonodaje s področja javnih naročil je pomenilo bistven odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med državo in zasebnim sektorjem. Poskušalo se je zagotoviti zlasti večjo konkurenčnost med ponudniki ter doseči večjo transparentnost poslovanja naročnikov pri sklepanju pogodb in tako tudi racionalno porabo javnih sredstev. Učinki takih sprememb se kažejo tudi na drugih področjih, kot na primer pri uvedbi sodobnih tehnoloških postopkov na ponudniški strani in na drugi strani v krepitvi zaupanja v delo države ter preprečevanju korupcije.

S pridobitvijo javnega naročila gospodarski subjekti krepijo svoj tržni položaj, zato je konkurenčni boj za pridobitev javnega naročila čedalje večji. Iz do sedaj izvedenih razpisov v Upravni enoti Ljubljana ugotavljam, da se število ponudnikov zmanjšuje. Manjša se udeležba manjših gospodarskih subjektov, dočim je število večjih gospodarskih subjektov približno enako. Še več, pojavljajo se vedno isti ponudniki. To ni posledica neznanja manjših ponudnikov ali stroškov, ki jih imajo le-ti s pripravo dokumentacije, ampak dejstva, da manjši ponudniki ne morejo cenovno konkurirati večjim - grosističnim

podjetjem. V končni fazi dodelitve javnega naročila je cena glavna determinanta izbora dobavitelja.

Slovenska zakonodaja je ob približevanju Evropski uniji prešla na smernice – direktive, ki jih le-ta priporoča svojim bodočim članicam ter so veljavne v EU. Ob sprejetju ZJN-1 so se pojavili pomisleki o domnevni preveliki usklajenosti zakona s smernicami. Smernice naj bi bile nekritično prevedene in prenesene v zakon, ki je posledično v nekaterih delih nejasen in nedoločen. Po teh interpretacijah so smernice le akt harmonizacije, nacionalna oblast pa ima možnost implementirati smernice v notranji pravni red.

V praksi se je pokazalo, da so prav rešitve, ki smo jih v Sloveniji zapisali po svoje, pomenile pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka javnega naročila, zato se je relativno kmalu pokazala potreba po spremembah zakona.

Razpis naročila je zapleten in dolgotrajen proces. V Upravni enoti Ljubljana se pri izvedbi javnega naročanja poslužujemo različnih postopkov. Opravljamo jih po predpisih, ki natančno opredeljujejo izvedbo le-teh. Kljub temu, ali bolje rečeno prav zaradi znanih pomankljivosti regulative s tega področja, obstaja prostor za spremembe na bolje. K temu nas v končni fazi sili tudi aktualno dogajanje, saj je v okviru vsakoletnega proračuna za javna naročila namenjeno čedalje manj sredstev, vsaka zahteva po dodatnih sredstvih pa mora biti dobro utemeljena. Čedalje bolj se poudarja racionalno upravljanje s sredstvi, čemur sledi tudi Upravna enota Ljubljana, ki v spremenjenem nabavnem okolju polaga velik pomen v izobraževanje zaposlenih ter pazljivo spremljanje tekočih sprememb predpisov s tega področja.

8 LITERATURA

1. Bryson John M.: Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 1995. 325 str.
2. Campbell, Yeung: Vision, Mission and Strategic Intent. Oxford: Long Range Planning, 1991. 145 str.
3. Connors T. D.: The Nonprofit Organizations Handbook. London: McGraw&Hill, 1988. 13 str.
4. Cvikl Milan Martin: Javne finance in javna naročila. Dnevi javnih naročil. 3. Posvet. Portorož, Gospodarska zbornica Slovenije, 2000. str. 1-16.
5. Černigoj Peter: Javna naročila storitev. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola, Izobraževalni center, 2003. str.1-21.
6. Drucker F. Peter: The five most important questions you will ever ask about your nonprofit organization. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. 61 str.
7. Eržen Tina: Možnost uporabe sekundarnih politik po ZJN-1, 2. Posvet o javnih naročilih in koncesijah. Portorož, Odin d.o.o., 2001. str. 1-13.
8. Kač Špela: Javna naročila v primerjalnem pravu. Diplomaska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2001. 48 str.
9. Kolarič Zinka: Neprofitno – volonterske organizacije v Sloveniji. Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani, 1994, 168/169, str. 107-120.
10. Kolarič Zinka: Prostovoljne – neprofitne organizacije v Sloveniji: Neprofitni management, Nova Gorica, 1(1997), 1, str. 17-18.
11. Kostanjevec Vida: Postopki za oddajo javnih naročil v Evropski uniji. Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, Ljubljana, Priloga, 8/2000, str. X-XIII.
12. Kotler Philip: Marketing management. Tržensko upravljanje: analiza, načrtovanje, izvajanje in nadzor. Ljubljana: Slovenska knjiga, 1996. 832 str.
13. Kovač Bogomir: Menedžment neprofitnih organizacij. Neprofitni management, Nova Gorica, 1(1997), 1, str. 5-7.
14. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, Založba, 2001. 303 str.
15. Kranjc Vesna: Razlaga pojma naročnik Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja, Ljubljana, 8(2001a), str. 5-8.
16. Kranjc Vesna: Kdo je naročnik po ZJN-1. 2. Posvet o javnih naročilih in koncesijah. Portorož: Odin d.o.o., 2001b, str. 3-10.
17. Krašek Andrej: Javna naročila v Evropski uniji. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije, 2001. 53 str.

18. Mavretič Brankica: Strateška vloga nabave v proizvodnem podjetju. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 103 str.
19. Pachner Franc: Javno naročanje v Republiki Avstriji in možnosti slovenskih ponudnikov. 1. Konferenca o javnih naročilih. Portorož: Združenje seniorjev Slovenije in agencija za management, 2000., str. 1-10.
20. Pahor Alenka: Javna naročila – analiza problemov ponudnikov pri oddaji ponudb. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 35 str.
21. Pilar Tatjana: Pridobivanje bonitetnih informacij iz tujine za potrebe NLB d.d., Ljubljana in komitentov. Ljubljana: ZBS Združenje bank Slovenije, Izobraževalni center, 2000. 8 str.
22. Potočnik Vekoslav: Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 418 str.
23. Primc Gregor: Medorganizacijsko trženje na primeru podjetja Iskraemeco. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1997. 129 str.
24. Primec Blanka: Novosti zakona o javnih naročilih – uvodni del. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 2000. 6 str.
25. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 399 str.
26. Rozman Rudi, Kovač Jure, Koletnik Franc: Management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 312 str.
27. Rus Veljko: Management v neprofitnih organizacijah. Management. Radovljica: Didakta, 1994, str. 938-973.
28. Stanonik Bojan: Modernizacija slovenske javne/državne uprave. Neprofitni management, Nova Gorica, 2(2000), 1, str. 35-43.
29. Šimenc Dejan: Računovodske in neračunovodske informacije za ugotavljanje ustreznosti dobaviteljev. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 44 str.
30. Širca Nada, Tavčar Mitja: Management nepridobitnih organizacij. Koper: Visoka šola za management, 1998. 136 str.
31. Škufca Uroš: Elektronsko poslovanje na področju javnih naročil. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 111 str.
32. Turk Ivan, Kavčič Slavka, et al.: Finančno računovodstvo. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 1999. 841 str.
33. Weele J. A. van: Nabavni management: Analiza, planiranje in praksa. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 406 str.
34. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil – Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
35. Žagar Barbara: Javna naročila v primerjalnem pravu. Diplomaska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2002. 80 str.

36. Železnik Milan, Javornik Marjan: Postopek oddaje javnih naročil, Pregled postopka. 1. Posvet o javnih naročilih. Portorož, Agencija za management Ljubljana in Društvo za izobraževanje delavcev javnih naročnikov v RS, 1998. str.5-26.
37. Železni Milan, Javornik Marjan: Priročnik za izvajanje javnih naročil. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2000. 52 str.
38. Žnidaršič Kranjc Alenka: Ekonomika in upravljanje neprofitne organizacije. Postojna: DEJ d.o.o., 1996. 233 str.

9 VIRI

1. Aktuell Produkt Information (API) Online. [URL: <http://www.api.se>], 30.5.2003.
2. Berenschot EuroManagement. Public procurement consulting. [URL:<http://www.berenschot.nl>], 30.5.2003.
3. Concursos Publicos. [URL: <http://www.minhac.es>], 30.5.2003.
4. Council Directive 92/13/EEC of 25th February 1992 coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunicatins sectors. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
5. Council Directive 92/50 EEC of 18th June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
6. Council directive 93/36/EEC of 14th June 1993 coordinating procedures for the award of public supply contracts. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
7. Council Directive 93/37/EEC of 14th June 1993 concerning the coordination of procedures. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
8. Council Directive 93/38/EEC of 14th June 1993 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
9. Creditreform. [URL: <https://auskunt.creditreform.de/servlet/de.creditreform.Internet.Aumeldung.AumeldungFormular>], 29.5.2003.
10. Danish Competition Authority. [URL: <http://www.licitationen.dk>], 30.5.2003.
11. Danska. Podatki o uveljavljanju pravil EU na področju javnih naročil. [URL: <http://www.ks.dk>], 30.5.2003.
12. Diaro da Republica. [URL: <http://www.incm.pt>], 30.5.2003.

13. Directive 98/4/EC of the European Parliament and of the Council of 16th February 1998 amending Directive 93/38/EEC coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
14. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Letno poročilo za leto 2002. Ljubljana: Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2003. 179 str.
15. EOMMEX. Grčija. [URL: <http://www.ekt.org.gr>], 30.5.2003.
16. Finska. [URL: <http://www.tieke.fi>], 30.5.2003.
17. Francija. Assistance Marches Publics (AMP). [URL: <http://www.sosmarchespublics.com>], 30.5.2003.
18. Gospodarska zbornica Belgije. [URL: <http://www.ccic.be>], 30.5.2003.
19. Gospodarska zbornica Belgije. European & Belgian Public Procurement. [URL: <http://www.webshapes.be>], 30.5.2003.
20. Government Supplies Agency. OPW. [URL: <http://www.opw.ie>], 30.5.2003.
21. Guri – La Gazzetta Ufficiale. [URL: <http://www.guri.it>], 30.5.2003.
22. I d.o.o. [URL: <http://www.tresbon.net/>], 29.5.2003.
23. Modified proposal for Directive of European Parliament and of the Council on coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts, COM (2002) 236 final. . [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
24. Modified proposal for a directive of the European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors, COM (2002) 235 final. [URL: [http:// simap.eu.int /EN/pub/src/main2.htm](http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm)], 30.5.2003.
25. Navodilo o poslovanju blagajne v Upravni enoti Ljubljana, 2003. 15 str.
26. Navodilo za finančno in računovodsko poslovanje v Upravni enoti Ljubljana, 2002. 49 str.
27. Navodilo za postopek pri posredovanju pošte, pregledu in odobritvi zahtevkov in računov v Upravni enoti Ljubljana, 2002. 25 str.
28. Navodilo za postopek pri sklepanju pogodb oziroma aneksov v Upravni enoti Ljubljana.
29. Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/1994).
30. Podatki kadrovske službe Upravne enote Ljubljana, 2003.
31. Podatki nabavne službe Upravne enote Ljubljana. Javna naročila, priprava, izvajanje in nadzor, 2002.
32. Podatki nabavne službe Upravne enote Ljubljana, 2003.

33. Podatki o javnih naročilih v Veliki Britaniji. [URL: <http://www.ogc.gov.uk>], 30.5.2003.
34. Podatki o javnih naročilih za avstrijske gospodarstvenike. [URL: <http://portal.wko.at>], 30.5.2003.
35. Podatki po občinah. Pregled števila prebivalstva. Telefonska informacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2003.
36. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Upravni enoti Ljubljana. Ljubljana: Upravna enota Ljubljana, 2002. 61 str.
37. Procurement Information Online. [URL: <http://www.procurement.de>], 30.5.2003.
38. Proposal no. COM(2000= 275 final/2 for a Directive of the European Parliament and of the Council on the coordination of procedures for the award of public supply contracts, public service contracts and public works contracts. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
39. Proposal no. COM(2000) 276 final/2 for a Directive of European Parliament and of the Council coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 30.5.2003.
40. Razpisna dokumentacija za javni razpis po odprtem postopku za dobavo potrošnega pisarniškega in računalniškega materiala. Upravna enota Ljubljana, 2002. 44 str.
41. Razpisna dokumentacija za javni razpis po postopku za izbiro stalnih dobaviteljev za dobavo potrošnega pisarniškega in računalniškega materiala. Upravna enota Ljubljana, 2003. 39 str.
42. Statistični urad Republike Slovenije. [URL: <http://www.sigov.si/zrs/leto02>], 25.3.2003.
43. The rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts, ©European Commission, Unit XV/B/3, Brussels, Belgium. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/docs/brochen.html>], 13.5.2001.
44. Upravna enota Ljubljana. [URL: <http://www.sigov.si/ue/lj/si/novo/index1.htm>], 26.5.2003.
45. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/1992).
46. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 1993 (Uradni list RS, št. 28/1993).
47. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 118/2002).
48. Zakon o javnih financah (ZJF) (Uradni list RS, št. 79/1999).
49. Zakon o javnih financah (ZJF), spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 124/2000).
50. Zakon o javnih financah (ZJF), spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 79/2001).

51. Zakon o javnih financah (ZJF), spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 30/2002).
52. Zakon o javnih financah (ZJF), spremembe in dopolnitve (Uradni list RS, št. 56/2002).
53. Zakon o javnih naročilih – HR. Narodne novine. [URL: [http:// nn.hr](http://nn.hr)], 30.5.2003.
54. Zakon o javnih naročilih - ZJN (Uradni list RS, št. 24/1997).
55. Zakon o javnih naročilih – ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/2000).
56. Zakon o javnih naročilih – ZJN-1, popravek (Uradni list RS, št. 102/2000).
57. Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1) (Uradni list RS, št. 11/2001).
58. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/1999).
59. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/1999)
60. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, spremembe in dopolnitve ZRPJN (Uradni list RS, št. 105/2002).
61. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, spremembe in dopolnitve ZRPJN (Uradni list RS, št. 110/2002).
62. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, spremembe in dopolnitve ZRPJN (Uradni list RS, št. 14/2003).

PRILOGA

Priloga 1: Razvrstitev nepridobitnih organizacij v skupine glede na lastništvo organizacije

Priloga 1: Razvrstitev nepridobitnih organizacij v skupine glede na lastništvo organizacije

Skupine nepridobitnih organizacij	Smotri in naloge	Vrste in tipi
Državne nepridobitne organizacije		
Izvajalci javnih služb	Opravljajo po demokratični poti določene javne dejavnosti (na državni, občinski itd. ravni)	<ul style="list-style-type: none"> - Javna uprava - Javna podjetja in zavodi (promet, pošta, telekomunikacije, energotika, bolnišnice, domovi, šole, univerze, muzeji, gledališča, knjižnice)
Napol državne organizacije		
Samoupravne institucije javnega prava	Opravljajo naloge, ki so jim poverjene na zakonski osnovi; članstvo v njih je obvezno; deloma izvajajo dejavnost po lastni pobudi.	<ul style="list-style-type: none"> - zbornice (gospodarske, obrtne, nameščenske) - socialni skladi
Zasebne organizacije		
Nepridobitne organizacije na področju gospodarstva	Pospesujejo in zastopajo gospodarske smotre članov	<ul style="list-style-type: none"> - Poslovna združenja - Organizacije delojemalcev - Poklicna združenja - Organizacije potrošnikov - Zadruga
Družbene kulturne nepridobitne organizacije	Opravljajo skupne dejavnosti v okviru kulturnih, družabnih ipd. potreb članov	<ul style="list-style-type: none"> - Športna društva - Društva za dej. v prostem času - Cerkve, sekte - Zasebni klubi - Spiritistični krožki
Politične nepridobitne organizacije	Opravljajo skupne dejavnosti za obdelovanje in uveljavljanje političnih (idejnih) interesov in vrednost	<ul style="list-style-type: none"> - Politične stranke - Organizacije za varovanje domovine, narave, okolja - Politično usmerjena združenja in društva - Organizirane državljanske pobude
Socialne nepridobitne organizacije	Opravljajo dobrodelne in podporne dejavnosti na področju zdravstva in sociale za pomoči potrebne skupine prebivalstva – dobrodelnost, dejavnost v občo korist, socialno skrbstvo	<ul style="list-style-type: none"> - organizacije za pomoč in storitve bolnim, ostarelim, prizadetim, oškodovanim, zasvojenim in ubožnim ljudem - Dobrodelne institucije - Organizacije za pomoč pri razvoju - Skupine za socialno samopomoč

Vir: Širca, Tavčar, 1998, str. 6