

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNO NAROČANJE V LEKARNIŠKI DEJAVNOSTI

Ljubljana, oktober 2008

NATAŠA KRIŽ

IZJAVA

Študentka Nataša Križ izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 16. 10. 2008

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 O JAVNEM NAROČANJU.....	2
1.1 OPREDELILNI ELEMENTI JAVNEGA NAROČILA	3
1.1.1 Pogodbena stranka je naročnik.....	3
1.1.2 Pravno razmerje je civilne, ne pa javnopravne narave.....	3
1.1.3 Odplačna narava	3
1.2 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA.....	4
1.2.1 Načelo zagotavljanja konkurence in enakopravnosti med ponudniki	4
1.2.2 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.....	4
1.2.3 Načelo transparentnosti oziroma javnosti postopkov javnega naročanja	5
2 RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI.....	5
3 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI.....	7
4 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V EVROPSKI UNIJI.....	8
5 VREDNOSTI JAVNIH NAROČIL	9
5.1 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA	11
5.1.1 Odprti postopek	12
5.1.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.....	12
5.1.3 Konkurenčni dialog	12
5.1.4 Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	13
5.1.5 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	14
5.1.6 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi.....	16
5.1.7 Postopek zbiranja ponudb	16
5.1.8 Posebni načini javnega naročanja in okvirni sporazum	16
5.1.8.1 Dinamični nabavni sistem	16
5.1.8.2 Posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe	17
5.1.8.3 Elektronska dražba	17
5.1.8.4 Skupno javno naročanje vlade	17
5.1.8.5 Okvirni sporazum	17
6 LEKARNIŠKA DEJAVNOST	18
6.1 PREDSTAVITEV DEJAVNOSTI LEKARN.....	18
6.2 OBLIKOVANJE CEN V LEKARNIŠKI DEJAVNOSTI.....	18
6.2.1 Oblike nepopolne konkurence	19
6.2.2 Značilnosti nepopolne konkurence in tržnih nepopolnosti na trgih zdravstvenih storitev	21
6.2.3 Reguliranje trga zdravstvenih storitev	23
6.2.4 Lekarniški sistem v Sloveniji	24
6.3 OBRAVNAVA KONKRETNEGA PRIMERA OBNOVE PROSTOROV LEKARNE V KRAJU X....	26
6.3.1 Predrazpisna stopnja.....	27
6.3.2 Razpisna stopnja.....	28
6.3.2.1 Predhodno informativno obvestilo	28
6.3.2.2 Sklep o začetku postopka javnega naročanja	28
6.3.2.3 Priprava razpisne dokumentacije.....	28
6.3.2.4 Objava javnega razpisa.....	30

6.3.2.5 Prejem ponudb.....	30
6.3.2.6 Predložitev in odpiranje ponudb	32
6.3.2.7 Ocenjevanje ponudb	33
6.3.2.8 Odločitev o oddaji javnega naročila in sklenitev pogodbe	34
6.3.2.9 Obvestilo o oddaji	34
6.3.2.10 Končno poročilo	34
6.3.3 Porazpisna faza.....	35
7 POSTOPEK VLOŽITVE ZAHTEVKA ZA REVIZIJO JAVNEGA NAROČILA	35
SKLEP.....	36
LITERATURA IN VIRI.....	38

KAZALO TABEL

Tabela 1: *Zakoni, ki urejajo javno naročanje v Sloveniji, v primerjavi z zakonom, ki je urejal javno naročanje v Sloveniji do decembra 2006.....* **Error! Bookmark not defined.**

Tabela 2: *Najvišja vrednost naročila, katere naročnik ni dolžan objaviti* **Error! Bookmark not defined.**

Tabela 3: *Mejne vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije in hkrati na portalu javnih naročil* **Error! Bookmark not defined.**

Tabela 4: *Vrsta postopka, ki jo je glede na ocenjeno vrednost javnega naročila dovoljeno izbrati po ZJN-2* **Error! Bookmark not defined.**

UVOD

Javna naročila pomenijo zavestno angažiranje države v gospodarstvu na način, ki zagotavlja finančno disciplino in kontrolo porabe javnih sredstev ter hkrati predstavljajo poseben partnerski odnos med državo in zasebnim sektorjem, ki je možen le pod okriljem stabilnih, učinkovitih in kakovostnih institucionalnih pravil in postopkov. Omenjeni inštrument tako sili oba, tako naročnika kot ponudnika, da v postopku ravnata kar se da racionalno in s tem ne povzročata nepredvidenih stroškov.

Zavezanci za porabo proračunskih sredstev (naročniki) po postopku oddaje javnih naročil so vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (ministrstva, vladne službe, agencije, javni zavodi (šole, lekarne, zdravstveni domovi in bolnišnice), državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državni organi, lokalne skupnosti), ter organizacije, ki so nosilci javnih pooblastil. V Republiki Sloveniji je tako zavezanih več kot 2000 naročnikov.

Namen diplomskega dela je predstaviti pojem in pomen javnega naročanja v lekarniški dejavnosti na primeru obnove prostorov lekarne in hkrati poudariti posebnost lekarniške dejavnosti v smislu določanja cen.

Cilj diplomskega dela je ugotoviti posebnosti pri izvedbi javnega naročila na primeru javnega zavoda, lekarne. Zanimivo je, da se lekarne večinoma financirajo iz lastnih sredstev, da pa so zaradi naziva "javni zavod" zavezane k javnemu naročanju.

Diplomsko delo je razdeljeno na sedem poglavij. Uvodu sledi poglavje, ki obravnava pojem javnega naročila, zavezance za javno naročanje in opredelilne elemente za javno naročilo. V tem poglavju sem predstavila tudi temeljna načela javnega naročanja.

Sledi poglavje, ki obravnava razvoj javnega naročanja v Sloveniji od prvih sledi, ki segajo v leto 1875.

Nadaljujem s poglavjem, ki obravnava ureditev javnega naročanja v Sloveniji. V naslednjem poglavju pa osvetlim zakonodajo, ki obravnava javno naročanje v Evropski uniji.

Peto poglavje obravnava vrednosti javnih naročil. Sem so vključeni postopki javnega naročanja pa tudi posebni načini javnega naročanja in okvirni sporazum.

V šestem poglavju bom najprej predstavila dejavnost in oblikovanje cen v lekarni, nato pa predstavila konkreten primer izvedbe javnega naročila, obnovo prostorov lekarne v kraju X.

Zadnje poglavje mojega diplomskega dela predstavlja revizijski postopek pri javnem naročanju. V našem primeru je namreč že “dišalo” po postopku pred Državno revizijsko komisijo. A vendar se je na koncu vse dobro izšlo in ostalo je le pri pritožbi ponudnika pri naročniku.

1 O JAVNEM NAROČANJU

Nabava je ena izmed temeljnih poslovnih funkcij vsakega podjetja in je poleg prodaje edina, ki ima neposreden stik s trgom. Obsega vse dejavnosti, za katere organizacija prejme račun od določenega zunanjega dobavitelja ali izvajalca.

Nabava oziroma nabavna funkcija je pomembna poslovna funkcija tako v gospodarskih družbah kot tudi v javnem sektorju. Javni sektor so osebe javnega prava oziroma, gledano z ekonomskega vidika, vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država oziroma lokalna skupnost, ki delujejo na področju negospodarstva in je njihov cilj zadovoljevanje širših družbenih potreb, in ne doseganje dobička.

Posamezni gospodarski subjekti imajo za izvedbo nabave različne možnosti. Ena izmed njih je nabava prek postopka oddaje javnih naročil.

Javna naročila so pogodbeno razmerja med naročniki in tretjimi osebami (ponudniki), pri katerih naročniki proti plačilu nabavljajo blago, oddajajo storitve in gradnje.

Zavezancev za porabo proračunskih sredstev (naročnikov) po postopku oddaje javnih naročil je veliko. Naročniki so vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (ministrstva, vladne službe, agencije, javni zavodi (šole, lekarne, zdravstveni domovi in bolnišnice), državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državni organi, lokalne skupnosti), ter organizacije, ki so nosilci javnih pooblastil (npr. javno podjetje ali z njim povezane družbe, kot so Slovenske železnice, Ljubljanska Snaga ipd.). V Republiki Sloveniji je tako zavezanih več kot 2000 naročnikov.

Na drugi strani je ponudnik 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. Zakon o javnih naročilih ne daje nikakršne prednosti domačim ponudnikom. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi ponudniki. Dejstvo pa je, da je verjetnost, da se na javno naročilo za čiščenje prostorov v Ljubljani prijavi tujec, nizka.

1.1 Opredelilni elementi javnega naročila

- pogodbeni stranka je naročnik,
- pravno razmerje je civilne, ne pa javnopravne narave,
- odplačna narava.

1.1.1 Pogodbena stranka je naročnik

Kranjc (2007, str. 54) pravi, da morajo osebe javnega prava oziroma naročniki po 3. členu Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2) (2006) vse posle, ki izpolnjujejo opredelilne elemente za javno naročilo, oddajati po pravilih o javnem naročanju.

V nadaljevanju Kranjc (2007, str. 56) razlaga, da gre za javno naročilo, kadar naročnik kupuje blago oziroma naroča storitev ali gradnjo. Posli, pri katerih naročnik sam prodaja blago ali ponuja storitev, niso javno naročilo (posli, pri katerih je naročnik prodajalec ali izvajalec storitve).

Tudi takrat, ko je druga pogodbeni stranka oseba, v kateri je naročnik kapitalsko udeležen, je razmerje podrejeno pravilom o javnem naročanju in ni mogoča oddaja posla brez javnega razpisa. Tudi takrat, ko sta obe pogodbeni stranki naročnika, gre za javno naročilo, če sta izpolnjena oba opredelilna elementa.

1.1.2 Pravno razmerje je civilne, ne pa javnopravne narave

Kranjc (2007, str. 58) v svojem delu pojasnjuje, da posegajo pravila o javnem naročanju v tista razmerja, v katerih se osebe javnega sektorja pojavljajo na trgu kot povpraševalci po blagu, gradnjah in storitvah, kajti za tovrstna pravna razmerja želijo zagotoviti enakopravno obravnavanje možnih ponudnikov. Teorija upravnega prava imenuje ta razmerja akti poslovanja in poudarja, da pri tem ne gre za upravno pravna razmerja, ampak za premoženjskopravna razmerja, ki so podrejena civilnemu pravu.

1.1.3 Odplačna narava

Odplačnost pomeni, da stranka, ki odda javno naročilo, dobi za izvedbo storitve, gradnje ali prodaje blaga plačilo od naročnika.

Posel, katerega namen je podariti naročniku določen predmet (na primer darilna pogodba, ki je enostransko obligacijsko razmerje), seveda ni podrejen pravilom o javnem naročanju. Danes se v Sloveniji preko javnih naročil v povprečju porabi okrog 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. Pri tem tudi Republika Slovenija ni izjema, saj država preko porabe državnega proračuna pomembno vpliva tudi na gospodarstvo.

Cilj vsakega podjetnika je uspešno prodati svoje izdelke ali storitve. Povzetek javnih naročil s povsem konkretnimi informacijami, kot so kako začeti, kje pridobiti potrebno dokumentacijo, kako izvedeti za javna naročila, je dobrodošel pripomoček tudi pri poslovanju malih podjetij in samostojnih podjetnikov. Javna naročila namreč niso namenjena zgolj velikim podjetjem – njihov cilj je doseči kar najbolj gospodarno porabo javnih sredstev.

1.2 Temeljna načela javnega naročanja

Ne glede na vrsto in velikost posla pa morajo naročniki spoštovati temeljna načela javnega naročanja.

1.2.1 Načelo zagotavljanja konkurence in enakopravnosti med ponudniki

To sta najpomembnejši načeli pri javnem naročanju. Namenjeni sta varstvu interesov ponudnikov oziroma vseh tistih, ki na trgu ponujajo blago, storitve ali gradnje. Načelo zagotavljanja konkurence pravi, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim gospodarskim subjektom omogočeno poslovanje z naročniki. Načelo enakopravnosti pa pravi, da morajo biti vsem zainteresiranim gospodarskim subjektom zagotovljeni enaki pogoji. To pomeni, da naročnik ponudnikov ne sme diskriminirati v nobenem pogledu, niti krajevno niti predmetno niti osebno.

1.2.2 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

Načelo zahteva, da se nakupi blaga in storitev opravijo s čim manj sredstvi, da porabljen sredstva zagotavljajo ustrezno kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja.

Načelo gospodarnosti od naročnikov ne zahteva, da postavijo kot edino merilo za izbor najugodnejše ponudbe najnižjo ceno, kljub temu da zakonska merila poudarjajo, da je cena najpomembnejše merilo.

1.2.3 Načelo transparentnosti oziroma javnosti postopkov javnega naročanja

Načelo zagotavlja, da morajo biti postopki oddaje javnih naročil pregledni in javni. Javnost ponudnikom omogoča, da konkurirajo za pridobitev posla, ugotovijo morebitne kršitve v postopku oddaje javnega naročila in vložijo zahtevek za revizijo postopka.

Transparentnost in javnost sta v največji meri zagotovljeni z javnimi objavami na portalu javnih naročil in v Uradnem glasilu Evropske skupnosti. Upoštevanje načel v primerih javnega naročanja je priporočljivo, saj se na takšen način lahko zagotovi gospodarna in transparentna poraba javnih sredstev. Zaradi neupoštevanja načel pa bi lahko prišlo do nepotrebnih razveljavitev naročil in podaljševanja postopkov zaradi pritožb ponudnikov na Državno revizijsko komisijo.

2 RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

Primec (2000, str. 8) omenja prve sledove urejanja javnih naročil na področju današnje Republike Slovenije leta 1875, ko je bila izdana cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj – Trst. Prvi zakon o javnem naročanju je sprejel cesar Franc Jožef leta 1908 in je za tisti čas na dokaj sodoben način urejal možnost dostopa do državne blagajne različnim izvajalcem.

V nekdanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (v nadaljevanju SFRJ) so država, njene institucije in pravne osebe v družbeni lasti uporabljale postopek oddaje javnih naročil pri gradbenih delih investicijskega značaja. Če se je investicija financirala iz tujih finančnih sredstev, je bila SFRJ zavezana k uporabi posebnih postopkov.

Razvoj zakonodaje s področja javnega naročanja v Sloveniji lahko časovno razdelimo na pet obdobj:

- Obdobje do leta 1997. Zаметki normativnega urejanja javnega naročanja v Sloveniji segajo v leto 1992. Do leta 1997 sta področje urejali dve odredbi; Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/92) in Odredba

o postopku izvajanja razpisa za oddajo javnih naročil s pripadajočimi spremembami (Uradni list RS, št. 28/93, 19/94).

- Obdobje od leta 1997 do leta 2000. Leta 1997 je bil postopek oddaje javnih naročil povzdignjen v pravno normo. Sprejet je bil prvi Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97; ZJN). Z njim se je poskušalo zagotoviti večjo transparentnost v postopkih javnega naročanja. Zakon pa ni upošteval direktiv EU. V začetku leta 1998 je na podlagi 67. člena ZJN začela delovati Revizijska komisija za javna naročila. Leta 1999 je stopil v veljavo Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju ZRPJN) (Uradni list RS, št. 78/99). Zakon je urejal pravno varstvo v postopkih javnih naročil.
- Obdobje od leta 2000 do leta 2004. Slovenija je morala zakonodajo s področja javnega naročanja prilagoditi evropski. Leta 2000 je pričel veljati Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00; ZJN-1). Zakon pa ni v celoti urejal javnega naročanja. Določal je obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil; pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil pa je urejal ZRPJN. Konec leta 2002 je prišlo do spremembe ZRPJN. Dopolnjen je bil z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 110/02; ZRPJN-A). Namen spremembe je bila prilagoditev evropski zakonodaji.
- Obdobje od leta 2004 do leta 2006. Fajfar (2007, str. 6) navaja, da je bil januarja 2004 ZJN-1 dopolnjen z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 2/04; ZJN-1A). Tik pred vstopom Slovenije v EU je državni zbor sprejel drugo novelo Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 42/04; ZRPJN-B), junija 2005 pa že tretjo novelo (Uradni list RS, št. 61/05; ZRPJN-C).
- Obdobje po letu 2006. Leta 2004 je Evropa predlagala novo prilagajanje slovenske zakonodaje evropski. Svojo zakonodajo bi morala Slovenija prilagoditi do konca januarja 2006. Vendar se tega roka ni držala. Novo zakonodajo smo dobili decembra 2006. V veljavo sta stopila dva ločena zakona, Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06; ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (Uradni list RS, št. 128/06; ZJNVETPS). Oba zakona sta bila že dopolnjena 15. 02. 2008. Spremembe in dopolnitve so začele veljati 01. 03. 2008. Do danes je bil tudi Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja večkrat spremenjen, zadnjič 16. 10. 2007.

V primerjavi s starim zakonom (ZJN-1) naj bi nova zakona, ZJN-2 (2006) in ZJNVETPS (2006) v nadaljevanju Zakon o javnem naročanju, odpravila nepotrebne formalizme v postopkih in uvedla enostaven in pregleden način javnega naročanja. Ponudnikom dopušča možnost dopolnitve ponudb v elementih, ki ne vplivajo na razvrstitev ponudb. Ta novost predstavlja pomemben odmik, ko so bili ponudniki izločeni že samo zaradi tega, ker niso parafirali pogodbe na vseh straneh ali podpisali katero od izjav. Po novem bo

ponudnik izločen, na primer, če ni registriran za opravljanje dejavnosti, ne pa zato, ker ni priložil dokazila o registraciji.

Prav tako novi Zakon o javnem naročanju vsebuje novosti, ki naj bi prispevale k izboljšanju javnega naročanja. Uvaja nove postopke javnega naročanja, elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, sistemsko ureja skupno naročanje, zajema posebne načine naročanja, izdelavo tehničnih specifikacij, jasneje opredeljuje pogoje za udeležbo in merila za ocenjevanje.

Zakonodaja javnega naročanja v Sloveniji je doživela številne spremembe in dopolnitve. Razlog je predvsem prilagajanje slovenske zakonodaje evropskim smernicam in verjetno premalo znanj in izkušenj, ki jih imamo na tem področju.

3 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

Področje javnega naročanja v Sloveniji je urejeno s tremi zakoni:

- Zakonom o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-2),
- Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (v nadaljevanju ZJNVETPS) in
- Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (v nadaljevanju ZRPJN).

Tabela 1: Zakoni, ki urejajo javno naročanje v Sloveniji, v primerjavi z zakonom, ki je urejal javno naročanje v Sloveniji do decembra 2006

ZAKON	NAMEN	OBSEG	JAVNO NAROČANJE V SLOVENIJI
ZJNVETPS	izvajanje naročanja v infrastrukturnem sektorju	111 členov	trenutno urejeno z 265 člani
ZJN-2	uporabljajo vse druge pravne osebe, zavezane k javnem naročanju	116 členov	
ZRPJN		38 členov	
ZJN-1		137 členov	137 člani + vrsta navodil, pravilnikov in uredb

Vir: lastni pregled

Naj kratko spregovorim o vseh treh zakonih, ki urejajo javno naročanje.

Fajfar (2007, str. 9) ugotavlja, da sta si ZJN-2 in ZJNVETPS na prvi pogled podobna, vendar se razlikujeta v pomembnih elementih; mejnih vrednostih za objavo, rokih, izvedbi postopka.

ZRPJN ureja reševanje sporov zaradi nasprotujočih interesov med udeleženci postopka v javnih naročilih.

Postopek revizije javnega naročila se prične z zahtevkom ponudnika, ki meni, da se mu je v postopku izvajanja javnega naročila zgodila krivica. Zahtevek za revizijo ponudnik pošlje naročniku. Le-ta temeljito pregleda celotno dokumentacijo, ki se nanaša na postopek izvedbe javnega naročila, in ugotovi morebitne nepravilnosti. Vse ugotovitve skrbno zabeleži. S svojimi ugotovitvami seznaní ponudnika.

Če se ponudnik ne strinja oziroma ni zadovoljen z odgovorom naročnika, pošlje zahtevek za revizijo na Državno revizijsko komisijo. O tem mora obvestiti naročnika in plačati takso za izvedbo revizijskega postopka, ki ni ravno zanemarljiva. Običajno poteka ta postopek nekoliko dlje časa, vendar ne dlje kot sedem dni. To namreč predpisuje zakon.

Postopek javnega naročanja se tu zaključi, saj višjega nivoja od Državne revizijske komisije ni.

4 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V EVROPSKI UNIJI

Evropska unija vpliva na pravo držav članic s svojimi primarnimi in sekundarnimi pravnimi viri. Med sekundarne pravne vire, ki jih je dolžna spoštovati tudi naša država, uvrščamo direktive in uredbe.

Trenutno na področju javnega naročanja veljajo tri direktive, ki so nadomestile vseh sedem predhodnih direktiv, ter dve uredbi (Priročnik za javno naročanje, 2008):

- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 03. 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev.
- Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 03. 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov na vodnem, energetske, transportnem področju in na področju poštnih storitev.
- Direktiva 2005/51/ES Komisije z dne 07. 09. 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih.
- Uredba Komisije ES št. 1564/2005 z dne 07. 09. 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

- Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19.12.2005 o spremembah direktiv 2004/14/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo javnega naročila.

5 VREDNOSTI JAVNIH NAROČIL

Pred pričetkom postopka javnega naročila je potrebno njegovo ovrednotenje. Ocenjena vrednost javnega naročila se določi brez DDV, saj so stopnje DDV po državah različne, pogoji pa morajo biti za vse enaki. Lekarna je že nekaj let v preteklosti planirala prenovo objekta. Vsako leto je za prenovo "privarčevala" določen znesek denarja.

Poznavanje vrednosti javnega naročila je potrebno iz različnih razlogov. Način objave in postopek izvedbe javnega naročila sta odvisna od njegove vrednosti. Za pričetek postopka mora naročnik imeti zagotovljena sredstva (vključno z DDV).

Vrednosti javnih naročil se določajo predvsem na podlagi raziskav trga in izkušenj naročnika. Kljub temu lahko pride do zmote in se vrednost oceni prenizko. Problem nastane, ko zaradi tega javno naročilo doseže vrednost iz višjega razreda. V tem primeru je postopek potrebno prekiniti in pričeti nov postopek ter ga objaviti na način, ki ustreza tej novi vrednosti javnega naročila.

Kot sem že omenila, je vrednost javnega naročila pomembna tudi zaradi njegove objave. Naročniki so objave v zvezi z javnimi naročili dolžni posredovati zgolj na portal javnih naročil, ko je ocenjena vrednost naročila večja ali enaka vrednostim, ki so navedene v spodnji tabeli.

Tabela 2: Najvišja vrednost naročila, katere naročnik ni dolžan objaviti

VRSTA NAROČNIKA	PREDMET JAVNEGA NAROČILA	VREDNOST JAVNEGA NAROČILA (V EUR BREZ DDV)	
		ZJN-2	ZJNVETPS
Vsak naročnik	Blago	40.000	80.000
Vsak naročnik	Storitve	40.000	80.000
Vsak naročnik	Gradnje	80.000	160.000

Vir: A. Avbreht et al., Priročnik za javno naročanje, 2008, str. 363.

Mejne vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije in hkrati na portalu javnih naročil so ponazorjene v spodnji tabeli.

Tabela 3: Mejne vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije in hkrati na portalu javnih naročil

VRSTA NAROČNIKA	PREDMET JAVNEGA NAROČILA	VREDNOST JAVNEGA NAROČILA (V EUR BREZ DDV)
Državni organ ali organ v sestavi lokalne skupnosti	Blago	133.000
Naročnik s področja obrambe	Blago s seznama blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe	133.000
Drugi naročnik	Blago	206.000
Naročnik s področja obrambe	Blago (ki ni na seznamu blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe)	206.000
Državni organ ali organ v sestavi ter lokalne skupnosti	Storitve	133.000
Drugi naročnik	Storitve	206.000
Vsak naročnik	Storitve s seznama A, kategorija 8	206.000
Vsak naročnik	Elektronskokomunikacijske storitve s seznama A, kategorija 5	206.000
Vsak naročnik	Storitve s seznama B	206.000
Vsak naročnik	Gradnje	5.150.000

Vir: A. Avbreht et al., Priročnik za javno naročanje, 2008, str. 136.

Po ZJN-1 so visoke stroške objavljanja obvestil v zvezi z javnimi naročili v Uradnem listu RS nosili naročniki. Pomembna novost, ki sta jo uvedla tako ZJN-2 kot ZJNVETPS glede stroškov objav, je ta, da so stroški vseh objav na portalu javnih naročil stroški proračuna Republike Slovenije, stroški objav v Uradnem listu EU pa bremenijo proračun EU.

5.1 Postopki javnega naročanja

Naročnik lahko izvede javno naročilo po naslednjih postopkih:

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,
- postopek s pogajanji brez predhodne objave,
- postopek s pogajanji po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi in
- postopek zbiranja ponudb.

ZJN-2 in ZJNVETPS določata vrsto postopka glede na vrednost javnega naročila. Spodnja tabela prikazuje vrsto postopka, ki jo je glede na ocenjeno vrednost javnega naročila dovoljeno izbrati po ZJN-2. Po ZJNVETPS so ocenjene vrednosti še enkrat višje.

Tabela 4: Vrsta postopka, ki jo je glede na ocenjeno vrednost javnega naročila dovoljeno izbrati po ZJN-2

VRSTA POSTOPKA	PREDMET JAVNEGA NAROČILA	OCENJENA VREDNOST JAVNEGA NAROČILA (V EUR BREZ DDV)
postopek zbiranja ponudb	blago ali storitve	10.000–39.999
	gradnje	20.000–79.999
1. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi		
2. odprti postopek	blago ali storitve	40.000–136.999
3. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti		
4. konkurenčni dialog		
5. postopek s pogajanji brez predhodne objave	gradnje	80.000–273.999
6. postopek s pogajanji po predhodni objavi		
1. odprti postopek		
2. postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	blago ali storitve	od 137.000 dalje
3. konkurenčni dialog		
4. postopek s pogajanji brez predhodne objave	gradnje	od 274.000 dalje
5. postopek s pogajanji po predhodni objavi		

Vir: A. Avbreht et al., *Priročnik za javno naročanje*, 2008, str. 105.

5.1.1 Odprti postopek

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije (Mužina & Vesel, 2007, str. 93). Uporablja se v primerih, ko želimo storitev, blago ali gradnjo izvajati po takojšnji oddaji naročila. Primeren je tako za enkratne dobave kot tudi sukcesivne dobave na primer pisarniškega materiala, materiala za čiščenje, nabave vozil, vzdrževanja računalniške opreme, razne storitve kot so varovanje, razna vzdrževanja, storitve mobilne telefonije, zavarovanje in podobno.

Za ta postopek je značilna njegova izrazita dvofaznost. V prvi fazi se zainteresirani ponudniki seznanijo z javnim naročilom, vendar le v obsegu, ki je v tem času naročnikova projekcija njegovih potreb, v drugi fazi pa se s povabilom k oddaji ponudb natančneje predstavi predmet (vsakokratnega) naročila.

5.1.2 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost.

V javnem naročanju se običajno uporabljata odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti kot enakovredna postopka. Za oba je značilno, da v njih lahko sodelujejo vsi zainteresirani gospodarski subjekti. Razlika med obema postopkoma je le v tem, da se pri odprtem postopku po predložitvi ponudbe s strani ponudnika hkrati ugotavlja izpolnjevanje vseh zahtev iz razpisne dokumentacije, to je zahtevanih pogojev in s tem sposobnost za izvedbo, in izvrši primerjava med ponudbami na osnovi določenih meril. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti poteka v dveh ločenih fazah.

V prvi fazi, v katero se lahko vključijo vsi zainteresirani subjekti, poteka ugotavljanje sposobnosti za izvedbo naročila. V drugi fazi se izmed ponudb, ki jih predložijo samo kandidati s priznano sposobnostjo, izbere najugodnejša.

5.1.3 Konkurenčni dialog

Konkurenčni dialog je postopek, ki se lahko uporablja, kadar uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila

ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba.

Postopek omogoča vzpostavitev dialoga med naročnikom in kandidatom zlasti v primerih posebej zapletenih naročil, na področjih, kjer so prisotne stalne spremembe, visoka tehnologija, kjer sicer naročnik pozna svoje potrebe, vnaprej pa ne ve, kaj je najboljša tehnična rešitev za izpolnitev teh potreb.

Postopek je primeren, ko naročnik ni v stanju določiti, katera tehnična, finančna in pravna sredstva bi bila najbolj ustrezna - naročnik želi zagotoviti inovativne rešitve, ali pa objektivno ni v stanju oceniti, kaj ponuja trg v smislu tehničnih in finančnih rešitev.

Ta postopek pa se ne sme uporabljati tako, da bi se omejevala ali izkrivljala konkurenca, zlasti ne s spreminjanjem osnovnih vidikov ponudb ali uvajanjem bistveno novih zahtev za uspešnega ponudnika.

Naročnik lahko izvaja dialog vse do pridobitve končne rešitve oziroma rešitev, ki ustrezajo njegovim potrebam. Pri tem po potrebi med sabo primerja predložene rešitve. Po zaključku dialoga naročnik o tem obvesti udeležence in jih pozove k predložitvi končne ponudbe, na podlagi sprejete rešitve oziroma rešitev iz zaključenega dialoga. Ponudbe morajo izpolnjevati vse zahteve iz razpisne dokumentacije.

Naročnik oceni ponudbe in izbere najugodnejšo ob uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot je opredeljeno v objavi ali razpisni dokumentaciji.

5.1.4 Postopek s pogajanji po predhodni objavi

Naročnik sme oddati svoje javno naročilo po postopku s pogajanji po predhodni objavi:

- če v odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v konkurenčnem dialogu ne dobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer pa se prvotno določene zahteve iz razpisne dokumentacije ne smejo bistveno spremeniti;
- postopek s pogajanji po predhodni objavi se lahko uporablja tudi v izjemnih primerih oddaje javnega naročila, ko narava naročila in z naročilom povezana tveganja ne dopuščajo naročniku, da bi predhodno v celoti ocenil vrednost naročila;
- v primeru storitev in intelektualnih storitev, kot so na primer storitve, ki vključujejo izdelavo načrtov za gradnje, ko predmeta javnega naročila ni mogoče natančno določiti;
- postopek s pogajanji po predhodni objavi se lahko uporabi tudi v primerih javnih naročil gradenj, za gradnje, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preskusov

ali razvoja, in ne zaradi ustvarjanja dobička iz te gradnje ali povrnitve stroškov raziskav in razvoja.

Naročnik se pogaja s ponudniki o ponudbah, ki so jih slednji predložili v tem postopku, da bi jih prilagodili zahtevam, ki jih je navedel že v objavi oziroma v razpisni dokumentaciji, ob uporabi vnaprej določenih meril. V tem primeru cena iz ponudbe, predložene v postopku s pogajanjem, ne sme presegati cene iz ponudbe istega ponudnika, predložene v neuspešnem prej izvedenem postopku javnega naročanja.

Naročnik mora med pogajanjem zagotoviti enako obravnavo vseh ponudnikov. Pred pogajanjem mora naročnik ponudnike, ki jih namerava povabiti k pogajanjem, seznaniti s pravili, po katerih bodo pogajanja potekala.

5.1.5 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila gradenj, javna naročila blaga in javna naročila storitev:

- če v postopku oddaje javnega naročila v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe;
- če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik;
- kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo neizogibno potrebno oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi;
- če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov in pod pogojem, da enakopravno obravnava vse ponudnike;
- če naročnik v že začetem postopku javnega naročanja zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, izvedba naročila pa je nujna tudi v tem obdobju, pod pogojem, da vrednost naročila ne presega EU vrednosti in na podlagi predhodnega soglasja ministrstva, pristojnega za finance. Naročnik lahko v takem primeru odda naročilo le za čas do sklenitve pogodbe na podlagi že začetega postopka.

Cena iz ponudbe, predložene v postopku s pogajanjem, ne sme presežati cene iz ponudbe istega ponudnika, predložene v neuspešnem prej izvedenem postopku javnega naročanja.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila blaga tudi v naslednjih primerih:

- kadar je predmet javnega naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja; ta določba ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja;
- za dodatne nabave blaga s strani prvotnega dobavitelja, ki so namenjene za delno nadomestilo na trgu dostopnega blaga ali postavitve ali kot povečanje obsega obstoječega blaga ali postavitve, če bi zamenjava dobavitelja prisilila naročnika, da bi nabavil material, ki ima drugačne tehnične lastnosti, to pa bi povzročilo neskladnost ali nesorazmerne tehnične težave med obratovanjem in vzdrževanjem;
- za blago, ponujeno in kupljeno na blagovni borzi;
- za naročanje blaga pod posebno ugodnimi pogoji, bodisi od ponudnika blaga, ki zaključuje svoje poslovanje, ali v primerih stečaja od stečajnih ali likvidacijskih upraviteljev.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila storitev, kadar je naročanje storitev vezano na predhodno izvedeni postopek javnega natečaja in mora biti naročilo v skladu z uporabljenimi pravili v postopku natečaja oddano izbranemu kandidatu ali enemu izmed izbranih kandidatov. Če je kandidatov več, morajo biti vsi povabljeni v pogajanja.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila gradenj in javna naročila storitev tudi v primeru:

- za dodatne gradnje ali storitve, ki niso vključene v prvotni projekt ali v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj ali storitev, zajetih v tem projektu ali naročilu, pod pogojem, da se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo. Teh dodatnih gradenj ali storitev tehnično ali ekonomsko ni mogoče ločiti od prvotnega naročila ali pa so nujno potrebne za dokončanje tega naročila. Skupna vrednost dodatnih naročil ne sme presežati 30 % zneska prvotnega naročila;
- za dodatne gradnje ali storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj ali storitev, kot so zajete v prvotnem naročilu, pod pogojem, da se oddajo istemu izvajalcu, kateremu je naročnik oddal prvotno naročilo, če so te gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, oddanim na podlagi odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Možnost uporabe takšnega postopka mora biti navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila, upošteva vrednosti dodatnih gradenj ali storitev. Ta postopek se lahko uporablja samo tri leta po oddaji prvega naročila.

5.1.6 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi lahko naročnik izvede na enega od naslednjih načinov:

- izmed prejetih ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ob upoštevanju pogojev in meril, določenih v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb ali v razpisni dokumentaciji,
- postopek razdeli v dve fazi. V prvi fazi na podlagi prejetih prijav ugotovi, ali gospodarski subjekti, ki so predložili prijavo za sodelovanje, izpolnjujejo zahtevane pogoje, opredeljene v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb in razpisni dokumentaciji v drugi fazi te povabi k oddaji ponudbe.

Po zaključenem pregledu in ocenjevanju ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ali ponudnike, s katerimi bo sklenil okvirni sporazum. Naročnik lahko v postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi vključi tudi pogajanja.

5.1.7 Postopek zbiranja ponudb

Postopek zbiranja ponudb je postopek javnega naročanja, v katerem naročnik pozove k predložitvi ponudb najmanj tri ponudnike, če je na relevantnem trgu zadostno število ponudnikov.

5.1.8 Posebni načini javnega naročanja in okvirni sporazum

Zakon predvideva posebne načine javnega naročanja, in sicer:

- dinamični nabavni sistem,
- posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe,
- elektronska dražba in
- skupno javno naročilo.

5.1.8.1 Dinamični nabavni sistem

Pri vzpostavitvi dinamičnega nabavnega sistema naročnik uporablja izključno elektronska sredstva ter upošteva pravila za odprti postopek v vseh fazah do oddaje naročila. Pred vsako oddajo naročila mora objaviti obvestilo. Po objavi obvestila in do zaključka delovanja sistema z elektronskimi sredstvi mora naročnik nuditi neomejen, neposredni in polni dostop do razpisne dokumentacije ter možnost oddaje prijave. Naročnik ne sme nadaljevati s postopkom, dokler ne oceni vseh predloženih prijav. Dinamični nabavni

sistem ne sme trajati več kot štiri leta. Naročnik mora objaviti obvestilo o izidu v 48-ih dneh po oddaji naročila.

5.1.8.2 Posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe

V primerih javnih naročil v zvezi z načrtovanjem in gradnjo subvencioniranega stanovanjskega programa se lahko sprejme poseben postopek oddaje naročil v zvezi z izbiro gradbenega izvajalca.

5.1.8.3 Elektronska dražba

V vseh postopkih, razen v konkurenčnem dialogu, se naročnik lahko odloči, da bo naročilo oddal na elektronski dražbi. Pred začetkom dražbe se mora opraviti začetno ocenjevanje ponudb v skladu z merili. Vsi ponudniki morajo biti istočasno povabljeni, da predložijo nove cene ali nove vrednosti, ter imeti dostop do vseh informacij, posebno pa vse informacije, ki so potrebne za preverjanje razvrstitve. Po zaključku dražbe mora naročnik oddati naročilo na podlagi izidov dražbe.

5.1.8.4 Skupno javno naročanje vlade

Vlada skladno z letnim programom javnih naročil določi vrsto blaga ali storitev ter časovno obdobje in obseg, ki ga neposredni proračunski uporabniki lahko izvedejo kot skupno naročanje. Določi se skupni nabavni organ in odgovorne osebe za pravilno in gospodarno izvedbo naročila, okvirni plan izvedbe ter vrsto postopka, ki bo uporabljen za oddajo naročila.

5.1.8.5 Okvirni sporazum

Kot rezultat izvedenega postopka javnega naročanja naročnik lahko sklene okvirni sporazum. Veljavnost okvirnega sporazuma ne sme biti daljša od štirih let. Sklene se lahko z enim gospodarskim subjektom ali z večjim številom ponudnikov - vsaj tremi ponudniki. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji opredeliti način izbora ponudnikov in sporazum skleniti samo s strankami, ki so bile izbrane z uporabo meril.

Okvirni sporazumi so po svoji vsebini poseben zaključek javnega naročila in ne poseben postopek. So zaključek javnega naročila, ki se ne konča s sklenitvijo pogodbe le z enim izbranim ponudnikom, temveč se s ponudniki, ki izpolnjujejo zahtevane elemente sklence posebna oblika pogodbe - sporazuma, ki natančno definira pogoje sodelovanja ter pravice in obveznosti podpisnic.

6 LEKARNIŠKA DEJAVNOST

6.1 Predstavitev dejavnosti lekarn

Lekarne so zavodi, ki opravljajo lekarniško dejavnost kot javno službo. Zagotavljajo oskrbo prebivalstva ter zdravstvenih in drugih organizacij z zdravili. Lekarniška dejavnost obsega naslednja strokovna dela:

- nabavo in izdajo zdravil za uporabo v humani medicini,
- izdelavo magistralnih pripravkov,
- izdelavo magistralnih pripravkov iz citostatikov,
- vodenje predpisane strokovne dokumentacije,
- spremljanje nezaželenih škodljivih učinkov zdravil,
- izvajanje dežurstva.

Poleg lekarniške dejavnosti opravlja zavod še naslednje dejavnosti:

- preskrbo s pomožnimi zdravilnimi sredstvi, ortopedskimi pripomočki, sredstvi za nego in drugimi sredstvi za varovanje zdravja,
- izdajanje veterinarskih zdravil,
- izdelovanje in preverjanje kakovosti zdravil in pomožnih zdravilnih sredstev,
- svetovanje pri predpisovanju in uporabi zdravil.

Kljub temu da je po zakonu lekarniška dejavnost del zdravstvene dejavnosti, so lekarne glede na način delovanja (distribuciji zdravil na drobno, prodaji storitev ter ostalega blaga, ki je predmet poslovanja lekarn) uvrščene po Standardni klasifikaciji dejavnosti (2008) pod šifro G 47.730 – trgovina na drobno v specializiranih prodajalnah s farmacevtskimi izdelki.

6.2 Oblikovanje cen v lekarniški dejavnosti

V gospodarstvu na posameznih trgih obstajajo različne tržne strukture, ki jih razločujemo na podlagi štirih kategorij:

- število in velikostna porazdelitev kupcev in prodajalcev,
- diferenciranost proizvodov oziroma storitev,
- razpoložljivost informacij ter
- vstopne in izstopne ovire.

Ločimo popolno in več vrst nepopolne konkurence. Tajnikar (2003, str. 146) navaja naslednje predpostavke popolne konkurence:

- veliko število kupcev in prodajalcev, ki se racionalno obnašajo (maksimirajo zadovoljstvo oziroma dobiček),
- popolna informiranost,
- neovirana selitev proizvodnih dejavnikov,
- homogeno blago.

Popolna konkurenca je med vsemi tržnimi strukturami najbolj idealna in zato služi za primerjavo vsem drugim tržnim strukturam.

6.2.1 Oblike nepopolne konkurence

Tržne strukture, ki ne izpolnjujejo predpostavk popolne konkurence, imenujemo nepopolna konkurenca. Nepopolni konkurenti so vsi posamezniki ali podjetja, ki se soočajo s padajočo krivuljo povpraševanja ali naraščajočo krivuljo ponudbe in imajo vpliv na ravnotežno ceno. Najpogostejše oblike nepopolne konkurence so monopol, oligopol, monopolistična konkurenca in monopson.

Glede na to, da diplomsko delo med drugim obravnava oblikovanje cen v lekarniški dejavnosti, sta v nadaljevanju podrobneje predstavljeni dve obliki nepopolne konkurence, monopol in kartel.

Monopol

Na popolno-konkurenčnem trgu ne moreta vplivati na tržno ceno niti kupec niti prodajalec, saj je le-ta na trgu objektivno dana na podlagi ponudbe in povpraševanja.

Značilnosti monopola kot tržne strukture:

- en ponudnik, veliko povpraševalcev,
- ponujeno blago na trgu nima nadomestka,
- popolna informiranost tržnih subjektov,
- ni selitve proizvodnih dejavnikov.

Krivulja povpraševanja na trgu, kjer vlada monopol, odraža ceno, ki jo monopolist postavi pri posamezni ponujeni količini produkta. Monopolist lahko ravno zaradi tega privilegirane položaja vpliva na ceno, ki se oblikuje na trgu, in je ne sprejema kot objektivno dano. Seveda monopolist oblikuje ceno v odvisnosti od povpraševanja.

Monopolist običajno določi višjo ceno za ponujeno blago ter je istočasno pripravljen ponuditi pri višji ceni manjšo količino blaga kot na trgu, kjer vlada popolna konkurenca. To je tudi razlog, da država s protimonopolno zakonodajo (politiko) preprečuje nastajanje monopola kot neučinkovite tržne strukture. Monopolom se seveda ni mogoče povsem izogniti. Obstajajo panoge, za katere je značilen t. i. naravni monopol (pri nas Slovenske železnice, podjetja, ki ponujajo električno energijo, ipd.).

Načelo maksimiziranja dobička zahteva od ponudnikov, da izenačujejo mejne prihodke (MR) z mejnimi stroški (MC). V pogojih popolne konkurence so mejni prihodki na takih trgih kar enaki ceni (P). Ponudnik išče točko, kjer je cena (P) enaka mejnim stroškom (MC).

$$P = MC$$

Na monopolnih trgih lahko posameznik (če je en ponudnik) ali usklajena skupina (kot je to značilno za trge lekarniških storitev) postavlja ceno skoraj povsem neodvisno. Edini dejavnik, ki monopolista omejuje pri določanju visokih cen, je povpraševanje oziroma cenovna elastičnost povpraševanja (E_d).

Ceno proizvoda na monopolnem trgu izračunamo z enačbo:

$$P = MC / (1 + 1/E_d)$$

Manjša kot je cenovna elastičnost povpraševanja, večja je monopolna moč in posledično višja njegova marža.

Kartel

Če obstaja na trgu več ponudnikov, ki delujejo usklajeno, govorimo o kartelnem dogovoru. Dogovor lekarne, ki je obravnavan v nadaljevanju, je primer usklajenega delovanja, saj je vseeno, ali neko zdravilo kupimo v lekarni v Ljubljani, Mariboru ali Kopru, ker stane povsod enako.

Kartel je organizacija ponudnikov blaga, katerih cilj je z medsebojnim sodelovanjem zmanjšati konkurenco in povečati dobičke. Porazdelitev dobička in količina proizvedenega oziroma prodanega blaga znotraj kartela sta odvisni od ekonomske moči sodelujočih podjetij v kartelu.

Obstajajo različne oblike kartelov. Jaklič (2005, str. 10) omenja dve najpomembnejši obliki:

- centralizirani kartel in
- kartel z delitvijo trga.

Določanje cene je odvisno od oblike kartela.

Centralizirani kartel na trgu povzroči razmere, ki so značilne za monopol. Ponudniki blaga se posebej dogovorijo o usklajenem določanju cen in proizvedenih količin, da bi povečali skupni dobiček vseh sodelujočih v kartelu. Ponudniki v centraliziranem kartelu delujejo kot eno podjetje. Zato se tudi ravnotežje oblikuje z upoštevanjem skupnega tržnega povpraševanja, skupnih mejnih prihodkov in skupnih mejnih stroškov. Ravnotežna cena se oblikuje na taki ravni, ki omogoči maksimalni dobiček vseh ponudnikov skupaj. Ravnotežje je torej enako kot pri monopolu.

Kartel z delitvijo trga je takšna organiziranost ponudnikov blaga, pri kateri si na tihi ali javni način podjetja delijo trg med seboj in s tem zmanjšajo ali celo odpravijo medsebojno konkurenco.

6.2.2 Značilnosti nepopolne konkurence in tržnih nepopolnosti na trgih zdravstvenih storitev

Večina trgov v gospodarstvu ne deluje popolnoma učinkovito, kar pomeni, da niso izpolnjene predpostavke popolne konkurence. Med takšne trge sodijo tudi trgi zdravstvenih storitev. Pri nekaterih zdravstvenih storitvah trgi sploh ne delujejo in njihovo zagotavljanje poteka popolnoma mimo trga. Na učinkovitost trgov vplivata dve značilnosti, nepopolna konkurenca in tržne nepopolnosti. Učinki nepopolne konkurence, ki izvirajo iz obstoja monopolov, oligopolov, kartelov ali drugih značilnosti nepopolne konkurence, ki so že bili obravnavani, so znani iz drugih trgov in prenosljivi tudi na trge zdravstvenih storitev.

Tržne nepopolnosti prinašajo odklone od splošno uveljavljenih (teoretično pričakovanih) načel tako pri oblikovanju cene kakor kakovosti proizvodov in storitev.

Jaklič (2005, str. 12) pravi, da so na trgih zdravstvenih dejavnosti odkloni predvsem naslednji:

- Vstopne ovire na trgih zdravstvenih storitev so običajno visoke. Vključujejo različne oblike: od licenc za opravljanje storitev do reguliranja cen ali reguliranja proizvodnih zmogljivosti oziroma proizvedenih količin.
- Obstaja nepopolna informiranost med udeleženci.

- Število ponudnikov zdravstvenih storitev je pogosto relativno majhno, zato imajo lahko določeno stopnjo monopolne moči (podobna situacija se lahko pojavi tudi na strani povpraševalcev (monopson)).
- Zdravstvene storitve niso homogene (ne po vrsti ne po kakovosti).
- Na trgih zdravstvenih storitev se pojavljajo eksternalije.
- Motivacija za izvajanje zdravstvenih storitev navadno presega zgolj profitni motiv (obstajajo neprofitne organizacije).
- Potrošniki zdravstvenih storitev so lahko neracionalni. Posamezniki niso vedno najboljši ocenjevalci svojega zdravstvenega stanja.
- Trgi zdravstvenih storitev delujejo v pogojih tveganja (negotovost pojavljanja potreb po zdravstvenih storitvah).

Med navedenimi odkloni velja podrobneje opredeliti predvsem vlogo tveganja, vlogo informacij in vlogo eksternalij.

Moralno tveganje

Izraža se v dveh oblikah. Na eni strani pomeni spodbujanje potrošnje zdravstvenih storitev, na drugi strani pa zmanjšano spodbudo k iskanju cenejših storitev.

Večina zdravstvenih storitev je plačana s strani zdravstvenega zavarovanja, kar pomeni, da potrošnik plača le majhen del stroškov. Večino stroškov krije zdravstvena zavarovalnica, pri kateri bolnik plačuje premijo. To dejansko zniža ceno storitve ali zdravil in kupec si ne bo prizadeval za racionalnejšo porabo zdravil.

Več zdravil kot kupimo in pogosteje kot smo pri zdravniku, bolj se nam "splaća" dodatno zavarovanje, večja je torej koristnost prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja za zavarovanca.

Druga oblika moralnega hazarda je zmanjšana spodbuda, da bi se potrošniki racionalno obnašali in iskali najnižje cene zdravstvenih storitev. Prisotnost prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja vodi v večji razpon cen zdravstvenih storitev. Izvajalci zdravstvenih storitev privabljajo potrošnike s kakovostjo, ugledom ter zvišajo ceno, kar za zavarovanega pacienta pomeni večjo koristnost.

Potrošniki, ki imajo prostovoljno dodatno zavarovanje, ne plačujejo neposredno izvajalcem zdravstvenih storitev. Tisti del, ki pa ga plačajo neposredno, pomeni le majhen delež cene zdravstvenih storitev.

Informacije

Glede vloge informacij pri obravnavanju odklonov na trgih zdravstvenih dejavnosti, je potrebno omeniti nepopolno informiranost in asimetrijo informacij tako med prodajalci (zdravniki) kot med kupci (pacienti).

Zdravniki so namreč veliko bolje informirani o primernih in učinkovitih metodah zdravljenja kakor pacienti. Pacient pa ima veliko več informacij o svojem zdravstvenem stanju in življenjskih navadah kakor zdravstvena zavarovalnica.

Posledica tega je, da so premije za visoko tvegane zavarovance (paciente) podcenjene in da so le-ti nadzavarovani, medtem ko za nizko oziroma podpovprečno tvegane zavarovance velja obratno. Ta pojav zmanjšuje učinkovitost trga zdravstvenega zavarovanja in prerazdeljuje dohodek od bolj zdravih k bolj tveganim.

Posledice nepopolnih informacij se ne odražajo le na posameznih trgih zdravstvenih storitev, temveč posredno močno vplivajo tudi na delovanje drugih trgov zdravstvenih storitev, tudi lekarniških.

Eksternalije

Za trge zdravstvenih storitev so značilne tudi eksternalije (posledice imajo tudi udeleženci, ki na trgih zdravstvenih storitev niso neposredno udeleženi kot kupci ali kot prodajalci). Udeležencev na trgu zdravstvenih storitev ne zanima le njihovo lastno zdravstveno stanje, temveč tudi zdravstveno stanje drugih udeležencev (primer so nalezljive bolezni).

Primer trga, na katerem veljajo zgoraj naštetih odkloni, je trg lekarniških storitev.

6.2.3 Reguliranje trga zdravstvenih storitev

Zaradi navedenih tržnih nepopolnosti so trgi zdravstvenih storitev tradicionalno regulirani in so področje številnih intervencij. Trgi zdravstvenih storitev so značilni primeri trgov z zelo visoko stopnjo regulacije. Kadar trgi za določene dobrine ali storitve ne obstajajo, oziroma aktivnosti kupcev in prodajalcev niso povezane, skuša ekonomska politika uzakoniti "svoj" trg, s katerim poskuša nadomestiti birokratske modele.

Regulacija na trgih zdravstvenih storitev je postala nadomestek za konkurenco z omejevanjem vstopa v panogo, reguliranjem investicij, ponudbe ali cene. Vendar pa regulacija ni vedno izboljšala učinkovitosti in uspešnosti, niti dostopnosti ali pravičnosti zdravstvenega sistema, kar naj bi bil osnovni namen regulacije. Dvignila ni niti družbene

blaginje. Zato številne zelo regulirane zdravstvene reforme v svetu prehajajo k bolj tržnim oziroma konkurenčno naravnanim zdravstvenim sistemom, ki "vsebujejo" nekaj zdrave konkurence.

6.2.4 Lekarniški sistem v Sloveniji

Vsi državljani RS smo vključeni v sistem obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki ga omogoča Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS). Premijo obveznega zdravstvenega zavarovanja plačuje delodajalec. Tako se del izdatkov za zdravila povrne iz sredstev ZZZS. Nekaterim zavarovancem se izdatki za zdravila na recept povrnejo v celoti.

Večina slovenskih državljanov je zato vključena še v sistem prostovoljnega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, kjer zavarovanci plačujejo dodatno premijo. To zavarovancem omogoča, da jim ni potrebno dodatno plačevati zdravil na recept. Lekarnam razliko med polno ceno zdravila in zneskom, ki ga krije ZZZS, plača prostovoljna zdravstvena zavarovalnica (ta znesek je napisan tudi na računu, ki ga prejme kupec). Zdravstvene zavarovalnice poravnajo plačilo lekarnam na podlagi t. i. zbirnega računa, ki jim ga izstavijo lekarne.

Cene in kategorizacijo zdravil na pozitivno in vmesno listo določa štirinajstčlanska komisija, ki jo sestavljajo predstavniki Ministrstva za zdravje RS, Zavoda za zdravstveno zavarovanje, Urada za zdravila in zdravniki kliničnih specialnosti.

Iz tega izhaja, kolikšen delež stroškov zdravil in ostalih storitev krije zavarovalnica ter kolikšen delež zavarovanec preko plačevanja premij prostovoljnimi zdravstvenimi zavarovalnicam.

Zaračunani zneski za opravljene lekarniške storitve so administrativno določeni in niso podvrženi zakonitostim konkurenčnega trga. Pogajalska skupina namreč določi vrednost točke in opredeli faktorje za vsako posamezno storitev. Cena storitve je zmnožek vrednosti točke in faktorja storitve. Elementi za izračun cene točke lekarniške storitve so:

- sredstva za premije kolektivnega dodatnega pokojninskega zavarovanja,
- materialni stroški vključno z investicijskim vzdrževanjem, potrebnim za opravljanje dejavnosti,
- sredstva za spremembo računalniških programov,
- amortizacija,
- sredstva za neposredno skupno porabo,
- zakonsko predpisane obveznosti izvajalcev programov in
- sredstva za informatizacijo.

Lekarne izkoriščajo svojo monopolno moč z določanjem visoke cene oziroma visoke vrednosti točke za svoje storitve. V končno ceno (za plačilo) vračunajo še storitve izročitve recepta kupcu, storitev obdelave recepta in izdajo zbirnega računa.

Poleg obdelave recepta lekarne prostovoljnimi zdravstvenimi zavarovalnicam zaračunavajo tudi storitev izdaje zbirnega računa, ki je bila razvita za potrebe in na podlagi zahtev ZZZS. ZZZS želi prejemati zbirne račune po dveh kategorijah:

- izpostavi, pri kateri je vodeno zavarovanje posameznika in
- razlogu za nastanek škodnega primera (poškodba, bolezen ...).

Ker je veliko število izpostav, je zato tudi veliko zbirnih računov, ki jih izda posamezna lekarna. Na osnovi teh računov lekarne ZZZS-ju poravnajo svoje obveznosti, ki izhajajo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Zbirni račun lekarne uporabijo tudi kot osnovo za poravnavanje obveznosti iz naslova prostovoljnega dodatnega zavarovanja, ki jih krije zdravstvena zavarovalnica, ki mora lekarni za izdajo zbirnega računa plačati nek pavšal.

Dopolnilne zdravstvene zavarovalnice nimajo vpliva na ceno storitve - pavšala, ki ga zaračunavajo lekarne, niti na ceno in količino prodanih zdravil, čeprav so plačniki.

Lekarne si prizadevajo za zvišanje cen svojih storitev - pavšala, čeprav nimajo tržne osnove za to, pa tudi država nasprotuje dvigu. Za zvišanje pavšala se dogovorijo v okviru Lekarniške zbornice in s tem omejujejo konkurenco. Njihov dogovor lahko imenujemo kartelni dogovor, ki ga Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence prepoveduje.

Lekarniška zbornica upravičuje dvig pavšala, češ da lekarne niso dolžne opravljati storitve izdaje zbirnih računov in da mora prostovoljna zdravstvena zavarovalnica, za podatke o vrednosti izdanih zdravil in o doplačilih za zdravila, plačati lekarnam neko provizijo na že obračunano končno ceno zdravila na recept, v kateri je že zajeto plačilo za administrativne storitve.

Lekarne prav tako nimajo vpliva na ceno zdravil na recept. Vse lekarne v Sloveniji (javne in zasebne) poslujejo po enakem principu. Cene zdravil so v pristojnosti države, nabavna cena zdravil je določena z naročanjem na ravni ministrstva. Za zdravila velja 8,5 % DDV. Cene lekarniških storitev za izdajo zdravil na recept v breme Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije določa Področni dogovor za lekarniško dejavnost. Lekarna obračuna izdana zdravila po nabavni ceni ter opravljene storitve (v točkah) po ceni, določeni s Področnim dogovorom. Izdani medicinski pripomočki na naročilnico se obračunavajo po cenovnih standardih, ki jih določi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in proračun plačujeta lekarnam izdana zdravila in opravljene storitve ter medicinske pripomočke samo na podlagi realiziranih

receptov in naročilnic. To pomeni, da se lekarnam plača samo dejansko opravljeno delo. Sredstva lekarnam niso avtomatično zagotovljena, saj zmanjševanje števila receptov in naročilnic za tehnične pripomočke pomeni zmanjšanje prihodka ob enakih stroških, ki pa jih lekarna mora pokriti s tržnim deležem.

Zdravila, ki se izdajajo na bele recepte in zdravila brez receptov lekarne obračunavajo kupcem po nabavni ceni z obračunom lekarniške storitve po ceni, ki jo priporoča Lekarniška zbornica. Ostalo trgovsko blago se obračunava s pribitkom marže.

Zakonske obveznosti lekarn

Glede na zakonske zahteve Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju so vse stranke, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, dolžne vse podatke, ki se nanašajo na zdravstveno zavarovanje za namene povračila škod, brezplačno posredovati ZZZS.

Potemtakem zdravstvene zavarovalnice niso dolžne plačevati lekarnam dodatnih stroškov izdaje zbirnih računov.

Prihodek lekarn

Lekarne pridobivajo prihodek iz sredstev javnih financ ter s prodajo blaga in storitev na trgu. Viri prihodkov lekarn so sredstva:

- Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije,
- prostovoljnih zdravstvenih zavarovalnic za izdajanje zdravil na zelene recepte,
- posameznikov (bolnikov) za izdajanje zdravil na bele recepte in
- posameznikov od prodaje blaga na trgu.

Ker so lekarne javni zavod, ki se delno financirajo same, delno pa jih financirajo zdravstvene organizacije, morajo vsa naročila (celo nabavo zdravil) opraviti preko javnih naročil. Zato so specifičen primer naročnikov, ki jih zavezuje Zakon o javnem naročanju.

V nadaljevanju je prikazan konkreten primer javnega naročila, gradnje, "Prenova lekarne v kraju X".

6.3 Obravnava konkretnega primera obnove prostorov lekarne v kraju X

Za večino javnih naročil obravnavane lekarne se zahteva zgolj vodenje njihove evidence, saj se njihove vrednosti gibljejo do 40.000 EUR v primeru naročanja blaga in storitev oziroma 80.000 EUR v primeru naročanja gradenj.

V letu 2007 je lekarna izvedla deset javnih naročil vrednosti do 40.000 EUR. Samo eno javno naročilo – obnova prostorov lekarne - je bilo višje vrednosti. Primer takšnega javnega naročila obravnavam v nadaljevanju diplomskega dela.

Izvedba javnega naročila se razlikuje glede na vrsto postopka javnega naročila, ki sem jih obravnavala v poglavju 5.1. Ne glede na to pa postopek javnega naročanja praviloma poteka skozi tri faze:

- predrazpisno,
- razpisno in
- porazpisno (pogodbeno) fazo.

Ostre meje med fazami postopka oddaje javnega naročila ni, še več, lahko celo zatrdim, da gre za umetno začetovanje faz, saj je postopek oddaje javnega naročila celovit in enoten postopek.

6.3.1 Predrazpisna stopnja

Začne se z ugotavljanjem potreb. To je tudi t. i. neformalni del javnega naročanja. Formalni del pa se začne s sprejetjem sklepa o začetku postopka. Potrebo po nabavi blaga ali izvedbi določene storitve ali gradnje morajo določiti in ugotoviti končni uporabniki.

Naročnik si lahko izdelata lasten obrazec, na primer zahtevke za izvedbo javnega naročila. Na tem obrazcu končni ponudnik opredeli orientacijsko vrednost, količino in kakovost. Vodja nabavne službe preveri, ali so na razpolago predvidena sredstva in predlaga izvedbo postopka.

V našem primeru vodi evidenco javnih naročil računovodkinja, ki nastopa v funkciji vodje nabavne in finančne službe.

Sledi raziskava trga. Le-ta ni rezultat nekajurnega dela, temveč stalni proces oziroma vsakdanje delo nabavne službe. V našem primeru je zelo pomembno, da vodstvo lekarne spremlja obiske in potrebe ljudi po lekarniških storitvah. Na ta način bo dobilo odgovor, ali naj vlaga v posodobitve in obnove svojih prostorov, kar nas v našem primeru zanima.

Zelo pomembno je dobro poznavanje dobaviteljev, zlasti njihove zanesljivosti iz predhodnih nabav. Na ta način lahko nezanesljivega in nestrokovnega dobavitelja hitro izločimo iz procesa. V primeru lekarne to velja zlasti za javno naročanje zdravil.

Tako nabavna kot finančna služba morata delovati usklajeno in povezano. Javno naročilo mora biti zajeto v obeh, kar je pogoj za začetek postopka javnega naročila.

6.3.2 Razpisna stopnja

Razpisna stopnja je osrednje področje javnega naročanja, ki poteka skozi več faz:

1. Predhodno informativno obvestilo, če je to primerno,
2. Sklep o začetku postopka javnega naročanja,
3. Priprava razpisne dokumentacije,
4. Objava javnega razpisa,
5. Prejem ponudb,
6. Odpiranje ponudb,
7. Ocenjevanje ponudb,
8. Odločitev o oddaji javnega naročila in sklenitev pogodbe,
9. Obvestilo o oddaji javnega naročila,
10. Končno poročilo.

6.3.2.1 Predhodno informativno obvestilo

Mužina & Vesel (2007, str. 163) navajata, da mora naročnik objaviti predhodno informativno obvestilo le v primeru, ko namerava v postopku javnega naročanja, ki ga bo vodil za določeno javno naročilo, skrajševati roke, na primer rok za oddajo ponudb. To vnaprejšnje obvestilo ni zavezujoče za naročnika v smislu, da mora zaradi njega dejansko priti do oddaje naročila. Predhodno informativno obvestilo se ne uporablja tudi v primeru postopka s pogajanjem brez predhodne objave.

Tudi lekarna iz našega primera ni izdala predhodnega informativnega obvestila.

6.3.2.2 Sklep o začetku postopka javnega naročanja

Lekarna je 04. 07. 2007 izdala pisni sklep, s katerim je pričela postopek oddaje javnega naročila.

6.3.2.3 Priprava razpisne dokumentacije

Računovodkinja je v lekarni zadolžena za izvedbo postopka javnega naročila, vključno s pripravo razpisne dokumentacije. Pri pripravi razpisne dokumentacije so v našem primeru za pravno področje sodelovali odvetniki iz neke odvetniške pisarne, posebej usposobljen kader pa je sodeloval pri pripravi gradbenih, strojnih in elektroinstalacijskih del. Vsebinsko razpisne dokumentacije določa zakon.

Samo na podlagi pravilno in dobro pripravljene razpisne dokumentacije se lahko doseže želeni cilj - pridobitev pravih ponudb, na podlagi katerih bo po določenih merilih lahko izbrati ponudnika, ki bo sposoben kvalitetno izvesti razpisano javno naročilo. Razpisno dokumentacijo v našem primeru sestavljata:

- povabilo k oddaji ponudbe vsebuje vsaka razpisna dokumentacija. S povabilom sta oba ponudnika, v našem primeru X in Y, pridobila osnovne podatke o javnem naročilu,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe olajšajo delo ponudnikom in omogočajo, da se ponudnikom ob predaji razpisne dokumentacije katerega izmed dokumentov nenamerno ne izroči.

Razpisna dokumentacija lahko vsebuje tudi druge listine, ki so, glede na predmet naročila, potrebne pri izdelavi ponudbe. Podatki iz razpisne dokumentacije morajo biti enaki podatkom, navedenim v objavi obvestila o javnem naročilu. Kot del razpisne dokumentacije se upoštevajo tudi informacije, ki jih posreduje naročnik gospodarskim subjektom, ki sodelujejo v postopku oddaje javnega naročila. Razpisna dokumentacija mora biti dostopna na spletni strani portala javnih naročil. Lahko jo ponudniki dvignejo tudi osebno na sedežu zavoda vsak delovni dan med 9.00 in 11.00.

Računovodkinja je na portal javnih naročil poleg razpisne dokumentacije poslala splošne podatke o javnem naročilu: naslov zavoda prijavitelja javnega naročila, predmet javnega naročanja, merila, na podlagi katerih bo naročnik primerjal ponudbe, pogodbeno vrednost investicije in rok veljavnosti pogodbe oziroma trajanje naročila.

Portal javnih naročil Ministrstva za finance v celoti zagotavlja tudi tehnično podporo za svoje delovanje. Ustanovilo ga je javno podjetje Uradni list, d. o. o.

Vzpostavitev portala je bila zakonska obveza. Njegov namen in prednosti pa so predvsem:

- zmanjšanje administrativnih ovir in posodobitev načina poslovanja pri javnem naročanju,
- zagotoviti na enem mestu objavo in dostopnost informacij v zvezi z javnim naročanjem,
- zmanjšanje stroškov za naročnike, ki so bili vezani na objave,
- možnost skrajšanja rokov za oddajo ponudb.

Z vzpostavitvijo portala se vzpostavlja brezplačnost objave vseh obvestil vezanih na javno naročanje. Objave so javno dostopne, kar pomeni, da so brezplačno dostopne tudi za potencialne ponudnike in drugo zainteresirano javnost. S prehodom na elektronsko obliko pošiljanja obvestil v objavo na portalu se skrajšajo roki za oddajo ponudb.

Zakon o graditvi objektov (2004) pravi, da je potrebno pred samo izvedbo gradnje pridobiti tudi projektno in tehnično dokumentacijo, ki obsega:

- idejno zasnovo – skica in opis bistvenih značilnosti nameravane gradnje,

- idejni projekt – sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerih je investitorju omogočeno, da se odloči o najustreznejši varianti nameravane gradnje,
- projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja – sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerih je investitorju omogočeno, da se odloči o najustreznejši varianti nameravane gradnje,
- projekt za razpis – sistematično urejen sestav takšnih načrtov, na podlagi katerega je investitorju omogočeno pridobiti najustreznejšega izvajalca,
- projekt za izvedbo – projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, dopolnjen s podrobnimi načrti, na podlagi katerih se v skladu s pogoji iz gradbenega dovoljenja gradnja lahko izvede.

Projektno in tehnično dokumentacijo je lekarni pripravilo podjetje U, ki ima strokovno usposobljen kader za tovrstno dejavnost.

6.3.2.4 Objava javnega razpisa

Sledi objava javnega razpisa na portalu javnih naročil, ki je, kot sem že omenila, brezplačna kar še dodatno zniža stroške javnega naročanja. V Uradnem glasilu ES se objavi javno naročilo, samo če je njegova vrednost nad 137.000 EUR. 28. 01. 2008 je pričela veljati sprememba mejnih vrednosti za objave v glasilu Evropske skupnosti. Glede na to, da je bila v našem primeru vrednost javnega naročila 107.000 EUR, objava javnega naročila v Uradnem glasilu ES ni bila potrebna.

6.3.2.5 Prejem ponudb

Na prvi javni razpis za prenovo lekarne se ni prijavil noben ponudnik. Zato je bilo potrebno razpis ponoviti.

Na drugi javni razpis sta se prijavila dva ponudnika (v nadaljevanju ponudnik X in ponudnik Y). Ponudnik X je za svoja gradbena, elektroinstalacijska in strojna dela zahteval 115.450 EUR. Navedel je tudi dodatne storitve, ki jih nudi pri izvajanju del. Iz opisa pa je razvidna visoka kakovost njegovih storitev. Ponudnik Y je za dela iz razpisne dokumentacije zahteval 107.000 EUR.

Oba ponudnika sta torej ponudila tisto, kar je bilo zahtevano v razpisni dokumentaciji. Tudi razpisno dokumentacijo sta imela zgledno urejeno. Ker je naročnik v razpisnih pogojih določil merilo za izbiro izvajalca, najnižjo ceno, je bil izbran ponudnik Y, ne glede na to, da je ponudnik X v svoji ponudbi ponujal še dodatne storitve.

Pri razpisni dokumentaciji ponudnika X je bilo ugotovljeno, da manjkata dva žiga in dva podpisa. Zato je odgovorna oseba naročnika obvestila odgovorno osebo ponudnika, da uredi žige in podpise. Glede na to, da so bile pri razpisni dokumentaciji ugotovljene lažje nepravilnosti, ki pa niso vplivale na vsebino razpisne dokumentacije, je naročnik ponudnika pozval in mu dovolil podpise in žigosanje dokumentacije.

Priprava pogojev in meril za ocenjevanje ponudb je ena najpomembnejših nalog v postopkih oddaje javnih naročil. Z nepravilnimi odločitvami, s katerimi se naročnik ne osredotoči na resnično pomembne elemente izbire sopogodbenika, bo naročnik dobil ponudbe, ki niso nujno objektivno najugodnejše, temveč ponudbo, ki je najustreznejša po pogojih in merilih, ki jih je razpisal.

Ko so merila za izbiro ponudnika določena, se jih moramo dosledno držati, saj v nasprotnem primeru lahko pričakujemo pritožbo drugega ponudnika oziroma ponudnikov, če jih je več. Merila ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila in morajo prispevati k nediskriminatornemu razvrščanju ponudb.

Naročnik po določbah ZJN-2 ni povsem avtonomen pri določitvi teže meril in celo sami izbiri meril, kadar izbere ponudbo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Zakon namreč omeji naročnika, da v primeru oddaje naročila na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril merilo cena ne sme biti manj kot 60 % vseh meril. Merila za izbiro najugodnejšega ponudnika delimo na absolutna in relativna. Med absolutna merila uvrščamo tista, pri katerih je točkovanje ponudb vezano na neko absolutno stanje, neodvisno od drugih pridobljenih ponudb. Za relativna merila je značilno, da se presojajo skozi vnaprejšnjo nedoločljivost ocene, ki je rezultat primerjave med pridobljenimi ponudbami.

Glede na upoštevanje vpliva vrednosti ponudbe lahko merila delimo na cenovna merila, ki imajo neposreden vpliv na cenovno-stroškovni del ponudbe, ter necenovna, ki ne vplivajo neposredno na ceno, temveč imajo vpliv na kvaliteto izvedbe naročila. Med izrazito necenovna merila lahko štejemo tudi tehnična merila.

Merila morajo biti vezana na predmet naročila in ne na ponudnika. Ne smejo biti diskriminatorna. ZJN-2 določa dve temeljni merili, ki ju naročnik lahko izključno uporabi, ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena. Merilo najnižja cena pomeni, da je ob izpolnjevanju pogojev edino merilo najnižja cena. Pri presoji ugodnosti ponudb ni mogoče upoštevati nobene od okoliščin, ki niso vezane na vprašanje ponudbene cene po določenih razpisne dokumentacije.

Za potrebe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe naročnik uporabi različne elemente, podmerila oziroma kriterije; rok dobave ali zaključka del, ki je za naročnika večkrat

izrednega pomena, tekoče stroške in stroškovno učinkovitost, kjer se ocenjujejo tekoči stroški materiala, rezervnih delov, vzdrževanja ...

Pričakovana kakovost/kvaliteta je merilo, ki ga označuje problem natančnega opisa. Enako velja tudi za merilo estetske in funkcionalne lastnosti. Drugače velja za tehnične prednosti, ki so povezane s funkcionalnimi lastnostmi, saj vplivajo na uporabo oziroma delovanje predmeta javnega naročila.

Merilo poprodajne storitve in tehnična pomoč se lahko prepleta z merilom tekočih stroškov in stroškovne učinkovitosti.

Tudi garancijski rok in okoljske lastnosti sta merili za ugotavljanje ekonomsko najugodnejše ponudbe.

In že smo pri ceni kot zelo pomembnem merilu za ugotavljanje ekonomsko najugodnejše ponudbe.

V našem primeru gre za odprti postopek oddaje javnega naročila. V tovrstnem postopku naročnik ne sme omejevati roka, do katerega lahko ponudniki zahtevajo razpisno dokumentacijo. Če naročnik v roku, določenem za predložitev ponudb, spremeni ali dopolni razpisno dokumentacijo, jo mora takoj poslati ponudnikom, ki so jo že prejeli. Spremembe mora objaviti tudi na portalu javnih naročil. Po koncu roka za oddajo ponudb naročnik ne sme več spreminjati ali dopolnjevati razpisne dokumentacije.

Lekarna je objavila javno naročilo na portalu javnih naročil. Kot sem že omenila, je portal javnih naročil dostopen vsakomur, zato ne vemo, koliko ponudnikov si je ogledalo razpisno dokumentacijo za javno naročilo na portalu in si jo natisnilo.

Razpisna dokumentacija je bila enkrat dopolnjena v zahtevi glede elektroinstalacijskih del. Dopolnitev je bila pravočasna. Dopolnitve so bile posredovane tako na portal javnih naročil kot tistim gospodarskim subjektom, ki so osebno dvignili razpisno dokumentacijo na sedežu zavoda.

6.3.2.6 Predložitev in odpiranje ponudb

Z odpiranjem ponudb se ugotovi, kdo je ponudbo predložil in kakšni so njeni bistveni elementi.

Do 22. 08. 2007 do 10.00 sta na sedež javnega zavoda po pošti prispeli dve ponudbi. Kot sem že omenila, sta bili obe ponudbi na zunaj izdelani v skladu z zahtevami naročnika. Ob

dospetju je računovodkinja vsako ponudbo datirala in zraven pripisala uro prejema. Ponudba oziroma prijava, ki na naslov naročnika ni prispela v zahtevanem roku, ni pravočasna in se po končanem odpiranju ponudb oziroma prijav neodprta vrne ponudniku.

Glede na to, da je vrednost javnega naročila – gradnje – višja od 80.000 EUR, je odpiranje ponudb obvezno javno (75. člen ZJN-2 in 79. člen ZJNVETPS). To pomeni, da je odpiranje ponudb odprtega tipa, zato strokovna komisija ali odgovorna oseba nima pravice nikogar vprašati o razlogu za njegovo prisostvovanje na odpiranju.

Strokovna komisija o poteku odpiranja ponudb vodi zapisnik. ZJN-2 in ZJNVETPS določata, da v zapisnik ni več nujno vpisovati pripomb pooblaščenih predstavnikov ponudnikov niti pomanjkljivosti ponudb, ki jih naročnik ugotovi pri odpiranju ponudb.

Vrstni red odpiranja ponudb je določen glede na njihovo prispetje. Najprej je računovodkinja predstavila ponudbo ponudnika X, ki je na naslov zavoda prispela 20. 08. 2007. Nato je sledila predstavitev ponudbe ponudnika Y, ki je prispela 21. 08. 2007. Namen javnega odpiranja ponudb je seznanitev prisotnih s prispelimi ponodbami in z določenimi podatki iz prejetih ponudb, zlasti s ponudbeno ceno in morebitnimi popusti. Ponudbena cena za izvedbo našega javnega naročila je bila v primeru ponudnika X 115.450 EUR, v primeru ponudnika Y pa 107.000 EUR.

Ob koncu postopka odpiranja ponudb je računovodkinja, ki je vodila postopek oddaje javnega naročila, vsakemu pooblaščenцу ponudnikov izročila en izvod zapisnika o odpiranju ponudb. Zapisnik bi sicer lahko poslala tudi po pošti, najkasneje v treh dneh, če predstavniki ponudnikov ne bi bili prisotni na javnem odpiranju ponudb. Na javnem odpiranju ponudb sta bili prisotni tudi dve osebi, ki nista predstavljali nobenega ponudnika. Sreča je bila, da je pogovor o javnem naročilu tako nanesel, da je vodja lekarne tudi ti dve osebi vprašala, koga predstavljata. Ti dve osebi sta sicer lahko prisostvovali javnemu odpiranju ponudb, nista pa bili upravičeni do zapisnika o javnem odpiranju ponudb.

6.3.2.7 Ocenjevanje ponudb

Po končanem odpiranju ponudb je sledilo ocenjevanje ponudb. Naročnik mora pri ocenjevanju ponudb uporabiti le tista merila, ki so bila navedena v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji na način, kot so bila opisana in vrednotena. V našem primeru je bilo merilo najnižja cena.

Naročnik med pregledom ugotavlja, če je katera izmed prispelih ponudb:

- formalno nepopolna – ponudba je nepopolna v delih, ki ne vplivajo na njeno razvrstitev glede merila; če je formalna pomanjkljivost ponudbe nebitvena, ponudba ni formalno nepopolna,

- nepravilna – ponudba je v nasprotju s predpisi ali pa je ponudbena cena očitno sestavljena na način, ki ni skladen s pravili poštene konkurence ali ne izpolnjuje pogojev iz zakonodaje,
- neprimerna – ponudba ne izpolnjuje pogojev, vezanih na vsebino predmeta javnega naročila, in zato ne odgovarja v celoti zahtevam naročnika, določenim v razpisni dokumentaciji,
- nesprejemljiva – v ponudbi je cena nesprejemljivo visoka.

V primeru, da naročnik ugotovi, da je ponudba formalno nepopolna, mora omogočiti dopolnitev takšne ponudbe. Nepravilne, neprimerne in nesprejemljive ponudbe se iz postopka izločijo in jih ni potrebno ocenjevati. V našem primeru takšnih ponudb ni bilo.

6.3.2.8 Odločitev o oddaji javnega naročila in sklenitev pogodbe

Na podlagi ocenjenih ponudb mora naročnik sprejeti odločitev o oddaji. V primeru merila najnižje cene naročnik izbere ponudnika, ki je ponudil najnižjo ceno. V primeru ekonomsko najugodnejše ponudbe pa izbere ponudnika, ki je glede na merila iz razpisne dokumentacije dosegel največje možno število točk. V obeh primerih mora ponudnik izpolnjevati pogoje iz razpisne dokumentacije. Naročnik mora odločitev sprejeti najkasneje v 60-ih dneh.

Vsi ponudniki morajo dobiti obvestilo o odločitvi o oddaji javnega naročila. V obvestilu je potrebno napisati razloge za zavrnitev ponudbe ponudnika in prednosti sprejete ponudbe v razmerju do ponudnika, ki ni bil izbran.

Ponudnik, ki ni bil izbran, lahko vloži pri naročniku zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila.

6.3.2.9 Obvestilo o oddaji

Naročnik mora o izidu javnega naročila obvestiti celotno javnost, ne le ponudnike.

6.3.2.10 Končno poročilo

Računovodkinja ga je sestavila po končanem postopku. Končno poročilo je potrebno sestaviti tudi, če v postopku ne bi bil izbran noben ponudnik. V poročilu je potrebno

navesti postopek, po katerem se je vodilo javno naročanje, način njegovega vodenja in seveda rezultat izvedenih postopkov.

6.3.3 Porazpisna faza

Porazpisna (pogodbena, izvedbena) faza oddaje javnega naročila je najobsežnejši del postopka javnega naročila. Cilj vsakega javnega naročila je zagotovo njegova izvedba.

7 POSTOPEK VLOŽITVE ZAHTEVKA ZA REVIZIJO JAVNEGA NAROČILA

Z revizijo postopkov javnega naročila skuša ponudnik zaščititi svoj interes. Postopek se danes veliko uporablja. Zahtevek za revizijo se lahko vloži na katerikoli stopnji postopka javnega naročila. Največkrat je vložen zaradi neustrezne razpisne dokumentacije ali v primeru, ko je znana naročnikova odločitev.

V prvem primeru lahko zahtevek vložijo vsi potencialni ponudniki, v drugem pa le tisti, ki so ponudbo oddali in niso bili izbrani.

Kadar bi lahko bil zaradi ravnanja naročnika ogrožen javni interes, zahtevek za revizijo lahko vloži tudi Državno pravobranilstvo RS, ministrstvo, pristojno za finance, ali Urad za varstvo konkurence.

Zahtevek za revizijo vlagatelj vloži pravočasno pri naročniku javnega naročila. V primeru, da se zahtevka ne vloži pravočasno, je zavržen.

V našem primeru je vlagatelj X, ki ni bil izbran za izvajalca javnega naročila, vložil zahtevek za revizijo na sedežu lekarne. Vlagatelj je namreč smatral, da ponudnik Y ni ponudil gradnje zahtevane kakovosti in je zato lahko ponudil nižjo ceno. Odgovorna oseba lekarne je skrbno pregledala celoten postopek oddaje javnega naročila, še posebej ponudbi obeh ponudnikov, ki sta sodelovali na tem javnem naročilu. Ugotovila ni nobene nepravilnosti. Računovodkinja je zato vlagatelju - ponudniku poslala pisno obrazložitev celotnega postopka oddaje javnega naročila.

Vlagatelj zahtevka za revizijo je bil "zadovoljen" s pisno obrazložitvijo odgovorne osebe lekarne o postopku oddaje javnega naročila. Zato se ni odločil za nadaljevanje postopka pri Državni revizijski komisiji.

V primeru, da bi se revizijski postopek nadaljeval, bi morala računovodkinja lekarnar pripraviti celotno dokumentacijo, ki se nanaša na javno naročilo, in jo posredovati Državni revizijski komisiji v pregled.

Vlagatelj zahtevka za revizijo bi moral pred začetkom postopka poravnati takso, ki ni zanemarljiv strošek.

SKLEP

Javno naročanje je v Sloveniji izjemnega pomena. Zakonodaja na tem področju se nenehno spreminja, od prvih zakonov, ki so urejali javno naročanje leta 1992, vse do danes.

V Sloveniji področje javnega naročanja urejajo trije zakoni: Zakon o javnem naročanju – ZJN-2, Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in na področju poštnih storitev – ZJNVETPS ter Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – ZRPJN, ki rešuje ponudnikove interese.

Veliko sprememb je zakonodaja s področja javnih naročil doživela ravno v času priključitve Slovenije Evropski uniji, saj je morala svojo zakonodajo prilagoditi evropskim smernicam.

Diplomsko delo predstavlja tudi dejavnost lekarn in oblikovanje cen v lekarnah. Ugotavljam, da so na trgu lekarniških storitev prisotne številne nepopolnosti, zlasti moralno tveganje, asimetrija informacij in eksternalije. Poleg tega je lekarniški trg v Sloveniji izrazito reguliran in področje številnih intervencij. Lekarne nimajo vpliva niti na ceno zdravil niti na ceno svojih storitev. Nabavna cena zdravil se določi na ravni ministrstva, obračuna se 8,5 % DDV. Cene lekarniških storitev za izdajo zdravil na recept (v točkah) so določene s Področnim dogovorom za lekarniško dejavnost, cene zdravil, ki se izdajajo na bele recepte in zdravila brez receptov se obračunavajo po nabavni ceni z obračunom lekarniške storitve po ceni, ki jo priporoča Lekarniška zbornica.

Omenim naj še Portal javnih naročil. To je elektronski portal, ki ga je ustanovilo podjetje Uradni list, d. o. o., katerega namen je skrajšati roke za oddajo prijav in ponudb, kar bo dodatno skrajšalo postopke oddaje javnega naročila in na ta način pospešilo komunikacijo med sodelujočimi v postopku javnega naročanja.

Na portalu je dostopna razpisna dokumentacija, tako da naročnik ni obremenjen s fotokopiranjem razpisne dokumentacije različnim ponudnikom. Prav tako si lahko kdorkoli

brez obveznosti razpisno dokumentacijo ogleda in si jo natisne. Tako je postopek javnega naročanja hitrejši in cenejši.

Zelo pomembno je, da je razpisna dokumentacija skrbno in natančno pripravljena, da kasneje ne prihaja do problemov, podaljšanja postopka javnega naročanja ali mogoče celo do njegove prekinitve.

Tudi morebitne spremembe razpisne dokumentacije je potrebno pravočasno objaviti, da so vsi ponudniki v enakopravnem položaju.

Skozi celotno diplomsko delo poudarjam učinkovito porabo javnih sredstev, zagotavljanje popolne konkurence med ponudniki, racionalizacijo poslovanja zaradi zaupanja javnosti in preprečevanje korupcije. Oštir (2006, str. 35) navaja, da so z zakonom predpisani postopki oddaje javnega naročila, dokumentacija, roki obveznosti objavljanja razpisov nad določeno vrednostjo in nadzor nad zakonitostjo postopkov.

Kljub pravni urejenosti in nadzoru nad izvajanjem postopkov se lahko pri postopkih namerno ali nenamerno pravni predpisi ne upoštevajo. Potem pa je potrebno zagotoviti učinkovit nadzor, ki preprečuje nezakonito izvedbo javnega naročila.

Z zahtevano uvedbo javne preglednosti se je omejilo število neposredno sklenjenih pogodb na področju javnih naročil. S tem se je povečala gospodarnejša uporaba javnih sredstev. Preglednost se je okrepila tudi z objavljanjem informacij na evropskem portalu javnih naročil in s samim sporočanjem informacij ponudnikom pred in po oddaji javnega naročila. Nenazadnje se je potrebno zavedati odgovornosti porabnikov proračunskega denarja do davkoplačevalcev.

Za uspešno izvedeno javno naročilo je potrebno pošteno in vestno delo vseh udeležencev pri javnem naročanju ter postavljanje družbenih ciljev pred lastne. Na ta način se bo povečala tudi družbena blaginja.

LITERATURA IN VIRI

1. Avbreht, A. et al. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Dokumentacija javnega naročila za obnovo prostorov lekarne. [Interno gradivo], 2007
3. Fajfar, A. (2007). *Javno naročanje v infrastrukturnem sektorju: Primer izgradnje primarnega vodovoda* [diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Jaklič, M. (2005). *Tržne neučinkovitosti in reguliranje trgov zdravstvenih storitev: Primer lekarniških storitev v Sloveniji* [magistrsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
5. Kranjc, V. (2004). Opredelevanje naročnikov v ZJN-1 in ZJN-1A ter primerjava z direktivami EU o javnem naročanju. *Podjetje in delo*, (3/4).
6. Kranjc, V. (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske in transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS)*. Ljubljana: GV založba.
7. Mužina, A. & Vesel, T. (2007). *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso*. Ljubljana: NEBRA, d.o.o.
8. Oštir, S. (2006). *Notranja revizija javnih naročil v občini* [diplomsko delo]. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
9. *Portal javnih naročil*. Najdeno 16. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>
10. Primec, B. (2000). *Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba.
11. Revizijski postopek. Najdeno 16. avgusta 2008 na spletnem naslovu <http://www.javnarocila.gov.si/>.
12. Spletni priročnik: Javna naročila. Praetor d.o.o.. Najdeno 16. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.mojudenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15>.

13. *Standardna klasifikacija dejavnosti 2008*. (2008). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije
14. Tajnikar, M. (2003). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
15. Zakon o graditvi objektov. (2004). *Uradni list RS*. (Št. 102/2004, 21. september 2004).
16. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). (2006). *Uradni list RS*. (Št. 128/2006, 08. december 2006).
17. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS). (2006). *Uradni list RS*. (Št. 128/2006, 08. december 2006).
18. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). (2007). *Uradni list RS*. (Št. 94/2007, 16. oktober 2007).