

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

SPECIALISTIČNO DELO

Problematika javnih naročil v zdravstvu

Ljubljana, 17.1.2006

Maja Strnad Cestar

Kazalo

1	Uvod.....	1
2	Javna naročila in njihov pomen	2
2.1	Gospodarski pomen javnih naročil	4
2.2	Pravni pomen javnih naročil	5
3	Pravna podlaga za ZJN.....	6
3.1	Zakoni	7
3.2	Podzakonski akti	7
3.3	Direktive	10
4	Zgodovina javnih naročil v Sloveniji.....	13
5	Zakon o javnih naročilih in novosti ZJN	15
5.1	Temeljna načela javnega naročanja.....	16
5.2	Pogoji in merila.....	19
5.3	Postopki naročanja.....	24
5.4	Analiza javnih naročil za leto 2003	26
6	Notranji in zunanji nadzor javnih naročil	29
6.1	Računsko sodišče	30
6.2	Državna revizijska komisija	32
6.3	Poročili za leti 2003 in 2004	35
7	Javna naročila v zdravstvu	37
7.1	Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika	37
7.2	Težave ponudnikov pri sodelovanju na javnem naročilu	38
8	Skupna javna naročila v zdravstvu	42
8.1	Problemi pri izvedbi skupnih javnih naročil.....	45
8.2	Kritika skupnih javnih naročil	48
9	Predlogi za izboljšavo stanja	49
9.1	Podpora najvišjih političnih nivojev v državi.....	50
9.2	Seznanjanje javnosti z javnim naročanjem.....	50
9.3	Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem.....	51
9.4	Ustrezno in kakovostno izobraževanje v sistemu javnega naročanja.....	51
10	Sklep	52
	Literatura	54
	Viri.....	56

1 Uvod

Sistem javnih naročil je v bistvu orodje za uvajanje konkurence za področja, kjer konkurence doslej ni bilo. Na ta način se omogoči večjemu številu primernih ponudnikov, da vstopijo na trg in na tem trgu aktivno tekmujejo v borbi za stranke. Tako imajo koristi vsi: naročnik, ker ima možnost izbire na podlagi razmerja kakovost: cena, ponudnik, ker se mu odpira širša dimenzija trga, ekonomski sistem kot celota, ker prihaja do bolj logičnih razporeditev ekonomskih učinkov, in nenazadnje dosedanja »dvorni dobavitelji«, ki so izpostavljeni konkurenci in so prisiljeni v optimizacijo poslovnega procesa (Plahutnik, 2004, str. 30).

Poleg varstva konkurence in zaščite vseh, ki so udeleženi na trgu, je namen javnih naročil tudi zagotavljanje ekonomične porabe javnih sredstev. Pravila o javnem naročanju od oseb javnega sektorja zahtevajo, da pred izbiro pridobijo konkurenčne ponudbe, posredno vplivajo na gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev. (Kranjc, 2004, str. 19).

Javna naročila imajo v svetu velik gospodarski. Na to kažejo tudi podatki o obsegu javnih naročil. Evropski trg javnih naročil je danes vreden okoli 1500 mrd evrov oz. 16 % BDP (Vidmar, 2004, str. 23). V Sloveniji so obsegala javna naročila v letu 2003 več kot 424 mrd SIT oz. okoli 30% odhodkov državnega proračuna, ali okoli 7 % BDP (Vlada RS, 2004, str. 6).

Zdravstvo je od uveljavitve Zakona o javnih naročilih v RS zaradi svojih posebnosti, doktrine in visokih vrednosti javnih sredstev, ki jih naročniki na tem področju porabijo, gotovo eno najpomembnejših področij javnega naročanja. Je tudi eno najbolj občutljivejših področij, saj se dotika vsakega državljana RS, in prav to povzroča še bolj kritičen pogled nanj.

Kadar govorimo o zdravstveni dejavnosti, ki se izvaja v Republiki Sloveniji, ne moremo mimo dejstva, da gre za dejavnost, ki neprestano zahteva velika materialna sredstva. Zato sta racionalnost, ekonomičnost in učinkovitost porabe sredstev še toliko bolj pomembni.

V letu 2005 je Ministrstvo za zdravje RS kot pooblaščen naročnik večine slovenskih bolnišnic začelo z izvedbo novih skupnih javnih naročil. Pričakujejo, da bodo s tovrstnim načinom »dosegli prihranek v višini kar 20 % cene posameznega izdelka v primerjavi s cenami, ki so jih javni zavodi dosegli sami ob zadnjem javnem naročilu za enake izdelke« (Arzenšek, 2004, str. 63).

Cilj specialističnega dela je ugotoviti, ali sistem javnih naročil, predvsem v zdravstvu, zasleduje cilj javnih naročil nasploh. Raziskati želim problematiko skupnih javnih naročil v zdravstvu in ugotoviti težave in nepravilnosti, s katerimi se pri pripravi razpisnih specifikacij srečujejo naročniki in ponudniki, ter nanizati rešitve in predloge, kako te težave odpraviti. S težavami naročnikov in ponudnikov pri pripravi razpisnih dokumentacij so neposredno povezane tudi institucije, ki služijo nadzoru teh

postopkov. Predstavila bom njihovo vlogo, smotrnost notranjih in zunanjih nadzornikov poteka javnih naročil, njihove naloge ter vpliv na naročnike in ponudnike.

Nepravilnosti pri oddaji javnih naročil so lahko tudi indic ali sum za obstoj prevar ali korupcije. To pomeni, da obstaja sum, da je bila nepravilnost storjena z namenom, da bi si kdo pridobil protipravno premoženjsko korist in je bilo s tem storjeno katero od kaznivih dejanj npr. poslovna goljufija, zloraba položaja ... Lahko pa gre tudi za kršenje kodeksa etike javnih uslužbencev (Vesel, 2004, str. 11).

Pri izdelavi specialističnega dela sem uporabila predvsem teoretično in izkustveno metodo dela. Slednja izhaja iz praktičnih izkušenj pri delu v postopkih javnega naročanja. S teoretično metodo sem s strokovno poglobitvijo in pregledom strokovne literature, virov in poročil raziskala okvir javnega naročanja in institucij, ki so v proces vpete.

Na osnovi lastnih izkušenj in izkušenj drugih oseb, ki sodelujejo pri javnih naročilih, pa sem prikazala kritično analizo situacije javnih naročil v zdravstvu ter težave ponudnikov in naročnikov, ki se pri tem pojavljajo. Pri svojem delu sem uporabila tudi statistične podatke o javnih naročilih v Sloveniji, s katerimi sem empirično prikazala razmerja javnih naročil in revizij v Sloveniji. Dodano vrednost naloge predstavljajo predlogi za izboljšavo sistema javnega naročanja, s kritiko težav, ki se pri tem pojavljajo, in sugeriranjem rešitev.

Prispevek specialistične naloge bo namenjen naročnikom in ponudnikom javnih naročil v zdravstvu in na drugih področjih, z namenom zagotoviti boljše sodelovanje med ponudniki in naročniki, kakovostnejše oblikovanje dokumentacij in ponudb, večjo konkurenčnost in gospodarno porabo javnih sredstev.

2 Javna naročila in njihov pomen

Zakon definira javna naročila kot skupek dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del. K izvajanju javnih naročil so kot naročniki zavezani posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov.

Po Zakonu o javnih naročilih, v nadaljevanju ZJN, so naročniki:

- organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti (neposredni porabniki proračuna),
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi in drugi posredni uporabniki proračuna,
- javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava (2. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004).

Poleg zgoraj navedenih naročnikov so po ZJN naročniki tudi pravne osebe, ki jih z namenom zadovoljevanja potreb v javnem interesu in ne zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti ustanovi Republika Slovenija, v nadaljevanju RS, samoupravna

lokalna skupnost ali druga oseba izmed zgoraj navedenih in izpolnjuje enega izmed naslednjih kriterijev:

- je v celoti ali v pretežni meri financirana iz sredstev naročnika ali
- opravlja naročnik nadzor nad poslovanjem take osebe ali
- ima v njej naročnik pravico imenovati več kot polovico članov nadzornega sveta, upravnega odbora ali drugega organa, ki v skladu z zakonom zastopajo in predstavljajo osebo (2. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004).

Prav tako se za naročnika šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več naročnikov. Na predlog ministra, pristojnega za finance, vlada določi sezname naročnikov ali kategorije naročnikov ter jih objavi v Uradnem listu RS in jih posreduje Evropski komisiji (2. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004).

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

Javna naročila vključujejo vse naložbe, projekte in programe, povezane s črpanjem sredstev javnih financ. Zajemajo dela in naloge, ki jih uporabniki v celoti ali delno financirajo s carinami, zbranimi davki in tudi s prihodki od izvajanja lastnih dejavnosti ter s prispevki donatorjev.

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

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

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

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

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

2.1 Gospodarski pomen javnih naročil

Razlog za večje zanimanje za javna naročila je lahko njihov naraščajoč gospodarski pomen. Evropski trg javnih naročil je bil leta 1996 vreden okoli 720 mrd ekujev, kar je takrat predstavljalo 11,5 % BDP petnajstih držav članic. Danes je trg javnih naročil Evropske Unije, v nadaljevanju EU, vreden okoli 1500 mrd evrov oz. 16 % BDP (Vidmar, 2004, str. 23). V Sloveniji so obsegala javna naročila v letu 2003 več kot 424 mrd SIT oz. okoli 30% odhodkov državnega proračuna, kar je okoli 7 % BDP (Vlada RS, 2004, str. 6).

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

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

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

Glede na moje izkušnje ima izbira najugodnejšega ponudnika pomemben vpliv na poslovanje izbranega ponudnika v prihodnosti. Javno naročilo se običajno razpiše za večje količine blaga ali izvedbo storitev. Pridobitev takega naročila je za podjetje pomembno, saj kaže na sposobnost podjetja, da pridobi večje, zahtevnejše in bolj odgovorne posle, hkrati pa s tem nabira reference za prihodnja sodelovanja.

Izpolnjevanje referenčne liste poveča podjetju ugled in mu daje možnost poslovanja na drugih področjih, na katerih do sedaj še ni sodelovalo.

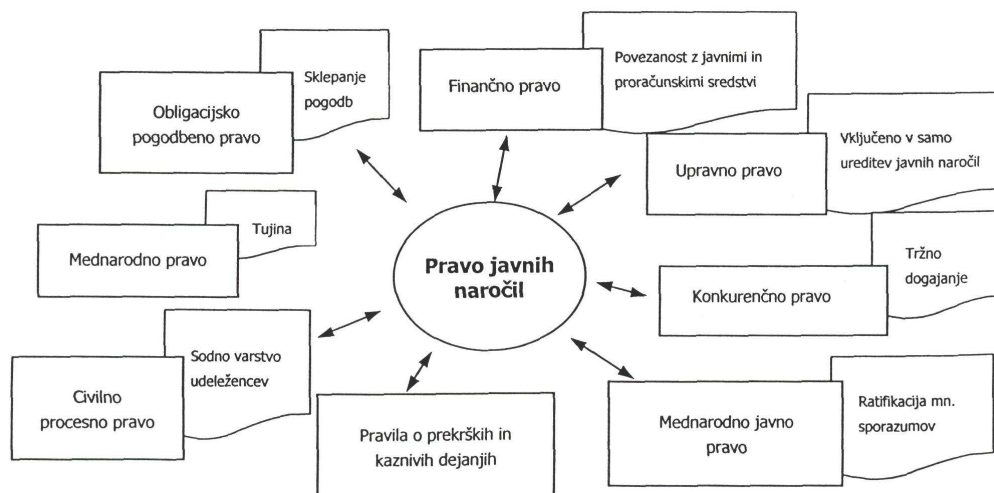
Pogosto so javna naročila načrtno sprejet instrument državne gospodarske politike, ki pa je lahko usmerjena tudi k drugim ciljem, kot npr. oživitev gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva nasproti tujemu, skrbi za posamezne panoge, zlasti če gre za strukturne spremembe, skrbi za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

2.2 Pravni pomen javnih naročil

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

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

Slika 1: Povezanost prava javnih naročil z drugimi pravnimi področji



Vir: Pajk, 2000, str. 1

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

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

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

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

Na prihranke kažejo analize vrednosti pogodb pri naročilih velike vrednosti za leto 2003, v primerjavi z vrednostmi iz objave razpisa. Kaže, da so vrednosti sklenjenih pogodb po javnem naročilu v povprečju 19 % nižje od ocenjenih vrednosti. Iz navedenega lahko sklepamo, da so naročniki na splošno napačno ocenili vrednost javnega naročila, pogosto najverjetneje brez temeljite analize trga (Vlada RS, Urad za JN, 2004, str. 13).

Glavni cilj javnih naročil je torej ustvariti konkurenčno, nediskriminatorno tržišče, ki bo omogočalo prost pretok blaga in storitev ter s tem davkoplačevalcem in uporabnikom javnih sredstev zagotoviti najboljšo protivrednost za njihov denar (Kranjc, 2004, str. 18-19).

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

3 Pravna podlaga za ZJN

Zaradi članstva v EU Slovenija ni avtonomna pri sprejemu pravil o javnem naročanju. Upoštevati mora cilje in zahteve pravil EU o javnem naročanju in z njimi uskladiti svojo zakonodajo (Kranjc, 2004, str. 28).

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

3.1 Zakoni

3.1.1 Zakon o javnih naročilih

Uradno prečiščeno besedilo ZJN (ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev. Določa tudi obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov na področju oddaje javnih naročil pri nabavi blaga, oddaji gradenj in naročanju storitev na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju ter način vodenja statističnih podatkov o oddaji javnih naročil. Zakon ZJN določa ustanovitev in pristojnosti Urada za javna naročila in obsega:

- a.) Zakon o javnih naročilih – ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/2000 z dne 12. 5. 2000),
- b.) Popravek Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 102/2000 z dne 10. 11. 2000),
- c.) Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih – ZJN-1A (Uradni list RS, št. 2/04 z dne 15.1.2004) (URL: <http://www.gov.si>).

3.1.2 Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja

akon o reviziji postopkov javnega naročanja, uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZRPJN-UPB2 (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004), ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, ki se izvajajo z revizijo postopkov oddaje javnih naročil, opredeljenih v predpisih o javnih naročilih; določa organe, ki so pristojni za varstvo pravic ponudnikov in javnega interesa, ter postopek revizije po tem zakonu. Ta zakon obsega:

- a.) Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/99 z dne 24.9.1999),
- b.) Popravek Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/99 z dne 5.11.1999),
- c.) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/2002 z dne 18.12.2002),
- d.) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-B (Uradni list RS, št. 42/2004 z dne 23.4.2004),
- e.) Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN-C (Uradni list RS, št. 61/2005 z dne 30.6.2005) (URL: <http://www.gov.si>).

3.2 Podzakonski akti

- a.) Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil

S tem pravilnikom se določajo vsebina, vrste, pogoji in omejitve za uporabo elektronske dražbe ter drugi elementi v zvezi z izvajanjem elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil.

b.) Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Uradni list RS, št. 40/2004)

S tem pravilnikom se določajo tolarske protivrednosti, določene na podlagi metodologije za izračun, skladno s tretjim odstavkom 26. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000, 102/2000 – popr. in 2/2004).

c.) Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po ZJN (Uradni list RS, št. 44/2004)

S tem pravilnikom se določajo obrazci za vse vrste objav, ki jih morajo objavljati naročniki po ZJN (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) za izvedbo direktive Evropske komisije, št. 2001/78/EC z dne 29. 10. 2001, popravek L 214 z dne 9. 8. 2002. Ta pravilnik tudi opredeljuje, da se obvestila objavljajo na enotnem informacijskem portalu in v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, če ocenjena vrednost javnega naročila presega vrednost, ko so objave potrebne tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti.

d.) Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/2003, 52/2005)

Ta uredba določa naročnike, ki so zavezani ravnati skladno s to uredbo, izvajalce skupnih javnih naročil ter način priprave in postopek njihove izvedbe.

e.) Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/2004)

S to uredbo se določajo skupne osnove, ki jih mora upoštevati naročnik za oddajo javnih naročil male vrednosti pri pripravi notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti.

f.) Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po ZJN (Uradni list RS, št. 73/2004)

S to uredbo se določajo:

– kategorije naročnikov v skladu s pogoji za določanje naročnikov po ZJN (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) ter ločeno po določbah ZJN-1, ki se nanje nanašajo,

– način oblikovanja in vzdrževanja seznamov naročnikov, ki jih je potrebno predložiti Evropski komisiji po Direktivi Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (Uradni list RS, št. 209 z dne 24. 7. 1992, str. 1, z vsemi spremembami), Direktivi Sveta 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga (Uradni list RS, št. 199 z dne 9. 8. 1993, str. 1, z vsemi spremembami), Direktivi Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (Uradni list RS, št. 199 z dne 9. 8. 1993, str. 54, z vsemi spremembami) in Direktivi Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem,

energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (Uradni list RS, št. 199 z dne 9. 8. 1993, str. 84, z vsemi spremembami).

g.) 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)

To navodilo navaja, kateri pristojni organi tujih držav izdajajo listine, s katerimi tuji ponudniki dokazujejo usposobljenost oziroma izpolnjevanje obveznih pogojev za udeležbo v postopku oddaje javnih naročil v Republiki Sloveniji, določenih v drugem odstavku 41. člena in v drugem odstavku 42. člena ZJN (Uradni list RS, št. 39/00). Določa tudi način preveritve listin, ki jih predložijo tuji ponudniki. To navodilo se uporablja tudi za ponudnikove podizvajalce, ki imajo sedež v tuji državi.

h.) Pravilnik o vrstah in načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu (Uradni list RS, št. 41/05)

Ta pravilnik določa vrste in način zbiranja podatkov, enotna obrazca za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih ter najnižjo vrednost, za katero je potrebno sporočiti podatke o oddanih javnih naročilih. Sestavni del in prilogi tega pravilnika sta: enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih in enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih male vrednosti.

i.) Pravilnik o enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih za leto 2001, 2002 in 2003 (Uradni list RS, št. 25/2002, 33/2003 in 42/2004)

S tem navodilom se določa enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih, ki so jih v skladu z drugim odstavkom 127. člena ZJN (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00) naročniki dolžni sporočiti Uradu za javna naročila. Sestavni del tega navodila sta: enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih in enotni obrazec za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih male vrednosti. Naročnik mora v enotni obrazec za sporočanje podatkov vnesti vse zahtevane podatke. V nasprotnem primeru se šteje, kot da obrazec ni bil posredovan.

j.) Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Uradni list RS, št. 33/2004)

S tem pravilnikom se določa, kdaj se šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo.

k.) Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 32/2004 in 87/2004)

S tem pravilnikom se določa vsebino sklepa, s katerim začne naročnik postopek oddaje javnega naročila po ZJN (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 – popr. in 2/04).

l.) 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)

S pravilnikom 25/2004 se določa vrsto, vsebino in roke finančnih zavarovanj, ki jih mora ponudnik predložiti v postopkih oddaje javnih naročil za zavarovanje svojih obveznosti v teh postopkih. Vzorci bančnih garancij so sestavni del tega pravilnika. V pravilniku 87/2004 pa so navedene spremembe 4. člena pravilnika 24/2004.

m.) Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Uradni list RS, št. 86/2001)

To navodilo določa postopek odpiranja ponudb v odprtem in omejenem postopku ter postopku s pogajanji. Sestavni del tega navodila je enotni obrazec za vodenje zapisnika o odpiranju ponudb.

n.) Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 141/2004)

Ta pravilnik določa podračune, v nadaljevanju podračuni JFP, na katere zavezanci plačujejo obvezne dajatve in druge javnofinančne prihodke, ki pripadajo državi, občinam, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter drugim prejemnikom. Ta pravilnik določa način plačevanja na podračune JFP skupine A (URL: <http://www.gov.si>).

3.3 Direktive

V primeru, ko razlike med obstoječimi pravnimi ureditvami posameznih vprašanj v zakonodaji članic ES ovirajo nemoteno delovanje skupnega trga zaradi doseganja skupnega trga ni potrebna popolna unifikacija pravne ureditve, temveč je cilj moč doseči že z uskladitvijo zakonodaj, tj. s harmonizacijo oziroma zblizevanjem zakonodaj držav članic ES. (Ilešič, 1983, str. 122).

Najpomembnejši pravni instrument, ki je v ES namenjen harmonizaciji prava, je direktiva (smernica) (Trampuž, 2000, str. 53).

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

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

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

Dne 28.10.2004 je bila sprejeta Uredba Komisije ES št. 1874/2004 o spremembah direktiv 2004/17/EC in 2004/18/EC glede njihovih mejnih vrednosti uporabe za postopke za oddajo naročil (URL: <http://www.gov.si>).

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

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

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

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

<http://www.gov.si>).

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

Prilagoditve ponazarjajo naslednji primeri:

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

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

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

3.3.1. Implementirane direktive

- a.) Direktiva 92-50/EGS z dne 18.06.1992 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil storitev,
- b.) Direktiva 93-36/EGS z dne 14.06.1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga,

- c.) Direktiva 93-37/EGS z dne 14.06.1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil za gradnje,
- d.) Direktiva 93-38/EGS z dne 14.06.1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju,
- e.) Direktiva 97-52/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 13.10.1997, o spremembah direktiv 92-50/EGS, 93-36/EGS in 93-37/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev, blaga, gradenj,
- f.) Direktiva 98-4/ES Evropskega parlamenta in sveta z dne 16.02.1998, ki spremlja direktivo 93-38/EGS o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju,
- g.) Direktiva 2001-78 /ES z dne 13.09.2001 o spremembah prilog (URL: <http://www.gov.si>).

4 Zgodovina javnih naročil v Sloveniji

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

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

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

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

načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije.

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

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

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

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

S sprejemom ZJN je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, v nadaljevanju Revizijsko komisijo, ki je predstavljala neodvisno strokovno telo, celoten revizijski postopek pa je urejalo deveto poglavje zakona. Zaradi številnih težav na tem področju je kot strokovno telo v pravem pomenu besede začela delovati šele druga komisija, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, v nadaljevanju DRK, ki je bila imenovana z medtem sprejetim Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/1999), v nadaljevanju ZRPJN. Zakon je pomenil prvi korak k uskladitvi zakonodaje s področja javnega naročanja s pravnim redom Evropske skupnosti, saj ima svoj vzor v smernici 89/666/EEC z dne 21.12.1989, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju nabav in gradenj, ter smernici 92/13/EEC z dne 25. 2. 1992, ki se nanaša na pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

ZJN je pomenil prelomnico v praksi javnega naročanja v Republiki Sloveniji, saj je prinesel pomembne spremembe na tem področju. Ravno v času veljavnosti ZJN se

je izoblikovala praksa o navedbi meril skupaj z načinom njihove uporabe, praksa navedbe blagovnih znamk (definicija predmeta naročila z opisom oziroma navedbo veljavnih standardov) ter definiranja temeljnih načel javnega naročanja v praksi.

Zaradi prizadevanj Republike Slovenije za vstop v Evropsko unijo, pa tudi zaradi podnormiranosti ZJN je bil 12. 5. 2000 sprejet novi Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/2000). Zakon je začel veljati 12. 11. 2000. V letu 2004 je ta zakon doživel novelo zakona. Ta je prinesla številne spremembe, ki bodo opisane v nadaljevanju in v grobem pomenijo manj papirja in več preglednosti (Kokalj, junij 2004, str. 32).

5 Zakon o javnih naročilih in novosti ZJN

Zadnja sprememba zakona o javnih naročilih se je zgodila v začetku leta 2004, ko je bila sprejeta novela zakona o javnih naročilih. Ta na eni strani prinaša kar nekaj poenostavitev, na drugi pa uvaja nove vrste postopkov (elektronsko poslovanje in dražbe, okvirni sporazumi). Ena od večjih novosti je tudi obvezna objava v uradnem listu Evropske unije za naročila določenih vrednosti. To velja za naročila blaga v vrednosti nad 57 milijonov SIT, pri gradnjah pa je meja 1,43 milijarde SIT. Za naročila blaga in gradenj pod omenjenima zneskoma je obvezna le objava v Uradnem listu RS, izjema so naročila malih vrednosti (do 10 milijonov SIT za blago in do 20 milijonov SIT za gradnje) (Vidmar, junij 2004, str. 23).

Po novem zakonu zadošča za uspešen javni razpis ena sama pravilna ponudba, kar velja tudi za naročila malih vrednosti.

Področje določanja in dokazovanja sposobnosti ponudnikov za sodelovanje v postopkih oddajanja javnih naročil se je z novelo zakona bistveno spremenilo. Po novem ZJN so tako obvezni samo trije pogoji (registracija, dovoljenje za dejavnost in nekaznovanost za podkupovanje), vsi drugi pogoji pa so fakultativni in prepuščeni odločitvi naročnika. Fakultativni pogoji so bili do tega ZJN določeni kot obvezni formalni pogoji (Kokalj, junij 2004, str. 32).

Novelirani zakon določa različne možne oblike dokazovanja ponudnikove ekonomsko-finančne sposobnosti. Konkretno obliko oz. način dokazovanja te sposobnosti pa lahko določi naročnik v navodilih ponudnikom za izdelavo ponudb. Če ponudnik iz kakršnegakoli utemeljenega razloga zahtevanih dokazov ne more predložiti, lahko ekonomsko-finančno sposobnost dokaže na drug način, ki ustreza dokazovanju posameznega pogoja in ga naročnik oceni za primernega (Kokalj, junij 2004, str. 33).

Po novem zakonu lahko podjetje oddal ponudbo po elektronski poti, kar je omogočal že stari zakon, vendar pa podzakonski predpis, ki naj bi urejal elektronsko oddajo ponudb, ni bil nikoli sprejet. Novost je tudi možnost elektronske dražbe, ki se izvede

po končanem pregledu in ocenjevanju ponudb. Naročnik povabi k dražbi le ponudnike s pravnimi ponudbami. Dražba poteka tako, da vsak ponudnik na informacijskem sistemu lahko vidi kakšna je trenutna najnižja cena in na katerem mestu je s ceno, ki jo ponuja, ni razkrita identiteta ostalih ponudnikov. Možnost elektronske dražbe mora naročnik napovedati v javnem razpisu (Primec, 2004, str. 34).

Novi zakon govori tudi o okvirnih sporazumih. Gre za postopek, ki je časovno razdeljen na dve fazi. V prvi fazi naročnik ugotovi usposobljenost in sposobnost ponudnika, v drugi fazi pa glede na predmet naročila odloča o najboljši ponudbi. Ko naročnik izpelje prvo fazo sklone okvirni sporazum s posameznim ponudnikom ali več ponudniki (najmanj tremi) za enako blago (Škufca, 2004, str. 34).

Prednost takšnega načina je v tem, da naročnik ni vezan na okvirni sporazum. Vezan je le toliko v kolikor si prek njega zagotovi ekonomsko najugodnejšo ponudbo, v nasprotnem primeru lahko odda naročilo drugje (Dolinšek, maj 2004, str. 1).

Novelirani ZJN z možnostjo vzpostavitve seznamov zainteresiranih izvajalcev na vseh področjih javnega naročanja omogoča bistveno zmanjšanje administrativnih stroškov in postopkov, predvsem pa oblikovanje transparentne sposobnosti ponudnikov oz. izvajalcev. Novela zakona omogoča oblikovanje seznamov zainteresiranih izvajalcev ne le po izpolnjevanju formalnih pogojev, ampak in predvsem tudi po ekonomsko-finančnih, tehničnih, kadrovskih in drugih pogojih sposobnosti ponudnikov. GZS bo tako po zakonu lahko oblikovala kvalitetne funkcionalne sezname, ki bodo transparentni tako glede ponudnikov, in kar je še pomembnejše, sezname bodo lahko izkazovali raven in obseg ekonomsko-finančne in funkcionalne sposobnosti ponudnikov. Na seznam se bodo ob izpolnjevanju enakih pogojev lahko vpisali tudi izvajalci drugih držav. Ponudnik, ki bo vpisan na seznam bo tako namesto večjega števila drugih javnih listin za dokazovanje pogojev predložil le potrdilo o vpisu na seznam (Kokalj, junij 2004, str. 32).

5.1 Temeljna načela javnega naročanja

ZJN podaja štiri temeljna načela javnega naročanja:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- načelo transparentnosti (preglednosti) porabe javnih sredstev,
- načelo enakopravnosti ponudnikov (ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004).

Poleg teh načel, ki so v zakonu napisana posebej, veljajo tudi druga splošna pravna načela, zakon pa v nekaterih členih skriva še druga, kot so npr. načelo hitrosti, načelo zakonitosti, načelo formalnosti ipd. V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali pomen posameznih načel javnega naročanja, njihovo medsebojno prepletanje ter praktično izvedbo v zakonu.

Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (4. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) v prejšnjem zakonu ni bilo posebej opredeljeno, zato je v praksi

prihajalo do razlag, da imajo javna naročila tudi elemente korekcije anomalij na trgu (spodbujanje domačega gospodarstva s favoriziranjem domačih ponudnikov, delitev posla med več ponudnikov, tako da bi vsak dobil del posla ipd.).

V obstoječem zakonu (4. člen ZJN) je načelo opredeljeno takole:

»Naročnik mora z izvedbo javnega naročila in izborom ponudbe zagotoviti, da je poraba sredstev za naročnika najbolj gospodarna glede na namen javnega naročila in na predmet javnega naročila.«

Izrazi v citiranem členu so brez dvoma večpomenski in jih ni mogoče enotno ovrednotiti. Gospodarnost je povečini mogoče relativno zanesljivo ugotavljati šele za nazaj. Ocena o gospodarni in učinkoviti porabi javnih sredstev pri konkretnem javnem naročilu je odvisna od različnih okoliščin - sedanjih in prihodnjih potreb naročnika, njegovih finančnih zmožnosti, pričakovanega tehničnega razvoja in podobno (Kokalj, 2004, str. 62).

Menim, da izvedba javnega naročila predstavlja kompleksen skupek dejanj, zato je najbolj zanesljiv način za gospodarno izvedbo javnega naročila visoka raven strokovnega znanja pripravljavcev razpisa ter njihovih svetovalcev. Verjetno najbolj očitno je načelo implementirano v 51. členu ZJN, kjer je kot merilo za ocenitev ponudb navedena cena ali ekonomsko najugodnejša ponudba. Najgospodarnejši način porabe sredstev se odraža ravno v seznamu in vrednotenju posameznih meril, navedenih v razpisni dokumentaciji.

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

Naročnik mora poskrbeti za uveljavitev načela gospodarnosti in učinkovite porabe javnih sredstev na začetku postopka - ob pripravi razpisne dokumentacije. Predmet razpisne dokumentacije, pogoje in merila mora oblikovati tako, da zagotavljajo gospodarno porabo sredstev. Načelo pa ne dovoljuje, da naročnik izbere ponudbo, ki v največji meri zagotavlja gospodarnost in učinkovito porabo, a ni najugodnejša po merilih iz razpisne dokumentacije (Kokalj, 2004, str. 62).

Načelo zagotavljanja konkurence (5. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) zavezuje naročnike, da v postopkih javnega naročanja ne smejo omejevati konkurence med ponudniki z napačno izbiro postopka ali navajanjem pogojev in meril, ki bi ustvarjali okoliščine, v katerih se omejuje konkurenca. Svojo osnovo načelo povzema po Zakonu o varstvu konkurence (ZVK, Uradni list RS, št. 56/1999) ter Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK, Uradni list RS, št. 99/2004), ki zagotavljanje in varstvo konkurence opredeljujeta že v prvem členu. Načelo se izraža v mnogih določbah ZJN, najbolj jasno pa v tem, da mora naročnik

ponudnikom v vseh fazah postopka sporočati enako količino informacij v enakem času.

Pravila o varstvu konkurence zagotavljajo svobodno konkurenco na določenem trgu, na primer na slovenskem trgu ali trgu EU. Načelo pomeni, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji (Kokalj, 2004, str. 64).

Prepovedana so diskriminatorna merila, ki izločujejo ponudbe brez objektivno opravičljivih razlogov in neopravičeno privilegirajo ter preprečujejo konkurenco.

Načelo transparentnosti (preglednosti) porabe javnih sredstev (6. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) zavezuje naročnika, da lahko porabi sredstva le v okviru predmeta pogodbe, sklenjene na podlagi izvedenega javnega razpisa ter v javnosti postopkov oddaje javnih naročil, ki se kažejo z objavami v uradnem glasilu ter z dostopnostjo dokumentov vsakomur, ki je zainteresiran za dodelitev javnega naročila. Omenjeno načelo se najbolje izraža v objavah javnih naročil v Uradnem listu, objavah njihovih rezultatov ter v javnosti odpiranja ponudb v večini postopkov. Po mnenju poznavalcev je to načelo najpomembnejše, saj ga je mogoče razumeti tudi v njegovi najširši razlagi, tako da pokriva tudi ostala načela (Primec, 2000, str. 63).

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

V praksi je verjetno največkrat kršeno *načelo enakopravnosti ponudnikov* (7. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), saj zajema enakopravnost v najširšem smislu. Prej veljavni zakon je pod predpisanimi pogoji dajal prednost domačim ponudnikom do določenega odstotka vrednosti javnega naročila (ZJN, Uradni list RS, št. 24/1997).

Zakon o javnih naročilih ne daje nobene prednosti domačim ponudnikom. Tujji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi, kar je navedeno tudi v 7. členu ZJN. Poenotena pravila v vseh državah EU omogočajo lažji vstop tujih podjetij na slovenski trg javnih naročil in obratno. Domača podjetja, ki so že pred vstopom v EU lahko nastopala na evropskem trgu dobav blaga, se sedaj lahko potegujejo za javna naročila, ki zahtevajo gibanje delovne sile in storitev iz Slovenije v EU, vendar pa so pri tem še vedno omejena z nacionalno zakonodajo države, v kateri bi se delo opravilo.

Seveda je potrebno poudariti, da ni vsaka diskriminacija neopravičena. Tako npr. ne more biti diskriminatorna zahteva naročnika ob nakupu opreme, da mora ponudnik zagotoviti garancijski servis opreme v primernem roku. Ponudnik z druge celine bo tak

rok le stežka zagotovil, še posebno če je predmet prodaje nepremična stvar, ne glede na to pa se ne bo mogel sklicevati, da je nasproti ponudniku, ki ima svoje poslovne prostore v bližini naročnika, diskriminiran. Enakih možnosti ni, razmerja pa morajo biti pravno enako urejena. Med ponudniki torej ne sme biti neupravičenega razlikovanja niti v pogojih niti v merilih ali tehničnih zahtevah razpisa. Vsakega od teh elementov mora naročnik v primeru dvoma objektivno upravičiti.

5.2 Pogoji in merila

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

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

Naročnik z objavo meril in pogojev ponudnikom predlaga pravila igre posameznega javnega naročila. V primeru, da pogoji in merila niso neupravičeno diskriminatorni, se potencialni ponudniki odločijo, ali bodo pravila igre sprejeli in na javnem razpisu sodelovali ali pa ne.

V naši terminologiji se je za izpolnjevanje pogojev za udeležbo udomačil izraz usposobljenost. Termin je potrebno razlikovati od termina sposobnost, s katerim ugotavljamo možnost izpolnitve konkretnega naročila glede na kadrovske, finančne in tehnične zmožnosti. Pogoji za udeležbo določajo, kdo lahko sodeluje v postopku in kdo ne. Zakon navaja minimalne, a obvezne pogoje (42. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), ki jih mora ponudnik izpolnjevati kumulativno. Naročnik pa sme zahtevati izpolnjevanje tudi drugih pogojev, a o tem več v nadaljevanju. Ponudnik, ki ne dokaže, da izpolnjuje zahtevane pogoje, je izločen iz nadaljnega postopka, ne glede na vsebino ponudbe.

5.2.1 Pogoji

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

Pogoj je element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji in je izključne narave (3. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004). Pogoj se lahko nanaša na ponudnikove (udeleženceve) osebne lastnosti (ekonomsko-finančno, tehnično, kadrovske sposobnosti) ali pa neposredno na ponudbo (rok za dokončanje del, garancijsko dobo, sredstvo zavarovanja in podobno).

Pogoj se od merila razlikuje po tem, da ne vpliva na ocenitev na ocenjevalni lestvici. Pogoj je prag, ki mora biti izpolnjen pri vsakem ponudniku, da se on in njegova ponudba sploh ocenjujeta. Če pogoj ni izpolnjen, se ponudnika izloči iz postopka (Kokalj, 2004, str. 181).

Naročnik je svoboden pri določitvi pogojev, ki seveda ne smejo biti diskriminatorni (Mužina, 2002, str. 30). Zunaj te omejitve pa naročnik določi pogoje glede na svoje potrebe in glede na predmet javnega naročila. V zakonu so obvezni samo štirje pogoji:

1. *Registracija ponudnika* je osnovni pogoj za poslovanje z naročnikom. Kot dokazilo mora ponudnik predložiti izpisek iz sodne ali druge evidence. Pri tem je potrebno poudariti, da je za ponudnike iz Republike Slovenije ta dokument potrdilo sodišča o registraciji oz. potrdilo, da ponudnik ni prenehal opravljati dejavnosti, ki ga izda pristojni davčni urad. Potrdilo sta različni glede na to ali je ponudnik registriran pri sodišču (npr. d.o.o.) ali pri pristojnem davčnem uradu (npr. s.p.).
2. *Dokazilo o dovoljenju za opravljanje dejavnosti* je potrdilo, ki ga izda pristojni organ, zadolžen za vodenje evidence izdanih dovoljenj za opravljanje določenih dejavnosti.
3. *Dokazilo o nekaznovanju* je izpisek iz sodne ali druge evidence. Potrdila o nekaznovanju za fizične osebe izdaja Ministrstvo za pravosodje RS, uradno pa se nikjer ne vodi evidenca upravnih odločb o prepovedi opravljanja dejavnosti. Naročnik se tako lahko najbolje zavaruje s podpisano izjavo ponudnika, da mu ni bila izdana pravnomočna ali sodna odločba, s katero bi mu bilo prepovedano opravljati dejavnost, ki je predmet naročila.
4. *Potikorupcijska klavzula*. Naročnik mora izločiti ponudnika, za katerega obstaja utemeljen sum, da je ponudnik ali kdo drug v njegovem imenu delavcu naročnika v postopku oddaje javnega naročila obljubil, ponudil ali dal kakršnokoli korist z namenom, da bi tako vplival na vsebino, dejanje ali odločitev naročnika glede ponudbe pred izbiro ponudnika, med ali po njej. ZJN1-UPB določa, da se utemeljenost suma izkazuje z listinami ali izjavami oseb (42. člen ZJN, Uradni list RS št. 36/2004).

Poleg zgoraj navedenih pogojev lahko naročnik zahteva tudi izpolnjevanje naslednjih pogojev:

1. Pogoj, da *ponudnik ni v postopku prisilne poravnave, stečajni ali likvidaciji* (4. odstavek 42. člena ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), je prav gotovo pomemben takrat, ko naročnik oddaja večje naročilo in/ali stopa s ponudnikom po sklenitvi pogodbe v trajnejše poslovno razmerje. Gre za potrdilo sodišča, da proti ponudniku ni uveden postopek prisilne poravnave, stečajni postopek ali postopek likvidacije.
2. *Dokazilo o poravnanih davkih in prispevkih* (4. odstavek 42. člena ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) je potrdilo, ki ga izda pristojni davčni organ države, kjer ima ponudnik svoj sedež. Za ponudnike iz Republike Slovenije je ta organ pristojni davčni urad.
3. Kot *dokazilo o poslovni in finančni sposobnosti* (42a. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) zakonodajalec našteva več možnosti, izmed katerih naročnik izbere tisto, ki je ustrezna glede na vsebino javnega razpisa. Poleg revidiranih poslovnih

izkazov, kot so bilanca stanja in izkaz uspeha, mnenje bank in specializiranih institucij, so na tem področju na voljo še elektronski mediji, na primer bazi FIPO in i-BON, z veliko količino informacij o finančni in poslovni sposobnosti ponudnikov ter bonitetna poročila (BON 1 in BON 2 ali BON 3), ki jih izdaja APP.

4. Kot *dokazilo o razpolaganju z zadostnimi tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi* zakonodajalec v 42a. členu ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004, primeroma našteva dokazila, ki jih lahko zahteva naročnik v skladu s predmetom naročila, na primer seznam najvažnejših dobav, gradenj ali storitev v zadnjih treh letih, opis ponudnikove tehnične opremljenosti, navedbo strokovnih delavcev ponudnika, vzorce izdelkov, certifikate ipd.

5.2.2 Merila

Merilo je element za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb (3. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004). Namen meril je, da vse pravočasne in pravilne ponudbe razvrstijo na ocenjevalni lestvici po opravičljivih prednostih (Kokalj, 2004, str. 218).

Če želi naročnik opraviti kvalitetno merjenje, mora v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji natančno navesti merila, način uporabe meril in pomen posameznega merila, ki bo uporabljeno pri ocenjevanju ponudb. V razpisni dokumentaciji morajo biti merila opisana in ovrednotena (50. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004).

Pravilna izbira meril omogoča jasno opredelitev potreb naročnika, točno informacijo ponudniku, katere vsebine bodo ključne pri izbiri ponudnika, večjo možnost pridobitve dobrih ponudb, učinkovit pregled in ocenjevanje ponudb, možnost ugotovitve dejansko najugodnejšega ponudnika in natančno obrazložitev neuspešnim ponudnikom, v čem je njihova ponudba manj ugodna od najugodnejše (Štular, 2000, str. 6).

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

Merila, po katerih mora naročnik izbrati dobavitelje, niso vedno enaka. Merilo je lahko zgolj najnižja cena ali v primeru, izbire ekonomsko najugodnejšega ponudnika, skupek različnih meril npr. cena, datum dobave ali zaključka del, tekoči stroški, ekonomičnost, kakovost, estetske in funkcionalne značilnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična podpora, garancijska doba, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje in podobno.

Najnižja cena pomeni, da je edino merilo le najnižja cena, ob izpolnjevanju vseh zahtevanih pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji. V primeru uporabe tega merila naročnik po sklenitvi pogodbe izvajalcu ne sme priznavati naknadnega poviševanja cen (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004). Naročniki se merila najnižje cene poslužujejo predvsem pri nabavi enostavnejšega blaga in v pogodbi

lahko vežejo gibanje cen na neko objektivno merilo, ki je v povezavi s predmetom nakupa (npr. gibanje cen nafte, gibanje cen življenjskih stroškov itd.).

Merilom je v ZJN namenjeno celo poglavje. Merila so primeroma naštet, naročniku pa je prepuščeno njihovo vrednotenje, seveda v odvisnosti od predmeta javnega naročila. Menim, da je tudi pri merilih potrebno razmišljati o njihovi smiselnosti in potrebnosti za vsako konkretno javno naročilo posebej. Vsekakor je bolje uporabiti manj vrst meril in jih natančno opredeliti v razpisu in razpisni dokumentaciji ter v skladu z njimi oceniti ponudbe, kot pa navesti celo vrsto meril, ki niso natančno opredeljena in ne omogočajo enakopravne ocenitve ponudnikov. Navedena merila ne smejo biti diskriminatorna.

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

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

a.) Vrste meril

Merila, ki jih veečinoma uporabljamo, so lahko naslednja: datum dobave ali zaključka del, tekoči stroški, stroškovna učinkovitost, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč, garancijska doba, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje, cena in podobno (Železnik, Javornik, 2000, str. 26-30).

Večkrat se zgodi, da je *datum dobave ali zaključka del* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), za naročnika velikega pomena. V primeru, da je potrebno izvršiti dobavo ali opraviti dela najkasneje do določenega roka, ker naknadni rok za naročnika ne pride v poštev, postavi naročnik datum dobave ali zaključka del kot pogoj in ne kot merilo.

Dogaja se tudi, da naročniki pri naročanju ocenjujejo samo ceno in vzporedno ne razmišljajo tudi o *tekočih stroških* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), ki v določenem časovnem obdobju večkrat celo presežejo samo ceno. Ob upoštevanju teh stroškov (stroški materiala, rezervnih delov, vzdrževanja ipd.) je odločitev o izbiri velikokrat drugačna, kot brez upoštevanja tega merila. Z uporabo merila tekočih stroškov lahko naročniki na dolgi rok uresničujejo temeljno načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Merilo *stroškovne učinkovitosti* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) je prav tako kot merilo tekočih stroškov smiselno uporabiti takrat, ko želijo naročniki ugotoviti, kaj pomeni izvedba določenega javnega naročila za daljše časovno obdobje. Pri nabavi opreme lahko na primer upoštevajo porabo materiala, energije, delovne sile ipd. Tudi z uporabo merila stroškovne učinkovitosti lahko naročniki na dolgi rok uresničujejo temeljno načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.

Kakovost (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) je tiste vrste merilo, ki ga naročniki v večini zelo radi uporabljajo. Težave pri tem merilu pa se pojavijo pri konkretizaciji tega merila, torej pri navedbi teže merila ali lestvice, po kateri bodo merili kakovost. To merilo je brez navedenih konkretnih obrazložitvev prepuščeno osebni oceni naročnika, kar ponudnike spravlja v neenakopraven položaj. Po drugi strani je res, da je kakovostna merila težko definirati. V tem primeru je rešitev možno iskati v dveh smereh: da naročnik tega merila sploh ne uporabi ali pa postavi kot pogoj zahtevo, da ima ponudnik certifikat ISO 9001.

Bolj kot estetske lastnosti pridejo za naročnike v poštev merjenje *funkcionalnih lastnosti* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), torej namenski oz. uporabnosti določenega predmeta javnega naročila. Funkcionalne lastnosti se prepletajo z merilom tehničnih prednosti. Tehnične lastnosti pogojujejo izvajanje določenih funkcij. Če je neka funkcionalna lastnost predmeta javnega naročila za naročnika neobhodno potrebna, jo lahko zahteva v obliki pogoja.

Tehnične prednosti (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) so povezane s prejšnjim merilom, saj se nanašajo na lastnosti glede na uporabo, delovanje. Naročniki morajo izdelati težo posameznih tehničnih prednosti, če merijo več vrst, ter točkovni ali kakšen drugi sistem merjenja. Naročniki lahko tehnične lastnosti postavijo tudi kot pogoj ali naredijo kombinacijo tako, da najprej zahtevajo minimalne tehnične pogoje, ki jih morajo izpolniti vsi ponudniki, zatem pa prek sistema meril ocenjujejo tehnične prednosti ponudb posameznih ponudnikov.

Poprodajne storitve in tehnična pomoč (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) so redko pogoj, pogosteje so neke vrste dodatna ugodnost ponudnika. Ocenitev potrebnih poprodajnih storitev in tehnične pomoči v postopku ocenjevanja ponudb lahko - tako kot navedeni dve merili - prinese bistveno drugačne rezultate dodelitve naročila, kot samo cenovno merilo.

Tudi *garancijsko dobo* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) lahko naročniki zahtevajo kot pogoj, kadar je s tem mišljena neka minimalna garancijska doba, na primer 12 mesecev, ki jo morajo za predmet naročila ponuditi vsi ponudniki. Pri življenjski dobi predmeta javnega naročila morajo naročniki razmišljati ne le o fizičnem, temveč tudi o funkcionalnem in ekonomskem zastaranju.

Vzdrževanje po poteku garancijske dobe (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004) je potrebno upoštevati v kombinaciji s samo garancijsko dobo. Ocenjevanje pogarancijskega vzdrževanja je z vidika stroškov v življenjski dobi vsekakor zanimivo.

Kot zadnje merilo naj omenim ceno. Najnižja cena pomeni, da je edino merilo le *najnižja cena* (51. člen ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), ob izpolnjevanju vseh zahtevanih pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji. V primeru uporabe tega merila naročnik po sklenitvi pogodbe izvajalcu ne sme priznavati naknadnega poviševanja cen.

b.) Lastnosti meril

Da merila ustrezajo svojemu namenu, morajo biti:

- veljavna - odražajo potrebe naročnika,
- zanesljiva - odražajo se pri vseh ponudbah enako,
- objektivna - pri večkrat ponovljenih ocenjevanjih in različnih ocenjevalcih dajejo enak rezultat,

- občutljiva - z njimi je možno ugotoviti, da neka ponudba bolj ustreza zahtevam naročnika, kot druga (Železnik, Javornik, 2000, str. 29).

Merila lahko delimo tudi na absolutna in relativna merila (Škufca, 2000, str. 4). Absolutna merila so tista, pri katerih je točkovanje ponudb vezano na neko absolutno stanje. Tovrstna merila pri ponudnikih vzbuja zaupanje in jim znižujejo stroške, saj lahko potencialni ponudnik po pregledu razpisne dokumentacije ugotovi, katerim pogojem in merilom bo zadostil; obenem si lahko vnaprej izračuna rezultat in s tem verjetnost uspeha, ne more pa izračunati rezultata svojih konkurentov. Relativna merila je v primerjavi z absolutnimi lažje napisati, saj zanje ni potrebna široka raziskava tržišča in poznavanje potencialnih ponudnikov ter predmeta ponudbe, v praksi pa povzročajo vrsto težav. Relativna merila pri ponudnikih vzbuja nezaupanje, delno zato, ker svojega položaja in verjetnosti uspeha ne morejo vnaprej oceniti, delno pa zaradi možnosti manipulacij naročnika pri proporcionalnosti dodelitve točk. V praksi se je zato najbolje držati absolutnih meril (Škufca, 2000, str. 4).

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

5.3 Postopki naročanja

Ne glede na to, katere vrste blago se naroča, so po 17. členu ZJN v uporabi trije postopki javnega naročanja:

- odprti postopek,
- omejeni postopek in
- postopek s pogajanjem (ZJN, Uradni list RS št. 36/2004).

Odprti in omejeni postopek v največji meri zagotavljata cilje javnega naročanja. Zanju je obvezen javni razpis, ki vsem zainteresiranim ponudnikom omogoča, da se seznanijo z vsebino in pogoji javnega naročila. Značilnost omejenega postopka je, da poteka v dveh fazah. Omejeni postopek zagotavlja javnost le v prvi fazi - ob objavi javnega razpisa za priznanje sposobnosti. Takrat se sicer vsi zainteresirani seznanijo z javnim naročilom, vendar le okvirno, kajti povabilo za oddajo ponudbe (z razpisno dokumentacijo) pošlje naročnik le kandidatom, to je tistim, ki jim je bila v prvi fazi priznana sposobnost (Kokalj, 2004, str. 101).

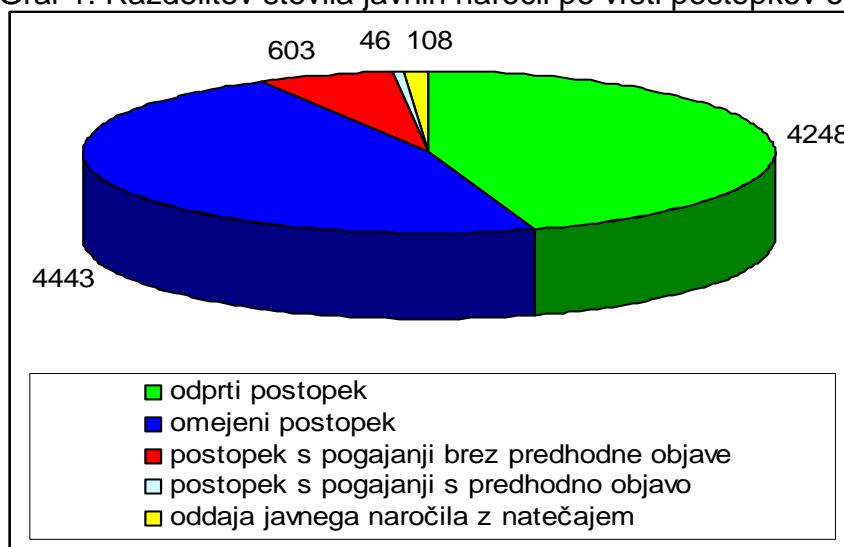
Odprti postopek je tisti, ki v največji meri zagotavlja upoštevanje vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja. Za ta postopek ni vnaprej predvideno ugotavljanje sposobnosti, zato so ponudniki v tem postopku najbolj podvrženi konkurenci in medsebojni tekmi za pridobitev naročila.

ZJN predvideva, da včasih ni mogoče izvesti odprtega ali omejenega postopka. Ob izpolnitvi pogojev, navedenih v 22. členu ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004, sme naročnik izvesti postopek s pogajanjem brez ali s predhodno objavo. Obe različici omogočata pogajanja, to je usklajevanje določenih pogodbenih pogojev ponudnikov z naročnikovimi pogoji. Postopek s pogajanjem ne zagotavlja transparentnosti postopkov v enaki meri kot odprti in omejeni postopek ter daje manj zagotovil za enakopravno obravnavanje ponudnikov (Kokalj, 2004, str. 102).

Zakon predpisuje posebna ravnanja naročnikov glede na višino ocenjene vrednosti, pri čemer je s strani Ministrstva za finance RS meja letno določena na podlagi Zakona o izvrševanju proračuna, v nadaljevanju ZIP. Za leti 2004, 2005 je ta postavljena na 10 mio SIT za blago in storitve ter na 20 mio SIT za gradnje. V kolikor ocenjena vrednost ne presega mejne vrednosti, lahko naročnik naročilo odda v obliki naročila male vrednosti (20. člen ZIP, Uradni list RS, št. 130/2003).

V Sloveniji je bilo v letu 2003 izvedenih 9.448 postopkov. Strukturni prikaz oddanih naročil po uporabljenih konvencionalnih postopkih oddaje nedvoumno kaže, da sta prevladovala predvsem odprti in omejeni postopek, ki najmočneje uveljavljata tri temeljna načela javnega naročanja – načelo transparentnosti, obenem z načelom konkurenčnosti, in načelo učinkovitosti, ki se še zlasti izkazuje z uporabo omejenega postopka (Graf 1).

Graf 1: Razdelitev števila javnih naročil po vrsti postopkov oddaje v RS v letu 2003



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

V letu 2003 je prevladal omejeni postopek pred odprtim postopkom, kar bi lahko pomenilo premik k naročanju zahtevnejših vrst blaga in storitev ali večjo uporabo ponavljajočih (sukcesivnih) dobav, za katere je primernejši omejeni postopek, ki tudi sicer pomeni višjo stopnjo zahtevnosti in razvitosti javnega naročanja nasploh.

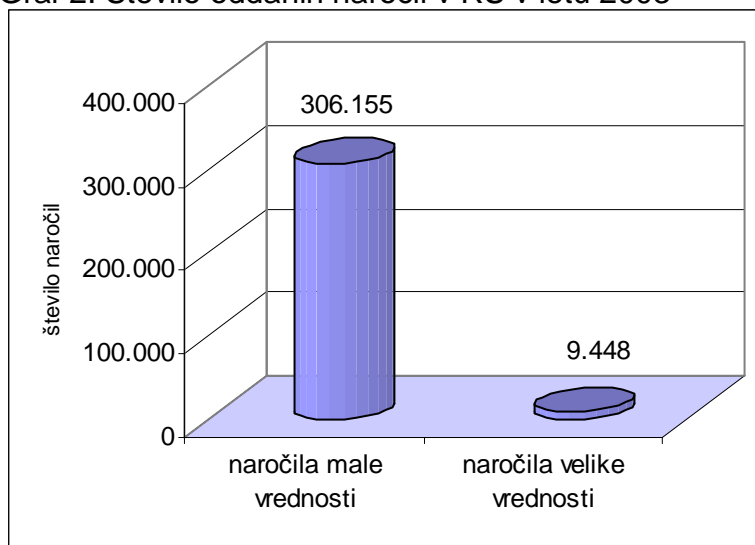
5.4 Analiza javnih naročil za leto 2003

Analizo stanja in razvoja na področju javnih naročil pripravlja Urad za javna naročila pri Vladi RS v skladu z ZJN. V letu 2003 so javna naročila v RS predstavljala pomemben del javnih financ in so obsegala več kot 424 mrd SIT oz. okoli 30% odhodkov državnega proračuna v letu 2003; kar je 7 % BDP. V Sloveniji obstaja neenakomerna porazdelitev javnih naročil glede na število in vrednost. Na eni strani je prisotna velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil na segmentu, ki predstavlja naročila male vrednosti in zajema velik, skoraj tretjinski delež vrednosti vseh javnih naročil. Po drugi strani lahko opazimo močno gostitev vrednostno pomembnejših javnih naročil pri le nekaj večjih naročnikih. Še vedno razmeroma majhna pa je na slovenskem trgu prisotnost tujih ponudnikov, čeprav naš trg naročil z vstopom v EU postaja zanimiv za ponudnike drugih držav članic (Vlada RS, julij 2004, str. 4).

V letu 2003 je bilo v skupnem številu oddanih 315.600 javnih naročil, pri čemer je bilo naročil velike vrednosti 9.448 in naročil male vrednosti 306.155 (Graf 2, str. 26). Skupna vrednost oddanih naročil v letu 2003 je znašala 423.842.460.000 SIT oz. 1.814 mrd EUR. Poročila o oddanih javnih naročilih v letu 2003 je Ministrstvu za finance predložilo 1249 naročnikov.

Pri naročilih velike vrednosti, za katera je potrebno objaviti javni razpis, kažejo oddana naročila za področje blaga, storitev in gradbenih del številčno strukturo, pri kateri prevladujejo javna naročila na področju blaga (7.453 ali 79 %), sledi število oddanih javnih naročil na področju storitev (1.254 ali 13 %). Število oddanih naročil na področju gradbenih del je 741 ali 8 % (Vlada RS, julij 2004, str. 9).

Graf 2: Število oddanih naročil v RS v letu 2003



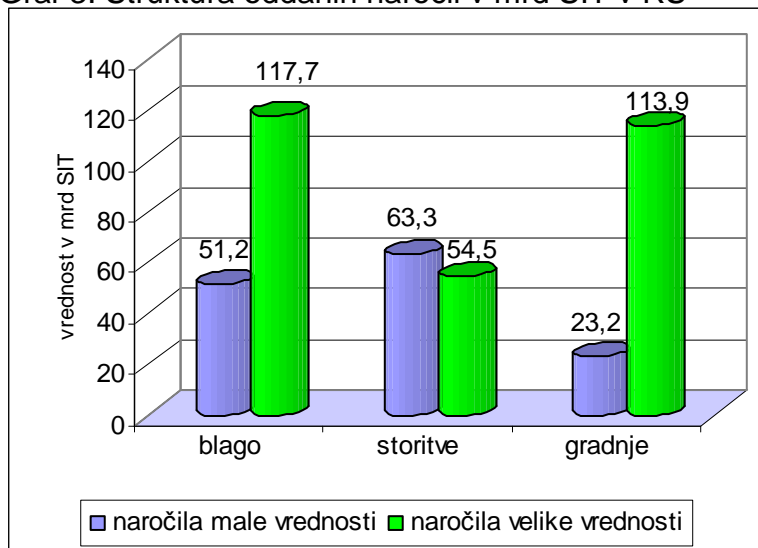
Vir: Vlada RS, 2004

Vrednostna struktura oddanih naročil po pogodbeni vrednosti pa kaže nekoliko enakomernejši odnos med blagom in gradbenimi deli pri naročilih, za katera je

potrebno objaviti javni razpis, s tem da je bilo oddanih naročil za storitve vendarle manj. Gradbena dela so v vrednostni strukturi oddanih naročil male vrednosti zastopana s 17 %, medtem ko na vrednost blaga odpade 37 % ter na storitve 46 %. Naročila velike vrednosti pa predstavljajo največji odstotek pri blagu, kar 41,1 %, pri gradnjah 39,8 %, pri storitvah pa je ta delež manjši, 19,1 %. Največjo razdrobljenost javnih naročil velike vrednosti po sklenjenih pogodbah je zaslediti pri blagu in najmanjšo pri gradbenih delih. Povprečna vrednost oddanega naročila na področju blaga znaša 13,6 mio SIT; pri storitvah znaša povprečje 37 mio SIT in pri gradnjah 127 mio SIT (Vlada RS, julij 2004, str. 10).

S prikazom sestave naročil, za katera je potrebno objaviti javni razpis (t.i. naročila velike vrednosti) in naročil male vrednosti je mogoče ugotoviti oba strukturna odstotka, ki kažeta, da je bilo od vseh naročil, oddanih v letu 2003, velikih naročil po vrednosti 67 % in naročil male vrednosti 33 %. Velja ugotovitev, da je delež naročil male vrednosti v celotni strukturi oddanih naročil močno zastopan, kar kaže ne samo na njihovo razdrobljenost, marveč tudi na občutno vrednostno veljavo naročil male vrednosti v vseh oddanih naročilih (Graf 3, str. 27).

Graf 3: Struktura oddanih naročil v mrd SIT v RS



Vir: Vlada RS, julij 2004

Strateška razporeditev javnih naročil v letu 2003 glede na udeležbo 100 največjih naročnikov, po vrednosti oddanih javnih naročil, kaže izrazito zastopanost naročil na področju prometne infrastrukture. Tako je na prvem, dominantnem mestu DARS d.o.o. s 151 sklenjenimi pogodbami, ki znašajo 17 % vrednosti celotne pogodbene vrednosti vseh velikih naročil. Termoelektrarna Toplarna Ljubljana, Direkcija RS za ceste, Servis skupnih služb vlade, Lekarna Ljubljana in Javna agencija za železniški promet sledijo kot največji naročniki pri udeležbi, ki znaša 24 % celotne pogodbene vrednosti na podlagi 379 sklenjenih pogodb (Vlada RS, julij 2004, str. 16).

Šest največjih naročnikov, ki so oddali 31 % vse vrednosti velikih javnih naročil v letu 2003 prikazuje Tabela 1, str. 28.

Tabela 1: Največji naročniki v RS za leto 2003

Št.	Največji naročnik	Pogodbena vr. z DDV (mrd SIT)
1.	DARS d.o.o.	41,7
2.	Termoelektrarna Toplarna Ljubljana	15,9
3.	Direkcija RS za ceste	14,7
4.	Servis skupnih služb vlade	10,2
5.	Javna agencija za železniški promet RS	7,1
6.	Pošta Slovenije d.o.o.	7,0

Vir: AJPES, 2004

Največji naročniki, ki med državnimi organi, ki se po vrednosti in številčnosti uvrščajo od 3. do 18. mesta največjih naročnikov predstavljajo še zlasti Ministrstvo za promet, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, skupaj s 571 sklenjenimi pogodbami v vrednosti 29 mrd SIT (Vlada RS, julij 2004, str. 15).

Med največje ponudnike spadajo zlasti farmacevtska, gradbena in naftna podjetja Kemofarmacija, DDC, Istrabenz, J.V.SCT, CGP Novo mesto, Rudis. Med 100 največjih ponudnikov spadajo tudi nekatera tuja podjetja, predvsem Siemens A.G (Tabela 2).

Tabela 2: Največji ponudniki v RS v letu 2003

Št.	Naročnik	Ponudnik	Vr. z DDV (mrd SIT)
1.	Lekarna Ljubljana	Kemofarmacija d.d.	11,9
2.	DARS d.d.	DDC	7,1
3.	Istrabenz holding	Termoelektrarna Toplarna Lj.	6,9
4.	DARS d.d.	J.V. SCT, Primorje, CGP NM	5,1
6.	Rudis	Termoelektrarna Trbovlje	4,3
8.	Siemens Ag	Javna agencija za žel. promet RS	3,8

Vir: AJPES, 2004

V letu 2003 je bila med 6 največjih naročnikov kot edini naročnik s področja zdravstva uvrščena le Lekarna Ljubljana, ki je nabavila za okvirno 11,9 mrd SIT blaga od podjetja Kemofarmacija. Kemofarmacija d.d. je ena največjih veleprodaj v Sloveniji, ki oskrbuje z zdravili in drugimi izdelki pravne osebe - ustanove in zasebne izvajalce s področja zdravstvene in veterinarske dejavnosti.

Leta 2004 se prvič med 10. največjimi naročniki in sicer na četrtem mestu, pojavi Javni zavod Lekarna Ljubljana s 7 sklenjenimi pogodbami v vrednost 14,5 mrd SIT. Istega leta se na 8. mestu pojavi tudi edina bolnišnica, in sicer Splošna bolnišnica Maribor, s 675 sklenjenimi pogodbami za skupaj 7,6 mrd SIT. Okoli 20. mesta je omenjena tudi Splošna bolnišnica Celje s 105 sklenjenimi pogodbami v vrednosti 2,3 mrd SIT (AJPES, 2005).

Kliničnega centra, največje slovenske bolnišnice statistika ne omenja, saj naj bi po nekaterih podatkih v letu 2004 preko razpisov izpeljali le 615,6 mio SIT nakupov, kar je le 4,1 % vrednosti vseh računov, v tem letu izdanih od dobaviteljev (Šurla, 40/2005, str. 24).

6 Notranji in zunanji nadzor javnih naročil

Zakonitega, gospodarnega, učinkovitega in uspešnega razpolaganja z javnimi sredstvi si ne moremo zamisliti brez dobrega nadzora. Zato je v finančni dejavnosti javnega sektorja finančni nadzor nujno potreben. V razvitih državah je uveljavljen tako notranji kot zunanji nadzor. Zunanji nadzor opravljajo vrhovne revizijske institucije, v nadaljevanju VRI.

Med notranje nadzornike štejemo tiste, ki opravljajo svoje naloge znotraj naročnika, vendar so organizacijsko in funkcionalno neodvisni.

Poleg tega notranji nadzor lahko opravlja še proračunska inšpekcija na Ministrstvu za finance v okviru svojih pristojnosti. Med kvazi notranje nadzornike bi lahko uvrstili tudi strokovno službo za javna naročila pri Ministrstvu za finance. Ta sicer neposredno ne opravlja nadzora, ima pa nalogo, da obvešča državno revizijsko komisijo o kršitvah naročnikov pri izvajanju predpisov javnih naročil. Njena temeljna naloga je, da skrbi za razvoj sistema, ki bo zagotavljal gospodarno, učinkovito in pregledno porabo javnih sredstev za javna naročila.

V Sloveniji ima položaj VRI Računsko sodišče RS. V ustavi je opredeljeno kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe (150. člen Ustave RS). Vlogo Računskega sodišča RS pa konkretizira Zakon o računskem sodišču, v nadaljevanju ZRacS, ki še posebej in pomembno poudarja neodvisen položaj in ločenost od posameznih vej oblasti (ZRacS, Uradni list RS, št. 11/2001).

Med zunanje nadzornike štejemo tudi Državno revizijsko komisijo, v nadaljevanju DRK, ki kot neodvisen in samostojen državni organ opravlja revizijo postopkov oddaje javnih naročil po določbah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, v nadaljevanju ZRPJN (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004), in smiselno uporabo postopkovnih določb Zakona o pravnem postopku, v nadaljevanju ZPP (ZPP, Uradni list RS, št. 26/1999, 96/2002). ZRPJN tudi določa, da se revizija nanaša na zakonitost postopkov oddaje javnih naročil, kar pomeni, da DRK preverja pravilnost izvedbe javnega naročila z zakoni in drugimi predpisi, in sicer v mejah zahtevka upravičenega predlagatelja.

Postavlja se vprašanje, ali je DRK pristojna tudi za preverjanje gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev za javna naročila. Takega pooblastila sicer nima, vendar pa mora to nalogo opravljati takrat, ko preverja kršitev temeljnih načel javnega naročanja. Med ta načela pa sodita tudi načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev. DRK bo torej pri presoji kršitve preverjala

izključno zakonitosti, ne pa tudi določanje sodil, na podlagi katerih bi DRK sprejemala »sodbe« o gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev za javna naročila (Vesel, 2004, str. 6).

6.1 Računsko sodišče

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

6.1.1 Pristojnosti

Pomembne za delo nadzornega organa so njegove pristojnosti in pooblastila, prav ta namreč opredeljujejo njegovo formalno vlogo in pomen.

Pristojnosti računskega sodišča so:

- revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev (pravilnost in smotrnost poslovanja, preteklo ali načrtovano poslovanje uporabnika javnih sredstev),
- svetovanje uporabnikom javnih sredstev (priporočila, pripombe, sodelovanje v posvetih, predlogi v poročilih, mnenja),
- izdajanje potrdil za revizorske nazive (državni revizor, preizkušeni državni revizor) (20. člen ZRacS1, Uradni list RS, št. 11/2001).

Za izvrševanje svojih pristojnosti mora imeti računsko sodišče pooblastila, ki omogočajo učinkovito izvedbo nadzorov. Pooblastila se lahko razdelijo na tista, ki omogočajo izvedbo nadzora, in tista, ki jih ima, da lahko ukrepa na podlagi svojih ugotovitev.

Izvajanje revizije obsega:

- pregled sistema ali podsistemov poslovanja in računovodstva,
- pregled knjigovodskih listin in drugih dokumentov o poslovanju,
- pregled postopkov, objektov in naprav, ki jih revidiranec uporablja za svoje poslovanje,
- pooblaščenec računskega sodišča mora omogočiti izvedbo revizije,
- v primeru suma, da je bil storjen prekršek ali kaznivo dejanje lahko odvzame dokumentacijo, vendar največ za 8 dni,
- izda nalog za predložitev listin (27. člen ZRacS1, Uradni list RS, št.11/2001).

Na podlagi ugotovitev računsko sodišče lahko ukrepa na naslednje načine:

- izda poziv za ukrepanje,
- obvesti državni zbor,
- izda poziv za razrešitev odgovorne osebe,
- predlaga uvedbo postopka o prekršku oz. vložijo ovadbo, če sumi, da je bil storjen prekršek ali kaznivo dejanje,
- predlaga razrešitev nadzornega odbora lokalne skupnosti,
- vložijo zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti, če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodi,

- sprejme sklep o zmanjšanju oz. izgubi pravice do sredstev iz državnega ali občinskega proračuna (29. člen ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/2001).

6.1.2 Nadzor nad javnimi naročili

Nepravilnosti pri oddaji javnih naročil so lahko tudi indic ali sum za obstoj prevar ali korupcije. To pomeni, da obstaja sum, da je bila nepravilnost storjena z namenom, da bi si kdo pridobil protipravno premoženjsko korist in je bilo s tem storjeno katero od kaznivih dejanj, npr. poslovna goljufija, zloraba položaja ... Lahko pa gre tudi za kršenje kodeksa etike javnih uslužbencev (Vesel, 2004, str 11).

Subjekti, ki jih revidira Računsko sodišče RS (javni sektor), se morajo pri izbiri dobavitelja ravnati po pravilih, določenih za javno naročanje, po ZJN in drugih zakonih in predpisih, ki predpisujejo posamezna ravnanja. Prav zato je njihova zakonitost (pravilnost) poslovanja odvisna tudi od upoštevanja pravnih norm o javnem naročanju. Računsko sodišče redno nadzira oddajo javnih naročil pri izvedbi revizij pravilnosti poslovanja in pri revizijah smotrnosti poslovanja.

Z nadzorom nad zakonitim, gospodarnim, učinkovitim in uspešnim poslovanjem javnega sektorja nadzorna vloga računskega sodišča precej presega zgolj finančno kontrolo. Računsko sodišče opravlja posebno nadzorno dejavnost - revidiranje poslovanja, ki se po ZRacS deli na revidiranje poslovanja v ožjem smislu (izdatki, prihodki, odhodki, obveznosti do virov sredstev) in širšem pomenu (dejanja, ki vplivajo na stanje javnega premoženja, zagotavljanje javnih dobrin, stanje okolja). Poleg revizij, ki jih računsko sodišče izvaja na podlagi tega zakona, izvaja tudi druge revizije, če tako določa poseben zakon (20. člen ZRacS-1, Uradni list RS št. 11/2001).

Za delo računskega sodišča je pomembna njegova javnost dela. Brez tega bi bilo računsko sodišče precej manj pomembno. Računsko sodišče seznanja javnost o poslovanju državnih organov, javnih zavodov, javnih podjetij, lokalnih skupnosti in javnega sektorja nasploh. Na ta način se javnost seznanja o (ne)pravilnostih poslovanja javnega sektorja, o pravilnosti računovodenja, o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja; tudi o ugotovljenih nepravilnostih na področju javnega naročanja.

6.1.3 Priporočila

Z revizijskimi priporočili se revidiranim osebam daje tudi priporočila. Priporočila se oblikujejo tako, da so izvedljiva in zagotavljajo pozitiven napredek v poslovanju ter so neposredno povezana s konkretnimi, z revizijo ugotovljenimi slabostmi in pomanjkljivostmi pri poslovanju. Uresničevanje priporočil se najpogosteje spremlja ob naslednji reviziji.

Računsko sodišče s svojim položajem in vlogo pomembno prispeva k zanesljivosti javne uprave. Javno predloženi obračuni zbiranja in porabe javnih sredstev so temeljna pravica demokratične družbe, hkrati pa je javna odgovornost za svoja ravnanja tudi temeljna dolžnost vseh javnih uslužbencev. Demokratična družba

pričakuje, da se bodo javna sredstva porabljala skladno s predpisi, za določene namene in gospodarno. O tem morajo biti dostopne verodostojne in nepristranske informacije. Take informacije pa lahko nudi le neodvisna institucija, ki opravlja nadzor tako zbiranja kot porabe javnega denarja (Vesel, 2004, str. 12).

6.2 Državna revizijska komisija

6.2.1 Položaj

Državna revizijska komisija, v nadaljevanju DRK, za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je samostojen in neodvisen državni organ nadzora nad zakonitostjo postopkov javnega naročanja, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil (URL:<http://www.gov.si/dkom>). Položaj in organizacijo DRK ureja ZRPJN (4. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

DRK ima predsednika in štiri člane, ki imajo status državnega funkcionarja. Predsednik in dva člana morajo imeti univerzitetno izobrazbo pravne smeri in opravljen pravniški državni izpit, ostala člana pa univerzitetno izobrazbo ekonomske oziroma tehniške smeri. Njihov mandat je pet let, z možnostjo ponovnega imenovanja. Predsednika in člane DRK imenuje in razrešuje Državni zbor RS na predlog komisije, pristojne za volitve in imenovanja. Podrobnejšo organizacijo in način dela ureja Poslovnik DRK, ki ga je le ta sprejela v soglasju z Državnim zborom RS (Poslovnik DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 44/2005).

DRK na predlog predsednika DRK enkrat letno sprejema poročilo o svojem delu in ga poda Državnemu zboru Republike Slovenije. Poročilo o delu vsebuje vse pomembnejše podatke o delu, porabi sredstev, sprejetih stališčih in ugotovitvah DRK (Poslovnik DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 44/2005).

6.2.2 Pristojnosti in postopek

Kadar so izpolnjene vse procesne predpostavke za odločanje o zahtevku za revizijo, senat oziroma posamezen član DRK meritorno odloči o zahtevku za revizijo in izda sklep najkasneje v 15 dneh od prejema zahtevka za revizijo in celotne dokumentacije ter morebitnih dodatnih pojasnil. V utemeljenih primerih pa se rok za odločitev lahko podaljša za največ 20 dni (20. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). V primeru vsebinskega odločanja o zahtevku za revizijo lahko DRK zahtevek za revizijo s sklepom zavrne kot neutemeljen ali pa mu ugodi in postopek oddaje javnega naročila razveljavi, in sicer delno ali v celoti. Na podlagi prejema pisnega obvestila o umiku zahtevka za revizijo, pred sprejemom odločitve DRK, DRK postopek za revizijo ustavi.

Kadar DRK odloča o pritožbi vlagatelja zahtevka za revizijo zoper ravnanje naročnika na podlagi 12., 13. ali 17. člena ZRPJN, lahko s sklepom pritožbo kot prepozno zavrže, zavrne kot neutemeljeno ali pa pritožbi ugodi in v primeru pritožbe na podlagi 12. ali 13. člena tega zakona odloči, da mora naročnik odločati o zahtevku za revizijo

v skladu s 16. členom ZRPJN oziroma v primeru pritožbe na podlagi 17. člena ZRPJN odloči, da zahtevek za revizijo sprejme v obravnavo (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

DRK ima le kasatorična pooblastila, kar pomeni, da s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika ali druge odločitve v postopku oddaje javnega naročila. DRK mora svojo odločitev obrazložiti in zanjo navesti razloge, lahko pa da naročniku tudi napotke za pravilno izvedbo postopka v delu, ki je bil razveljavljen (23. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

DRK izdaja odločbe v obliki sklepa. Sklep Državne revizijske komisije učinkuje sam po sebi. Zakon pooblašča ta organ, da postopek razveljavi. Gre za t.i. oblikovalni ali konstitutivni sklep, zato posebna izvršba ni potrebna niti ni možna. Izjema je odločitev o stroških, ki je v ZRPJN določena kot izvršilni naslov (22. člen ZRPJN, 99/2004). Po razveljavitvi postopka ali dela postopka pravnih učinkov naročnikovih dejanj ni več. Poudariti velja, da je neupoštevanje odločitve Državne revizijske komisije iz 23. člena ZRPJN po 1. točki prvega odstavka 34. člena ZRPJN opredeljeno kot prekršek (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

DRK je v skladu s 15. členom Poslovnika DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, v nadaljevanju Poslovnika (Poslovnik DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 44/2005), dolžna podati predlog za uvedbo postopka pred pristojnim organom, če v postopku odločanja o zahtevku za revizijo ugotovi kršitve, ki pomenijo prekršek po predpisih, ki urejajo področje javnih naročil. Predsednik Državne revizijske komisije pa lahko obvesti organe za nadzor nad porabo javnih sredstev, nadzorne organe naročnika ali druge pristojne državne organe, če so v postopku odločanja o zahtevku za revizijo ugotovljene nepravilnosti, škode ali zlorabe, če obstaja dvom o gospodarni rabi javnih sredstev.

6.2.3 Način odločanja

DRK praviloma odloča v mejah zahtevka za revizijo, ob upoštevanju teh meja pa DRK odloča tudi o kršitvah, za katere vlagatelj ni vedel ali ni mogel vedeti, pa so vplivale na odločitev naročnika o dodelitvi naročila (19. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

Vlagatelj zahtevka za revizijo mora poleg zatrjevanih kršitev navesti tudi dejstva in dokaze, s katerimi se te kršitve dokazujejo. DRK lahko pri odločanju o posameznem revizijskem zahtevku zahteva od strank tudi dodatna pojasnila. Pravila pravnega postopka, ki se v revizijskem postopku smiselno uporabljajo na podlagi 5. odstavka 3. člena ZRPJN (ZRPJN, Uradni list RS št. 99/2004), določajo, da morajo stranke navesti vsa dejstva, na katera se opirajo njihovi zahtevki, in predlagati dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo (7. člen ZPP, Uradni list RS, št. 26/1999, 96/2002).

DRK lahko pred svojo odločitvijo zahteva dodatna pojasnila od naročnika, vlagatelja zahtevka za revizijo ali drugih udeležencev v postopku oddaje javnega naročila, pridobi strokovno ali izvedensko mnenje in si ogleda tudi ostale dokumente ter

dejanske razmere pri strankah v postopku ter zbere druge potrebne podatke za odločitve. DRK lahko od oseb javnega in zasebnega prava zahteva osebne in druge podatke ter mnenja, ki so nujno potrebni za izvajanje njenih nalog (21. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

Vloženi zahtevek za revizijo zadrži postopek oddaje javnega naročanja do odločitve DRK, torej ima suspenzivni učinek (11. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). Naročnik po prejemu zahtevka za revizijo v postopku oddaje javnega naročila tako ne sme izvajati novih postopkovnih dejanj ali sprejemati vsebinskih odločitev, že začeta oziroma napovedana dejanja pa mora prekiniti oziroma preklicati in počakati na pravnomočen zaključek revizijskega postopka. Namen tega je zagotoviti učinkovito pravno varstvo ponudnikom in omogočiti odpravo domnevnih kršitev v času, ko postopek oddaje javnega naročila še ni zaključen in torej do oškodovanja še ni prišlo. Suspenziven učinek vloženega zahtevka za revizijo je nujen zaradi zagotovitve učinkovitega pravnega varstva.

DRK ima tudi t.i. porevizijske pristojnosti (23. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). ZRPJN daje DRK pooblastilo, da lahko, ob sprejemu odločitve o zahtevku za revizijo, od naročnika zahteva, da ji predloži poročilo o izvedbi postopka, v katerem je bil vložen zahtevek za revizijo, ali v ponovljenem postopku. DRK lahko od naročnika zahteva, da skupaj s poročilom predloži dokumentacijo o postopku oziroma izvedbi predmeta javnega naročila. Naročnik mora poročilo predložiti v roku, ki ga določi DRK in ne sme biti daljši od šest mesecev od prejema sklepa o zahtevku za revizijo. Če DRK ugotovi, da v poročilu ni izkazana odprava nepravilnosti oziroma upoštevanje napotkov Državne revizijske komisije ali naročnik poročila ne predloži, o tem obvesti urad, pristojen za javna naročila, vlado oziroma nadzorni organ naročnika (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004).

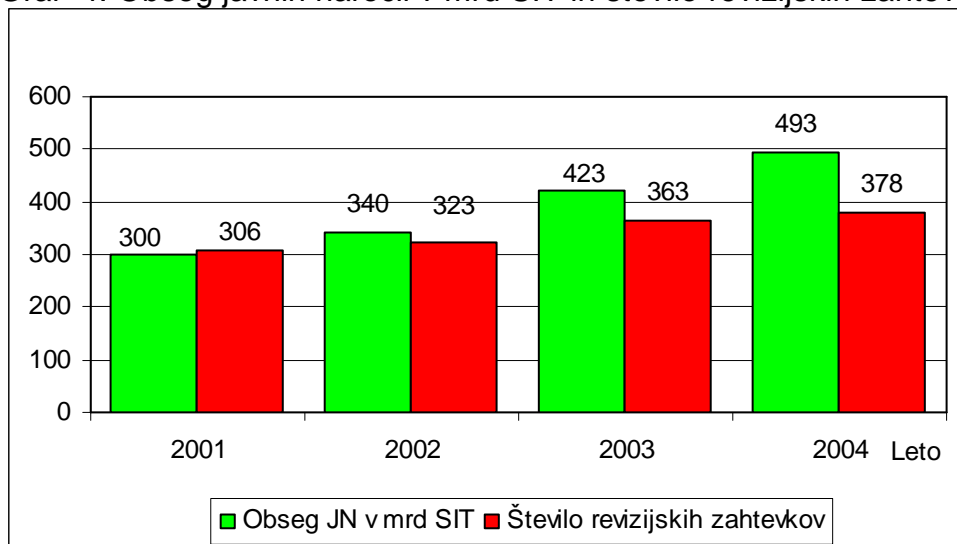
Z revizijskim postopkom so povezani tudi stroški, ki jih ureja ZRPJN v 22. členu (ZRPJN, Uradni list RS št. 99/2004), in so praviloma vezani na uspeh v revizijskem postopku. V skladu s prvim odstavkom 22. člena ZRPJN (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004) mora vlagatelj zahtevka za revizijo ob vložitvi zahtevka na ustrezen račun pri ministrstvu, pristojnem za finance, plačati takso v višini 100.000 tolarjev, če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za blago in storitve oziroma 200.000 tolarjev, če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za gradnje. Potrdilo o plačilu takse iz 22. člena ZRPJN je obvezna sestavina zahtevka za revizijo (12. člen ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). Skladno s petim odstavkom 22. člena ZRPJN (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004) in 26. členom Poslovnika (Poslovník DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 44/2005) je mogoče povrnitev stroškov zahtevati do sprejema odločitve naročnika oziroma DRK o zahtevku za revizijo. O zahtevi odloča DRK s sklepom, ki je po določilu šestega odstavka 22. člena ZRPJN izvršilni naslov (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). Odločitev o stroških pa lahko naročnik ali DRK, v kolikor ZRPJN ne ureja tega vprašanja, smiselno opre tudi na druga določila ZPP (ZPP, Uradni list RS, št. 26/1999, 96/2002).

Peti odstavek 23. člena ZRPJN določa, da je po končanem postopku pred Državno revizijsko komisijo sodno varstvo zagotovljeno v postopku povračila škode pred sodiščem splošne pristojnosti (ZRPJN, Uradni list RS, št. 99/2004). S takšno zakonsko rešitvijo (dokončnost odločitve, možnost dajanja napotkov za pravilno izvedbo postopka) se med drugim tudi zagotavlja obveza Direktiv Evropskih skupnosti, da mora država članica zagotoviti učinkovito izvajanje odločitev, ki jih sprejmejo organi, pristojni za postopke pravnega varstva (7. točka 2. člena Direktive 89/665/EEC in 8. točka 2. člena Direktive 92/13/EEC).

6.3 Poročili za leti 2003 in 2004

V letu 2004 je bilo v odločanje prejetih 378 zahtevkov za revizijo, kar je v primerjavi z letom 2003 4,1 % več. Primerjalno z letom 2002, v katerem je DRK prejela 323 zahtevkov za revizijo, pa lahko ugotovimo, da se je število revizijskih zahtevkov povečalo za 17 %, v primerjavi z letom 2000 pa kar za 56,2 %. Na podlagi Grafa 4, str. 35, lahko zaključimo, da je bilo največ revizijskih zahtevkov glede na obseg javnih naročil v letu 2001. Ta delež se z leti zmanjšuje.

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



Vir: Državna revizijska komisija, 2004

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

Z najštevilčnejšimi, in sicer 51 revizijskimi zahtevki v letu 2004 je bilo na prvem mestu Ministrstvo za zdravje RS. Sledi mu Ministrstvo za okolje in prostor s 16 zahtevki in Družba RS za avtoceste z enim manj. Na četrtem mestu je Servis skupnih služb vlade s 14 zahtevki za revizijo, na petem in šestem mestu Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za promet, Direkcija RS za ceste. Zadnja tri mesta v tabeli

zasedajo Javni stanovanjski sklad, Klinični center in Zavod RS za blagovne rezerve s po sedmimi revizijskimi zahtevki (Tabela 3).

Tabela 3: Število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2004 po naročnikih

Št.	Naročnik	Skupaj
1.	Ministrstvo za zdravje RS	51
2.	Ministrstvo za okolje in prostor RS	16
3.	Družba RS za avtoceste	15
4.	Servis skupnih služb vlade	14
5.	Ministrstvo za obrambo RS	12
6.	Ministrstvo za promet Direkcija RS za ceste	12
7.	JP Elektro Primorska, Nova Gorica	11
8.	Javni stanovanjski sklad Mestne občine Ljubljana	7
9.	Klinični center	7
10.	Zavod RS za blagovne rezerve	7

Vir: Državna revizijska komisija, 2004

Pričakovano je na prvem mestu vloženih zahtevkov za revizijo Ministrstvo za zdravje kar lahko pojasnim z izvajanjem skupnih javnih naročil. Ta so se začela izvajati z letom 2002. V letu 2004 se je postopek prve faze oddaje ponovil, kar je sprožilo ogromno revizij. Vzrok so bile slabo napisane specifikacije proizvodov, nesmiselno sestavljeni sklopi, dodatne revizij pa je sprožila še prva faza centralnega razpisa za zdravila.

Menim, da je posebno pozornost ob analiziranju situacije potrebno nameniti tudi seznanjanju javnosti z merili, ki prispevajo k enakopravni in gospodarni izbiri najugodnejše ponudbe ter smiselnemu oblikovanju sklopov in specifikacij, pri čemer je potrebno poudariti, da je slednje moč doseči le z izobraževanjem ljudi, ki specifikacije pripravljajo, oz. da je potrebno več pozornosti nameniti izbiri strokovnjakov v projektne skupine.

Da bi še izboljšali stanje je potrebno natančneje postaviti razmejitve med normami, ki urejajo posamezna pravna razmerja (konkretnega naročnika) na klasičnem in infrastrukturnem sektorju, enotno urediti izjeme, za katere se zakon ne uporablja, jasneje opredeliti status javnega naročnika, jasneje zapisati definicije, natančneje opredeliti pogoje za začetek postopka, normirati postopke oddaje javnega naročila s pogajanji, in nenazadnje, nujno dosledneje sistemsko zapisovati kazenske odločbe. Izpostavljene dileme je potrebno upoštevati pri pripravi novega Zakona o javnih naročilih, ki naj bi bil, zaradi novih evropskih direktiv, uveljavljen do 31. januarja 2006 (Državna revizijska komisija, 2004, str. 15).

7 Javna naročila v zdravstvu

V letu 2003 je bilo po podatkih AIPES v javnih zdravstvenih zavodih izvedenih za 14.654.224.000 SIT javnih naročil, kar predstavlja 1% odhodkov državnega proračuna v letu 2003, ki je znašal 1.392.686.779.000 SIT.

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

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

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

7.1 Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika

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

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

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

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

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

7.2 Težave ponudnikov pri sodelovanju na javnem naročilu

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

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

- *Časovna nepredvidljivost naročil:*

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

- *Izogibanje javnemu razpisu*

Naročilo manjše vrednosti je kot izjema določeno zaradi ekonomičnosti. V kolikor ima naročilo relativno majhno vrednost, je zaradi neekonomičnosti nesmiselno izvesti postopek javnega naročila, saj nakupi blaga in storitev nižje vrednosti ne prenesejo stroškov postopka javnega razpisa. V posameznih primerih bi bili stroški postopka torej večji, kot je vrednost javnega naročila, kar ne bi bilo smotno. Uporaba tega pravila pa kaže na možnost kršitve. Naročnik bi lahko enotno naročilo razbil na več naročil male vrednosti zgolj zato, da bi obšel pravila zakona. Zakon o javnih naročilih pa določa, da naročnik ne sme deliti javnega naročila, ki po svoji naravi tvori celoto, na manjše enote, da bi se na ta način izognil javnemu razpisu (Kranjc, 1997, str. 7).

- *Orientacijska vrednost javnih naročil*

Orientacijska vrednost javnega naročila je poleg predmeta javnega naročila osnovni podatek, ki ga ponudnik potrebuje pri odločitvi o sodelovanju na javnem razpisu. ZJN dopušča možnost, da naročnik te informacije ne objavi, s tem pa so ponudniki prikrajšani za ključen podatek, s katerim lahko ocenijo pomembnost javnega naročila za njihovo podjetje.

- *Roki za oddajo ponudb*

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

- Dokazila o izpolnjevanju pogojev in njihova veljavnost

ZJN kot obvezne pogoje navaja: registracijo pri pristojnem sodišču ali drugem organu, dovoljenje za opravljanje dejavnosti, potrdilo, da ni v kazenskem postopku zaradi suma kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem ali da zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen. ZJN opredeljuje tudi ostale pogoje, ki pa niso nujno izločitveni: dokazilo, da ponudnik ni v stečajnem postopku, postopku likvidacije ali prisilne poravnave, dokazilo o poravnanih davkih in prispevkih v skladu s predpisi, dokazilo, da ni bil kaznovan za dejanje v zvezi s poslovanjem.

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

Cilj ponudnikov je pripraviti popolno in kakovostno ponudbo. Popolna ponudba je tista, ki vsebuje vse zahtevane obrazce iz razpisne dokumentacije, za katere pa ponudniki potrošijo ogromno časa, energije in denarja. Številne formalnosti pomenijo za ponudnike precejšnjo administrativno in finančno breme, na račun katerega pa ponudba lahko izgubi na kakovosti. Omenjeno težavo bi lahko rešili s priložitvijo izjave ponudnika, da navedene pogoje izpolnjuje, in priloženo bančno garancijo, ki jo izda banka. Za izdajo garancije mora namreč ponudnik izpolniti številne pogoje, ki sovpadajo z zahtevanimi v razpisni dokumentaciji.

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

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

Enako velja tudi za izjave in potrdila o razpolaganju z zadostnimi tehničnimi in kadrovskimi zmogljivostmi. Med pogoji je velikokrat zahtevano, da ponudnik predloži opis svojih skladiščnih kapacitet in tehnične opremljenosti, vozni park ter navede kadre, s stopnjo izobrazbe in delovno dobo pri ponudniku. Največkrat naročnik ne opredeli, v kakšnem obsegu naj bodo podatki pripravljene in kateri prag mora ponudnik dosegati, da bi izpolnil pogoje oz. zadostil zahtevam naročnika.

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

- *Ponudba na naročnikovem obrazcu*

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

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

- *Težave pri postavljanju meril*

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

Nekateri naročniki navadno ne znajo ali nočejo pravilno opredeliti predmeta naročila, pogojev za udeležbo in pravnih meril. Naročniki vse bolj poudarjajo vpliv merila cene, ki pa lahko ob napačni uporabi povzroči veliko škodo. Pri postavljanju pogojev in meril so naročniki navadno premalo natančni, zato prejmejo cenovno neprimerljive ponudbe, ki jih morajo kasneje uskladiti na enako raven, kar ponavadi povzroči dodatno delo naročnika in zamudo pri ocenjevalnem postopku. Iz izkušenj lahko navedem, da se predvsem pri nabavah potrošnega materiala pogosto dogaja, da naročniki ne znajo enoznačno opredeliti blaga in zato že v osnovi dobijo neprimerljive ponudbe. Pogosto se pojavi tudi, da naročnik opazi neustreznost blaga šele takrat, ko ga preda v uporabo končnemu uporabniku.

- *Merilo najnižja cena, kot najpogosteje postavljeno merilo*

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

Težava v merilu najnižje cene se pojavi tudi v primeru, ko dva ponudnika ponudita enako ceno za proizvod. V tem primeru bi bila najboljša odločitev razdelitev razpisnih

količin med dobavitelje z enako ceno, vendar mora biti to zapisano v razpisni dokumentaciji, česar pa naročnik navadno ne opredeli.

- *Kakovost kot merilo*

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

- *Kršitve meril*

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

- *Opredelitev sklopov in podsklopov*

Praviloma je na področju zdravil in medicinskih pripomočkov predmet naročila razdeljen na številne sklope in podsklope, pri čemer je razumljiva zahteva naročnika, da mora ponudnik ponuditi celoten sklop ali podsklop. Pri oblikovanju sklopov je pomembno njihovo pravilno definiranje, saj nepazljivost povzroči, da posamezni izdelek ne sodi v posamezni sklop, kar povzroči manj ugodno ponudbo za ta sklop. Ponudniki namreč zapolnijo asortiman z izdelkom, ki ga nimajo v ponudbi, kar posledično vpliva na višjo ceno.

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

- *Obdobje priznanja sposobnosti*

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

Ponudniku je ugodneje dokazovati sposobnost za daljše obdobje, vendar je za ta čas težko zagotavljati nespremenjene pogoje.

- *Sklepi o oddaji naročila*

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

- *Rok podpisa pogodb*

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

- *Razpisane in prodane količine*

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

- *Črna lista*

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

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

8 Skupna javna naročila v zdravstvu

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

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

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

V zadnjih letih pa se kot eden od načinov javnega naročanja izpostavlja tako imenovano skupno javno naročanje. To pomeni, da se naročniki (odvisno od skupnih potreb) povežejo in skupaj izvedejo postopek javnega naročanja za določen dogovorjeni predmet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Opozoriti pa kaže tudi na manj ugodne posledice skupnega javnega naročanja na strani relevantnega trga. Nedvomno lahko povzroči združevanje naročil pomembne statusne spremembe na strani ponudnikov, ki se lahko različno odzovejo na povpraševanje države v postopkih oddaje javnih naročil (Vlada RS, 2004, str. 25).

Pri skupnih nabavah je količina predmeta javnega naročanja mnogo večja od nabavne količine, ko blago naroča posamezen naročnik, kar ima lahko za posledico, da bodo lahko ponudbe predložili samo večji ponudniki, manjši pa se bodo morali

prestrukturirati, pripojiti ali združiti ali nastopati v obliki skupnih ponudb, kar realno pomeni nevarnost pred umikom majhnih in srednjih podjetij z relevantnega trga javnih naročil (Vlada RS, 2004, str. 25).

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

8.1 Problemi pri izvedbi skupnih javnih naročil

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

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

Omenjeni projekt Ministrstva za zdravje je po zahtevnosti, obsegu, številu udeležencev in načinu izvajanja posameznih faz novost v slovenskem prostoru. S skupnimi javnimi naročili ima nekaj izkušenj le Center Vlade RS za informiranje, ki je izvedel skupno javno naročilo za računalniško opremo, kar pa je težko primerjati. Novost je tudi veliko število sodelujočih, predvsem zunanjih sodelavcev, kar zahteva dodatne priprave in ureditev novih komunikacijskih poti.

V skupna javna naročila je vključenih več kot 50 predstavnikov javnih zdravstvenih zavodov (v nadaljevanju JZZ) ter 40 različnih ponudnikov razpisanega materiala tako iz Slovenije kot držav EU. Vrednost dobav razpisanega blaga (dobljena na podlagi povprečnih cen materiala ter izpolnjenih baz materiala - letnih potreb s strani JZZ) znaša na letnem nivoju cca 25 milijard SIT.

Kljub dejstvu, da so skupna javna naročila v starih članicah EU že uveljavljen način javnega naročanja, izkušenj teh držav ni bilo mogoče direktno prenesti in uporabiti v slovenskem zdravstvu, predvsem zaradi nestandardiziranih postopkov nabave med

JZZ, kar se kaže v neobstoju baz potrebnega materiala pri nabavnih službah JZZ ter uporabi istih - CE standardov pri oblikovanju tehničnih in strokovnih zahtev, popolnoma različne računalniške opremljenosti ... (Arzenšek, 2005, str. 9).

8.1.1 Problemi - Javni zdravstveni zavodi ter strokovne skupine

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

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

Predlog rešitve problema:

Po zaključenem prvem 6-mesečnem obdobju dobav materiala je potrebno v javnih zdravstvenih zavodih zagotoviti, da se količine materiala, naročenega preko skupnega javnega naročila, vnesejo v baze podatkov, oblikovane s strani strokovne skupine na Ministrstvu za zdravje. Učinki takega pristopa bi imeli za posledico pravilne finančne analize in ažurne plane nabav javnih zdravstvenih zavodov za prihodnje ter bi omogočali popolno preglednost naročenega blaga v nekem obdobju v standardizirani obliki.

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

Predlog rešitve problema:

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

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

Predlog rešitve problema:

Strokovne skupine za pripravo in izvajanje postopkov oddaje javnih naročil morajo na strokovnem področju prevzeti odgovornost za oblikovanje kriterijev. Člani strokovnih skupin za svoje delo niso nagrajeni, zato nimajo interesa sodelovati. Sodelovanje jim predstavlja le dodatno delo in skrbi. Za delo jih je potrebno nagraditi in motivirati ter jih s tem pridobiti na stran sodelovanja.

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

Predlog rešitve problema:

Potrebno je zbuditi zavest, da nabava medicinskega potrošnega blaga na podlagi javnega naročanja zahteva usklajenost ter posledično preglednost potreb ter nabav

tako med vodstvom javnih zdravstvenih zavodov, strokovnimi vodji, kot nabavno službo zavodov.

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

Predlog rešitve problema:

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

8.1.2 Problemi - Ministrstvo za zdravje

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

Predlog rešitve problema:

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

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

Predlog rešitve problema:

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

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

Predlog rešitve problema:

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

8.1.3 Problemi - Ponudniki

a.) Težnja po ohranitvi dosedanjega načina izvedb javnih naročil

Predlog rešitve problema:

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

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

Predlog rešitve problema:

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

c.) Vprašanja, dopisi in zahtevki za revizijo postopkov, zahtevki za obrazložena pojasnila, vloženi s strani ponudnikov ter njihovih združenj znotraj Gospodarske

zbornice z namenom vplivanja na pooblaščenega naročnika pri oblikovanju razpisne dokumentacije, strokovnih kriterijev in baz materialov

Predlog rešitve problema:

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

8.1.4 Problemi - Državna revizijska komisija

a.) Odločitve o revizijskih zahtevkih, sprejete izven rokov, navedenih v Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja in Poslovniku o delu DRK

Tudi do 4-mesečna obdobja reševanja določenega revizijskega zahtevka, kar ima za posledico potek roka veljavnosti ponudb, iztek pogodb med javnimi zdravstvenimi zavodi ter dobavitelji o vmesnih dobavah materiala, ter posledično sklepanje aneksov s strani zavodov k pogodbam o dobavi blaga po višjih cenah, kot so dosežene v postopkih skupnih javnih naročil.

Predlog rešitve problema:

Zagotovitev odločitve Državne revizijske komisije o vloženi revizijski zahtevki s strani ponudnikov v rokih iz Poslovnika DRK.

b.) Naročnik na podlagi odločitve DRK svoje odločitve o priznanju sposobnosti ne more več spremeniti, razen v primeru vložene revizijske zahtevke - posledica tega je, da udeleženci vlagajo revizijske zahtevke, kar ustavi postopek.

Predlog rešitve problema:

Povišanje stroškov vloge revizijskega zahtevka.

c.) Ko DRK odloči o zahtevku, mora naročnik to odločitev sprejeti tudi v primeru, če je DRK naredila napako pri svoji odločitvi. Odločitev DRK je dokončna.

8.2 Kritika skupnih javnih naročil

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

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

Predvsem v starejših članicah EU zadnja leta skupno javno naročanje s pozitivnimi izkušnjami izvajajo v delno spremenjeni in dopolnjeni obliki, ki bo v Sloveniji omogočena s sprejetjem novega Zakona o javnih naročilih (predvidoma v začetku leta 2006), ki zakonodajo na tem področju povzema po Direktivi EU 18/2004. Z implikacijo določil Direktive EU v področno zakonodajo Republike Slovenije se uvaja možnost oddaje javnega naročila na podlagi t.i. okvirnih sporazumov, kjer pooblaščen naročnik v okviru skupnega javnega naročila izvede le prvo fazo postopka (priznanje sposobnosti ter status kandidata), po tem postopku pa naročniki s kandidati za obdobje od 3 do 5 let sklenejo okvirne sporazume. Z uporabo novih načinov javnega naročanja, ki jih nekatere članice EU že uporabljajo, bodo postopki praviloma krajši ter pravno in postopkovno manj zahtevni (Arzenšek, 2005, str 16).

Z ugotovitvami prim. Arzenška z Ministrstva za zdravje se lahko delno strinjam. Menim, da pozitivni učinki instrumenta skupnega javnega naročanja v celostno urejenem okolju (področna zakonodaja, primerno organizirane nabavne službe zdravstvenih zavodov, kvalitetna in zadostna strokovna skupina na Ministrstvu za zdravje ter enakopraven položaj ponudnikov na trgu) naraščajo, opažene slabosti oz. tveganja pa se zmanjšujejo.

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

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

9 Predlogi za izboljšavo stanja

Izkušnje in praksa so izoblikovale nekatera priporočila, ki pripomorejo k vzpostavitvi dobro delujočega sistema nabave v javnem sektorju (Walker, 2001, str. 1-8). Pregled

teh priporočil nam daje smernice za učinkovitejše reševanje težav in boljšo izvedbo nabave v javnem sektorju.

9.1 Podpora najvišjih političnih nivojev v državi

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

9.2 Seznanjanje javnosti z javnim naročanjem

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

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

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

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

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

9.3 Sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem

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

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

9.4 Ustrezno in kakovostno izobraževanje v sistemu javnega naročanja

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

Menim, da mora biti izobraževanje dvostransko. Izobraževati se morajo tisti, ki predstavljajo stran naročnika, kot tudi tisti, ki predstavljajo stran ponudnika. Osnovno izobraževanje naj bi se začelo že pred sprejetjem zakonodaje na področju javnega naročanja. Državni uradniki in strokovnjaki potrebujejo osnovno znanje in poznavanje teorije sistema javnega naročanja, kasneje pa naj bi se izobraževanje razširilo na poznavanje samih postopkov, izvedbe ter nenazadnje in zelo pomembno, na poznavanje blaga, ki ga naročnik želi nabaviti preko javnega naročila.

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

10 Sklep

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

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

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

Pri skupnih nabavah je količina predmeta javnega naročanja mnogo večja od nabavne količine, ko blago naroča posamezen naročnik, kar ima lahko za posledico, da bodo lahko ponudbe predložili samo večji ponudniki, manjši pa se bodo morali prestrukturirati, pripojiti ali združiti oz. nastopati v obliki skupnih ponudb, kar realno pomeni nevarnost pred umikom majhnih in srednjih podjetij relevantnega trga javnih naročil (Vlada RS, 2004, str. 25).

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

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

Poudariti želim tudi dejstvo, da je od začetka izvajanja skupnih javnih naročil leta 2002 opazen napredek pri poznavanju blaga, ki je predmet javnih naročil, s strani ekipe, ki pripravlja razpisno dokumentacijo in izboljšanje poznavanja področja javnih

naročil s strani sodelavcev strokovnih skupin, ki pridobljene izkušnje prenašajo na svoja redna delovna mesta v zdravstvenih zavodih.

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

Literatura

1. ARZENŠEK JOŽE: Skupna javna naročila v zdravstvu. Zdravniški vestnik št. 73. Ljubljana, 2004, 2 str.
2. ARZENŠEK JOŽE: Projekt skupnih javnih naročil v zdravstvu. Posvet Javna naročila v zdravstvu. Ljubljana. Agencija za management, 2005, str. 63-68.
3. CVIKL MILAN, ZEMLJIČ PETRA: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba d.o.o., 2000, 61 str.
4. DOLINŠEK ANDREJ: Centralizacija javnih naročil ali skupno naročanje. Gradivo za seminar javna naročila tik pred 1.5.2004. Odin, 2003, 4 str.
5. DOLINŠEK ANDREJ: Kako povečati gospodarnost javnih naročil: okvirni sporazumi in elektronska dražba kot osrednja vidika novih evropskih direktiv in Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A), Gradivo za konferenco. Nebra, 2004, 7str.
6. FERK BOŠTJAN: Javna naročila v Sloveniji. Mednarodno poslovno pravo. Ljubljana, 2004, 18 str.
7. IGLIČAR ALBIN: Zakonodajno postopek kot okvir za legitimno in racionalno sprejemanje zakonov. Pravniki, Uradni list d.o.o., Ljubljana, letnik 57 (2002), 1-3, str. 3-34.
8. ILEŠIČ MIRKO: Pravna ureditev Evropske gospodarske skupnosti. ČGP Delo, Ljubljana, 1983, 305 str.
9. JUHART MIHA: (Ne)veljavnost pogodbe o oddaji javnega naročila. V: Zbornik 2. posveta o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d.o.o., 2001, 4 str.
10. KASTELIC LJUBOMIR: Javna naročila s stališča ponudnika Kemofarmacija d.d. Agencija za management, Ljubljana 2004, 5 str.
11. KASTELIC LJUBOMIR: Uspešnost javnega razpisa s stališča ponudnika. Agencija za management, Ljubljana 2005, 8 str.
12. KOKALJ FRANCE: Manj papirja in več preglednosti. Glas gospodarnosti. Ljubljana. 2004, str. 32-33.
13. KRANJC VESNA: Javno naročilo manjše vrednosti. Pravna praksa, Ljubljana, 16/379, 1997, 2 str.
14. KRANJC VESNA: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana. GV založba. 2004, 15 str.
15. LEONE VELIA M.: Private- Public Partnership in Italy. Gradivo za posvet. Nottingham: Global Revolution, 2001. 20 str.
16. MUŽINA ALEKSEJ: Državna revizijska komisija-državni organi sui genesis. Pravna praksa, Ljubljana, 2002, 3 str.
17. PAHOR ALENKA: Javna naročila–analiza problemov ponudnikov pri oddaji ponudb. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 35 str.
18. PAJK VESNA: Predstavitev zakona o javnih naročilih. Delavnica-javna naročila. Ljubljana: Zavod za tehnično izobraževanje, 2000, 19 str.
19. PETROVČIČ VIDA: Še vedno dvomi in neznanke. Glas gospodarstva. Ljubljana. 2004, 26 str.
20. PILKO SIMONA: Večja liberalizacija razpisov. Glas gospodarnosti. Ljubljana. Junij 2004, str 30-31.
21. PIRNAT RAJKO: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos. Podjetje in delo . Ljubljana 1999, 910 str.

22. PLAGUTNIK ANDREJ: Izključevanje konkurence in konkurentov v sistemu javnih naročil (novosti po vstopu v evropsko unijo). Zbornik 5. konference dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management in GZS, 2004, 5 str.
23. PRAŠNIKAR JANEZ: Uvod v mikroekonomijo. Ljubljana: Gospodarski vestnik, založniška skupina d.d., 1999, 326 str.
24. PRIMEC BLANKA: Razpisna dokumentacija ter merila in pogoji za izbor najugodnejšega ponudnika. Gradivo za seminar. Izobraževalno središče Miklošič. Ljubljana, 2000, 5 str.
25. ŠKUFCA UROŠ: Primeri uporabe matematičnih modelov pri ocenjevanju ponudb in določanje pomena posameznim merilom. Zbrani pisni prispevki za strokovni posvet. Ljubljana: Odin, 2000, 5 str.
26. ŠKUFCA UROŠ: Omejeni postopek ter okvirni sporazumi. Zbornik 5. konference dnevi javnih naročil. Portorož: Agencija za management in GZS, 2004, 5 str.
27. ŠTULAR TADEJ: Oblikovanje meril za ocenjevanje ponudb po novem zakonu o javnih naročilih na praktičnih primerih. Zbrani pisni prispevki za strokovni posvet. Odin. Ljubljana, 2000, 6 str.
28. TRAMPUŽ MIHA: Avtorsko pravo: izbrana poglavja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2000. 171 str.
29. VESEL TOMAŽ: Računsko sodišče RS in revidiranje JN, Agencija za management, Ljubljana 2004, 5 str.
30. VIDMAR BORUT: Ogledalo konkurenčnosti. Glas gospodarnosti. Ljubljana, 2004, str. 23-25.
31. WALKER CYNTHIA: Five Public Procurement myths. Nottingham: Gradivo za posvet Global Revolution. 2001. 7 str.
32. ZABEL BOJAN: Pravo javnih naročil, Zakon o javnih naročilih s komentarjem, Ljubljana, Gospodarski vestnik, 1997, 20 str.
33. ŽELEZNIK MILAN, JAVORNIK MARJAN: Javna naročila s praktičnimi primeri, Posvet o javnih naročilih. Ljubljana: Izobraževalni zavod Hera, 2000, 27 str.

Viri

1. Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (URL: <http://www.ajpes.si>)
2. Državna revizijska komisija (URL: <http://www.gov.si/dkom/intro.htm>).
3. Interni podatki podjetja Medis d.o.o. Ljubljana, 2004.
4. Ministrstvo za finance, Urad za javna naročila (URL: <http://www.javnannarocila.gov.si>)
5. Poslovník DRK za revizijo postopkov oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 44/05).
6. Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 25/04).
7. Public Procurement: EU (URL: <http://www.tenders.com>).
8. Smernice EU (URL: <http://www.europa.eu.in/eur-lex/>).
9. ŠURLA SILVESTER: Operacija pogorišče. Ljubljana: Mag 40/1005, str. 24.
10. Tenders Electronic Daily: (URL: <http://ted.eur-op.eu.int/ojs/html/index2.htm>).
11. TED Alert Service. (URL: <http://www.tenders.com>).
12. Tender On Line. (URL: <http://www.tenderonline.com>).
13. Treaty of Amsterdam amending The Treaty on European Union, THE Treaties establishing the European Communities and certain related acts. (URL: <http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>), 2.10.1997
14. Uradni list RS (URL: <http://www.uradni-list.si/>)
15. Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/04).
16. Vlada RS (URL: <http://www.gov.si>)
17. Zakon o izvrševanju proračuna RS (Uradni list RS, 130/2003)
18. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št 39/00).
19. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št 2/04).
20. Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 26/99, št. 96/02).
21. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 99/2004).
22. Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/2001).
23. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 99/2004).
24. Zakon o varstvu konkurence (Uradni list RS, št. 56/1999).
25. Centralized purchasing systems can distort competition Eucomed calls for EU guidelines: (URL: <http://www.ecomed.org>).

