

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**JAVNO NAROČANJE IN PROBLEMATIKA MERILA NAJNIŽJA
PONUDBENA CENA**

Ljubljana, junij 2016

URŠKA BOBEN

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Urška Boben, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Javno naročanje in problematika merila najnižja ponudbena cena, pripravljene v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Mitjo Kovačem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 24.6.2016

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU.....	2
1.1 Kaj je javno naročanje?.....	3
1.2 Opredelitev Zakona o javnem naročanju	5
1.3 Subjekti v javnem naročanju.....	7
1.4 Pomen javnih naročil in načela javnega naročanja	8
1.4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.....	9
1.4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.....	9
1.4.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja	9
1.4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov.....	9
1.4.5 Načelo sorazmernosti	10
1.5 Področje uporabe in mejne vrednosti na splošnem področju.....	10
1.6 Postopki v javnem naročanju	10
1.7 Izvedba postopka javnega naročanja	10
1.7.1 Priprava.....	11
1.7.2 Ugotavljanje sposobnosti.....	12
1.7.3 Izbor najugodnejše ponudbe.....	14
1.7.4 Pravila za oddajo javnega naročila	15
1.8 Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja.....	16
2 PROBLEMATIKA MERILA NAJNIŽJA PONUDBENA CENA.....	17
2.1 Uporaba meril v postopkih javnega naročanja.....	17
2.1.1 Analiza stanja v Sloveniji	18
2.2 Problem ali priložnost.....	19
2.2.1 Naročniki	20
2.2.2 Ponudniki.....	20
2.2.3 Širši vpliv na družbeno blaginjo.....	20
2.3 Analiza javnega naročila št. JN4189/2014	21
2.3.1 Verižna reakcija.....	26
2.4 Vloga naročnikov.....	27
3 MOŽNOST VPLIVA SPREMEMB PO NOVEM ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU	29
3.1 Primerjava določb po prejšnjem in novem zakonu o javnem naročanju	29
3.1.1 Merila za oddajo javnega naročila.....	30
3.1.2 Neobičajno nizka ponudba	31
3.1.3 Izračun stroškov v življenjski dobi.....	35
3.2 Merilo ekonomsko najugodnejša ponudba	36
SKLEP	37
LITERATURA IN VIRI	40

KAZALO TABEL

Tabela 1: Predmeti naročanja v letu 2014.....	3
Tabela 2: Struktura mesečnega stroška dela za konkretni primer javnega naročila.....	23
Tabela 3: Struktura mesečnega stroška čiščenja za konkretni primer javnega naročila.....	25

KAZALO SLIK

Slika 1: Javna naročila v 2014 glede na merilo za izbor ponudbe (po številu).....	18
Slika 2: Javna naročila v 2014 glede na merilo za izbor ponudbe (po vrednosti).....	19

UVOD

V pričujočem diplomskem delu predstavljam problematiko merila najnižje ponudbene cene kot edinega merila za izbor ponudbe v javnem naročanju, ki je v zadnjih dvajsetih letih zaradi svojega izjemnega ekonomskega pomena vzbudila precejšnjo pozornost pravno-ekonomske znanosti. Trenutno jo poskušamo v Sloveniji urediti tudi z določili novega Zakona o javnem naročanju (Ur.l. RS, št. 91/2015, v nadaljevanju ZJN-3).

Namen diplomskega dela je s pozitivno pravno-ekonomsko analizo področja javnega naročanja v prvem delu do normativnih priporočil in predlogov, vezanih na obravnavano tematiko v zadnjem delu, prikazati, da je poleg merila najnižje ponudbene cene nujna uvedba merila ekonomsko najugodnejša ponudba, pri katerem se poleg cene pri izbiri ponudbe upoštevajo tudi drugi dejavniki, kot na primer kakovost blaga oz. storitev. Diplomsko delo opozarja na nejasnosti in neučinkovitosti sistema javnega naročanja in s tem na vrsto negativnih eksternalij, ki posledično zmanjšujejo družbeno blaginjo.

Glavni normativni cilj tega dela je s pravno-ekonomsko analizo poiskati rešitve za izboljšanje izvedbenih praks na tem področju javnega naročanja in doseganje večje družbene blaginje v Sloveniji. Drugi cilji so tudi opredelitev področja javnega naročanja in pomena, ki ga ima to za gospodarstvo, pozitivna pravno-ekonomska analiza sistema javnega naročanja v Sloveniji po novem Zakonu o javnem naročanju in pravno-ekonomska analiza problematike javnih naročil v Sloveniji z vidika uporabe merila najnižje ponudbene cene kot edinega merila za izbor ponudnika v postopku javnega naročanja.

Glede na to, da je novi ZJN-3 stopil v veljavo v času priprave tega diplomskega dela, predstavljam možnost vpliva sprememb po novem zakonu. Kljub temu pa pričujoče diplomsko delo sloni na praksi veljavnosti predhodnega Zakona o javnem naročanju do 1. 4. 2016 (Ur.l. RS, št. 12/2013-UPB5, 19/2014, 90/2014 - ZDU-11, v nadaljevanju ZJN-2), saj ustrezne prakse po novem ZJN-3 v času priprave in oddaje tega dela še ni.

Diplomsko delo temelji na pozitivni pravno-ekonomski analizi zakonodaje, znanstvenih raziskav, člankov domačih in tujih avtorjev ter druge literature s področja obravnavane tematike. Za boljši prikaz problematike so dodani tudi primeri iz prakse. Kot metodologija je izbrana klasična ekonomska analiza s tradicionalnimi postavkami ekonomije. Delo združuje pozitivno in normativno analizo. Rdeča nit raziskave je, kako izboljšati sistem javnega naročanja v Sloveniji, da bo družbena blaginja čim večja.

Glavni omejitvi tega diplomskega dela sta obsežnost snovi na področju javnega naročanja, zaradi katere sem se poskušala omejiti predvsem na področje javnega naročila storitev, in nezmožnost empirične preverbe priporočil tega dela v praksi.

Diplomsko delo sestoji iz treh glavnih poglavij, ki so tudi vsebinsko zaokrožena. Posamezna poglavja tematiko natančneje obravnavajo v podpoglavjih.

V prvem poglavju govorim o javnem naročanju na splošno. Podajam informacijo o tem, kaj javno naročanje sploh je oz. čemu je namenjeno. Opisane so ključne spremembe, ki jih prinaša novi ZJN-3, ki je stopil v veljavo s 1. 4. 2016. Poudarek je na splošnem področju. Opisani so tudi nekateri pojmi, povezani z javnim naročanjem, ki jih je treba poznati za razumevanje postopka javnega naročanja. Govorim o koristih javnih naročil za naročnike, koristih za ponudnike, o širšem smislu javnega naročanja. Opisani so temeljna načela javnega naročanja, ki jih morajo naročniki upoštevati, področje uporabe zakona in mejne vrednosti, ki jih zakon določa. Naročnik lahko za oddajo javnega naročila uporabi različne postopke javnega naročanja, pomembna pa je tudi njihova pravilna izvedba. Postopek javnega naročanja se izvede v več fazah, od objave na portalu javnih naročil, ugotavljanja sposobnosti gospodarskih subjektov, izbora najugodnejše ponudbe in ne nazadnje pravil za oddajo javnega naročila. Prvi del sklenem s pravnim varstvom ponudnikov v postopku javnega naročanja in predstavitvijo Državne revizijske komisije.

Osrednja tema drugega poglavja diplomske naloge je problematika merila najnižje ponudbene cene. Analiziram pogostost uporabe tega merila v Sloveniji. Opisujem, kdaj in za koga je lahko merilo najnižje cene poslovna priložnost, in razgrinjam problematiko tega merila na konkretnem primeru javnega naročila iz prakse. Ta nazorno kaže vidik naročnikov oz. javnega sektorja, vidik ponudnikov in širši vpliv na družbeno blaginjo.

V zadnjem, tretjem poglavju diplomskega dela opisujem, kaj nam na obravnavanem področju prinaša novi ZJN-3, njegove usmeritve in potencial za rešitev problematike. Podajam normativna priporočila glede usmeritev in predloge za izboljšanje prakse.

V sklepu pa povzemam analize in ugotovitve, do katerih sem prišla v diplomskem delu, in podajam zaključne misli o tem, kaj lahko na tem področju pričakujemo v prihodnje.

1 SPLOŠNO O JAVNEM NAROČANJU

K izvajanju javnih naročil so zavezani posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov. Z javnimi naročili se danes v povprečju porabi približno polovica državnega proračuna. Ocenjuje se, da se po postopkih javnih naročil v državah Evropske unije porabi okrog 12 odstotkov bruto družbenega produkta v Evropski uniji (Portali Skupine DZS – Alea portal, 2016). Tudi Republika Slovenija v tem pogledu ni izjema, saj država s porabo državnega proračuna pomembno vpliva tudi na gospodarstvo. V Sloveniji letno oddamo okoli 3,7 milijarde evrov poslov prek javnih naročil, kar je približno 10 odstotkov slovenskega bruto domačega proizvoda (Mičić, 2016).

1.1 Kaj je javno naročanje?

»Javna naročila« lahko kot pravni pojem definiramo kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja storitve ali izvaja gradnje po predpisanem postopku (Mužina & Vesel, 2007, str. 15).

ZJN-3 v 2. členu določa, da »javno naročilo« pomeni pisno sklenjeno odplačno pogodbo med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev.

Povedano drugače so »javna naročila« skupek vseh dejanj, ki jih naročniki opravijo s ciljem gospodarne nabave blaga, storitev ali gradbenih del po zakonu o javnem naročanju z upoštevanjem temeljnih načel javnega naročanja (Primec, 2008).

ZJN-3 v 2. členu opredeljuje tri različne vrste javnega naročanja: javno naročilo gradenj, javno naročilo blaga in javno naročilo storitev. **Javno naročilo gradenj** je javno naročilo, katerega predmet je bodisi izvajanje bodisi projektiranje in izvajanje gradenj, ki so povezane z eno od dejavnosti s Seznama dejavnosti na področju gradenj, bodisi izvedba gradnje ali projektiranje in izvedba gradnje ali izvedba gradnje s katerimikoli sredstvi po navodilih naročnika, ki odločilno vpliva na vrsto ali projektiranje gradnje. **Javno naročilo blaga** je javno naročilo, katerega predmet je nakup, zakup, najem ali nakup blaga s pridržanim lastništvom z nakupno pravico ali brez nje. Javno naročilo blaga lahko vključuje tudi povezana namestitvena in inštalacijska dela. **Javno naročilo storitev** pa je javno naročilo, katerega predmet je izvajanje storitev, razen tistih s področja gradenj.

Med naročili, ki jih je treba glede na vrednost objaviti vsaj na portalu javnih naročil, so v letu 2014 naročniki najpogosteje naročali storitve, in sicer v 2045 primerih oziroma 37,99 odstotka. Delež postopkov za naročilo blaga je obsegal 32,03 odstotka vseh naročil, preostanek pa so bila naročila gradenj (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 32). Iz Tabele 1 je, glede na predmet naročila, razvidno število in odstotek javnih naročil v letu 2014.

Tabela 1: Predmeti naročanja v letu 2014

Predmet naročila	Število naročil	Naročila v %
Blago	1724	32,03
Storitve	2045	37,99
Gradnje	1614	29,98
Skupaj	5383	100,00

Vir: Ministrstvo za javno upravo, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014, str. 32.

Javni naročnik je dolžan izvesti gradnjo, naročiti blago ali storitev, upoštevajoč pravila, ki so določena v ZJN-3. Javno naročilo se začne, ko naročnik zazna potrebo po nakupu

določenega blaga, storitve, gradnje, konča pa se takrat, ko potečejo garancije za dobro izvedbo po pogodbah, sklenjenih v okviru javnega naročila.

V postopku javnega naročanja poleg naročnika nastopata še ponudnik oz. kandidat. Po ZJN-3 je **ponudnik** gospodarski subjekt, ki je predložil ponudbo. **Gospodarski subjekt** je katera koli fizična ali pravna oseba ali skupina teh oseb, vključno z vsakim začasnim združenjem podjetij, ki na trgu ali v postopkih javnega naročanja ponuja izvedbo gradenj, dobavo blaga ali izvedbo storitev. **Kandidat** pa je gospodarski subjekt, ki zaprosi za povabilo k sodelovanju ali je povabljen k sodelovanju v omejenem postopku, konkurenčnem postopku s pogajanjem, postopku s pogajanjem brez predhodne objave, v konkurenčnem dialogu ali v partnerstvu za inovacije (ZJN-3, 2. člen).

ZJN-3 opredeljuje le **dopustno ponudbo**. Dopustna ponudba je ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba pa ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenim v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazanega nedovoljenega dogovarjanja ali korupcije, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika (ZJN-3, 2. člen).

ZJN-3 v 67. členu določa, da naročnik dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila objavi na portalu javnih naročil ali prek njega, razen če oddaja naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali konkurenčnem postopku s pogajanjem. Dokumentacija vsebuje najmanj tiste podatke, ki jih zahteva ta zakon, in osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila. Kot del te dokumentacije se štejejo tudi informacije, ki jih naročnik posreduje gospodarskim subjektom, sodelujočim v postopku javnega naročanja prek portala javnih naročil. Po ZJN-3 je **dokument v zvezi z oddajo javnega naročila** vsak dokument, ki ga pripravi oziroma navaja naročnik, da opiše ali določi elemente javnega naročila ali postopka naročanja, vključno z obvestilom o javnem naročilu, predhodnim ali periodičnim informativnim obvestilom, kadar se uporablja kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju, tehničnimi specifikacijami, opisnim dokumentom, predlaganimi pogoji javnega naročila, formati dokumentov, ki jih predložijo kandidati in ponudniki, informacijami o splošno veljavnih obveznostih in kakršnimi koli dodatnimi dokumenti ter vključno z dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila.

V postopku oddaje javnega naročila naročnik in izbrani ponudnik (kasneje izvajalec oz. dobavitelj) skleneta **pogodbo o izvedbi javnega naročila**. ZJN-3 v 67. členu navaja, da pogodba o izvedbi javnega naročila in okvirni sporazum, ki ju podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne smeta odstopati od osnutka pogodbe iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, razen če je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom. Mora pa vsebovati dejansko vrednost celotnega javnega naročila oz. ocenjeno vrednost, v utemeljenih

primerih, pri katerih dejanske vrednosti ni mogoče določiti, rok veljavnosti pogodbe in pa določilo, da pogodba preneha veljati, če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ ali sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev delovne, okoljske ali socialne zakonodaje s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca. Po ZJN-3 je **izvajalec storitev javnega naročanja** oseba javnega ali zasebnega prava, ki izvaja pomožne nabavne dejavnosti na trgu.

Vsa javna naročila so objavljena na portalu javnih naročil. ZJN-3 v 2. členu opredeljuje **portal javnih naročil** kot spletni informacijski portal ministrstva, pristojnega za javna naročila, ki ga upravlja Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d. o. o., kamor naročniki neposredno pošiljajo v objavo obvestila in dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila ter drugo dokumentacijo, za katero ta zakon določa objavo na portalu javnih naročil. S transparentnostjo javnega naročanja se uresničujejo tudi druga načela javnega naročanja in načela, na katerih temelji delovanje Evropske unije (v nadaljevanju EU). Z brskanjem po objavah na portalu javnih naročil gospodarski subjekti namreč iščejo poslovne priložnosti na slovenskem trgu javnih naročil, na katerem z medsebojnim konkuriranjem zagotavljajo gospodarno rabo javnih sredstev ter učinkovito in uspešno javno naročanje. Mejne vrednosti, od katerih dalje je treba obvestila v zvezi z javnimi naročili objaviti na portalu javnih naročil, določa ZJN-3.

1.2 Opredelitev Zakona o javnem naročanju

Izvedbo postopkov javnega naročanja ureja **Zakon o javnem naročanju**. Ta zakon določa pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji. Slovenski sistem javnega naročanja je ob koncu leta 2015 s sprejemom že četrtega zakona o javnem naročanju pridobil novo orodje za izvedbo teh postopkov. Novi zakon ZJN-3 je s 1. 4. 2016 nadomestil kar dva do sedaj veljavna zakona: ZJN-2, ki je urejal javno naročanje na klasičnem področju, in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (Ur.l. RS, št. 19/2014, 90/2014 – ZDU-II, v nadaljevanju ZJNVETPS), ki je urejal javno naročanje na infrastrukturnem področju.

Predlagane spremembe slovenskega zakona so zahtevale evropske direktive, zato je tudi logično, da zakon večino določb črpa iz evropskih direktiv, po katerih je poudarek na večji fleksibilnosti, poenostavitvah postopkov oddajanja javnih naročil, večji dostopnosti malih in srednjih podjetij ter promociji zelenega, socialnega in inovativnega javnega naročanja. Pri uporabi meril naj bi se zasledovala večja kakovost in uporaba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Poleg cene naj bi kriteriji vsebovali tudi kvalitativne, okoljske in socialne vidike in bi bili predvsem stroškovno učinkoviti. Za razjasnitev podizvajalske verige je treba zagotoviti uspešen sistem odgovornosti in namen oddaje naročila podizvajalcem. Pri postopkih se zasleduje učinkovitost tudi s krajšanjem minimalnih rokov za predložitev ponudbe, pri odprtih postopkih se ta npr. znižuje na 35 dni, prav tako se v

vseh postopkih omogočajo pogajanja. Omogočeno je več fleksibilnosti pri pogajanjih, za spodbujanje inovacij pa je uveden nov postopek, partnerstvo za inovacije (Matas, 2016, str. 5–16).

Glavni namen prenovljenega ZJN-3 je torej predvsem **povečevanje učinkovitosti in gospodarnosti** javnega naročanja ter **informatizacija postopkov**, katerih namen je povečati transparentnost javnega naročanja in omejiti korupcijska tveganja. Novi zakon v prvi vrsti pomeni poenostavitev pravil za naročnike in omogoča večjo prožnost, več možnosti in nove načine naročanja. Za sodelovanje v postopku bo zadoščalo, da ponudniki predložijo le lastno pisno izjavo o izpolnjevanju zahtevanih pogojev, finančnem statusu in sposobnosti. Gre za standardni obrazec za lastno izjavo – enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljevanju ESPD). S tem se bo zelo zmanjšalo število zahtevanih dokumentov, potrebnih za izbiro podjetij oz. za predložitev ponudbe. Le podjetje, ki bo v postopku izbrano, bo moralo predložiti vso dokumentacijo, s katero bo dokazalo, da izpolnjuje razpisne pogoje. Za naročnika to pomeni, da bo moral dokumentacijo preveriti le ob zaključku postopka in pred odločitvijo o oddaji naročila. Predlog zakona pomeni tudi poenostavitev pravil za ponudnike zaradi odprave administrativnih ovir (Matas, 2016, str. 5–16).

Prvič se kot zavezujoče uvaja elektronsko javno naročanje, in sicer tako, da bo država do leta 2018 morala omogočiti oddajo pretežnega dela javnih naročil na elektronski način. Za še večje zmanjšanje obsega birokratskih postopkov v zvezi z javnimi naročili bo vsa korespondenca potekala izključno z elektronskimi sredstvi, torej s popolno uvedbo e-naročanja. Posledično se v spletu objavijo obvestila o javnem naročilu (e-obvestilo), vsa dokumentacija za spletni razpis (e-dostop do razpisne dokumentacije) in ponudbe se naročnikom v javnem sektorju oddajo elektronsko (e-oddaja), novost pa je objava vseh odločitev o oddaji naročila na spletu, na tej podlagi so se skrajšali roki za oddajo ponudb. Naročniki v javnem sektorju, ki so že prešli na e-naročanje, poročajo o 5–20-odstotnih prihrankih (Matas, 2016, str. 5–16).

Z novimi pravili bodo naročniki lažje uveljavljali različne vidike okoljske politike, socialnega vključevanja in inovacij. Socialni vidiki pa ne zajemajo le socialnega vključevanja, temveč obsegajo tudi upoštevanje pravic, ki izhajajo iz veljavne zakonodaje. Prav tako med socialne vidike novih pravil spada določba o izključitvi gospodarskih subjektov, ki kršijo določena pravila ali obveznosti. Med drugim je izključitev obvezna tudi takrat, ko gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 evrov ali več. Velja tudi, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznosti iz prejšnjega stavka, če ni predložil obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja. Posebna pozornost je bila na evropski ravni namenjena tudi postopku s podizvajalci. Predlog zakona

določa, da je treba zagotoviti določeno transparentnost v podizvajalski verigi, saj so tako naročniki obveščeni o tem, katera podjetja opravljajo storitve v stavbah, infrastrukturi ali na območjih, za katera so naročniki odgovorni. Za posredovanje zahtevanih informacij je v vsakem primeru odgovoren glavni izvajalec, plačilo podizvajalcu pa bo moral naročnik izvesti neposredno pri javnih naročilih gradenj in storitev, če bo podizvajalec to zahteval. Pri javnih naročilih gradenj in storitev, kjer podizvajalec ne bo zahteval neposrednega plačila, bo naročnik od glavnega izvajalca ob zaključku pogodbe oziroma v 60 dneh po plačilu zadnjega računa ali situacije dolžan zahtevati, da mu ta posreduje svojo izjavo in izjavo podizvajalca, iz katere bo moralo biti razvidno, da je podizvajalec, ki je sodeloval z glavnim izvajalcem v zvezi s pogodbo o izvedbi javnega naročila, prejel plačila za opravljeno delo (Matas, 2016, str. 5–16).

Kaj nam torej prinašajo spremembe zakona o javnem naročanju? Predvsem to, da daje novi sistem prednost elektronskemu naročanju, da bodo odločitve objavljene na portalu javnih naročil, da se bodo zmanjšali stroški vročanja in s tem tudi skrajšali postopki, ponudniki pa bodo v vseh državah članicah EU lahko uporabljali enoten obrazec za izkazovanje usposobljenosti, ki ga bodo lahko tudi večkrat uporabili. Izključeni bodo ponudniki, ki ne plačujejo davkov in drugih prispevkov. Iz postopka bodo izključeni tudi tisti ponudniki, ki so na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, uvrščeni v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in ki jim je bila v zadnjih treh letih pred potekom roka za oddajo ponudb s pravnomočno odločbo pristojnega organa dvakrat izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo. Zakon prav tako še vedno ureja evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami (Mičić, 2016).

V tej diplomski nalogi se osredotočam na javno naročanje na področju storitev, tako da dela zakona, ki ureja javno naročanje na infrastrukturnem področju, in dela zakona, ki ureja področje gradenj ter blaga, ne obravnavam podrobneje.

1.3 Subjekti v javnem naročanju

V postopku javnega naročanja so udeleženi naročniki in ponudniki (oz. gospodarski subjekti).

Naročniki so vsi zavezanci za porabo proračunskih sredstev po postopku oddaje javnih naročil. Gre za vse posredne in neposredne uporabnike državnega in lokalnih proračunov: ministrstva, vladne službe, agencije, javne zavode (šole, zdravstvene domove in bolnišnice), Državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državne organe, lokalne skupnosti ter organizacije, ki so nosilke javnih pooblastil (javno podjetje ali z njim povezane družbe, kot so Slovenske železnice, Ljubljanska Snaga ipd.). V Republiki Sloveniji je tako zavezanih več kot 2000 naročnikov. Za odločanje o statusu naročnika se uporablja zakon, ki ureja upravni postopek (Portali Skupine DZS – Alea portal, 2016).

Ponudniki so gospodarski subjekti, ki izpolnjujejo pogoje za prijavo na javno naročilo in skladno z razpisno dokumentacijo oddajo ponudbo za določeno javno naročilo. Ponudnik je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, ne glede na to, ali gre za domačo ali tujo osebo. ZJN v duhu približevanja Evropski uniji ne daje nikakršne prednosti domačim ponudnikom. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi ponudniki, čeprav je pri določenih javnih naročilih, predvsem zaradi narave posameznega naročila (npr. vezanost opravljanja storitev na določenem območju), verjetnost, da se na javno naročilo prijavi tujec, nizka (Portali Skupine DZS – Alea portal, 2016).

Cilj naročnikov je maksimirati vrednost vloženih sredstev iz proračuna oz. doseči kar najbolj gospodarno porabo javnih sredstev in oddati javno naročilo, po kriterijih razpisne dokumentacije, najugodnejšemu ponudniku. Cilj vsakega ponudnika pa je uspešno prodati svoje izdelke oz. storitve, kar pomeni pridobiti posel, s tem pa tudi reference, izkušnje itd.

1.4 Pomen javnih naročil in načela javnega naročanja

Proces javnega naročanja naj bi v Sloveniji zagotavljal, da se za davkoplačevalski denar dobi največ. Cilj je torej doseči kar najbolj gospodarno porabo javnih sredstev in ustvariti čim večjo družbeno blaginjo. Bistveni pomen javnih naročil je, da se s pomočjo konkurenčnega boja na trgu izbere najugodnejši ponudnik, pri čemer naročnik nima možnosti, da subjektivno odloča o tem, kateri ponudnik bo v postopku izbran. Sistem javnega naročanja naj bi spodbujal konkurenco med ponudniki na trgu, preprečil ali pa vsaj omejil korupcijo, predvsem pa zagotavljal finančno disciplino uporabnikom proračunskih sredstev (Zabel, 1997, str. 17–21).

Ne glede na velikost in vrsto posla morajo naročniki spoštovati **temeljna načela javnega naročanja**, ki so: gospodarna poraba javnih sredstev, enakopravnost ponudnikov, transparentnost postopka oddaje javnega naročila, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki ter načelo sorazmernosti. Skladno s temi načeli se vodijo vsa javna naročila. Za naročnike je pravilno razumevanje temeljnih načel javnega naročanja bistveno, saj so jim ta vodilo pri načrtovanju in izvedbi postopkov javnega naročanja ter pri podpisu in spremljanju izvršitve pogodbe. Hkrati pa razumevanje načel ponudnikom omogoča, da lažje razumejo svoje pravice in pričakovanja naročnikov pri njihovem zagotavljanju enakopravnih pogojev in meril ter drugih sestavin razpisnih dokumentacij. Poleg naročnikov in ponudnikov pa je ustrezno pojmovanje načel pomembno tudi za nadzorne institucije, kot sta Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju DKOM) in Računsko sodišče (Čampa, Kodela, Matas, Šoltes & Štular, 2007, str. 47–50).

Računsko sodišče je najvišji organ nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Ureditev in pristojnosti računskega sodišča

določa zakon. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno ter vezano na ustavo in zakon (Računsko sodišče RS, 2016).

ZJN-3 v 3. členu določa, da morajo ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti. Pri izvajanju javnih naročil morajo gospodarski subjekti izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravo Evropske unije, predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava.

1.4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

ZJN-3 v 4. členu določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev ter uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

1.4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

ZJN-3 v 5. členu določa, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki. Naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati mogočih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Naročnik ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila sodeluje z določenimi podizvajalci ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev.

1.4.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

ZJN-3 v 6. členu določa, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku. Postopki javnega naročanja po tem zakonu so javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami obvestil glede javnih naročil na portalu javnih naročil ali na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije.

1.4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

ZJN-3 v 7. členu določa, da mora naročnik zagotoviti, da med ponudniki na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo

ponudnikov, diskriminacijo, izvirajočo iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo diskriminacijo.

1.4.5 Načelo sorazmernosti

ZJN-3 v 8. členu določa, da se mora javno naročanje izvajati sorazmerno s predmetom javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

1.5 Področje uporabe in mejne vrednosti na splošnem področju

ZJN-3 v 21. členu določa, da se zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju DDV) je enaka ali višja od 20.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj. Za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejne vrednosti iz prejšnjega odstavka, je naročnik dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti v skladu s tem odstavkom. Naročnik mora za ta naročila voditi tudi evidenco o njihovi oddaji, ki zajema navedbo predmeta, vrste predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV.

V 22. členu ZJN-3 pa je določeno, da mora naročnik na portalu javnih naročil objaviti obvestila v zvezi z javnim naročilom, katerega vrednost brez DDV je enaka ali višja od zgoraj navedene vrednosti. Obvestila v zvezi z javnim naročilom, katerega vrednost brez DDV je enaka ali višja od 134.000 evrov za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj, pa mora naročnik poslati v objavo na portal javnih naročil in v Uradni list Evropske unije.

1.6 Postopki v javnem naročanju

V javnem naročanju sta ključni izbira prave vrste postopka glede na vsebino in vrednost naročila ter pravilna izvedba postopka, od izračuna ocenjene vrednosti posameznega javnega naročila do objave obvestila o oddaji javnega naročila.

Po ZJN-3 lahko naročnik za oddajo javnega naročila uporabi različne postopke: odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni dialog, partnerstvo za inovacije, konkurenčni postopek s pogajanji, postopek s pogajanji z objavo, postopek s pogajanji brez predhodne objave in postopek naročila male vrednosti.

1.7 Izvedba postopka javnega naročanja

V nadaljevanju na kratko opisujem posamezne faze, skozi katere morajo naročniki pri izvedbi postopka javnega naročanja.

1.7.1 Priprava

Po 64. členu ZJN-3 lahko naročnik pred začetkom postopka javnega naročanja izvede **predhodno preverjanje trga**, da bi pripravil oddajo javnega naročila in obvestil gospodarske subjekte o svojih načrtih in zahtevah v zvezi z javnim naročanjem. Vsako **predhodno sodelovanje naročnika s kandidatom ali ponudnikom** pa mora biti v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja, še posebej z načelom enakopravne obravnave ponudnikov in načelom transparentnosti. Po 66. členu ZJN-3 lahko naročnik po izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila začne postopek oddaje javnega naročila. Naročnik lahko postopek začne s **sklepom o začetku postopka**, v katerem navede vir in obseg sredstev, namenjenih izvedbi javnega naročila. Naročnik lahko za izvedbo oziroma odločanje v postopku javnega naročanja pooblasti tudi drugega naročnika.

Po 67. členu ZJN-3 naročnik objavi **dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila** na portalu javnih naročil ali prek njega, razen če oddaja naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali konkurenčnem postopku s pogajanjem. Dokumentacija vsebuje najmanj tiste podatke, ki jih zahteva ta zakon, in osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila. Kot del te dokumentacije se štejejo tudi informacije, ki jih naročnik posreduje gospodarskim subjektom, sodelujočim v postopku javnega naročanja. Po izteku roka za prejem ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Informacije, ki jih naročnik posreduje gospodarskim subjektom na portalu javnih naročil ali prek njega, se štejejo za spremembo, dopolnitev ali pojasnilo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, če iz njihove vsebine izhaja, da se z njimi spreminja ali dopolnjuje ta dokumentacija ali če se s pojasnilom odpravlja dvoumnost navedbe v tej dokumentaciji. **Pogodba o izvedbi javnega naročila in okvirni sporazum**, ki ju podpišeta naročnik in izbrani ponudnik, v bistvenih delih ne smeta odstopati od osnutka pogodbe iz dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, razen če je bila v postopku oddaje javnega naročila posamezna določba osnutka pogodbe predmet pogajanj med naročnikom in ponudnikom. Pogodba o izvedbi javnega naročila mora vsebovati: dejansko vrednost celotnega javnega naročila, v utemeljenih primerih, pri katerih dejanske vrednosti ni mogoče določiti, pa ocenjeno vrednost javnega naročila, rok veljavnosti pogodbe in določilo, da pogodba preneha veljati, če je naročnik seznanjen, da je pristojni državni organ ali sodišče s pravnomočno odločitvijo ugotovilo kršitev delovne, okoljske ali socialne zakonodaje s strani izvajalca pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegovega podizvajalca.

Po 68. členu ZJN-3 se **tehnične specifikacije** navedejo v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Tehnične specifikacije določajo zahtevane značilnosti gradnje, storitve ali blaga. Tehnične specifikacije morajo vsem gospodarskim subjektom zagotavljati enak dostop do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne smejo ovirati odpiranja javnih naročil konkurenci. Ponudnik pa mora v svoji ponudbi z vsemi ustreznimi sredstvi dokazati, da gradnja, blago ali storitev, ki je skladna s standardom, izpolnjuje zahteve glede delovanja ali funkcionalnosti, ki jih je določil naročnik.

Po 71. členu ZJN-3 vlada, če je to potrebno, za posamezne predmete javnega naročanja predpiše, da naročniki v postopkih javnega naročanja upoštevajo **socialne in etične ali okoljske vidike** ter način vključevanja teh vidikov v predmet naročila, tehnične specifikacije, pogoje za sodelovanje, merila za oddajo javnega naročila in posebne pogoje o izvedbi javnega naročila. Naročnik lahko določi tudi druge pogoje za izvedbo naročila, ki se lahko nanašajo zlasti na socialne in okoljske vidike, če so ti pogoji v skladu s predpisi Evropske unije in so navedeni v obvestilu o javnem naročilu ali dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila.

1.7.2 Ugotavljanje sposobnosti

75. člen ZJN-3 določa **razloge za izključitev ponudnika**. Naročnik mora iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključiti gospodarski subjekt, če ugotovi, da je bila gospodarskemu subjektu ali osebi, ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor, izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente **naslednjih kaznivih dejanj**, ki so opredeljena v Kazenskem zakoniku (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo in 54/15; v nadaljnjem besedilu: KZ-1): terorizma (108. člen KZ-1), financiranja terorizma (109. člen KZ-1), ščunjanja in javnega poveličevanja terorističnih dejanj (110. člen KZ-1), novačenja in usposabljanja za terorizem (111. člen KZ-1), spravljanja v suženjsko razmerje (112. člen KZ-1), trgovine z ljudmi (113. člen KZ-1), sprejemanja podkupnine pri volitvah (157. člen KZ-1), kršitve temeljnih pravic delavcev (196. člen KZ-1), goljufije (211. člen KZ-1), protipravnega omejevanja konkurence (225. člen KZ-1), povzročitve stečaja z goljufijo ali nevestnim poslovanjem (226. člen KZ-1), oškodovanja upnikov (227. člen KZ-1), poslovne goljufije (228. člen KZ-1), goljufije na škodo Evropske unije (229. člen KZ-1), preslepitve pri pridobitvi in uporabi posojila ali ugodnosti (230. člen KZ-1), preslepitve pri poslovanju z vrednostnimi papirji (231. člen KZ-1), preslepitve kupcev (232. člen KZ-1), neupravičene uporabe tuje oznake ali modela (233. člen KZ-1), neupravičene uporabe tujega izuma ali topografije (234. člen KZ-1), ponareditve ali uničenja poslovnih listin (235. člen KZ-1), izdaje in neupravičene pridobitve poslovne skrivnosti (236. člen KZ-1), zlorabe informacijskega sistema (237. člen KZ-1), zlorabe notranje informacije (238. člen KZ-1), zlorabe trga finančnih instrumentov (239. člen KZ-1), zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti (240. člen KZ-1), nedovoljenega sprejemanja daril (241. člen KZ-1), nedovoljenega dajanja daril (242. člen KZ-1), ponarejanja denarja (243. člen KZ-1), ponarejanja in uporabe ponarejenih vrednotnic ali vrednostnih papirjev (244. člen KZ-1), pranja denarja (245. člen KZ-1), zlorabe negotovinskega plačilnega sredstva (246. člen KZ-1), uporabe ponarejenega negotovinskega plačilnega sredstva (247. člen KZ-1), izdelave, pridobitve in odtujitve pripomočkov za ponarejanje (248. člen KZ-1), davčne zatajitve (249. člen KZ-1), tihotapstva (250. člen KZ-1), zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic (257. člen KZ-1), oškodovanja javnih sredstev (257.a člen KZ-1), izdaje tajnih podatkov (260. člen KZ-1), jemanja podkupnine (261. člen KZ-1), dajanja podkupnine (262. člen KZ-1), sprejemanja koristi za nezakonito posredovanje (263. člen KZ-1), dajanja daril za nezakonito posredovanje (264. člen KZ-1), hudodelskega združevanja (294. člen KZ-1).

Naročnik mora iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključiti tudi gospodarski subjekt, če pri preverjanju ugotovi, da ta ne izpolnjuje **obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti**, ki jih pobira davčni organ, če vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ali prijave znaša 50 evrov ali več. Šteje se, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznosti iz prejšnjega stavka, tudi če na dan oddaje ponudbe ali prijave ni imel predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih petih let do dne oddaje ponudbe ali prijave. Naročnik mora iz posameznega postopka javnega naročanja izključiti gospodarski subjekt, če je ta na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, uvrščen v **evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami** (ZJN-3, 75. člen).

Z novo določbo v ZJN-3 pa mora naročnik iz postopka javnega naročanja izključiti tudi gospodarski subjekt, ki mu je bila v zadnjih treh letih pred potekom roka za oddajo ponudb s pravnomočno odločbo pristojnega organa Republike Slovenije ali druge države članice ali tretje države dvakrat **izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo** (ZJN-3, 75. člen).

Naročnik lahko iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključi gospodarski subjekt tudi takrat, ko se je nad njim začel postopek zaradi **insolventnosti ali prisilnega prenehanja ali postopek likvidacije**; ko lahko naročnik z ustreznimi sredstvi izkaže, da je gospodarski subjekt zagrešil **hujšo kršitev poklicnih pravil**, zaradi česar je omajana njegova integriteta; ko lahko naročnik upravičeno sklepa, da je gospodarski subjekt z drugimi gospodarskimi subjekti sklenil dogovor, katerega cilj ali učinek je preprečevati, **omejevati ali izkrivljati konkurenco**; ko so se pri gospodarskem subjektu pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila ali prejšnji koncesijski pogodbi, sklenjeni z naročnikom, pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne obveznosti, zaradi česar je **naročnik predčasno odstopil od prejšnjega naročila oziroma pogodbe** ali uveljavljal odškodnino ali so bile izvedene druge primerljive sankcije; ko je gospodarski subjekt kriv dajanja resnih **zavajajočih razlag pri dajanju informacij**; ko je gospodarski subjekt poskusil **neupravičeno vplivati na odločanje naročnika** ali pridobiti zaupne informacije, zaradi katerih bi lahko imel neupravičeno prednost v postopku javnega naročanja, ali iz malomarnosti predložiti zavajajoče informacije, ki bi lahko pomembno vplivale na odločitve o izključitvi, izboru ali oddaji javnega naročila (ZJN-3, 75. člen).

ZJN-3 v 76. členu opredeljuje **pogoje za sodelovanje**. Naročnik lahko določi objektivna pravila za sodelovanje, ki se lahko nanašajo na ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti (da je gospodarski subjekt vpisan v enega od poklicnih ali poslovnih registrov, da mora imeti določeno dovoljenje ali biti član določene organizacije), ekonomski in finančni položaj (da ima gospodarski subjekt določen najnižji letni promet, določeno razmerje med sredstvi in obveznostmi, ustrezno raven zavarovanja poklicnega tveganja) ter na tehnično in strokovno sposobnost (da ima gospodarski subjekt potrebne človeške in tehnične vire za izvedbo javnega naročila ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom

kakovosti). Vse zahteve naročnika morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom javnega naročila. Naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede zahtevane pogoje za sodelovanje, ki so lahko izraženi kot najnižja stopnja usposobljenosti, vključno z ustreznimi dokazili.

Naročnik lahko zahteva potrdila, izjave in druga dokazila kot dokaz neobstoja razlogov za izključitev iz 75. člena ZJN-3 in kot dokaz izpolnjevanja pogojev za sodelovanje v skladu s 76. členom ZJN-3.

1.7.3 Izbor najugodnejše ponudbe

Eden temeljnih in najpomembnejših institutov javnega naročanja so tudi merila za izbiro najugodnejše ponudbe, ki morajo biti določena v razpisni dokumentaciji in obvestilu o javnem naročilu. So element vrednotenja, primerjanja in presojanja ponudbe, na podlagi katerih naročnik v zadnji fazi izbere najugodnejšega ponudnika. 84. člen novega ZJN-3 določa, da lahko naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ekonomsko najugodnejša ponudba se določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi (kot ga določa ta zakon), in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila. Takšna merila lahko na primer vključujejo:

- kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njim;
- organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila;
- poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave ali dokončanja del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del.

Stroškovni dejavnik je lahko tudi fiksna cena ali fiksni stroški, če gospodarski subjekti na njihovi podlagi med seboj konkurirajo zgolj v zvezi z merili kakovosti. Za oddajo javnega naročila storitve izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev naročnik ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila (ZJN-3, 84. člen).

Merila za oddajo javnega naročila morajo biti nediskriminatorna, sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila. Šteje se, da so merila povezana s predmetom javnega naročila, če se nanašajo na gradnje, blago ali storitve, ki jih je treba zagotoviti v skladu z javnim naročilom. Merila za oddajo javnega naročila ne smejo imeti za posledico, da je z njimi naročniku podeljena neomejena svobodna izbira. Zagotoviti morajo možnost učinkovite konkurence, spremljati pa jih morajo podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki, da se oceni, kako ponudba izpolnjuje merila za

oddajo javnega naročila. V primeru dvoma mora naročnik preveriti točnost informacij in dokazil, ki jih je glede meril za oddajo javnega naročila predložil ponudnik (ZJN-3, 84. člen).

Naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila določi relativno utež, ki jo dodeli vsakemu merilu, izbranemu za določitev ekonomsko najugodnejše ponudbe, razen če se slednja določi le na podlagi cene. Navedene uteži se lahko opredelijo z določitvijo razpona z ustrezno največjo razliko. Kadar uteži ni mogoče navesti zaradi objektivnih razlogov, naročnik navede merila v padajočem zaporedju po pomembnosti (ZJN-3, 84. člen).

1.7.4 Pravila za oddajo javnega naročila

Glede **predložitve in odpiranja ponudb** ZJN-3 v 88. členu določa, da naročnik določi kraj, datum in uro roka za predložitev ponudb ter te podatke navede v obvestilu, ki ga uporabi kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju, povabilu k potrditvi interesa, povabilu k pogajanjem ali dialogu ali dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Če ponudba ni predložena v roku, določenem za prejem ponudb, se šteje, da je bila predložena prepozno. Prepozno prispelo ponudbo naročnik po končanem odpiranju ponudb neodprto vrne ponudniku z navedbo, da je bila prepozna. Naročnik mora ob prejemu ponudbe označiti datum in uro prejema ter na zahtevo ponudnika izročiti potrdilo o prejemu. Ponudnik lahko pred potekom roka za oddajo svojo ponudbo tudi umakne. Če to stori po izteku roka za oddajo ponudb, mora naročnik unovčiti ponudnikovo zavarovanje za resnost ponudbe, če je bilo to zahtevano v predmetnem postopku. Odpiranje ponudb je javno, razen če se javno naročilo oddaja v postopku s pogajanjem brez predhodne objave ali v konkurenčnem postopku s pogajanjem, v katerem naročnik ne objavi obvestila o javnem naročilu, in se naročnik pogaja le z enim ponudnikom. Kraj in čas odpiranja ponudb sta navedena v objavljenem obvestilu o javnem naročilu. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik, ki ga prejmejo vsi ponudniki.

Naročnik **odda javno naročilo** na podlagi merila za oddajo ob upoštevanju določbe o izračunu stroškov v življenjski dobi blaga, storitve ali gradnje ter določbe o neobičajno nizki ponudbeni ceni (obe določbi sta podrobneje obravnavani v nadaljevanju tega diplomskega dela). Pred tem naročnik preveri, ali so izpolnjeni naslednji pogoji: skladnost ponudbe z zahtevami, določenimi v obvestilu o javnem naročilu, razpisni dokumentaciji oz. dodatnih pojasnilih naročnika, in to, da je ponudbo oddal ponudnik, ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje in pri katerem ne obstajajo razlogi za izključitev (ZJN-3, 89. člen).

Naročnik pred oddajo še preveri obstoj, vsebino oz. navedbe ponudnika, kateremu se je odločil oddati javno naročilo. Če se zdijo informacije ali dokumentacija, ki jih morajo predložiti gospodarski subjekti, nepopolne ali napačne oz. posamezni dokumenti manjkajo, lahko naročnik zahteva, da gospodarski subjekt v ustreznem roku predloži manjkajoče dokumente oz. dopolni ponudbo. Naročnik zahteva dopolnitev, popravek, spremembo ali pojasnilo ponudbe le tedaj, kadar določenega dejstva ne more preveriti sam. Če ponudnik ne dopolni ponudbe v ustreznem roku, ga mora naročnik izključiti. Ponudnik ne sme

dopolnjevati ali popravljati cen v ponudbi, dela ponudbe, vezanega na tehnične specifikacije, ter tistih elementov ponudbe, ki bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe. Računske napake lahko ob soglasju ponudnika popravi naročnik (ZJN-3, 89. člen).

Po 90. členu ZJN-3 lahko naročnik do roka za oddajo ponudb kadarkoli ustavi postopek oddaje javnega naročila. Prav tako lahko zavrne vse ponudbe na vseh stopnjah postopka po izteku roka za odpiranje ponudb. O razlogih zavrnitve mora obvestiti vse ponudnike. Navedeno odločitev o oddaji naročila mora objaviti na portalu javnih naročil oz. glede na vrednost javnega naročila tudi v Uradnem listu Evropske unije. Odločitev se šteje za vročeno z dnem objave na portalu javnih naročil. Pravnomočna postane z dnem, ko zoper njo ni mogoče zahtevati pravnega varstva. Po oddaji javnega naročila in po poteku obdobja mirovanja naročnik z izbranim ponudnikom sklene pogodbo o izvedbi javnega naročila ali okvirni sporazum.

1.8 Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja

Pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil ureja Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur. l. RS, št. 43/2011, 60/2011 – ZTP-D, 63/2013, 90/2014 – ZDU-II, v nadaljevanju ZPVPJN). Nadzor nad izvajanjem zakona o javnem naročanju izvaja Državna revizijska komisija kot prekrškovni organ. DKOM je poseben, neodvisen in samostojen državni organ, ki odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil na vseh stopnjah postopka javnega naročanja. Položaj in organizacijo Državne revizijske komisije ureja ZPVPJN. Državni revizijski komisiji so zaupani najpomembnejši ukrepi na področju pravnega varstva, zlasti razveljavitev vseh nezakonitih ravnanj naročnika in sankcioniranje prekrškov s področja javnega naročanja. V revizijskem postopku DKOM s svojim sklepom ne more nadomestiti odločitve naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika. Lahko pa jo, na podlagi zahtevka za revizijo, delno ali v celoti razveljavi. V tem primeru mora naročniku dati napotke za pravilno izvedbo postopka oddaje javnega naročila v delu, ki je bil razveljavljen. Napotki so za naročnika zavezujoči. Ob sprejemu odločitve o zahtevku za revizijo lahko DKOM od naročnika zahteva tudi odzivno poročilo, v katerem mora naročnik pojasniti, na kakšen način je odpravil ugotovljene kršitve (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2016).

Vzpostavitev učinkovitega revizijskega mehanizma za ponudnike zagotavlja transparentnost v postopkih javnega naročanja. Pomembno je, v kateri fazi je postopek, ko je zahtevka za revizijo predložen (Kos Čujec, 2015).

Zahtevka za revizijo je lahko vložen pred oddajo javnega naročila. V tem primeru gre za revizijo na razpisno dokumentacijo (največkrat na pogoje in merila). Pred vložitvijo tega zahtevka mora ponudnik, preko opcije dodatnih pojasnil na portalu javnih naročil, izpostaviti problem z vprašanjem naročniku.

Postopek pravnega varstva ponudnikov pa se največkrat začne z izdajo odločitve o oddaji javnega naročila, izločitvi oz. zavrnitvi vseh ponudb, ustavitvi postopka ali odstopu od izvedbe javnega naročila. Najpogosteje je trenutek, ko ponudnik prejme takšno odločitev, tudi trenutek, ko začne razmišljati o vložitvi revizijskega zahtevka, morebitni strokovni (pravni) pomoči za njegovo pripravo ter o vseh pravnih možnostih, ki jih ima zoper naročnikovo odločitev (Potočnik, 2014). Ponudnik mora revizijski zahtevek vložiti pred potekom obdobja mirovanja, pred pravnomočnostjo (8 dni od objave obvestila o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil). Ob vlogi mora priložiti tudi potrdilo o plačani taksi za revizijski postopek. Vlagatelj revizijski zahtevek pošlje najprej v odločanje naročniku. Ta se mora v roku 20 delovnih dni od prejema opredeliti do prejetega zahtevka. Odločitev naročnika, da zahtevku ugodí, je pravnomočna. Kadar pa zahtevek zavrne, mora najpozneje v roku 3 delovnih dni od sprejema odločitve zahtevek za revizijo ter vso dokumentacijo o postopku posredovati v nadaljnjo obravnavo Državni revizijski komisiji (ZPVPJN, 28. člen). Revizijski postopek se začne, ko DKOM prejme zahtevek za revizijo.

2 PROBLEMATIKA MERILA NAJNIŽJA PONUDBENA CENA

Kljub nenehnim spremembam in dopolnjevanju Zakona o javnem naročanju se javna naročila še vedno ne izvajajo, kot bi želeli, in je sistem javnega naročanja še vedno prezapleten in se v praksi velikokrat izkaže kot neučinkovit. Ključne težave v postopkih javnega naročanja za naročnike in ponudnike so še vedno večkrat slabo pripravljena razpisna dokumentacija; v ospredje postavljene pravne zanke in diktije, ne pa kakovost; pomanjkljiv nadzor nad dobavitelji oz. izvajalci, površno ocenjevanje dokazil; reference, ki nimajo prave vrednosti; neplačevanje podizvajalcev; neplačevanje delavcev in ne nazadnje tudi dampinške cene.

V osrednjem delu diplomskega dela predstavljám problematiko merila najnižje ponudbene cene z vidika uporabe cene kot edinega merila za razvrstitev ponudb. Kot sem že omenila, se osredotočám na segment področja storitev.

2.1 Uporaba meril v postopkih javnega naročanja

Pri oddaji javnega naročila ima eno najpomembnejših vlog za izbiro ponudnika vsekakor ponudbena cena. Težava pa se lahko pojavi, ko je ta edino merilo za izbor ponudbe. Poleg cenovnih parametrov na izvedbo javnega naročila pomembno vplivajo tudi necenovni parametri. Ti zagotavljajo kakovost blaga oz. opravljene storitve.

Naročnik ima v postopku javnega naročanja možnost izbire ponudnika na podlagi dveh možnosti. Prva je, da najugodnejšo ponudbo izbere po **merilu najnižje ponudbene cene**, pri čemer je cena ob izpolnjevanju razpisnih pogojev edini kriterij izbire. Druga možnost pa je, da izbere ponudbo po **merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe**. Pri tej možnosti so poleg cene pomembni tudi drugi necenovni parametri. Naročnik sestavi ustrezno formulo in

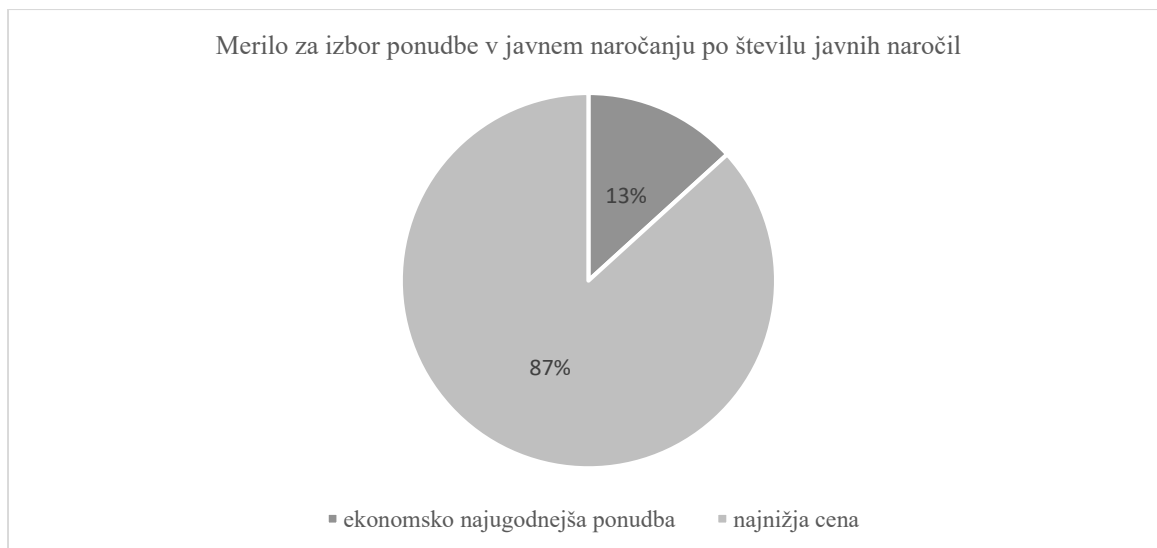
poda uteži, s katerimi opredeli pomembnost posameznega parametra pri ocenjevanju ponudbe. Njegov cilj je pridobiti najbolj kakovostno ponudbo za najnižjo ceno.

Evropsko razmerje pri izbiri merila (na podlagi analize PriceWaterhouseCoopers iz leta 2011) je približno 70/30 v korist ekonomsko najugodnejše ponudbe. Po podatkih Gospodarske zbornice Slovenije pa je v Sloveniji položaj ravno obraten. Razmerje med številom izbranih ponudb na podlagi merila najnižje cene/ekonomsko najugodnejše ponudbe je približno 80/20, kar pomeni, da krepko zaostajamo za Evropo in s tem izgubljammo na konkurenčnosti (Gospodarska zbornica Slovenije, 2016). V nadaljevanju prikazujem natančnejšo analizo razmerja obeh kriterijev za izbiro ponudbe v Sloveniji.

2.1.1 Analiza stanja v Sloveniji

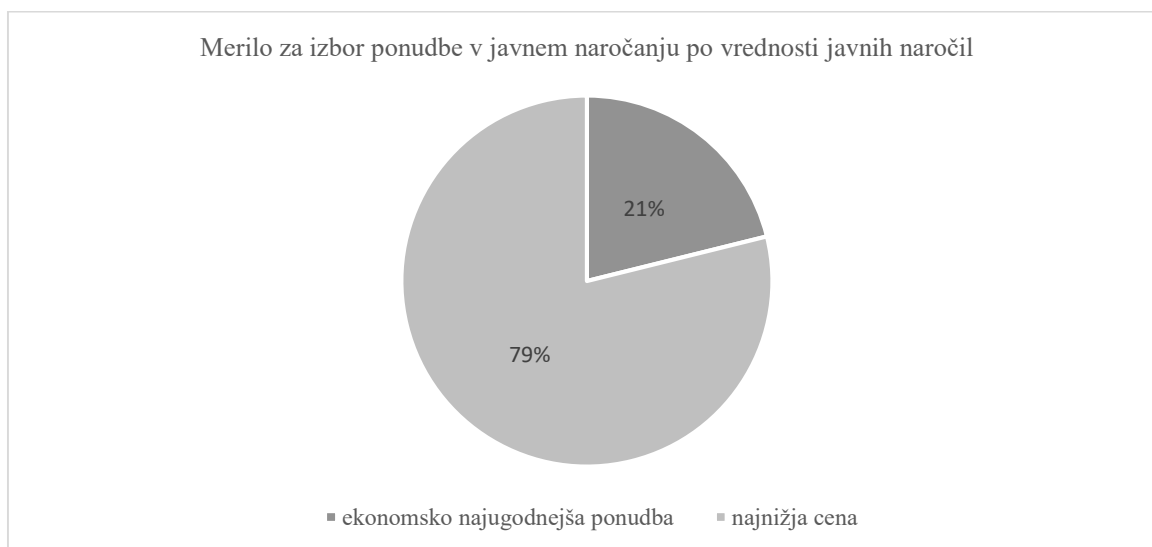
Po podatkih Ministrstva za javno upravo, Direktorata za javno naročanje so v letu 2014 javni naročniki oddali 5383 naročil. Pri postopkih oddaje javnih naročil in za vse predmete odločanja sta bili uporabljeni obe merili: merilo najnižje ponudbene cene in merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Iz podatkov je razvidno, da je bilo največkrat uporabljeno merilo najnižje ponudbene cene. Slika 1 prikazuje odstotek oddanih naročil po številu, Slika 2 pa odstotek oddanih naročil po vrednosti.

Slika 1: Javna naročila v 2014 glede na merilo za izbor ponudbe (po številu)



Vir: Ministrstvo za javno upravo, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014, str. 79.

Slika 2: Javna naročila v 2014 glede na merilo za izbor ponudbe (po vrednosti)



Vir: Ministrstvo za javno upravo, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014, str. 79.

V prikaz so zajeta vsa tri področja javnega naročanja: blago, storitve in gradnje. Merilo najnižje ponudbene cene je bilo uporabljeno v 86,75 odstotka vseh oddanih javnih naročil, v 13,25 odstotka pa je bilo uporabljeno merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Glede na vrednost vseh oddanih naročil je odstotek ponudb, pri katerih je bilo uporabljeno merilo najnižje cene, malo manjši, in sicer 78,87 odstotka (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 35).

Po statističnih podatkih Direktorata na področju storitev delež ponudb, oddanih po merilu ekonomsko najugodnejše ponudbe, glede na število naročil znaša 15,61 odstotka, po vrednosti pa 32,56 odstotka.

Statistični podatki tudi razkrivajo, da je pogodbeni vrednost pri javnih naročilih, ki so bila oddana na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, v povprečju za 26.637 evrov nižja od ocenjene vrednosti naročila. Pogodbeni vrednost pri javnih naročilih, ki so bila oddana na podlagi merila najnižje ponudbene cene, pa je v povprečju za 40.644 evrov nižja od ocenjene vrednosti naročila (Ministrstvo za javno upravo, 2015, str. 35–36). Na podlagi tega lahko sklepamo, da je za naročnike finančno ugodneje za merilo pri oddaji ponudbe upoštevati najnižje cene. O drugem vidiku izbire merila najnižje cene pa govorim v nadaljevanju.

2.2 Problem ali priložnost

Za večino javnih naročil velja, da samo cena ni dovolj velik dejavnik za prepoznavo najboljše ponudbe, pravzaprav je treba upoštevati tudi druge pomembne vidike, kot so značilnosti blaga ali dodatne povezane storitve, ki izboljšajo raven kakovosti posamezne

ponudbe. Z drugimi besedami – višja ko je raven kompleksnosti predmeta javnega naročila, večji je pomen necenovnih elementov pri ocenjevanju in izbiri najugodnejšega ponudnika. In nasprotno – merilo najnižje cene je kot edino merilo primerno predvsem v primeru enostavnih javnih naročil, kjer je cena edini primerni kriterij za izbiro ponudbe, kot na primer pri nabavi nekaterih vrst energije, hrane ali pisarniške opreme (Carpineti, Piga, Zanza, 2006, str. 28). To merilo je primerno tudi na področjih, kjer so celotni stroški izpolnitve dobro znani vnaprej (Bergman & Lundberg, 2011). Če povzamemo, je cena kot edino merilo primerna izbira, ko gre za nezapletene projekte z enostavno specifikacijo in majhno verjetnostjo nepredvidljivih sprememb in okoliščin.

Kot je razvidno z zgornjih slik, je v Sloveniji merilo najnižje ponudbene cene uporabljeno v večini primerov javnih naročil, zato ne velja, da je uporabljeno le pri enostavnih javnih naročilih. Praksa je pokazala, da se celo pri enostavnih javnih naročilih z malo nepredvidljivimi spremenljivkami merilo najnižje cene kot edini kriterij ne obnese dobro. Takšen primer obravnavam tudi v nadaljevanju. Verjetno gre razloge za to iskati tudi v družbeni zavesti, ki pri nas dopušča celo kršitev zakonodaje. V tem poglavju želim prikazati, v kakšnem primeru gre pri izbiri merila najnižjih cen za problem in ali je lahko izbira takega merila tudi poslovna priložnost. Predstavljam vidik naročnikov oz. javnega sektorja, vidik ponudnikov ter širši vpliv na gospodarstvo, trg dela in doprinos k družbeni blaginji.

2.2.1 Naročniki

Naročniki so kot porabniki proračunskih sredstev zavezani h gospodarni in učinkoviti porabi javnih sredstev, kar jim narekuje tudi eno izmed načel javnega naročanja, pri čemer v večini primerov zasledujejo cilj, kako določeno blago ali storitev pridobiti za najnižjo ceno.

2.2.2 Ponudniki

Merilo najnižje cene kot edino merilo pri izbiri ponudnika lahko v nekaterih primerih predstavlja poslovno priložnost tudi za ponudnike storitev. To velja zlasti za mala in srednje velika podjetja, ki bi lahko imela težave pri izpolnjevanju drugih meril, kot so na primer referenčni posli ipd. Odpiranje javnih naročil in dostopnost čim večjemu številu ponudnikom ne nazadnje spodbujajo smernice Evropske unije in sta skladna z načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki tudi po ZJN-3.

2.2.3 Širši vpliv na družbeno blaginjo

Kot je bilo že prikazano, večina javnih naročil v Sloveniji kot merilo uporablja le najnižjo ponudbeno ceno. Ker se ponudniki borijo za pridobitev posla, to posledično pomeni padanje cen v gospodarstvu. Ponudniki cene svojih storitev, če se opredelimo le na področje storitev, običajno nižajo z nižanjem stroškov, to pa največkrat pomeni tudi nižanje kakovosti storitev. Pritisk naročnikov na ponudnike glede nizkih cen kot edinega kriterija pa večkrat vodi tudi

v dampinške cene (cene pod tržnimi cenami) in neizpolnjevanje obveznosti do svojih zaposlenih oz. podizvajalcev. Ne nazadnje lahko podjetje pripelje celo v stečaj.

Velikokrat se v javnem naročanju pojavljajo primeri, ko naročnik izbere ponudnika, ki s svojo ponudbeno ceno ne zmore pokriti niti stroškov, ki mu z javnim naročilom nastanejo. Še bolj zaskrbljujoče je, kadar naročnik izbere ponudbo, katere ponudbena cena ne pokriva niti zakonsko določenih stroškov oz. ne izpolnjuje ostalih zahtev, ki jih določa slovenska zakonodaja. V nadaljevanju predstavljam te teoretične ugotovitve na primeru iz prakse javnega naročanja pri nas.

2.3 Analiza javnega naročila št. JN4189/2014

Z analizo konkretnega primera s področja javnega naročanja problematiko merila najnižjih cen prikazujem v praksi. Iz obravnavanega primera bo razvidno, kaj pritiski naročnikov za nižanje tržnih cen povzročajo na trgu storitev. Obravnavam javno naročilo številka JN4189/2014, objavljeno na portalu javnih naročil dne 8. 4. 2014. Predmet naročila je izvajanje okolju prijaznih storitev čiščenja poslovnih prostorov, naročnik je Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ).

Opis predmeta javnega naročila:

Izvajanje storitev čiščenja poslovnih prostorov Ministrstva za zunanje zadeve v Ljubljani z okoljsko manj obremenjujočimi čistili in dobava higienskih papirnatih proizvodov iz predelanih vlaken za obdobje 24 mesecev.

Zahteve iz razpisne dokumentacije:

Naročnik je v razpisni dokumentaciji opredelil vsa potrebna dokazila in izjave kot dokaz neobstoja razlogov za izključitev in kot dokaz izpolnjevanja pogojev za sodelovanje, kot je opredeljeno v ZJN. Ponudnik je moral podati izjavo, s katero potrjuje, da ima zadostne kadrovske in tehnične kapacitete za izvajanje storitev. Naročnik je zahteval tudi vsaj 3 uspešno izvedene primerljive referenčne posle. V tehnični specifikaciji pa je natančno določil tudi zahtevo po prisotnosti čistilcev na objektih in upoštevanje predpisanih normativov za čiščenje poslovnih prostorov. Skupno je zahteval prisotnost 5 čistilcev za polni delovni čas in prisotnost 1 koordinatorja/nadzornika čistilcev, prav tako za polni delovni čas.

Merilo za izbiro ponudbe:

Najnižja cena. V primeru, da imata dve ponudbi enako ceno, se javno naročilo odda ponudniku, ki ima v ponudbi višjo vrednost vseh predloženih referenc.

Izračun ponudbene cene:

Dejavnost storitev čiščenja je delovno intenzivna dejavnost, za katero je značilno, da večji del stroška storitve predstavlja strošek dela. Strošek dela v podjetju lahko razdelimo na plače

in druge prejeme. Pri izračunu mesečnih stroškov delavca moramo upoštevati sledeče postavke (Ivanuša-Bezjak, b.l.):

- neto plačo delavca;
- akontacijo dohodnine;
- prispevke, ki jih mesečno plača delavec (osnovno zdravstveno zavarovanje, ZPIZ, zaposlovanje, starševsko varstvo), skupaj 22,10 odstotka;
- prispevke, ki jih plača podjetje (osnovno zdravstveno zavarovanje, ZPIZ, zaposlovanje, starševsko varstvo, poškodbe pri delu), skupaj 16,10 odstotka;
- regres za letni dopust;
- prehrano;
- prevoz na delo;
- dnevnice, kilometrino, cestnine, prenočišča;
- boleznine in druge izostanke;
- dopust;
- fiksne materialne stroške podjetja na osebo (najemnino, telefon, elektriko, vodo, čiščenje, pisarniški material, zavarovanja itd.), torej stroške delovnega mesta, ki jih je treba razdeliti na število zaposlenih;
- amortizacijo in investicije.

Redno delovno razmerje (za določen ali nedoločen čas) predstavlja za delodajalca oz. ponudnika precej velik strošek, ki ga mora vkalkulirati v ceno izdelka ali storitve. Ocena iz prakse je, da strošek dela pri storitvah čiščenja predstavlja okoli 80 odstotkov ponudbene cene.

V nadaljevanju podajam informativni izračun stroška storitev čiščenja za obravnavani primer - javno naročilo št. JN4189/2014.

Za izračun stroška dela je ključni podatek zahteva naročnika po obvezni prisotnosti 6 oseb na objektu. Predpostavka pri izračunu je, da vseh 6 oseb prejema vsaj minimalno zakonsko določeno plačo, čeprav je verjetno, da vsaj koordinator/nadzornik čistilcev prejema plačo, ki je višja od minimalne. Cilj pripravljenega izračuna je prikazati najmanjši mogoč strošek storitve, ki ga ima ponudnik s pridobitvijo tega javnega naročila. Po strošku storitve pa lahko oblikujemo ponudbeno ceno.

Iz Tabele 2 je razvidna struktura stroška dela v obravnavanem primeru. V drugem stolpcu tabele je opredeljen mesečni strošek dela za 1 zaposlenega čistilca, v tretjem stolpcu pa za 6 zaposlenih, ki jih v svojih zahtevah pogojuje naročnik.

Tabela 2: Struktura mesečnega stroška dela za konkretni primer javnega naročila

STROŠEK DELA po postavkah:	za 1 zaposlenega	za 6 zaposlenih
Bruto 1	789,15 €	4.734,90 €
prispevki podjetja (16,10 %)	127,05 €	762,32 €
Bruto 2	916,20 €	5.497,22 €
regres	65,76 €	394,58 €
prevoz na delo	27,63 €	165,78 €
prehrana med delom	74,76 €	448,56 €
fiksni materialni stroški na osebo (ocena), bolezni in drugi izostanki (ocena), dopust (24 dni/12 mesecev), odpravnine, jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči, drugi stroški (zdravniški pregledi, varstvo pri delu)	91,62 €	549,72 €
SKUPAJ mesečni strošek dela	1.175,98 €	7.055,86 €

Če ima podjetje manj kot 20 zaposlenih, delovno mesto zaposlenega ureja pogodba o zaposlitvi, delavcu pa mora delodajalec zagotoviti najmanj minimalno zakonsko določeno plačo. Podjetje z več kot 20 zaposlenimi pa mora imeti urejeno sistematizacijo dela. Za dejavnost čiščenja velja Kolektivna pogodba med delavci in družbami drobnega gospodarstva (Ur.l. RS, št. 94/2010, v nadaljevanju KPdg). KPdg določa zneske najnižjih osnovnih plač za posamezni tarifni razred. Čistilci spadajo v prvi tarifni razred. Ne glede na to pa je delavcem treba zagotoviti minimalno plačo.

Pri izračunu stroška dela je upoštevana minimalna bruto plača v letu 2014 (bruto 1). Minimalna plača za delo s polnim delovnim časom, opravljeno od 1. 1. 2014 dalje, je bila 789,15 evra (Portal Računovodja.com, 2014). Danes je minimalna plača 790,73 evra (Portal Računovodja.com, 2016a). Na minimalno plačo so obračunani zakonsko določeni prispevki, ki jih plača podjetje v višini 16,10 odstotka na bruto 1 oz. minimalno plačo.

Delavec ima v delovnem razmerju pravico do prejemkov. Ti so določeni z zakonom in s kolektivno pogodbo KPgd. Osebni prejemki delavca v delovnem razmerju po tej kolektivni pogodbi so:

- plača oz. nadomestilo plače;
- drugi osebni prejemki, kamor sodijo regres za letni dopust, odpravnina ob upokojitvi in druge vrste odpravnin, jubilejna nagrada, solidarnostna pomoč;
- povračila stroškov v zvezi z delom, kamor med drugim spada povračilo za prevoz na delo in z dela ter povračilo za prehrano med delom. Delavec je upravičen do povračila stroškov prevoza na delo in z dela v višini najmanj 65 odstotkov cene najcenejšega javnega prevoza. Delavec je upravičen do povračila stroškov za prehrano v višini najmanj 3,56 evra na dan.

Najnižji znesek regresa določa Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 21/2013, 78/2013-popr., v nadaljevanju ZDR-1). Ta določa, da je delodajalec zaposlenemu, ki ima pravico do letnega dopusta, dolžan izplačati regres za letni dopust najmanj v višini minimalne plače. Od 1. 1. 2014 dalje je minimalna plača znašala 789,15 evra za polni delovni čas. Minimalni znesek regresa za leto 2014 je torej 789,15 evra bruto. Mesečno to pomeni 65,76 evra.

Delodajalec mora delavcu zagotoviti tudi povračilo stroškov za prehrano med delom in za prevoz na delo ter z dela.

V letu 2014 je bilo 252 delovnih dni (Portal Računovodja.com, 2016b). Iz tega sledi, da sem pri izračunu stroška prehrane upoštevala 21 delovnih dni mesečno in strošek 3,56 evra na delovni dan, kot ga določa KPdg.

Delavec je po kolektivni pogodbi upravičen do povračila stroškov prevoza na delo in z dela v višini najmanj 65 odstotkov cene najcenejšega javnega prevoza. Če javni prevoz ni organiziran oz. ga delavec iz utemeljenih razlogov ne more uporabljati, je upravičen do povračila stroškov prevoza najmanj v višini 0,15 evra na kilometer. Pri zgornjem izračunu sem uporabila predpostavko, da delavec lahko uporablja javni potniški promet znotraj postajališč MOL in da je bila cena mesečne vozovnice 42,50 evra (LPP, 2016). Če upoštevamo 65-odstotna povračila stroškov prevoza, ti za delodajalca predstavljajo 27,63 evra. Pri tem je seveda spet upoštevana predpostavka, da se delavci ne bodo vozili na delo iz drugih krajev.

Točni zneski ostalih stroškov, ki jih mora upoštevati delodajalec oz. ponudnik (npr. odpravnine ob upokojitvi in ostale odpravnine, jubilejne nagrade, solidarnostne pomoči), niso znani, saj so odvisni od konkretnega zaposlenega. Običajno ponudniki za te stroške v kalkulaciji uporabijo določen odstotek. Kot sem že omenila, bi morali upoštevati tudi določene fiksne materialne stroške podjetja na osebo, ki pa so spet odvisni od primera do primera. Na tem mestu lahko omenim še stroške, ki nastajajo zaradi usposabljanja delavcev iz varstva pri delu in zdravniških pregledov, ki jih je ponudnik dolžan zagotoviti. Poleg tega pa je treba pri izračunu stroška dela predvideti določen odstotek nadomestila za čas dopustov in bolniških ter drugih odsotnosti delavcev na delovnem mestu. V času odsotnosti delavca mora ponudnik po pogodbi kljub temu zagotavljati storitev čiščenja, kar spet predstavlja dodatne stroške, stroške nadomeščanja. Teh se naročniki dostikrat ne zavedajo.

Za zgornji primer sem vse te dodatne stroške ocenila na 10 odstotkov bruto 2, čeprav je ta odstotek v praksi višji. Iz pripravljenega izračuna torej lahko ugotovimo, da samo strošek dela 6 zaposlenih v obravnavanem primeru javnega naročila znaša 7.055,86 evra mesečno.

Strošek dela pa je seveda le eden od stroškov, ki nastanejo pri opravljanju storitve čiščenja. V Tabeli 3 so poleg tega stroška prikazani še ostali stroški, ki jih mora ponudnik upoštevati pri pripravi ponudbe.

Tabela 3: Struktura mesečnega stroška čiščenja za konkretni primer javnega naročila

STROŠEK DELA	7.055,86 €
STROŠEK DELOVNE OBLEKE (ocena ponudnika)	
STROŠEK ČISTIL (ocena ponudnika)	
STROŠEK OPREME IN PRIPOMOČKOV (ocena ponudnika)	
STROŠEK AMORTIZACIJE OSNOVNIH SREDSTEV (ocena ponudnika)	
STROŠEK HIGIENSKEGA TOALETNEGA MATERIALA IN VREČK ZA SMETI	1.000,00 €
STROŠEK GENERALNIH LETNIH ČIŠČENJ (ocena ponudnika)	
SKUPAJ mesečni strošek čiščenja	8.055,86 €

Ponudnik mora zagotoviti delovno obleko čistilk (hlače, majice, jopiče, čevlje ipd.), zagotavljati mora specialna čistila, ki jih bo pri čiščenju uporabljal, opremo in pripomočke, ki jih bo uporabljal za čiščenje (krpe, metle itd.) ter osnovna sredstva, kot so stroji za čiščenje, profesionalni sesalci, vozički itd. Za osnovna sredstva se mesečno obračunavajo stroški amortizacije.

Pri obravnavanem primeru javnega naročila naročnik zahteva, da ponudnik v ceno čiščenja vključi tudi stroške porabe sanitarno higienskega materiala na objektih naročnika. Med sanitarno higienski material spadajo brisače za roke, toaletni papir, mila, zaščita za straniščno desko, sredstva za odišavljanje prostorov. Naročnik zahteva, da ponudnik zagotovi tudi PVC-vrečke za odpadke.

Poleg rednega dnevnega čiščenja, ki ga bo opravljalo 6 delavcev, pa so predmet tega javnega naročila tudi letna čiščenja. To so specialna čiščenja, kot na primer čiščenje parketa z odstranjevanjem in nanosom novih premazov, strojno ribanje kamna ter kristalizacija marmorja, ki jih 6 delavcev na lokaciji ne more opravljati. Običajno tovrstna čiščenja zahtevajo čistilce specialiste, ki dela opravljajo izven delovnega časa čistilcev, kar spet pomeni dodaten strošek dela. Ta čiščenja zahtevajo tudi znatno večji strošek specialnih čistil, potrebnih za izvajanje specialnih del.

V naslednjem javnem naročilu za opravljanje storitev čiščenja št. JN1528/2016 z dne 4. 3. 2016 je naročnik, Ministrstvo za zunanje zadeve, v dodatnih pojasnilih naročnika na portalu javnih naročil podal informacijo o mesečni porabi sanitarno higienskega materiala in vrečk za smeti. Na podlagi podanih podatkov je bilo mogoče izračunati, da je za ti dve postavki treba upoštevati vsaj 1.000,00 evrov mesečno, kar je prikazano tudi v Tabeli 3.

Ko ponudnik izračuna stroške storitve, ki jih bo s pridobljenim javnim naročilom imel, lahko ugotovi svoj prag rentabilnosti, kar pomeni, da dobi ponudbeno ceno, s katero pokriva stroške pridobljenega posla, ne ustvarja pa še nobenega dobička. Takrat je podjetje na pozitivni ničli. Ker pa je gospodarski subjekt, je njegov cilj vsekakor ustvarjanje dobička. Iz

Tabele 2 in Tabele 3 lahko hitro ugotovimo, da pod zneskom 8.055,86 evra mesečno ne moremo govoriti o kakršnem koli dobičku.

Obvestilo o oddaji javnega naročila:

Iz obvestila o izidu naročila št. 430-20/2014/40 z dne 23. 6. 2014 je bilo razvidno, da je naročnik javno naročilo oddal ponudniku Podjetju X za ponudbeno ceno 187.044,72 evra brez ddv, kar mesečno pomeni 7.793,53 evra. Ponudba je bila po navedbah naročnika popolna, pravočasna, formalno popolna, primerna, pravilna in sprejemljiva, kot je zahteval takrat veljavni ZJN-2. Poleg tega, da je ponudnik izpolnjeval vse zahtevane pogoje, je izkazal tudi status invalidskega podjetja, kar je za naročnika pomenilo še dodatno ugodnost, saj je s sodelovanjem z njim pokrival obvezne invalidske kvote. Naročnik je bil s svojim izborom seveda več kot zadovoljen, saj si je glede na pretekla javna naročila kar znatno znižal stroške čiščenja in hkrati prihranil še pri invalidskih kvotah. Iz Supervizorja je razvidno, da je predhodnemu ponudniku storitev čiščenja mesečno plačeval 9.477,87 evra.

Supervizor je spletna aplikacija za spremljanje izdatkov javnih institucij. Pričujoča spletna storitev splošni javnosti, medijem, stroki in državnim organom omogoča vpogled v transakcije javnih institucij in družb v lasti države ter občin, ki se nanašajo na blago in storitve, plače, socialne prejemke, pokojnine, subvencije, štipendije itd. Javna osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij za smotrno in učinkovito porabo javnih sredstev, omogoča argumentirano razpravo o sprejetih in načrtovanih investicijah ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepošteno konkurenco in klientelizem (Komisija za preprečevanje korupcije, 2016a).

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) s tem projektom odpira novo paradigmo transparentnosti delovanja države in omejevanja korupcijskih tveganj. Temeljno poslanstvo KPK je namreč krepitev delovanja pravne države, integritete in transparentnosti, odpravljanje korupcijskih tveganj in nasprotij interesov. KPK je samostojen in neodvisen državni organ. Čeprav je del javnega sektorja, komisija ni podrejena in ne dobiva navodil ali usmeritev za delo od vlade ali državnega zbora. Pri svojem delovanju je vezana zgolj na ustavo in zakon (Komisija za preprečevanje korupcije, 2016b).

2.3.1 Verižna reakcija

Kot je pokazala zgornja analiza primera s področja storitev čiščenja, je bil naročnik z izidom postopka javnega naročila lahko zadovoljen. Postavlja pa se vprašanje, kakšne posledice prinaša ta odločitev naročnika oz. kakšna je v tem primeru verižna reakcija.

Glede na zgornji izračun stroškov storitve izbrani ponudnik s svojo ponudbeno ceno zelo verjetno ni zmožni pokrivati niti osnovnih stroškov, ki so s pridobljenim poslom nastali. V tem primeru je edina možnost, da se izogne negativni bilanci, dodatno nižanje stroškov. Ker

so vsi stroški bolj ali manj fiksno določeni z naročnikovo razpisno dokumentacijo oz. sklenjeno pogodbo, se ponudniki v takšnem primeru največkrat odločijo za nižanje stroškov dela. Strošek dela lahko ponudnik zniža na dva načina.

Prva možnost je nižanje stroškov dela z nižanjem števila zaposlenih na objektu. Zaradi višjih normativov čiščenja prostorov bi posamezna čistilka v svojem delovnem času morala očistiti večjo površino, na ta način pa bi morda lahko zmanjšali število čistilk na objektu. Zelo verjetno bi se pri tem znižala tudi raven kakovosti opravljene storitve. Ta možnost zaradi zahtevane urne prisotnosti čistilcev na objektu, ki jo je zahteval naročnik, v tem primeru ni bila mogoča. Druga možnost pa je nižanje stroška dela z obstoječim številom zaposlenih na objektu. Glede na prejšnje poglavje in prikaz stroška dela v Tabeli 2 to lahko pomeni le, da zaposleni ne prejmejo tistega, kar jim pripada po zakonu in kolektivni pogodbi.

Pri obravnavanem primeru se je zgodilo slednje. Delavke na objektu so se večkrat potožile naročniku, da ne prejemajo vseh zakonsko določenih prejemkov, kar je glede na zgoraj navedena dejstva tudi logična posledica, čeprav bi morala biti nedopustna.

Za zaključek obravnavanega primera podajam še informacijo, da je Inšpektorat Republike Slovenije za delo pri izbranem ponudniku ugotovil več kršitev ZDR-1 in Zakona o varnosti in zdravju pri delu (Ur.l. RS, št. 43/2011, v nadaljevanju ZVZD-1) ter zoper njega uvedel postopek o prekršku. Iz številnih prijav delavcev izhaja, da so bile kršene tudi temeljne pravice delavcev (delovni čas, izplačilo regresa, odpravnin, zamude pri plačilu plač), kar samo potrjuje zgoraj navedene izsledke analize obravnavanega primera. Inšpektorat je o kršitvah ponudnika opozoril tudi druge javne naročnike, ki so ga zaradi navedenega tudi izločili iz ostalih postopkov javnega naročanja.

2.4 Vloga naročnikov

Na javnih razpisih niso osamljeni primeri, ko ponudniki pripravijo ponudbe, ki realno ne morejo pokriti niti njihovih stroškov. Prihaja do dampinških cen, ki jih potem »plačajo« podizvajalci ali pa delavci, ko jim delodajalec ne plača bodisi plače ali pa socialnih prispevkov in davkov. Tudi Obrtna zbornica opozarja na to, da na slovenskih javnih razpisih sodelujejo podjetja, ki izplačujejo plače, nižje od predpisanih v Sloveniji, ali ne izpolnjujejo ostalih zahtev, ki jih določa slovenska zakonodaja (Mičić, 2015).

V tem poglavju povzemam vlogo naročnikov pri problematiki merila najnižjih cen in ugotavljam, kakšen je lahko njihov prispevek k ureditvi področja javnega naročanja z vidika obravnavane problematike.

Vsekakor je vloga naročnikov zelo pomembna. Oni so tisti, ki pripravijo razpisno dokumentacijo, izberejo merilo za izbor ponudnika in vodijo celoten postopek. Za začetek velja, da je predpogoj za kvalitetno oddajo in izvedbo javnega naročila dobro pripravljena

razpisna dokumentacija. Pogoj za dobro pripravljeno razpisno dokumentacijo pa je, da naročnik dobro pozna področje predmeta javnega naročila. Pri pripravi dokumentacije mora seveda upoštevati določbe ZJN, dokumentacija pa mora biti jasna, razumljiva in ne sme dopuščati dvomov glede pogojev, dokazil, tehnične specifikacije ipd. Najpogostejša napaka naročnikov je slabo poznavanje predmeta naročila, normativov in zakonodaje.

Primer slabe prakse je, da naročnik v javnem naročilu poda napačno ocenjeno vrednost oz. da sredstva, ki jih ima na razpolago, ne zadostujejo za izvedbo naročila. V razpisni dokumentaciji denimo zahteva določeno urno prisotnost ljudi na svojem objektu, ocenjena vrednost naročila pa ne pokriva niti zakonsko določenih stroškov dela za to urno prisotnost. Kaj lahko v tem primeru naredi potencialni ponudnik? Ponudniki nemalokrat poskušajo z vprašanji na portalu javnih naročil razjasniti dileme in ostale nejasnosti, večkrat pa naročniki vztrajajo pri svojih zahtevah in ne podajajo jasnih odgovorov. Ali bi bila v takšnem primeru smiselna revizija razpisne dokumentacije? Stroški revizije danes niso majhni in ponudniki se kljub temu, da večkrat obstajajo razlogi za to, redko odločijo za vložitev zahtevka za revizijo razpisne dokumentacije. Tovrstne anomalije silijo ponudnike h kršitvam zakonodaje.

Če naročnik prejme ponudbo ponudnika, čigar cena ne pokriva stroškov dela, potrebnih za izvedbo javnega naročila, bi moral ponudnika pozvati k obrazložitvi ponudbene cene. Velikokrat se zgodi, da naročniki v takšnih primerih pogledajo stran oz. se zadovoljijo s pavšalno trditvijo ponudnika, da mu kalkulacija omogoča pokritje vseh stroškov tega javnega naročila. Na tem mestu je treba omeniti, da je dejansko mogoče, da se ponudniki lahko prijavijo s ponudbeno ceno, ki ne pokriva stroškov izvedbe javnega naročila. Nujno pa je, da to naročnik prepozna in ponudnika pozove k obrazložitvi. Razlogi ponudnika za to odločitev so lahko različni; mogoče je, da v določenem poslu vidi priložnost oz. mu ta predstavlja možnost, da uporabi svoje že obstoječe kapacitete in zaradi tega dejansko nima določenih novih stroškov. Mogoče je tudi, da je pridobil določene subvencije, ki mu delno krijejo stroške dela. Vendar gre tu bolj za posebnosti. Prav je, da ima možnost obrazložiti položaj, in če lahko dokaže, tudi med izvajanjem javnega naročila, da so stvari urejene, je to popolnoma sprejemljivo. Bi pa moral v takšnem primeru naročnik biti še posebej pozoren na izvajanje oz. potek javnega naročila ter spoštovanje zakonskih določb in razpisne dokumentacije.

Vloga naročnikov pa je pomembna tudi po tem, ko je javno naročilo že oddano in najugodnejši ponudnik že izbran. Skrbeti bi morali, da se javno naročilo izvaja, kot je bilo predvideno z razpisno dokumentacijo. Če je bila zahtevana določena urna prisotnost na objektu, to pomeni, da mora ponudnik to prisotnost na objektu tudi zagotavljati. Ravno tako je s kakovostjo. Težko je sicer pričakovati od naročnikov, da prevzamejo vlogo inšpektorjev oz. nadzornikov in se dnevno ukvarjajo z nadzorom izvedbe naročila, saj so naročilo oddali v zunanje izvajanje ravno zaradi razbremenitve. Kljub temu pa bi naročniki morali ohraniti aktivno vlogo pri skrbi za izvajanje javnega naročila in tega, da to poteka tako, kot je bilo

predvideno v razpisni dokumentaciji. Pri tem pa bi morali biti pozorni tudi na morebitno kršenje zakonodaje, posebej pri izvedbi storitev, kjer so vključeni tudi ljudje in so lahko kršene njihove pravice. Če opazijo, da stvari na njihovem objektu ne potekajo tako, kot bi naj, bi morali opozoriti ponudnika in poskušati z njim odpraviti nepravilnosti. Če te še vedno ne bi bile odpravljene, se v končni fazi lahko vključi še Inšpektorat za delo.

Pomembno je, da se naročniki zavedajo svoje vloge in sprejmejo svoj del odgovornosti za položaj na svojem objektu, da se med drugim spoštuje tudi etični vidik.

Po drugi strani pa je pomembna tudi samozavest naročnikov, da so pripravljeni sprejeti tudi ponudbo ponudnika, ki ne ponuja najnižje cene. Iz prakse vemo, da najcenejša ponudba ni vedno najugodnejša. Treba je sprejemati odgovorne odločitve. Najlažje je izbrati kriterij najcenejše ponudbe, pri uporabi še ostalih kriterijev in merila ekonomsko najugodnejše ponudbe pa je v pripravo javnega naročila oz. razpisne dokumentacije treba vložiti več truda. Potrebna sta celosten pristop k javnemu naročilu in analiza vseh dejavnikov, ki vplivajo na predmet javnega naročila. Prav tako je ključno, da se poleg cene pravilno opredelijo tudi druga merila izbire, ki so seveda odvisna od posameznega javnega naročila in so zastavljena bolj vsebinsko. Lahko gre za izkušnost ali reference osebja, predvidene dodatne stroške, vključenost okoljskih rešitev, inovativnost, energetska učinkovitost itd.

S takšno prakso bi se počasi spremenila tudi pravila na trgu, s tem pa bi naročniki ponudnikom jasno sporočali, da se morajo držati pravil in spoštovati zakonodajo. Da se dampinške cene ne izplačajo. To pa bi imelo dolgoročen pozitiven vpliv na raven cen na trgu, pozitivno bi stimuliralo ponudnike, spodbujalo gospodarsko rast ter povečevalo družbeno blaginjo.

3 MOŽNOST VPLIVA SPREMEMB PO NOVEM ZAKONU O JAVNEM NAROČANJU

V tem poglavju prikazujem, kaj nam prinaša novi ZJN-3 z vidika uporabe cene kot edinega merila za izbiro najugodnejše ponudbe, kakšne so določbe in mogoče usmeritve tega zakona in kaj lahko to pomeni za prakso na področju javnega naročanja z vidika obravnavane problematike.

3.1 Primerjava določb po prejšnjem in novem zakonu o javnem naročanju

V ZJN-2 sta to področje urejali dve določbi – določba 48. člena ZJN-2, ki je določala merila za izbiro ponudbe, in določba 49. člena ZJN-2, ki je urejala neobičajno nizke ponudbe.

3.1.1 Merila za oddajo javnega naročila

ZJN-2 je v svojem 48. členu določal, da naročnik lahko odda naročilo ali na podlagi **ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril** v povezavi s predmetom naročila, kot so na primer merilo kakovosti, cene, tehničnih prednosti, estetskih in funkcionalnih lastnosti, okoljskih lastnosti, stroškov poslovanja, stroškovne učinkovitosti, poprodajnih storitev in tehnične pomoči, datuma dobave ter roka za dobavo ali dokončanje del, ali na podlagi **najnižje cene**. Na podlagi do sedaj povedanega smo že ugotovili, da so naročniki v Sloveniji za oddajo javnega naročila izbirali predvsem drugo možnost, to je najnižja cena.

Novi ZJN-3, vsaj na prvi pogled, v določbi 84. člena zastavlja merila za oddajo javnega naročila malo drugače. V prvi točki tega člena navaja, da naročnik odda javno naročilo na podlagi **ekonomsko najugodnejše ponudbe**. V drugem odstavku nadaljuje, da se ekonomsko najugodnejša ponudba določi na podlagi cene ali stroškov, ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi, kot ga določa ta zakon, in lahko zajema tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo, ocenjeno na podlagi meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila. Merila pa vključujejo:

- kakovost, vključno s tehničnimi prednostmi, estetske in funkcionalne lastnosti, dostopnost, oblikovanje, prilagojeno vsem uporabnikom, socialne, okoljske in inovativne značilnosti ter trgovanje in pogoje v zvezi z njim;
- organiziranost, usposobljenost in izkušnost osebja, ki bo izvedlo javno naročilo, če lahko kakovost osebja bistveno vpliva na raven izvedbe javnega naročila;
- poprodajne storitve, tehnično pomoč in pogoje dobave, kot so datum dobave ali dokončanja del, postopek dobave ali izvedbe in trajanje dobav ali del.

Stroškovni dejavnik pa je lahko tudi fiksna cena ali fiksni stroški, če gospodarski subjekti na njihovi podlagi med seboj konkurirajo zgolj v zvezi z merili kakovosti. Nadaljnje ZJN-3 v četrti točki 84. člena opredeljuje področja, kjer naročnik **ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo naročila**. Ta področja so storitve izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev.

Če bi površno brali novi zakon, bi lahko na podlagi vsebine prve točke napačno sklepali, da lahko naročnik odda javno naročilo le na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, vendar je za pravilno razumevanje določb treba upoštevati tudi četrto točko 84. člena ZJN-2, ki določa, pri katerih storitvah naročnik ne sme uporabiti zgolj cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila. Z uporabo razlaganja predpisov z nasprotnim razlogovanjem je pravilna razlaga prve in četrte točke predmetnega člena, da v vseh ostalih primerih (razen tistih, določenih v četrti točki), naročnik še vedno lahko uporabi merilo najnižje cene kot edino merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika (Ferk, 2016, str. 81–88).

ZJN-3 torej še vedno omogoča oddajo javnih naročil zgolj po kriteriju najnižje cene. In kljub temu, da se je velik del javne debate pred sprejetjem zakona osredotočil prav na vprašanje oblikovanja določb glede kriterijev za ocenjevanje ponudb in s tem povezanim vprašanjem prekomerne uporabe merila najnižje ponudbene cene kot edinega merila v postopku oddaje javnega naročila, lahko glede na dosedanjo prakso in zavest javnih naročnikov sklepamo, da bodo javna naročila, kot do sedaj, še naprej v večini primerov oddana zgolj po merilu najnižje cene. Ponovno se bo zapostavil vidik drugih pomembnih necenovnih dejavnikov, kot so kakovost, trajnost predmeta javnega naročila, dodatne storitve, skratka vsi tisti elementi, ki bi lahko bili upoštevani z oddajo javnih naročil po sistemu ekonomsko najugodnejše ponudbe. S tem se, kot je pokazala praksa do sedaj, povzroča nepopravljiva škoda posameznim dejavnostim, vsemu slovenskemu gospodarstvu in družbeni blaginji (Ferk, 2016, str. 81–88).

Mnogokrat se namreč izkaže, da najnižja cena na koncu pomeni najdražjo izvedbo, ko gre za plačevanje popravil in vzdrževanje po slabo opravljenih storitvah (npr. na področju gradenj). Naročniki po najnižji ceni dobijo najslabšo kakovost in najvišje stroške vzdrževanja, kar predstavlja negospodarno porabo in slabo ravnanje z javnim, davkoplačevskim denarjem. Po drugi strani pa ponudniki oziroma izvajalci zaradi nujnosti pridobitve posla dajejo storitve pod ceno. Posledice tega so plačilna nedisciplina, neplačila podizvajalcev, neplačevanje vseh zakonsko določenih prispevkov za zaposlene, včasih celo odpuščanje zaposlenih. Veliko ponudnikov to pripelje celo v likvidnostne težave in ne nazadnje tudi v stečaj.

Ob sprejemanju novega zakona o javnem naročanju se je v javnosti napačno predstavilo stališče, da bo šele novi ZJN-3 omogočil uporabo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Že 48. člen predhodnega ZJN-2 je kot prvo merilo za izbiro ponudbe opredeljeval ekonomsko najugodnejšo ponudbo, ki so jo lahko sestavljala merila, povezana s predmetom javnega naročila, kot so na primer kakovost, cena, tehnična prednost, estetske in funkcionalne lastnosti, okoljske lastnosti, stroški poslovanja, stroškovna učinkovitost, poprodajne storitve in tehnične pomoči, datumi dobave ter roki za dobavo ali dokončanje del.

Določba 84. člena ZJN-3 v tem oziru ne prinaša nobenega bistvenega napredka, razen da bolj natančno opredeljuje merila, ki se nanašajo na kakovost in okoljske ali socialne vidike, povezane s predmetom javnega naročila. S tem spodbuja uporabo teh meril in išče najboljše razmerje med ceno in kakovostjo.

3.1.2 Neobičajno nizka ponudba

Ob vsem navedenem se postavlja vprašanje, ali lahko problematiko merila najnižjih cen rešimo z določbo, ki bi prepovedovala uporabo cene kot edinega merila za izbiro ponudbe v

postopku oddaje javnega naročila. Morda pa je rešitev v določbi, ki ureja neobičajno nizke ponudbe.

ZJN-2 je v svojem 49. členu določal naslednjo določbo: če naročnik meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove predhodno določene zahteve ponudba neobičajno nizka ali v povezavi z njo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila, mora preveriti, ali je neobičajno nizka.

Novi ZJN-3 v 86. členu dopolnjuje predhodno dikcijo in pravi, da če naročnik meni, da je pri določenem naročilu glede na njegove zahteve ponudba neobičajno nizka **glede na cene na trgu** ali v zvezi z njo obstaja dvom o možnosti izpolnitve naročila, mora naročnik preveriti, ali je neobičajno nizka **in od ponudnika zahtevati, da pojasni ceno ali stroške v ponudbi**. Nadalje člen določa, da mora naročnik preveriti, ali je ponudba neobičajno nizka, tudi če je vrednost ponudbe za več kot 50 odstotkov nižja od povprečne vrednosti pravočasnih ponudb in za več kot 20 odstotkov nižja od naslednje uvrščene ponudbe, vendar le, če je prejel vsaj štiri pravočasne ponudbe. Kadar naročnik v postopku javnega naročanja preveri dopustnost vseh ponudb, v skladu s prejšnjim stavkom preveri, ali je ponudba neobičajno nizka glede na dopustne ponudbe.

Preden naročnik zavrne neobičajno nizko ponudbo, mora od ponudnika pisno zahtevati podrobne podatke in utemeljitev o elementih ponudbe, za katere meni, da so odločilni za izpolnitev naročila oziroma vplivajo na razvrstitev ponudb. Odločilni elementi so predvsem ekonomika proizvodnega postopka, storitev ali metod gradnje; izbrane tehnične rešitve ali izjemno ugodni pogoji, ki so na voljo ponudniku za dobavo blaga, izvajanje storitev ali izvedbo gradenj; izvirnost gradenj, blaga ali storitev ter možnosti, da ponudnik pridobi državno pomoč. Sem po novem spada tudi izpolnjevanje zahtev glede podizvajalcev in izpolnjevanje veljavnih obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, določenih v pravu Evropske unije, predpisov, veljavnih v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodb ali predpisov mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava (ZJN-3, 86. člen).

Naročnik pojasnila oceni tako, da se posvetuje s ponudnikom. Ponudbo lahko zavrne le, če predložena dokazila nezadostno pojasnijo nizke ravni predlagane cene ali stroškov, pri čemer se upoštevajo zgoraj navedeni elementi (ZJN-3, 86. člen).

Nova je tudi četrta točka 86. člena, ki pravi, da mora naročnik ponudbo zavrniti, če ugotovi, da je ponudba neobičajno nizka, ker ni skladna z veljavnimi obveznostmi na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, določenimi v pravu Evropske unije, predpisi, veljavnimi v Republiki Sloveniji, kolektivnih pogodbah ali predpisi mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava. Seznam mednarodnih socialnih in okoljskih konvencij določata Priloga X Direktive 2014/24/EU in Priloga XIV Direktive 2014/25/EU.

Vloga Državne revizijske komisije:

Z ZJN-2 je bil institut neobičajno nizka cena kot instrument praktično onemogočen v praksi, kljub temu da bi moral odigrati pomembno vlogo korektiva v vseh tistih primerih, ko se je merilo najnižje cene zlorabilo na način, da se ponudbe oblikujejo in ocenjujejo tako, da to ne zagotavlja spoštovanja pravil poštene konkurence. Na tem mestu je treba poudariti potencial, ki ga 86. člen ZJN-3 zagotovo ima, vendar pa ga bo treba v praksi uporabiti drugače kot 49. člen ZJN-2, da bi z njim lahko dosegli želene učinke (Ferk, 2016, str. 81–88).

Eden glavnih razlogov, zakaj institut neobičajno nizke cene ni zares zaživel na področju javnega naročanja, je praksa Državne revizijske komisije v Sloveniji. Bolj podrobno je dosedanja praksa prikazana z odločitvijo DKOM številka 018-196/2014-4. Dosedanja praksa DKOM je pokazala, da je DKOM v svojih odločitvah vztrajala na naslednjih stališčih:

- **Odločitev je prepuščena naročniku.** Odločitev o tem, ali bo naročnik pričel postopek ugotavljanja neobičajno nizke ponudbe, je predmet njegove avtonomne presoje. Ocena o tem, ali je izbrana ponudba ponudnika tudi neobičajno nizka, je poslovna odločitev naročnika in sodi v področje njegove odgovornosti za lastno poslovanje.
- **Podajanje nizkih cen v ponudbah z vidika prava javnih naročil načeloma ni nedopustno.** Nizka cena je eden od bistvenih elementov konkurenčnosti posamezne ponudbe. Pravo javnih naročil (pa tudi konkurenčno pravo) nizkih cen na splošno ne prepoveduje. Prav konkurenčnost ponudb je temeljni interes naročnika in smisel javnega naročanja. Zagotovitev konkurenčnosti omogoča spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja, načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Po tem načelu je naročnik zavezan izvesti javno naročilo tako, da zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev. Res pa je, da je v določenih okoliščinah (pre)nizka cena lahko tudi posledica protipravnega ravnanja ponudnika in je kot taka prepovedana.
- **DKOM ni pristojna za odločitev, ki posega na področje konkurenčnega prava.** Kršitev pravil poštene konkurence pri oblikovanju ponudbene cene v postopku javnega naročanja lahko pomeni tudi nepravilnost in nepopolnost ponudbe, vendar DKOM ni pristojna za presojo kršitev pravil poštene konkurence. Ta pravila so določena v Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur.l. RS, št. 36/2008, v nadaljevanju ZPOMK-1). V drugem odstavku 1. člena ZPOMK-1 določa organ, pristojen za varstvo konkurence, njegove pristojnosti in postopke, to je Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljevanju agencija). Agencija je pristojna za nadzor nad izvajanjem tega zakona in ugotavljanje kršitev pravil poštene konkurence. Postopati mora po pravilih, določenih v Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence. Zoper njene odločbe pa je dopustno pravno varstvo. Iz tega sledi, da DKOM ne more sama ugotavljati, ali je posamezen gospodarski subjekt ponudbo pripravil na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence. S tem bi prekoračila svoje pristojnosti oziroma bi posegla v pristojnosti drugega državnega organa, ki je dolžan te kršitve obravnavati po postopku, določenem z ZPOMK-1.

- **Državna revizijska komisija je vezana na pravnomočne odločitve Javne agencije RS za varstvo konkurence.** Če ta ugotovi, da je določen ponudnik ponudbo sestavil na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence, mora v postopku pravnega varstva po ZPVPJN ugotoviti njeno nepravilnost in v skladu s pristojnostmi, ki jih ima, razveljaviti morebitno odločitev naročnika, ki je želel takšno ponudbo izbrati kot najugodnejšo. Lahko pa se zgodi, da agencija takšne odločbe še ni izdala. V tem primeru DKOM ni pristojna za presojanje ravnanj posameznega ponudnika z vidika določb Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence in se lahko opredeli le v smislu, da kršitev pravil poštene konkurence v predpisanem postopku še ni bila ugotovljena. V postopku pravnega varstva po ZPVPJN lahko DKOM ugotavlja skladnost ravnanja naročnikov s pravili javnega naročanja, medtem ko presoja skladnosti ravnanja ponudnikov s predpisi s področja konkurenčnega prava, za nadzor katerih je v skladu z zakonom pristojen drug organ, ni v njeni pristojnosti (Ferk, 2016, str. 81–88).

Odločitev Državne revizijske komisije številka: 018-196/2014-4:

Naročnik je Snaga, d. o. o., revizijski zahtevek je vložil vlagatelj Petrol, d. d. Vlagatelj v vlogi navaja, da je zanj ponudba izbranega ponudnika primarno sporna zato, ker naj bi bila ponudbena cena oblikovana v neskladju s pravili poštene konkurence. V zvezi s tem je DKOM ugotovila, da je lahko v primeru suma prenizkih cen način izvedbe javnega naročila oz. vprašanje pokrivanja stroškov stvar ponudnikovih objektivnih konkurenčnih prednosti. Izbrani ponudnik naj bi imel sporna izdelka že več let na zalogi, ker ju ni mogel prodati. S to razlago se je zadovoljil tudi naročnik. Po mnenju DKOM je v pravu javnih naročil vprašanje nizkih cen urejeno s pojmom neobičajno nizke ponudbe in možnostjo njene izločitve, zato bi lahko DKOM v okviru svojih pristojnosti presojala ravnanje naročnika z vidika 49. člena ZJN-2, če bi v zahtevku za revizijo za tako presojo obstajala trditvena podlaga. V postopku pravnega varstva po ZPVPJN pa Državna revizijska komisija ne more izvajati postopkovnih ravnanj, določenih v ZPOMK-1, za katera je z namenom ugotavljanja kršitev pravil konkurenčnega prava v skladu z zakonom pristojna agencija in so predpisani tudi drugi postopki pravnega varstva. Na podlagi navedenega je DKOM sklenila, da bi lahko to ponudbo označila kot nepravilno in nepopolno, le če bi agencija ugotovila kršitev pravil poštene konkurence. In ker vlagatelj v svojem zahtevku ni predložil odločbe agencije, DKOM nima podlage za izločitev izbrane ponudbe. Zato je bil zahtevek za revizijo zavrnjen kot neutemeljen (Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, 2014).

Iz navedenega sledi, da v dosedanji praksi postopkov javnega naročanja niti naročnik niti neizbrani ponudnik nista imela pravih možnosti za zavrnitev ponudbe z neobičajno nizko ceno, čeprav bi bilo že iz njene vsebine razvidno, da so kršena pravila poštene konkurence. Za zavrnitev takšne ponudbe bi naročnik namreč potreboval pravnomočno odločitev Javne agencije RS za varstvo konkurence. Te pa v času, ki ga ima naročnik na razpolago za odločanje v postopku oddaje javnega naročila, ni realno pričakovati. Če pa bi želel neizbrani ponudnik iz tega razloga vložiti zahtevek za revizijo, pa bi se DKOM izrekla za nepristojno

za odločanje v navedenih kršitvah, mogoče pa bi bilo tudi, da ponudniku sploh ne bi priznali aktivne legitimacije za vložitev revizije. Tako je določba 49. člena ZJN-2, ki je urejala neobičajno nizke ponudbe, predstavljala le nesmiseln in predvsem v praksi neuporaben člen zakona (Ferk, 2016, str. 81–88).

Nova določba in njen 86. člen ZJN-3 dajeta upanje, da temu ne bo več tako, in predstavljata priložnost za spremembo dosedanje prakse. Rečemo lahko, da je večina težav, ki jih pripisujejo merilu najnižje ponudbene cene, v svojem bistvu problematična le tedaj, ko je najnižja cena tudi neobičajno nizka cena.

Kot je pojasnjeno zgoraj, naročniki v preteklosti niti niso imeli na voljo učinkovitega pravnega sredstva za izločitev neobičajno nizke ponudbe, po drugi strani pa niso bili dovolj motivirani za kaj takega. V postopku oddaje javnega naročila so zasledovali načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, pri čemer je bilo to izraženo kot gospodarno le ob podpisu pogodbe oz. začetku posla, kasneje, v fazi izvajanja, pa so se pričele kazati anomalije, ki jih je nizka cena pogosto prinašala, predvsem v slabi kakovosti blaga oz. opravljene storitve, potreb po dodatnih delih, popravilih, zamudah, številnih novih aneksih in še čem.

Ob tem ne smemo pozabiti na dejstvo, da sistem javnega naročanja primarno ni namenjen zasledovanju načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, ampak temu, da vsem zainteresiranim ponudnikom na trgu pod enakopravnimi pogoji in na transparenten način omogoči poslovanje z javnim sektorjem. Cilj gospodarne oddaje javnega naročila ne sme biti podrejen samemu namenu sistema javnega naročanja. Tudi vsebina Direktive o javnih naročilih (Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and repealing Directive 2004/18/EC, 2014; v nadaljevanju Direktiva) sploh ne pozna temeljnega načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

3.1.3 Izračun stroškov v življenjski dobi

Direktiva spodbuja tudi uveljavljanje sistema trajnostnega javnega naročanja po načelu najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno. Ekonomsko najugodnejša ponudba bo izbrana na podlagi cene ali stroška ob uporabi pristopa ocene stroškovne učinkovitosti, kot je vrednotenje stroškov v življenjskem ciklu (angl. *life-cycle costing*) po 68. členu Direktive, in bo lahko vključevala tudi najboljše razmerje med kakovostjo in ceno z uporabo meril, ki se nanašajo na kakovost ter okoljske in socialne vidike. Ker pa ugotavljanje ekonomsko najugodnejše ponudbe ne more temeljiti zgolj na nestroškovnih merilih, Direktiva v 68. členu predvidi ceno oz. pristop stroškovne učinkovitosti, kot je vrednotenje stroškov v življenjskem ciklu (Knez & Friedl, 2014).

Analiza LCC:

Analiza LCC (angl. *Life Cycling Cost*) nam pokaže pričakovane vseživljenjske stroške, povezane z določenim produktom, storitvijo ali gradnjo, kar omogoča sprejetje ekonomsko najbolj utemeljene odločitve, ko se je treba odločati med več mogočimi rešitvami.

Razvila se je v 70. letih v anglosaškem svetu, kjer so jo začeli uporabljati v nepremičninskem sektorju. Investitorji v nepremičnine so namreč želeli investirati v dizajn, izgradnjo in upravljanje nepremičnine (hotela, poslovne stolpnice ipd.), ki je imela najnižji LCC, ne pa najnižji strošek izgradnje, saj je bil ta zaradi slabšega dizajna ali kakovosti vgrajenih materialov skoraj vedno povezan z višjimi stroški vzdrževanja in upravljanja nepremičnine. To je na koncu pomenilo dražjo varianto izvedbe investicije v primerjavi s tisto, ki je sicer lahko imela višji investicijski strošek, vendar pa gledano s perspektive vseživljenjske dobe produkta nižji LCC (Roc d.o.o., b.l.).

V svojem bistvu je LCC-analiza stroškovna analiza, ki naj bi pokazala vse stroške v življenjski dobi blaga, storitve ali gradnje, in vključuje (Kos Čujec, 2015):

- **stroške naročnika ali drugih uporabnikov** – sem spadajo stroški, povezani z nabavo, stroški, povezani z uporabo (na primer energije in drugih virov), stroški vzdrževanja in stroški zbiranja ter recikliranja ob koncu življenjske dobe;
- **stroške zaradi zunanjih okoljskih vplivov, povezanih z življenjsko dobo** blaga, storitve ali gradnje, če je mogoče določiti in preveriti njihovo denarno vrednost (na primer stroški izpusta toplogrednih plinov in drugih onesnaževal ter drugi stroški blažitve podnebnih sprememb).

Kot analizo vseživljenjskih stroškov jo v slovenski pravni red vpeljuje tudi ZJN-3, ki v 2. odstavku 84. člena določa, da je merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe mogoče določiti tudi na podlagi stroškov ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi.

To je tudi novost, ki jo prinaša ZJN-3 v 85. členu, v katerem opredeljuje pojem stroškov v življenjski dobi in ga povezuje s pojmom ocenjevanja ponudb in pojmom neobičajno nizke ponudbe na način uvajanja pristopa stroškovne učinkovitosti z izračunom stroškov v življenjski dobi. Vpeljava tega člena lahko vpliva na ekonomsko bolj utemeljene odločitve naročnikov v postopkih javnega naročanja in ne nazadnje tudi dolgoročno nižje stroške javnega sektorja.

3.2 Merilo ekonomsko najugodnejša ponudba

Vključevanje kvalitativnih meril pri izbiri ponudnika v postopku javnega naročila prinese naročniku tudi odločitev glede točkovanja meril oz. oblikovanja formule za razvrstitev prejetih ponudb in določitev najugodnejše. Glede na merilo najnižje cene kot edino merilo

je oblikovanje in vodenje postopkov javnih naročil z uporabo merila ekonomsko najugodnejše ponudbe bolj kompleksno, predvsem zaradi vrednotenja kvalitativnih lastnosti. Je najprimernejše merilo za izbor ponudbe, ko je kakovost ključni element pri predmetu javnega naročanja (Dini, Pacini & Valletti, 2006, str. 294).

Uvedba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe v prakso javnega naročanja bo zagotovo povečala družbeno blaginjo v Sloveniji. Poudarek namreč ne bo več samo na ceni, ampak bo naročnik iskal tudi kakovost. Tako se bo tendenca nižanja cen na trgu, ki je bila posledica cenovnih pritiskov merila najnižje cene, ustavila in lahko pričakujemo tudi višjo gospodarsko rast. Ta pa avtomatično spodbuja podjetništvo in inovativnost ponudnikov, kjer bodo svojo priložnost lahko dobila tudi mala in srednje velika podjetja, ki zaradi svoje fleksibilnosti lažje konkurirajo na področju kakovosti. Poleg tega pa ima gospodarska rast pozitiven vpliv tudi na trg dela, kar bi na daljši rok znižalo stopnjo brezposelnosti pri nas.

Zanemarljiv ni niti vidik varovanja okolja, saj bodo z vključevanjem stroškov v življenjski dobi izdelka, storitve oz. gradnje med merila za izbiro najugodnejšega ponudnika zelena javna naročila lahko zaživelata tudi v praksi.

Cilj javnega naročanja mora torej biti najboljše razmerje med kakovostjo in ceno. To na trgu spodbuja pošteno konkurenco in produktivno vedenje ponudnikov ter jih ne postavlja v položaje, ko bi morali zaradi pridobitve posla v postopku javnega naročila sprejemati etično-moralno sporne odločitve. V tem položaju pridobita oba: naročnik s kakovostno storitvijo oz. izdelkom in ponudnik, ki bo za svojo storitev oz. izdelek dobil ustrezno in pošteno plačilo.

Ali se bo merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe v večji meri uporabljalo v praksi, pa je odvisno predvsem od naročnikov. Ti se morajo zavedati, da poleg merila najnižje cene obstajajo tudi druga merila, ki jih je smiselno vključiti v postopke javnega naročanja. S tem bi težišče ocenjevanja ponudb prenesli s tekmovanja ponudnikov v čim nižjih stroških izvedbe javnega naročila na področje tekmovanja ponudnikov v kakovostnih rešitvah in inovativnosti.

Svojo vlogo pa bo pri tem morala odigrati tudi Državna revizijska komisija, ki mora delovati na način, da naročnikom s pravilno interpretacijo ZJN-3 omogoči prenos uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe tudi v prakso.

SKLEP

Zakon o javnem naročanju opredeljuje tri vrste javnega naročanja: javno naročilo gradenj, javno naročilo storitev in javno naročilo blaga. Na vsako od teh področij ima problematika merila najnižje ponudbene cene kot edinega kriterija za izbiro ponudbe malce drugačen vpliv.

Na področju gradenj lahko ponudba z najnižjo ceno pomeni, da projekt ne bo zaključen, da podizvajalci ne bodo prejeli plačila za svoje delo, da bodo dela nekakovostno opravljena in bodo potrebna dodatna sredstva za sanacije, popravila ter morebitne dodatne potrebne storitve. V ta kontekst obvezno spada tudi časovni vidik, saj vsako takšno dodatno delo oz. popravilo pomeni zamudo pri postavljenih rokih dokončanja projektov, dodatni čas pa pomeni dodatne neposredne in posredne stroške. Poleg tega lahko prenizka cena ponudnika vodi tudi v nelikvidnost in ne nazadnje stečaj, kar spet nosi določene posledice – od brezposelnosti zaposlenih delavcev do nezaključenega projekta javnega naročnika, ki je prisiljen iskati nove rešitve.

Tudi za področje javnega naročanja blaga velja, da se ponudba z najnižjo ceno na koncu običajno ne izkaže kot najcenejša ponudba. Ravno nasprotno, zaradi slabše kakovosti lahko naročniku prinese dodatne stroške potrebnih popravil, težave s kakovostjo in nezadovoljstvo z nabavljenim proizvodom. Na koncu se izkaže, da v praksi večkrat velja, da poceni nakup pomeni dražji nakup ali kot pravi stari rek: *Nismo tako bogati, da bi lahko kupovali poceni.*

Na področju javnega naročanja storitev, ki je bilo tudi poudarek tega diplomskega dela, merilo najnižje ponudbene cene v prvi vrsti pomeni tendenco po nižanju splošne ravni cen ponudnikov na trgu. Težava je v tem, da pri naravi storitev večji del stroška predstavlja strošek dela oz. delovne sile. To pomeni, da nižanje cen čez mejo, ko ponudbena cena ne pokriva več niti stroškov dela, prinaša povsem druge posledice. Če je bil na področju gradenj ob prenizki ceni rezultat nedokončan objekt, je na področju storitev rezultat delavec, ki za svoje delo ne prejme plačila, ki mu po zakonskih določbah pripada. Pri storitvah je večji poudarek na socialnem vidiku. Ponudniki imajo namreč zaradi pritiska nižanja cen tri mogoče poti. Prva je nižanje kakovosti na račun nižanja stroškov, ki vplivajo na izvedbo. Ponudnik bo na primer za opravljanje storitev uporabil manj kakovostno opremo in stroje, slabše pripomočke za delo, delavci bodo oblečeni v manj kakovostna oblačila, obutev in podobno. Če prihranek pri nižanju teh stroškov ne bo dovolj velik, ostaja druga možnost, poseg v stroške dela. Ponudnik znižuje stroške z zniževanjem ur dela oz. prisotnosti zaposlenih pri opravljanju storitve. Za enak obseg storitev bodo imeli delavci na voljo manj časa. Tako lahko ponudnik prihrani pri stroških dela, po drugi strani pa ne smemo pozabiti na obremenitve ljudi pri čezmernem povečevanju normativov in mogoče posledice, ki jih to prinaša. Če v praksi zniževanje ur za opravljanje določene storitve ni mogoče, običajno zaradi naročnikove zahteve po točne določeni urni prisotnosti na objektu, ostane ponudniku še zadnja, tretja možnost, ki pomeni nižanje stroškov dela na podlagi neplačil zaposlenim delavcem oz. podizvajalcem. Pri tem gre za najbolj nedopusten vidik, ki ga lahko prinese tendenca najnižjih cen v javnem naročanju, to je kršenje delavskih pravic oz. veljavne zakonodaje na področju dela. Delavci, ki opravljajo delo pri javnih naročnikih, za svoje delo niso ustrezno plačani oz. celo delajo na črno.

Namen tega diplomskega dela je bil prikazati negativne posledice in vpliv, ki ga prinaša dosedanja najpogostejša izbira javnih naročnikov v Sloveniji po merilu najnižje ponudbene

cene na gospodarstvo in širšo družbeno blaginjo. Prikazuje, da je na tej točki nujna uvedba merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, ne samo kot dodatne črke na papirju, ampak kot orodja, ki se bo v praksi začelo tudi dejansko uporabljati. Na podlagi tega merila bo lahko izbrana tista ponudba, ki bo tudi dolgoročno zagotavljala zadovoljstvo naročnika, ponudnika in njegovih zaposlenih oz. podizvajalcev ter bo pozitivno vplivala na družbeno blaginjo.

Novi ZJN-3 daje javnim naročnikom bolj proste roke pri izbiri in odločanju. Naročniki se v postopku javnega naročanja ne bi smeli bati izbrati ponudbe ponudnika, ki ni ponudil najnižje ponudbene cene. Raziskava, opravljena v tem diplomskem delu, je namreč pokazala, da se ponudba z najnižjo ceno na koncu običajno ne izkaže kot najcenejša ponudba. Naročniki morajo dobro poznati predmet javnega naročila, ki ga oddajajo, in nanj vezane specifikacije. Hkrati pa bi morali prevzeti bolj aktivno vlogo pri skrbi, da stvari na njihovem objektu oz. pri izvajanju njihovega javnega naročila potekajo tako, kot je bilo predvideno v razpisni dokumentaciji. Na ta način bi se doseglo spoštovanje pravil in določb razpisne dokumentacije in zakona ter ne bi več prihajalo do pravila anomalij v smislu izbora ponudb, ki ne pokrivajo stroškov dela. To bi imelo pozitiven vpliv tudi na raven cen na trgu in bi spodbujalo podjetništvo in pozitivno delovalo na gospodarsko rast ter vso družbeno blaginjo.

LITERATURA IN VIRI

1. Bergman, M. A., & Lundberg, S. (2011, 4. maj). Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement. Najdeno 18. junija 2016 na spletnem naslovu <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=1831143>
2. Carpineti, L., Piga, G., & Zanza, M. (2006). The variety of procurement practice: evidence from public procurement. V N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement* (str. 14–44). New York: Cambridge University Press.
3. Čampa, M., Kodela, F., Matas, S., Šoltes, I., & Štular, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
4. Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (2006). *Handbook of Procurement*. New York: Cambridge University Press.
5. Dini, F., Pacini, R., & Valetti, T. (2006). Scoring rules. V N. Dimitri, G. Piga, & G. Spagnolo (ur.), *Handbook of Procurement* (str. 293–321). New York: Cambridge University Press.
6. *Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and repealing Directive 2004/18/EC*. Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?1=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=PE%2074%202013%20INIT>
7. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. (2014, 26. avgust). *Odločitev št. 018-196/2014-4 Snaga, d.o.o.* Najdeno 16. junija 2016 na spletnem naslovu http://www.dkom.si/odlocitve_DKOM/2014090207523902/
8. *Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil*. Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.dkom.si/>
9. Ferik, B. (2016). Ekonomsko najugodnejša ponudba in cena kot merilo. *17. konferenca dnevi javnih naročil* (str. 79–88). Portorož: Agencija za management.
10. Gospodarska zbornica Slovenije. (2016, 31. marec). Stališča in komentarji. Najdeno 16. junija 2016 na spletnem naslovu https://www.gzs.si/skupne_naloge/staliska_in_komentarji/Novice/ArticleId/51845/javno-narocanje-ne-zapravimo-tretje-priloznosti-1-april-2016-je-priloznost-za-nov-zacetek-pa-bo-res
11. Ivanuša-Bezjak, M. (b.l.). Mesečni stroški dela, ki jih »povzroči« delavec podjetju. Najdeno 12. junija 2016 na spletnem naslovu http://www.zaposlitev.net/delo.php?m=iskalci&a=karierni_center&a2=clanek&idb=213
12. Knez, I., & Friedl, A. (2014). Nova direktiva o javnih naročilih – kakovost namesto najnižje cene. *Pravna praksa*, 33(4), II-VII.
13. Kolektivna pogodba med delavci in družbami drobnega gospodarstva. *Uradni list RS*, št. 94/2010
14. *Komisija za preprečevanje korupcije*. (2016a). Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu <http://supervizor.kpk-rs.si/>

15. *Komisija za preprečevanje korupcije*. (2016b). Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija>
16. Kos Čujec, K. (2015). *Problematika sistema javnega naročanja v Sloveniji* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
17. LPP. (2016) Cenik vozovnic v mestnem in integriranem potniškem prometu. Najdeno 12. junija 2016 na spletnem naslovu http://www.lpp.si/sites/default/files/lpp_si/stran/datoteke/cenik_vozovnic_v_mestnem_in_integriranem_potniskem_prometu_.pdf
18. Matas, S. (2016). Bistvene novosti ZJN-3 in njegov koncept v primerjavi z ZJN-2. *17. konferenca dnevi javnih naročil* (str. 5–16). Portorož: Agencija za management.
19. Mičić, A. (2015, 26. oktober). Ko najnižja cena ni najugodnejša. *Siolnet*. Najdeno 11. junija 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/gospodarstvo/ko-najnizja-cena-ni-najugodnejša-392312>
20. Mičić, A. (2016, 31. marec). Ali novi zakon o javnem naročanju res prinaša rešitve? *Siolnet*. Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu <http://siol.net/novice/slovenija/ali-novi-zakon-o-javnem-narocanju-res-prinasa-resitve-413772>
21. Ministrstvo za javno upravo. (2015, 21. september). Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014. Najdeno 16. junija 2016 na spletnem naslovu http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Letna_porocila/Stat_por_JN2014_IN.pdf
22. Mužina, A., & Vesel, T. (2007). Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU in pravno prakso. Ljubljana: Nebra.
23. Portal Računovodja.com. (2014, 17. julij). Minimalna plača od 1. januarja 2014 dalje. Najdeno 11. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=7755>
24. Portal Računovodja.com. (2016a, 2. februar). Znesek minimalne plače v letu 2016. Najdeno 11. junija 2016 na spletnem naslovu http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=9114/Znesek_minimalne_place_v_letu_2016
25. Portal Računovodja.com. (2016b, 10. marec). Število delovnih dni za leto 2014 (40-urni delovni teden). Najdeno 11. junija 2016 na spletnem naslovu [http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=6469/stevilo_delovnih_dni_za_letu_2014_\(40-urni_delovni_teden\)](http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=6469/stevilo_delovnih_dni_za_letu_2014_(40-urni_delovni_teden))
26. *Portali Skupine DZS – Alea portal*. Najdeno 24. maj 2016 na spletnem naslovu <http://alea.dzs.si/dokumenti/dokument.asp?id=15>
27. Potočnik, M. (2014). *Vlaganje in reševanje revizijskih zahtevkov v praksi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
28. Primec, B. (2008). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.
29. *Računsko sodišče RS*. Najdeno 28. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KE6187778279A1738C1257061003E930E>
30. Roc d.o.o. (b.l.). Analiza LCC. Najdeno 16. junija 2016 na spletnem naslovu <http://www.ekonomske-analize.si/analiza-lcc/>

31. Zabel, B. (1997). *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
32. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 21/2013, 78/2013-popr.
33. Zakon o javnem naročanju (ZJN-3). *Uradni list RS* št. 91/2015.
34. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 34/2008, 19/2010, 18/2011, 43/2012 - *Odl. US*: 90/2012 - ZJNPOV, 90/2012, 19/2014, 32/2014 - ZPDZC-1, 90/2014 - ZDU-11.
35. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve. *Uradni list RS* št. 128/2006, 16/2008, 34/2008, 19/2010, 18/2011, 43/2012, 43/2012 *Odl. US*: 90/2012 – ZJNPOV, 19/2014, 32/2014 – ZPDZC-1, 90/2014 - ZDU-11.
36. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. *Uradni list RS* št. 43/2011, 60/2011-ZTP-D, 63/2013, 90/2014-ZDU-11.
37. Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence. *Uradni list RS* št. 36/2008, 40/2009, 26/2011, 87/2011, 57/2012, 39/2013 – *Odl. US*: 63/2013 – ZS-K, 33/2014, 76/2015.
38. Zakon o varnosti in zdravju pri delu. *Uradni list RS* št. 56/1999, 64/2001, 43/2011.