

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNO NAROČILO MALE VREDNOSTI
PRIMER JKP GROSUPLJE d.o.o.

Ljubljana, junij 2003

JERNEJA LAMPRET

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom _____ in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____ Podpis: _____

KAZALO

1. UVOD.....	1
2. SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH	2
2.1 OPREDELITEV	2
2.2 NAČELA PRAVNEGA UREJANJA JAVNIH NAROČIL	4
2.2.1 CILJI JAVNEGA NAROČANJA	7
2.2.2 MERILA V POVEZAVI Z NAČELI JAVNEGA NAROČANJA	7
2.3 RAZVOJ JN V RS	8
2.3.1 SPREMEMBE NA PODROČJU PRAVNEGA UREJANJA JAVNIH NAROČIL	9
2.4 POSTOPKI NAROČANJA	11
2.4.1 DELOVANJE SISTEMA JN V SLOVENIJI	13
2.5 NADZOR NAD JAVNIMI NAROČILI.....	14
3. NAROČILO MALE VREDNOSTI	16
3.1 DOLOČITEV NAROČILA MALE VREDNOSTI	16
3.2 ZJN-1 IN ODDAJA NAROČIL MALE VREDNOSTI	17
3.2.1 POSEBNOSTI UPORABE NEKATERIH PRAVIL PO ZJN-1	18
3.3 ANALIZA STANJA V SLOVENIJI.....	20
4. EVROPSKA UNIJA.....	23
4.1 NASTANEK IN GLAVNE ZNAČILNOSTI EU	23
4.2 NOTRANJI TRG KOT STRATEŠKI CILJ.....	23
4.3 PRAVNA PODLAGA IN TRG JAVNIH NAROČIL V EU	24
4.3.1 DIREKTIVE EU IN NJIHOV POMEN.....	26
4.3.2 SPREMEMBE NA PODROČJU PRAVNEGA UREJANJA JN V EU	28
5. PRIMER NAROČILA MALE VREDNOSTI V JKP GROSUPLJE	30
5.1 KRATKA PREDSTAVITEV JKP GROSUPLJE	30
5.1.1 ORGANI UPRAVLJANJA IN ORGANIZACIJA DELA.....	31
5.2 INTERNO NAVODILO JKP GROSUPLJE.....	32
5.3 POSTOPEK ODDAJE JAVNEGA NAROČILA MALE VREDNOSTI V JKP GROSUPLJE	35

<i>5.3.1 NAROČILO PISARNIŠKEGA MATERIALA</i>	36
6. SKLEP	38
LITERATURA	40
VIRI	42

1. UVOD

Preko postopka javnega naročanja, ki končno pomeni izbiro najugodnejše ponudbe, porabniki proračuna nabavljajo blago, oddajajo storitve in gradnje. Govorimo o oskrbi javnega sektorja z javnimi dobrinami. Na trgu javnih naročil prihaja do prepleta javnega in zasebnega sektorja, boja med naročniki in ponudniki. Interesi ene in druge strani so različni in predvsem drugačni od interesov, s katerimi se srečujejo samo zasebni subjekti. Zaradi specifičnosti javnih naročil mehanizem povsem svobodnega trga ne more biti pravilo v odnosih med naročniki in ponudniki. Njihova ravnanja v postopku javnih naročil usmerja Zakon o javnih naročilih.

Namen tega diplomskega dela je vpogled ter hkrati presek stanja oziroma dogajanja na trgu javnih naročil, s poudarkom na javnih naročilih male vrednosti. Za slednje sem že pred pisanjem diplomskega dela ocenila, da se jim posveča premalo pozornosti glede na težo, ki jo imajo v strukturi javnih naročil.

Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) je temelj tudi za naročila male vrednosti, zato se moje diplomsko delo začneja s splošnimi ugotovitvami, opredelitvijo javnega naročila, cilji in načeli, ki so skupni vsem vrstam postopkov javnih naročil, ne glede na vrednost javnega naročila. Na kratko sem se ozrla tudi v zgodovino javnega naročanja in zopet prešla v sedanjost z opredelitvijo sistema, po katerem v grobem poteka postopek javnega naročanja v Sloveniji, in spremembami, ki so na vidiku. Z nadzorom zaključujem opredelitev splošnega dela javnih naročil.

Diplomsko delo se nadaljuje z določitvijo naročila male vrednosti, vpetostjo le-tega v Zakon o javnih naročilih. Na podlagi statističnih analiz, ki jih je predstavil Urad za javna naročila, podajam oceno stanja v Sloveniji in ugotavljam pomembnost naročil male vrednosti.

Posebno poglavje predstavljajo javna naročila v Evropski uniji. Ta del je zelo pomemben, saj skorajšnja vključitev Slovenije v Evropsko unijo pomeni vstop v skupni notranji trg in prevzem prava Evropske unije. Predstavljam osnovne smernice Evropske unije, ob katerih je nastal tudi ZJN-1.

V grobem lahko svoje diplomsko delo razdelim na dva dela: prvi je splošni drugi pa vključuje javno naročanje male vrednosti na primeru JKP Grosuplje. Na tem mestu kratko predstavim JKP Grosuplje ter interni akt, na podlagi katerega se izvajajo naročila male vrednosti, in s primerom naročila pisarniškega materiala zaključujem diplomsko delo.

2. SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH

2.1 OPREDELITEV

Vse pravne osebe nastopajo na trgu, ki ga je možno razdeliti na dva segmenta (Tomšič, 1999, str. 65):

1. trg zasebnih naročil in
2. trg javnih naročil.

Na trgu zasebnih naročil se srečujejo subjekti, v glavnem zasebne družbe kot ponudniki na eni strani in zasebne družbe kot kupci oz. naročniki na drugi strani. Značilno za naš trg zasebnih naročil je, da so v preteklosti veljala pravila (samo)upravnih odnosov. Slabo razvit trg je deloval le na koncu dogovornih verig. S spremembo lastniškega sistema pa so subjekti zasebnega sektorja nastopili na konkurenčnem trgu s civilnopravnimi odnosi, temelječimi na gospodarskih obligacijskih razmerjih. Zasebne družbe na trgu nastopajo s ciljem opravljati pridobitne dejavnosti kot svoje izključne dejavnosti. Pridobitna dejavnost je pri tem opredeljena kot vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička (Žnidaršič, 1995, str. 23).

Na trgu javnih naročil se praviloma srečujejo zasebne družbe kot ponudniki na eni strani in proračunski porabniki kot kupci oz. naročniki na drugi strani. Javna naročila so v preteklosti urejali administrativno oz. upravno in jih dogovorno dodeljevali izvajalcem. S prehodom na lastniški sistem se tudi na tem področju uvaja mehanizem konkurenčnega trga. Naročnik in hkrati lastnik je v tem primeru država z javnim interesom, ki nima močnejšega profitnega motiva. Trg sam po sebi ne more delovati zadovoljivo, zato so udeleženci prisiljeni v tržno obnašanje po Zakonu o javnih naročilih, ki je predpis gospodarskega prava.

Krog zavezancev za porabo proračunskih sredstev (naročnikov) po postopku oddaje javnih naročil je širok. Naročniki so tako vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (državni organi, organi lokalne oblasti, javna podjetja in zavodi, skladi ipd.). V Republiki Sloveniji je tako zavezanih okrog 3000 naročnikov (<http://www.praetor.si>).

Na drugi strani je ponudnik, ki je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila. V skladu s približevanjem Evropski uniji zakon ne daje nikakršne prednosti domačim ponudnikom. Tuji ponudniki so pri oddaji ponudb pravno izenačeni z domačimi. Kljub formalni enakosti med ponudniki pa praksa kaže, da je zelo malo primerov, ko bi bilo javno naročilo zaupano tujcu, če gre za naročilo male vrednosti ali naročilo, ki pomeni storitev na določeni lokaciji (<http://www.praetor.si>).

Definicije, kaj je javno naročilo, različni avtorji (Černigoj, Kranjc, Mordej, Primec, Zabel ...) tolmačijo različno. Šele z Zakonom o javnih naročilih ZJN-1 smo dobili uradno definicijo, ki javno naročilo razlaga kot skupek dejanj, ki jih mora opraviti naročnik s ciljem nabave blaga, storitev ali gradenj po zakonu (Zakon o javnih naročilih, 2000). V širšem pomenu je javno

naročanje dejavnost države, ki preko premoženjskopравnih razmerij na trgu nabavlja vse potrebne dobrine (Eržen, 2001, str. 27). Na tem trgu nastopa država kot povpraševalec s posebno vlogo in posebnim vplivom, ki ga omogoča njena velika ekonomska moč in pestra paleta potreb, ki jih zadovoljuje na trgu. Odločitev države je pomembna za ponudnike, naročnike in tudi za končne porabnike, za katere in zaradi katerih država sploh nabavlja. Država črpa sredstva za nakup dobrin predvsem iz fiskalnih dajatev. Velik del fiskalnih dajatev predstavlja denar davkoplačevalcev, zaradi katerih se mora država obnašati kar se da odgovorno. Odgovornost pokaže, ko preko postopka javnega naročanja nabavlja take dobrine, ki izpolnjujejo pričakovanja subjektov v javni sferi, in pri tem dosega najbolj ekonomično porabo javnih sredstev glede na namen in predmet javnega naročila.

Javno naročanje je zelo močen inštrument države in njene politike. Odločitev, kakšno bo njeno obnašanje na trgu, je odvisno od ciljev, ki jih želi doseči. Preko režima javnega naročanja lahko npr. dosega pravično socialno razdelitev ali pa se, v drugem primeru, odloči za sklenitev posla z najcenejšim ponudnikom. Korist končnih uporabnikov je v omenjenih skrajnih primerih popolnoma drugačna. V prvem primeru lahko dosežemo večjo socialno enakost med regijami, v drugem pa znižanje cene in vzpostavitev konkurenčnega boja med ponudniki. V primeru, ko država želi doseči cilje, ki so neposredno povezani z nabavo dobrin, govorimo o 'primarni politiki', v nasprotnem primeru pa o 'sekundarni politiki'. Ravnanje države niti v prvem niti v drugem primeru ne sme biti tako, ki bi pomenilo prestop preko meja, ki jih je začrtal ZJN-1 (Eržen, 2001, str. 27).

Država je razvila trg javnih naročil s pravili o javnem naročanju, ki so zbrana v ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00). S svojimi predpisi lahko bistveno vpliva na delovanje ter razmere na trgu. Pravila zahtevajo od naročnikov, da javno predstavijo svoje potrebe po blagu in storitvah, vnaprej predstavijo pogoje in na koncu izberejo tistega ponudnika, ki je po vnaprej postavljenih merilih najugodnejši (Kranjc, 2000a, str. 3). Določen je predvsem postopek oddaje javnega naročila, s katerim se opredeljuje ravnanje naročnikov do ponudnikov (Šoltes, 2002, str. 1517). Razmerja med naročniki in ponudniki predstavljajo paleto odnosov, ki nastajajo v okviru določenih postopkov.

Predpisano ravnanje je v interesu posameznih gospodarskih družb in v splošnem interesu. V interesu posameznih gospodarskih družb zato, ker ima vsakdo, ki nastopa na trgu, v slovenskem prostoru, možnost sodelovanja z javnim sektorjem. V splošnem interesu pa zato, ker veliko število možnih ponudnikov vzpodbuja konkurenco, kar vodi do racionalnejše porabe javnih financ (Kranjc, 2000a, str. 3).

Javna naročila postajajo čedalje bolj pomembnejše področje za zagotovitev posla v napetem konkurenčnem boju, ki ga vzpostavljata naročnik s svojimi potrebami in ponudnik s svojo ponudbo. Razlog za izjemno zanimanje gre iskati predvsem v naraščajočem gospodarskem pomenu, ki se kaže v narodnogospodarskem, mednarodnogospodarskem in političnem vidiku. Narodnogospodarski pomen izhaja iz davkoplačevalskega vira sredstev za javna naročila.

Davčna obremenitev lahko povzroči pomembne spremembe v investiranju, kupni moči in podobno ali pa se kaže kot povratni učinek, ko spodbuja dejavnost gospodarskih subjektov, enakomeren razvoj vseh regij, zmanjšuje nezaposlenost itd. Uspešno, racionalno gospodarstvo ne dopušča, da bi se država zaprla v okvire svojih meja. Proces globalizacije in vključevanje Slovenije v mednarodne integracije sta izrednega pomena tudi za področje javnih naročil. Država se odpira merilom, interesom in tudi nevarnostim močnih tujih gospodarskih koncernov. Ker pa je javno naročanje v domeni države, ki deluje po principu večstrankarskega sistema, na javna naročila močno vpliva predvsem politika, ki se odloča za krepitev javnega ali zasebnega sektorja, večje ali milejše obremenitve kapitala ipd. (Zabel, 1997, str. 10-11).

2.2 NAČELA PRAVNEGA UREJANJA JAVNIH NAROČIL

Javna naročila predstavljajo paleto različnih situacij in kaj lahko se zgodi, da se naročnik znajde v takih okoliščinah, ki v zakonu niso podrobneje urejene ali določene. V izogib oz. v pomoč pri takih konfliktnih situacijah je režim javnih naročil predvidel nekaj široko sprejetih splošnih načel. Načela služijo kot argument pri razlagi pravil zakona, pomagajo pri razumevanju in postavljajo cilje javnega naročanja (Kranjc, 2001a, str. 38). So pomembna kot vodilo zakonodajalcu pri urejanju pravnih razmerij in imajo vidnejšo vlogo pri razumevanju ZJN-1 v praksi. Vsako pravno pravilo mora imeti podlago v temeljnih načelih javnega naročanja, ki predstavljajo vodila naročnikom pri sprejemanju odločitev kakor tudi ponudnikom za presojo njihovih pravic pri oddaji javnih naročil (Vesel, 2002, str. 166). V nadaljevanju so predstavljena načela javnega naročanja.

1. Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev

Naročnik je zavezan porabljati javna sredstva najbolj gospodarno glede na namen in predmet javnega naročila. Blago in storitve mora kupovati s čim manj sredstvi ter hkrati slediti ustrezni kakovosti in potrebam javnega sektorja. Poraba javnih financ zahteva racionalnost.

Preprost preizkus gospodarnosti opravimo z razmerjem med ciljem naročila (glede na naročnika, namen naročila in predmet naročila) in vloženimi sredstvi, pri tem pa upoštevamo tudi posebnosti okoliščin, v katerih poslujeta naročnik in ponudnik. Temu načelu sledita merilo najnižje cene in merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Naročnik mora vnaprej postaviti merila na osnovi projekcije in ob upoštevanju specifičnosti ob pripravi razpisne dokumentacije (Vesel, 2002, str. 170).

2. Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Konkurenca je pojav, ki usmerja tržne subjekte pri njihovem delovanju. Gre za tekmovanje udeležencev, ki stremijo k istemu cilju. V tem boju zmagajo tisti, ki so ekonomsko učinkovitejši in ob racionalni porabi sredstev ter nizkih stroških proizvodnje znajo prisluhniti še tako zahtevnim željam povpraševalcev.

Država je kot udeleženka na trgu zelo privlačen, zaželen partner, saj je stalna in velika odjemalka, in kar je v tem času še posebej pomembno, dobra in zanesljiva plačnica. Njena moralna zavezanost, da svojim porabnikom ponudi čim boljše, se kaže tudi v njenem interesu za tehnični napredek in razvoj. Posledica takšnega odnosa države do porabe javnih sredstev je sklepanje poslov le s tistimi ponudniki, ki so tržno učinkoviti. Ostali so v boju poraženi.

Pravila javnega naročanja želijo odpraviti tiste ovire za delovanje svobodnega trga, ki so pogojene s posebnim režimom delovanja javnega sektorja. Ko sklepa posle oseba javnega sektorja, utegnejo v posameznih primerih prevladati drugačna merila (na primer pritisk države oz. lokalne skupnosti, da je izbran domači ponudnik). Kljub vsemu namen pravil o javnem naročanju ni, da bi se spreminjala vsebina pojmov, kot sta npr. svobodna konkurenca in enakopravnost, temveč preprečiti naročniku, da bi ob subjektivni presoji namerno izločil sicer primerne ponudnika. Matični predpis o zagotavljanju svobodne konkurence je Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK), ki načelno velja tudi za javni sektor (Kranjc, 2001b, str. 1577).

Namen konkurenčne zakonodaje tudi ni poseči v samo strukturo trga. Poglavitni je nadzor nad udeleženci. Problem se ponavadi pojavi pri nadzoru nad aktivnostmi velikih podjetij, ki ga lahko, z dovolj učinkovito igro na trgu, precej olajšamo. Za to poskrbi konkurenca sama pa tudi veliko število manjših in srednjih podjetij, ki na račun tržne in gospodarske sposobnosti, zmorejo konkurirati največjim (Eržen, 1998, str. 22-25).

Zakon izrecno poudarja dve kršitvi omejevanja konkurence, in sicer neupravičeno uporabo diskriminatornih meril in omejitveni postopek. Z omejitvenim postopkom so mišljeni vsi tisti postopki, ki ne vključujejo javne objave oziroma oz. niso izvedeni na podlagi javnega razpisa. Nekateri od teh postopkov so seveda upravičeni, saj objektivne življenjske okoliščine niso vedno take, da bi dopuščale odprt postopek. Tako tudi naročilo male vrednosti, o katerem bom podrobneje pisala kasneje, ne zagotavlja ciljev javnega naročanja v tolikšni meri kot naročilo pri odprtem postopku. Brez javnosti in preglednosti ne moremo zagotoviti konkurence med ponudniki, kljub vsemu pa je pri zelo različnih interesih zakonodajalec moral popustiti tudi v tej smeri (Kranjc, 2001b, str. 1577).

Fenomen popolne konkurence že dolgo ni več cilj konkurenčne zakonodaje. Ta sedaj teži k vzpostavitvi pogojev za delujočo, učinkovito konkurenco. Trg ni popoln, zato tudi predpostavke popolne konkurence ne morejo biti zanesljivo vodilo (Grilc, 2000, str. 114). Namen pravil konkurenčnega prava je v največji meri izločiti nepopolnosti, predvsem pa zagotoviti popoln dostop na trg. Učinkovita konkurenca prinaša koristi vsem udeležencem. Ob pestri domači in tuji ponudbi največ pridobijo potrošniki, ki ob veliki izbiri, za nizko ceno nabavljajo kakovostnejše izdelke.

3. Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev

Čeprav v besedilu zakona ni izrecno napisano, gre v tem načelu verjetno za prepletanje dveh načel, in sicer preglednosti ter javnosti postopkov. Interes javnosti je, da je razviden namen in način porabe javnih sredstev. V interesu ponudnikov pa je, da so seznanjeni s potrebami javnega sektorja, s pomembnimi dejstvi, odločitvami in dejanji v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil. V zvezi s transparentnostjo velja, da se smejo javna sredstva porabiti le takrat, če je bil dobavitelj ali izvajalec izbran po predpisanem postopku in za blago, gradnjo ali storitev, opredeljeno v pogodbi o oddaji javnega naročila (Kranjc, 2001a, str. 44-45).

Javnost postopka je, v posameznih fazah, opredeljena različno. Najširše je opredeljena ob objavi javnega razpisa v uradnem glasilu, kasneje pa se opredelitev vedno bolj zožuje, na koncu ostajata samo še naročnik in izbrani izvajalec oz. ponudnik. Na tem mestu še enkrat poudarjam, da objava javnega razpisa ni pravilo v vseh postopkih oddaje javnih naročil. Pravico do pridobivanja podatkov o postopku oddaje javnih naročil ima vsaka oseba, ki jo to zanima in katere zahteva o pridobivanju podatkov je v skladu z zakonom.

4. Načelo enakopravnosti ponudnikov

Na trgu javnih naročil imajo vsi ponudniki enakopraven položaj, kar pomeni enake pravice in obveznosti v postopku oddaje javnega naročila. Vendar pa to ni dejanska enakost, saj se najugodnejšo ponudbo izbere z vnaprej postavljenimi pogoji in merili. Vrednoti se po objektivno opravičljivih merilih, ki so določena v posameznih okoliščinah.

Možne diskriminacijske okoliščine, ki vodijo k razlikovanju med ponudniki so predvsem (Šoltes, 2002, str. 1521-1522):

- krajevna diskriminacija,
- predmetna diskriminacija in
- osebna diskriminacija.

O krajevni diskriminaciji govorimo, ko naročnik med izločitvene pogoje uvrsti sedež ponudnika. To je nedopustno, saj pri oddaji javnih naročil lahko sodelujejo vsi tuji in domači ponudniki, ne glede na občino, državo ali kakor koli drugače opredeljeno geografsko območje. Iz navedenega sledi, da kot merilo za presojo pravega kandidata ne smemo uporabiti na primer bližine sedeža. Diskriminacija v tem primeru je utemeljena le, če je bližina sedeža nujen pogoj za izvedbo posla, kar mora biti ustrezno komentirano in zabeleženo. Izjeme so tudi v primeru javnega naročanja za vodno, energetska in telekomunikacijsko področje.

Predmetna diskriminacija se pojavi, ko naročnik iz subjektivnih razlogov zahteva blago določenega izvora, blagovnih znamk in specifikacij. Tudi tu so dovoljene določene izjeme, predvsem v primeru, če naročnik ne more opisati predmeta pogodbe tako, da bi bile specifikacije za ponudnike dovolj natančno razumljive. Takrat si pomaga z navedbo določenega tipa, modela, blagovne znamke, obvezno pa mora dodati navedbo "ali podobno".

Osebnostna diskriminacija se nanaša na pogoje za udeležbo. Primer je lahko navedba statusne oblike pravne osebe kot pogoj sodelovanja, s čimer se vnaprej izključi možnost sodelovanja fizičnih oseb. Prav dejstvo, da so potencialni ponudniki poleg pravnih oseb lahko tudi fizične osebe, naročniki radi spregledajo; razlog je tudi v tem, da so taki primeri zelo redki.

2.2.1 CILJI JAVNEGA NAROČANJA

Cilji javnega naročanja so v zelo tesni povezavi z načeli javnega naročanja, saj se realizirajo preko uporabe pravnih pravil kot tudi z uporabo načel. Način in stopnja realizacije posameznega cilja pomenita uravnoteženje posameznega načela in različnih interesov ob konkretnem javnem naročilu (Vesel, 2002, str. 166).

Zaradi prepletanja načel in ciljev tudi na vsebinski ravni nimam namena natančneje obravnavati ciljev javnega naročanja in jih na tem mestu, bolj kot ne, samo naštevam (Zabel, 1997, str. 17-21):

- *proces razdržavljenja (deetatizacija)*: to pomeni, da se državnim naročnikom odvzema samovoljno, subjektivno odločanje o izbiri ponudnika; mehanizem trga je tisti, ki preko konkurenčnega boja izbere najprimernejšega ponudnika;
- *zagotavljanje finančne discipline uporabnikov proračunskih sredstev*: z uporabo sankcij sili akterje, da v čim večji meri sledijo predvidenemu finančnemu okviru in namenu, za katerega je bila poraba sredstev predvidena;
- *racionalna poraba sredstev*: ta se kaže predvsem v cilju, doseči čim večji učinek z določenimi sredstvi oziroma doseči določen učinek s čim manjšimi sredstvi;
- *javno naročanje kot instrument državne gospodarske politike*: usmerjeno je k različnim ciljem: oživitev gospodarstva, skrb za konkurenčnost nacionalnega gospodarstva, skrb za posamezne panoge, za nerazvite dele držav itd.;
- *konkurenca med ponudniki*: ta se pojavlja kot poglobitveni cilj urejanja razmerij med množico ponudnikov na trgu javnih naročil;
- *zaupanje javnosti*: je pomemben cilj, saj država nosi moralno odgovornost do državljanov, ki so hkrati glavni vir javnih sredstev;
- *preprečevanje korupcije*: je cilj, ki ga je možno doseči z urejanjem javnih naročil, in sicer preko preglednosti postopkov ter z uporabo pravnih sredstev.

2.2.2 MERILA V POVEZAVI Z NAČELI JAVNEGA NAROČANJA

Merilom za izbiro najugodnejše ponudbe je v ZJN-1 namenjeno posebno poglavje v okviru splošnih določb, saj gre za enega pomembnejših institutov v postopku javnega naročanja. Ker ni redko, da se zamenjujeta pojma pogoj in merilo, naj povem, da je pogoj element, prag, ki ga mora izpolniti vsak ponudnik, merila pa diskriminirajo pravilne in pravočasne ponudbe ter jih razvrščajo na ocenjevalni lestvici. Na podlagi meril je izbrana ponudba, ki je najugodnejša glede na vnaprej postavljena merila. Izbor nujno ne pomeni tudi dejansko najugodnejše ponudbe. Vnaprej postavljena merila povedo, katere so tiste okoliščine nad zahtevanimi, ki

bodo vplivale na izbiro ponudbe. V vsakem primeru pa morajo biti pogoji in merila postavljeni tako, da izražajo objektivno opravičljivost. Dovoljena so vsa merila, ki so povezana s predmetom javnega naročila in ki niso neupravičeno diskriminatorna (Kranjc, 2001a, str. 136-137).

Ko stremimo k zagotavljanju načel javnega naročanja, ne moremo zaobiti meril, ki omogočajo uveljavitev teh načel v praksi. Če pogledamo načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, ugotovimo, da temu načelu lahko sledi merilo najnižje cene, kar pa ni nujno, saj ZJN-1 eksplicitno poimenuje še drugo merilo, in sicer merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Subjektivnost naročnika je izražena v seznamu in vrednostnem redu postavljenih meril. Relevantno vprašanje je, ali je postavitev meril takšna, da zagotavlja gospodarno izbiro ponudbe. Merila niso podana za vse situacije, zato bi morali njihovo upravičenost presojati od primera do primera (Vesel, 2002, str. 170).

Načelo zagotavljanja konkurence se v veliki meri pokriva z načelom enakopravnosti, saj obe zahtevata, da imajo ponudniki ob predložitvi ponudb enakopraven položaj in možnost za pridobitev javnega naročila pod enakimi pogoji. Ena izmed kršitev, ki se lahko pojavi na poti uresničitve zadanih načel, je torej uporaba diskriminatornih meril. Naročnik mora z objektivnimi merili zagotoviti, da med ponudniki v vseh elementih in fazah postopka oddaje javnega naročila ni razlikovanja, hkrati pa mora zagotoviti take okoliščine, ki ne bodo diskriminatorne v smislu kraja, predmeta in osebe (Kranjc, 2001b, str. 1577-1580).

Tudi pri uveljavljanju načela transparentnosti javnih sredstev moramo upoštevati merila, ki so odvisna predvsem od širine javnosti, ki jo vključujemo pri posameznih različicah postopkov javnega naročanja.

2.3 RAZVOJ JN V RS

Prvi predpis, ki je urejal področje javnih naročil na ozemlju Republike Slovenije, ima zametke v cesarski uredbi o gradnji južne železnice Dunaj–Trst. Lokalni gradbeniki so se pritoževali, da niso v enakopravnem položaju, saj so vse posle tedaj zaupali gradbincem z Dunaja in okolice. Leta 1908 je bil sprejet prvi zakon, ki je omogočal dostop do državne blagajne. Podpisnik zakona je bil cesar Franc Jožef (Primec, 2000, str. 8).

Pojem "javno naročilo" in vse njegove izpeljanke so prišli v uporabo leta 1992. Skozi čas se je pomen besed spreminjal, še posebej v primeru izraza "javni naročnik". Na začetku je pojem "javni naročnik" označeval samo neposredne proračunske uporabnike. Tisti, ki niso bili opredeljeni kot uporabniki proračuna v vsakoletnem proračunu Republike Slovenije, niso bili zavezani k javnemu naročanju. Kasneje je prišlo do določenih odstopanj, ko so se večji porabniki javnih sredstev (npr. DARS, Zavod za blagovne rezerve...) morali ravnati po posebnih matičnih predpisih, ki so napeljevali k uporabi zakona o javnih naročilih. Šele z letom 1998 pa je zakon veljal za vse ostale naročnike, katerih ustanovitelj je država ali

lokalna skupnost ali so ustanovljeni po zakonu o gospodarskih javnih službah in so opredeljeni v tretji alineji 1. točke 2. člena ZJN/97 (Primec, 2000, str. 9-11).

Prvi zakon o javnih naročilih je bil sprejet v državnem zboru RS marca 1997. Še ne tri leta stara ureditev je dobila novo podobo v maju 2000 z nastankom ZJN-1. Razlog za spremembo v tako kratkem času ne tiči toliko v določenih pomanjkljivostih prejšnjega zakona kot v prizadevanjih Republike Slovenije za vključitev v Evropsko unijo in prilagoditvi pravu Evropske unije (Kranjc, 2001a, str. 7). Da spremembam še ni videti konca, potrjujejo že pripravljene spremembe in dopolnitve k ZJN-1, ki naj bi predvsem olajšale in poenostavile postopke javnega naročanja tako za naročnike kot tudi ponudnike. Nekoliko podrobneje sem se te tematike lotila v poglavju o Evropski uniji.

Vsako javno naročilo mora biti objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije (<http://www.uradni-list.si>). Objavlja se lahko tudi v dnevnem časopisju, vendar ne prej kot v Uradnem listu. Ponudniki se z glavnimi podatki o posameznih javnih naročilih seznajajo iz uradne objave v Uradnem listu. Objave so razdeljene glede na predmet javnega naročila (blago, storitve ali gradbena dela) ter glede na vrste postopka.

2.3.1 SPREMEMBE NA PODROČJU PRAVNEGA UREJANJA JAVNIH NAROČIL

Z javnimi naročili se v naši državi obrne na leto okoli 300 milijard SIT proračunskega denarja, zato je zelo pomembno, da so pravila igre za naročnike in ponudnike jasna, pregledna in dosledna. Da pa sedanji zakon o javnih naročilih (ZJN-1) tega vedno ne zagotavlja, se je pokazalo že kmalu ob njegovi uveljavitvi. Glasni so tako naročniki kot ponudniki, ki menijo, da je dosedanji sistem naročanja precej tog in neživljenjski. Razlog vidijo v preveč doslednem prevodu evropskih direktiv ob premajhnem upoštevanju posebnosti, ki jih narekuje slovenski pravni red. Pri tem je paradoksalno dejstvo, da je bil zakon o javnih naročilih deležen kar nekaj kritik ravno s strani evropske skupnosti (direktorata XV), in sicer zaradi neusklajenosti z direktivami EU (Šoltes, 2000, str. 8).

Reforma sistema javnih naročil ni več vprašljiva, v ta namen je bila v okviru ministrstva za finance (september 2001) ustanovljena delovna skupina, ki naj bi pripravila spremembe in dopolnitve ZJN-1. Že danes pa je jasno, da bo noveliran zakon veljal le približno dve leti, saj evropska komisija že nekaj let pripravlja novi direktivi, v katerih bodo združili šest zdaj veljavnih. Tako imenovana klasična področja javnega naročanja blaga, storitev in gradnje bodo združena v eno konsolidirano direktivo. Postopke naročanja v vodnem, energetske in transportnem sektorju naj bi še vedno ločeno urejala ena direktiva, ki pa bo prav tako spremenjena. Po mnenju nekaterih je poglavitna novost ta, da predlog novih direktiv ne omenja več telekomunikacijskega področja (Zagorac, 2002a, str. 6).

Z novelo ZJN-1 je poleg manjših popravkov predvidenih tudi kar nekaj bistvenih sprememb, predvsem v smeri večje enostavnosti in fleksibilnosti. Odpravili naj bi administrativne ovire, racionalizirali postopke in v zakon umestili sistem elektronskega naročanja.

Perečih tematik je veliko, zato opozarjam samo na nekaj primerov, ki so pogosto predmet razprav v krogu strokovnjakov s področja javnega naročanja. Izpostavljam problem ene pravilne ponudbe, saj zakon ne ureja posledic ali ravnanja naročnikov, če dobijo samo eno pravilno ponudbo. Zakon ureja primere, ko naročnik sploh ne dobi ponudbe ali je ta nepravilna. V prihodnosti naj bi veljali trije vrednostni pragi, in sicer najprej tako imenovana naročila velikih vrednosti, v drugo skupino naj bi uvrstili naročila srednje vrednosti, bolj natančno pa naj bi uredili tudi tretjo skupino, tj. naročila male vrednosti. Povečali naj bi tudi mejne vrednosti med omenjenimi tremi pragi. Natančneje naj bi določili kdo so naročniki oziroma kdo je zavezan k spoštovanju zakona o javnih naročilih. Od sprejetja ZJN-1 je bilo največ kritik izrečenih na račun 41. in 42. člena oziroma pogojev za priznanje sposobnosti, za katere so v noveli zakona napovedani pomembni premiki, ki bi pripomogli k zmanjšanju administrativnih ovir (Ivić, 2001, str. 30).

Ena vidnejših sprememb, ki jo prinaša novela zakona ZJN-1, je po mnenju mnogih strokovnjakov centralizacija javnega naročanja. Gre za poseben sistem naročanja na ravni države. Postopno naj bi se združile vse nabavne službe, in sicer z namenom ustanovitve centralnega organa naročanja. Na lokalni ravni bi na primer občina opravljala določene razpise za vrtce, šole, na državni ravni pa bi se to telo ukvarjalo z naročanjem pisarniškega materiala, pohištva ... Tak režim javnega naročanja naj bi racionaliziral delo upravnih organov, dosegel ugodnejše pogoje in poenotil postopke (Zagorac, 2002a, str. 6).

2.4 POSTOPKI NAROČANJA

Ne glede na to, ali gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj, so po ZJN-1 v uporabi trije postopki javnega naročanja (glej sliko 1):

- odprti postopek,
- omejeni postopek in
- postopek s pogajanjem.

Naročniki med postopki ne morejo prosto izbirati. Naročilo oddajo po odprtem postopku, razen če so izpolnjeni posebni pogoji, ki imajo zakonsko podporo.

Odprt postopek je tisti, ki v največji meri zagotavlja upoštevanje vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja, zanj je obvezen javni razpis. Ugotavljanje sposobnosti ni vnaprej predvideno, zato so ponudniki v tem postopku najbolj podvrženi konkurenci in medsebojni tekmi za pridobitev naročila.

Za omejen postopek je značilno, da se izvaja v primeru, ko je na trgu manjše število ponudnikov, ki so tehnično, kadrovsko in finančno sposobni za izvedbo javnega naročila. Mnenje o upravičenosti izbire postopka se sme zahtevati od Urada za javna naročila. Značilnost omenjenega postopka je, da poteka v dveh fazah. V prvi fazi naročnik izloči tiste zainteresirane, ki niso dokazali sposobnosti za izvedbo javnega naročila. Vsi tisti, ki sposobnost dokažejo (kandidati), so povabljeni k neposredni oddaji ponudb. Če ni kako drugače urejeno, se tudi oddaja naročila po omejenem postopku ureja po pravilih za odprt postopek, vključno z javno objavo v prvi fazi.

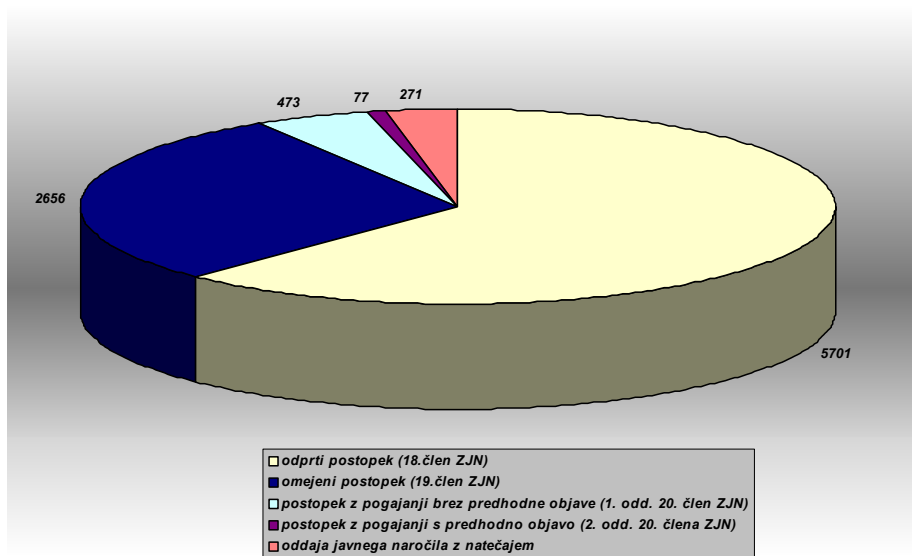
ZJN-1 predvideva, da včasih ni mogoče izvesti odprtega ali omejenega postopka, predvsem zato ne, ker sta bila odprt ali omejen postopek izvedena neuspešno, ker zaradi razlogov, povezanih z varovanjem izključnih pravic, naročilo lahko izpolni le določen ponudnik, ker zaradi nepredvidljivih dogodkov naročnik ni mogel spoštovati rokov, predpisanih za odprt ali omejen postopek, ali ker narava naročila preprosto ne omogoča naročniku, da bi lahko ocenil vrednost javnega naročila. Ob izpolnitvi kateregakoli izmed navedenih pogojev se naročnik sme odločiti za oddajo naročila po postopku s pogajanjem. Postopek s pogajanjem se lahko opravi brez predhodne objave ali po predhodni objavi. Bistveno je, da naročnik vsebine in pogojev posla ne opredeli dokončno ob prvi predstavitvi, temveč skozi proces oddaje naročila. Zaradi zmanjšane formalnosti javnost in preglednost nista zagotovljena v enaki meri kot sicer.

Oddaja naročil male vrednosti po opredelitvi ZJN-1 ne pomeni posebnega postopka, ampak le nekoliko formalizirano obliko, ki ne temelji na javni objavi. Značilna je tudi večja avtonomija naročnikov pri določitvi postopka in pogojev za izbiro ponudnikov.

Zakon predpisuje posebna ravnanja naročnikov glede na višino ocenjene vrednosti naročila. Ponavadi se večja naročila oblikuje v smiselno zaključene celote oz. sklope, s katerimi je dana možnost tudi ponudnikom, ki so manjši oz. katerih dejavnost je ožja. Prepovedano je

oblikovanje naročil v vrednostno prenizke ali previsoke sklope z namenom, da se naročnik izogne predpisanim postopkom in na ta način privilegira določene ponudnike. Znani so primeri, ko je naročnik za oddajo istovrstnega blaga oblikoval sklope tako, da je bila vrednost posameznega sklopa pod vrednostnim pragom, kar pomeni oddajo naročil z značilnostmi male vrednosti. Na koncu se je ravnanje naročnika izkazalo kot neprimerno, saj ni upošteval, da se pri istovrstnem blagu vrednosti posameznih sklopov seštevajo, kar pa je pomenilo oddajo naročila po odprtem postopku.

Slika 1: Razdelitev javnih naročil po postopkih oddaje v Republiki Sloveniji v letu 2001 (brez naročil male vrednosti)

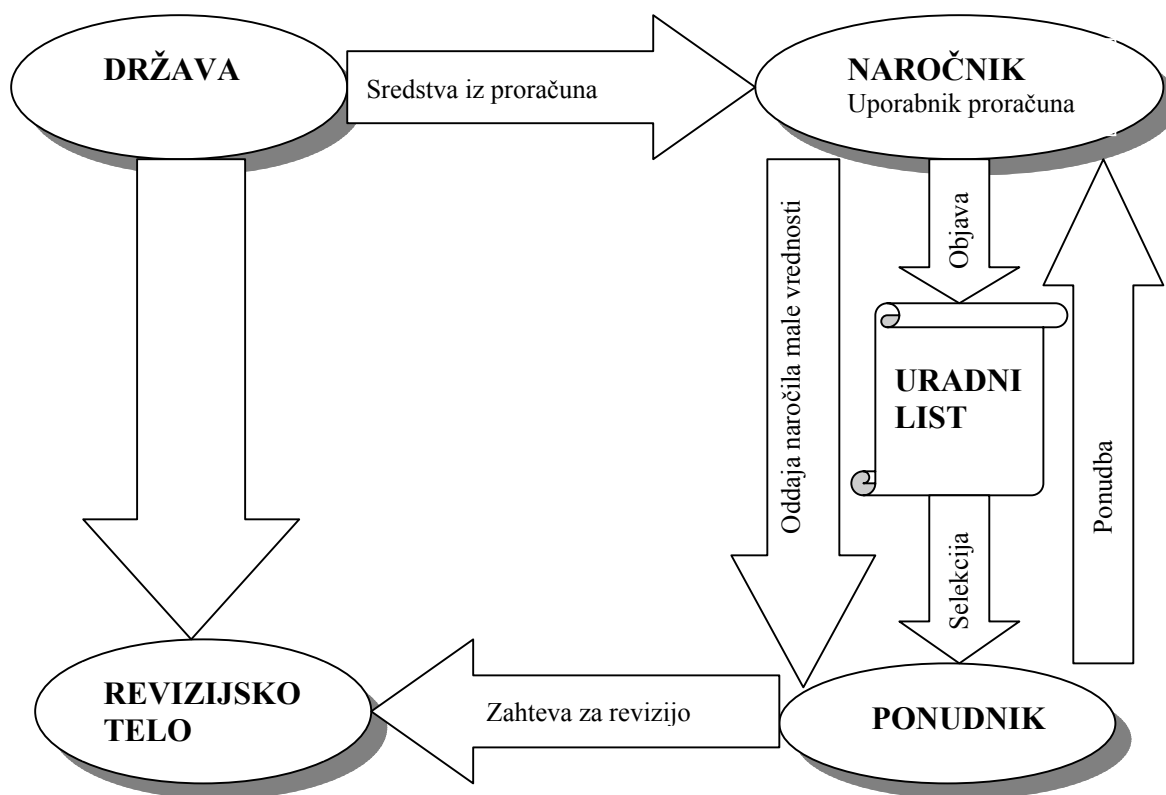


Vir: [<http://www.javnanarocila.gov.si>]

Trend naraščanja oddanih del po odprtem postopku je pozitiven. Zbrani podatki namreč kažejo, da sta prevladovala predvsem odprti (okoli 62 odstotkov) in omejeni postopek (okoli 29 odstotkov), ki najmočneje uveljavljata načeli transparentnosti in zagotavljanja konkurenčnosti med ponudniki. Postopkov oddaje javnih naročil s pogajanjem, brez ali s predhodno objavo, pa je bilo skupaj šest odstotkov. To vsaj statistično kaže, da naročniki niso namerno iskali razlogov za oddajo naročil po postopku s pogajanjem, da bi se s tem ognili preglednosti in javnosti (Rankov, 2002, str. 4).

2.4.1 DELOVANJE SISTEMA JN V SLOVENIJI

Slika 2: Poenostavljen prikaz delovanja sistema javnih naročil v Sloveniji



Vir: Grmek, 2000, str. 11.

Slika 2 prikazuje multilateralen odnos med državo, naročnikom in ponudnikom. Prvi korak v postopku oddaje javnega naročila naročnik opravi z ugotovitvijo potreb. Pri tem se opira na predvidena sredstva, načrt nabave in na možnost začasnega financiranja. Nabavne potrebe izrazi z javno objavo v Uradnem listu. Na drugi strani je ponudnik, ki na podlagi sposobnosti ugotavlja ustreznost z razpisnimi pogoji in se med množico objav odloči za oddajo ponudbe. Med pravnimi in pravočasnimi ponodbami naročnik izbere najugodnejšo. V primeru, da se ponudnik z odločitvijo naročnika ne strinja, ker meni, da je iz objektivno neopravičljivih razlogov izpadel iz izbora najprimernejšega kandidata, lahko vloži zahtevek za revizijo pri Državni revizijski komisiji, ki v skladu s svojimi pooblastili primer razreši.

V sliki 1 je prikazano tudi ravnanje naročnikov v primeru oddaje naročil male vrednosti. Takrat naročnik nima tako zavezanega roka in lahko izpusti fazo objave v uradnem listu. Izbira ponudnika je lahko neposredna.

Tak prikaz je zelo abstrakten in površen. Med načrtanimi relacijami subjektov, ki nastopajo na področju javnih naročil, v praksi obstaja množica ravnanj, ki jih določa ZJN-1. Z

upoštevanjem in uporabo ZJN-1 se ognemo mnogim špekulacijam in nepravilnostim, ki bi sicer lahko vladale v sistemu javnega naročanja.

2.5 NADZOR NAD JAVNIMI NAROČILI

Poglavitni cilj javnega naročanja je, da vsem sposobnim in zainteresiranim gospodarskim subjektom omogočimo sklepanje poslov z naročniki pod enakimi pogoji. Vsak ponudnik, ki vstopa v proces javnega naročanja, torej lahko pričakuje, da bo na podlagi vnaprej postavljenih meril izbran najugodnejši ponudnik. Ob natančno predpisanem postopku javnega naročanja je zakon zagotovil tudi učinkovite sankcije ob morebitnih kršitvah, ki bi nastopile pri izbiri najugodnejšega ponudnika. Neuspeli ponudniki želijo preprečiti sklenitev pogodbe s tistim ponudnikom, ki ni najugodnejši, ali pa doseči razveljavitev postopka, v katerem je naročnik postavil merila in pogoje, ki so neupravičeno diskriminatorni, kar je razlog za izločevanje neuspešnih ponudnikov in privilegiranje izbranih. Neuspeli ponudnik ima možnost, da vloži zahtevek za pravno varstvo. Njegov interes je varovan, če s tem dejanjem prepreči sklenitev pogodbe do odločitve oziroma do pravnomočne odločitve pristojnega organa. Taka rešitev negativno vpliva na naročnika, saj so postopki pravnega varstva lahko zelo dolgotrajni, naročnik pa v tem času ne more kupiti predmeta, določenega v pogodbi (Kranjc, 2000b, str. 1403).

Pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil je zagotovljeno z revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Revizijo postopkov oddaje javnih naročil ureja Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-A), ki je po spremembah in dopolnitvah prejšnjega začel veljati 19. 12. 2002, po objavi v Uradnem listu RS, št. 110/2002. Pravno varstvo se zagotavlja na temelju štirih načel, ki jih poznamo iz ZJN-1, poleg teh pa veljajo še načela zakonitosti, hitrosti, dostopnosti in učinkovitosti.

Po odločitvi naročnika o izbiri najugodnejšega ponudnika lahko neuspeli ponudniki vložijo zahtevek za revizijo. O njem odloča poseben, neodvisen in samostojen državni organ - Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopka oddaje javnih naročil in odloča kot neodvisno strokovno telo. Zahtevek za revizijo postopka oddaje javnega naročila se vloži pri javnem naročniku. Državna revizijska komisija tako odloča samo v primeru, če javni naročnik zahtevku za revizijo ne ugotovi ali pa o njem ne odloči pravočasno. S kopijo zahtevka za revizijo vlagatelj obvesti tudi urad, pristojen za javna naročila (Mužina, 2002, str. 3).

Zaradi varovanja interesov tako naročnika kot ponudnika mora biti postopek revizije tako pred naročnikom kot tudi pred Državno revizijsko komisijo učinkovit in zaključen v najkrajšem možnem času. Potem ko naročnik prejme zahtevek za revizijo, mora sprejeti odločitev v roku 15 dni. Če vlagatelj v 20 dneh od dne, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek, ne prejme obvestila o odločitvi naročnika, lahko nadaljuje postopek pred Državno revizijsko komisijo. V običajnih okoliščinah lahko omenjeni organ v 15 dneh poda sklep o

odločitvi, v utemeljenih razmerah pa se sme rok podaljšati za največ 20 dni. Državna revizijska komisija o končnem sklepu obvesti vlagatelja zahtevka za revizijo, ponudnika in pristojen urad za javna naročila.

V novo sprejetem zakonu ZRPJN-A je rešeno tudi vprašanje o tem, kdaj je posebno pravno varstvo v interesu ponudnikov in kdaj v javnem interesu. Če je posebno pravno varstvo določeno v interesu prizadetih ponudnikov, potem se pristojnosti Državne revizijske komisije omejujejo zgolj na vloženi zahtevek za revizijo. Če pa je pravno varstvo določeno v javnem interesu, je naloga Državne revizijske komisije, da odloča tudi o kršitvah, ki jih ponudnik ne navaja, a jih je komisija ugotovila. Bistvena sprememba ZRPJN-A izhaja ravno iz uveljavljanja javnega interesa v revizijskem postopku. Sprememba se nanaša na razširitev pristojnosti, saj bodo lahko v primeru ogrožanja javnega interesa zahtevke za revizijo vložili tudi: Državno pravobranilstvo Republike Slovenije, urad, pristojen za javna naročila, in urad, pristojen za varstvo konkurence (Zagorac, 2002b, str. 6).

Pomemben organ, ki gotovo prispeva k nadzoru in urejanju področja javnih naročil, je Urad za javna naročila. Ta je na podlagi ZJN-1 začel delovati v juniju 2001. Glavna naloga urada je skrb za takšen razvoj sistema, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila in vzpodbuja konkurenčnost ter enakopravnost ponudnikov v postopkih oddaje javnega naročila. Namen delovanja urada je prispevati k učinkovitemu izvajanju postopkov oddaje javnih naročil in iskati optimalno rešitev pri vzpostavitvi institucionalno organizacijskih oblik, ki bi omogočale racionalno izvedbo postopkov javnih naročil znotraj institucionalnih okvirjev [<http://www.javnanarocila.gov.si>].

Pristojnosti in naloge Urada za javna naročila so opredeljene v 2. odstavku 129. člena Zakona o javnih naročilih. Delo, ki ga opravlja, je obsežno, zato navajam le nekaj glavnih nalog:

- s pobudami, stališči in predlogi urad sodeluje pri pripravljanju predpisov s področja javnih naročil;
- letno podaja statistično analizo stanja s področja javnih naročil;
- naročnikom, ponudnikom, koncedentom in koncesionarjem je na voljo za mnenja in informacije;
- pripravlja vzorčno razpisno dokumentacijo;
- teži k uvedbi novosti (npr. elektronsko naročanje);
- vzpodbujanje in skrb za izobraževanje kadrov, vključno s specializiranimi izobraževanji; vezanimi na posamezna področja ali teme povezane z javnimi naročili;
- sodeluje s tujimi institucijami in strokovnjaki s področja javnega naročanja.

Po ustavi je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe Računsko sodišče Republike Slovenije. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Zakon o računskem sodišču ZRacS pa dodaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred

sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

V pristojnosti Računskega sodišča je, da revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev. Revidirati sme akt o poslovanju v preteklem letu kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju. Revidiranje po ZRacS pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. Računsko sodišče ugotavlja, v kolikšni meri je uporabnik javnih sredstev deloval v skladu s predpisi in usmeritvami. Mnenje o poslovanju, ki ga ta poda, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša [<http://www.rs-rs.si>].

3. NAROČILO MALE VREDNOSTI

3.1 DOLOČITEV NAROČILA MALE VREDNOSTI

Ob nizkih vrednostih nakupa bi bilo večkrat neekonomično izvesti katerega izmed znanih postopkov javnega naročanja. V posameznih primerih bi se lahko zgodilo, da bi bili stroški postopka večji kot sama vrednost javnega naročila, kar pa ni v skladu s cilji in načeli javnega naročanja (Kranjc, 1999, str. 179). Zaradi omenjenega je bil vzpostavljen poseben režim javnega naročanja v primeru naročila male vrednosti, ki pa ga ne gre razumeti kot poseben postopek pri oddaji javnih naročil, vendar le kot naročilo, ki ga je zakon postavil pod območje določene vrednosti.

Mejne vrednosti za naročilo male vrednosti ne določajo pravila o javnih naročilih, ampak zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. V Uradnem listu, št. 118/2002 z dne 30. 12. 2002 sta bili objavljeni najvišji mejni vrednosti za leto 2003 in 2004, do katerih se lahko javno naročilo odda po pravilih za oddajo javnih naročil male vrednosti, in sicer 10,000.000 tolarjev za oddajo javnega naročila za blago in storitve in 20,000.000 tolarjev za oddajo naročila gradbenih del. Te vrednosti ne vključujejo DDV. Vrednost iz prejšnjih let se je povečala za enkrat, verjetno tudi na račun vedno glasnejših naročnikov po zvišanju mejnih vrednosti. Privlačnost oddaje v okviru naročil male vrednosti je nedvomno velika.

Značilnost javnega naročanja male vrednosti je predvsem večja avtonomnost in fleksibilnost naročnika, kar posledično pelje do manjše zahtevnosti pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila. ZJN-1 se v takih primerih uporablja kot splošno orodje za prerazporejanje javnih sredstev, kar pa ne pomeni, da lahko vladajo pravila divjega zahoda. Vsak nakup, izveden z javnimi sredstvi, je javno naročilo, torej tudi nakupi pod mejnim pragom, le da se z oddajo javnega naročila male vrednosti ne izvede kateri od načinov, predpisanih v prvem odstavku 17. člena ZJN-1. Za postopek oddaje naročila male vrednosti je bistveno, da javni razpis oziroma javna objava ni potrebna. Naročnik lahko sam določi, katerega ponudnika bo povabil k sodelovanju. Ker vsi zainteresirani niso obveščeni, je nesmiselno vztrajati tudi na ostalih zahtevah zakona, ki se vežejo na pravila javnega razpisa (Kranjc, 2001a, str. 263-264).

Pri javnih naročilih male vrednosti gre pravzaprav za postopek, ki ga naročnik, v okviru zakonskih določb, izdelava in prilagodi, glede na njegove posebnosti in potrebe. Ko želimo potegniti mejo med avtonomnostjo naročnika in obveznim ravnanjem po pravilih, zapisanih v ZJN-1, je zakon večkrat nedosleden. Splošno je znano, da naj bi se z višanjem vrednosti, v okviru male vrednosti, višala tudi zahtevnost postopka, ki vključuje večjo količino dokumentacije, zahtevanje več ponudb in podobno. Sočasno naraščajo tudi opravičljivi stroški, ki morajo biti sorazmerni z učinkovitostjo naročanja (Štular, 2001, str. 74-75).

Opozoriti velja, da lahko proračunski inšpektor ali nadzorni organ (nadzorni svet občine, nadzorni svet javnega podjetja, javnega sklada, javnega zavoda) naložita naročniku, da kljub naročilu male vrednosti le-tega odda po katerem izmed določenih postopkov. Tako ravnanje mora izhajati iz ocene, da se z oddajo naročila male vrednosti ne dosega gospodarno ravnanje z javnimi sredstvi (Kranjc, 2001a, str. 287).

3.2 ZJN-1 IN ODDAJA NAROČIL MALE VREDNOSTI

V postopku javnega naročanja naredimo enega prvih korakov z določitvijo vrednosti predmeta, ki ga želimo naročiti. Pri tem moramo upoštevati pravila o določitvi vrednosti iz 26. do 30. člena. Aktualno je že omenjeno oblikovanje naročil po sklopih, ki mora pomeniti smiselno zaključeno celoto. Če prikažem s primerom, to pomeni, da neka šola ne bo oblikovala naročila posebej za hruške, jabolka, banane in grozdje ... Tudi če bi se odločili za tako naročanje, bi na koncu sešteli vrednosti istovrstnega blaga in potem oddali javno naročilo glede na določila zakona. Če bi vrednost presegala mejni prag, bi naročilo oddali po pravilih naročila velike vrednosti, vključno z javnim razpisom, sicer pa po pravilih naročila male vrednosti. Določitev vrednosti ne sme biti takšna, da bi pomenila izogibanje javnemu razpisu, in tudi ne takšna, da bi bil omogočen enostavnejši postopek v okviru navodil za oddajo naročil male vrednosti.

Ko smo določili vrednost in ugotovili, da ta ne presega mejne vrednosti, se opremo na pravila, ki so v ZJN-1 opredeljena posebej v poglavju 3.5, od 124. do 126. člena in v drugem odstavku 134. člena. Ti členi opredeljujejo naročilo male vrednosti, pojem ter rok sprejetja notranjega predpisa in določajo način vodenja evidence o sklenjenih pogodbah.

Vsak subjekt javnega naročanja mora imeti notranji predpis, pravilnik o oddaji naročila male vrednosti. Naročnik je obvezan sprejeti notranji predpis, v nasprotnem primeru mora, ne glede na ocenjeno vrednost, oddajati naročila v skladu z vsemi določbami ZJN-1. Notranji predpis lahko naročnikom pripravijo tudi ministrstva, lokalne skupnosti in drugi naročniki, ki pokrivajo manjše naročnike. V svojem notranjem predpisu mora naročnik določiti:

- način izvedbe naročila glede na ocenjeno vrednost, vključno z določitvijo tehnične in tehnološke zahtevnosti ter finančne posledice naročila,
- način priprave razpisne dokumentacije,

- osebe, ki zbirajo ponudbe prek telefona, telefaksa in podobno, opredeliti je potrebno tudi načine preverjanja cen,
- način dokumentiranja ponudb in arhiviranja dokumentacije,
- način izvedbe in nadzora sklenjene ponudbe ter
- način uporabe vnaprej pripravljenih tipskih dokumentov, zlasti naročilnic, pri čemer mora biti predpisana višina zneska, ko se lahko vnaprej pripravljen dokument uporabi za vsako oddano naročilo.

Po 126. členu zakona je naročniku naložena obveznost, da vodi evidenco o sklenjenih pogodbah v postopkih za oddajo naročil male vrednosti, ne glede na predmet nakupa.

3.2.1 POSEBNOSTI UPORABE NEKATERIH PRAVIL PO ZJN-1 (Štular, 2001, str. 74-81)

Za vse spodnje ugotovitve, glede ureditve naročil male vrednosti, ki so hkrati povezane z obvezami pri javnem naročanju, ki izhajajo iz samega zakona ZJN-1, je značilno, da jih mora naročnik upoštevati pri pripravi internega predpisa.

Tudi ob ureditvi naročil male vrednosti izhajamo iz štirih načel javnega naročanja. V kolikšni meri je upoštevano katero izmed načel, pa je odvisno tudi od vrednosti naročila. Ni vseeno, ali gre v okviru naročila male vrednosti za nakup predmeta visoke vrednosti ali zelo nizke vrednosti. Če naročnik na primer naroča za 300 tolarjev nekega blaga, bo ravnal drugače kot v primeru, da kupi za 9,999.999,99 tolarjev tega blaga. V prvem primeru ne bo toliko poudarjal spoštovanja načela konkurence in enakopravnosti kot v drugem.

Izkušnje kažejo, da je v večini internih predpisov zapisano, do katere vrednosti se sme oddati naročilo z uporabo naročilnice, po tej vrednosti pa se naročniki običajno odločijo za zbiranje ponudb. V enem in drugem primeru je naročnik avtonomen pri odločitvi, koga in koliko ponudnikov bo povabil k oddaji. Opozoriti pa je potrebno, da je pravica vsakega ponudnika, da se ga, ob izraženem interesu pri naročniku, vključi v krog potencialnih ponudnikov. Na koncu seveda izberemo najugodnejšo ponudbo oziroma najugodnejšega ponudnika.

Vsem znanim postopkom javnega naročanja, z izjemo določenega dela postopka s pogajanji, je skupen javni razpis. S tega vidika zagotovo v največjem možnem številu primerov niso zanimivi za oddajo naročil male vrednosti. Možno pa je, da se naročnik odloči upoštevati določene komponente iz posameznih postopkov.

Razpisna dokumentacija je za nekatere primere potrebna, vendar ne v popolni vsebini, kot to določa 23. člen ZJN-1 (Vesel, 2002, str. 155). Naročniku je prepuščena oblika, vsebina in obseg razpisne dokumentacije. Kompleksnost razpisne dokumentacije je običajno sorazmerna z vrednostjo naročila. Že ob upoštevanju ZJN-1 je v določenih okoliščinah možno

spreminjanje razpisne dokumentacije, spreminjanje pa je dopustno tudi v primeru naročil male vrednosti, še posebej v primeru pogajanj.

Vprašanje o tem, kolikšno je število potrebnih prejetih ponudb za oddajo javnega naročila, nima enoznačnega odgovora, ocena je prepuščena naročniku. Najmanjše število ponudb, ki je potrebno, da pride do oddaje naročila, je vsaj ena ponudba, navzgor pa število ni omejeno oziroma ga vsakokrat ugotovi in argumentira samo naročnik.

Naročnik mora za oddajo naročila nad vrednostnim pragom oddati veliko število listin, s katerimi dokaže, da izpolnjuje minimalne pogoje za sodelovanje. Tudi v primeru naročila male vrednosti je naročnik po zakonu dolžan, določiti način dokazovanja izpolnjevanja pogojev za ponudnike, čeprav se sme tudi v tem primeru odločati avtonomno. Glede na to, da lahko obstaja zelo velika razlika v tem, kolikšen pomen ima za naročnika določeno naročilo male vrednosti, se lahko naročnik odloči za najprimernejšo opcijo, ki je predstavljena v internem predpisu. To pomeni, da naročnik predvidi več načinov za dokazovanje izpolnjevanja pogojev, od ustne izjave pa do strogega upoštevanja splošno določenega 42. člena ZJN-1.

Izključiti pa ne smemo niti uporabe meril, še posebej, če upoštevamo, da se naročila male vrednosti med seboj razlikujejo, ne samo po vrednosti, ampak tudi po vsebini, pomenu, finančnih posledicah za naročnika in končno tudi po vplivu, ki ga imajo na poslovanje. Merila so uporabna predvsem, ko moramo med več ponudbami izbrati pravo. Ne smejo biti diskriminatorna, povezana morajo biti s predmetom javnega naročila in vnaprej predstavljena.

Za izpeljavo postopkov oddaje javnih naročil so po ZJN-1 predvideni relativno dolgi roki, ki povzročajo nemalo težav. Predvsem problematični so roki za oddajo ponudb v posameznih vrstah postopkov. Pri naročilu male vrednosti velja le splošno pravilo, po katerem naj bo rok določen tako, da bo ponudniku omogočil pripravo ponudbe.

Običajno pri naročilih male vrednosti ponudb ne odpiramo javno. Iz tega izhaja, da lahko naročnik tudi oddajo ponudbe uredi bolj gibljivo in ne tako kot zakon, ki veže oddajo ponudbe na določeno uro. Rok oddaje se navadno določi okvirno (npr. do določenega dne), z možnostjo, da naročnik lahko upošteva tudi ponudbo, ki je na njegov naslov prispela kasneje. Ob vključitvi pogajanja je tudi pravilnost ponudbe rešena bolj fleksibilno. Skozi pogajanja se namreč lahko zagotovi pravilnost s tem, da ponudnik svojo ponudbo dopolni ali pa da naročnik spremeni svoje zahteve.

Določiti je treba pooblaščen osebe za izvedbo javnega naročila. Zakon naročnikov ne zavezuje, da bi morali za izvedbo naročil male vrednosti imenovati posebne komisije, zato je za izbiro pooblaščen posameznik.

Naročnik se mora odločiti, ali in na kakšen način bo obvestil tiste ponudnike, ki niso bili izbrani. Zaradi načela o enakopravnosti ponudnikov naročnik ne sme zavrniti nobenega ponudnika, če se ta nanj obrne zaradi pridobitve informacij o naročilu.

Za vse omenjene ugotovitve, ki se tičejo ureditve naročil male vrednosti in so hkrati povezane z obvezami pri javnem naročanju, ki izhajajo iz samega zakona ZJN-1, je značilno, da jih mora naročnik upoštevati pri pripravi internega predpisa.

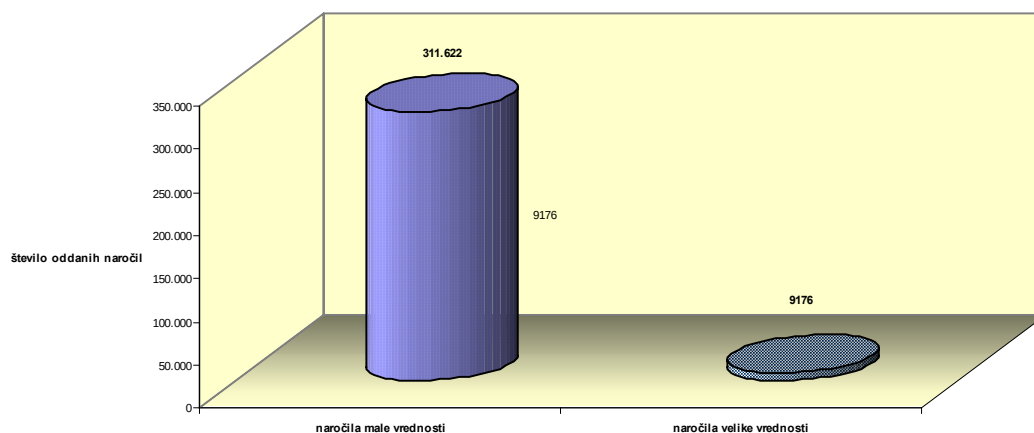
3.3 ANALIZA STANJA V SLOVENIJI

Predvsem zato, ker želim prikazati trenutno stanje na trgu javnih naročil, se v tem poglavju opiram na ugotovitve in statistično analizo, ki jo je predstavil Urad za javna naročila, hkrati pa opozarjam na zaznavno pomembnost javnih naročil male vrednosti.

Na Uradu za javna naročila so za leto 2001 pripravili prvo splošno analizo stanja in dinamike za področje javnih naročil. Podlaga za analizo so bila navodila o enotnem obrazcu (Uradni list RS, št. 25/2002), ki ga je izdalo ministrstvo za finance. Tehnika zbiranja je zajemala obrazec za naročila male vrednosti in obrazec za naročila velike vrednosti, za katera je potrebno opraviti javni razpis (nad 8 milijonov tolarjev za blago in storitve ter nad 15 milijonov tolarjev za gradbena dela, v letu 2001). Analiza naročil je bila opravljena glede na vrednost in predmet, tako pri naročilih male kot tudi velike vrednosti [<http://www.javnanarocila.gov.si>].

Poročilo je uradu oddalo le okoli 1400 naročnikov, ki so v skupnem številu oddali približno 320.800 javnih naročil, pri čemer je bilo naročil velike vrednosti 9.179 in naročil male vrednosti 311.622 (glej sliko 3).

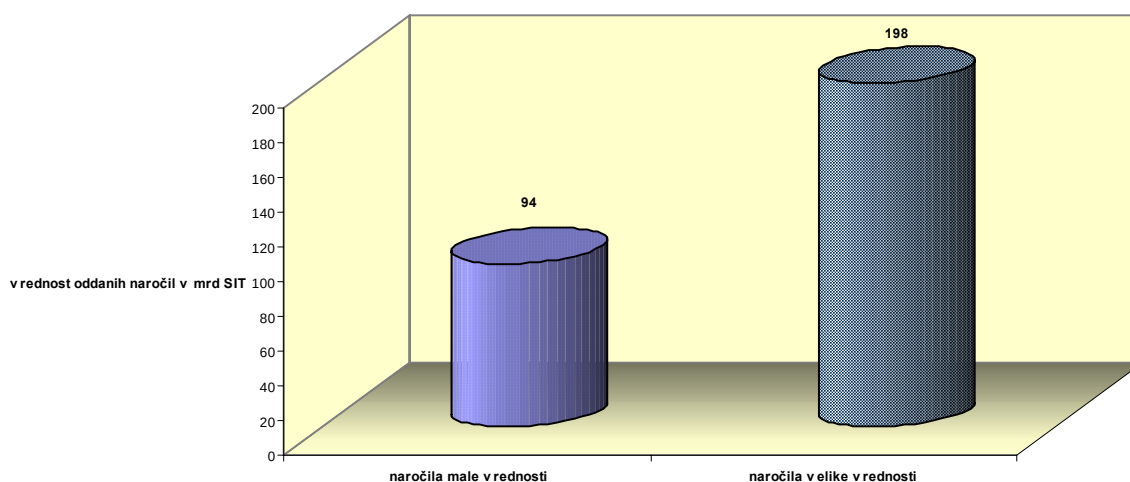
Slika 3: Število oddanih naročil male in velike vrednosti v Sloveniji v letu 2001



Vir: [<http://javnanarocila.gov.si>]

Skupna vrednost vseh oddanih naročil je v letu 2001 znašala 292,4 mrd SIT. Na vrednost oddanih naročil male vrednosti odpade 94,2 mrd SIT in na vrednost naročil velike vrednosti 198,3 mrd SIT. (glej sliko 4)

Slika 4: Vrednost oddanih naročil male in velike vrednosti v Sloveniji v letu 2001



Vir: [<http://javnanarocila.gov.si>]

Če gledamo številčno strukturo pri naročilih velike vrednosti, posamezno za blago, storitve in gradnje, ugotovimo, da je bilo oddanih 7000 naročil ali 76,2% na področju blaga. S 1.330 naročili ali 4,5% sledijo storitve, na koncu pa so gradbena dela z 850 oddanimi naročili, kar pomeni 9,3%, v celotni številčni strukturi. Drugačna je vrednostna struktura, ki za naročila velike vrednosti kaže enakomernejši odnos med blagom, storitvami in gradbenimi deli. Skupna vrednost oddanih naročil na področju blaga je bila 66 mrd SIT ali 39,2%. Vrednost storitev je nekoliko nižja, in sicer 31 mrd SIT ali 18,3%. Največjo vrednost pri javnih naročilih, za katera je obvezna javna objava, pa predstavljajo naročila za področje gradbenih del, to je 72 mrd SIT ali 42,5%.

Pri celovitem ocenjevanju nikakor ne gre prezreti izredno velikega števila oddanih naročil male vrednosti. Po številu je bilo, pričakovano, največ naročil oddanih na področju blaga, kar 49,4%, s 47,9% sledijo storitve in samo 2,7% v celotni številčni strukturi pri oddaji naročil male vrednosti, predstavljajo naročila gradbenih del. Veliko število naročil kaže na drobljenje javnih naročil male vrednosti, saj povprečna vrednost znaša komaj nekaj več kot 300.000 SIT. Tudi vrednostna struktura naročil male vrednosti kaže, da je razmerje med blagom, storitvami in gradbenimi deli enakomernejše. To razmerje znaša 17,5% za gradbena dela, 39,6% za blago in 42,9% za storitve.

Zaskrbljujoči so podatki, ki govorijo o skromni udeležbi tujih podjetij, čeprav imajo javni razpisi vedno tudi mednarodne razsežnosti. Tujim ponudnikom je bilo v letu 2001 zaupanih le 93 javnih naročil v skupni pogodbeni vrednosti 6,3 mrd SIT ali 3% celotne pogodbene vrednosti vseh oddanih javnih naročil. Skromen odziv in nezainteresiranost tujih ponudnikov nekateri pripisujejo vrednostim naših naročil, ki so precej nižje v primerjavi s tistimi na Evropskem trgu pa tudi trgu jugovzhodne Evrope. Drugi razlog pa je možno iskati v večji izkušnosti domačih ponudnikov pri pripravi ponudb. Glede na dejstva lahko trdim, da ideja o skupnem notranjem trgu, vsaj v praksi, še ni zaživela (Rankov, 2002, str. 4).

Zanimiva je tudi ugotovitev razkoraka med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo javnih naročil. Slednja je bila namreč nižja od ocenjene. Verjetno so naročniki brez temeljitejše ocene trga, napačno podali oceno vrednosti, nekaj pa je k nižji ceni prispevala še konkurenca. Vzrok je lahko tudi pomanjkljiva razpisna dokumentacija¹, še zlasti tehnična dokumentacija in težnja po oddaji javnega naročila le na podlagi načrta nabav ob upoštevanju zagotovljenih finančnih sredstvih [<http://www.javnanarocila.gov.si>].

Opravljen statistična analiza je zelo pomembna, saj lahko razvitost trga javnih naročil ugotavljamo tudi na podlagi primerjav z drugimi državami. Za nas so reprezentativni predvsem podatki držav članic Evropske unije pa tudi Evropske unije nasploh. Javna naročila predstavljajo približno 25% delež v državnem proračunu, kar je nekaj manj kot 10% bruto domačega proizvoda, v Evropski uniji pa je slednji odstotek višji za približno eno odstotno točko.

Zajetje osnovnih podatkov je dovolj reprezentativno, da lahko ugotovimo ključne značilnosti in razvitost trga javnih naročil v Sloveniji (Dolinšek, 2002, str. 10):

- neenakomerna celotna razporeditev števila in vrednosti javnih naročil;
- visoka stopnja koncentracije vrednosti pri naročilih velike vrednosti;
- močna zastopanost naročil male vrednosti glede na njihovo vrednost in še bolj glede njihovega števila;
- visok razkorak med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo;
- skromno število oddanih naročil tujim ponudnikom, čeprav je posamezna vrednost tako oddanih naročil visoka;
- v okviru postopkov oddaje javnih naročil prevladujeta odprti in omejeni postopek.

¹Po ZJN-1 je naročnik v primeru oddaje javnega naročila velike vrednosti obvezan, da o tem obvesti javnost. V javnem razpisu ne predstavi vseh zahtev, temu je namenjena razpisna dokumentacija. Gre za pomemben dokument in hkrati zahtevno opravilo, ki terja tehnično, finančno in pravno znanje, povezano s predmetom javnega naročila. V razpisni dokumentaciji mora naročnik predstaviti merila, po katerih bo vrednotil in primerjal ponudbe med seboj.

4. EVROPSKA UNIJA

4.1 NASTANEK IN GLAVNE ZNAČILNOSTI EU

O ideji združene Evrope so pričeli razmišljati šele po drugi svetovni vojni, s prelomnico ob ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ECSC) leta 1951, katere ustanovne članice so bile Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Naslednji korak v integracijskem procesu je bil narejen 25. marca 1957, ko so omenjene države podpisale Rimsko pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Cilj je bil postopno oblikovanje enotnega evropskega trga, integracijske oblike, ki pomeni prosto trgovino med članicami, skupno carinsko tarifo in prosto gibljivost produkcijskih faktorjev. Sledilo je obdobje poglobljanja integracijskih procesov. Države članice Evropske gospodarske skupnosti so februarja 1992 v Maastrichtu podpisale pogodbo o EU. Do formalne ustanovitve notranjega trga, s katerim so bile dejansko odpravljene vse ovire za svobodno gibanje ljudi, blaga, kapitala in storitev, je prišlo 1. januarja 1993. Na celotnem območju EU je bilo tako zagotovljeno izpolnjevanje vseh štirih (zgoraj omenjenih) temeljnih svoboščin, zapisanih v Rimski pogodbi (Kumar, 2000, str. 20-21).

Izpolnitev strateškega cilja, vključitve Slovenije v EU, že nekaj časa ni več vprašanje, vstop v EU je predviden v maju 2004. Vprašanje, ki ostaja, je povezano s pričakovanji o tem, v kolikšni meri bo doseženo tisto, zaradi česar se je Slovenija odločila postati ena izmed članic. Koristi, ki jih Slovenija ob vstopu pričakuje, so predvsem (Tilia, 2000, str. 1):

- zagotovitev notranjega trga, ki se bo povečal še za slovensko gospodarstvo;
- ob novih razvojnih možnostih, ki jih dajeta ekonomska in denarna unija pričakujemo večjo predvidljivost in obvladljivost poslovanja ter zmanjšanje poslovnega tveganja;
- povečanje medsebojne trgovine in s tem pomembna spodbuda domači gospodarski rasti in povečanju zaposlenosti;
- razvoj novih izdelkov in storitev, uporaba sodobnih tehnologij in stalnega zmanjševanja proizvodnih stroškov ob uveljavitvi konkurence na notranjem trgu;
- boljši dostop do kapitala, opreme, znanja in tehnologij, prevzem standardov, tehničnih predpisov, osnovnih znanj in organizacijskih tehnik ter s tem dodaten vpliv na povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva.

4.2 NOTRANJI TRG KOT STRATEŠKI CILJ

Evropska unija ima danes, pred skorajšnjo širitvijo, petnajst držav članic s skupno približno 370 milijoni prebivalcev in predstavlja največji trgovinski blok na svetu. Svoje začrtane cilje dosega z natančno določenimi in usklajenimi mehanizmi na osnovi izvajanja celovite skupne politike (kmetijstvo, transport, zunanja trgovina, razvoj, regionalna politika ...) in skupnih akcij ali programov (R&D, telekomunikacije, socialna politika, ekonomska in monetarna zveza) (Kumar, 2000, str. 22).

Osnovni cilj Evropske unije, ki je bil določen ob ustanovitvi, z Rimsko pogodbo, je vzpostavitev enotnega gospodarskega prostora, ki temelji na štirih svoboščinah:

- 1) prost pretok blaga,
- 2) prost pretok storitev,
- 3) prost pretok kapitala in
- 4) prost pretok ljudi.

Uresničevanje teh štirih temeljnih načel omogoča, da podjetja izdelujejo in prodajajo svoje izdelke, skladno s sistemom svobodne konkurence, v tistih državah članicah, kjer so pogoji zanje najbolj ugodni. Podjetja se lahko svobodno odločajo o tem, kje bo njihov sedež, kje bodo črpali kapital, ustanavljali nove obrate in podobno. Potrošniki prosto izbirajo med boljšo kakovostjo in ugodnejšimi cenami proizvodov, izdelanih v državah članicah. Delavci imajo boljši dostop do delovnih mest, ki nudijo večje ugodnosti, boljše delovne pogoje in višje plače. Nastanijo se lahko v kateri koli državi članici in se tam zaposlijo. Svoboda je ključna beseda skupnega trga (Tilia, 2000, str. 2).

Skupni trg je stopnja ekonomske integracije, ki želi odstraniti vse ovire v trgovanju med državami članicami, z namenom združitve nacionalnih trgov v enotni trg. Ta ustvarja razmere za približevanje k pravemu notranjemu trgu, ki je zaključek tega procesa.

Vključitev v notranji trg ne bo le spodbuda in možnost razvoja, temveč bo ta prelomnica za številne gospodarske subjekte pomenila tudi soočenje s konkurenco ter ostrejšimi pogoji poslovanja, ki jih narekujejo mehanizmi delovanja notranjega trga. V konkurenčnem okolju notranjega trga Evropske unije bodo enakovredno nastopali le tisti javni in zasebni subjekti, ki se bodo na prihajajoče spremembe najbolj prilagodili.

4.3 PRAVNA PODLAGA IN TRG JAVNIH NAROČIL V EU

Zelo pomemben del notranjega trga EU, ki predstavlja velik izziv tako za javne kot tudi zasebne subjekte, je okoli 720 milijard evrov velik trg javnih naročil. Omenjena vrednost je ocenjena na 11% BDP Evropske unije, kar je enako približno polovici BDP Nemčije (Ferlinc, 2002, str. 2).

Junija 1996 je bil v Luksemburgu podpisan Evropski sporazum o pridružitvi med republiko Slovenijo na eni strani in državami članicami Evropske unije na drugi strani, veljati je začel februarja 1999. Za področje javnih naročil je zanimiv predvsem 69. člen, ki govori o vzajemnem odpiranju trgov javnih naročil. Z veljavnostjo sporazuma se je slovenskim družbam odprl trg javnega naročanja v Evropski uniji. Slovenske družbe imajo zagotovljen dostop do postopkov za sklepanje pogodb po pravilih za javna naročila v EU, pri čemer jih ne obravnavajo manj ugodno kot družbe iz EU. Izjema so pogodbe, ki se vežejo na infrastrukturni sektor, pa še za ta del trga lahko trenutno ocenimo, da je že delno odprt, saj Slovenija izpolnjuje nekatere zahtevane pogoje recipročnosti na tem področju. Kar se tiče

tujih ponudnikov na slovenskem trgu, so ti že davno postavljeni v enakovreden položaj. V predpristopnem obdobju so pretok delovne sile, pravica do ustanavljanja in opravljanja storitev med kandidatkami in članicami Unije še vedno precej omejeni.

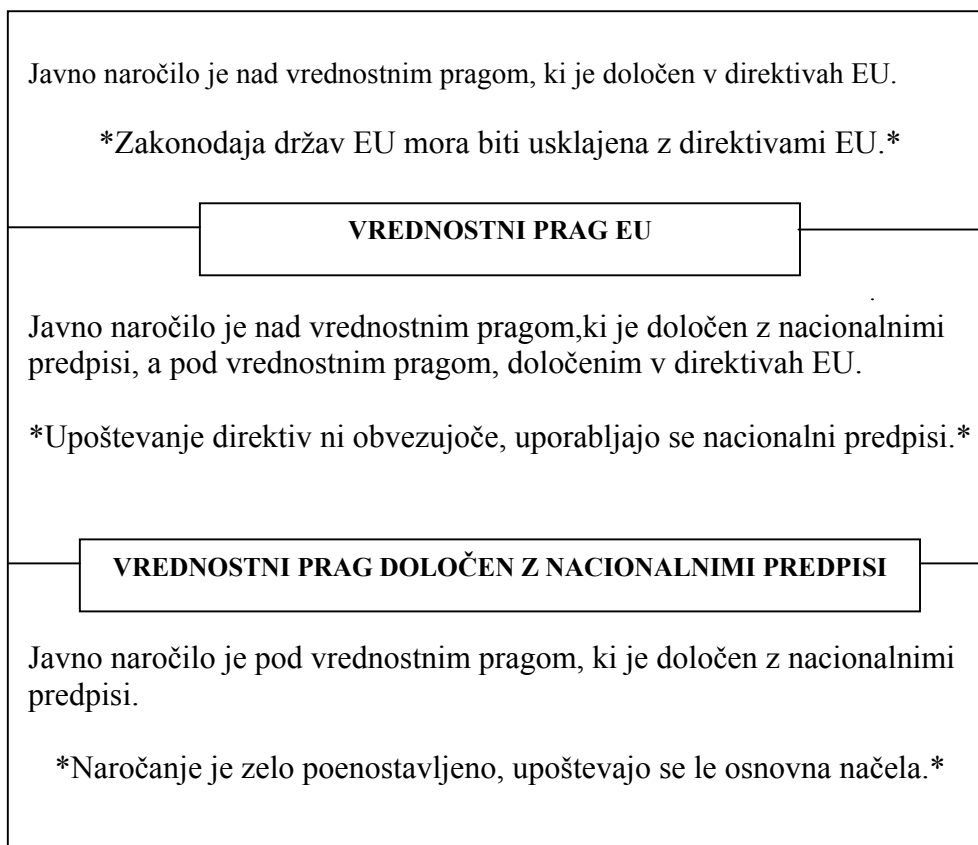
Na kratko lahko povzamemo, da lahko do vstopa Slovenije v EU slovenska podjetja brez omejitev kandidirajo za javna naročila blaga. Ravno tako lahko kandidirajo za javna naročila, ki zahtevajo pretok delovne sile in storitev, vendar bodo pri tem omejena s pravili nacionalne zakonodaje držav članic, zato ne bo odveč, da podjetja v takih primerih proučijo vse administrativne poti za pridobitev dovoljenj za opravljanje dela.

Dostop javnih naročil iz vseh držav Unije mora biti zagotovljen za vse članice pod enakimi pogoji. To je osnovno načelo, staro že toliko kot Evropska gospodarska skupnost, vendar se na področju javnih naročil le s težavo uresničuje. Raziskava, ki so jo opravili v osemdesetih letih, je pokazala, da države članice v 94% primerov javna naročila dodelijo domačim ponudnikom, med njimi je bilo izbranih 75% tistih, za katere so bili razpisni pogoji prilagojeni že vnaprej (Ferlinc, 2002, str. 3). Razlog za zaprtost določenih segmentov trgov je komisija pripisala predvsem neenakim tehničnim standardom in različnim potrdilom ali kvalifikacijam, ki jih zahtevajo javni naročniki v posameznih državah. Po ugotovitvah Evropske komisije je Nemčija najbolj omejevalna pri odpiranju svojega trga javnih naročil. Nerezidenčna podjetja v Nemčiji opravijo zgolj 5% javnih naročil, medtem ko je Irska na tem področju ena najliberalnejših, saj tam nerezidenčna podjetja opravijo okoli 32% vseh javnih naročil (Kenda, 2000, str. 8). Evropska komisija je, nezadovoljna s trenutnim stanjem, pripravila Zeleno knjigo o javnih naročilih: Raziskava poti naprej. Sprejela je vrsto ukrepov za pospeševanje odprtosti trgov. Predvsem naj bi spremembe peljale k uresničitvi dveh temeljnih reformskih ciljev na področju, ki ga zdaj urejajo zakoni iz sedemdesetih let, ki so jih nekoliko popravili v 90-ih. Prvi cilj je poenostavitev, drugi pa posodobitev sedaj veljavnih smernic (Kenda, 2000, str. 8).

Pogodba o ustanovitvi Evropske unije (Rimska pogodba) ne vsebuje nobenih izrecnih pravil v zvezi z javnim naročanjem, kljub vsemu pa z vzpostavitev štirih temeljnih načel pomeni neposredno podlago tudi za javna naročila. Načela so za države članice zavezujoča, in sicer v tem smislu, da so jih dolžne upoštevati pri oblikovanju postopkov za oddajo prav vseh javnih naročil, ne glede na njihovo vrednost. Pravila, vsebovana v rimski pogodbi, so preveč splošna in premalo precizirana, da bi jih bilo mogoče brez težav uporabiti v praksi. Evropska komisija je zato sprejela vrsto smernic (Public Procurement Directives), katerih namen je usmerjati različne nacionalne ureditve javnih naročil, k doseganju skupno zastavljenih ciljev na tem področju. Pravila in postopki, vsebovani v smernicah o javnem naročanju, se nanašajo le na po obsegu in/ali količini relativno velike nabave, katerih vrednost presega vnaprej določen vrednostni prag. Večina naročil malih vrednosti tako ostaja pod tem vrednostnim pragom in zanje uporabljajo predpise, ki sodijo v pristojnost notranjih zakonodaj posameznih držav članic. Temeljna načela Rimske pogodbe so tudi za ta del neposredno zavezujoča. Nacionalne ureditve javnih naročil v okviru Evropske unije so si med seboj zelo različne. Večina držav

članic javna naročila glede na vrednost razdeljuje v eno izmed treh kategorij: javna naročila nad vrednostnim pragom, določenim v EU, javna naročila nad vrednostnim pragom, določenim z nacionalnimi predpisi, in javna naročila pod vrednostnim pragom, določenim z nacionalnimi predpisi (glej Slika 5) (Kostanjevec, 2000, str. 28).

Slika 5: Delitev javnih naročil glede na vrednost



Vir: Kostanjevec, 2000, str. 29.

4.3.1 DIREKTIVE EU IN NJIHOV POMEN

Namen smernic (direktiv) ni uskladitev nacionalnih ureditev javnega naročanja v celoti in na ta način njihova neposredna uporaba, temveč le usmerjanje tistih rešitev, ki so bile sprejete v okviru nacionalnih zakonodaj posameznih držav članic za primere, ki zadevajo oddajo javnih naročil večje vrednosti (Kostanjevec, 2000, str. 28). Direktive države članice zavezujejo k nalogam in ciljem, ki naj bodo doseženi v skupnem interesu, medtem ko so konkretna sredstva in načini za doseg teh ciljev prepuščeni samim državam članicam oziroma njihovim nacionalnim zakonodajam. Direktive o javnem naročanju sledijo vsaj naslednjim načelom (Vesel, 2002, str. 159):

- nediskriminiranje ponudnikov,
- informiranost ponudnikov, ki vključuje objavljane razpisov na celotnem ozemlju EU,

- odpravljanje tehničnih standardov, ki vodijo do diskriminacije potencialnih tujih ponudnikov,
- transparentnost vodenja postopkov za izbiro ponudnika in uporaba objektivnih meril v postopkih izbiranja ter
- učinkovito pravno varstvo ponudnikov.

Slovenija je v okviru priprav na vključitev v Evropsko unijo direktive sprejela ter jih prilagodila svoji notranji zakonodaji. Poznavanje direktiv je bistvenega pomena tudi tedaj, ko govorimo o naročilih male vrednosti, saj ima ta del naročanja pravno podlago v ZJN-1 in naročniki morajo upoštevati določbe ZJN-1 tudi v pripravah notranjih predpisov.

Postopek javnega naročanja v Evropski uniji urejajo štiri direktive, tri t. i. klasične in posebna direktiva za infrastrukturni sektor (glej Tabela 1).

Tabela 1: Direktive EU za področje javnih naročil

Oznaka	Naziv direktive
92/50/EGS	Direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve
93/36/EGS	Direktiva o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za blago
93/37/EGS	Direktiva o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje
93/38/EGS	Direktiva o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju

Vir: Ferlinec, 2002, str. 6.

Smernice so tiste, ki določajo minimalen skupek pravil, ki jih morajo pri oblikovanju nacionalnih ureditev sistema javnega naročanja, zaradi doseganja skupnih ciljev upoštevati vse države članice in vse pridružene članice. Ta pravila se nanašajo na (Kostanjevec, 2000, str. 28):

- pravila, ki določajo tipično dogajanje javnih naročnikov in domet pogodbenih razmerij, ki so podvržena ureditvi, vsebovani v smernicah;
- pravila, ki določajo tipične postopke za oddajo javnih naročil;
- pravila, ki so povezana s tehničnimi značilnostmi predmeta naročila, pri čemer je pred nacionalnimi standardi dana prednost evropskim, če le-ti obstajajo;
- pravila o objavljanju razpisov v Evropskem uradnem listu, vključno z zahtevanimi časovnimi roki;
- pravila o konkurenci pri oddaji javnih naročil, ki zajemajo predvsem zahtevo po objektivnih merilih ter primerjavo ponudb;
- pravila o obveznosti oddaje statističnih poročil, ki omogočajo vpogled v dejansko stanje na področju oddaje javnih naročil v Evropski uniji.

4.3.2 SPREMEMBE NA PODROČJU PRAVNEGA UREJANJA JN V EU

Stanje, ko niti članice Evropske unije same med sabo niso najbolj dejavno uresničevale temeljnih načel notranjega trga, je postajalo vse bolj alarmantno. Kljub temu, da veljavna pravila igre določajo, da morajo proračunski uporabniki vse ponudnike obravnavati enakopravno in na razpisu izbrati tistega, ki je dal najugodnejšo ponudbo, stopnja uvoza javnih naročnikov znotraj Evropske unije ni zadovoljiva. V večini držav članic ostaja sum, da izbira ponudnika temelji na nacionalnih in političnih merilih, kar je seveda nedopustno in v neskladju s temeljnimi načeli svoboščin skupnega trga.

V ta namen je Evropska komisija sprejela paket dopolnil in popravkov k sedaj veljavnim direktivam javnega naročanja in jih maja 2000 posredovala Evropskemu parlamentu. V veljavo bodo stopile predvidoma v letu 2004, ko bo prišlo do ratifikacije v vseh državah članicah. Na novo zastavljene direktive pomenijo predstavitev konkurenčnega okolja, kjer bosta, z glavno vlogo, nastopila preglednost in enako obravnavanje vseh subjektov. Namesto štirih bosta v veljavi le dve direktivi. Ena bo združevala področje blaga, storitev in gradbenih del, druga pa vodno, energetska in transportno področje.

[www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm]

Dopolnila in spremembe bodo sledila smeri poenostavitve in posodobitve sedanjih direktiv. Poenostavitev bo dosežena z večjo preglednostjo in razumljivostjo zakonskih besedil. Posodobitev pa bo opravljena s prilagoditvijo na spreminjajoče ekonomsko okolje, ki je rezultat dogajanj, kot je sprostitev trga telekomunikacij, prehod v novo, globalizirano ekonomsko okolje in podobno. S ciljem poudarjanja transparentnosti v postopkih javnega naročanja in v boju proti korupciji ter organiziranemu gospodarskemu kriminalu omenjeni paket sprememb vključuje merila ki bodo predstavila jasne kriterije za doseg javnega naročila in izbiro ponudnika [www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm].

Poenostavitev je pomembna poteza, ki bo opravljena v okviru paketa sprememb na področju javnih naročil. Direktive naj bi bile takšne, da jih zlahka razumejo vsi vpleteni v proces javnega naročanja, tako kupci kot naročniki. Rezultati na poti poenostavitve bodo doseženi z različnimi ukrepi in spremembami [www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm]:

- tri direktive, ki so pokrivalo področje blaga, storitev in gradbenih del, se preoblikujejo v enotno direktivo, ki bo bolj koherentna in bo obsegala kar za polovico manj zakonskih določb;
- nove določbe so uporabniku prijaznejše in pripravljene tako, da sledijo običajnemu zaporedju v procesu javnega naročanja;
- vrednosti v posameznih razpisih bodo objavljene v evrih namesto v tako imenovanih posebnih pravicah črpanja.

Ena od stalno ponavljajočih se zahtev na posvetovanju komisije, ki je pripravljala predloge za spremembe, je bila prilagoditev administrativnim potrebam enaindvajsetega stoletja. Bolj fleksibilne naj bi postale nekatere toge določbe, s čimer bi bila dosežena najbolj učinkovita in gospodarna poraba sredstev. Sveženj zakonskih sprememb v okviru posodobitve in fleksibilnosti predstavlja [www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm]:

- več avtonomnosti pri pogajanju med naročniki in dobavitelji o določilih oziroma zahtevah posamezne pogodbe;
- fleksibilnost pri novih določbah, ki omogočajo naročnikom, da zahtevajo izpolnjevanje pogojev na podlagi učinka in ne samo na podlagi standardov;
- spremembe v ureditvi, ki se ne bodo več nanašale na telekomunikacijska podjetja, saj so ta trg že sprostili;
- izvzetje elektro, vodnega in plinskega področja potem, ko bodo liberalizirali razmere tudi v teh panogah.

Posebno poglavje, prilagajanja spreminjajočemu okolju, pomeni uporaba elektronske, informacijske tehnologije in vpeljava elektronskega naročanja. Podlaga za tovrstni sistem je predvsem zahtevana pravna ureditev in informacijsko-tehnološka opremljenost. Z vpeljavo uporabe elektronske tehnologije je omogočeno bolj smotrno javno naročanje, saj se zmanjšajo določeni stroški postopka, prihranimo čas, poveča se preglednost in javnost postopka. Naročnik lahko uporabi elektronsko naročanje le, v kolikor je to v skladu s temeljnimi načeli javnega naročanja. Zanimiv bi bil tudi obstoj e-centra, kjer bi zbirali vse objave javnih naročil, ki bi temeljile na vnaprej določenih standardih, merilih in pogojih na način, da bi ponudniki dnevno pridobivali podatke o tekočih postopkih javnih naročil. Sprotno zbiranje podatkov bi omogočilo tudi analizo stanja in učinkov javnih naročil, tako po panogah, podjetjih kot po predmetih javnih naročil.

Del sprememb, ki bodo kot obveza nastopile družno z novimi direktivami, bo tudi klasifikacijski sistem javnega naročanja z bazo na enotnem besedišču. Štiri različne nomenklature: CPA, NACE, CPC in CN, ki so bile v uporabi do sedaj, bo nadomestil sistem CPV (Common Procurement Vocabulary), ki bo kot edini v veljavi na celotnem območju Evropske unije. Za ponudnike bo to velika pridobitev predvsem zato, ker bodo ne glede na množico različnih jezikov, ki se mešajo v tem širokem prostoru, zlahka našli in razumeli tista javna naročila, ki jih zanimajo. S povečano konkurenčnostjo in učinkovitostjo bodo naročniki dosegali večjo gospodarnost pri vloženih sredstvih. Nova klasifikacija bo omogočila tudi lažjo opredelitev predmeta javnega naročila, zmanjšalo se bo število napak v razumevanju, kar se bo posledično odrazilo v poenostavitvi pri postopkih javnega naročanja. Lažje bo tudi primerjati trge javnih naročil med posameznimi državami članicami [www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm].

5. PRIMER NAROČILA MALE VREDNOSTI V JKP GROSUPLJE

5.1 KRATKA PREDSTAVITEV JKP GROSUPLJE

Po razpadu občine Grosuplje so nastale tri nove občine: Dobre Polje, Grosuplje in Ivančna Gorica. Storitveno dejavnost za komunalno opravljalo komunalno podjetje. Leta 1994, takoj po razpadu je bilo ustanovljeno Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o. (v nadaljevanju JKP Grosuplje). Ob delitvi kapitalskega deleža se novo nastale občine niso mogle dogovoriti o vrednosti nepremičnin, zato so bile prisiljene, da je javno komunalna oskrba ostala v skupni odgovornosti. Kriterij za delitev nepremičnine je bila lokacija obsegajoče infrastrukture po posameznih občinah (vodovodno omrežje, toplovodno omrežje, kanalizacijsko omrežje, deponija ...). Po zakonu o javnih zavodih je tako nastalo javno komunalno podjetje v lasti treh občin po deležih: 10% Dobre Polje, 51% Grosuplje in 39% Ivančna Gorica.

Dejavnost, ki jo opravlja JKP Grosuplje, se deli na obvezne gospodarske javne službe in izbirne javne službe, ki potekajo le na območju občine Grosuplje.

A. OBVEZNE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE:

- zbiranje, čiščenje in distribucija vode
- zbiranje, odvoz in deponiranje odpadkov
- kanalizacija in delovanje čistilnih naprav (le občini Grosuplje in Ivančna Gorica)
- urejanje javnih površin - zelenic in parkov (le občina Grosuplje)

B. IZBIRNE JAVNE SLUŽBE (samo v občini Grosuplje):

- oskrba s toplotno energijo
- pogrebne storitve in pokopališka služba
- vzdrževanje cest in parkirišč

Javno komunalno podjetje je v register na sodišču vpisano kot zavod, ki opravlja lastno neprofitno dejavnost, ko gre za vodooskrbo, odvoz in deponijo odpadkov, oskrbo s toplotno energijo, in profitni del aktivnosti, ko gre za opravljanje del na trgu. Profitni del se lahko opravlja le v obsegu in vsebini, za katero je javno podjetje usposobljeno, tako s kadri kot z ostalimi sredstvi. V skladu z Zakonom o gospodarskih družbah se JKP Grosuplje d.o.o. uvršča med srednje velike družbe. Povprečno število zaposlenih v letu 2002 je bilo 65.

Ceno storitev oblikujejo stroški dejavnosti, ekološka taksa in amortizacija. Za razširjeno reprodukcijo oz. nove investicije pa krijejo občine vsaka za sebe v občinskih proračunih. Gre za storitev, ki jo oblikujejo občinski sveti, različno za vsako občino posebej, in sicer glede na različne stroške, ki jih narekujejo dolžine komunalnih vodov in zahtevnost terena (vodobrani, črpališča, ...).

Poslovni rezultat se letno izkazuje za vsako občino posebej. V primeru izgub morajo občine pri oblikovanju cen storitev to tudi upoštevati. Amortizacija kot vir za ohranitev vrednosti sredstev se oblikuje običajno po najnižji amortizacijski stopnji, zato je obnova komunalne infrastrukture večkrat vprašljiva oziroma jo je potrebno dopolnjevati z novimi vložki investicij iz proračuna.

Poglavitni cilj javnega komunalnega podjetja je, da porabnikom in občanom zagotovi ustrezno oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odplak, gospodinjstev in industrijskih odpadkov, in sicer v taki meri, da bo zadoščeno slovenski zakonodaji, ki iz dneva v dan predstavlja višje cilje, vse v prid ekološki ozaveščenosti. Občani, ki smo hkrati tudi uporabniki plačanih komunalnih storitev, lahko na ceno in kvaliteto vplivamo le preko vpeljanega pluralnega sistema na občinski svet in preko javne iniciative, ki je povsem odprta in različna.

5.1.1 ORGANI UPRAVLJANJA IN ORGANIZACIJA DELA

Po družbeni pogodbi so organi upravljanja skupščina, direktor in nadzorni svet. Najvišji organ upravljanja je skupščina, ki jo sestavljajo člani vseh treh občin. Kriterij zastopanosti je družbeniški odnos v kapitalu zavoda. Nadzorni organ pa je sestavljen iz članov, ki jih izvolijo vsi trije občinski sveti, in iz vrst delavcev javnega komunalnega podjetja. Direktorja družbe imenuje nadzorni svet za dobo petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. Poslovni delež daje imetnikom naslednja pooblastila:

1. pravico do udeležbe pri upravljanju sorazmerno z višino poslovnega deleža,
2. pravico do udeležbe pri dobičku sorazmerno z višino poslovnega deleža in
3. pravico do ustreznega dela preostalega premoženja v primeru stečaja ali likvidacije družbe.

V podjetju so sprejeli nov Pravilnik o organizaciji dela in sistemizaciji delovnih mest, ki naj bi zagotovil optimalno izvajanje nalog na področju dejavnosti podjetja, smotrno organiziranost in vodenje delovnega procesa, ustrezen nadzor nad opravljanjem dela, polno zaposlenost delavcev in njihovo prerazporejanje glede na operativne potrebe podjetja. Celotna dejavnost podjetja je organizirana v treh enotah oziroma sektorjih, in sicer tehničnem, finančno-računovodskem in splošnem sektorju.

V okviru tehničnega sektorja sta organizirani razvojna služba in služba komunalne oskrbe, ki zagotavlja razvoj in izvajanje osnovne dejavnosti podjetja. Razvojna služba zagotavlja:

- interdisciplinarno strokovno pripravo projektnih rešitev na planskem in izvedbenem nivoju,
- pridobivanje in izdajo strokovnih soglasij in ustreznih upravnih dovoljenj,
- organizacijo in vodenje investitorskih del,
- izvajanje strokovno-tehničnega nadzora,
- izvedbo in vodenje katastra infrastrukturnih ter drugih objektov in naprav ter

- izvajanje komercialnih del.

Služba komunalne oskrbe zagotavlja:

- zbiranje in distribucijo pitne vode,
- zbiranje in čiščenje odpadnih fekalnih in padavinskih voda,
- zbiranje, odvoz, pobiranje in deponiranje ostanka komunalnih odpadkov ter
- proizvodnjo in distribucijo toplotne energije,
- urejanje in vzdrževanje javnih površin ter
- vzdrževanje komunalnih odpadkov.

Finančno-računovodska služba opravlja finančno in materialno knjigovodstvo, obračun komunalnih storitev z vsemi analitičnimi in finančnimi evidencami in ostala dela s področja dela za potrebe podjetja. V splošnem sektorju pa so organizirane kadrovska služba, tajništvo podjetja in skupna prehrana.

Nabava v podjetju ni organizirana v obliki samostojne enote. Za manjši profitni del (le nekaj odstotkov celotne nabave) podjetja na trgu nakupuje osebje tehničnega sektorja. Za znatno večji del nakupov, ki jih opravijo prek javnih naročil, pa si delo, ki ga je za te postopke potrebno opraviti, delita tehnični in splošni sektor. V tajništvu podjetja izvajajo naročila male vrednosti, tehnični sektor pa ob strokovnih ugotovitvah potreb izvaja naročila velike vrednosti, večinoma prek javnih razpisov.

5.2 INTERNO NAVODILO JKP GROSUPLJE

Kot sem že omenila zakon o javnih naročilih določa, da mora naročnik oddajo naročil male vrednosti urediti s svojim internim aktom. Ob upoštevanju, predvsem 125. člena naročnik določi interna pravila in na ta način omogoči bistveno poenostavitev postopka. Navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti (glej prilogo str. 1) je na eni izmed sej sprejel tudi nadzorni svet JKP Grosuplje. Ker je dobro zasnovano interno navodilo osnova za uspešno izvedbo postopka javnega naročila male vrednosti, mimo katerega ne moremo, bom v nadaljevanju natančneje predstavila navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti JKP Grosuplje.

Navodilo za oddajo javnih naročil JKP Grosuplje je razdeljeno na pet delov: splošne določbe, naročanje blaga, storitev in gradbenih del z naročilnico, naročanje blaga, storitev in gradbenih del višje vrednosti, letne pogodbe za nabavo blaga ter izvedbo storitev in končni določbi. Na koncu je priloženih še devet različnih obrazcev.

Med splošnimi določbami je zapisano, da interni akt določa obvezna ravnanja naročnika pri oddaji javnih naročil male vrednosti. Podjetje mora nabaviti blago, naročiti izvedbo storitev in gradbenih del tako, da ob enaki kakovosti doseže najnižjo ceno. Zahtevke za izvedbo javnega

naročila male vrednosti (glej prilogo OBR-A) izda direktor. V zahtevku je določena tudi odgovorna oseba, ki izpelje celoten postopek, vključno s hranjenjem dokumentacije in nadzorom nad izvajanjem pogodbe. Evidenco o oddaji naročil vodijo v tajništvu JKP Grosuplje, in sicer ločeno za blago, storitve in gradbena dela.

V pravilniku so ločeno obravnavana naročila male vrednosti nižjih vrednosti in naročila male vrednosti višjih vrednosti. Prag med njimi je 10% vrednost zneska, od katerega dalje je nujna javna objava. Delitev je pomembna, ker s tem določimo znesek, do katerega se sme za posamezne vrste blaga, storitev in gradbenih del uporabiti tipski dokument (naročilnico). Zapisano je, katere elemente mora naročilnica vsebovati in tudi primere, kjer je predvsem možna uporaba naročilnic, ločeno za blago, storitve in gradbena dela.

Za nabavo blaga, naročanje storitev in gradbenih del nad 10% vrednostjo zneska, s katerim ločimo naročila male vrednosti od naročil velike vrednosti, uporabljajo dokumentacijo na podlagi vnaprej formuliranih obrazcev (glej prilogo vsi obrazci od OBR-A pa do OBR-G). Razpisna dokumentacija lahko vsebuje tudi tehnično dokumentacijo in načrte. V tem delu je zapisan celoten potek izvedbe javnega naročila male vrednosti, od koraka, ko naročnik pošlje izbranim ponudnikom vso dokumentacijo in jih povabi k oddaji ponudbe, pa do sklenitve pogodbe. Naročnik mora dokumentacijo z navedbo datuma oziroma roka za vrnitev ponudb, poslati istočasno vsem ponudnikom. Izbiranje ponudbe in ponudnika temelji na vsaj dveh pravih ponudbah, ki jih je prejel naročnik. V primeru, da ni bilo možno pridobiti vsaj dveh pravih ponudb, se postopek ponovi in če ta tudi ob ponovitvi ne prinese uspeha, lahko naročnik sklene ponudbo s ponudnikom, ki je predložil ponudbo, ali pa izvede pogajanje s povabljenimi ponudniki. Če ni posebej opredeljenih meril v razpisni dokumentaciji, je najnižja cena edino veljavno merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika. Ceno in usposobljenost ponudnika se preverja po telefonu, faksu, z dopisom ali elektronsko. V primeru, ko gre za nepoznanega dobavitelja, daljši dobavni rok ali storitev, ki traja dlje časa, se sme zahtevati dokazila o usposobljenosti ponudnikov. Od izbranega ponudnika se lahko zahteva tudi eno izmed vrst finančnih zavarovanj, ki predstavljajo garancijo za izpolnitev obveznosti v postopku oddaje javnega naročila male vrednosti.

V posebnem poglavju internega akta so obravnavane letne pogodbe za nabavo blaga in izvedbo storitev. Možno je, da je predmet javnega naročila stalna nabava blaga, ki je ni mogoče vnaprej določiti po obsegu in času. Predvsem za nakup blaga je značilno, da se izvede postopek za sklenitev letne pogodbe, ki se bistveno ne razlikuje od običajnega postopka. Nekoliko drugače je z naročanjem nekaterih storitev, pri katerih naročnik izvede pogajanja in na pogajanja povabi ponudnike, za katere meni, da so usposobljeni izvesti določene vrste storitev. Pogajanja so primerna kadar so predmet naročila intelektualne storitve, storitve načrtovanja ali druge storitve, ki jih ni možno enoznačno opisati ali jih opredeliti glede vsebine, časa ali obsega oziroma ni možno določiti cene. Merila, ki jih naročnik upošteva pri izbiri ponudbe, so lahko tudi tista, ki so navedena v 51. členu ZJN-1.

Navodilu sledita še končni določbi, ki opredeljujeta datum, od katerega naprej je navodilo veljavno in v uporabi, ter določilo, da so vsi zneski iz navodila uporabljajo brez DDV, če zakon ali drug predpis ne določa drugače.

Če podam oceno skladnosti med določili 125. člena ZJN-1, ki so namenjeni pripravi notranjega predpisa, in internim navodilom za oddajo javnih naročil male vrednosti JKP Grosuplje, lahko ugotovim, da so v navodilu upoštevana vsa določila tega člena. Res pa je, da so točke tega člena zapisane na način, ki ni zelo tog in predstavlja neke minimalne obveze, ki jih je potrebno upoštevati pri sestavi notranjih aktov. Tu tiči razlog, da so si notranji predpisi različnih naročnikov med seboj različni, po drugi strani pa spet toliko podobni, da ustrezajo določilom ZJN-1, ki so povezane z javnimi naročili male vrednosti.

Na raznih organiziranih seminarjih in izobraževanjih na temo javnega naročanja, predvsem v zadnjem času, predstavljajo praktično uporabljive vzorce internih predpisov, ki so si med seboj bolj ali manj zelo podobni. Če primerjam enega izmed vzorcev, ki ga je za seminar pripravila Agencija za management, z navodilom, ki ga je za oddajo javnih naročil male vrednosti sprejel JKP Grosuplje, lahko ugotovim, da je skladnost dokaj velika, na nekaterih delih pa kljub vsemu prihaja do določenih razhajanj. Vprašanje, ki se poraja, je, v kolikšni meri in ali sploh upoštevati katerega izmed ponujenih vzorcev. Menim, da noben tak primer ne more biti pravilo za oblikovanje navodil v podjetju. Smisel internih navodil je ravno v tem, da jih vsak naročnik pripravi na način, ki ustreza njegovim potrebam in posebnostim.

Kljub vsemu mislim, da obstaja nekaj bistvenih razlik med vzorcem navodila in navodilom JKP Grosuplje, ki bi jih JKP lahko upoštevalo. Predvsem merim na vzorec navodila, ki je za razliko od navodila JKP razdeljen posebej na blago, storitve in gradnje, tako v primeru naročanja z naročilnico, zbiranja ponudbenih predračunov kot tudi v primerih letnih pogodb. Tudi sicer lahko trdim, da je vzorec v mnogih delih bolj dodelan in natančen, zaradi česar je zelo zmanjšan prostor za manipulacijo tako naročnika kot tudi ponudnika.

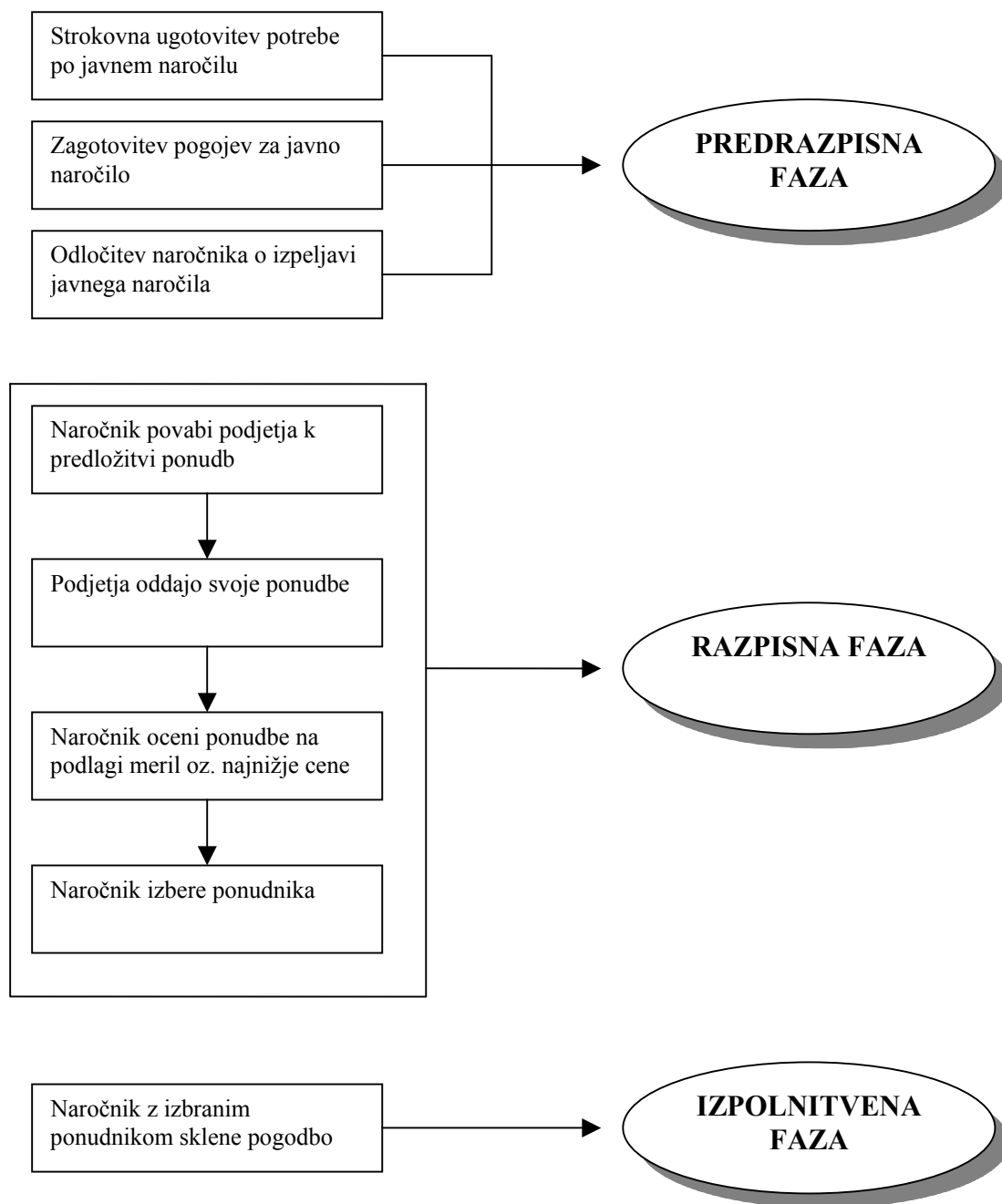
Predpisi splošnih določb v vzorcu so precej usklajeni z navodilom JKP. Razlika obstaja v številu obrazcev. Vzorec poleg ostalih obsega še kupoprodajno pogodbo in obvestilo o oddaji naročila.

Še posebej pomembno se mi zdi, da je v vzorcu izključena možnost uporabe naročilnic, za naročanje gradenj, ker mora naročnik za vsako gradnjo imeti vsaj minimalno tehnično dokumentacijo. V navodilu JKP je določeno, da se z naročilnicami naročajo tudi manjša gradbena dela, kot so izvedbe in vzdrževanja. Posebej je poudarjeno, da je uporaba naročilnice možna samo v tistih primerih, ko vodenje postopka ne bi bilo gospodarno in ni možno pričakovati prihranka sredstev, ki bi bili večji od stroškov postopka. V navodilu JKP tudi ni določeno, da se naročilnica izda v treh izvodih, od katerih dva prejme dobavitelj en pa ostane pri naročniku.

Pri letnih pogodbah za nabavo blaga in naročanje storitev ter gradenj med navodiloma ni bistvenih vsebinskih razlik.

5.3. POSTOPEK ODDAJE JAVNEGA NAROČILA MALE VREDNOSTI V JKP GROSUPLJE

Slika 6: Postopek oddaje javnega naročila male vrednosti



Vir: Interno gradivo JKP Grosuplje.

Gornja slika prikazuje proces oddaje javnega naročila male vrednosti v splošnem. V predrazpisni fazi naročnik definira svoje potrebe, analizira situacijo na trgu in oceni

predhodna naročila. Obsežnejša in zahtevnejša analiza trga se opravi predvsem v primeru naročil višjih vrednosti, ki razen izjem pomenijo tudi javno objavo. Pri javnih naročilih male vrednosti so te analize precej poenostavljene. Potem ko je naročnik ugotovil potrebo, se znotraj javnega podjetja obrne na kader, ki pozna potencialni predmet javnega naročila. Nato sledi preučitev možnosti za doseg finančnih sredstev. Na tej osnovi se lahko odloči o izpeljavi celotnega projekta javnega naročila.

Določi se seznam elementov in približne še dopustne cene, ki okvirjajo predmet javnega naročila na način, ki upošteva meje predvidenih finančnih sredstev. Proces javnega naročila male vrednosti se nadaljuje s podpisom direktorja in izbiro odgovorne osebe. Naročnik oziroma izbrana odgovorna oseba po lastni presoji povabi podjetja k predložitvi ponudb. Po pravilu mora izbirati vsaj med dvema prispelima pravilnima ponudbama. Naslednji korak je izbira najugodnejšega ponudnika, običajno na podlagi najnižje cene oziroma meril, ki so zapisana v razpisni dokumentaciji v primeru da ta sploh obstoja. V kolikor pogoju vsaj dveh pravih ponudb ni zadoščeno se celoten postopek ponovi in če tudi takrat ni možno pridobiti dveh pravih ponudb, lahko naročnik sklene pogodbo s ponudnikom, ki je predložil ponudbo ali pa izvede pogajanje s ponudniki, ki so bili pozvani k predložitvi ponudbe. Z izbranim ponudnikom se zaključi druga faza v postopku javnega naročanja male vrednosti. Omenim naj še, da imajo na podlagi zakona ZJN-1 in na podlagi temeljnih načel pravico do sodelovanja tudi vsi tisti ponudniki, ki niso bili povabljeni k predložitvi ponudbe, vendar menijo, da so v vseh pogledih usposobljeni kot kandidati za sklenitev pogodbe z naročnikom.

Potem ko je naročnik pregledal in ocenil ponudbe in se odločil o ponudniku, le-tega pozove k sklenitvi pogodbe. Za odpravo napak v garancijski dobi mora naročnik ob sklenitvi pogodbe zahtevati ustrezni dokument zavarovanja.

5.3.1 NAROČILO PISARNIŠKEGA MATERIALA

V konkretnem primeru naročanja pisarniškega materiala ugotovim, da ta res sledi korakom omenjenih treh faz. Prične se z ugotovitvijo potrebe po pisarniškem materialu. Gre za primer stalne nabave blaga, ki je po obsegu in času ni možno vnaprej natančno določiti. Kljub vsemu v tajništvu splošnega sektorja JKP Grosuplje predvsem na osnovi izkušenj in ob analizi trenutnih cen na trgu, za leto 2003 orientacijsko ocenijo porabo materiala na približno 1.500.000,00 SIT. Ta znesek jasno pove, da bodo v skladu z naročili male vrednosti upoštevali določila internega akta. Še natančneje lahko ugotovim, da je znesek višji od 10% vrednosti 10.000.00,00 SIT, ki v proračunu za leto 2003 in 2004 pomeni prag med naročili male in velike vrednosti, določen za blago in storitve. Zaradi omenjenega je naročanje z uporabo naročilnice izključeno.

O potrebi po pisarniškem materialu, ocenjeni vrednosti in viru, koder bodo črpali denar za omenjeno javno naročilo, nato seznanijo direktorja podjetja. Ta svoje strinjanje izrazi s podpisom in določitvijo odgovorne osebe, ki je v našem primeru glavna tajnica podjetja JKP

Grosuplje (glej prilogo OBR-A). Ta je sedaj odgovorna za izpeljavo celotnega postopka od povabila ponudnikov k predložitvi ponudbe do priprave pogodbe, ki jo na koncu zopet potrdi direktor podjetja.

Glavna tajnica se je odločila, da pisno povabi k predložitvi ponudb tri ponudnike: ponudnika A, ponudnika B in ponudnika C, za katere meni, da so vsi sposobni dobaviti pisarniški material, ki ga JKP potrebuje (glej prilogo OBR-B). K pisnemu povabilu priloži še obrazce: ponudbo (glej prilogo OBR-B), predračun (glej priloga OBR-D), izjava o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 (glej prilogo OBR-E) in vzorec pogodbe (OBR-G1). Obrazec za predračun je v tem primeru specifičen, dopolnjen s seznamom pisarniškega materiala, ki je bil nabavljen v preteklem letu. Ponudniki ga izpolnijo z lastnimi ponudbenimi cenami. Iz povabila so se potencialni dobavitelji lahko seznanili, da bo izbran tisti, ki bo ob izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ponudil najnižjo ceno po predračunu. Dokumentacija je bila z navedbo datuma poslana vsem ponudnikom istočasno.

Kljub temu, da naročnik ni navedel roka za vrnitev ponudb, so vse tri ponudbe prispele v doglednem času. Ponudnik B je poslal pomanjkljivo izpolnjeno ponudbo, zato bi jo, v skladu z zakonom, lahko izključili iz nadaljnje obravnave. Kljub vsemu je bila sprejeta odločitev, da podjetje B sme dopolniti svojo ponudbo in na ta način zopet enakovredno sodelovati v boju za pridobitev javnega naročila male vrednosti.

Naročnik je pridobil tri pravilne ponudbe, med katerimi se je na podlagi najnižje cene odločil za dobavitelja A. Ta je za dobavo zelenega pisarniškega materiala v višini 1.640.928,45 SIT ponudil najnižjo ceno, le nekaj višjo ceno je z 1.650.722,06 postavil ponudnik B. Ponudnik C je bil najmanj ugoden, njegova ponudba je bila v primerjavi s ponudnikoma A in B precej dražja, saj je znašala kar 2.179.272,60 SIT.

Še pred podpisom pogodbe je glavna tajnica izpolnila poročilo o izvedbi naročila male vrednosti (glej prilogo OBR-F1). V njem so zapisana dejstva, da gre za dobavo pisarniškega materiala, ki je s strani JKP ocenjen na 1.500.000,00 SIT, da so pridobili tri pravilne ponudbe in da je najugodnejša ponudba dobavitelja A, ki nudi najnižjo ponudbeno ceno v višini 1.640.928,45 SIT. Soglasje k izvedenemu postopku in oddaji naročila na predlagan način je na koncu poročila s svojim podpisom dal direktor JKP Grosuplje.

Zadnji korak v postopku naročila male vrednosti je izpolnitvena faza, ki se zaključi s podpisom pogodbe obeh vpletenih strank, naročnika in ponudnika (glej priloga H1). V pogodbi je opredeljen predmet naročila, ki je v našem primeru dobava pisarniškega materiala za leto 2003 po ponudbi, ki je sestavni del pogodbe. Pogodbo sestavlja osem členov, ki določajo ravnanja naročnika in ponudnika.

V pogodbi je določeno, da se v končno ceno vključi vse kar je bilo storjeno do trenutka, ko je blago dostavljeno kupcu. Ves pisarniški material se obračunava po veljavnem ceniku

prodajalca. O morebitnih spremembah cen dobavitelj kupca pisno obvesti, dostavi nov cenik in skupaj s kupcem uskladi nove cene ter določi datum veljavnosti novih cen. Prodajalec izstavlja račune enkrat mesečno, kupec jih mora poravnati v 30 dneh od potrditve računa. V primeru neplačila v predvidenem roku, je prodajalec upravičen do zakonitih zamudnih obresti, lahko pa tudi ustavi dobavo pisarniškega materiala. Dobavitelj se obvezuje, da bo imel vedno na zalogi količine materiala za kupčeve potrebe. Obvezuje se tudi, da bo kupcu dobavljal pisarniški material, ki ga ni v osnovni ponudbi, pa ga kupec vseeno potrebuje. Dobavljeno blago mora biti kvalitetno in v skladu z veljavnimi certifikati. Ob morebitni reklamaciji glede kvalitete in količine je kupec to dolžan nemudoma sporočiti dobavitelju in priložiti reklamacijski zapisnik. Račun za reklamirano blago sme naročnik zavrni.

O izbranem ponudniku A sta bila z obvestilom o oddaji javnega naročila male vrednosti obveščena tudi oba kandidata, ki sta v tokratnem postopku ponudila previsoke cene. Proces oddaje naročila male vrednosti se tu zaključi in postane le še predmet arhiva v podjetju in statistike, ki jo vodi urad za javna naročila.

6. SKLEP

Javna naročila v slovenskem prostoru že nekaj časa niso več novost, celo več, pripisuje se jim vedno večji gospodarski pomen. Pomenijo veliko vzpodbudo gospodarskim subjektom, ki na trgu javnih naročil bijejo bitko, v kateri se pretakajo velike vsote denarja. Zmagovalci krepijo svoj tržni položaj, zaradi česar je privlačnost javnih naročil še večja. Z odpiranjem meja na največji trgovinski blok na svetu - Evropsko unijo - in še bolj z oblikovanjem skupnega notranjega trga javna naročila preraščajo okvire nacionalnega in se nadgrajujejo v mednarodni gospodarski pomen javnega naročanja.

Medtem ko gospodarski subjekti na trgu javnih naročil iščejo nove in nove priložnosti za oplemenitenje svojega kapitala, je na drugi strani država oziroma vsi porabniki proračuna, ki so zaradi javnega interesa obvezani nakupovati blago ter oddajati storitve in gradnje po predpisani poti. Vsa njihova ravnanja so natančno predpisana, nemalokrat celo tako natančno, da predstavljajo oviro na poti pridobitve zelenega.

Čeprav relativno mlada zakonodaja s področja javnih naročil, je stalno na prepihu. Tako smo bili v pičlih treh letih, v letu 2000, priča že drugi izdaji Zakona o javnih naročilih ZJN-1. V prihodnje ne kaže dosti drugače, prve spremembe se lahko pričakuje že v prihajajočem letu. Pogostim spremembam botrujejo tako notranje kot tudi zunanje okoliščine. Z notranjimi okoliščinami mislim predvsem na težave, ki so se pokazale z uporabo zakona v praksi. Nefleksibilnost, togost in strogost so glavni očitki zakonodajalcu. Zdi se, da je bila usklajenost zakona z direktivami Evropske unije tokrat pred interesi ponudnikov in naročnikov, ki oblikujejo trg javnih naročil v slovenskem prostoru. Direktive so bile prevzete preveč dosledno in s pomanjkljivim upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje slovenski pravni red. V parlamentu Evropske unije so s sprejemom na novo oblikovanih direktiv naredili korak

bližje k poenostavitvi in posodobitvi, ta korak bo zaradi potrebnih uskladitev opravil tudi slovenski zakonodajalec, upajmo uspešno.

Na smer in razvoj sistema javnega naročanja bodo v prihodnosti močno vplivali predvsem razvita informacijska tehnologija, globalizacija in nenehen razvoj trgov. Ena od zanimivih novosti, ki je v nekaterih državah članicah že običajna praksa, uveljavlja pa se tudi pri nas, je centralizacija javnega naročanja. Gre za organ naročanja, ki v centru združuje vse nabavne službe. S tem se breme za določena javna naročila prenaša iz rok naročnikov k zato usposobljenim in specializiranim organom. Tak režim javnega naročanja omogoča racionalizacijo, ugodnejše pogoje, poenotenje postopkov in lažji nadzor.

Večkrat zelo zapleteni in zahtevni postopki za pridobitev posla prek javnih razpisov marsikoga, še posebej manjše ponudnike, odvrča od resnih poslovnih stikov z javnim sektorjem. Tudi zato so vedno bolj privlačna tako imenovana naročila male vrednosti. Poseben režim javnega naročanja, ki ga smemo izvesti, kadar je vrednost javnega naročila pod zakonsko določenim pragom, je zanimiv, ker poenostavlja izvedbo postopka javnega naročila.

Statistika kaže, da obstaja močna zastopanost naročil male vrednosti glede na njihovo vrednost in še bolj glede števila. To dejstvo opozarja, da moramo posvečati veliko pozornosti tudi temu delu naročanja, predvsem moramo dobro ustvariti temelje, na katerih kasneje izvedemo postopek javnega naročila male vrednosti. Ta temelj je interni predpis naročnika, ki mora biti pripravljen na način, ki upošteva vsa osnovna načela javnega naročanja, hkrati pa tudi zakonske določbe ZJN-1. Meja, ki bi ostro začrtala, kaj v okviru ZJN-1 upoštevati in česa ne, ni jasna, zato se naročniki večkrat znajdejo v situaciji, ko tudi postopke naročanja male vrednosti izvajajo z večjo mero zahtevnosti, kot je zakonsko predvideno. V zadnjem času je v obtoku več vzorcev navodil oziroma notranjih predpisov, ki so lahko v veliko oporo naročniku ob pripravljanju internega akta.

V krogu naročnikov, ki se morajo ravnati po pravilih ZJN-1, je tudi JKP Grosuplje d.o.o. Vse postopke javnega naročanja izvajajo kadri znotraj podjetja. Ti imajo z zahtevnimi postopki in večanjem obsega javnih naročil večkrat veliko težav. Vzroke vidijo predvsem v preobremenjenosti z drugimi nalogami, nedoslednosti pri sledenju spremembam, ne dovolj natančnem poznavanju zakonskih določb in mnogih nejasnostih v zakonu samem. Ravno obstoj institucij, kot je npr. Urad za javna naročila, večanje števila strokovnjakov in vedno bolj utečena praksa, jim odpirajo optimističen pogled na razvoj javnih naročil v Sloveniji. Že danes vlagajo veliko napora v izvajanje naročil male vrednosti, saj se z višanjem mejne vrednosti vedno več nabav opravi v okviru omenjenega režima.

Sistem javnih naročil je, kot kaže, še vedno v razvoju. Uskladitev z novo nastalimi smernicami Evropske unije bo vnesla spremembe v dosedANJI zakon že v zelo bližnji prihodnosti. Pričakujemo, da bo zakonodajalec upošteval pripombe in težave, s katerimi se

srečujejo naročniki in ponudniki. Začrtana pot, ki ji bo sledil sistem javnega naročanja, naj gre v smer posodobitve in poenostavitve, tudi ko govorimo o naročilih male vrednosti.

LITERATURA

1. Černigoj Peter: Priprava ponudb in pridobivanje poslov, od javnih naročnikov. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1999, str. 5-6.
2. Dolinšek Andrej: Prikaz in analiza statističnih podatkov za javna naročila v RS za leto 2001. Zbornik prispevkov. Peti posvet o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin, 2002, str. 9-13.
3. Eržen Tina: Dejanja dogovornega omejevanja konkurence med ponudniki pri oddaji javnih naročil. Magistrska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta, 1998. 110 str.
4. Eržen Tina: Sekundarne politike pri javnem naročanju. Pravna praksa, Ljubljana, 2001, str. 27-37.
5. Ferlinc Maja: Javna naročila v Evropski uniji. Brošura. Ljubljana, GZS, 2002. 17 str.
6. Grilec Peter: Neobičajno nizka cena v ponudbi in konkurenčno pravo. Osmo posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava, Gospodarski subjekti na trgu. Portorož, 2000, str. 114.
7. Grmek Uroš: Prodaja na podlagi javnih naročil v podjetju Elektronabava d.d.. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 52 str.
8. Ivić Vlasta: Javna naročila: Zakon kot žvečilni gumi. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2001, 37, str. 30-33.
9. Kenda Albina: Za preprostejši trg z javnimi naročili. Finance, Ljubljana, 2000, 55, str. 8.
10. Kostanjevec Vida: Postopki za oddajo javnih naročil v Evropski uniji. Pravna praksa, Ljubljana, 2000, 8, str. 28-31.
11. Kranjc Vesna: Oddaja javnega naročila manjše vrednosti. Podjetje in delo, Ljubljana, 1999, 1, XXV, str. 179-180.
12. Kranjc Vesna: ZJN-1: Ubogljivo po smernicah EU. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000a, 31, str. 3-5.

13. Kranjc Vesna: Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil. Podjetje in delo, Ljubljana, 2000b, 6, str. 1403-1409.
14. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: GV založba, 2001a. 303 str.
15. Kranjc Vesna: Zagotavljanje konkurence, enakopravnosti in pravila o javnih naročilih. Podjetje in delo, Ljubljana, 2001b, 8, XXVII, str. 1575-1582.
16. Kranjc Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-A) s komentarjem sprememb in dopolnitev. Ljubljana: GV založba, 2003. 87 str.
17. Kumar Andrej, Bovha Simona, Aristovnik Aleksander: Mednarodna ekonomika (Vaje). Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 130 str.
18. Mužina Aleksij: Državna revizijska komisija- državni organ sui generis. Pravna praksa, Ljubljana, 2002, 10, str. 3.
19. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: Bonex založba d.o.o., 2000. 329 str.
20. Rankov Suzana: Obrnili tristo milijard. Dnevnik, Ljubljana, 2002, 193, str. 4.
21. Šoltes Igor: Novi zakon o javnih naročilih: razplet ali nov zaplet. Finance, Ljubljana, 2000, 75, str. 8.
22. Šoltes Igor: Javna naročila in konkurenca. Podjetje in delo, Ljubljana, 2002, 6-7, XXVIII, str. 1517-1532.
23. Štular Tadej: Javna naročila malih vrednosti. Drugi posvet o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana: Odin d.o.o., 2001, str. 74-81.
24. Tilia Mateja: Notranji trg Evropske unije in trgovinska dejavnost. Brošura. Ljubljana, Združenje za trgovino, GZS, 2000. 45 str.
25. Tomšič Drago: Postopek javnega naročanja in njegova revizija nista upravni postopek. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1999, 21, str. 65-67.
26. Vesel Tomaž: Javna naročila, pogoji in merila. Ljubljana: Nebra, 2002. 287 str.
27. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil. ZJN s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
28. Zagorac Željka: EU spreminja naše javno naročanje. Finance, Ljubljana, 2002a, 211, str. 6.

29. Zagorac Željka: Javnim naročilom se napoveduje več reda. Finance, Ljubljana, 2002b, 236, str. 6.

30. Žnidaršič Kranjc Alenka: Ekonomika podjetja. Postojna: DEJ, d.o.o., 1995, 272 str.

VIRI

1. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00), ter stari Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97)
2. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 110/2002)
3. Praetor d.o.o.. [URL:<http://www.praetor.si>], 12.10.2002.
4. Urad za javna naročila.[URL:<http://www.javnanarocila.gov.si>], 15.01.2003.
5. Računsko sodišče Republike Slovenije. [URL:<http://www.rs-rs.si>], 28.03. 2003.
6. E-procurement Europe, SIMAP.
[URL:<http://www.simap.eu.int/EN/pub/src/welcome.htm>], 11.12.2002.

PRILOGE

Navodilo za oddajo javnih naročil male vrednosti	1
Pogodba za dobavo pisarniškega materiala OBR-H1	9
Poročilo o izvedbi naročila male vrednosti OBR-F1	11

Na podlagi 1. odstavka 125. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00 in 102/00) ter 27. člena Družbene pogodbe je Nadzorni svet Javnega komunalnega podjetja Grosuplje na svoji 6. seji dne 30/1-2002 sprejel

NAVODILO za oddajo javnih naročil male vrednosti

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen

To navodilo določa obvezna ravnanja naročnika pri oddaji javnih naročil male vrednosti v primerih nabave blaga, izvedbe storitev in gradbenih delih. Javna naročila male vrednosti so tista naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije.

2. člen

Pri oddaji javnih naročil male vrednosti mora naročnik ravnati v skladu s tem navodilom tako, da pri nabavi blaga, izvedbi storitev in gradbenih del ob enaki kakovosti doseže najnižjo ceno.

3. člen

Direktor uvede postopek za naročilo male vrednosti z izdajo zahtevka za izvedbo javnega naročila male vrednosti v katerem se določi tudi odgovorna oseba za vodenje postopka in izvedbo naročila (OBR-A).

Odgovorna oseba naročnika vodi vso dokumentacijo o javnem naročilu male vrednosti in skrbi za nadzor nad izvajanjem pogodbe oziroma izvedbo javnega naročila. V dokumentaciji morajo biti, poleg ostalih dokumentov shranjeni tudi vsi uradni zaznamki o telefonskem preverjanju in ostalih stikih s ponudniki. Ponudbe prejete po elektronski obliki se v dokumentacijo vložijo v tiskani obliki.

Dokumentacija se do izteka garancijskega roka hrani v tajništvu Javnega komunalnega podjetja Grosuplje.

4. člen

V tajništvu Javnega komunalnega podjetja Grosuplje se vodi tudi evidenca o oddaji naročil male vrednosti, in sicer ločeno za blago, storitve in gradbena dela.

Evidenca javnih naročil obsega:

- številko in datum javnega naročila
- predmet javnega naročila
- naziv dobavitelja oziroma izvajalca in njegov sedež
- vrednost javnega naročila

Ob koncu leta mora biti izdelan skupen prikaz vrednosti naročil in sicer ločeno za blago, storitve in gradbena dela.

II. NAROČANJE BLAGA, STORITEV IN GRADBENIH DEL Z NAROČILNICO

5. člen

Naročilnice je možno uporabljati le za nabavo blaga, naročanje storitev in gradbenih del na podlagi zahtevka obr. A, in sicer do višine 10 % najmanjše vrednosti od katerih dalje mora naročnik po drugem odstavku 18. člena Zakona o javni naročilih, objaviti javni razpis.

Naročilnica vsebuje naslednje elemente:

- naziv in naslov naročnika
- davčno številko naročnika
- datum in kraj
- naziv in naslov dobavitelja oziroma izvajalca storitve
- vrsto in količino blaga oziroma storitev
- mersko enoto
- ceno oziroma dogovorjeno vrednost naročila
- plačilni rok

- podpis naročnika

Naročilnice je možno uporabljati predvsem za naslednje vrste blaga: darila za poslovne namene, knjige, strokovno literaturo, časopise in revije, drugo blago, ki ga ni možno planirati oziroma je enkratnega značaja.

Z naročilnico se naročajo zlasti naslednje storitve: občasne tiskarske oziroma razmnoževalne storitve, občasne storitve vzdrževanja in popravil, gostinske storitve, izobraževalne storitve, izdelava razne dokumentacije, oglaševalske storitve, občasne storitve čiščenja, svetovalne storitve in druge storitve, ki jih ni možno vnaprej predvideti.

Z naročilnicami se naročajo tudi manjša gradbena dela, kot so izvedbe in vzdrževanja.

6. člen

Cena in usposobljenost ponudnika se preverja na razumen način, ki ustreza naravi naročenega blaga oziroma storitve, višina zneska ter dejstvo ali gre za takojšnjo ali odloženo dobavo.

III. NAROČANJE BLAGA, STORITEV IN GRADBENIH DEL VIŠJE VREDNOSTI

7. člen

Za nabavo blaga, naročanje storitev in gradbenih del nad 10 % vrednosti, do najvišje določene vrednosti od katere dalje se mora objaviti javni razpis, se uporablja naslednja dokumentacija::

- zahtevek za izvedbo javnega naročila male vrednosti (OBR-A)
- povabilo k oddaji ponudbe (OBR-B)
- ponudbo (OBR-C)
- predračun (OBR-D oz. D1)
- izjavo o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 (OBR-E)
- poročilo o izvedbi naročila male vrednosti (OBR-F)
- pogodbo (OBR-G).

Razpisna dokumentacija v primeru gradbenih del lahko vsebuje tudi tehnično dokumentacijo in načrte.

8. člen

Naročnik pošlje ponudnikom, za katere meni, da so usposobljeni izpolnjevati javno naročilo, obrazce B, C, D, (D1), E in G iz 7. člena tega navodila. Dokumentacijo je potrebno poslati vsem ponudnikom istočasno z navedbo datuma oziroma roka za vrnitev ponudb. Naročnik mora dokumentacijo poslati najmanj dvema ponudnikoma.

Če naročnik ne dobi vsaj dveh pravih ponudb postopek zbiranja ponudb ponovi tako, da dobi vsaj dve pravih ponudbi. Če tudi po ponovljenem postopku ni možno pridobiti dveh pravih ponudb, lahko naročnik sklene pogodbo s ponudnikom, ki je predložil ponudbo ali pa izvede pogajanje s ponudniki, ki so bili pozvani k predložitvi ponudb.

Izbor najugodnejšega ponudnika se opravi na podlagi merila »najnižja cena«, če v postopku ni bila izdelana razpisna dokumentacija. Če je bila v postopku izdelana razpisna dokumentacija, se izbor najugodnejšega ponudnika opravi na podlagi meril iz razpisne dokumentacije.

Sposobnost ponudnikov se ugotavlja na osnovi izjave o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 (OBR-E).

Cena in usposobljenost ponudnika se preverja po telefonu, faksu, z dopisom ali elektronsko. Dokazila o usposobljenosti se zahteva takrat, kadar gre za nepoznanega dobavitelja, če obstaja sum, da dobavitelj ni usposobljen ali pa kadar gre za daljši dobavni rok ali storitev traja daljši čas.

Po pregledu in ocenitvi ponudb naročnik pozove izbranega ponudnika k sklenitvi pogodbe. Za odpravo napak v garancijski dobi mora naročnik ob sklenitvi pogodbe zahtevati ustrezen dokument za zavarovanje.

Od izbranega ponudnika se lahko zahteva predložitev bančne garancije za izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila male vrednosti (npr. dobra izvedba pogodbenih del, odprava napak v garancijski dobi), ali eno izmed ostalih vrst finančnih zavarovanj iz 10. točke tretjega odstavka 23. člena ZJN-1

(zastava vrednostnih papirjev ali drugih predmetov, menice, akceptni nalogi, jamstva zasebnih družb ali drugih pravnih oseb z ustrežno finančno boniteto, hipoteka, zastavna pravica na premičninah).

Javno odpiranje ponudb v postopku oddaje javnih naročil male vrednosti se ne izvaja.

IV. LETNE POGODBE ZA NABAVO BLAGA IN IZVEDBO STORITEV

9. člen

Če je predmet javnega naročila stalna nabava blaga, ki je ni možno po obsegu in časovno vnaprej določiti, izvede naročnik postopek za sklenitev letne pogodbe za nabavo blaga v skladu s tem navodilom.

Za sklenitev letne pogodbe za nabavo blaga izvede naročnik postopek z izbiranjem ponudbenih predračunov po 8. členu tega navodila.

10. člen

Za naročanje storitev, ki se opravljajo med letom, vendar jih količinsko in časovno ni možno natančno določiti, se uporabljajo pravila iz 8. člena tega navodila.

V tem primeru lahko naročnik izvede pogajanja in na pogajanja povabi ponudnike za katere meni, da so usposobljeni izvesti določene vrste storitev.

Zlasti se pogajanje izvede kadar so predmet naročila intelektualne storitve, storitve načrtovanja ali druge storitve, ki jih ni možno enoznačno opisati ali jih opredeliti po vsebini, obsegu ali časovno oz. ni možno določiti cene storitve. O pogajanjih naročnik vodi zapisnik v katerega se vpisujejo bistveni pogoji, ki jih nudijo ponudniki.

Pri ocenjevanju ponudb lahko naročnik poleg cene uporabi tudi druga merila, navedena v 51. členu ZJN-1.

V. KONČNI DOLOČBI

11. člen

Zneski iz tega navodila se uporabljajo brez DDV, če zakon ali drug predpis ne določa drugače.

12. člen

To navodilo prične veljati z dnem sprejetja na nadzornem svetu.

Številka: SS 50/02
Datum: 01/02-2002

Predsednik nadzornega sveta

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-A

Številka:
Datum:

**ZAHTEVEK
ZA IZVEDBO JAVNEGA NAROČILA MALE VREDNOSTI**

PREDMET JAVNEGA NAROČILA _____
OCENJENA VREDNOST JAVNEGA NAROČILA: _____
Sredstva za izvedbo javnega naročila so zajeta v _____

Naročilo male vrednosti se izvede v skladu s _____ členom navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti.

Odgovorna oseba za izvedbo naročila, vključno s hranjenjem dokumentacije in nadzorom nad izvajanjem pogodbe je delavec _____.

PRIPRAVIL: _____

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Direktor

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-B

Številka:
Datum:

POVABILO K ODDAJI PONUDBE

PONUDBNIK: _____.

PREDMET JAVNEGA NAROČILA: _____.

ORIENTACIJSKA VREDNOST NAROČILA: _____.

Vabimo vas, da na predloženih obrazcih podate ponudbo za dobavo blaga, izvedbo storitev oziroma gradbenih del.

Predračun izpolnite tako, da vpišete cene in jih pomnožite s količinami in tako dobljene vrednosti seštejete. Cena mora vsebovati vse stroške, popuste, rabate in davek na dodano vrednost.

Predračun mora biti veljaven do _____.

Rok plačila znaša _____ dni po prevzemu blaga oziroma opravljeni storitvi in izstavitvi fakture.

Naročnik bo sklenil pogodbo s ponudnikom, ki bo ponudil najnižjo ceno po predračunu, ob izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1.

Izjavo o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 izpolnite tako, da obkrožite DA ali NE.

Druga določila so vsebovana v vzorcu pogodbe, ki ga parafirate in vrnete.

Obravnavali bomo predračune, ki bodo prispeli do naročnika do _____.

Prosimo, da podate ponudbo.

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Direktor

Priloge:

- Ponudba (OBR-C)
- Predračun (OBR-D)
- Izjava o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1 (OBR-E)
- Vzorec pogodbe (OBR-G)

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-C

Številka:

Datum:

PONUDBA

OPIS PREDMETA JAVNEGA NAROČILA

Predmet javnega naročila so: _____

PONUDBENA CENA: _____

PREDVIDEN ČAS TRAJANJA POGODBE: _____

PODATKI O PONUDNIKU: _____

Firma oziroma ime: _____

Zakoniti zastopnik: _____

Davčna številka: _____

Matična številka: _____

Naslov : _____

Številka telefona: _____

Številka telefaksa : _____

Kontaktna oseba: _____

Odgovorna oseba za podpis pogodbe: _____

Žig in podpis ponudnika

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-D

Številka:
Datum:

PONUODNIK

PREDRAČUN

OPIS	MERA	KOLIČINA	CENA	VREDNOST
			SKUPAJ:	

Ponudnik mora ponuditi vse vrste blaga po predračunu.

Žig in podpis ponudnika

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-D1

Številka:
Datum:

PONUODNIK

PREDRAČUN

PONUDBENA CENA
ZA STORITEV V CELOTI PO SPISKU STORITEV

CENA	DAVEK	SKUPAJ
		SIT

Žig in podpis ponudnika

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-E

Številka:
Datum:

PONUDBNIK

IZJAVA
o izpolnjevanju pogojev iz 41. člena ZJN-1

PREDMET JAVNEGA NAROČILA:

Izjavljamo, da izpolnjujemo naslednje pogoje:

Zap. št.	POGOJI		
1.	Imamo veljavno registracijo za opravljanje dejavnosti	DA	NE
2.	Nismo v postopku prisilne poravnave, stečaja ali likvidacijskem postopku	DA	NE
3.	V zadnjih petih letih nam ni bila izdana pravnomočna odločba za kaznivo dejanje povezano s poslovanjem ali pravnomočna odločba s katero bi nam bilo prepovedano opravljanje dejavnosti	DA	NE
4.	Imamo poravnane davke, prispevke in druge obvezne dajatve	DA	NE
5.	Imamo dovoljenje pristojnega organa za opravljanje dejavnosti, ki je predmet naročila	DA	NE
6.	Smo finančno in poslovno sposobni	DA	NE
7.	Razpolagamo z zadostnimi tehničnimi zmogljivostmi	DA	NE

Žig in podpis ponudnika

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-F

Številka:
Datum:2002-04-17

**POROČILO
O IZVEDBI NAROČILA MALE VREDNOSTI**

Za naročilo (predmet naročila): _____
orientacijska vrednost naročila: _____ je bilo pridobljenih _____ predračunov.

Najugodnejša je ponudba _____, ki nudi najnižjo ceno v višini _____ SIT

V skladu z _____ členom navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti se naročilo izvede z naročilnico.

V skladu z _____ členom navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti se naročilo izvede s pogodbo.

Odgovorna oseba
za izvedbo naročila

Soglašam z izvedenim postopkom in oddajo naročila.

Direktor

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-G

Številka:
Datum:

POGODBA

POGODBA ZA DOBAVO PISARNIŠKEGA MATERIALA
Št 91/13/2003

Kupec: Javno komunalno podjetje Grosuplje d.o.o., Cesta na Krko 7, Grosuplje, ki ga zastopa direktor

Davčna številka: _____

Matična številka: _____

in

Dobavitelj: _____

Davčna številka: _____

Matična številka: _____

1. člen
Predmet pogodbe

Predmet pogodbe je dobava pisarniškega materiala za leto 2003 z dne 28.02.2003, katera je sestavni del te pogodbe.

2. člen
Cene

Ves dobavljeni pisarniški material se obračunava po veljavnem ceniku prodajalca z dne 28.02.2003. Cena se razume vse dostavljeno do kupca.

V kolikor pride do spremembe cen, bo dobavitelj pisno predhodno obvestil kupca, dostavil nov cenik in skupaj s kupcem uskladil nove cene ter pisno določil datum veljavnosti novih cen.

3. člen
Plačilni pogoji

Prodajalec bo za dobavljeni pisarniški material izstavljal račune 1x mesečno in sicer najkasneje do 5. v naslednjem mesecu za dobavo v preteklem mesecu. Plačilni rok je 30 dni od potrditve računa na transakcijski račun številka _____.

V kolikor kupec v roku 30 dni ne poravna pogodbenih obveznosti, je prodajalec upravičen do zakonitih zamudnih obresti in lahko v primeru večjih zapadlih obveznosti tudi ustavi dobavo pisarniškega materiala.

4. člen
Rok dobave

Dobavitelj oz. prodajalec se obvezuje, da bo imel vedno na zalogi količine materiala za potrebe kupca. Dobavitelj se obvezuje, da bo kupcu dobavljal tudi dodatni pisarniški material, ki ga ni v osnovni ponudbi, pa ga kupec nujno potrebuje.

5. člen
Kvaliteta blaga

Dobavitelj je kupcu dolžan dobavljati kvalitetno blago, ki poseduje veljavne certifikate o skladnosti. V kolikor pride do reklamacije glede kvalitete in količine, je kupec to dolžan nemudoma sporočiti dobavitelju in priložiti reklamacijski zapisnik. Kupec lahko račun za reklamirano blago zavrne.

6. člen

Predstavnika pogodbenih strank.

Predstavnik kupca je _____

Predstavnik dobavitelja je _____

7. člen
Končne določbe

Pogodbeni stranki se dogovorita, da bosta vse spore, ki bi nastali iz razmerja po tej pogodbi reševali sporazumno. Če to ne bo možno, se stranki dogovorita, da je za reševanje vseh sporov pristojno sodišče v Ljubljani

8. člen

Pogodba postane veljavna, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki.

Pogodba je napisana v štirih enakih izvodih, od katerih prejme vsaka stranka po dva izvoda.

Grosuplje, dne 31.03.2003

Kupec
Javno komunalno podjetje Grosuplje
Direktor:

Dobavitelj

Direktor

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

OBR-F 1

Številka S- /N
Datum: 31.03.2003

**POROČILO
O IZVEDBI NAROČILA MALE VREDNOSTI**

Za naročilo dobave PISARNIŠKEGA MATERIALA za leto 2003 za potrebe JKP Grosuplje d.o.o. so bile pridobljene tri pravilne ponudbe. Orientacijska vrednost naročila je 1.500.000,00 SIT.

Najugodnejša je ponudba ponudnika ____ A ____, ki nudi najnižjo ponudbeno ceno v višini 1.640.928,45 SIT z DDV za celotno ponudbo.

V skladu s 7. členom Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti se naročilo izvede s pogodbo.

Pripravila: _____

Soglašam z izvedenim postopkom in oddajo naročila na predlagani način.

Direktor:

Javno komunalno podjetje Grosuplje
Cesta na Krko 7
1290 Grosuplje

Številka S- /N
Datum: 31.03.2003

PONUDBNIK
____ B in C ____

**OBVESTILO
O oddaji javnega naročila male vrednosti**

Predmet naročila: DOBAVA PISARNIŠKEGA MATERIALA ZA LETO 2003

Na osnovi analize prispelih ponudb smo za dobavo pisarniškega materiala za leto 2003 izbrali ponudnika ____ A ____, ki je podal cenovno najugodnejšo ponudbo.

Za sodelovanje se vam lepo zahvaljujemo. Izbranega ponudnika pa vabimo k podpisu pogodbe.

Lepo pozdravljeni!

JKP Grosuplje d.o.o.
Direktor:

