

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO
PROBLEMATIKA JAVNIH NAROČIL V JAVNEM SEKTORJU

Ljubljana, julij 2006

TANJA PIVK

IZJAVA

Študentka TANJA PIVK izjavljam, da sem avtor/ica tega specialističnega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Slavke Kavčič in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo specialističnega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 3. 6. 2006

Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD	2
2. NABAVNA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU	4
2.1 POSLOVNI SISTEM	5
2.2 POMEN NABAVE OZIROMA NABAVNE FUNKCIJE	6
2.3 OBVEZNOSTI, NALOGE IN CILJI NABAVNE FUNKCIJE	8
3. JAVNI SEKTOR	10
3.1 JAVNE DOBRINE IN INTERESI	11
3.1.1 JAVNE DOBRINE	11
3.1.1 JAVNI INTERESI	14
3.2 POMEN IN OPREDELITVE JAVEGA SEKTORJA	16
3.2.1 JAVNA UPRAVA	17
3.2.2 JAVNA SLUŽBA.....	21
3.2.3 JAVNO PODJETJE.....	23
3.3 ZNAČILNOSTI IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA	24
4. JAVNA NAROČILA V JAVNEM SEKTORJU	27
4.1. KAJ SO JAVNA NAROČILA	28
4.2. UREDITEV JAVNIH NAROČIL V EU	29
4.2.1 DIREKTIVE EU O JAVNIH NAROČILIH	30
4.2.2 POSTOPKI PRI JAVNIH NAROČILIH.....	33
4.3. UREDITEV JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI	34
4.3.1 ZAKONSKA PODLAGA	35
4.3.2 CILJI IN NAČELA JAVENGA NAROČANJA.....	37
4.3.3 POSTOPKI IN POTEK JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-I	39
4.3.4 REVIZIJA POSTOPKOV JAVNIH NAROČIL.....	42
4.4. NEPRAVILNOSTI, KI SE NAJVEČKRAT POJAVLJAJO V JAVNEM SEKTORJU ..	45
4.4.1 KONKURENCA.....	48
4.4.2 KONKURENČNO PRAVO.....	51
4.4.3 NELOJALNA KONKURENCA	53
4.5. PRIMER KARTELNEGA SPORAZUMA PRI JAVNEM NAROČANJU	55
4.5.1 KARTELNO PRAVO IN KARTELNI SPORAZUM.....	53
5. PREDLOGI ZA SPREMEMBE ZAKONODAJE JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI	56
6. SKLEPNE UGOTOVITVE	61
7. LITERATURA	63
8. VIRI	66

1 UVOD

V Sloveniji je bila leta 1990 konkurenca še v povojih, medtem ko so v Evropski uniji že snovali sedaj veljavni pravni red, ki ga ureja devet že sprejetih direktiv in šest direktiv, ki so v fazi potrjevanja (predlogi). Pravni red Evropske unije določa instrumente, katerih namen je zagotoviti prost pretok blaga in storitev, preglednost, prost dostop in konkurenco pri pridobivanju javnih naročil.

Z načrtnim vključevanjem Slovenije v mednarodne integracije, še posebej v Evropsko unijo (EU) in v Svetovno trgovinsko organizacijo (WTO), se je začel odločilen vpliv njihovih pravil in podpora razvoju mednarodne trgovine tudi na razvoj prava javnega naročanja v Sloveniji.

Vstop Slovenije v Evropsko unijo, 1. maja 2004, ji je prinesel določene spremembe na konkurenčno-pravnem področju, ki so se posledično odražale tudi v sistemu javnih naročil. Ena od sprememb je tudi ta, da kot nova članica v Evropski uniji mora zagotoviti relativno dobro delujoč sistem (pravni okvir, ustrezne institucije, uveljavitev pravil v praksi), ki naj bi zagotavljal, da bo vsem udeležencem na trgu zagotovila enako konkurenčno okolje, kot so ga vajene doma (Černigoj, 2003a, str. 1).

Trg regulirajo določene zakonitosti v največji meri ponudba in povpraševanje. Lahko bi rekli sledeče: "Ekonomski trg sestavljajo določena skupina izdelkov, skupina kupcev, skupina prodajalcev in geografska območja, na katerem poteka interakcija med kupci in prodajalci, na podlagi katere se oblikujejo cene za vsak izdelek." (Cf. Chuch, 2000, str. 601) Z drugimi besedami, trg je prostor, na katerem obstajata ponudba in povpraševanje za dano blago in storitve, torej prostor, kjer poteka konkurenca. V preteklosti je bilo zelo pomembno geografsko območje, ki v sedanosti izgublja svoj pomen ter ga izpodriva internet. Pojav interneta in komunikacijskih tehnologij je omogočil razvoj elektronskega poslovanja, ki je tesno povezano z globalizacijo oziroma je ustvaril nov - globalni trg, kjer geografsko območje izgubi ves smisel. Elektronsko poslovanje predstavlja neko preizkusno fazo pri približevanju k večji realizaciji ekonomske učinkovitosti in transparentnosti konkurenčnega trga (Pretnar, 2002, str.111).

Ko omenimo besedo konkurenca, avtomatsko pomislimo na tržno gospodarstvo, kamor tudi v prioriteti spada, medtem ko je sistem javnih naročil del poslovanja v javnem sektorju.

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

Javno naročanje je dejavnost, s katero država na trgu, na podlagi premoženjsko pravnih razmerij nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. S tem postane ena od povpraševalcev. Vendar gre za širši pomen kot le nakup, in sicer za ugotavljanje potreb, zagotavljanje sredstev, dobave, izvedbe storitev do uporabe in spremljanja le-teh v prihodnje. Ker bi na ravnanje nosilcev odločevalnih ravni proračunskega uporabnika utegnili vplivati lastni interesi, so bila sprejeta pravila javnega naročanja. Pri oddaji javnih naročil mora proračunski uporabnik upoštevati pravna in ekonomska pravila ter načela javnega naročanja, ki jih ureja Zakon o javnih naročilih. V javnem interesu je, da se sredstva, ki jih država pridobiva z davki, carinami in drugimi dajatvami, porabljajo zakonito, gospodarno in učinkovito. Sistem javnega naročanja pa mora biti tudi transparenten ter zagotavljati enakopravnost in konkurenco med ponudniki (Kranjc, 2004, str. 18). Kljub postavljenim pravilom in načelom, pa lahko prihaja do nepravilnosti s strani naročnikov (nezakoniti, negospodarni in neučinkoviti postopki javnega naročanja) kot s strani ponudnika (karteli, neobičajno nizke cene, ...).

Pojavljajo se tudi določeni problemi razmerij med konkurenco in javnimi naročili. Posebne konkurenčno-pravne probleme v sistemu javnih naročil predstavljajo primarno (Plahutnik, 2004, str. 31):

- bid-rigging (vnaprejšnje dogovarjanje o določitvi cen in delitvi javnih naročil (trga) med ponudniki, torej konkurenti, ki to ne želijo biti), ki predstavljajo klasičen kartel;
- vertikalne (posredne) omejitve, ki glede učinkov praviloma niso milejše od t.i. klasičnih kartelov;
- skupne (konzorcijske) ponudbe, ki se včasih zaradi obsega javnega naročila potrebne, sicer pa lahko pomenijo izključevanje konkurence;
- vloga javnih podjetij, ki se kot ponudniki pojavljajo v sistemu javnih naročil pri t.i. klasičnih tržnih dejavnostih.

Pri nabavi blaga in prenašanju izvajanja javnih storitev na zasebni sektor nastopajo številni dejavniki, ki vzpodbujajo nastajanje korupcije. Obseg denarja je pri teh primerih velik in pogosto tudi pomemben za drugo stran. Korupcija na področju javnega naročanja povečuje stroške projektov, vodi k slabemu izvajanju nalog in neučinkovitosti ter slabi izvedbi projektov. Njen pojav negativno deluje na etične standarde v družbi in vodi v izgubo javnega zaupanja oziroma zaupanja javnosti do izvajalcev javnih storitev in do državne uprave. V primerih korupcije pogosto manjkajo dokazi in tehnična sredstva za odkrivanje in dokumentiranje primerov ponujanja in dajanja podkupnin. Kadar na javni sektor vplivajo osebni interesi zaposlenih, prihaja do nasprotij interesov.

Namen specialističnega dela je prikazati pomen, funkcionalnost in povezavo med konkurenco na strani gospodarstva in sistemom javnih naročil na strani javnega sektorja,

cilj pa je ugotoviti probleme, do katerih prihaja pri izvajanju postopkov javnih naročil v javnem sektorju in vzroke le- teh, tako na strani ponudnika kot na strani naročnika.

Temeljna hipoteza specialističnega dela je, da uvedba sistema javnih naročil prinaša konkurenco v javni sektor, vendar s tem tudi probleme, ki se jim včasih ne da ubežati in pustijo posledice.

Glede na izbrano tematsko področje, namen in cilj specialističnega dela, sem uporabila naslednje metode:

- raziskovanje teoretičnih podlag za opredelitev konkurence in sistema javnih naročil,
- prikaz posebnosti postopkov javnih naročil v javnem sektorju in problemov, do katerih prihaja,
- primerjava konkurence na strani gospodarstva in sistema javnih naročil na strani javnega sektorja na podlagi primera kartelnega sporazuma pri javnih naročilih.

Delo je razdeljeno na štiri poglavja. V prvem poglavju spoznamo, kaj sploh je nabavna funkcija in kakšno vlogo ima v javnem sektorju. Nato opredelimo javni sektor, njegove funkcije in naloge. Poudarek je na javnih naročilih, kjer si ogledamo njihovo ureditev v EU in v Sloveniji ter nepravilnosti, do katerih prihaja zaradi različnih vzrokov. Opredelimo tudi konkurenco in pomen njenega vstopa v javni sektor. Ogledamo si primer kartelnega sporazuma pri javnem naročilu ter na koncu še poiščemo rešitve, ki bi pripomogle k boljši učinkovitosti izvedbe javnih naročil.

2 NABAVNA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU

Nabava oziroma nabavna funkcija je pomembna poslovna funkcija tako v podjetjih kot v javnem sektorju. Podjetja so na gospodarskem področju delujoče organizacije, ki poslujejo v razmerah tveganja, pri čemer sta zanje bistvenega pomena dobiček in lastna skrb za obstoj in razvoj. Javni sektor pa so osebe javnega prava oziroma gledano z ekonomskega vidika vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država oziroma lokalna skupnost, ki delujejo na področju negospodarstva in je njihov cilj zadovoljevanje širših – družbenih potreb in ne doseganje dobička. Za pojasnjevanje nabavne funkcije nam bo največkrat služilo podjetje.

Če upoštevamo finančna sredstva, ki so običajno povezana s pripravo in uresničevanjem nabavnih odločitev, nas ne preseneča dejstvo, da gospodarna in učinkovita nabavna funkcija lahko veliko pripomore k uspešnemu poslovanju podjetja oziroma javnega sektorja.

2.1 POSLOVNI SISTEM

Naše cilje nam omogočajo uresničevati poslovni sistemi, ki so eni od najpomembnejših organizacij. Poslovne sisteme lahko različno razdelimo, in sicer na (Hočevar, 2004, str. 3):

- **proizvajalni poslovni sistem**, ki se ukvarja s proizvodnjo in prodajanjem določenih vrst proizvodov,
- **trgovski poslovni sistem**, ki se ukvarja z nakupovanjem in prodajo določenih vrst blaga,
- **storitveno podjetje**, kjer gre za opravljanje in prodajanje določenih vrst storitev in
- **glede na področje delovanja**, kjer ločimo med podjetji in javnim sektorjem.

Ne glede na dejavnosti poslovnih sistemov in njihovih ciljev delovanja, je vsem skupno to, da jih organizirajo in vodijo ljudje, kar posledično pripelje do ugotovitev, da njihovega delovanja in obnašanja v prihodnosti ni mogoče natančno določiti, ker so izpostavljeni nenehnim vplivom okolja (konkurence, države, pogojev gospodarjenja itd.). Zato so poslovni sistemi sestavljeni iz več podsistemov. Celovit poslovni sistem lahko razdelimo na izvajalni in upravljalni podsistem ter na informacijski podsistem, ki je posrednik med njima (glej sliko 1). Vsak posamezni sistem je v okviru odvijanja poslovnega procesa razčlenjen na posamezne temeljne poslovne funkcije.

Trenutno nas zanima izvajalni podsistem, kjer se v njegovem okviru odvija poslovni proces, v katerem so razvrščene temeljne poslovne funkcije, in sicer:

- kadrovska funkcija,
- tehnična funkcija,
- **nabavna (nakupna) funkcija**,
- proizvodna funkcija,
- prodajna funkcija in
- finančna funkcija.

Slika 1: Razčlenitev poslovnega sistema na podsisteme in najprej na temeljne poslovne funkcije



Vir: lastni vir in Hočevar, 2004

2.2 POMEN NABAVE OZIROMA NABAVNE FUNKCIJE

V tem poglavju govorimo o nabavi oziroma o nabavni funkciji, ki jo avtorji pojmujejo podobno, z le manjšimi razhajanja. Poglejmo si nekaj opredelitev.

Potočnik in Petrin (1996, str. 6-7) pojmujeta nabavo v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu jo razlaga kot nakup materiala po dogovorjeni ceni na določenem trgu, v širšem smislu pa nabava obsega še raziskavo nabavnega trga, planiranje nabave, oblikovanje nabavne politike, sklepanje nabavnih dogovorov, količinski in kakovostni prevzem materiala, skladiščenje, analiziranje in evidentiranje nabavnih poslov. V nadaljevanju poda opredelitev nabave, za katero moramo poznati odgovore na vprašanja: kaj, koliko, kdaj, kje, pod kakšnimi pogoji kupiti in koliko plačati. Potem lahko natančneje rečemo, da je nabava poslovna funkcija, ki pravočasno, v potrebni količini, primerni ceni in ustrezni kakovosti oskrbuje proizvodna podjetja s surovinami, materiali in energijo, trgovska podjetja z blagom za nadaljnjo prodajo in javni sektor z blagom za uporabo.

Pučko (2005, str. 74) razlikuje dva vidika nabave, in sicer v širšem smislu šteje v nabavo priskrbo delovnih predmetov, delovnih sredstev, delovne sile in tujih storitev, medtem ko v ožjem smislu šteje v nabavo le priskrbo delovnih predmetov.

Kotnik (1990, str. 1) obravnava nabavno funkcijo bolj z vidika proizvajalnega podjetja, katere naloga je preskrba podjetja s surovinami, materialom, nadomestnimi deli, stroji, napravami in storitvami za nemoten potek proizvodnje oziroma poslovanja. Nabavno funkcijo deli na:

- pripravljajalno dejavnost, kjer se pridobivajo informacije o nabavnem trgu, oblikovanje nabavne politike in izdelava izvedbenih načrtov nabav in
- izvršilno dejavnost, kjer poteka naročanje, prevzem, skladiščenje in varovanje blaga, prevozi, obračun računov in evidentiranje nabavnih poslov.

Lysons (2000, str. 1) opozarja na razliko med nabavo (purchasing) in oskrbo (procurement). Slednja ima širši pomen, in sicer pomeni pridobitev potrebnih surovin na vsakršen način, tudi s silo. Nabava je funkcija, ki je odgovorna z nakupom, najemom ali drugim pravnim sredstvom pridobiti opremo, material in storitve za uporabo v proizvodnji. Proizvodnja ni omejena samo na proizvode, ampak pomeni ustvarjanje koristi.

Rushton (2000, str. 216) je sledečega mnenja glede nabave: "Nabava je ena ključnih členov oskrbne verige in lahko ima pomemben vpliv na uspeh celotne organizacije. Zagotovitev zadostne količine blaga na pravem mestu, ob pravem času in v zahtevani količini je odločilnega pomena za vsako poslovno organizacijo."

Nabava pomeni "pridobivanje dobrin in storitev, potrebnih za delovanje, vzdrževanje in izvajanje osnovnih in pomožnih dejavnosti, po najugodnejših pogojih pri zunanjih virih"

(Weele, 1998, str. 29). Sledi, da je nabavna funkcija odgovorna za opravila, katerih namen je:

- opredelitev specifikacije za potreben material in storitve,
- izbira najprimernejšega dobavitelja,
- priprava in izvedba pogajanj za dobaviteljem,
- naročanje,
- spremljanje in kontrola izpolnitve naročila in
- kasnejše spremljanje in ocena opravljene dobave.

Weele (1998, str. 29) k svoji definiciji doda, da je iz nje jasno razvidna razlika med nabavnim oddelkom in nabavno funkcijo. Slednja je namreč širša, saj nabava vključuje vse aktivnosti, za katere podjetje prejme račun od zunanjih dobaviteljev.

2.3 OBVEZNOSTI, NALOGE IN CILJI NABAVNE FUNKCIJE

Nabavna funkcija se med podjetji razlikuje po odgovornosti, nalogah in pristojnosti nabavnih oddelkov. Razlike so lahko posledica načina vodenja nabave, različnosti v strukturi trgov dobavitelja, organizacijski strukturi samega podjetja, proizvodni tehnologiji itd. Weele (1998, str.125-126) opisuje pet osnovnih odgovornosti nabavne funkcije:

1. Prispevek h kontinuiteti osnovnih dejavnosti podjetja.
2. Nadzorovanje in zmanjševanje stroškov nabave.
3. Zmanjšanje strateškega tveganja podjetja pri dobavi na nabavnih trgih.
4. Prispevek k inovacijam izdelkov in izdelavnega procesa.
5. Zunanja predstavitev podjetja.

Obveznosti naj bi bile širše od nalog nabavne funkcije. Potočnik (2002, str. 29) navaja nekaj najpomembnejših nalog nabavne funkcije, in sicer:

- določitev potreb po materialu oziroma trgovskem blagu/storitvah,
- izbira dobaviteljev na podlagi raziskav nabavnega trga,
- načrtovanje nabave,
- pripravljala dela, kot so: iskanje in analiza ponudb, nabavne kalkulacije ipd.,
- pogajanje in sklenitev pogodbe za nabavo,
- naročanje,
- prevzem materiala,
- kontrola in reklamacije,
- izdaja naloga za plačilo in

- evidenca nabave.

Omenjene naloge nabavne funkcije podjetje opravlja po različnih nabavnih opravilih, ki jih Potočnik (2002, str. 30) razvršča v štiri skupine. Te so:

1. **pripravljalna opravila**, kamor spadajo raziskovanja nabavnega trga, načrtovanja nabav, oblikovanja nabavne politike;
2. **opravila, povezana z izvrševanjem nabave**, kot so: iskanje in analiziranje ponudb, izdelava nabavne kalkulacije in izbira dobaviteljev, pogajanje, sklepanje pogodb, naročanje, prevzemanje;
3. **kontrola in plačilo**, kamor spadajo kontrola materiala in računov dobavitelja, reklamacije, plačilo računov;
4. **nabavna evidenca in analiza**, ki obsegata evidence naročil, dobaviteljev, nabavnih cen, materiala in reklamacij.

Raziskava nabavnega trga zagotavlja pregled nad tržno strukturo, ceno in količino materiala ter daje orientacijo za najugodnejšo nabavo in na podlagi tega omogoča uspešnejše pogajanje z dobavitelji. Z načrtovanjem nabave razporedimo časovni in količinski pritok materiala. Medtem ko s politiko nabav določamo smernice delovanja nabavne funkcije, sprejemamo odločitve o nabavnih poteh in cenah, o dobavnih rokih, o količini nabave ipd. Kakovost in pravočasnost izvršitve nabav omogoča podjetju uspešno poslovanje. Seveda ne gre brez kontrole nabave, s katero ugotavljamo nastale napake. Analiza nabavnega poslovanja nam odkriva pomanjkljivosti, ki jih moramo odpraviti ter oblike, poti in načine nabave, katere moramo spremeniti, da bo nabavna funkcija uspešnejša.

Nabavna opravila so med seboj zelo povezana in soodvisna, kar posledično pomeni, da se napake v eni skupini nabavnih opravil negativno odražajo v vseh ostalih skupinah.

Torej, dobro opravljene naloge nabavne funkcije pripeljejo do uspešnih rezultatov oziroma ciljev. Za uspešno poslovanje podjetja je potrebno cilje nabavne funkcije uskladiti s cilji ostalih poslovnih funkcij ali drugače imenovanimi splošnimi cilji podjetja. Le tako lahko nabavna funkcija postane strateška poslovna funkcija, ki s svojim gospodarnim in učinkovitim delovanjem veliko pripomore k optimalnemu poslovanju. Naj navedem deset pomembnih nabavnih ciljev, kot so (Završnik, 1996, str. 54-57):

1. Preskrba vseh porabnikov v podjetju s potrebnimi količinami in ustrezno kakovostjo materiala ob predvidenem času.
2. Konkurenčni in pametni nakupi. Pametni nakupi pomenijo stalno iskanje boljšega materiala, ki prinaša najboljšo kombinacijo med ceno, kakovostjo in storitvijo. Konkurenčni nakupi pomenijo vzdrževanje moči ponudbe in povpraševanja, ki regulirajo cene in razpoložljivost materiala.

3. Doseči najboljšo kombinacijo med dejavniki, ki vplivajo na naročilo: ceno, dobavo in kakovostjo.
4. Minimiziranje izgub, ki se nanašajo na zaloge.
5. Dobri odnosi z dobavitelji.
6. Razvijanje alternativnih virov nabave.
7. Izkoriščanje prednosti standardizacije in specifikacije posameznih delov.
8. Spremljanje tržnih trendov in ohranjanje tekmovalnega vzdušja v podjetju.
9. Dobri delovni in medsebojni odnosi z ostalimi službami v podjetju.
10. Izobraževanje, razvijanje in motiviranje profesionalnega nabavnega osebja.

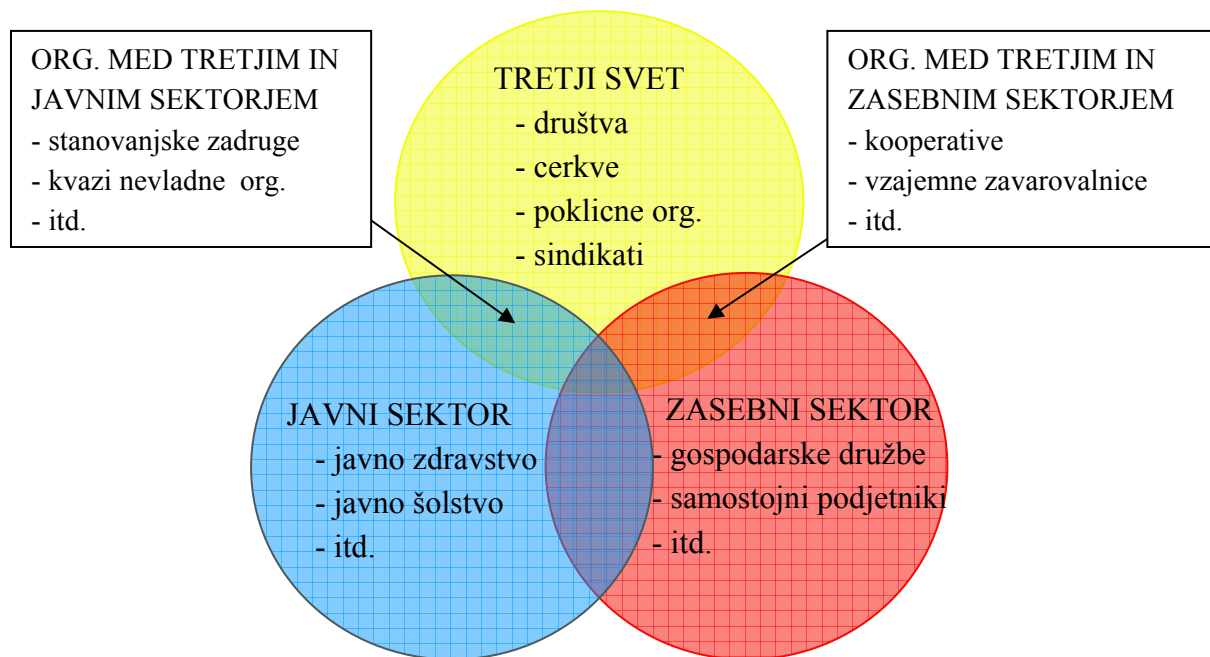
3 JAVNI SEKTOR

Sodobni družbeni sistem, ki temelji predvsem na kapitalističnem načinu gospodarjenja, je glede na način delovanja, doseganja ciljev in učinkov, sestavljen iz treh sektorjev (Kavčič, Smodej, 2003, str. 5):

1. ZASEBNI ali TRŽNI SEKTOR obsega dejavnosti, ki se odvijajo na trgu, kjer se odvijata nakup in prodaja. Tu se srečujemo s podjetji oziroma gospodarskimi družbami. Glavni cilj tega sektorja je ustvarjanje dobička za lastnike kapitala s prodajo proizvodov in storitev na trgu, od koder tudi ime dobičkonosni ali profitni sektor. Seveda so prisotni tudi drugi cilji, kot so zadovoljevanje potreb uporabnikov proizvodov in storitev, zagotavljanje razvoja, nudenje zaposlitve itd.
2. JAVNI SEKTOR so vse ustanove, ki jih organizira, usmerja, vodi in delno ali v celoti financira država. V ta sektor spadajo predvsem državna uprava, javna uprava, javne gospodarske (javna podjetja na področju energetike, prometa, komunalnih dejavnosti itd.) in negospodarske službe (šolstvo, zdravstvo, znanost, socialno varstvo, kultura itd.). Zato tudi drugo ime za javni sektor, in sicer: državni ali vladni sektor oziroma neprofitni sektor, ker ne stremi k ustvarjanju dobička za lastnike kapitala. Skupna lastnost javnega in tretjega sektorja je neprofitnost.
3. TRETJI SEKTOR so ustanove, ki so namenjene za pomoč drugim ljudem, kjer tisti, ki pomagajo, nimajo nikakršne osebne materialne koristi. Ta sektor je še zelo mlad, zato ga ugledni poznavalci ne omenjajo kot posebni sektor, ampak ga uvrščajo v javni sektor. Z javnim sektorjem povezuje tretji sektor neprofitna dejavnost in do neke mere tudi opravljanje podobne si dejavnosti. Razlika med njima je v financiranju. Tretjega sektorja ne financira vlada, če pa že, je to zanemarljivo.

Meje med posameznimi sektorji niso jasne. Bistvene razlike med njimi so v financiranju ter namenu in cilju delovanja. Osredotočili sem bomo na javni sektor ter ga primerjali z zasebnim ali tržnim sektorjem, ki ima vedno večji vpliv tudi na javni sektor.

Slika 2: Povezanost zasebnega, javnega in tretjega sektorja



Vir: Hudosn, 1999, str. 10.

3.1 JAVNE DOBRINE IN INTERESI

Glavni namen javnega sektorja je zagotavljanje javnih dobrin državljanom oziroma služiti javnemu interesu. Zato si oglejmo javni sektor z vidika javnih dobrin in javnega interesa.

3.1.1 JAVNE DOBRINE

O javnih dobrinah govorimo, ko imamo v mislih javni sektor, katerega namen je zagotavljanje javnih dobrin za prebivalstvo. Problem nastane, ko želimo opredeliti javno dobrino oziroma kdaj in kateri proizvod ali storitev sploh postane javna dobrina.

Lane (2000, str. 25) predstavlja sledečo razdelitev dobrin:

Slika 3: Tipologija dobrin

	UPORABA NEOMEJENA, SKUPNA, JAVNA	UPORABA OMEJENA, TRŽNA
POSAMEZNIKA NI MOGOČE IZKLJUČITI	JAVNE DOBRINE	SKUPNE DOBRINE
POSAMEZNIKA JE MOGOČE IZKLJUČITI	DOBRINE, DOSTOPNE S PLAČILOM PRISTOJBINE	ZASEBNE DOBRINE

Vir: Lane, 2000, str.24.

Nek proizvod ali storitev postane javna dobrina, če sta prisotni dve lastnosti:

1. **Neizključljivost iz uporabe** pomeni, da so javne dobrine tiste, pri katerih ni mogoče izločiti iz uporabe nobenega uporabnika. Teh dobrin si nihče ne more prisvojiti oziroma dobiti lastništvo nad njimi, zato tudi njihova uporaba nima cene. Običajno je težko govoriti o popolni izključljivosti, ki jo največkrat omejuje dana razvojna tehnologija (bolj razvita tehnologija omogoča izključljivost tam, kjer je prej sploh ni bilo) in ekonomski razlog (izključitev posameznika prinaša velike stroške). Torej se dobrine spreminjajo glede izključljivosti.
2. **Nezmanjšljivost dobrine zaradi uporabe** pomeni, da uporaba enega ne vpliva na zmanjševanje možnosti uporabe drugega uporabnika. Ekonomsko gledano je strošek proizvodnje dodatne enote te dobrine enak nič, posledično je tudi koristnost dodatne enote enaka nič. Ker gre za skupno neomejeno uporabo dobrin, se poraja mnenje, zakaj

bi plačevali njihovo ceno. Zopet je zatajil trg. Vendar kakorkoli obrnemo situacijo porabe javnih dobrin, se nekje mora končati z razpoložljivostjo le teh. Običajno se zmanjša po določenem obsegu njihove uporabe. Poglejmo primer porabe elektrike. Ko je na električno omrežje v stanovanjski hiši priklopljen en porabnik (hladilnik), dva (hladilna omara), tri (pralni stroj) ali celo štirje (sušilni stroj), vse deluje normalno. Ko se zgodi, da priklopimo še dva velika porabnika (kot sta dva delovna stroja, ki porabita veliko električne energije), je električno omrežje že preobremenjeno in se izklopi varovalka električnega omrežja. Torej gre za nezmanjšljivost do določene meje.

Iz slike 3 je razvidno, da so neizključljive tudi skupne dobrine, za katere je značilno, da jih lahko zagotovimo tudi na tržni način, vendar se pojavi problem pri zaščiti dobrine. Tržni mehanizem ne more delovati, če ni možna zaščita na tržni način. Podobno se dogaja pri dobrinah, ki so dostopne s plačilom pristojbin (npr. članarina, cestnina na avtocesti). Iz tega sledi, da za dobrine, kjer sta prisotna oba pogoja, tako neizključljivost posameznika kot nezmanjšanje zaradi uporabe posameznika, trg ni primeren mehanizem za njihovo zagotavljanje in razdelitev. Tu vstopi država.

Za boljše razumevanje javnih dobrin so pomembni tudi naslednji vidiki (Rosen, 1999, str. 61-63):

- **Tudi če vsak porabi enako količino dobrine, poraba nima za vse enakega pomena.** Za določene porabnike dobrin je vrednost pozitivna, ker so z njimi v nečem pridobili, medtem ko za druge porabnike dobrin nima bistvenega pomena in je njihova vrednost negativna.
- **Opredelitev javnih dobrin ni absolutna, spreminja se s tržnimi pogoji in z razvojem tehnologije.** Pravih javnih dobrin, ki izpolnjujejo pogoja neizključljivosti in nezmanjšljivosti zaradi porabe drugih, je zelo malo.
- **Javne dobrine so v načelu dobrine, pri katerih ni mogoče nobenega izključiti iz uporabe.** Prihaja do situacije, ko se izključljivost povezuje s tekmovalnostjo, pri čemer je pomembna količina uporabnikov. Dokler količina ne vpliva na razpoložljivost dobrin, ni nikakršnih omejitev. Ko temu ni več tako, se pojavi tekmovalnost zaradi pridobitve dobrin.
- **Številne stvari, ki običajno niso opredeljene kot blago, imajo značilnosti javne dobrine.** Tak primer je poštenost v trgovinskem poslovanju. Če so vsi pošteni pri transakcijah, imajo pri tem vsi korist, saj so stroški nižji.
- **Zasebnih dobrin ne zagotavlja izključno zasebni sektor.** Velikokrat se dogaja, da javni sektor dobavlja zasebne dobrine, kot so npr. zdravstvene storitve.
- **Javno zagotavljanje dobrin ne pomeni vedno, da jih tudi proizvaja javni sektor.** Lahko se zgodi, da lahko isto storitev proizvaja zasebni ali javni sektor. Slednji je odgovoren le za njeno dobavljanje.

Pridemo do zaključka, da ni konkretnih ekonomskih ali tehnoloških določitev javnih dobrin. Da je določen proizvod ali storitev lahko javna dobrina, je odvisno od vpliva

političnega dejavnika – vrednot, prepričanj in interesnih usmeritev tistih, ki v družbi odločajo (Kavčič, Smodej, 2003, str. 16). Sedaj si oglejmo, kako je z javnim interesom.

3.1.1 JAVNI INTERESI

Javni interes naj bi bil vodilo subjektom v javnem sektorju pri njihovem delovanju, t.i. zadovoljevanje javnemu interesu, in uresničevanju javnih odločitev (Kavčič, Smodej, 2003, str. 19).

Interes je hotenje oziroma želja osebe po nečem. Interesi posameznika so lahko zelo različni. Medtem ko gre pri javnem interesu za skupne in celovite želje, ki so povezane s širšo skupnostjo oziroma javnostjo.

Razlikujemo naslednje opredelitve javnega interesa (Kavčič, Smodej, 2003, str. 16):

- Javni interes je tisto, kar želi večina. Javni interes je to, kar želijo vsi ali večina, da bi država uresničevala. Torej se javni interes povezuje z racionalnostjo posameznih interesov. V bistvu gre za racionalnostni vidik in vidik nepristranskosti.
- Javni interes je državni ali uradni interes. To je tisto, kar uresničuje država oziroma, kar je osnovna funkcija države. Tudi v tem primeru je prisotna nepristranskost. Vendar prihaja do problemov, in sicer koliko je državni interes pravzaprav interes njegovih uresničevalcev, predvsem uradnikov. Tu je maneverski prostor za vplive različnih zasebnih in skupnih interesov, ki so lahko bolj ali manj egoistični.

Po vsem tem se poraja vprašanje, kdo in kako določa javni interes. Gre za proces javnega odločanja in dejavnike, ki vplivajo na rezultat. Med avtorji ni nekega enotnega mnenja. Lane (2000, str. 74-80) omenja, da je mogoče razlikovati štiri temeljne modele odločanja o aktivnostih, ki pomenijo uresničevanje javnega interesa, z drugimi besedami lahko rečemo odločanja o javni politiki:

1. **Demografski model**, kjer prevladuje mnenje, da so politične odločitve predvsem vpliv okolja, socialne strukture, položaja političnih strank, usmerjenosti sindikatov itd. Model je bil razvojno med prvimi, ki je imel včasih večji pomen kot sedaj, predvsem na lokalnem področju odločanja.
2. **Inkrementalistični model** pojasnjuje sedanje odločitve, ki temeljijo na preteklih odločitvah in je bolj celovit kot demografski model, ker vključuje zunanje in notranje

spremenljivke. Cilji odločanja se časovno le malo spreminjajo. Model je teoretično utemeljen in je bil tudi empirično testiran. Primeren je predvsem za procese odločanja, ki so stabilni v določenem času oziroma povedano z drugimi besedami, da model deluje, kadar je prihodnost funkcija preteklosti. Osnovni problem pri tem modelu so večje politične spremembe, do katerih prihaja v vsaki skupnosti. Zato prevladuje mnenje, da je inkrementalistični model pregrob za celovitost procesov odločanja.

3. **Racionalni model** temelji na domnevi, da se družbene odločitve sprejemajo na podlagi kriterija maksimalnega učinka, optimalnega razmerja med inputom in outputom. Model temelji na enostavnih in med seboj odvisnih mnenjih, kot so:

- a) vrednostna funkcija v družbi je konsistentna in integralna,
- b) poznavanje alternativ in okolja je celovito in
- c) uporablja enostavna pravila maksimizacije vrednosti.

Ker racionalni model daje prednost natančno opredeljenim ciljem in zanesljivi tehnologiji. Cilji so zelo redko natančno opredeljeni in jasni. Ravno tako je tudi tehnologija velikokrat nezanesljiva oziroma nepopolna. Pojavi se problem in vprašanje, ali so pravila vodenja po tem modelu res dobra.

4. **Smetnjakarski model** je bil razvit s prizadevanjem za doseg prilagoditve realnim situacijam. Lane razume situacijo odločanja kot smetnjak, v katerega udeleženci mečejo različne probleme in rešitve. V procesu odločanja enači štiri sestavine, in sicer: probleme, rešitve, udeležence in možnosti izbire. Rezultat odločanja je odvisen od tega, kakšni so problemi in kakšne rešitve so možne. Zanimiva je tudi teoretična utemeljitev, katere mnenja so sledeča:

- a) vrednostna funkcija je nejasna in dvoumna,
- b) znanje o razmerah, v katerih poteka odločanje, je negotovo in
- c) pravila odločanja so celovita in simbolna.

Ta model je uporaben v številnih organizacijah. Najbolj uporaben naj bi bil za javni sektor oziroma javno upravo.

Proces odločanja o javnih zadevah je bil prečesan vseprek. Razvili so se različni modeli, kako ga optimizirati. Kot najbolj smotrno je razlikovati med dvema vrstama možnega odločanja o javnih zadevah, in sicer (Kavčič, Smodej, 2003, str. 22-30):

- **neposredno odločanje**, ki daje prednost udeležbi vseh državljanov pri odločanju o javnih zadevah. Razdelimo ga na dve skupini: soglasno in večinsko odločanje. Pri soglasnem odločanju so vsi udeleženci odločanja sporazumejo o določeni odločitvi, do katere največkrat ne pride zaradi problemov kot sta

poštenost volivcev in časovno zamudno in drago iskanje za vse sprejemljive odločitve. Pri večinskem odločanju, gre za to, da je sprejeta alternativa, za katero je glasovalo več kot polovica volivcev. Ta način odločanja je v praksi pogosto uporabljen, ker je enostaven in nedvoumen. Seveda tudi tu ne gre brez težav.

- **posredno odločanje** oziroma odločanje preko predstavnikov. Državljeni, volivci kot upravičenci najprej izvolijo svoje predstavnike ali običajno imenovane politike in jim z izvolitvijo dajo pooblastilo, da v njihovem imenu odločajo o javnih zadevah in s tem tudi o tem, kaj je javni interes. Odgovornost politikov volivcem je splošna na podlagi programa, ki so ga zasnovali pred volitvami v stranki oziroma skupini, katere predstavniki so. Torej izvoljeni politiki na lokalni in državni ravni predstavljajo organe oblasti, ki v imenu ljudstva odločajo o javnih zadevah, uresničujejo tudi svoje osebne interese in sprejemajo temeljne odločitve. Za izvajanje le teh skrbi skupina stalno zaposlenih, ki jih imenujemo javni uslužbenci. Tudi javni uslužbenci poskušajo uveljaviti lastne interese.

Sodobna demokracija se odloča bolj za posredno odločanje. Neposredno odločanje je organizacijsko zahtevno, zamudno in drago, zato se ga le malokrat uporablja.

Veliko smo že govorili o javnem sektorju, javnih dobrinah in javnem interesu. Čas je, da si ogledamo pomen in opredelitev javnega sektorja, da nam bo vse bolj razumljivo.

3.2 POMEN IN OPREDELITVE JAVNEGA SEKTORJA

Javni sektor ni enotno opredeljen niti v okviru javno-finančne zakonodaje niti v okviru posameznih znanstvenih prispevkov.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) javni sektor opredeljujeta nekoliko drugače kot Zakon o javnih financah (ZJF), in sicer vanj vključujeta državne organe in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po opredelitvi ZJU in ZSPJS niso del javnega sektorja.

Šmidovnik (1980, str. 106-110) enači pomen javnega sektorja in javne uprave, ki ju opredeljuje kot sektor države in organizacij, ki opravljajo dejavnosti posebnega družbenega pomena in zajema vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, vsa javna

podjetja, javne zavode, zavode, agencije, javne sklade, zbornice ter druge oblike družb, ki se financirajo na podlagi pristojbin, predpisov oziroma zakonov. Takšno opredelitev smiselno povzemajo tudi številni drugi avtorji, nekateri so mnenja, da je pojem javnega sektorja širši pojem kot javna uprava. Brejc (2000, str. 11-14) je upravo opredelil kot dejavnost v organizaciji, ki omogoča izvajanje njene temeljne dejavnosti. Kot navaja, se uprava deli na poslovno upravo (kot del podjetja) in javno upravo. Slednja je opredeljena kot organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah in jo lahko delimo na državno upravo, lokalno samoupravo ter druge nosilce javnih pooblastil, kot so zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje in razne agencije. Brejc meni, da je javni sektor širši pojem kot javna uprava, saj ga poleg javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitne organizacije. Trpin (1993, str. 17) pravi, da v javni sektor spada vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na področje.

Smiselno podobno opredelitev javnega sektorja navaja tudi Kamnarjeva (1999, str. 23–29), ki se pojmu javne oziroma državne uprave izogiba ter ločuje le med javnim in zasebnim sektorjem. Po njenem javni sektor sestavljajo osebe javnega prava, zasebni sektor sestavljajo osebe zasebnega prava, a ob tem poudarja, da ni enotne ločnice med obema sektorjema.

Kakršnakoli že je definicija javnega sektorja, obstajata dva razloga za njegov obstoj, in sicer: nepopolnost in neučinkovitost trga. Zato je potrebna intervencija vlade oziroma države.

3.2.1 JAVNA UPRAVA

Prave razmejitve med javno upravo in javnim sektorjem skoraj ni. Velikokrat se uporabljata kot sinonima. Običajno se javni sektor razume širše kot javno upravo. Iz tega sledi, da je javna uprava del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovati javne koristi po netržnih načelih (Haček, 2005, str. 25).

Oglejmo si različne definicije javne uprave, ki jih navajata Shafritz in Ruslsell (1997 str. 5-32):

- Politična definicija javne uprave, kjer je javna uprava to, kar dela vlada. Vlada dela različne stvari, kot so med drugimi tudi te, da javna uprava deluje neposredno ali posredno, da je javna uprava stopnja v ciklusu javnega odločanja, da javna uprava uresničuje javni interes ter da javna uprava kolektivno dela tisto, kar si posamezniki želijo, da bi bilo narejeno, pa tega ne morejo storiti ali pri tem niso dovolj učinkoviti.

- Pravna definicija javne uprave, da je javna uprava uresničevanje javnih zakonov, ki morajo biti v skladu z ustavo kot glavni zakon. Posledično je glavna funkcija javne uprave postavljanje pravil, po katerih se morajo ravnati posamezniki in organizacije oziroma subjekti.
- Managerska definicija javne uprave je, da je javna uprava izvršilna funkcija vlade. Temu sledi, da javna uprava uresničuje odločitve, ki so nastale v politični sferi. Najvišji managerji v javni upravi so izvoljeni politiki.
- Poklicna definicija javne uprave.

Javna uprava je proizvodnja dobrin in storitev, namenjenih zadovoljevanju potreb potrošnikov – državljanov (Dimock, et al., 1983, str. 27). Denhardt (1991, str. 13) pojmuje javno upravo kot upravljanje z javnimi programi. Nadalje lahko javno upravo opredelimo kot skupek vseh procesov, organizacij in posameznikov, katerih naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih oziroma izdanih s strani zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti (Gordon, Milakovich, 1995, str. 16). Javna uprava so državne organizacije teritorialnega tipa ter organizacije funkcionalne in personalne narave, ki opravljajo naloge javnega pomena ter zagotavljajo dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, ampak jih mora država zagotavljati s svojim posredovanjem in urejanjem z zakoni (Šmidovnik, 1985). Iz predhodno navedenih definicij pojma javne uprave lahko vidimo, da jim je skupnih vsaj šest točk, in sicer (Stillman, 1996, str. 3):

- javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti;
- javna uprava skrbi za implementacijo javnih politik;
- javna uprava je vpletena v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;
- javna uprava je proizvodnja javnih dobrin in storitev;
- javna uprava je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov.

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, in sicer ne glede na to, kateri organi jih opravljajo, ali so to državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave.

Elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik, 1998, str. 1076):

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in nedržavne organizacije;
- funkcionalno je uprava opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element uprave je odgovornost resornih ministrov in vlade;

- financiranje uprave je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno za javno upravo velja upravno pravo, deloma tudi civilno pravo;
- uprava je sistem javnih uslužbencev.

Šmidovnik (1985) je naloge sodobne javne uprave razdelil v pet skupin. Ta razdelitev nalog vključuje tudi prehod iz tradicionalnega oblastnega razumevanja k modernemu pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije (Brezovšek, 1996, str. 999). Naloge javne uprave so predvsem:

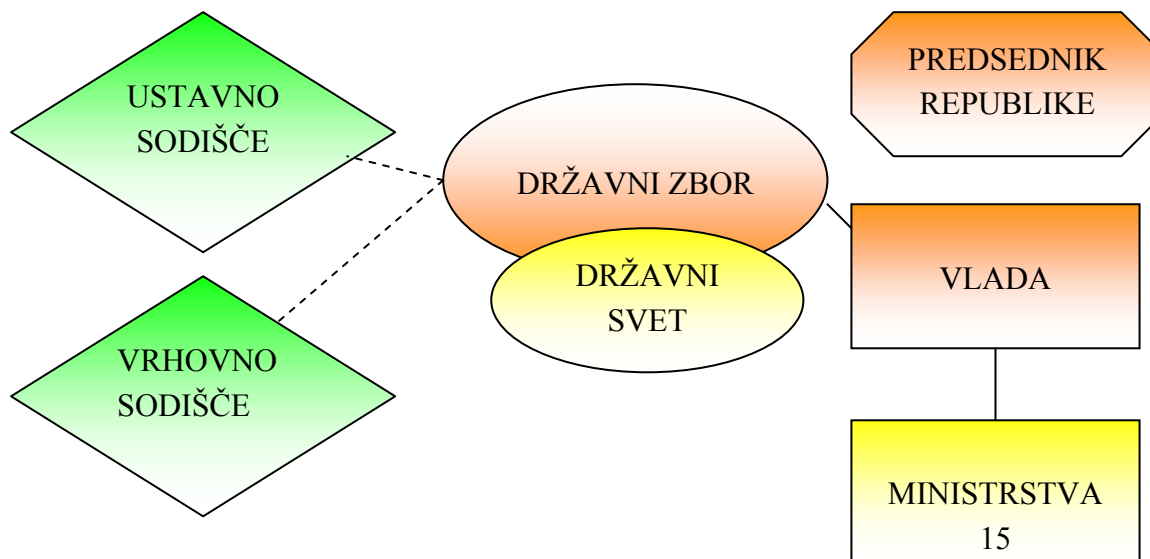
- **Policijske naloge**, pri katerih se država osredotoči na nadzor nad ravnanjem državljanov v okviru ustave in zakonov.
- **Materialne, infrastrukturne in strokovnooperativne naloge**, ki so nastale z razvojem sodobne družbe takrat, ko je država začela opravljati dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom in so bile izvzete iz obsegov tržnega mehanizma.
- **Pospeševalne in razvojne naloge**, s katerimi država vedno bolj, posredno ali neposredno, posega na različna področja družbenega življenja.
- **Skrb za obstoj sistema** je pomembna naloga javne uprave, s katero država oblikuje posebne dejavnosti in mehanizme za ohranjanje svojega obstoja.
- **Ustvarjalna vloga**, ki je kot naloga javne uprave v preteklosti bila bolj zanemarjena, a postaja v sodobnejši družbi vse pomembnejša.

Seznani smo se s pojmom, elementi in nalogami javne uprave. Poglejmo si še, kakšna je struktura javne uprave danes in seveda še nekaj besed o upravljanju, brez katerega ne deluje noben sistem.

Današnjo strukturo javne uprave v Republiki Sloveniji tako narekuje po eni strani volja vladajočih politikov oziroma političnih strank, ki so dobile zaupanje države, po drugi strani pa državna politika – pri tem sta pomembna dejavnika predvsem odpravljanje zaznanih pomanjkljivosti znotraj javne uprave ter prilagajanje EU (Kocjančič, et al., 1998, str. 205-206).

Ne glede na ta dva dejavnika ostaja struktura državne oblasti nespremenjena, saj je določena z Ustavo Republike Slovenije in je to tudi razvidno iz slike 4:

Slika 4: Organizacija državne oblasti po Ustavi iz leta 1991



VIR: Grad, et al., 1996, str. 66.

Iz slike 4 izhaja, da državno upravo Republike Slovenije sestavljajo Predsednik republike, Državni zbor in Državni svet, kot zakonodajna oblast, vlada z ministrstvi, kot izvršilna oblast ter Ustavno in Vrhovno sodišče, kot sodna oblast. Ob tem velja opozoriti, da v tem prikazu niso vključeni razni nevladni proračunski uporabniki kot na primer Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuh človekovih pravic in drugi.

Poleg državne uprave je z letom 1995 pridobila na pomenu tudi lokalna (samo)uprava. Sestavlja jo, po novem izračunu, 205 občin (<http://www.slovensko-morje.net/>), od katerih se mnoge delijo na eno ali več krajevnih ali četrtnih skupnosti.

Javna uprava vključuje državno upravo in lokalno samoupravo, ukvarja se z upravljanjem javnih zadev. Upravljanje vključuje postavljanje ciljev in temeljnih odločitev v organizaciji. Običajno si upravljavsko funkcijo v družbi pridobi vladajoči razred, ki na podlagi svojega položaja uresničuje svoje interese.

Torej, ko so cilji določeni, se pojavi dejavnost za njihovo uresničevanje. Upravljanje lahko razdelimo na tri ravni, in sicer (Šmidovnik, 1981, 26-28):

- **Institucionalna raven upravljanja** je raven določitve cilja oziroma o tem, kaj organizacija hoče. Odločitev se nanaša na interese in s tem na potrebe članov organizacije. V družbeno političnih sistemih se na tem nivoju sprejemajo zakoni, družbeni plani itd. Gre za načelne odločitve pretežno splošnega značaja, s katerim je dana osnovna usmeritev celotnega nadaljnjega poteka procesa upravljanja na nižjih ravneh.

- **Instrumentalna raven upravljanja** je nižja od institucionalne ravni ter pomeni pripravo odločitve na institucionalni ravni za izvajanje. Ta raven je strokovna raven, kjer je potrebno opredeliti možne alternativne načine uresničevanja odločitve o ciljih in izbrati najboljšo alternativo.
- **Izvršilna raven upravljanja** je raven, na kateri se načelne odločitve pretvarjajo v navodila in ukaze za neposredno izvedbeno akcijo. Organi, ki delujejo na tej ravni, so izvršilni organi. V javni upravi so to ravni pod ministrom, ki postopno izvršujejo njegove odločitve. Instrumentalna raven običajno ni hierarhično nadrejena izvršilni ravni, ampak je orodje izvršilne ravni, ki pripravlja strokovne rešitve. Izvajalski del sestavlja posebno izvršilno hierarhijo.

Na koncu naj omenim še eno značilnost javne uprave, in sicer odsotnost konkurence, kar pogosto vodi stran od optimalne izrabe razpoložljivih virov. O konkurenci in njenem vključevanju v javni sektor bomo govorili kasneje.

3.2.2 JAVNA SLUŽBA

Javna služba je dejavnost, ki zagotavlja dobrine in storitve, nujno potrebne za delovanje družbe, vendar jih iz različnih vzrokov ni mogoče zagotoviti preko tržne menjave. Zanje velja poseben pravni režim (Trpin, 1993, str. 17). Medtem ko je Duguit označil javno službo kot "vsako dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo..." (Rakovič, Bekeš, 1994, str. 136).

Javna služba je vsaka dejavnost, preko katere se zadovoljujejo javne dobrine in ki jo označujejo značilnosti, kot so (Virant, 2004, str. 130):

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne javno sfere),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu, ki se nanaša predvsem na način izvajanja dejavnosti, razmerja med izvajalcem, uporabnikom in državo (ali lokalno skupnostjo) ter na cenovni režim.

Javne službe delimo na gospodarske in negospodarske javne službe, ki so določene s posameznimi področnimi zakoni. Dva krovna zakona sta Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS) in Zakon o zavodih, ki ne določata, katere dejavnosti so javne službe, ampak urejata le režim njihovega izvajanja. Zakon o gospodarskih javnih službah je

obširnejši, ker poleg podrobne ureditve načinov izvajanja javnih služb ureja tudi njihovo financiranje, razmerja med uporabniki in izvajalci.

Ker pravni režim javne službe pomeni omejitev gospodarske ponudbe in konkurence, lahko pravni režim vzpostavi samo zakonodajalec, ki ga pri tem vodijo različna merila. Pri gospodarskih javnih službah je temeljno vodilo za vzpostavitev režima javne službe ugotovitev, da določene dejavnosti iz kateregakoli razloga ni mogoče prepustiti trgu, ker ta ne bi zagotovil za življenje skupnosti nujno potrebnih dobrin ali pa zato, ker tržno opravljanje dejavnosti sploh ni možno (Čebulj, 1992, str. 45). Pirnat (1992, str. 71-73) navaja več meril za opredelitev pojma javne službe:

- odsotnost delovanja tržnih zakonitosti (ko preko trga ni mogoče zagotoviti financiranja dejavnosti vsaj na nivoju enostavne reprodukcije, torej pokrivanja stroškov; ko gre za take visoke investicije v infrastrukturo, da sredstev zanje ni mogoče pridobiti preko trga; ko obstaja v državi ali v lokalni skupnosti naravni monopol itd),
- nujnost trajnega opravljanja dejavnosti za normalno življenje ljudi v skupnosti,
- krog uporabnikov dobrin (pri nekaterih dobrinah ni mogoče meriti uporabe, ker jih uporabljamo kolektivno, kot npr. javna razsvetljava, javna cesta itd),
- prisilnost uporabe neke dobrine (nekatero dobrino je potrebno uporabnikom v javnem interesu vsiliti, npr. priključitev na javni vodovod in kanalizacijo itd).

Na področju negospodarskih javnih služb (zdravstvo, izobraževanje, kultura) so za določanje, v kakšnem obsegu se bodo posamezne dejavnosti izvajale kot javne službe, pomembni predvsem motivi socialne politike. Z zagotavljanjem izvajanja teh dejavnosti in z njihovim financiranjem iz javnih sredstev država oziroma lokalna skupnost zagotavlja vsakemu državljanu vsaj minimalni obseg teh storitev ne glede na to, kakšno je njegovo finančno stanje.

Gospodarske javne službe srečamo na področjih energetike, varstva okolja, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in na drugih področjih gospodarske infrastrukture. Negospodarske javne službe srečamo na področjih dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva in socialnega zavarovanja.

Gospodarske javne službe delimo na dva načina, in sicer (Virant, 2002, str. 132):

Prva delitev na:

- državne, za zagotavljanje katerih je odgovorna država in
- lokalne, za zagotavljanje katerih so odgovorne lokalne skupnosti (občine).

Druga delitev na:

- obvezne, torej tiste, ki jih država ali lokalna skupnost mora zagotavljati kot javne službe in
- izbirne, torej tiste, ki jih lahko zagotavlja kot javne službe, ni pa nujno.

Vidimo, da izbirnih državnih gospodarskih javnih služb ni, so le izbirne lokalne gospodarske javne službe.

Obstajajo tudi razlike med gospodarskimi in negospodarskimi javnimi službami. Naj omenim dve. Prva je v tem, da se gospodarska javna služba običajno izvaja monopolno, izvaja jo en ali omejeno število subjektov. Druga razlika je v financiranju, in sicer se gospodarske javne službe financirajo preko cen storitev, negospodarske pa iz javnih sredstev – proračuna in posebnih namenskih javnih skladov. Dogaja se, da se na področju zdravstva, kulture, izobraževanja kot javna služba opravlja le tisti del dejavnosti, ki se financira iz javnih sredstev. Izven tega obsega se lahko dejavnost opravlja tudi kot gospodarska oziroma tržna dejavnost z namenom pridobivanja dobička (Virant, 2002, str. 135).

Država ali lokalna skupnost lahko zagotavlja javno službo preko organov javne uprave, preko posebej za ta namen ustanovljenih organizacij ali preko oseb zasebnega prava.

Zakon o gospodarskih javnih službah predvideva naslednje načine izvajanja javnih služb:

- režijski obrat,
- javni gospodarski zavod,
- javno podjetje,
- koncesija in
- vlaganje javnega kapitala.

3.2.3 JAVNO PODJETJE

Javno podjetje je najpogostejša oblika izvajanja gospodarske javne službe. 6. člen Zakona o gospodarskih javnih službah določa, da "se gospodarska javna služba izvaja v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno".

Za ustanavljanje javnih podjetij so prisotni različni vzroki v različnih kombinacijah glede na cilje, ki jih ustanovitelji javnih podjetij opredeljujejo. Zato obstaja več različnih definicij, ki imajo skupne značilnosti, kot so (Public enterprise, 1991, str. 152):

- Javna podjetja zasledujejo pri svojem poslovanju, ki je večinski delničar in preko tega v celoti nadzira in njihovo delovanje.
- Njihov edini lastnik ali vsaj pretežni lastnik je država, ki je večinski delničar, in preko tega v celoti nadzira njihovo delovanje.
- Imajo določeno stopnjo samostojnosti, ki je od podjetja do podjetja različna, odvisno od tega, za kakšno vrsto podjetja oziroma za kakšno panogo dejavnosti gre.
- So komercialno aktivna, kjer je vidna želja po maksimiranju dobička in minimiziranju stroškov ter maksimiranju družbenih interesov.

Javno podjetje je statusno-pravno gospodarska družba, vendar le v dveh oblikah kapitalске družbe, kot sta družba z omejeno odgovornostjo (d.o.o.) in delniška družba (d.d.), ki ju ustvari država ali lokalna skupnost. Javno podjetje je lahko v večinski zasebni lasti, vendar ima še vedno status javnega podjetja, katerega specifikе so naslednje (Virant, 2002, str. 135):

- javno podjetje izvaja javno službo,
- ustanovitelj, to je Vlada ali lokalna skupnost, določa pogoje oziroma režim izvajanja javne službe,
- ustanovitelj določa cene javnih dobrin,
- ustanovitelj ne glede na svoj kapitalski delež imenuje direktorja javnega podjetja za dobo štirih let.
- ustanovitelj sprejme poslovno poročilo iz zaključni račun javnega podjetja.

Javna podjetja srečujemo tako na področju državnih kot lokalnih gospodarskih javnih služb. Na državni ravni javna podjetja izvajajo javne službe na področju vodnega gospodarstva, železniškega prometa, energetike, telekomunikacij in poštnih storitev. Na lokalni ravni pa javna podjetja izvajajo predvsem javne službe varstva okolja. Velikokrat se dogaja, da eno javno podjetje deluje za več občin.

Poglejmo javna podjetja še s pravne strani, kjer je javno podjetje po eni strani gospodarska družba (njeni lastniki oziroma družabniki so lahko tudi osebe zasebnega prava), po drugi strani pa to podjetje izvaja dejavnost v javnem interesu, ki jo regulira država ali lokalna skupnost. Ravno tako lahko država in lokalna skupnost regulirata tudi cene.

3.3 ZNAČILNOSTI IN FUNKCIJE JAVNEGA SEKTORJA

Osnovne funkcije javnega sektorja so (Stanovnik, 2004, str. 1):

1. **ALOKACIJSKA FUNKCIJA** (načrtna delitev) – zagotovitev javnih dobrin, kot je npr. odvoz smeti. Sem spada tudi regulatorna funkcija, ki zagotavlja pravni red z različnimi predpisi kot so različni tehnični normativi in standardi.
2. **PRERAZDELITVENA FUNKCIJA** – prerazporeditev BRUTO DOMAČEGA PROIZVODA (v nadaljnjem besedilu: BDP). Država s pomočjo cen prerazporeja BDP. Prerazdeljevanje poteka v dveh stopnjah. V prvi stopnji premožnejši plačujejo višje davke in prispevke kot manj premožni. V drugi stopnji prejemki, ki jih dobijo posamezniki od javnega sektorja, niso v razmerju z vplačanimi sredstvi posameznika. Zdravstvena oskrba v javnem sistemu je enaka za vse, ne glede na plačane prispevke in davke.
3. **STABILIZACIJSKA FUNKCIJA** - makroekonomski cilji. Država zagotavlja določeno stopnjo inflacije. Tu gre za zavestno politično usmerjanje gospodarstva za doseganje stabilnosti cen, visoke zaposlenosti in zadovoljivega salda tekočega računa plačilne bilance. Vendar je država v današnjih časih pri omenjenem usmerjanju gospodarstva zelo omejena.

Vidimo, da ima javni sektor pomembno funkcijo v procesu javnega upravljanja (odločanja o javnih zadevah) in izvajanju javnih služb kot so: zdravstvo, šolstvo, kultura, socialno varstvo itd.

Farnham in Hontor menita, da so značilnosti javnega sektorja sledeče (Kavčič, 2005, str. 3):

- javna odgovornost – vedno mora biti prisotno načelo: javno polaganje računov (accountability),
- velikost in kompleksnost upravnega aparata,
- delovna intenzivnost upravne panoge,
- velika pripadnost zaposlenih (zaradi stalnosti zaposlitve),
- etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo;

Da si bomo lažje predstavljali in razumeli značilnosti poslovanja javnega sektorja, se moramo soočiti z razlikami med javnim in zasebnim sektorjem.

Preglednica 1: Razlike med poslovanjem enot javnega in zasebnega sektorja

Javni sektor	Zasebni sektor
Zakonitost in izpolnjevanje večciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	Dobiček, tržni delež

Alokacija in redistribucija sredstev proračuna	Zaračunavanje storitev in produktov strankam, ki jih je potrebno poiskati
Racionaliziranje	Prodaja
Spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	Strateški management
Ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	Interes delničarjev oziroma lastnikov
Zelo kompleksno okolje	Spremenljivost okolja
Zunanji finančni in politični pritiski	Notranji tržni pritiski – delovanje tržnega mehanizma
Nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	Uspešnost, določena z dobičkonosnostjo
Ni merjenja uspešnosti	Merjenje uspešnosti skozi kazalce finančnega poslovanja
Javna kolektivna odgovornost	Individualna odgovornost
Težko določljive oziroma neopredeljene ciljne skupine	Jasna opredelitev ciljnih skupin
Centralizirana kadrovska politika ter sistemska ureditev kadrovanja	Upravljanje človeških virov
Težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	Investiranje v skladu s strategijo
Ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje	Motiv zaposlenih je pretežno le zaslužek
Nagrajevanje po izenačevanju	Nagrajevanje po rezultatih
Oteženo odpuščanje	Odpuščanje zaradi rezultatov oziroma ob neuspešnosti
Sistemsko urejeno napredovanje – sistem kariere	Napredovanje glede na rezultate oziroma uspešnost

VIR: Prirejeno po Ferfila, Kovač, 2000, str. 175.

Ne glede na vse zapisane razlike vendarle velja poudariti, da smo v zadnjem času priča zblizevanju obeh sektorjev, predvsem zaradi razvoja javne uprave in zaradi številnih reform znotraj javnega sektorja. Počasi prihaja do pomembnih premikov na področju zblizevanja slovenskega zasebnega in javnega sektorja predvsem na področju merjenja uspešnosti in zaposlovanja.

Prav z namenom zblizevanja obeh sektorjev se je razvil in vedno bolj uveljavil poseben pristop za uvajanje prilagojenih podjetniških metod v javni sektor. Temelji na ideji, da je tako v zasebnem kot tudi v javnem sektorju potrebno za sprejemanje dobrih odločitev imeti vse informacije, ki lahko vplivajo na posamezno poslovno odločitev. Strategija novega javnega managementa (ang. New Public Management – NPM) je verzija številnih ukrepov,

ki so usmerjeni v razvijanje tekmovalnosti, v razdruževanje prevelikih upravnih birokracij in v spodbujanje večje produktivnosti po vzoru zasebnega sektorja (Pečar, 2001, str. 14-35).

Prve korake k spodbujanju slovenskih javnih uslužbencev k novemu, podjetniškemu načinu razmišljanja ter uvajanju tako imenovanih managerskih metod v javni sektor je napravil sprejeti Zakon o javnih uslužbencih. V 13. členu je določeno, da javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog, s 14. členom pa je Zakon o javnih uslužbencih končno uzakonil načelo dobrega gospodarjenja. S tem je javne uslužbence zavezal, da morajo gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških. Omenjeni rešitvi dopolnjuje še celotno XIX. poglavje Zakona o javnih uslužbencih, v katerem so zapisani ukrepi zoper nesposobnost posameznega javnega uslužbenca ali uradnika. V 121. členu istega zakona je jasno izražena tudi volja zakonodajalca, da se pozitivna ravnanja javnih uslužbencev nagradi. Za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja, ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, bodo javni uslužbenci pridobili posebna priznanja, deležni pa bodo tudi ustrezne finančne spodbude, ki jo opredeljuje Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).

4 JAVNA NAROČILA V JAVNEM SEKTORJU

Ogledali smo si nabavno funkcijo in javni sektor. Če sedaj to povežemo, dobimo javna naročila v javnem sektorju, ki jih bomo poskušali razložiti.

Ko omenimo besedo konkurenca, takoj pomislimo na tržno gospodarstvo, kamor tudi v resnici spada. Sistem javnih naročil pa je del poslovanja v javnem sektorju.

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

Na ta način imajo korist vsi (Plahutnik, 2004, str. 30):

- naročnik, ker se preko širše možnosti izbire lahko odloči za blago in/ali storitev s primernim razmerjem med ceno in kvaliteto;
- ponudniki, ker se jim odpira širša razsežnost trga;
- ekonomski sistem kot celota, ker prihaja do bolj logičnih in širših razporeditev ekonomskih učinkov in

- dosedanji glavni dobavitelji v javnem sektorju, ker so s tem, ko so izpostavljeni konkurenci, prisiljeni v optimizacijo poslovnega procesa, da bi dosegli večje konkurenčne sposobnosti, ki jim v odprtih pogojih konkurence zagotavljajo večjo možnost obstoja na trgu.

Preko uvajanja sistema javnih naročil se predvsem v tradicionalnih zaprtih ekonomskih sistemih (nacionalnih, regionalnih ali celo branžnih) uvaja konkurenca, s tem pa klasične značilnosti tržnega gospodarstva.

Javno naročanje je dejavnost, s katero država na trgu, na podlagi premoženjsko pravnih razmerij nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. S tem postane povpraševalka. Gre za več kot le nakup. Gre za ugotavljanje potreb, zagotavljanje sredstev, dobavo, izvedbo storitev, uporabo in spremljanje le-teh v prihodnje. Ker bi na ravnanje nosilcev na ravni odločanja proračunskega uporabnika utegnili vplivati lastni interesi, so bila sprejeta pravila javnega naročanja. Pri oddaji javnih naročil mora proračunski uporabnik upoštevati pravna in ekonomska pravila ter načela javnega naročanja, ki jih ureja Zakon o javnih naročilih. V javnem interesu je, da se sredstva, ki jih država pridobiva z davki, carinami in drugimi dajatvami, porabljajo zakonito, gospodarno in učinkovito. Sistem javnega naročanja pa mora biti transparenten. Zagotavljati mora enakopravnost in konkurenco med ponudniki. Kljub postavljenim pravilom in načelom vseeno lahko prihaja do nepravilnosti s strani naročnikov (nezakoniti, negospodarni in neučinkoviti postopki javnega naročanja) kot s strani ponudnika (karteli, neobičajno nizke cene, ...). O tem več kasneje.

4.1. KAJ SO JAVNA NAROČILA

Izraz javno naročilo se običajno uporablja, kadar govorimo o oskrbi javnega sektorja z dobavami ali s storitvami, pridobljenimi na tržišču. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, omogočiti naročniku, da nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Kranjc, 2004, str. 642).

Javno naročilo vključuje pridobitev gradbenih del, blaga in storitev. Sam izraz javno naročilo se običajno uporablja v širšem smislu kot nakup - od ugotavljanja potreb do dobave, dovoljenj, uporabe blaga/izvajanja storitve in spremljanja. Pogosto obsega določanje potreb in sodelovanje pri odločanju med izdelavo doma ali zunaj kot tudi med novo izdelavo ali obnovitvijo rabljenih izdelkov.

Izraz "JAVNA NAROČILA" dejansko pomeni: JAVNO je nekaj, kar je na dosegu oziroma na očeh celotne javnosti. NAROČILO je postopek za pridobitev gradbenih del, blaga in storitev. Iz tega sledi, da je JAVNO NAROČILO postopek za pridobitev gradbenih del,

blaga in storitev, ki je na očeh celotne javnosti. To je javni razpis, na katerega se prijavi vsakdo, ki lahko zadosti pogojem in merilom, ki so navedeni v razpisni dokumentaciji.

Prva točka prvega odstavka 3. člena Zakona o javnih naročilih pojmuje "javno naročilo" kot "celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradnje po tem zakonu" (Zakon o javnih naročilih ZJN-1,2004).

Pojem javnih naročil lahko opredelimo z različnih vidikov: finančnega, gospodarskega, geografskega, zgodovinskega, političnega ali pravnega. Vsaka opredelitev prinaša drugačne značilnosti. Oglejmo si nekaj osnovnih definicij:

Pojem javnega naročanja v najširšem smislu predstavlja pridobitev najugodnejše ponudbe na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb.

Ali:

javno naročilo je skupek vseh dejanj, ki jih mora opraviti naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitve ali gradenj po veljavnem zakonu, ki velja za javna naročila in upoštevajoč temeljna načela javnega naročanja (Primec, 2000, str. 7 in 53).

Javno naročanje je dejavnost, s katero država na trgu, na podlagi premoženjsko pravnih razmerij nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. S tem postane eden izmed povpraševalcev. Zaradi svoje velike ekonomske moči, obsežnih in zelo raznovrstnih potreb, ki so velikokrat tudi stalne, je njen vliv, če ga primerjamo z vplivom ostalih povpraševalcev, mnogo večji.

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

Izvedena javna naročila povzročajo finančno obremenitev davkoplačevalcev, pravnih in fizičnih oseb. Na eni strani se soočamo s finančno obremenitvijo, ki vodi k spremembam investiranja, kupne moči prebivalstva, spremembam v obsegu dejavnosti, povečanju števila nezaposlenih in ostalih anomalij, ki spremljajo ta proces (Pahor, 200, str. 6-9). Na 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.

4.2. UREDITEV JAVNIH NAROČIL V EU

Začelo se je leta 1951, ko je 6 držav podpisalo **Pariški sporazum**, s katerim je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo. Šest let kasneje, leta 1957, sta bili z **Rimskim sporazumom** ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska

skupnost za jedrsko energijo (Euratom). Obveznosti, ki jih določa Rimski sporazum so naslednje:

- prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva,
- prepoved količinskih omejitev pri uvozu ter vseh ukrepov, ki imajo enak učinek,
- državljani ene izmed držav članic se lahko svobodno nastanijo na ozemlju druge države članice in
- svoboda opravljanja storitev v drugi državi članici.

S **sporazumom** o Evropski uniji v **Maastrichtu** leta 1991 je bila ustanovljena Evropska skupnost (ES).

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

Države članice so z omenjenimi mednarodnimi pogodbami prenesle na skupnost natančno določene pristojnosti. Poleg skupne kmetijske, trgovske, ribiške, prometne, zdravstvene, socialne ter drugih politik je glavna dejavnost in podlaga vseh drugih vrst politike uresničevanje skupnega trga z izvajanjem štirih temeljnih svoboščin (Rimska pogodba, 1957): prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. Ta cilj je mogoče doseči le, če je posamezniku in gospodarskemu subjektu omogočeno enakopravno tekmovanje za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih sredstev. Svobodno trgovino med državami članicami in temeljna pravila javnega naročanja je posredno vsebovala že Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Določena pravila Rimske pogodbe prepovedujejo nekatere najpogostejše diskriminacije, ne postavljajo pa nikakršnih določb glede preglednosti poslovanja in konkurenčnosti pri pridobivanju poslov. Zato je Evropska unija z sekundarno (izvedeno) zakonodajo na področjih javnih naročil harmonizirala področje javnih naročil. To zakonodajo urejajo uredbe, direktive in smernice Evropske skupnosti, ki si jih bomo ogledali v naslednjem poglavju.

4.2.1. DIREKTIVE EU O JAVNIH NAROČILIH

Direktive, ki urejajo področje oddaje javnih naročil – klasična direktiva, naročil na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju – infrastrukturna direktiva, so razvidne iz preglednice št. 2.

Preglednica 2: Direktive EU na področju javnih naročil

Oznake direktive	Naslov direktive
a) Direktive o usklajevanju postopkov	
92/50/EEC	Direktiva o usklajevanju postopkov pri dodelitvi javnih naročil za storitve
93/36/EEC	Direktiva o usklajevanju postopkov pri dodelitvi javnih naročil za blaga
93/37/EEC	Direktiva o usklajevanju postopkov pri dodelitvi javnih naročil za gradnje
93/38/EEC	Direktiva o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju
97/52/EEC	Spremembe in dopolnitve direktiv 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC
98/04/EEC	Spremembe in dopolnitve direktive 93/38/EEC
2004/18/EC	Nova direktiva s spremembami in združitvijo direktiv 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC
2004/17/EC	Nova direktiva s spremembami direktive 93/38/EEC (dodan sektor poštnih storitev)
2001/78/EC	Direktiva o določanju obrazcev objav javnih naročil (O.J. 2001, L 267)
b) Direktivi o pravnem varstvu (revizija postopkov)	
89/665/EEC	Direktiva o pravnem varstvu pri oddaji javnih naročil za blago, storitev in gradnje
92/13/EEC	Direktiva o pravnem varstvu pri oddaji javnih naročil na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju

Direktive določajo splošna pravila, ki bi jih morali upoštevati tisti, ki razpisujejo javna naročila. Opredeljujejo zlasti (Potočnik, 2002, str. 339):

- katere vladne institucije morajo ravnati po direktivah in na katere oblike pogodb se direktive nanašajo;
- načine in oblike razpisnih in nabavnih postopkov, ki naj jih upoštevajo v posameznih primerih ali situacijah;
- pravila glede tehničnih specifikacij in standardov, ki veljajo v Evropski uniji. Diskriminacijske specifikacije so izrecno prepovedane;
- pravila oglaševanja, ki določajo, kaj morajo vladne institucije navesti v razpisih, namenjenih mednarodnim ponudnikom, in roke, ki jih morajo upoštevati;

- nekatera enotna pravila glede načina izbire dobavitelja in meril, ki naj jih vladne institucije uporabljajo pri neposrednem sklepanju pogodbe z dobaviteljem v posebnih primerih.

Posebej obarvani sta direktivi (preglednica 2), ki ju je Evropska komisija sprejel 31. marca 2004, in bi ju morale države članice EU sprejeti oziroma implementirati v svojo nacionalno zakonodajo do 1. januarja 2006. V Republiki Sloveniji se to še ni zgodilo. Ko bodo direktive Evropske komisije sprejele v svoje nacionalne zakonodaje vse države članice EU, se bodo pritožniki lahko sklicevali na direktive v vseh državah petindvajseterice, kjer bodo sodelovali na natečaju.

Vrednostni prag je tisti, ki določa ali je potreben razpis po direktivi ali ne. Iz preglednice 2 so razvidni najnovejši vrednostni pragovi, ki jih je evropska komisija z Uredbo št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005, že znižala. Za naročila, ki presegajo vrednost 211.000,00 evrov brez DDV, mora država članica EU razpisati in izvesti postopek izbire dobavitelja po direktivah. Javna naročila se lahko nanašajo na večletno obdobje, vendar se upošteva veljavnost naročila za največ 36 mesecev. Praksa je pokazala, da se naročniki skušajo izogniti zahtevam direktiv tako, da drobijo naročila na vrednosti, ki so pod vrednostnim pragom 211.000,00 evrov. To je strogo prepovedano in tudi kazni so temu primerne.

Glede urejanja javnih naročil pod vrednostnim pragom 211.000,00 evrov države članice EU uporabljajo različna sredstva oziroma pristope. Nekatere države nimajo formalnih pravil, ki bi veljala za javna naročila pod vrednostnimi pragovi. Taki sta Velika Britanija in Danska. Druge države članice EU uveljavljajo pravila in priporočila. Švedska in Finska to področje urejata z zakonom.

Preglednica 3: Vrednostni prag javnih naročil po direktivah EU

Vrsta javnega naročila	Vrednostni prag v evrih brez DDV
JAVNA NAROČILA NA KLASIČNEM PODROČJU	
1. Javno naročilo za gradnje	5.278.000,00
2. Javno naročilo za blago in storitve – posredni proračunski porabnik	211.000,00
3. Javno naročilo za blago in storitve – neposredni proračunski porabnik	137.000,00
JAVNA NAROČILA NA INFRASTRUKTURNEM PODROČJU	
4. Javno naročilo za gradnje	5.278.000,00
5. Javno naročilo za blago in storitve	422.000,00

Vir: Škufca, 2006, str. 38.

4.2.2. POSTOPKI PRI JAVNIH NAROČILIH

Izbira postopka pri javnih naročilih je odvisna od posamezne nabavne situacije. Direktive določajo tri osnovne postopke:

Odprti postopek

Odprti postopek je postopek, pri katerem vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene v skladu z vnaprej določenimi zahtevami naročnika, določenimi v razpisni dokumentaciji. Naročnik nima možnosti kakorkoli omejiti udeležbe ali števila ponudb. To pomeni, da bo prejel veliko število ponudb, ki jih bo moral v nadaljevanju postopka obravnavati povsem enakopravno. Pogoji za udeležbo, ki jih je naročnik določil in objavil v razpisni dokumentaciji, so edini kriterij za morebitno izločitev prispele ponudbe. Zato je ta postopek neprimeren za kompleksnejša sodelovalna razmerja.

Omejeni postopek

Omejeni postopek javnega naročanja je postopek, pri katerem naročnik v prvi fazi prizna sposobnost kandidatom na podlagi vnaprej določenih pogojev, in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je sposobnost priznal. V drugi fazi omejenega postopka je naročnik dolžan obravnavati ponudbe tistih kandidatov, ki so izpolnili pogoje prve faze. Namen delitve postopka v dve fazi je, da naročnik v prvi fazi identificira skupino zainteresiranih ponudnikov, ki izpolnjujejo pogoje, ki so po njegovem mnenju potrebni za izvedbo naročila. Naročnik lahko povabi le nekatere izmed njih. Direktive naročnika omejujejo le do mere, da se zagotovi zadostna konkurenca med ponudniki in njihovimi ponudbami, zato število ne sme biti manjše od 5 in ne večje od 20. Kot dodatno varovalo direktive izrecno določajo, da naročnik lahko prizna sposobnost le na podlagi vnaprej objavljenih kriterijev in da mora priznati sposobnost vsakemu zainteresiranemu kandidatu, ki je poslal dokazila, da jih izpolnjuje. S tem ponudniku pripade pravica, da na naročnika naslovi zahtevo, da ga povabi k oddaji ponudbe. Naročnik na tak način preveri, koliko kandidatov je dejansko pripravljenih oddati ponudbo. To je zanj pomembno, saj mora izpolniti pogoj najmanj petih sodelujočih ponudnikov.

Postopek s pogajanjem

Postopek s pogajanji je postopek, v katerem naročniki stopijo v stik s ponudniki, ki jih sami izberejo, in se z njimi dogovarjajo o pogojih poslovanja. Pojavlja se v dveh različicah, s predhodno objavo in brez nje. Zaradi velike diskretnosti naročnika ju lahko uporabijo le v določenih primerih in pod določenimi pogoji. Postopek s pogajanji s predhodno objavo lahko izbere naročnik takrat, ko je v predhodno izvedenem odprtem ali omejenem postopku dobil le nepravilne ali nesprejemljive ponudbe, pri čemer pa vsebine razpisne dokumentacije ne sme bistveno spremeniti. Če naročnik povabi k pogajanjem vse ponudnike, ki so v predhodnem postopku izpolnili zahteve za priznanje sposobnosti, mu kasneje uvedenega postopka pogajanj ni potrebno objaviti. Če povabi le nekatere izmed njih, mora uvedbo postopka objaviti. Drugi primer so situacije, ko narava naročila ali z njim povezano tveganje naročniku ne dopuščata, da bi vnaprej v celoti določil ceno predmeta naročila. Tretji primer so naročila storitev, kjer je narava storitev taka, da naročnik ne more vnaprej dovolj natančno oblikovati razpisne dokumentacije in predvsem meril za izbiro, na podlagi katerih bi lahko uporabil odprti ali omejeni postopek. Možnosti za uporabo tega postopka so omejene in se za posamezna področja razlikujejo.

Še manjše so možnosti uporabe postopka s pogajanji brez predhodne objave. Poglejmo si nekaj primerov:

- kadar naročnik v odprtem ali omejenem postopku ni dobil nobene ponudbe in pogojev bistveno ne spremeni;
- kadar lahko naročilo iz umetniških, tehničnih razlogov ali zaradi avtorskih pravic izpolni le določen ponudnik;
- kadar je zaradi nastopa nepredvidenih dogodkov nujno potrebno, da naročnik pridobi potrebno dobrino, vendar ni časa za spoštovanje rokov ostalih postopkov;
- kadar gre za ponovitev že opravljenih storitev/del/dobav v treh letih od oddaje naročila in je naročnik možnost ponovitve predvidel vnaprej itd.

4.3. UREDITEV JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI

Slovenija je z vstopom v EU pridobila vsaj formalno možnost vstopa v evropski trg javnih naročil, ki zavzemajo 11% BDP EU, to je približno 750 milijard evrov (Valič, 2006, str. 11). Na splošno se vrednost javnih naročil veča. V Sloveniji znašajo javna naročila okrog 10% BDP oziroma slabo polovico letnega proračuna (Potočnik, 2002, str. 326). Zato je vključevanje v evropski trg javnih naročil zelo pomemben del vstopa na notranji trg EU in predstavlja veliko priložnost za tisti del slovenskega gospodarstva, ki je že sedaj konkurenčen na teh trgih. Ostali del gospodarstva pa čaka trda borba tudi na slovenskem trgu javnih naročil.

Direktive Evropske unije o javnih naročilih posebej urejajo le tisti del javnega naročanja, za katerega se šteje, da je posebej zanimiv za pridobivanje naročil s strani ponudnikov iz drugih članic Evropske unije, to je izven države, v kateri je naročnik. To so samo javna naročila večjih vrednosti, ki presegajo evropski vrednostni prag (137.000,00 evrov brez DDV), medtem ko javna naročila pod vrednostnimi pragovi urejajo nacionalni zakoni in drugi pravni akti (Škufca, 2006, str. 38).

V Republiki Sloveniji smo dobili prvi veljavni zakon leta 1997, ki se uporablja od 1. julija 1997 najprej za proračunske uporabnike, DARS, obe univerzi, javna podjetja, ustanovljena po zakonu o gospodarskih javnih službah, ter za javne zdravstvene in raziskovalne zavode, katerih ustanovitelj je država. Šele 1. januarja 1998 je začel veljati še za ostale naročnike, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država ali lokalna skupnost ali so ustanovljeni po zakonu o gospodarskih javnih službah (npr. komunalno podjetje, osnovne šole...). Danes zakon o javnih naročilih zavezuje več kot 3000 naročnikov, ki jih kot neposredne, posredne proračunske uporabnike ali javnofinančne zavezance določa javnofinančna zakonodaja (Cvikl, 2006, str. 4). Po večkratnem reformiranju sta mu, deloma zaradi usklajevanja z direktivami postopkih javnega naročanja v EU, velikokrat pa tudi zaradi neizkušenih tako pripravljavcev predpisov kot prakse, sledila nova zakona o javnih naročilih leta 2000 in nato še 2004 (Mužina, Vesel, 2004, str. 15). Obeta se nam še ena reforma na tem področju, ki bo prinesla nov zakon o javnih naročilih (ZJN-2). V naslednjem poglavju si pogledjmo, kateri pravni akti so, poleg zakona o javnih naročilih, prisotni na področju javnega naročanja.

4.3.1. ZAKONSKA PODLAGA

Poudariti je potrebno bistveno razliko med vlogo Zakona o javnih naročilih in direktivami Evropske unije o javnih naročilih (Černigoj, 2003a, str. 1). Zakon o javnih naročilih v celoti ureja javno naročanje v javnem sektorju v državi in prvenstveno ščiti javne interese, povezane s porabo javnih sredstev v državi.

Podlaga za javna naročila so direktive in uredbe EU. Direktive mora vsaka država članica implementirati v svoje nacionalne zakone, medtem ko se uredbo uporablja neposredno. Javno naročanje urejajo stroga pravila, katerih naloga je zagotoviti nepristransko izbiro ustrezno usposobljenih izvajalcev in ekonomsko najugodnejše ponudbe pri vsej preglednosti, ki je potrebna za gospodarjenje z javnimi dobrinami. Pri oddaji javnih naročil se uporabljajo poleg ZJN-1 še (<http://www.gov.si/mf/slov/javnar/predpisi.htm>):

- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/1999, 90//1999, 110/2002),

- Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/1999),
- Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/2004),
- Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/1999),
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za določeno proračunsko leto, v našem primeru za leto 2006 in 2007,
- Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Uradni list RS, št. 40/2004),
- Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 44/2004),
- Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/2003, 52/2005),
- Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/2004),
- Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 73/2004),
- Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS, št. 13/2001),
- Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Uradni list RS, št. 33/2004),
- Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 32/2004 in 87/2004),
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 25/2004 in 87/2004),
- Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Uradni list RS, št. 86/2001),
- Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 141/2004),
- vsa pozitivna zakonodaja, ki ureja področja, v katera sodi posamezen konkreten predmet javnega naročila (na primer Zakon o graditvi objektov).

Že sedaj imamo široko paleto pravnih aktov, v pripravi pa so že trije novi zakoni, ki naj bi bili sprejeti še letos, in sicer:

- predlog Zakona o javnem naročanju,
- predlog Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev ter
- predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu.

V skladu z direktivo Evropskega Parlamenta in Sveta št. 2004/18/EC z dne 31.marca2004 o koordinaciji postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga in direktivo 2004/17/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve je potrebno zakonodajo na področju javnega naročanja uskladiti z določbami citiranih direktiv in njihovo vsebino prenesti v nacionalno zakonodajo.

4.3.2. CILJI IN NAČELA JAVENGA NAROČANJA

Splošni cilji javnih naročil so (Vesel, Možina, 2004, str. 107-110):

- **Zagotavljanje finančne discipline uporabnikov javnih sredstev**, predvsem proračunskih sredstev (določbe v predrazpisni stopnji, določitev pogojev za razpis, določitev razpisne dokumentacije, ki omogoča medsebojno primerljivost ponudb, itd.). Gre predvsem za to, da se državi onemogoči samovoljno odločanje o izbiri ponudnikov in da se izbira podredi konkurenci.
- **Zagotavljanje in pospeševanje konkurence med ponudniki**, ki je v korist vseh udeležencev v procesu. Konkurenčna oskrba zagotavlja učinkovito porabo javnih sredstev, ponudnikom zagotavlja enake tržne možnosti, porabnikom pa najbolj kakovostno storitev oziroma blago;
- **Javna naročila so pogosto načrtno sprejeti inštrument državne gospodarske politike**. Državna gospodarska politika je lahko usmerjena k različnim ciljem: oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva v odnosu do tujega, skrb za posamezne panoge, ipd.
- **Racionalna poraba javnih sredstev** ali z določenimi sredstvi dosežen največji učinek oziroma največji učinek s čim manjšimi sredstvi. Ta cilj dosežemo s povezavo področja javnih naročil in področja urejanja proračuna, zagotovitev sistema kontrole porabe javnih sredstev in določitvijo natančnega obsega pravic in obveznosti sodelujočih v postopku.
- **Povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov** pri trošenju javnih sredstev in s tem prepričanje o smotrnosti proračunskih sredstev. Ta cilj predpisi dosežajo z določili, ki zagotavljajo preglednost in poštenost postopka in omogočajo stalen nadzor javnih institucij in javnega mnenja. Za dosego tega cilja je pomembna vzpostavitev celovitosti in preglednosti postopkov javnih naročil in zagotavljanje enakih možnosti za vse usposobljene izvajalce.

- **Preprečevanje korupcije.** Tu pomislimo na možnost, da bi bila naročnikova odločitev odvisna od materialne koristi, ki bi jo imela oseba, ki o ponudbah odloča. Nedopustna ravnanja mora nadzirati in sankcionirati nadzorna služba in pri tem uporabiti splošne predpise o preprečevanju korupcije.

Sporazum o ustanovitvi Evropske unije postavlja kot glavni cilj, kateremu je zavezana tudi Slovenija, povečanje preglednosti postopkov oddaje javnih naročil z namenom, da imajo tudi ponudniki iz držav članic enake možnosti kot domači dobiti javno naročilo na osnovi poštene konkurence.

Načela pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, vodijo k doseganju ciljev javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi Zakona o javnih naročilih. Namen zakona skušamo doseči z jasnim definiranjem ne samo pravnih pravil temveč tudi pravnih načel. Zato morajo naročniki pri izvajanju postopkov javnega naročanja upoštevati naslednja načela (Kranjc, 2004, str. 18):

- **Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev** zahteva, da se za javne nakupe blaga oziroma storitev porabi čim manj sredstev, da porabljena sredstva hkrati zagotavljajo ustrezno kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja. Vendar to ne pomeni, da se kot glavno merilo za izbor ponudbe vedno postavi merilo najnižje cene, ponudba mora namreč ustrezati pogojem in merilom iz same dokumentacije. To načelo je pravzaprav proračunsko načelo.
- **Načelo zagotavljanja konkurence (competition) med ponudniki** – bistvo načela je v tem, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji.
- **Načelo preglednosti (transparency) porabe javnih sredstev** pomeni, da morajo biti postopki oddaje javnih naročil pregledni in hkrati tudi javni.
- **Načelo enakopravnosti (equal treatment) ponudnikov** naj bi zagotavljalo svobodno konkurenco in enakopraven položaj ponudnikov pri sklepanju poslov z javnim sektorjem.

Sistem javnih naročil naj bi v celoti upošteval zgoraj navedena načela javnega naročanja, saj je le tako mogoče zagotoviti gospodarno in pregledno porabo javnih sredstev.

Glavni namen javnih naročil je:

- zagotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti in preglednosti porabe javnih sredstev,

- spodbujanje in povečevanje konkurenčnosti gospodarskih subjektov in panog in s tem tudi izvajanje gospodarsko razvojne politike in
- zagotavljanje varstva konkurence.

Kakorkoli že, je glavni namen javnih naročil vzpodbujanje in uvajanje konkurence v javni sektor.

4.3.3. POSTOPKI IN POTEK JAVNEGA NAROČANJA PO ZJN-1

Naročnik sme pričeti s postopkom oddaje javnega naročila, če ima za izvedbo naročila zagotovljena finančna sredstva. To pomeni, da mora biti naročilo predvideno v načrtu nabav v proračunu Republike Slovenije oziroma proračunu lokalne skupnosti oziroma finančnem načrtu javnega podjetja. Obstajajo tudi izjeme, ko v primeru oddaje javnega naročila po omejenem postopku sme naročnik izpeljati prvo fazo postopka tudi, če nima zagotovljenih sredstev za celotno obdobje izvajanje javnega naročila.

Da pride naročilo v načrt nabav, mora naročnik najprej opredeliti svoje potrebe. Pri tem pa se pojavljajo vprašanja, kot so:

- Kaj točno potrebujemo?
- Ali je to resnično potrebno?
- Ali obstajajo kakšne druge alternative?
- Kolikšna je potrebna količina?
- Kakšen je rok dobave?
- Kolikšna je okvirna cena z vsemi stroški?
- Ali sploh imamo na voljo proračunska sredstva in če že, koliko?

Ko odgovorimo na ta vprašanja in pridemo do zaključka, da je to naročilo potrebno izvesti in da imamo proračunska sredstva, ga vključimo v načrt nabav. Od tu naprej pa se odločamo, po katerem postopku bomo izpeljali javno naročilo, seveda upoštevajoč Zakon o javnih naročilih oziroma interni akt za oddajo naročil male vrednosti.

Naročnik lahko v Sloveniji odda javno naročilo, glede na vrednostne pragove, na dva načina (Šoltes, 2003, str. 3):

VELIKA NAROČILA - na osnovi javnega razpisa (Glej prilogo 1), kjer je vrednostni prag večji od 10 milijonov SIT brez DDV za blago in storitve ter večji od 20 milijonov SIT brez DDV za gradbena dela. Javno naročilo lahko izvedemo na podlagi treh osnovnih oziroma štirih postopkov naročanja:

1- ODPRTI POSTOPEK (*open procedures*),

2- OMEJENI POSTOPEK (*restricted procedures*) in

3- POSTOPEK S POGAJANJI (*negotiated procedures*), in sicer:

a) po predhodni objavi in

b) brez predhodne objave;

Obstajajo še posebni postopki, ki večinoma temeljijo na odprtem ali omejenem postopku, in sicer (Kranjc, 2006, str. 45):

- **Postopek za izbiro stalnih dobaviteljev** (posebna oblika omejenega postopka - 19. člen ZJN-1);
- **Kvalifikacijski sistem ugotavljanja sposobnosti dobaviteljev blaga, izvajalcev gradenj in storitev** (posebna oblika omejenega postopka - 71. člen ZJN-1); Sposobnost se sme priznati za največ tri leta. Naročnik v javnem razpisu lahko objavi največje (20) in najmanjše (5) število kandidatov (48. člen ZJN-1).
- **Seznam zainteresiranih dobaviteljev in izvajalcev**, ki služi ugotavljanju sposobnosti (42. člen ZJN-1);
- **Elektronska dražba** (izvede se lahko ob zaključku odprtega, omejenega ali postopka s pogajanjem po predhodni objavi (3. in 81. člen ZJN-1);
- Poseben postopek oddaje javnega naročila povezanega z načrtovanjem in izgradnjo po urbanističnem načrtu (92. člen ZJN-1);
- **Oddaja naročila z natečajem** za določene storitve na področju urbanističnega in prostorskega načrtovanja, oblikovanja, arhitekture, gradbeništva, inženiringa in informatike (96. člen ZJN-1);

MALA NAROČILA – na osnovi internega akta za oddajo malih naročil (Glej prilogo 2), kjer je vrednostni prag manjši od 10 milijonov SIT brez DDV za blago in storitve ter manjši od 20 milijonov SIT brez DDV za gradbena dela. Z Zakonom o javnih naročilih – ZJN-1 (124. in 125. člen) je določen vrednostni prag le za neposredno oddajo naročila male vrednosti, medtem ko ostala dva vrednostna pragova in osnove, ki jih mora upoštevati naročnik pri pripravi internega akta, kjer določi način oddaje javnega naročila male vrednosti (v nadaljnjem besedilu: JNMV), določa Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti z dne 22. 7. 2004 (Ur.l. RS, 84/2004).

V Republiki Sloveniji vrednostni prag za javna naročila male vrednosti opredeljuje Zakon o izvrševanju proračuna (ZIPRS) za vsako proračunsko obdobje posebej (vsaki dve leti).

V internem aktu lahko naročnik opredeli več postopkov, vendar so v osnovi zahtevani trije, in sicer:

- 1- NEPOSREDNA ODDAJA NAROČILA**, ko naročilo oddamo neposredno ponudniku, če je vrednost naročila pod 2% vrednosti, določene v ZIPRS → pod 200.000,00/400.000,00 SIT brez DDV;
Tu je potrebno voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

- 2- ENOSTAVNI POSTOPEK**, ki ga izvedemo, ko je vrednost naročila nad 2% in pod 10% vrednosti, določene v ZIPRS → nad 200.000,00 / 400.000,00 SIT in pod 1 / 2 milijona SIT brez DDV;
Za enostavni postopek potrebujemo predlog. Ceno predmeta javnega naročila moramo preveriti pred oddajo naročila. Postopek se lahko izvaja z uporabo naročilnice ali pogodbe.

- 3- POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB** izvedemo, ko je vrednost javnega naročila nad 10% in pod 100% vrednosti, določene v ZIPRS → nad 1 / 2 milijona in pod 10 / 20 milijoni SIT brez DDV;
Oddaja ponudbe se sklene samo s pogodbo. Ta postopek je bolj formaliziran. Za postopek zbiranja ponudb je potrebna naslednja dokumentacija, ki se arhivira: sklep o začetku postopka, razpisna dokumentacija, zbrane ponudbe s predračuni, obvestilo o oddaji JNMV, poročilo o oddaji JNMV in kopija pogodbe.

Omenjeni vrednostni pragovi veljajo v Republiki Sloveniji, po evropskih direktivah so meje bistveno višje. Po novem so vsi vrednostni pragovi navedeni v Evrih brez DDV. V času od objave direktiv (2004/18/EC in 2004/17/EC: obe objavljeni 30. 4. 2004) je evropska komisija z Uredbo št. 2083/2005 z dne 19. 12. 2005 že znižala vrednostne pragove za obvezno objavo v Uradnem glasilu Evropske Unije (v nadaljnjem besedilu: EU), katerih vrednosti so sledeče (Škufca, 2006, str. 38):

- za blago in storitve: 137.000 EUR oz. 211.000 EUR oz. 422.000 EUR in
- za gradbena dela: 5.278.000 EUR.

Iz zgoraj omenjenih vrednostni pragov, dobimo še en postopek velikih naročil (odprti ali omejeni), kateremu sledi objava v Uradnem glasilu EU, če je vrednost javnega naročila večja od 137.000 EUR (cca 32.800.000,00 SIT brez DDV). Naročnik, ki je član EU, je z zgoraj omenjeno uredbo zavezan k izpolnjevanju le-te. Uredba je bistveno bolj zavezujoča za vsakogar, saj deluje neposredno. Zato je države članice ne smejo spreminjati oziroma implementirati v svojo zakonodajo.

Na podlagi izbranega postopka naročanja sledijo naloge:

- Pisni sklep o začetku postopka (ni potreben pri neposredni oddaji naročila in enostavnem postopku);
- Pisno pooblastilo drugi osebi za izvedbo postopka (v primeru, da postopek vodi druga oseba javnega ali zasebnega prava);
- Priprava razpisne dokumentacije s pogoji, merili, tehničnimi specifikacijami ter ostalimi zahtevami (ni potrebna pri neposredni oddaji naročila in enostavnem postopku);
- Objava javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije ali hkrati tudi v Uradnem glasilu EU, če je vrednost javnega naročila večja od 137.000 EUR (velja samo za večja naročila, katerih vrednost je nad 10/20 milijonov SIT);
- Odpiranje ponudb: javno (pisni zapisnik o odpiranju) ali nejavno;
- Ocenjevanje po merilih, analiza in pisno obvestilo o oddaji naročila (pravilnost, primernost in sprejemljivost ponudb, zavrnitev vseh ponudb);
- Objava oddaje javnega naročila v Uradnem listu Republike Slovenije ali hkrati tudi v Uradnem glasilu EU, če je vrednost javnega naročila večja od 137.000 EUR (velja samo za večja naročila, katerih vrednost je nad 10/20 milijonov SIT);
- Pisno končno poročilo o oddaji naročila;
- Podpis pogodbe;
- Izvajanje pogodbe;

Katerikoli postopek javnega naročanja običajno poteka brez zapletov. Ni pa vedno tako. Prihaja do pritožb ponudnikov. Ti vložijo revizijski zahtevek, kar ves potek izvajanja javnega naročila zaplete, podaljša in potek se lahko zavleče v nedogled. Tak primer so operacijske mize, kjer se postopek vedno bolj zapleta, ne glede na nujnost nabave.

4.3.4. REVIZIJA POSTOPKOV JAVNIH NAROČIL

Kot sem že omenila tudi pri oddaji javnih naročil ne gre vse gladko oziroma prihaja do težav, ki jih je potrebno reševati. V Sloveniji izvajata zunanji nadzor nad proračunskimi sredstvi, v okviru svojih pooblastil Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) in Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor), ki z ustanovitvijo Komisije Državnega zbora Republike Slovenije za nadzor proračuna in drugih javnih financ, nadzoruje izvajanje proračuna z vidika racionalnosti, zakonitosti in namenskosti porabe sredstev.

V okviru institucij na področju javnih naročil ne smemo pozabiti na Sektor za javna naročila in koncesije pri Ministrstvu za finance, ki skrbi za razvoj sistem javnega

naročanja. Poseben nadzor nad postopki v zvezi z javnimi naročili pa izvajata Računsko sodišče in Državna revizijska komisija.

Računsko sodišče Republike Slovenije

Po ustavi je najvišji organ nadzora javnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delu je vedno neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Računskemu sodišču pooblastila za revizijo postopkov oddaje javnih naročil ne daje Zakon o javnih naročilih, ampak Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01), ki je temeljni zakon za izvajanje nalog Računskega sodišča.

Pri naročnikih v zvezi z izvajanjem Zakona o javnih naročilih lahko Računsko sodišče opravlja nadzor na različnih stopnjah procesa javnega naročanja, in sicer od ugotovitve potreb po javnem naročilu, izvedbe postopka, izbire najugodnejšega ponudnika, sklenitve pogodbe in same izvedbe pogodbe. Nadzor pri izvajanju javnega naročanja se v glavnem izvaja pri naročniku, lahko pa zajema tudi nadzor pri izbranem ponudniku, ko ta vstopa v poslovna razmerja z naročniki (Korpič-Horvat, 1997, str. 7).

Nadzor (zakonitost, namembnost ter gospodarna in učinkovita raba sredstev javnih financ), ki ga opravlja Računsko sodišče pri javnih naročilih, je širši od revizije, ki jo opravlja Državna revizijska komisija po Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja. Državna revizijska komisija preverja zakonitosti postopka in izbire ponudnika, ne ugotavlja pa gospodarnosti, namembnosti in učinkovite rabe sredstev za oddano javno naročilo. Postopka preverjanja oddajanja javnih naročil, ki ga opravljata Računsko sodišče in Državna revizijska komisija, tečeta ločeno. Ugotovitve enega organa niso vezane na ugotovitve drugega. Državna revizijska komisija lahko razveljavi postopek oddaje javnega naročila in izbere najugodnejšega ponudnika. Poročilo Računskega sodišča, ki je osnovni akt tega organa, ne vsebuje takih sankcij, ampak je namenjeno predvsem poročanju javnosti o porabi javnih sredstev in svetovanju naročniku za izboljšanje dela. Računsko sodišče s svojimi odločitvami neposredno ne posega v ravnanje naročnika tako, da bi razveljavljalo njegove konkretne sprejete sklepe in odločitve, ampak mu nalaga, da sam opravi popravljalna dejanja (Korpič-Horvat, 1997, str. 7).

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je samostojen in neodvisen državni organ, ki opravlja naloge na podlagi Poslovnika Državne revizijske komisije, Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja in Zakona o javnih naročilih ter drugih zakonov. Ponudnik lahko z zahtevo uveljavlja revizijo postopka javnega razpisa, revizijo zbiranja ponudb in revizijo oddaje javnega naročila. Zakon o javnih naročilih je

izključil možnost preverjanja v revizijskem postopku glede izbire načina oddaje javnega naročila, zakonske omejitve sodelovanja pri oddaji javnega naročila ter določenih meril za ocenjevanje ponudb.

Ko neizbrani ponudnik ni zadovoljen z odločitvijo naročnika o izbiri in meni, da je naročnik pri tem storil eno ali več napak oziroma kršitev, ima možnost, da vloži revizijski zahtevek. Državna revizijska komisija lahko zahtevo za revizijo kot neutemeljeno zavrne, postopek za oddajo javnega naročila razveljavi ali pa odpravi sklep o izbiri ponudnika. O zahtevku za revizijo mora Državna revizijska komisija odločiti najkasneje v 15 dneh od prejema zahtevka in celotne dokumentacije (Poročilo o delu Državne revizijske komisije, 2003).

Letno poročilo Državne revizijske komisije 2005 navaja, da je bilo v odločanje vloženih 497 zahtevkov za revizijo, to je 31,5 % več kot v letu 2004 in 105,4% več kot v letu 2000. Pregled števila prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2005 po vrsti postopka oddaje javnega naročila v primerjavi z letom 2004 pokaže, da se je število vloženih zahtevkov precej povečalo v postopkih oddaje javnih naročil po odprtem postopku za 43% ter v postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti za 97%. Če pogledamo še število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2005 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letom 2004, ugotovimo, da gre v letu 2005 za opazno povečanje števila zahtevkov za revizijo pri vseh predmetih oddaje javnega naročila, in sicer v primeru naročanja blaga za 16%, storitev 38,6% in gradenj kar za 75,5%. Mogoče še en podatek, ki bi bil zanimiv, in sicer kdaj oziroma v kateri fazi postopka oddaje javnega naročila je bil vložen zahtevek za revizijo. 136 zahtevkov je vloženih pred odločitvijo naročnika o dodelitvi naročila, medtem ko je kar 361 zahtevkov vloženih po odločitvi naročnika o dodelitvi naročila (Letno poročilo Državne revizijske komisije, 2005).

Iz nanizanih podatkov lahko razberemo, da je vedno več nesoglasij med ponudniki in naročniki ter kršenja pravil javnega naročanja. To se stopnjuje iz leta v leto.

Slika 5: Število vloženih zahtevkov za revizijo v odločanje Državni revizijski komisij v letu 2005

V PETIH LETIH SE JE ŠTEVILO REVIZIJSKIH ZAHTEVKOV PODVOJILO

Od leta 2000 - 2005



Vir: Finance, 2006, št. 33, povzeto iz letnega poročila 2005 Državne revizijske komisije

4.4. NEPRAVILNOSTI, KI SE NAJVEČKRAT POJAVLJAJO V JAVNEM SEKTORJU

Kljub relativno izpopolnjenemu zakonodajnemu okviru za javna naročila dolga tradicija prekrivanja javnega in zasebnega sektorja ni v prid učinkovitemu nadzoru. To lahko vpliva na razširjenost tajnih dogovorov med strankami, udeleženi v poslu. Problem predstavljata učinkovitost revizije postopkov javnih naročil in pritožb ter nasprotje interesov. Dokazano je, da so javna naročila na lokalni ravni pod resnim udarom korupcije (Corruption and Anti-corruption Policy, 2002, str. 607).

S strani naročnika prihaja do problemov oziroma do izvajanja negospodarnih, neučinkovitih in nezakonitih postopkov javnega naročanja, in sicer v naslednjih primerih:

- Naročnik ne izpelje postopka javnega naročila, ki ga je po zakonu o javnih naročilih dolžan izvesti, ampak odda naročilo neposredno izvajalcu, ki ga je izbral na podlagi lastnih interesov. S tem lahko naročnik plača v bistvu višjo ceno od tržne.
- Naročnik deli naročilo na manjša naročila (oddaja naročila neposredno preko naročilnice ali uporaba enostavnega postopka), namesto, da bi izpeljal postopek zbiranja ponudb oziroma javnega razpisa. S tem plača višjo ceno, kot bi jo lahko dosegel na javnem razpisu, ki se mu je izognil.

- Zloraba pri javnih naročilih je postala zadnje čase še bolj dovršena: namesto da bi naročnik očitno kršil določbe predpisa, se osredotoči na pripravo razpisne dokumentacije, ki jo napiše na kožo izbranemu izvajalcu (npr. nakup avtomobilov, nakup operacijskih miz, gradbena dela, ...).
- V razpisni dokumentaciji ni opredeljen način ocenjevanja ponudb, kar posledično pripelje do tega, da naročnik zopet po lastnem interesu izbere ponudnika.
- S sklenjenim aneksom k pogodbi naročnik bistveno preseže vrednost del iz osnovne pogodbe. Vrednost del preseže mejo 50% vrednosti glavnega naročila – osnovne pogodbe (89. člen ZJN-1). Namesto da bi izpeljal novo javno naročilo – javni razpis, naročnik brez pomislekov napiše aneks k pogodbi in nadaljuje z delom. Vzrok temu je njegov interes, da obdrži obstoječega izvajalca ali da se izogne delu – na novo izpeljati postopek javnega naročanja.
- Naročnik se dogovori s ponudnikom zaradi osebnih koristi. Posel je tako že vnaprej dogovorjen. Posledično sledijo provizije ali v drugačni obliki izkazane bonitete naročniku.

Problemi se pojavljajo tudi na strani ponudnikov, ki pripravljajo ponudbo, in vstopajo v konkurenčni trg javnih naročil, in sicer:

- Ponudniki poskušajo podkupiti naročnika s tem, da mu ponujajo določeno provizijo ali kakšne druge ugodnosti (pri zasebnih nakupih, plačilo turističnih aranžmajev ipd.) Vse izključno z namenom, da pridobijo posel – javno naročilo.
- Ponudniki se sploh ne odzivajo in ne oddajo ponudbe, ker so pridobili informacije, da gre za manjši posel, ki ni vreden truda. Posledično se zgodi, da naročnik ostane brez ene same ponudbe.
- Ponudnik ponuja za javno naročilo neobičajno nizko ceno. Naročnik je dolžan pred zavrnitvijo ponudbe zahtevati pojasnilo ponudnika. Ponudnik vztraja pri nizki ceni, ker ima pri tem poslu druge interese, npr. pridobivanje referenc, ki mu dvignejo ugled, in se tako odpove zaslužku ter sprejme ceno, nižjo od tržne.
- Ponudnik je izbran na podlagi najnižje cene, ki ni primerljiva s kvaliteto. Za visoko ceno ponuja nižjo kvaliteto blaga oziroma storitev.
- Od ponudnika se zahteva, da v zelo kratkem roku pridobi zahtevane različne finančne garancije, listine oz. dokumente kot so BON 1 in BON 2 (ki niso starejši od 30 dni), originalne dokumente ali notarsko overjene kopije. Seveda so s tem povezani še dodatni stroški, ki jih mora kriti ponudnik sam, in časovna stiska zaradi pridobitve vseh dokumentov.
- Pomanjkanje znanja o postopkih oddaje javnih naročil, kar ima za posledico nepravilne, neprimerne in nesprejemljive ponudbe, ki jih naročnik zavrne.
- Povezovanje konkurenčnih ponudnikov in ustvarjanje monopola na trgu. Visoko ceno določi ponudnik sam, ker nima konkurence.

- Povezovanje konkurenčnih ponudnikov v kartelne sporazume, ki dirigirajo ceno naročniku.

Poleg nakupov računalniške opreme predstavlja oddaja gradbenih del najbolj problematično področje javnih naročil.

Pri nabavi blaga in prenašanju izvajanja javnih storitev na zasebni sektor, nastopajo številni dejavniki, ki vzpodbujajo nastajanje korupcije. Obseg denarja je v teh primerih velik in pogosto tudi pomemben za drugo stran. Korupcija na področju javnega naročanja povečuje stroške projektov, vodi k slabemu izvajanju nalog in neučinkovitosti ter slabi izvedbi projektov. Njen pojav negativno vpliva na etične standarde v družbi in vodi v izgubo javnega zaupanja oziroma zaupanja javnosti do izvajalcev javnih storitev in do državne uprave. V primerih korupcije pogosto manjkajo dokazi in tehnična sredstva za odkrivanje in dokumentiranje primerov ponujanja in dajanja podkupnin. Kadar na javni sektor vplivajo osebni interesi zaposlenih, prihaja do nasprotij interesov. Osebe, ki so kakorkoli povezane s ponudniki ali dobavitelji, ne bi smele biti vključene v postopke javnega naročanja in sprejemanje odločitev.

Za preprečevanje in odkrivanje gospodarskih kaznivih dejanj je pri proračunskem uporabniku v prvi vrsti odgovorno vodstvo oziroma predstojnik. Za boj proti kriminalu je izrednega pomena strokovna in učinkovita sestava notranjih kontrol ter uspešna notranja in zunanja revizija, ki vključuje tudi nadzor nad vodstvom.

Mediji velikokrat poročajo o negospodarni rabi javnih sredstev pri javnih naročilih, vendar so zaradi pomanjkanja dokazov specifične obtožbe korupcije zelo redke. Pojavljajo se tudi določeni problemi razmerij med konkurenco in javnimi naročili. Posebne konkurenčno-pravne probleme v sistemu javnih naročil predstavljajo primarno (Plahutnik, 2004, str. 31):

- bid-rigging (vnaprejšnje dogovarjanje o določitvi cen in delitvi javnih naročil (trga) med ponudniki, torej konkurenti, ki to ne želijo biti), ki predstavljajo klasičen kartel;
- vertikalne (posredne) omejitve, ki glede učinkov praviloma niso milejše od t.i. klasičnih kartelov;
- skupne (konzorcijske) ponudbe, ki se včasih zaradi obsega javnega naročila potrebne, sicer pa lahko pomenijo izključevanje konkurence;
- vloga javnih podjetij, ki se kot ponudniki pojavljajo v sistemu javnih naročil pri t.i. klasičnih tržnih dejavnostih.

Kot vsak zaključen sistem, kot je npr. država, je tudi sistem javnih naročil postavljen v določen pravni okvir, kjer so prisotni posebni organi za t.i. tehnično asistenco oziroma strokovno pomoč in nadzor. V Sloveniji bi v takšnih vlogah lahko opredelili bivši Urad za javna naročila (sedaj Strokovna služba za javna naročila, ki spada v Ministrstvo za finance)

in Državno revizijsko komisijo. Presoja o konkurenčno-pravnih vprašanjih je v pristojnosti organov za varstvo konkurence, ki pri presoji pač ne ločijo med tem, ali je posamezna kršitev rezultat nastopanja v sistemu javnih naročil ali drugih omejevalnih dogovorov.

Razmerje med sistemom javnih naročil in varstvom konkurence (njeno politiko in regulacijo) je jasno postavljeno. Sistem javnih naročil je namenjen dodatnemu uvajanju konkurence, zato pravila konkurence pri obravnavi posameznih dejanj v sistemu javnih naročil nesporno veljajo.

4.4.1. KONKURENCA

Konkurenca je del konkurenčnega prava, ki ureja ustavno ureditev konkurence, prepoved nelojalne konkurence, omejitve konkurence ter prepoved določenih oblik špekulacije. Bistvo konkurence je v težnji, da si vsak tržni udeleženec z uporabo dovoljenih sredstev zagotovi prednost pred drugimi udeleženci. Nobenemu udeležencu njegov položaj na trgu ni trajno zagotovljen. Konkurenca ni le ravnanje katerega od tržnih udeležencev, ampak tudi odnos med njimi.

Pravni pojem konkurence je sinonim za ustavno zagotovljen načeloma svoboden trg, katerega najpomembnejše značilnosti so (Zabel, 1999, str. 78):

- Pravica gospodarskih subjektov do prostega vstopa na trg; morebitne omejitve zadevajo ob enakih pogojih vse udeležence;
- Svoboda tržnih udeležencev pri oblikovanju tržnih razmerij, kar pomeni svobodo pri vzpostavitvi razmerij, pri izbiri sopogodbениkov, pri določanju vrste in količine blaga ali storitev;
- Svobodna izbira in uporaba sredstev za uveljavljanje na trgu zaradi izboljšanja tržnega položaja, na drugi strani pa prepoved nepoštenih in omejevalnih dejanj pri oblikovanju tržnih razmerij;
- Dopustnost oškodovanja drugih udeležencev, če škoda izvira iz lojalnega izvrševanja pravice do svobodnega vstopa na trg ali svobode pri oblikovanju tržnih razmerij;
- Prepoved podjetniškega ravnanja, ki omejuje konkurenco ali ki se šteje za nepošteno in jo zato izkrivlja;
- Splošna prepoved državnih, splošnih ali posamičnih omejevalnih ukrepov.

Konkurenca je svobodna ali pa je ni. Zakonodaja sama tudi ob prevladujočem prepričanju o svobodni konkurenci, določa vrsto omejitev zaradi varstva pomembnih vrednot in interesov. Oglejmo si najprej pomen konkurence. Konkurenca bolj kot karkoli drugega vzpostavlja red na trgu. Pravila igre morajo biti podana vnaprej, kar zopet pripelje v sfero

zakonodajnega urejanja, v konkurenčno politiko in konkurenčno pravo (varovanje konkurence pred nelojalnimi ravnanji) (Grilc, 1996, str. 781). Pojem konkurenca se zdi jasno razumljen. Vendar do danes še ni pravnega predpisa, ki bi jasno vseboval definicijo pojma "KONKURENCA". Konkurenca je zelo kompleksen fenomen, zato ga avtorji niti ne poskušajo definirati ter v izogib temu raje opisujejo učinke konkurence (Pretnar, 2002, str. 97).

V raznih slovarjih zasledimo različna pojmovanja besede "KONKURENCA", in sicer, da je:

- "prizadevanje, da je z večjo kvaliteto blaga ali nižjo ceno izdelkov, z boljšimi storitvami kdo boljši kot nasprotnik"; (Slovar slovenskega knjižnega jezika, 1997, str. 426)
- temelj napredka v tržnem gospodarstvu in pomeni tekmovanje, katerega cilj je pritegniti kupce z boljšo ceno, kakovostjo in drugimi tržnimi parametri. Kajti v tržnem gospodarstvu je prav konkurenca tista, ki vodi stalnemu izboljševanju in nižanju cen proizvodov in storitev (Ribnikar, 1998, str. 60).
- akcija, pri kateri se ugotavlja kvaliteta koga v razmerju do drugega
- tekmovanje med blagovnimi proizvajalci, trgovci itd. za tržišče in prodajo blaga oz. storitev (pojav, ki spremlja blagovno proizvodnjo, zlasti kapitalistično); (Verbinc, 1987, str. 370)

Kakorkoli obrnemo, gre za tekmovanje oziroma za prevlado na trgu konkurence. Konkurenco lahko razumemo v vsakdanjem pomenu, kot prizadevanje tržnih udeležencev za čim uspešnejše uveljavljanje na trgu.

Poznamo kar nekaj vrst konkurence, kot so (Ribnikar, 1998, str. 60):

- **Popolna konkurenca** je teoretični model stanja na trgu, kjer vlada popolna konkurenca med prodajalci in kupci, to pomeni, da za vsak proizvod ali storitev na trgu obstaja množica proizvajalcev in kupcev, cene pa se določajo sproti na trgu samem. Na strani ponudbe in povpraševanja je toliko osebkov, da nihče nima vpliva na tržno ceno. V praksi je zelo težko najti proizvode, za katere bi v celoti veljala teorija popolne konkurence, ker nanjo vplivajo številni dejavniki kot so oddaljenost trgov, kupna moč porabnikov, cena delovne sile in drugo.
- **Nepopolna konkurenca** je takrat, ko nekateri dejavniki trga onemogočajo prosto trgovino in s tem popolno konkurenco z enakimi pogoji za vse sodelujoče na trgu. Ti dejavniki so lahko institucionalni, politični, ekonomski, naravni in drugi.
- **Nelojalna konkurenca**, imenujemo jo tudi nedovoljena konkurenca, je tista, ki si na trgu za doseganje ciljev pomaga z nedovoljenimi in/ali nemoralnimi sredstvi, ki

niso v skladu z veljavnimi zakoni in predpisi ter poslovnimi običaji. Nelojalna konkurenca je pogosto težko razpoznavna, če ni podanega natančnega opisa, kaj in v kakšni stopnji šteje za nelojalno konkurenco. V Sloveniji je takšno delovanje prepovedano z ustreznim zakonom.

V zadnjem času pa se pojavljata dve novi obliki konkurence, in sicer (Plahutnik, 1999, str. 11):

- **Inovacijska konkurenca**, ki ima poudarjeno funkcijo pospeševanja inovacijske in razvojne dejavnosti in
- **Ekološka konkurenca**, pri kateri je temeljni element varovanje okolja.

Cilji konkurence so:

- doseganje učinkovitosti v smislu povečanja blaginje porabnikov in doseganje najboljše porazdelitve sredstev, kar omogoča tehnični in gospodarski napredek;
- oblikovanje skupnega trga, na katerem je omogočeno svobodno kroženje blaga, storitev, delovne sile in kapitala v ozračju svobodne konkurence med zasebnimi in javnimi podjetji;
- uveljavljanje trga in konkurence, da posledično pridejo do izraza primarni konkurenčni dejavniki (ugodnejša cena, kakovost, plačilni in drugi pogoji) in da bosta onemogočena omejevanje konkurence in uporaba nepoštenih načinov konkurence.
- Krepitev podjetniške dejavnosti, varstvo porabnikov, uvajanje novosti, pospeševanje inovacijske in razvojne dejavnosti ter ekološko boljših rešitev.

Konkurenca opravlja dve pomembni funkciji. Ti sta (Korže, 2004 str. 60-61):

EKONOMSKA FUNKCIJA:

- zagotavlja vsakemu udeležencu na trgu odmero, ki ustreza njegovi storilnosti,
- vrsto in količino proizvodov in storitev na trgu odredajo predstave in želje potrošnikov,
- fleksibilno prilagajanje in uravnavanje proizvodnje in ponudbe med posamezniki na trgu za izboljšanje svojega tržnega izhodišča, kar ponudnike usmerja v razvoj, investicije, odkrivanje novih proizvodov in proizvodnih postopkov,

DRUŽBENA FUNKCIJA:

- zagotavljanje svobodne udeležbe pravnih (gospodarskih) subjektov na trgu,
- zagotavljanje demokracije, delitve oblasti in politične svobode,
- enaka pravila igre ter enake možnosti za vstop (izstop) gospodarskih subjektov s trga,

- preprečevanje nastanka čezmerne in nenadzorovane moči posameznih gospodarskih subjektov na trgu.

Konkurenčna politika je bila vedno plodno prizorišče za vzajemno delovanje med pravom, ekonomijo in politiko. Zato je nujni del gospodarske politike, katere poglobitni cilj je stabilnost cen, čim večja zaposlenost, uravnotežena zunanjetrgovinska bilanca, pravična delitev dohodka in gospodarska rast.

Glavni namen konkurenčne politike je razvoj in obramba svobodne konkurence kot temeljne ureditve gospodarstva v tržno socialni državi (Korže, 2004, str. 64).

4.4.2. KONKURENČNO PRAVO

Konkurenčno pravo je tisti del prava, ki neposredno ureja konkurenco. Zaradi takih okoliščin se konkurenčno pravo lahko uveljavi in razvija le v tistih pravnih sistemih, ki priznavajo in spodbujajo samostojnost gospodarskih subjektov. Zato so temelji konkurenčnega prava vse ustavne določbe, ki to samostojnost zagotavljajo.

Konkurenca oziroma varstvo konkurence je predmet obravnave konkurenčnega prava, ki je nastalo in se razvijalo kot profesionalno pravo podjetnikov v njihovih medsebojnih stikih na trgu. Danes konkurenčno pravo varuje konkurenco kot značilnost gospodarske ureditve, deluje pa enakovredno v interesu družbe in potrošnikov.

Pravna ureditev konkurence mora temeljiti na konkurenčni politiki kot dolgoročnemu cilju in obsega varstvo konkurence pred nelojalnimi ravnanji, v ožjem pomenu konkurenčno pravo in varstvo konkurence pred omejevalnimi ravnanji, imenovano kartelno pravo. Razlika med njima je z ustavnega stališča še posebej pomembna, ker izraža različno intenzivnost prepovedi. Nelojalna konkurenca je vedno prepovedana; za nelojalnost ni opravičila. Noben zakon ne more niti izjemoma dovoliti nelojalnega nastopanja v konkurenci.

Omejevanje konkurence je ustava označila negativno. Vendar se tu ni odločila za absolutno prepoved. Glede na svoj učinek so omejitve preveč različne, da bi jih bilo mogoče absolutno prepovedati. Presoja, katere omejitve so prepovedane, ustava prepušča zakonu.

Področje konkurenčnega prava je pomembno področje, ki je vsebinsko prepleteno s pravom javnih naročil. Prav konkurenčno pravni vidik javnega naročanja je eden izmed tistih atributov, ki podpira uvrstitev javnega naročanja na področje civilnega prava.

Značilnost konkurenčnega prava je pretežna represivnost, kjer govorimo o normah, ki določeno ravnanje zapovedujejo ali prepovedujejo, in sicer z namenom zagotavljanja tržne discipline, obvezne za vse udeležence.

S preprečevanjem omejevanja konkurence oziroma nepoštene konkurence pa nastopa stimulativen faktor; konkurenca se namreč pospešuje s primarnimi dejavniki kot so cena, kvaliteta, promocijski prijemi, prodajni pogoji, predvsem pa vstopa v življenje t.i. inovacijska konkurenca (Plahutnik, 1999, str. 11).

Konkurenčno pravo običajno delimo na dva velika dela, in sicer prvi izhaja iz prepovedi nelojalne, nepoštene konkurence, medtem ko je drugi, ki je vsebinsko precej obširnejši, usmerjen proti omejitvam konkurence in se pretežno označuje kot protimonopolno pravo (Mužina, 2002, str. 461). Pri nelojalni konkurenci neko podjetje ravna nepošteno, nelojalno, medtem ko se pri protimonopolnem pravu konkurenca izključuje ali skuša izključiti ali se omejuje ali pa se zlorablja položaj, v katerem je konkurenca že izključena ali omejena. Protimonopolno pravo je usmerjeno zoper vsakršno z zakonom prepovedano omejevanje konkurence. Protimonopolno pravo varuje svobodno konkurenco, vendar le tisto, ki je hkrati poštena in lojalna. Varstvo pred omejevanjem konkurence ne pomeni hkrati varstva dejanj, ki so nelojalna (Zabel, 1999, str. 122).

Cilji konkurenčnega prava

Pri opredeljevanju ciljev slovenskega konkurenčnega prava lahko povlečemo vzporednico s konkurenčnim pravom Evropske unije. Cilji konkurenčnega prava so (Grilc, 1996, str. 781):

- Doseganje učinkovitosti v smislu povečevanja blaginje porabnikov in doseganja najboljših porazdelitve sredstev, kar omogoča popolno konkurenco ali vsaj približanje temu pojmu ter tehnični in gospodarski napredek;
- Varovanje porabnikov in majhnih podjetij pred velikimi agregati ekonomske moči (monopolna prevlada posameznega podjetja ali pogodb, s katerimi rivalska podjetja usklajujejo svoje dejavnosti in deluje kot en subjekt);
- Preprečitev nagnjenj, da bi bili nekateri subjekti prizadeti zaradi dejavnosti zasebnih podjetij;
- Preprečitev nastanka in razveljavitev nepravično pridobljenih dohodkov;
- Oblikovanje skupnega trga, ekonomske in monetarne unije, torej zagotovitev znotrajkomunitarnega trga, na katerem je omogočeno svobodno kroženje blaga, storitev, delovne sile in kapitala med vsemi državami članicami v ozračju svobodne konkurence med zasebnimi in javnimi podjetji.

Le zadnji cilj ni hkrati tudi cilj nacionalnega konkurenčnega prava. Evropska dimenzija konkurence ima dvojno funkcijo: zagotoviti mora optimalne ekonomske dosežke in povezavo državnih trgov v svoboden in enoten evropski trg.

4.4.3. NELOJALNA KONKURENCA

O nelojalni konkurenci govorimo v germanskem pravnem krogu tedaj, ko podjetje pri nastopanju na trgu stori dejanje, ki je v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji in s katerim povzroči ali utegne povzročiti škodo drugim udeležencem na trgu (Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, 13. člen). V anglosaksonskem pravnem krogu pa gre za tista dejanja, ki pomenijo kršitev neke z zakonom zavarovane pravice. Podjetje, ki je oškodovano, ima namreč pravico, da zahteva odškodnino.

Nelojalna konkurenca pri javnih naročilih:

- lahko se srečamo s klasično prodajo blaga pod ceno - govorimo o nelojalni konkurenci;
- lahko je prodaje blaga pod ceno rezultat delovanja ponudnika, ki ima prevladujoč položaj na trgu - govorimo o zlorabi prevladujočega položaja.

Možne so tudi druge oblike nelojalne konkurence. Pri tem velja izpostaviti industrijsko špijonažo, t.i. blatenje konkurentov ter nedovoljeno stimuliranje razpisovalcev.

Nelojalna konkurenca je vedno prepovedana, za nelojalnost ni opravičila. Noben zakon ne more niti izjemoma dovoliti nelojalnega nastopanja v konkurenci.

4.5. *PRIMER KARTELNEGA SPORAZUMA PRI JAVNEM NAROČILU*

Da bomo razumeli primer kartelnega sporazuma pri javnem naročilu, ki ga bom prikazala, si najprej pogledjmo značilnosti kartelnega prava in kaj sploh je kartelni sporazum.

4.5.1. KARTELNO PRAVO IN KARTELNI SPORAZUM

Kartelno pravo je varovanje konkurence pred omejevalnimi ravnanji. Poznamo naslednje vrste varstva konkurence pred omejevanjem:

- prepoved omejevalnih oz. kartelnih sporazumov,

- prepoved zlorabe prevladujočega položaja,
- nadzor nad združevanjem,
- omejevanje državnega omejevanja konkurence,
- nadzor nad državnimi pomočmi,
- dumpinški in subvencioniran uvoz.

Sklep, s katerim je združenje podjetij določilo najnižjo dovoljeno ceno, pod katero člani združenja ne smejo ponujati svojih storitev, ima značilnost kartelnega sporazuma, zato je prepovedan in brez pravnega učinka.

Po prvem odstavku 5. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK) je prepovedan vsak sporazum, katerega cilj je omejevanje konkurence. Ni torej potrebno, da bi sporazum v trenutku sklenitve že omejeval konkurenco, temveč zadošča že, da bo tako lahko učinkoval v predvidljivi prihodnosti.

Kartel izloči konkurenco na trgu s tem, da si dolgoročno podredi trg (naročnika) in deluje toliko časa, dokler medsebojno dogovorjena razmerja veljajo. Zato velja načelo, da je kartel toliko močan, kot je močan najšibkejši člen.

MONOPOLI

Monopoli so po svojem bistvu koncentracije kapitalov s smotrom, da izključijo ali vsaj omejijo konkurenco drugih podjetij.

Monopoli se zaradi svojega zgodovinskega nastanka prepletajo s prejšnjimi oblikami koncentracije kapitala zlasti z obliko delniških družb. Kljub temu pa lahko vse kapitalistične monopole razdelimo v 3 značilne skupine:

- monopole, ki se pojavijo v obliki velikih samostojnih podjetij (trusti),
- v holdinge (ali po nemškem izrazoslovju koncerne) in
- v kartele.

Trusti

Za truste značilno stanje, da eno podjetje pridobi monopolni položaj in da podjetja, ki pristopijo k trustu, s tem izgubijo svojo pravno samostojnost (prenehajo biti pravne osebe). Trusti se običajno ne zadovoljujejo le s svojim monopolnim položajem, temveč želijo svoj položaj se razširiti, kar dosežejo predvsem tako, da se vključujejo v posamezne kartele.

Holdingi (koncerni)

Do holdingov pride v praksi običajno tako, da matično podjetje (navadno v njem odloča en sam kapitalist ali pa povezana skupina kapitalistov) ustanovi eno ali več delniških družb (za holdinge je najprikladnejša oblika delniška družba), pri katerih prevzame ustanovitelj tak del delnic, da more v ustanovljenih delniških družbah odločati.

Karteli

Za razliko od trustov želijo pri kartelih posamezna podjetja doseči monopolni položaj skupaj z drugimi podjetji tako, da se združijo zaradi monopolnega položaja in tudi zaradi naložbe svojih akumuliranih kapitalov. Pri tem ohranijo posamezna podjetja, ki se vključujejo v kartelev, svojo pravno samostojnost (dejanska samostojnost takih podjetij je pogosto zelo dvomljiva).

Po nemški teoriji je kartel združba podjetnikov (enake ali različne gospodarske stopnje, to je horizontalne ali vertikalne), ki želijo z izključitvijo konkurence vplivati na trg, ne da bi pri tem uničili samostojnost udeležencev.

Karteli so po zakonodajah v posameznih državah nadzorovani:

- z načelno prepovedjo kartelov,
- z državno kontrolo nad karteli, ki zahteva predvsem publiciteto kartelnih pogodb.

4.5.2. PRIMER KARTELNEGA SPORAZUMA PRI JAVNEM NAROČANJU

Ker v glavnem govorimo o problematiki pri nezakonitih, negospodarnih in neučinkovitih postopkih javnega naročanja s strani naročnika, bi se rada tokrat posvetila problemu, ki ga pri zakonitem, gospodarnem in učinkovitem postopku javnega naročanja povzročajo ponudniki. In sicer: primer kartelnega sporazuma med ponudniki.

Naročnik A, ki je želel opremiti konferenčno dvorano z vso avdio in video opremo, je prosil ponudnika X za informativni izračun, na podlagi katerega je naročnik dobil neko predstavo, kolikšen naj bi bil strošek nabave in montaže. Naročnik A je na podlagi predračuna ponudnika X pripravil povabilo za nakup in montažo avdio in video opreme za konferenčno dvorano ter jo posredoval ponudniku X, ponudniku Y in ponudniku W. Okvirna vrednost naročila je bila okrog 6 milijonov tolarjev. Torej, izveden je bil postopek javnega naročila male vrednosti na podlagi zbiranja ponudb. Ker ocenjena vrednost ni

preseгла vrednostnega praga za blago in storitve (10 milijonov SIT brez DDV), jim ni bilo potrebno izpeljati javnega razpisa, ki je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.

Naročnik A je čakal na ponudbe. Med prvimi je prispela ponudba ponudnika X, ki pa je ponujal blago drugega proizvajalca in skoraj 100% višje cene od njegove predhodne informativne ponudbe. Naročnik A je dobil še ostali dve ponudbi od ponudnikov Y in W. Ponudba W ni izpolnjevala pogojev, zato je bila izločena. Ponudba ponudnika Y je vsebovala popolnoma enako sestavo blaga proizvajalca, kot jo je ponudil ponudnik X, le cena je bila nekoliko nižja. Ko je naročnik A povpraševal ponudnika X, kaj je bil vzrok za spremembo cene in artiklov, se je ta samo izgovarjal, da so dobili informacije (ne vedo od koga), da so kvalitetnejši artikli v tej drugi ponudbi. Vendar naročniku A ni dalo miru in je iskal informacije o podjetjih X in Y ter prišel do zaključka.

Direktor ponudnika Y je solastnik podjetja ponudnika X. Ker pa ponudnik Y potrebuje posel in s tem reference, je moral ponudnik X popustiti oziroma umakniti konkurenčno ponudbo in predati posel ponudniku Y. Torej je podjetje Y sporočilo svoje predloge o nameri prevzema posla, s katerim se je moralo podjetje X strinjati in odstopiti od posla.

Naročnik A se je pač moral odločiti za ponudnika Y, ker je bil v časovni stiski.

V primeru, da bi imel naročnik A dovolj časa, bi se lahko poglobil v primer in ga rešil drugače.

1. Ponudnik Y, ki je bil direktor ter istočasno še solastnik konkurenčnega podjetja - ponudnika X je kršil 41. člen Zakona o gospodarskih družbah - prepoved konkurence.
2. Ponudnik Y je tvoril sporazum s ponudnikom X, katerega cilj ali posledica je bila omejitev konkurence med samima udeležencema tega sporazuma - kartela.

To je bil primer kartelnega sporazuma pri javnih naročilih male vrednosti, kjer je prišlo do vnaprejšnje izključitve konkurence, vnaprejšnje določitve cen ter do delitve trga.

5 PREDLOGI ZA SPREMEMBE ZAKONODAJE JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI

Kot sestavni del gospodarjenja z javnimi sredstvi (izdatki) je vzpostavitev sistema za učinkovito in transparentno izvajanje javnih naročil temeljni pogoj za okrepitev konkurenčnosti na trgu blaga in storitev za javni sektor (naročnike) in s tem minimiziranje

stroškov dobavljenega blaga, storitev in gradenj. To zagotavljajo postopki javnega naročanja (Cvikl, 2006, str. 3).

Republika Slovenija je sistem gospodarjenja javnih sredstev in finančni nadzor porabe javnih sredstev dodobra razvila v preteklem desetletju, ko smo se pripravljali na vstop v EU in ga zaokrožila neposredno pred vstopom v EU maja 2004. Reforma oziroma razvoj boljšega gospodarjenja z javnimi sredstvi je bila sestavni del prehoda Republike Slovenije v samostojno, demokratično družbo in odprto, tržno gospodarstvo.

Vendar se zaradi izzivov globalne konkurenčnosti in potrebe po razvoju modernih sistemov javnega upravljanja reforma ni končala ob vstopu v EU. Potrebno je nadaljevati s spremembami. V to nas silijo že novo sprejete direktive. Kajti vsakokratne spremembe bodo izboljšale učinkovitost slovenskega gospodarstva, da bi to bilo čimbolj konkurenčno v EU in v celotnem svetu.

Po prevzemu ERM2 pogojev in prevzemu evra, ki omeji možnost denarne politike, lahko k učinkovitosti gospodarstva prispeva predvsem vzpostavitev učinkovitejše in cenejše države. To zagotovi učinkovita reforma upravljanja javnih sredstev. To je tudi eden od temeljnih programov v juniju 2005 sprejete Strategije razvoja Slovenije in Okvira gospodarskih reform, ki govorijo o tem, da naj bi do leta 2008 za 2% BDP ali cca. 140 milijard tolarjev zmanjšali javno porabo (Urad za makroekonomske analize in razvoj Vlade RS, 2006).

Z dosedanjimi reformami na področju javnih naročil se je že naredilo nekaj dobrih potez. Sprejeta in uveljavljena sta bila dva pomembna zakona, ki sta dobro razdelala sistem upravljanja javnih sredstev. To sta Zakon o javnih naročilih (Ur.l. RS št. 39/2000, popravek 102/2000, 2/04) in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Ur.l. RS št. 78/99, popravek 90/99, 110/02, 42/04). Ta zakona sta sestavni del celotne sheme upravljanja javnih sredstev oziroma sta ključna v shemi proračunske porabe. Shema proračunske porabe je proces izvrševanja proračuna in drugih javnih financ. Za uspešno, učinkovito in gospodarno izvršitev proračuna sta ključna dobro pripravljena in v praksi čim bolj uporabljena ključna zakonodajna akta Zakon o javnih naročilih in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. V shemi proračunske porabe je namreč ena od ključnih aktivnosti postopek javnega naročanja (Potter, 1999, str. 3).

Oba zakona sta v preteklih letih pomembno vplivala na izboljšanje kvalitete funkcije "finančnega nadzora" in sistema gospodarjenja javnih sredstev (Cvikl, 2006, str. 4).

Kot je razvidno iz predstavljenega, smo v Sloveniji konec prejšnjega desetletja dobili dobro orodje zakonodaje javnega naročanja, ki ji je utrdilo kvalitetno gospodarjenje javnofinančnih sredstev. Vendar je potrebno stalno nadgrajevati sistem javnega naročanja, vključno z revizijo postopkov javnega naročanja. Gre za to, da sistem javnih naročil ni sam

sebi namen, temveč zagotavlja smotrno uporabo javnih (tudi zasebnih) sredstev. V tem smislu je sistem javnih naročil vpet v celovit sistem upravljanja javnih izdatkov in finančni nadzor.

Kranjc (2004, str. 18) v komentarju k Zakonu o javnih naročilih pravi, da je poglobitni namen pravil o javnem naročanju zagotoviti konkurenco pri poslovanju z javnim sektorjem. To je ključno tudi za krepitev javnofinančnega gospodarjenja. Za to pa skrbi tudi EU.

Dolgoletna reforma javnega naročanja je bila v EU zaključena marca 2004 s sprejemom dveh direktiv:

- Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev in
- Direktive 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev.

Države članice so morale direktive implementirati v notranji pravni red do 31. januarja 2006. Slovenija nekoliko zamuja. Po podatkih pristojnega ministra je priprava delovnih gradiv za novo zakonodajo v zaključni fazi.

Tudi po reformi javnega naročanja v EU ostaja načelna oziroma okvirna ureditev javnega naročanja nespremenjena, spreminjajo pa se izvedbena pravila. Pomembna razloga za reformo javnega naročanja sta bila omogočiti večjo fleksibilnost pri javnem naročanju in odpraviti nejasnosti v dotedanjih pravilih.

Tako z vidika naročnikov kot z vidika ponudnikov pomenijo pravila javnega naročanja določeno togost pri sklepanju poslov, še zlasti, če se upošteva način sklepanja poslov med samimi gospodarskimi subjekti. Pri javnem naročanju se seveda določenim formalnostim ni mogoče izogniti, saj so le-te namenjene zagotavljanju konkurence med ponudniki in njihovemu enakopravnemu položaju pri pridobivanju poslov za naročnike. A vseeno prinaša reforma nove postopke, ki naj bi olajšali oddajo javnih naročil tako za naročnike kot tudi ponudnike (Kranjc, 2006, str. 45). Predvidevati je, da bodo te novosti povzeli tudi slovenski predpisi, saj je v pripravi nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-2) oziroma kar dva, ker gre za delitev na podlagi klasične direktive (blago, storitve, gradnje) in infrastrukturne direktive (blago, storitve, gradnje na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev).

Glavni namen sprejema novih direktiv je bil poenostavitev zakonodajnih okvirov in njihova prilagoditev novi elektronski dobi ter zagotovitev stabilnosti osnovne strukture ureditve področja javnega naročanja.

Najpomembnejše novosti in spremembe, ki jih bosta prinesli novi direktivi tudi v našo pravno ureditev javnega naročanja (Matičič, 2005):

- uredba možnosti popolnega elektronskega javnega naročanja,
- možnost določitve fleksibilnejših tehničnih specifikacij,
- poenostavitev vrednostnih pragov,
- poudarek na uporabi CPV nomenklature pri določitvi predmeta javnega naročila,
- izločitev telekomunikacijskega sektorja iz obsega teh direktiv in upoštevanje liberalizacijskih gibanj v ostalih infrastrukturnih sektorjih,
- razširitev uporabe okvirnega sporazuma na klasično področje javnih naročil
- uvedba novih vrst postopka oddaje javnega naročila (konkurenčni dialog, okvirni sporazum in dinamični nabavni sistem) in
- spremembe nekaterih rokov.

Evropske direktive uvajajo nov postopek, imenovan konkurenčni dialog ter skupaj z novim Zakonom o javnih naročilih (ZJN-2) še dva načina oddaje naročila, na podlagi okvirnega sporazuma, ki je namenjen hitrejši oddaji ponudb in dinamičnega nabavnega sistema, ki se izvede le na elektronski način in je za učinkovito oddajo naročila neprimeren in za izpeljavo časovno precej potraten (Matos, 2006, str. 13-15).

KONKURENČNI DIALOG lahko naročniki uporabljajo samo v primerih izjemno zapletenega naročila, ko ocenijo, da poraba odprtega ali omejenega postopka ne bo omogočila dodelitve naročila. Najprej je potrebno opraviti neke vrste usposobljenost oziroma ugotoviti, ali posamezni naročniki izpolnjujejo pogoje. Na podlagi te usposobljenosti se naročnik z udeleženci v dialogu "pogaja" o rešitvi. Na podlagi ugotovitve o pravilni rešitvi, naročnik pozove vse udeležence, da mu predložijo končne ponudbe. Direktive so, ko s konkurenčnim dialogom omogočajo sodelovanje tistih v postopku, ki so pripravljali ponudbo, stopile korak stran od jasne razmejitve priprave tehnične specifikacije in oddaje ponudb.

Konkurenčni dialog bo na področju informacijskih tehnologij prišel kar prav, še posebej, ker so nekateri naročniki (sicer redki) naročila oddajali z uporabo natečaja. Gre za zapletena naročila, še posebej pri izgradnji zapletenih informacijskih sistemov, kjer naročila ni mogoče oddati brez sodelovanja s ponudniki. Takšen način je do sedaj, razen v obliki natečaja, zakon izrecno prepovedal. Kajti, tisti, ki so sodelovali pri pripravi specifikacij, niso mogli in niso smeli sodelovati pri oddaji ponudb. Vsekakor nihče od ponudnikov ne bi imel interesa sodelovati v predhodnih usklajevanjih specifikacij, če bi bili potem iz postopka zaradi tega izločeni. Ne gre za izjemen postopek, kot to velja za

postopek s pogajanjem, saj je konkurenčni dialog bolj jasno postavljen in bolj transparenten. Postopek lahko naročnik izbere ne le, ko gre za nedefiniranost tehničnih specifikacij, temveč tudi takrat, ko naročnik ne more objektivno natančno opredeliti pravnih ali finančnih pogojev in posledic oddaje javnega naročila.

OKVIRNI SPORAZUM je način oddaje javnega naročila. Evropska direktiva definira dve vrsti okvirnih sporazumov (Bohnec, 2006, str. 51):

- Okvirni sporazum z enim ponudnikom je najbolj podoben klasičnemu odprtemu postopku in je tipično s sprotnimi dobavami ali storitvami, brez časovno vnaprej znanih količin in s fiksno ceno;
- Okvirni sporazum z najmanj tremi ponudniki (če je toliko pravih ponudb) in je podoben omejenemu postopku, kjer okvirni sporazum predstavlja le prvo fazo postopka. V drugi (pogodbeni) fazi, ki se izvaja po vnaprej določenih pravilih iz okvirnega sporazuma in ne kot druga faza javnega naročila, pa se najugodnejše ponudnike izbere z zbiranjem ponudb.

Gre za oddajo naročila, kjer naročnik v omejenem ali odprtem postopku odda javno naročilo tako, da sklene okvirni sporazum. To je zanimivo pri sprotnih nabavah, kjer naročnik naroča storitve ali kupuje predmete, ki jih potrebuje ves čas in kjer se lahko spreminjajo cene in količina. Taka primera bi lahko bila najem letal za protokolarne dogodke predsednika države oz. vlade ali skupne nabave osebnih računalnikov, zaslonov, tiskalnikov ali programske opreme, kjer lahko naročnik za več mesecev sklene okvirni sporazum in potem najema letalo za določene relacije ter kupuje računalnike glede na potrebe v določenem časovnem obdobju. Gre torej za storitev oziroma opremo s police, kjer usposobljeni kandidati podajo relacije/količine in cene, na podlagi katerih naročimo konkretno storitev oziroma kupujemo konkretno opremo. Tako se izognemo vsakokratnemu sprotnemu naročanju oziroma izpeljavi dolgotrajnih postopkov javnega naročanja.

DINAMIČNI NABAVNI SISTEM je postopek, ki v celoti poteka na elektronski način. Uporablja se pri nabavah splošno uporabljivega blaga, katerega značilnost je, da v obliki kot je dostopno na trgu, v celoti izpolnjuje zahteve naročnika. Ta postopek je časovno omejen. Ves čas trajanja omogoča udeležbo ponudniku, ki izpolnjuje pogoje in ki bi predložil predhodno ponudbo, skladno z razpisno dokumentacijo. Naročniki so dolžni pred oddajo naročila usposobljenim kandidatom, ki jih je naročnik usposobil po pravilih odprtega postopka, omogočiti sodelovanje z vključitvijo v sistem. Naročnik mora pred povabilom k oddaji ponudb objaviti poenostavljen razpis, ki poziva vse zainteresirane gospodarske subjekte, da predložijo predhodno ponudbo v roku, ki ne sme biti krajši od 15 dni od datuma pošiljanja poenostavljene objave. Šele po izteku tega roka lahko pozove usposobljene kandidate, da oddajo zavezujočo ponudbo. Gre za na nek način elektronski

omejen postopek, kjer lahko v drugo fazo vstopijo tudi drugi kandidati. Rok za oddajo ponudb določi naročnik sam. Naročnik lahko vzpostavi dinamični nabavni sistem za obdobje največ štirih let.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

Vstop Slovenije v Evropsko unijo je prinesel določene spremembe tako na konkurenčno-pravnem področju kot tudi na področju javnih naročil v javnem sektorju. Direktive Evropske unije niso popolna pravna ureditev javnega naročanja, ker določajo le nekatere elemente z namenom, da se omogoči in uredi tisti del javnega naročanja (nad vrednostnim pragom za blago, storitve in gradbena dela), ki zanima zainteresirane ponudnike iz drugih držav članic - članicam pa prepušča, da si po svoje uredijo tista javna naročila, ki za ponudnike iz druge države članice niso zanimiva (javna naročila male vrednosti).

Proces javnega naročanja je nabava oziroma nabavna funkcija v javnem sektorju, le da so pravila nekoliko drugačna kot v zasebnem sektorju. Ker ne gre za tržno dejavnost in ni prisotna dobičkonosnost, kot je to osnova za preživetje zasebnega sektorja, ampak javni sektor razpolaga z javnimi finančnimi sredstvi, je taka "nabavna funkcija" v javnem sektorju še bolj na očeh javnosti in kritiki.

Poglavitni namen pravne ureditve področja javnega naročanja je učinkovita poraba javnih sredstev, zagotavljanje popolne konkurence med ponudniki, racionalizacija poslovanja zaradi zaupanja javnosti in preprečevanje korupcije. Postopek javnega naročanja je urejen s pravnimi pravili, ker bi v nasprotnem primeru na odločitve naročnikov po Zakonu o javnih naročilih, lahko vplivale osebne koristi tistih, ki odločajo o oddaji javnih naročil. Naročniki v glavnem razpolagajo z denarjem, ki ga je država zbrala z davki, carinami in drugimi dajatvami od davkoplačevalcev, zato javnost od njih zahteva odgovorno porabo dodeljenih sredstev. Pri izvajanju javnih naročil sta ravno zato v ospredju načeli gospodarnosti in transparentnosti postopkov ob zagotavljanju odprte konkurence na trgu. Da ima naročnik vzpostavljen učinkovit sistem javnega naročanja, lahko rečemo takrat, ko mu le-ta zagotavlja dobavo najkakovostnejšega blaga in izvedbo storitev ali gradenj na trgu po najugodnejši ceni.

Ne samo, da se je z zahtevano uvedbo javne preglednosti omejilo število in praksa neposrednega sklepanja pogodb na področju javnih naročil in s tem povečala gospodarnejša uporaba javnih sredstev, preglednost se je okrepila tudi z objavljanjem informacij na ravni evropskih institucij kot tudi s samim sporočanjem informacij ponudnikom pred in po oddaji javnega naročila. Pri vsem tem ima in bo imela velike zasluge uvedba možnosti popolnega elektronskega javnega naročanja, ki prinaša zmanjševanje stroškov posameznega postopka, preglednost postopkov, sprotno zbiranje

ažurnih podatkov, pomembnih za analiziranje stanja in učinkov javnih naročil po predmetih, panogah in ponudnikih. Vse to pa posledično vpliva in hkrati spreminja javna naročila s spodbujanjem in uvajanjem konkurence in managerskega obnašanja v javni sektor.

Zaradi prepletanja javnega in zasebnega sektorja v preteklosti, so javna naročila izpostavljena korupciji. Kot problem, ki vpliva na samo učinkovitost javnega naročanja, lahko izpostavimo skrite dogovore med ponudniki kot med naročniki in ponudniki. Moramo pa vedeti, da je to zelo težko dokazati in so ravno zaradi pomanjkanja dokazov obtožbe v zvezi z korupcijo zelo redke.

Za rešitev tega problema in za dosledno upoštevanje pravnih in ekonomskih pravil javnega naročanja je pri naročniku in ponudniku ključnega pomena resnična pripravljenost nosilcev odločanja, da uresničijo načelo dobrega gospodarja, kar pomeni, da uresničijo namen javnega naročanja. Podjetjem, ki so jim dokazali podkupovanje v postopkih javnih naročil, bi morali prepovedati nadaljnje sodelovanje pri javnem naročanju in javno objaviti uradni seznam teh podjetij.

Poglavitni namen pravne ureditve javnega naročanja je zagotoviti konkurencu pri poslovanju z javnim sektorjem. To je tudi ključno za krepitev javnofinančnega gospodarjenja. Pri tem veliko pripomore EU, ki posveča posebno skrb članicam EU pri neomejeni konkurenci na trgu povpraševanja in ponudbe. Zato je velikega pomena ustrezna pravna ureditev javnega naročanja. Zakon o javnih naročilih ima več pomanjkljivosti, nejasnosti in je prezapleten, kar posledično pripelje do situacij, ko si vsak po svoje razlaga posamezne člene zakona. Zaradi birokratsko formalističnih postopkov prihaja s strani naročnika do izmikanja pri izpeljavi pravno ustreznih postopkov velikih vrednosti (javni razpisi) in jih poskušajo deliti na nesprejemljive manjše sklope v okviru javnih naročil male vrednosti, s strani ponudnika pa do vedno manjšega odzivanja na javna naročila. Predvsem se izmikajo javnim naročilom male vrednosti, ki jih je daleč največ. To posledično pripelje do manjše konkurenčnosti. Zato naj bo cilj zakonodajalca, da vse te pomanjkljivosti upošteva pri pripravi novega Zakona o javnih naročilih. Torej naj bo cilj poenostavitev zakonodajnih okvirov in njihova prilagoditev novi elektronski dobi ter zagotovitev stabilnosti osnovne strukture ureditve področja javnega naročanja.

Konkurenca je pač najboljši regulator trga, vendar se ne razvija sama od sebe, temveč jo je potrebno intenzivno uvajati, varovati in razvijati. Zato je ključnega pomena tudi varovanje konkurence pred nelojalno konkurenco, omejevanjem konkurence ter škandalii.

Naj zaključim s ugotovitvijo, da sistem javnih naročil ni sam sebi namen, temveč je podrejen širšemu cilju, to je zagotavljanju ekonomskega razvoja, prvenstveno z uvajanjem konkurence v javni sektor.

7 LITERATURA

1. Bajcar Anja: Notranja revizija učinkovitosti sistema nabav v Uradu predsednika Republike Slovenije, Zaključno delo za strokovni naziv Preizkušeni notranji revizor. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2006. 61 str.
2. Bajec Anton, SAZU: Slovar slovenskega knjižnega jezika. Ljubljana: Državna založba, 1997. 426 str.
3. Bohinc Ivan: Okvirni sporazumi v praksi in po novem. Zbornik 7. konference Dneva javnih naročil. Portorož: Agencija za management, 2006. str. 51-52.
4. Bohinc Ivan, Matas Sašo, Škufca Uroš, Žvan Andraž: Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Ljubljana: Nebra, 2005. 363 str.
5. Brejc Miha; Ljudje in organizacija v javni upravi. Ljubljana: Upravna fakulteta, 2000. str. 11-14.
6. Cf. Chuch, Jeffrey, in Ware, Roger: Industrial Organization. Boston: Irwin McGraw-Hill, 2000. 601 str.
7. Cvikl M. Milan: Aktualna vprašanja upravljanja javnih izdatkov v Sloveniji – potrebne spremembe na področju javnih naročil. Zbornik 7. konference Dneva javnih naročil. Portorož: Agencija za management, 2006. str. 1-13.
8. Cvikl M. Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba, 2000. 333 str.
9. Čebulj Janez: Značilnosti nove ureditve gospodarskih javnih služb, Zbornik: Nova ureditev javnih služb. Bled, 1992. 45 str.
10. Černigoj Peter: Javna naročila storitev. Ljubljana. Visoka upravna šola, 2003. 28 str.
11. Černigoj Peter: Naročila malih vrednosti in vloga službe za naročanje. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2003. str. 7-38.
12. Deneckere R., Rothschild M.: Monopolistic Competition and Preference diversity. Review of Economic Studies, 1992, 59, str. 361-373.
13. Denhardt Robert B.: Managing human behavior in public & nonprofit organizations. California: Sage, 1991. 456 str.
14. Dixit A., Stiglitz J.E.: Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. Review of Economic Studies, 1977, 67, str. 279-308.
15. Dolinšek Andrej: Angleško-slovenski in slovensko-angleški terminološki slovar javnih naročil. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005. 379 str.
16. Eržen Tina: Dejanja dogovornega omejevanja konkurence med ponudniki pri oddaji javnih naročil. Magistrsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta Ljubljana, 1998. 83 str.
17. Eržen Tina: Pojem diskriminacije v javnem naročanju. Podjetje in delo, 6/7, 2004. str. 1653-1663.
18. Ferfila Bogomil, Kovač Polonca; Javne politike in javna ekonomika. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2000. 495 str.
19. Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril, Kristan Ivan: Državna ureditev Slovenije. Ljubljana: ČZ Uradni list RS, 1996. 470 str.

20. Grilc Peter: Koga varuje konkurenčno pravo in pred kom. Podjetje in delo, Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1996, 5, 781 str.
21. Grilc Peter: Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2000. 294 str.
22. Hočevar Marko, Igličar Sandi, Zaman Maja: Osnove računovodstva. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Ljubljana, 2004. 446 str.
23. Javornik Marjan, Železnik Milan: Priprava in izvedba javnih naročil. Ljubljana: Izobraževalno Središče Miklošič Ljubljana, 1999. 27 str.
24. Jones Alison, Sufrin B.E.: EC competition law: text, cases, and materials. Oxford, New York: Oxford University Press, 2004. 1303 str.
25. Kamnar Helena: Javni zavodi med državo in trgov. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1999. str. 23–29.
26. Kavčič Bogdan, Smodej Vera: Javni sektor. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje, 2003. 254 str.
27. Kavčič Slavka: Računovodstvo proračunskih porabnikov. Študijsko gradivo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 27 str.
28. Kocjančič Rudi, Ribičič Ciril, Grad Franc in Kavčič Igor: Ustavno pravo Slovenije. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998. str. 205-206.
29. Korpič – Horvat Etelka: Revizijski postopek oddaje javnih naročil. Pravna praksa, Ljubljana., 1997, 383, str. 7.
30. Korže Branko: Pravna ureditev notranjega trga Evropske unije. Študijsko gradivo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta Ljubljana, 2004. str. 1-87.
31. Kotnik Drago: Nabavna politika. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1990. 27 str.
32. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: GV Založba, 2004. 488 str.
33. Kranjc Vesna: Konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. Zbornik 7. konference Dneva javnih naročil. Portorož: Agencija za management, 2006. str.43-48.
34. Lane Jan-Erik: The public sector: concepts, models and approaches. London: Sage, 2000. 357 str.
35. Lyons Kenneth: Purchasing and Supply Chain Management. London: Prentice Hall, 2000. 526 str.
36. Matičič Maja: Novi postopki po aktualnih evropskih direktivah. Gradivo za seminar: Javna naročila – Novi evropski direktivi o javnih naročilih. Ljubljana: Nebra, 2005. 7 str.
37. Mordej Alenka: Javna naročila z vidika naročila in ponudnika. Podjetje in delo, 1995, 5/6, str. 701-708.
38. Moderndorfer Tadeja: Organiziranost javnih naročil v Republiki Sloveniji. Specialistično delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo Ljubljani, 2004. 92 str.
39. Monitoring the EU Accesion Process: Corrupttion and Anti-Corruption policy. Budapest: Open Society Institute, 2002. 621 str.
40. Mužina Aleksej: Javna naročila. Pravna praksa, 2002, 31, str. 12-13.
41. Mužina Aleksij: Javna naročila v EU. Gospodarski vestnik, 2004, 37, str. 57-58.

42. Mužina Aleksej: Pasti zakona o javnih naročilih. Pravna praksa, 2000, 36/37, str. 12-13.
43. Mužina Aleksej: Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil. Ljubljana: Odin, 2005. 574 str.
44. Mužina Aleksej: Uporaba direktiv po 31. januarju 2006. Pravna praksa, 2006, 2, str. 8-10.
45. Pahor Alenka: Javna naročila – analiza problemov ponudnikov pri oddaji ponudb. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000, 35 str.
46. Pečar Zdravko; Management v javnem sektorju. Ljubljana: Visoka upravna šola, 2001. str. 14-35.
47. Pirnat Rajko: Poskus materialne opredelitve javne službe. Zbornik Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji. Bled, 1992. str. 71-73.
48. Plahutnik Andrej: Izključevanje konkurence in konkurentov v sistemu javnih naročil (novosti po vstopu v Evropsko unijo). Zbornik 5. konference Dneva javnih naročil s poudarkom na splošnih in posebnih vidikih javnega naročanja po ZJN-1A in javnih naročilih v EU. Portorož: Agencija za management, 2004. str. 30-34.
49. Potočnik Janez, Bohinc Rado, Ilešič Tomaž, Knez R., Malgaj M., Trstenjak V., et al: Evropsko pravo. Zbirka gradiv Šole Evropskega prava. Ljubljana: Založniška hiša Primath, 2004. 891 str.
50. Potočnik Vekoslav: Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 418 str.
51. Potočnik Vekoslav, Petrin Tea: Tržne poti. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 128 str.
52. Pretnar Bojan: Intelektualna lastnina v sodobni konkurenci in poslovanju Ljubljana.: GV založba, 2002. str.111.
53. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba, 2000. str. 329.
54. Potter H. Barry, Diymonc Jack: Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Found, Washington, D.C., 1999. str. 3.
55. Pučko Danijel: Analizda in načrtovanje poslovanja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 329 str.
56. Rakovič Slobodan, Bekeš Peter: Državna upava. Ljubljana: Uradni list, 1994. 136 str.
57. Ribnikar Ivan, Podgorelec Ivan: ABC ekonomskih izrazov. Ljubljana: Dafis,1998. 146 str.
58. Rosen Hervey S.: Public finance. Boston: Irwin/McGraw-Hill, 1999. 608 str.
59. Russel Roberta S., Taylor Brenard W.: Operations Management: Focusing on Quality and Competitiveness, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1998. 837 str.
60. Salop S.C.: Monopolistic competition with outside goods. Bell Journal of Economics, 1979, 10, str. 141-156.
61. Spance A. Michael: Product selection, fixed costs, and monopolistic competition. Review of Economic Studie, 1976, 43, str. 217-235.
62. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 285 str.

63. Stiglitz Joseph E.: Economics of the Public Sector. Second Edition, Princeton University, W.W. Norton & Company, New York, London, 1988.
64. Stillman Richard: Preface to public administration: a search for themes and direction. New York: St. Martin's Press, 1996. 240 str.
65. Šinkovec Janez: Evropsko pravo. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS, 1006. 50 str.
66. Škufca Uroš: Možnosti in pravice do neposredne uporabe evropskih direktiv v postopkih oddaje javnih naročil. Zbornik 7. konference Dneva javnih naročil. Portorož: Agencija za management, 2006. str. 35-41.
67. Šmidovnik Janez: Temeljni pojmi o upravi. Ljubljana: Upravna fakulteta, 1980. 178 str.
68. Šmidovnik Janez: Teoretične osnove upravljanja. Ljubljana: Višja upravna šola, 1985. 193 str.
69. Šoltes Igor: Javna naročila in konkurenca. Podjetje in delo, 2002, 6/7, str. 1517-1532.
70. Šoltes Igor: Uvod. EiC novice, Javna naročila v EU, Ljubljana, 2003, avgust, str. 3.
71. Tomšič Drago: Delo revizijske komisije za javna naročila. Gospodarski vestnik, 1998, 26, str. 57-58.
72. Trope Srečo: Javna naročila z napako. Gospodarski vestnik, 2003, 12, str. 58-59.
73. Trpin Gorazd: Predpisi o državni upravi, vladi in ministrstvih. Ljubljana: Uradni list RS, 1993. 133 str.
74. Valič Stane: Vloga Gospodarske zbornice Slovenije v javnih naročilih. Zbornik 7. konference Dneva javnih naročil. Portorož: Agencija za management, 2006. str. 9-17.
75. Verbinc France: Slovar tujk. Ljubljana, Cankarjeva založba, 1987. str. 370.
76. Vesel Tomaž, Mužina Aleksij: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Založniška hiša Primath, 2004. 1081 str.
77. Virant Grega: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2004. 229 str.
78. Weele van Arjan J.: Nabavni management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 406 str.
79. Zabel Bojan: Tržno pravo. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1999. 522 str.
80. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
81. Završnik Bruno: Načrtno zmanjšanje stroškov. Manager, Ljubljana, 1996, 9, str. 54-57.

8 VIRI

1. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2000
[<http://www.gov.si/dkom>]
2. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2001
[<http://www.gov.si/dkom>]
3. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2002

- [<http://www.gov.si/dkom>]
4. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2003
[<http://www.gov.si/dkom>]
 5. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2004
[<http://www.gov.si/dkom>]
 6. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2005
[<http://www.gov.si/dkom>]
 7. Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, Ljubljana, julij 2002
[http://www.gov.si/mf/javnar/letna_porocila.htm]
 8. Monitoring the EU Accesion Process: Corruption and Anti-Corruption policy. Budapest: Open Society Institute, 2002. 621 str.
 9. Podatek o številu občin v Republiki Sloveniji
[<http://www.slovensko-morje.net/>]
 10. Poročilo o razvoju 2006 Urada za makroekonomsko analizo in razvoj
[<http://www.sigov.si/zmar/projekti/pr/2006/pr06.php>]
 11. Pravilnik o določitvi tolarске protivrednostni nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem listu ES (Uradni list RS, št. 40/04).
 12. Predpisi s področja javnih naročil
[<http://www.gov.si/mf/slov/javnar/predpisi.htm>]
 13. Strategija razvoja Slovenje, Urad za makroekonomske analize in razvoj Vlade RS
[<http://www.sigov.si/zmar/projekti/srs/srs.php>]
 14. Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93, 15/05).
 15. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije v letu 2004/2005 (Uradni list RS, št. 130/03).
 16. Zakon o javnih finančah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02).
 17. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97, 36/04).
 18. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 56/99, 37/04).
 19. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01).
 20. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 99/2004).
 21. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002).
 22. Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 18/93, 56/99, 110/02).