

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**PRIMERJAVA SLOVENSKEGA IN SLOVAŠKEGA SISTEMA
JAVNEGA NAROČANJA V PROCESU PRILAGAJANJA SMERNICAM
EVROPSKE UNIJE**

Ljubljana, junij 2003

DARJA LESJAK

IZJAVA

Študentka **Darja Lesjak** izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **dr. Tineta Stanovnika**, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis _____

KAZALO

1. UVOD.....	1
2. SLOVENIJA IN SLOVAŠKA KOT BODOČI ČLANICI EVROPSKE UNIJE.....	2
2.1 Izhodišča	2
2.2 Graditev nacionalnega sistema javnega naročanja držav v tranziciji	2
2.3 Specifičnost slovenskega in slovaškega trga javnih naročil	3
3. SMERNICE EVROPSKE UNIJE ZA PODROČJE JAVNIH NAROČIL.....	3
3.1 Ekonomski pomen javnega naročanja	3
3.1.1 Cilji urejanja javnih naročil.....	3
3.1.2 Gospodarski pomen javnih naročil.....	4
3.2 Politični kontekst.....	4
3.3 Smernice Evropske unije za področje javnih naročil.....	6
3.3.1 Ureditev področja javnega naročanja v Evropski uniji.....	6
3.3.2 Temeljna načela smernic.....	7
3.3.3 Določila smernic	7
3.3.4 Vrste postopkov.....	8
3.3.5 Vrednostni pragovi	9
3.3.6 Pravno varstvo ponudnikov.....	10
3.4 Uvajanje smernic v zakonodaje držav članic.....	11
3.5 Predvidene spremembe smernic v prihodnosti.....	11
3.5.1 Pojav potrebe po spremembi smernic.....	12
3.5.2 Predlog smernice, ki se nanaša na javna naročila na področju blaga, storitev in gradenj.....	12
3.5.3 Predlog smernice, ki se nanaša na javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju	13
4. UREJANJE PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI	14
4.1 Razvoj sistema javnega naročanja v Sloveniji.....	14
4.2 Vpliv smernic Evropske unije za področje javnih naročil na slovensko zakonodajo	16
4.3 Značilnosti ureditve področja javnega naročanja v Sloveniji	17
4.3.1 Pravila javnega naročanja	17
4.3.1.1 Naročniki in ponudniki	17
4.3.1.2 Postopki naročanja	18
4.3.1.3 Mejne vrednosti.....	20
4.3.1.4 Razpisna dokumentacija	21
4.3.1.5 Pogoji in merila za ocenjevanje ponudb.....	21
4.3.1.6 Roki.....	22
4.3.1.7 Objava javnega naročila	23
4.3.1.8 Odpiranje ponudb.....	24
4.3.1.9 Oddaja naročila	24
4.3.2 Korupcija.....	25
4.3.3 Pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa	26
4.3.4 Urad RS za javna naročila.....	27
4.4 Predvidene spremembe v slovenski zakonodaji	29

5. UREJANJE PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA NA SLOVAŠKEM	32
5.1 Razvoj sistema javnega naročanja na Slovaškem	32
5.2 Značilnosti ureditve področja javnega naročanja na Slovaškem	33
5.2.1 Pravila javnega naročanja	33
5.2.1.1 Naročniki in ponudniki	33
5.2.1.2 Postopki naročanja	34
5.2.1.3 Meje vrednosti	35
5.2.1.4 Roki za oddajo ponudbe	35
5.2.2 Urad za javna naročila	36
5.2.3 Korupcija	39
5.2.4 Nadzor nad javnim naročanjem in pravno varstvo ponudnikov	40
5.3 Predvidene spremembe na področju javnega naročanja	41
6. VODENJE STATISTIKE	42
6.1 Izhodišča	42
6.2 Zahteve smernic v zvezi z vodenjem statistike	42
6.3 Sodelovanje slovenskega in slovaškega Urada za javna naročila	43
7. SKLEP.....	43
LITERATURA	46
VIRI	47
PRILOGE	
Priloga 1: Slovarček slovenskih prevodov tujih izrazov	I
Priloga 2: Največji naročniki v Sloveniji v letu 2001	II
Priloga 3: Javna naročila po postopkih oddaje v Sloveniji in na Slovaškem	III

1. UVOD

Javna naročila (*public procurement*) omogočajo naročniku, da izmed več konkurenčnih ponudb na podlagi ustreznih kriterijev izbere najugodnejšo. Na ta način spodbujajo konkurenčnost med ponudniki in s tem posledično vplivajo na razvoj gospodarstva. Zato je potrebno zagotoviti legitimnost in preglednost postopkov porabljanja proračunskega denarja ter racionalno porabo teh sredstev.

V Evropski uniji je področje javnega naročanja urejeno z dokumenti, imenovanimi smernice (*directives*) Evropske unije za področje javnih naročil. Njihov cilj je oblikovanje enotnega trga za javna naročila in s tem omogočanje enakih možnosti vsem podjetjem držav članic za sodelovanje na javnih razpisih brez kakršnekoli diskriminacije. Vsaka država članica ima za urejanje področja javnih naročil svojo zakonodajo, ki mora biti usklajena s temi smernicami. Tudi države kandidatke za vstop v Evropsko unijo morajo svojo zakonodajo urediti v skladu s smernicami, v tem smislu pa urejajo svojo zakonodajo tudi druge države Srednje in Vzhodne Evrope. V Sloveniji je bil prvi zakon o javnih naročilih sprejet leta 1997, vendar ni bil usklajen s smernicami. Posledično je bil leta 2000 sprejet nov zakon, ZJN-1, v katerem so smernice sicer upoštevane, vendar ta zakon vseeno ni izpolnil vseh pričakovanj, tako strokovne javnosti kot naročnikov, ponudnikov in pristojnih institucij. Kmalu po uveljavitvi zakona se je izkazalo, da nekatere določbe pomenijo pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila, zato se je pokazala potreba po spremembi zakona.

Namen diplomskega dela je predstaviti smernice Evropske unije za področje javnih naročil, pokazati, kako le-te usmerjajo ureditev javnega naročanja v zakonodajah držav članic ter prikazati njihov vpliv na slovensko in slovaško zakonodajo. Cilj primerjave slovenskega sistema javnega naročanja s slovaškim je prikazati razlike in podobnosti med sistemoma, razlike v stanju in dinamiki na področju javnih naročil v obeh državah, pomanjkljivosti našega sistema ter prikazati možnosti za izboljšavo.

Prvo poglavje diplomskega dela zajema kratko predstavitev ozadja pri usklajevanju slovenske in slovaške zakonodaje s pravnim redom Evropske unije. V drugem poglavju so predstavljene smernice Evropske unije za področje javnih naročil in njihov politični kontekst ter ekonomski pomen. Opisan je problem njihovega uvajanja v zakonodaje držav članic ter njihove predvidene spremembe v prihodnosti. Sledi najobsežnejši del, v katerem je podrobneje opisan sistem javnega naročanja v Sloveniji na eni ter na Slovaškem na drugi strani, pri čemer so določena dejstva podkrepjena s konkretnimi (statističnimi) podatki. V zadnjem poglavju pa je izpostavljena pomembnost vodenja statistike na tem področju.

Pri izdelavi diplomskega dela bom uporabila metodi opisovanja in analiziranja, s katerima bom pregledala in analizirala strokovno literaturo, ki se nanaša na področje javnega naročanja v Sloveniji, na Slovaškem ter v Evropski uniji. Poslužila pa se bom tudi metode primerjave

sistema javnega naročanja v Republiki Sloveniji in v Republiki Slovaški ter primerjave statističnih podatkov s področja javnih naročil za omenjeni državi. Pri pisanju si bom pomagala z zadaj navedenimi viri in literaturo, v pomoč pa mi bo tudi sodelovanje s slovenskim in slovaškim Uradom za javna naročila.

2. SLOVENIJA IN SLOVAŠKA KOT BODOČI ČLANICI EVROPSKE UNIJE

2.1 Izhodišča

V osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je Evropa znašla pred novimi izzivi. V Vzhodni in Srednji Evropi so se namreč zgodile korenite družbene spremembe. Nastalo je veliko novih držav, med njimi tudi Slovenija in Slovaška. Takoj, ko se je začela spreminjati politična situacija v državah Srednje in Vzhodne Evrope, so se tako na njihovi strani, kot tudi na strani Evropske unije pojavila razmišljanja o vstopu teh držav v Unijo. Na osnovi tega so se pričela pogajanja o pridružitvi. Slovenija je bila uspešna že v prvem krogu pogajanj, Slovaški pa je to uspelo v drugem krogu.

Obema državam je bil za vključitev v Evropsko unijo postavljen predpogoj, da uskladita obstoječi zakonodaji s pravnim redom Evropske unije. Med drugim morata v tem smislu urediti tudi področje javnega naročanja. Evropska komisija (*European Commission*) je namreč za pripravo kandidatke na članstvo objavila Belo knjigo¹ (*White Paper*), ki vsebuje pravne norme, katerim se morajo prilagoditi bodoče članice (Bovha, 1998, str. 165).

2.2 Graditev nacionalnega sistema javnega naročanja držav v tranziciji

Graditev modernega sistema javnega naročanja se je tako v Sloveniji in na Slovaškem kot tudi v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope srečevalo s problemi, ki so izhajali iz zgodovine, kulture in tradicije teh držav. V javnem sektorju so se kazale navade iz obdobja socializma, saj so oblasti lahko zaobšle nove zakonske obveze. Problemi so bili tudi materialni, kot na primer pomanjkanje potrebnih virov, informacij in ustrezne usposobljenosti. Javni sektor in dobavitelji so morali spremeniti svoje navade in upravno strukturo, da bi s tem izkoristili prednosti in priložnosti tržne ekonomije in med tem zgradili ustrezno zaščito proti korupciji (OECD, 1997).

¹ Bela knjiga: Komisija jo objavi na podlagi prispelih razprav o določeni temi iz Zelene knjige. Bela knjiga odraža usmeritev Komisije. Za Slovenijo kot pridruženo članico je zlasti pomembna Bela knjiga o pripravi pridruženih držav Srednje in Vzhodne Evrope na vključitev v notranji trg Evropske unije.

2.3 Specifičnost slovenskega in slovaškega trga javnih naročil

Slovenija se kot majhna evropska država lahko razvija le z odprtim in v svetovni gospodarski prostor vključenim gospodarstvom. Na slovenskem trgu se kaže tudi vedno večji mednarodno-gospodarski pomen javnih naročil. Poslovanje postaja vedno bolj internacionalno, saj se meje postopoma odpirajo. S tem se ustvarjajo konkurenčne možnosti, kar pa vodi k racionalnejši uporabi sredstev. Zagotovljena mora biti odprtost slovenskega trga javnih naročil, kljub temu, da države poskušajo v največji meri zaščititi svoje gospodarstvo. Smernice, ki jim je potrebno slediti na poti v Evropsko unijo, so namenjene odpiranju trgovine med državami članicami. Upoštevati pa je potrebno tudi, da so predvidene bistvene spremembe pravne ureditve javnega naročanja v Evropski uniji, in sicer na področju poenostavitve ter zmanjševanja formalizacije postopkov. Smer, ki ji sledi Evropska unija, je le še dodaten argument k dejstvu, da je treba upoštevati specifičnost in majhnost slovenskega trga (Tomc Lampič, 2001, str. 6). V Sloveniji so po podatkih za leto 2001 javna naročila predstavljala okrog 10% BDP oziroma 24,3% vrednosti proračunskih sredstev (Annual Report of the Public Procurement Office for the Year 2001 Submitted to the Government of the Republic of Slovenia and to the European Commission, 2003).

Na Slovaškem je sistem javnega naročanja še vedno močno decentraliziran. Ena izmed glavnih značilnosti slovaškega trga javnih naročil je še vedno permanentna vezanost slovaških naročnikov na tradicionalne zunanje ponudnike in države (predvsem Češko). Ob tem je mogoče izpostaviti vprašanje transparentnosti. Slovaška omogoča prednosti na posameznih regionalnih področjih lokalnim ponudnikom zaradi velike nerazvitosti in visoke nezaposlenosti v teh regijah ali pa zaradi omogočanja razvojnih možnosti na tem področju (Poročilo o mednarodnem sodelovanju Urada za javna naročila v času od 1. junija 2001 do 30. junija 2002, 2003). Javna naročila so na Slovaškem v letu 2001 predstavljala 5,8% BDP (Slovak Republic Information on Statistical Evaluation of Public Procurement Processes in 2001).

3. SMERNICE EVROPSKE UNIJE ZA PODROČJE JAVNIH NAROČIL

3.1 Ekonomski pomen javnega naročanja

3.1.1 Cilji urejanja javnih naročil

Cilj urejanja javnih naročil je zagotovitev takšnega sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila. Poleg tega je kot cilj urejanja javnega naročanja potrebno omeniti še vzpodbujanje konkurenčnosti in enakopravnosti ponudnikov v postopkih javnega naročanja, protikorupcijsko naravnost ter

krepitev zaupanja javnosti v delo države in njenih organov glede smotrne uporabe sredstev davkoplačevalcev (Zabel, 1997, str. 17-19).

3.1.2 Gospodarski pomen javnih naročil

Javno naročanje ima pozitiven vpliv na rast in razvoj gospodarstva, ker vzpodbuja konkurenco, določa smer razvoja in vpliva na višjo stopnjo zaposlenosti (Primec, 2000, str. 7). Gospodarski pomen javnih naročil narašča, kar se kaže v več vidikih, ki so predstavljeni v naslednjih odstavkih.

V Evropski uniji imajo javna naročila pomemben tržni delež in dosegajo v večini držav petnajsterice med 10% in 15% BDP oziroma 25% do 30% celotne porabe javnih sredstev (Potočnik, 2002, str. 326), kar pomeni okrog 900 milijard evrov letno. Na splošno se vrednost javnih naročil veča. Za leto 1989 je znašala vrednost do 380 milijard ECU², v začetku devetdesetih pa okrog 600 milijard ECU (Zabel, 1997, str. 11). Postavlja se vprašanje, če ti podatki temeljijo na enakih merilih. Vsekakor pa gre za izredno pomemben del porabe javnih sredstev.

Javna naročila se financirajo iz proračuna, zato na njih vpliva tudi stanje državnega proračuna. Pomemben vir pridobivanja sredstev za javna naročila zagotavljajo fiskalne dajatve pravnih in fizičnih oseb. Zato lahko spremembe v obsegu javnih naročil predstavljajo obremenitev davkoplačevalcev, ki lahko vpliva na spremembe v investiranju, varčevanju, kupni moči itd. Vendar pa imajo javna naročila tudi povratni učinek na gospodarstvo, saj lahko privedejo do spodbujanja dejavnosti gospodarskih subjektov in gospodarskih panog, spodbujanja dejavnosti v manj razvitih regijah, zmanjševanja brezposelnosti itd.

Odpiranje trga javnih naročil tujim ponudnikom ima tudi velik mednarodno-gospodarski pomen (Potočnik, 2002, str. 344), saj se s tem država odpira interesom ter tudi nevarnostim tujih ponudnikov. Nasprotno pa bi zapiranje javnih naročil pred tujimi podjetji lahko pomenilo zapiranje pred konkurenco in s tem slabitev domačega gospodarstva.

3.2 Politični kontekst

Na razvoj javnih naročil v Evropski uniji je bistveno vplivala težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta težnja se je postopoma uresničevala skozi čas.

9. maja 1950 je francoski zunanji minister Robert Schuman predstavil predlog za uskladitev obnovitvenega procesa premogovne in jeklarske industrije Francije in Nemčije. 18. aprila 1951 so Pariško pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo podpisale

² Evro je s 1.1.1999 nadomestil eku (ECU) v razmerju 1:1.

Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska – in tako začeli kompleksen proces gospodarskega združevanja, ki je temeljil na prosti medsebojni trgovini in skupni carinski politiki. Leta 1957 je bila v Rimu podpisana Rimska pogodba (*Treaty of Rome*), ki je pomenila ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti, ki je v kasnejših letih prerasla v Evropsko skupnost. Evropsko gospodarsko sodelovanje se je pomembno okrepilo leta 1985 s projektom enotnega evropskega trga, po podpisu Maastrichtske pogodbe 7. februarja 1992 pa se je razširilo še na druga področja in dobilo sedanje ime: Evropska unija (Kek, 2001, str. 7).

Temeljna pravila javnega naročanja je posredno vsebovala že Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti z dne 25. marca 1957, čeprav se izrecno ni sklicevala nanje. Gre za pogodbo o doseganju carinske unije, posledično je prišlo do dosežkov tudi na drugih področjih. Njena bistvena naloga pa je bila postopno oblikovati skupni trg med državami članicami.

Vsebovala je štiri osnovna načela skupnega trga, ki so se nanašala tudi na javna naročila (Kostanjevec, 2000, str. 28):

- prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi nacionalnosti,
- svoboden pretok blaga in prepoved količinskih omejitev pri uvozu in izvozu ter drugih ukrepov, ki bi utegnili imeti enak učinek,
- svobodno ustanavljanje podjetij držav članic na ozemlju katerekoli druge države članice,
- svobodno opravljanje storitev pod enakimi pogoji v vseh državah članicah, ne glede na to, v kateri državi je sedež podjetja.

Rimska pogodba je torej uresničila začetna pravila javnega naročanja, ki prepovedujejo kakršnokoli diskriminacijo na osnovi nacionalnosti in kakršnekoli omejitve pri izbiri blaga ali storitev. Vendar so bile te zahteve preveč splošne in nenatančne, da bi bila v praksi uporabna brez problemov. Bolj specifičen okvir za uporabo so zagotovile prve sprejete smernice Evropske komisije glede javnih naročil³, ohranjajoč osnovna pravila, ki se nanašajo na postopke javnega naročanja (European Commission, 1997, str. 4-5)

Po objavi Bele knjige za oblikovanje notranjega trga so bili postopki, ki so zagotavljali transparentnost v javnem naročanju ter odpiranje javnega sektorja učinkoviti konkurenci, izboljšani. Cilj teh ukrepov je bila zagotovitev javnemu in privatnemu sektorju kupovanje blaga in storitev boljše kvalitete ter po ugodnejši ceni, kar naj bi s spodbujanjem konkurence pri ponudnikih prispevalo h gospodarski rasti (European Commission, 1997, str. 4).

³ Smernice so podrobneje predstavljene pod točko 3.3.

3.3 Predstavitev smernic Evropske unije za področje javnih naročil

3.3.1 Ureditev področja javnega naročanja v Evropski uniji

Pravo Evropske unije, ki se neposredno nanaša na javna naročila, je zajeto v različnih aktih. To področje se najbrž ustvarjalcem Rimske pogodbe še ni zdelo tako pomembno, saj ga v njej niso niti omenili. Bolj sistematično urejanje področja javnega naročanja se je začelo v začetku sedemdesetih let. V tem času sta bili sprejeti dve smernici: prva leta 1971 o javnih delih in druga leta 1977 o javnih nabavah; obe sta bili kasneje zamenjani z drugimi (Zabel, 1997, str. 28-29).

Danes tvorijo jedro pravnega reda Evropske unije (*aquis communautaire*)⁴ o javnih naročilih smernice EU, ki urejajo področje javnih naročil. To področje ureja šest smernic (Primec, 2000, str. 17):

- 92/50/EEC, z dne 18. junija 1992 - o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve,
- 93/36/EEC, z dne 14. junija 1993 - o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za blago,
- 93/37/EEC, z dne 14. junija 1993 - o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje,
- 93/38/EEC, z dne 14. junija 1993 - o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju,
- 97/52/EC, z dne 13. oktobra 1997 - o spremembah in dopolnitvah direktiv 92/50/EEC, 93/36/EEC in 93/37/EEC in
- 98/4/EC, z dne 16. februarja 1998 - o spremembah in dopolnitvah direktive 93/38/EEC.

Revizijske postopke in področje varstva ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil urejata smernici (Krašek, 2001, str. 14):

- 89/665/EEC, z dne 21. decembra 1989, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju blaga, storitev in gradenj,
- 92/13/EEC, z dne 25. februarja 1992, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

Kot se vidi, gre za dve vrsti smernic. Prvih šest je osnovnih, drugi dve pa sta pravno varstveni (Zabel, 1997, str. 30). Med osnovnimi smernicami spadajo smernice 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC in 97/52/EC med t.i. »klasične smernice«, smernici 93/38/EEC in 98/4/EC pa med t.i. »posebne smernice za infrastrukturni sektor«.

⁴ *Aquis communautaire*: pravni red (zakonodaja) Evropske unije; pogosto ostane v francoščini (v angleščino je preveden kot "Community patrimony").

Smernice so osnovno orodje pri vzpostavljanju enotnega trga. Izvedba se po državah razlikuje. Članica mora predvsem izpolniti cilje smernic, oblika in metoda uresničevanja pa sta prepuščeni njeni presoji.

V pravu Evropske unije so smernice pravni akti, ki se ne uporabljajo neposredno, temveč posredno z zavezovanjem držav članic, da v svoj pravni red vključijo cilje in zahteve smernic. Popolnoma jim je prepuščeno, da same izberejo oblike in načine za doseganje teh ciljev in zahtev (Kranjc, 2001, str. 11). Vsaka država članica uredi svojo zakonodajo na področju javnega naročanja v smislu smernic za to področje. Ureditev področja javnega naročanja med posameznimi članicami se torej razlikuje, vendar je skladna z zahtevami smernic.

3.3.2 Temeljna načela smernic

Načela smernic postavljajo cilje javnega naročanja ter pomagajo pri razumevanju tega področja. Ne da se jih vedno neposredno uporabiti – če je neko vprašanje urejeno z določenim pravilom, je treba upoštevati pravilo in ne načela, čeprav je to pravilo morda v nasprotju z določenim načelom.

Temeljna načela javnega naročanja so (Potočnik, 2002, str. 327):

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev, ki predpostavlja, da naročnik pridobi konkurenčne ponudbe in s tem nižjo ceno;
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki prepoveduje omejevanje konkurence tako, da bi naročnik uporabljal omejitvene postopke ali diskriminatorna merila pri izbiri najugodnejšega ponudnika;
- načelo preglednosti (transparentnosti) porabe javnih sredstev, ki se odraža z javnim razpisom v Uradnem listu, dostopnostjo dokumentacije vsem zainteresiranim ponudnikom in enakimi merili v postopku oddajanja javnega naročila;
- načelo enakopravnosti ponudnikov, ki zavezuje naročnika, da nobenemu ponudniku ne sporoči ničesar, česar ni sporočil tudi ostalim ponudnikom, niti ne sme omejevati ponudnikov ali jih izločiti iz postopka na nacionalni ali verski osnovi.

3.3.3 Določila smernic

V smernicah so določena splošna pravila, ki zlasti opredeljujejo (European Commission, 1997, str. 8):

- kateri naročniki morajo ravnati v skladu s smernicami ter na katere oblike pogodb se smernice nanašajo,
- katere vrste postopkov naj naročniki uporabljajo v posameznih primerih,
- pravila glede tehničnih specifikacij; velja izrecna prepoved diskriminacijskih tehničnih specifikacij,

- pravila glede oglaševanja, ki se nanašajo na specifične navedbe vladnih institucij v razpisih ter na roke, ki jih je potrebno upoštevati,
- splošna pravila glede izbire ponudnika,
- obveznost statističnega poročanja, kar omogoča Evropski komisiji praktični vpogled v izvajanje sistema javnega naročanja.

3.3.4 Vrste postopkov (*contract award procedure*)

Vrste postopkov⁵ za javno naročanje v Evropski uniji so (Krašek, 2001, str. 18):

- odprti postopek (*open tender*),
- omejeni postopek (*restricted tender*),
- postopek s pogajanjem s predhodno objavo (*negotiated procedure with prior notification*),
- postopek s pogajanjem brez predhodne objave (*negotiated procedure without prior notification*),
- v direktivi 92/50 EEC obstaja za nekatere posebne storitve tudi postopek oddaje naročila z natečajem (*design contest*).

Odprti postopek: Javno naročilo mora biti objavljeno v Uradnem listu Evropskih skupnosti. Razpisna dokumentacija je dostopna vsem zainteresiranim ponudnikom, ki lahko na tej podlagi oddajo svoje ponudbe.

Omejeni postopek: Ponudbe lahko oddajo samo ponudniki, ki predhodno izrazijo željo za sodelovanje in jih naročnik povabi k predložitvi ponudbe. Postopek vključuje dve fazi. Prva faza predstavlja objavo z vabilom k predložitvi prošenj za udeležbo, v drugi fazi pa naročnik povabi izbrano skupino ponudnikov k predložitvi ponudb.

Postopek s pogajanjem s predhodno objavo: Naročnik objavi javno naročilo v Uradnem listu Evropskih skupnosti, s katerim povabi ponudnike, naj izrazijo svoje zanimanje za razpis. Med prijavljenimi izbere ponudnike, ki ustrezajo pogojem. Te povabi k predložitvi ponudb in se na koncu z njimi pogaja.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave: Naročnik lahko stopi v neposreden stik s ponudnikom ter se z njim pogaja o pogojih oddaje oziroma izvedbe naročila.

Oddaja javnega naročila z natečajem: Naročnik pozna cilj, vendar obstajajo pri doseganju le tega različne poti. Naročnik na osnovi primerjave ponudb na osnovi različnih rešitev izbere najprimernejšo.

⁵ Poleg navedenih postopkov se v 30. členu smernice 93/38/EEC omenja še t.i. »kvalifikacijski sistem« (*qualification system*), ki ga lahko vzpostavi in vodi naročnik na področju javnih naročil infrastrukturnega sektorja. Sistem, ki lahko vključuje različne kvalifikacijske faze, mora delovati na temelju objektivnih kriterijev in pravil, ki jih postavi naročnik.

3.3.5 Vrednostni pragovi

Posledice smernic o javnem naročanju so (Krašek, 2001, str. 6):

- objavljanje razpisov na celotnem ozemlju Evropske unije,
- odpravljanje tehničnih standardov, ki vodijo do diskriminacije potencialnih tujih ponudnikov,
- uporabljanje objektivnih meril v postopkih izbiranja.

Enotna pravila pri postopkih javnega naročanja se zaradi visokih stroškov objavljanja in predpisanih postopkov uporabljajo samo pri sorazmerno visokih vrednostih nabav. Večina manjših javnih naročil ostaja pod predpisanim vrednostnim pragom (*value threshold*); zanje se uporabljajo predpisi, ki jih določajo države članice same. Večina držav članic pa v svojem notranjem pravu predpisujejo postopke, ki za zelo nizke zneske naročil postopek bistveno olajšajo in skrajšajo (Krašek, 2001, str. 14).

Tabela 1: Vrednostni pragovi, nad katerimi je potrebno upoštevati pravila smernic

Javna naročila	EU (v evrih)	GPA v WTO (v SDR)
Gradbena dela	5.000.000	5.000.000
Blago	200.000	130.000 (vlada) 200.000 (drugi naročniki)
Storitev	200.000	130.000 (vlada) 200.000 (drugi naročniki)
Infrastrukturni sektor	400.000 ali 5.000.000 za gradbena dela	400.000

Legenda:

EU – Evropska unija

GPA – Sporazum o vladnih naročilih

WTO – Svetovna trgovinska organizacija

SDR – posebne pravice črpanja

Vir: Krašek, 2001, str. 17.

Vsako javno naročilo, opravljeno v okviru Evropske unije, lahko uvrstimo v eno od naslednjih kategorij: v primeru, ko je ocenjena vrednost nad vrednostnim pragom, določenim s smernicami Evropske unije, mora biti zakonodaja posameznih držav članic na področju javnih naročil usklajena s smernicami; če je ocenjena vrednost pod tem pragom, hkrati pa nad

vrednostnim pragom, ki je določen z nacionalnimi predpisi za javna naročila v posamezni državi članici, zahteve smernic Evropske unije niso obvezujoče in se uporabljajo izključno državni predpisi o javnem naročanju; kadar pa je ocenjena vrednost pod vrednostnim pragom, ki ga določa notranja zakonodaja države s področja javnih naročil, pa javno naročanje sploh ni pravno formalizirano ali pa so postopki za oddajo javnih naročil skrajno poenostavljeni (Kostanjevec, 2000, str. 29).

3.3.6 Pravno varstvo ponudnikov

Vsak ponudnik ima pravico zahtevati pritožbeni oziroma revizijski postopek, če meni, da je bil z nezakonitim dejanjem naročnika oškodovan. Pravno varstvo (*remedies*) ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil urejata, kot je omenjeno že v točki 3.3.1, dve posebni smernici. Smernica 89/665/EEC z dne 21. decembra 1989 ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju blaga, storitev in gradenj (Predpisi o javnih naročilih, 1999, str. 29); smernica 92/12/EEC z dne 25. februarja 1992 pa ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju (Predpisi o javnih naročilih, 1999, str. 13).

Namen teh smernic je zagotoviti v državah članicah Evropske unije primerljivo pravno varstvo ponudnikov in možnost ukrepov za preprečevanje kršitev ter njihovih posledic v postopkih oddaje javnih naročil. Predvideni ukrepi naj bi omogočili (Predpisi o javnih naročilih, 1999, str. 14, 30):

- ukrepanje med samim postopkom in s tem preprečitev nadaljnjega oškodovanja,
- razveljavitev nezakonskih odločitev,
- povrnitev škode.

Ti smernici nimata podrobnejših določb o organih, pristojnih za odločanje v postopkih pravnega varstva. Določata možne ukrepe pravnega varstva, podrobnejša določitev postopka in pristojnih organov za odločanje pa je prepuščena državam članicam. Zahteve ali zgolj usmeritve, ki jih določata smernici glede organov, pristojnih za odločanje, so (Kranjc, 2000, str. 36):

- pooblastila za izrek ukrepov v postopkih pravnega varstva so lahko dana oziroma dodeljena različnim organom,
- odločitvam organov, pristojnih za ukrepanje, mora država priznavati pravno veljavo,
- pristojni organ mora biti neodvisen od naročnika, njegovi člani morajo biti imenovani pod enakimi pogoji kot sodniki, vsaj predsednik pristojnega organa mora imeti enako pravno izobrazbo in strokovno usposobljenost kot velja za sodnike.

Pristojni organi za ukrepanje in njihova pooblastila so v državah članicah Evropske unije različno določeni.

Tudi na tem področju je državam članicam Evropske unije prepuščeno, da vprašanja pravnega varstva prilagodijo svoji lastni zakonodaji, pri tem pa morajo upoštevati zahteve obeh omenjenih smernic. Smernici torej nakazujeta državam članicam možen način pravne ureditve učinkovitega nadzora nad postopki javnih naročil.

Pravno varstvo ponudnikov temelji na načelih, ki veljajo za oddajo javnih naročil, poleg tega pa veljajo še naslednja načela (Kranjc, 2000, str. 16):

- načelo zakonitosti,
- načelo hitrosti,
- načelo dostopnosti,
- načelo učinkovitosti.

Države članice morajo torej zagotoviti varstvo ponudnikov, ki je učinkovito, hitro, dostopno, nediskriminatorno, in sicer z vzpostavitvijo vseh mehanizmov (Bela knjiga, 1997, str. 219-220). Brez tega ostanejo načela javnega naročanja neučinkovita, cilji javnega naročanja pa nedoseženi.

3.4 Uvajanje smernic v zakonodaje držav članic

Uvajanje smernic za področje javnih naročil v zakonodaje držav članic Evropske unije je v večini teh držav počasno. Vzroki za to so lahko (Potočnik, 2002, str. 343):

- slaba prilagodljivost smernic,
- časovni okviri, ki jih je potrebno upoštevati,
- podrobnosti postopkov,
- smernice ne spodbujajo in pospešujejo razvijanja partnerskih odnosov,
- povečanje administrativnih del in s tem stroškov,
- več birokratskih postopkov, ki naj bi zagotovili enotno spremljanje procesa javnega naročanja na vseh stopnjah.

Vse to spodbuja države, da smernice vključijo v svojo nacionalno zakonodajo čim kasneje. Ponavadi tega ne storijo veliko pred rokom, ki je za to določen. Vključena pravila potem tudi pogosto odstopajo od samega namena smernic in pojavljajo se problemi v zvezi z njihovo razlago.

3.5 Predvidene spremembe smernic v prihodnosti

Medtem pa se pripravljajo spremembe navedenih smernic za področje javnih naročil, na podlagi katerih naj bi se združila tako imenovana klasična področja naročanja blaga (*public supply contract*), storitev (*public services*) in gradenj (*public works*) v eno konsolidirano smernico; postopek nabave subjektov, ki delujejo na vodnem, energetske in transportnem

sektorju (infrastrukturni sektor) pa naj bi urejala posebna smernica. Predvideni rok za sprejem teh smernic je bil do konca leta 2002, veljati naj bi začele predvidoma dve leti po objavi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Do sedaj sta bila oba predloga novih smernic sprejeta šele v prvi obravnavi. Posledično je tako sprejem prestavljen vsaj na sredino leta 2004 (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A), 2003, str. 4).

Novi smernici ne bosta prinesli bistvenih sprememb izvajanja javnih naročil, bosta pa poenostavili zakonski tekst v smislu enostavnejšega določanja mejnih vrednosti, poudarjanja elektronskega poslovanja pri javnem naročanju in uvajanja novih postopkov.

3.5.1 Pojav potrebe po spremembi smernic

Leta 1996 je Evropska komisija objavila Zeleno knjigo⁶ (*Green Paper*) z naslovom »Javna naročila v Evropski uniji: Pot naprej«, kar je povzročilo velik odziv držav članic ter njihovih institucij. Pojavila se je potreba po poenostavitvi zakonskih okvirjev in po prilagoditvi le-teh elektronskemu načinu poslovanja ob ohranitvi njihove osnovne strukture. Komisija je najprej pojasnila dotlej nejasne ali kompleksne ukrepe. Hkrati pa je podala dopolnila k zakonodaji, saj nekateri problemi niso bili rešljivi samo na osnovi teh ukrepov.

Za lažjo predstavitev so dopolnila združena v dva dela:

- poenostavitev smernice,
- dopolnila k zakonskemu okviru.

3.5.2 Predlog smernice, ki se nanaša na javna naročila na področju blaga, storitev in gradenj⁷

Komisija je ugotovila nekatera protislovja med smernico 92/50/EEC o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve, smernico 93/36/EEC o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za blago ter smernico 93/37/EEC o usklajevanju postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje. Ta protislovja niso opravičena s posebnimi značilnostmi zadevnih smernic in morajo biti odstranjena.

Predlagana poenostavitev smernic vsebuje izločanje teh protislovij in prestrukturiranje obstoječe vsebine. S prestrukturiranjem sedanjih smernic naj bi le-te postale bolj razumljive in lažje za uporabo, ne da bi pri tem vplivale na spremembe v zakonodaji, ki jo določajo.

⁶ Zelena knjiga: Komisija izda zeleno knjigo o določeni aktualni temi z namenom, da sproži razpravo v državah članicah. Odzivi pokažejo, ali Komisija deluje v pravi smeri.

⁷ Povzeto po: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Coordination of Procedures for the Award of Public Supply Contracts, Public Service Contracts and Public Works Contracts, COM(2000)275 final/2.

Pojav informacijske družbe, postopen umik države od določenih ekonomskih aktivnosti ter večja proračunska disciplina so privedli Komisijo k predlogom dopolnitev obstoječega zakonskega okvira, ki imajo tri cilje:

- 1) modernizacija (v smislu nove tehnologije ter sprememb v ekonomskem okolju)
- 2) poenostavitev (v smislu olajšanja pravil, ki so včasih preveč podrobna in kompleksna)
- 3) fleksibilnost (v smislu boljše odzivnosti na kritike postopkov, ki so pretirano rigidni in se ne srečujejo s potrebami javnih naročnikov).

Komisija je definirala sedem področij, na katerih se bodo ti trije cilji uveljavljali. Novosti, ki so predvidene, so:

- 1) predstavitev elektronskih nabavnih mehanizmov (*e-procurement*) in njihovih posledic v smislu skrajšanja rokov v postopkih oddaje naročil,
- 2) predstavitev novega primera uporabe postopka s pogajanjem, ki zaradi posebne kompleksnosti pogodb dovoljuje t. i. dialog (*competitive dialogue*) med naročnikom in različnimi kandidati, medtem ko zagotavlja, da obstaja konkurenca zagotovitve principa enake obravnave ponudnikov,
- 3) možnost fleksibilnejše tehnike nakupa ob uporabi t. i. okvirnih sporazumov (*framework agreements*),
- 4) predlogi na področju tehničnih specifikacij; tehnične specifikacije morajo zagotavljati vsem ponudnikom enake možnosti in ne smejo vsebovati nobenih neupravičenih ovir za enakovredno konkurenco vseh ponudnikov,
- 5) spremembe pri določanju meril in izbiranju najugodnejše ponudbe,
- 6) poenostavitev pragov vrednosti,
- 7) predstavitev enotnega šifranta na področju javnih naročil.

3.5.3 Predlog smernice, ki se nanaša na javna naročila na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju⁸

Evropska komisija je predlagala tudi preureditev smernice 93/38/EEC o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju. Poenostavitev naj bi zajemala prestrukturiranje ter boljše razumevanje smernice brez spreminjanja njenega bistva.

Pri zasledovanju liberalizacije nekaterih sektorjev, ki jih pokriva smernica 93/38/EEC, je potrebno proučiti stopnjo odprtosti za konkurenco v teh sektorjih in se pri tem odločiti, ali so pritiski, ki jih smernica izvaja na naročnike, še vedno upravičeni. Sprva so bili namreč ti pritiski vzpostavljeni zaradi pomanjkanja konkurence.

⁸ Povzeto po: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy and Transport Sectors, COM(2000)276 final/2.

Komisija je torej zaključila, da iz vsebine smernice 93/38/EEC izloči tiste sektorje, ki v posameznih državah delujejo v pogojih učinkovite konkurence. Predvidene so izjeme na področju telekomunikacij. Zaradi velike konkurenčnosti na trgu ter nabave na osnovi prostega trga se v infrastrukturnem sektorju za telekomunikacije ne predvideva več uporaba pravil za javna naročila. Predvidena je torej izključitev tega sektorja iz vsebine smernice.

Novosti, ki so predvidene v smislu doseganja modernizacije, poenostavitve ter fleksibilnosti, so podobne, kot pri predlogu smernice, ki je predstavljena pod točko 2.5.2:

- 1) vsebina smernice 93/38/EEC o usklajevanju postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju mora biti ponovno pregledana z vidika postopne liberalizacije v teh sektorjih,
- 2) predstavitev elektronskih nabavnih mehanizmov in njihovih posledic v smislu skrajšanja rokov v postopkih oddaje naročil,
- 3) predlogi na področju tehničnih specifikacij,
- 4) spremembe pri določanju meril in izbiranju najugodnejše ponudbe,
- 5) poenostavitev pragov vrednosti,
- 6) predstavitev enotnega šifranta na področju javnih naročil.

4. UREJANJE PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA V SLOVENIJI

4.1. Razvoj sistema javnega naročanja v Sloveniji

Prvi predpis, ki je urejal področje javnega naročanja na ozemlju današnje Republike Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj - Trst. Razlog za uvedbo tega predpisa je bila oddaja poslov le izbranim izvajalcem z Dunaja, kar pa je naletelo na določen odpor s strani lokalnih izvajalcev gradbenih del. Prvi zakon na tem področju pa je bil sprejet leta 1908 s podpisom cesarja Franca Jožefa (Primec, 2000, str. 8).

Zakonodajo s področja javnega naročanja v današnji Republiki Sloveniji lahko časovno razdelimo na tri obdobja:

1.) obdobje do leta 1997

V obdobju od leta 1992 do 1997 so način oddaje javnega naročanja urejali Zakoni o izvrševanju proračuna, podrobneje pa Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, ki so bile večkrat spremenjene ter dopolnjene.

2.) Obdobje od leta 1997 do leta 2000

Na podlagi izkušenj iz omenjenih odredb ter ob vplivu UNCITRAL-ovega modelnega zakona⁹ o ureditvi javnega naročanja je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je celovito urejal področje javnega naročanja, preprosto imenovan kar Zakon o javnih naročilih¹⁰ (1997). Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev javnega naročanja prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil. Zakon je postavil moderne temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja. Vendar pa ZJN/97 ni bil povsem usklajen s smernicami Evropske unije.

Značilno za to področje je, da se zakonodaja relativno pogosto spreminja. Tako je bil, v želji po popolni usklajenosti s smernicami Evropske unije in prizadevanju za članstvo v Evropski uniji, leta 1999 sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja¹¹, s katerim so se odpravile nejasnosti in nedorečenosti dela ZJN/97, ki je opredeljeval revizijo postopkov javnih naročil.

3.) obdobje po letu 2000

12. maja 2000 je bil v Uradnem listu Republike Slovenije številka 39/2000 objavljen novi Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Veljati je pričel 12. novembra 2000. Zakon za razliko od prejšnjega, narejenega po UNCITRAL-ovem modelnem zakonu, temelji na smernicah Evropske unije, ki urejajo področje javnega naročanja. Glavni razlog za sprejem že drugega zakona v zgolj treh letih je bil prilagoditi slovensko zakonodajo smernicam Evropske unije, hkrati pa zagotoviti večjo fleksibilnost do udeležencev v javnih naročilih. Zakonodajalec pa že razmišlja o posodobitvi določil javnega naročanja, modifikaciji nekaterih rešitev ter objavi popravkov nekaterih nepravilnosti v vsebini obstoječega zakona.

18. decembra 2002 pa je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o revizijo postopkov oddaje javnega naročanja (ZRPJN-A). Zakon skuša odpraviti nekatere pomanjkljivosti ZRPJN, ki je bil objavljen in napisan kot nadomestilo določb ZJN-97 ter uskladiti določbe z določbami smernic Evropske unije.

⁹ Model zakona UNCITRAL (UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), ki ga je sprejela Komisija Organizacije Združenih Narodov v letu 1994, je oblikovan tako, da je v pomoč državam pri preoblikovanju in modernizaciji njihovega zakona o javnih naročilih. Model zakona vsebuje postopke, ki so usmerjeni k doseganju konkurenčnosti, transparentnosti, poštenosti in objektivnosti v procesu javnega naročanja, kar zagotavlja gospodarsko rast ter učinkovitost v javnem naročanju.

¹⁰ V nadaljevanju ZJN-97.

¹¹ V veljavo je stopil 25. septembra 1999.

4.2 Vpliv smernic Evropske unije za področje javnih naročil na slovensko zakonodajo

Marca 1995 sta Slovenija in Evropska unija začeli pogajanja o priključitvi naše države k Uniji ter v juniju 1996 podpisali pridružitveni sporazum. Državni zbor Republike Slovenije je 15. julija 1997 sprejel zakon o ratifikaciji tega sporazuma. V skladu s tem je bil določen predpogoj, da Slovenija svojo obstoječo zakonodajo uskladi s pravnim redom Evropske unije do konca leta 1999. Približevanje zakonodaje zajema različna področja, med drugim tudi področje javnih naročil.

ZJN/97 ni bil povsem usklajen s pravnim redom Evropske unije, kar je bil poleg pritiskov ponudnikov in naročnikov po poenostavitvi in formalizaciji postopkov, glavni razlog za spremembo zakonodaje na tem področju. V naslednjih devetih točkah je opisana neusklajenost ZJN/97 s pravnim redom Evropske unije (Primec, 2000, str. 15-17):

1. smernice ločijo med ponudniki, ki nastopajo v odprtem postopku in kandidati, ki so opredeljeni v omejenem postopku in postopku s pogajanja, v ZJN/97 pa ni bil opredeljen kandidat v omejenem postopku in v postopku s pogajanja;
2. potrebno je bilo podaljšanje rokov za oddajo ponudb;
3. natančneje je bilo treba opredeliti oddajo naročila po postopku s pogajanja s predhodno objavo oziroma brez predhodne objave naročila;
4. natančneje je bilo treba opredeliti način določanja vrednosti v postopkih javnega naročanja;
5. potrebno je bilo opredeliti, katere objave javnih naročil je treba objaviti v Uradnem listu RS in katere v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (po sprejemu Slovenije v Evropsko unijo);
6. potrebno je bilo ukiniti možnost oddaje naročil domačemu ponudniku, ki ob izpolnjevanju enakih pogojev in meril ponudi višjo ceno; izjemoma je ta možnost upravičena pri oddaji naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju;
7. potrebna je bila uskladitev postopka za predhodno ugotavljanje sposobnosti in združitev nekaterih posebnih postopkov;
8. upoštevati je bilo treba opredelitve storitev in gradenj, ki so predmet naročanja, ob upoštevanju splošnega slovarja za naročila (CPV);
9. potrebna je bila tudi uskladitev določil v zvezi z revizijskimi postopki, ki so opredeljeni v smernicah 89/665/EEC in 92/13/EEC.

Posledično je bil v maju 2000 sprejet ZJN-1, ki je izpolnil obvezo Republike Slovenije do Evropske unije, da področje oddaje javnih naročil uskladi s smernicami Evropske unije.

Čeprav se s tem do takrat veljavni sistem naročanja ni bistveno spremenil, je prinesel ZJN-1 v samo izvajanje naročanja nove izboljšave: določena postopkovna pravila so bila poenostavljena (zmanjšanje števila postopkov oddaje), določene posebnosti so bile posebej

navedene (možnost pogajanja v posebnih primerih, oddaja naročila brez uporabe zakona), dodane pa so bile tudi nekatere novosti, ki so bile do sedaj pomanjkljivo opredeljene ali pa so bile opredeljene nepravilno glede na smernice (način določitve vrednosti naročila, določitev pogojev in meril, načinov in vrste objav, uporaba tehničnih predpisov ter ureditev pristojnosti za reševanje sporov med naročniki in ponudniki).

ZJN-1 je tako odpravil številne ovire, s katerimi so se srečevali naročniki pri izvajanju postopka oddaje naročila, prav tako pa je odpravil vrsto slabosti, ki so povzročale težave ponudnikom pri pripravi ponudb.

4.3 Značilnosti ureditve področja javnega naročanja v Sloveniji

4.3.1 Pravila javnega naročanja

4.3.1.1 Naročniki in ponudniki

Po ZJN-1 je naročnik (*contracting authority, contracting entity*) lahko (Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), 2000):

- neposredni uporabnik proračuna, sem sodijo državni in občinski organi ali organizacije ter občinska uprava,
- posredni uporabnik proračuna, to so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država ali občina,
- druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu,
- javno podjetje in njegove povezane družbe, v katerih ima naročnik večinski delež osnovnega kapitala,
- povezana družba, ki je samostojna pravna oseba in je upravljalško ali kako drugače povezana z osebami, navedenimi v prejšnjih alineah.

Po podatkih Urada za javna naročila naj bi bilo v Sloveniji okrog 3.000 naročnikov¹², ki so zavezani k uporabi ZJN-1 (Rajter, 2002, str. 26). Po številu sklenjenih pogodb in po pogodbeni vrednosti je bil med naročniki v Sloveniji v letu 2001¹³ na prvem mestu DARS d.o.o. z 98 sklenjenimi pogodbami, ki predstavljajo 19% celotne pogodbene vrednosti vseh naročil velike vrednosti, sledili pa so mu Zavod za obvezne rezerve nafte in derivatov,

¹² Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov vsebuje prilogo s seznamom v katerem so naštetni neposredni in posredni uporabniki državnega in občinskih proračunov; neposredni proračunski uporabniki kot državni oziroma občinski organi ali organizacije, občinska uprava, ki je ustanovljena z zakonom, občinskim odlokom ali drugim pravnim aktom; in posredni uporabniki državnega ali občinskega proračuna, ki so kot pravne osebe organizirani pravno organizacijsko kot javni zavodi, agencije in javni skladi, katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občine; po Odredbi je bilo v Sloveniji v letu 2001 3.162 naročnikov.

¹³ Glej Prilogo 2.

Splošna bolnišnica Maribor, Nuklearna elektrarna Krško, Pošta Slovenije in Elektro Slovenije s skupno 639 sklenjenimi pogodbami, ki predstavljajo 15,1% celotne pogodbene vrednosti vseh naročil velike vrednosti (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002).

Ponudnik (*tenderer*) pa je po ZJN-1 tisti dobavitelj blaga, izvajalec storitve ali gradnje, ki predloži ponudbo in je lahko pravna ali fizična oseba (Kranjc, 2001, str. 32). To je lahko vsakdo, ki meni, da je usposobljen in sposoben za izvedbo javnega naročila ter v skladu z zahtevami razpisne dokumentacije predloži naročniku ponudbo.

Med največje ponudnike v Sloveniji spadajo po podatkih za leto 2001 slovenska gradbena in naftna podjetja Primorje, SCT, DDC, in Petrol, od katerih je vsako pridobilo vrednost javnih naročil preko 1 milijardo SIT (4,6 milijonov €)¹⁴. Med največje ponudnike spadajo tudi nekatera tuja podjetja, predvsem na področju nafte, poštnih storitev in informacijske tehnologije (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002).

4.3.1.2 Postopki naročanja

Pogoj za začetek postopka oddaje javnega naročila je, da ima naročnik zagotovljena sredstva za plačilo, kar pomeni, da mora imeti v državnem ali občinskem proračunu, ali pa v finančnem načrtu na voljo ustrezna finančna sredstva. Naročnik mora najprej pripraviti načrt nabav, ki opravičujejo predlog proračunskih sredstev skladno s predpisi o javnih financah, ki urejajo pripravo proračuna oziroma finančnega načrta. Nato pa mora biti proračun oziroma finančni načrt sprejet (Primec, 2000, str. 76-77).

Ureditev ter poimenovanje postopkov sta povzeta po smernicah Evropske unije za javna naročila. Splošni postopki oddaje javnih naročil po ZJN-1 so (Kranjc, 2001, str. 64):

- odprti postopek,
- omejeni postopek,
- postopek s pogajanjem
 - brez predhodne objave
 - s predhodno objavo

Zakon opredeljuje še naslednje postopke oddaje javnega naročila:

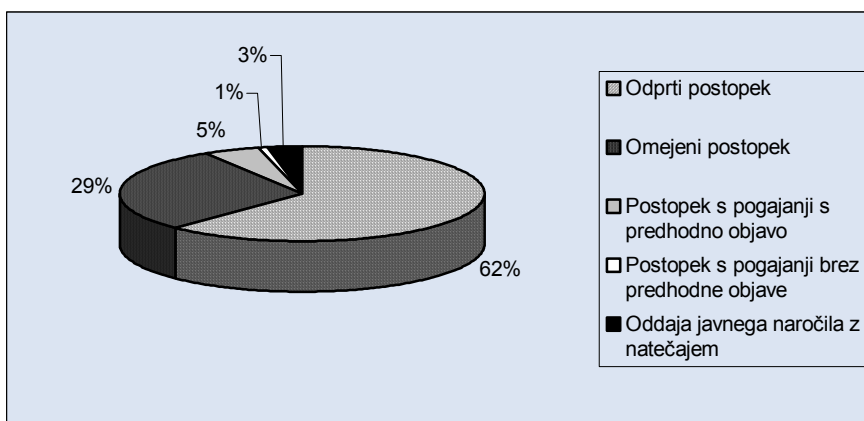
- v okviru omejenega postopka:
 - postopek za izbiro stalnih dobaviteljev in
 - kvalifikacijski postopek ali izbira na podlagi seznama usposobljenih izvajalcev za oddajo gradenj na infrastrukturnem področju,
- oddaja javnega naročila z natečajem (na storitvenem področju),
- postopek oddaje javnega naročila male vrednosti.

¹⁴ Srednji tečaj Banke Slovenije na dan 30.6.2001.

Naročnik naj bi za oddajo javnega naročila praviloma izbral odprti postopek, saj v največji meri zagotavlja vse cilje in načela javnega naročanja. Po katerem od drugih postopkov pa lahko naročnik odda javno naročilo le, če so izpolnjeni posebni, v zakonu določeni pogoji. Ti postopki namreč načela javnega naročanja zagotavljajo v manjši meri (Kranjc, 2001a, str. 1577).

Podatki za leto 2001 kažejo, da sta v Sloveniji med uporabljenimi postopki oddaje javnih naročil¹⁵ na področju blaga, storitev in gradenj prevladovala predvsem odprti in omejeni postopek (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002), pri katerih je še zlasti mogoče uresničevati načelo konkurence med ponudniki, načelo enakopravnosti ponudnikov ter načelo transparentnosti. Nizek odstotek oddanih naročil po postopku s pogajanjem (z ali brez predhodne objave) pa kaže na podnormiranost tega področja ali na dejstvo, da naročniki niso zlorabljali tega postopka pri oddaji javnega naročila.

Slika 1: Razdelitev javnih naročil po postopkih oddaje v Sloveniji v letu 2001¹⁶



Vir: Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002.

Kot primer je mogoče navesti uporabljene vrste postopkov oddaje javnega naročila, ki so prevladovali pri nekaterih večjih naročnikih v Sloveniji. Tako je DARS d.o.o. kot prvi največji naročnik v letu 2001 uporabil izključno odprti postopek, Zavod Republike Slovenije za obvezne rezerve nafte in njenih derivatov kot drugi največji naročnik v letu 2001 pa predvsem omejeni postopek, tako pri nabavi naftnih derivatov kot tudi pri postopkih oddaje javnih naročil za njihovo skladiščenje (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002).

¹⁵ V analizo so vključena le javna naročila velike vrednosti, saj se pri oddaji naročil male vrednosti uporabljajo poenostavljeni postopki.

¹⁶ Glej Prilogo 3.

4.3.1.3 Mejne vrednosti

Za javna naročila, katerih ocenjena vrednost presega vrednostni prag, določen s smernicami Evropske unije¹⁷, je potrebno v notranje pravo države vpeljati pravila smernic, poleg objave teh naročil v Uradnem listu Republike Slovenije pa je obvezna tudi objava v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Javna naročila pod vrednostnim pragom, ki ga določajo smernice in hkrati nad pragom, določenim z zakonodajo države, se pri nas imenujejo naročila velike vrednosti. Za njih veljajo pravila državne zakonodaje, obvezna pa je objava v Uradnem listu Republike Slovenije. Javna naročila pod vrednostnim pragom, ki ga določa državna zakonodaja, pa se imenujejo naročila male vrednosti. Za njih se uporabljajo poenostavljeni postopki, javni razpis pa ni potreben (Krašek, 2001, str. 7).

V Sloveniji ureja mejne vrednosti za naročila male vrednosti zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije, v skladu s katerim naročila male vrednosti opredeljujemo kot tista javna naročila, ki se vrednostno gibljejo¹⁸ do 10.000.000 SIT (42.878 €)¹⁹, kadar so predmet naročila blago in storitve in do 20.000.000 SIT (85.755 €), kadar so predmet naročila gradnje (Zakon o izvrševanju proračuna za leto 2003 in 2004, 2002).

Iz števila preko 3.000 naročnikov oziroma zavezancev k ravnanju pri oddaji javnih naročil po določbah ZJN-1 lahko sklepamo, da je število naročil malih vrednosti veliko, prav tako pa tudi njihov delež v skupni vrednosti javnih naročil ni zanemarljiv. Podatki za leto 2001 nam kažejo, da je bilo skupno število vseh oddanih javnih naročil 320.800, od tega kar 311.622 naročil male vrednosti in 9.178 naročil velike vrednosti. Skupna vrednost oddanih javnih naročil je v letu 2001 dosegla 292,4 milijarde SIT (1,345 milijard €)²⁰; od tega je znašala skupna vrednost oddanih naročil male vrednosti 94,2 milijardi SIT (433,4 milijonov €), kar predstavlja 32,5%, skupna vrednost oddanih naročil velike vrednosti pa 198,3 milijarde SIT (912,3 milijonov €) oziroma 67,5% vrednosti vseh naročil (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002).

ZJN-1 v 125. členu nalaga naročniku, da sprejme notranji razpis, s katerim uredi oddajo naročil male vrednosti, upoštevajoč določbe tega zakona. Pri javnih naročilih male vrednosti gre za postopek ali postopke, ki si jih v okviru zakonskih določb in glede na posebnosti vsakega posameznega naročnika izdelava sam in pri tem prilagodi svojim potrebam.

¹⁷ Glej Tab. 1, na str. 9.

¹⁸ Zneski so navedeni brez davka na dodano vrednost.

¹⁹ Srednji tečaj Banke Slovenije na dan 30.5.2003.

²⁰ Srednji tečaj Banke Slovenije na dan 30.6.2001.

4.3.1.4 Razpisna dokumentacija

Razpisna dokumentacija (*tender*) vsebuje vse potrebne podatke ter dokumente, na podlagi katerih lahko ponudnik pripravi ustrezno ponudbo. Naročnik pripravi razpisno dokumentacijo z namenom, da bi na tej osnovi prejel kakovostne ponudbe in jih nato ocenil na podlagi meril, ki so jasno opredeljena v razpisni dokumentaciji in odražajo njegovo potrebo po konkretnem javnem naročilu. Tako je omogočena primerljivost in s tem vrednotenje ponudb. Priprava zahteva tehnično, finančno in pravno znanje v zvezi s predmetom javnega naročila (Kranjc, 2001, str. 88).

4.3.1.5 Pogoji in merila za ocenjevanje ponudb

ZJN-1 opredeljuje minimalne obvezne pogoje, ki jih mora izpolnjevati vsak ponudnik, da lahko sodeluje v postopku oddaje javnega naročila. Naročnik pa lahko od ponudnikov zahteva, da izpolnjuje poleg tega še nekatere dodatne pogoje glede na vsebino javnega naročila. Te pogoje mora naročnik navesti v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji. Delujejo izločilno; brez dokaza o izpolnjevanju teh pogojev je ponudnik izločen. Pogoji ne smejo biti diskriminatorni in morajo biti postavljeni v skladu z določili predpisov o varstvu konkurence.

Obvezni pogoji, določeni z zakonom so (Primec, 2000, str. 131):

- registracija pri pristojnem organu,
- ustrezna boniteta,
- dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet javnega razpisa,
- poravnane obveznosti iz naslova davkov, taks in drugih z zakonom določenih dajatev,
- dokaz, da proti ponudniku ni uveden stečajni postopek, postopek likvidacije ali postopek prisilne poravnave.

Na tem mestu je potrebno razlikovati med usposobljenostjo in sposobnostjo ponudnikov (Primec, 2000, str. 133). **Usposobljenost** se nanaša na izpolnjevanje minimalnih pogojev, določenih z zakonom ter posebnih pogojev, določenih s strani naročnika. **Sposobnost** pa pomeni možnost izpolnitve konkretnega razpisanega javnega naročila glede na:

- kadrovske zmožnosti; reference odgovornega osebja na strani ponudnika za izvedbo sprejetega javnega naročila,
- finančne zmožnosti; ali ima ponudnik na voljo ustrezna finančna sredstva za izvedbo javnega naročila,
- tehnične zmožnosti; ali ima ponudnik razpoložljivo ustrezno opremo, ter dostop do ustreznih surovin in materiala,
- zasedenost kapacitet; podatki o do sedaj že sklenjenih pogodbah, iz katerih je razvidna zasedenost kadrovske, finančne in strojne kapacitete.

Merila pa so elementi za vrednotenje, primerjanje ali presojanje ponudb. Ponudnikom nakažejo, katere specifične okoliščine bodo vplivale na izbiro najugodnejše ponudbe. Njihov namen je zagotoviti vsem kandidatom enakopravnost pri ocenjevanju pravih in pravočasnih ponudb. Po zakonu morajo biti merila navedena po vrstnem redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega (Kranjc, 2001, str. 136-137).

Naročnik mora pri ocenjevanju ponudb uporabiti le merila, ki so objavljena v razpisni dokumentaciji, v skladu z načinom njihove opredelitve ter ovrednotenja. Merila za ocenitev ponudb so lahko (Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), 2000):

1. najnižja cena; naročnik določi najnižjo ceno, izbrana pa je ponudba, ki poleg razpisnim pogojem zadošča tudi temu pogoju,
2. ekonomsko najugodnejša ponudba; naročnik določi več meril, ki jih nato uporabi pri ocenjevanju pravih in pravočasnih ponudb; ta merila so lahko datum dobave ali zaključka del, tekoči stroški, stroškovna učinkovitost, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč, garancijska doba, obveznost v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje, cena in podobno.

Pri ocenjevanju ponudb je poleg navedenih meril potrebno upoštevati še nekatere pomembne dejavnike, kot so reference ter preteklo delo ponudnika. Vsakemu od teh dejavnikov pripada nek ponder glede na pomembnost v skupni oceni.

4.3.1.6 Roki

ZJN-1 opredeljuje različne roke, na katere sta vezana naročnik in ponudnik (Primec, 2000, str. 169):

- rok za objavo oddaje naročila,
- rok za predložitev ponudbe,
- rok za obvestilo o dodelitvi naročila.

Za objavo oddaje naročila je v smernicah določen enak minimalni in maksimalni rok, kot je določen v ZJN-1. Prav tako je enak rok za obvestilo o dodelitvi naročila. Roki za predložitev ponudb pa so po smernicah Evropske unije daljši, kot v Sloveniji, saj smernice predvidevajo, da so ponudniki lahko iz različnih držav. V Sloveniji pa večina javnih naročil ne dosega vrednosti, ki zavezuje naročnika k objavi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, tako, da se večinoma objavljajo le v Uradnem listu Republike Slovenije. Za takšno objavo pa so seveda določeni krajši roki (Primec, 2000, str. 169-170).

Tabela 2: Pregled rokov za oddajo ponudb v Uradnem listu RS in Uradnem glasilu Evropskih skupnosti

Postopek	Objave v Uradnem listu RS			Objave v Uradnem listu EU		
	Splošni rok	Skrajšani rok	Skrajšani rok – predhodni razpis	Splošni rok	Skrajšani rok	Skrajšani rok – predhodni razpis
Odprti	≥ 40 dni	≥ 30 dni	≥ 20 dni	≥ 52 dni	≥ 36 dni	≥ 22 dni
Omejeni – 1. faza	≥ 25 dni			≥ 37 dni	≥ 15 dni	
Omejeni – 2. faza	≥ 30 dni	≥ 26 dni		≥ 40 dni	≥ 10 dni	
Postopek s pogajanji	≥ 25 dni			> 37 dni	≥ 15 dni	
Predhodni razpis	min 52 dni max 12 mes			min 52 dni max 12 mes		
Obvestilo o oddaji	14 dni			14 dni		

Vir: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), 2000 ; European Commission, 1997, str. 18.

Roki za oddajo ponudbe se skladno z določili smernic štejejo od dneva, ko je naročnik odposlal naročilo za objavo v uradnem glasilu.

4.3.1.7 Objava javnega naročila

Naročnik mora vse objave v zvezi z javnimi naročili objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije (Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), 2000). Lahko jih sicer objavi tudi v drugih sredstvih javnega obveščanja, vendar le pod pogojem, da so v njih vsebovani enaki podatki kot v Uradnem listu RS ter da se objava v Uradnem listu RS vedno opravi najprej.

Javna naročila nad določeno mejno vrednostjo pa morajo biti objavljena tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, in sicer vedno najprej, šele nato pa v Uradnem listu RS. Kljub majhnosti naše države je objava opravljena v slovenskem jeziku, v jezikih držav članic pa se objavi le povzetek (Krajnc, 2001, str. 164).

Vrste objav so (ZJN-1, 66. člen):

- a) predhodni razpis (*indicative notice*): obvezen je le za javna naročila nad določeno vrednostjo (750.000 €); za večja infrastrukturna dela pa mora naročnik s predhodnim informativnim obvestilom objaviti predvidena javna naročila na tem področju takoj po sprejetju proračuna, če vrednost naročila presega 750.000 €,
- b) javni razpis (*public invitation of tenders*): se objavi, ko se izvede odprti postopek, prva faza omejenega postopka ali postopek s pogajanji po predhodni objavi,

- c) obvestilo o oddaji naročila (*contract award notice*); izid postopka je treba objaviti v štirinajstih dneh po sklenitvi pogodbe, in sicer v Uradnem listu RS, v primeru objave javnega naročila nad določeno vrednostjo pa še v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti,
- d) javni razpis za kvalifikacijo ponudnikov (*public invitation of requests for qualification*); naročnik povabi k predložitvi ponudb vse kandidate s seznama kvalificiranih ponudnikov in na ta način obide prvo fazo omejenega postopka; kvalifikacijski postopek se uporablja le za oddajo javnih naročil na vodnem, energetskem in transportnem področju,
- e) periodično informativno obvestilo (*periodic indicative notice*); določati mora predmet javnega naročila (blago, storitve ali gradnje); navesti mora, da se bo naročilo oddalo po omejenem postopku ali postopku s pogajanjem in da naročnik ne bo objavil javnega razpisa; vse zainteresirane mora povabiti, da se prijavijo že na podlagi periodičnega informativnega obvestila.

4.3.1.8 Odpiranje ponudb

Smernice ne vsebujejo določil o tem, na kakšen način naj naročnik odpira ponudbe, ampak to prepuščajo nacionalnim zakonodajam držav članic. Določitev ZJN-1, da je postopek odpiranja ponudb javen, pomeni glede na druge države članice Evropske unije veliko posebnost, saj večina teh držav v sistemu javnih naročil javnega odpiranja ponudb skorajda ne pozna. Le-to se ponavadi pojavi v primerih, ko je naročila potrebno objaviti tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Primec, 2000, str. 198).

Na javnem odpiranju ponudb²¹ se ponudniki razkrijejo naročniku, javnosti oziroma drugim konkurenčnim ponudnikom. Pri tem lahko prisostvuje vsakdo, običajno pa so navzoči predstavniki ponudnikov, katerih udeležba ni obvezna, je pa zaželjena, saj zagotavlja zakonitost dela tistih, ki vodijo postopek odpiranja ponudb.

O odpiranju ponudb naročnik vodi zapisnik, ki mora vsebovati zaporedno številko ponudbe, naziv ali šifro ponudnika v primeru anonimnega razpisa ter ponudbeno ceno in morebitne popuste. Pomembni so tudi drugi podatki, predvsem tisti, ki so osnova za medsebojno primerjanje ponudb (plačilni pogoji, rok dobave ter dodatne ugodnosti). Pri tem pa mora naročnik ves čas paziti, da ne razkrije ponudnikovih poslovnih skrivnosti (Kranjc, 2001, str. 180).

4.3.1.9 Oddaja naročila

Naročnik mora pridobiti najmanj dve pravilni in samostojni ponudbi, če želi končati postopek javnega naročila z izbiro najugodnejšega ponudnika. Pravilna ponudba je tista, ki je pravočasna in ki izpolnjuje vse zahteve navedene v razpisni dokumentaciji. Samostojna

²¹ Odpiranje ponudb je javno v odprtem postopku in v drugi fazi omejenega postopka; naročnik lahko določi, da postopek odpiranja ponudb ni javen, z namenom zavarovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti.

ponudba pa je tista, ki jo je predložil ponudnik, ki ni kapitalsko ali upravljalno povezan z drugim ponudnikom (Kranjc, 2001, str. 182). S tem pogojem zakon preprečuje pripravo razpisne dokumentacije, ki nudi privilegij določenemu ponudniku.

V strokovni literaturi se sicer pojavljajo mnenja, da je za sklenitev pogodbe dovolj ena sama ponudba, če je postopek izveden pravilno. V tem primeru sme naročnik uporabiti postopek s pogajanjem. Vendar pa je treba poudariti, da je drugačno ravnanje naročnika, kot je navedeno zgoraj, v primeru pridobitve ene pravilne ponudbe mogoče razumeti kot nedopustno (Šoltes, 2002, str. 5).

V primeru, ko se naročnik odloči za zavrnitev vseh ponudb, mora svojo odločitev pisno utemeljiti, in poročilo o zavrnitvi vseh ponudb poslati vladi oziroma svojemu nadzornemu organu, komisiji Evropskih skupnosti ter ponudnikom (Kranjc, 2001, str. 184).

Zakon nalaga naročniku, da mora sestaviti pisno poročilo o vsakem oddanem naročilu, ki mora vsebovati vsaj naslednje podatke (Zakon o javnih naročilih (ZJN-1), 2000):

- ime in naslov naročnika,
- predmet in vrednost naročila,
- imena zavrnjenih ponudnikov in razloge za njihovo zavrnitev,
- ime uspešnega ponudnika in razloge za izbiro njegove ponudbe,
- okoliščine pri postopkih izbire izvajalca s pogajanjem, ki opravičujejo uporabo postopka s pogajanjem.

4.3.2 Korupcija

Kljub temu, da je zakonodajni okvir na področju javnih naročil v Sloveniji relativno izpopolnjen, je učinkovitost nadzora nad javnimi naročili slaba, kar lahko pripišemo dolgoletni tradiciji prekrivanja javnega in zasebnega sektorja. Posledica tega je lahko razširjenost skrivnih dogovorov med naročniki in ponudniki. Prav tako pa je vprašljiva tudi učinkovitost revizije postopkov javnih naročil in pritožb (Open Society Institute, 2002, str. 122).

Specifične obtožbe v zvezi s korupcijo so zaradi pomanjkanja dokazov v Sloveniji zelo redke,²² vendar pomanjkljivosti v zvezi s sistemom nadzora nad javnimi naročili povzročajo dvom v poštenost postopkov.

Zloraba v zvezi z javnimi naročili postaja v zadnjem času bolj sofisticirana. Prej se je nanašala predvsem na očitno kršenje določb razpisa, sedaj pa naročnik posveča večjo

²² V Sloveniji predstavlja z vidika korupcije oddaja gradbenih del, poleg nakupa računalniške opreme, najbolj problematično področje javnih naročil.

pozornost pripravi razpisne dokumentacije na način, ki ustreza zgolj izbranemu ponudniku (Open Society Institute, 2002, str. 126).

4.3.3 Pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa

Udeležencem postopka oddaje javnih naročil je potrebno nuditi pravno varstvo in omogočiti nadzor nad oddajo javnega naročila, saj lahko med samim postopkom pride do raznih kršitev.

Do 20. maja 1997 je nadzor v smislu revizije po odredbi o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil opravljalo Ministrstvo za finance, vendar le za porabo sredstev proračunskih uporabnikov, ki so bili opredeljeni v vsakokratnem proračunu Republike Slovenije in za občine. Po 20. maju je bilo to področje urejeno z ZJN/97 (Primec, 2000, str. 10). Na podlagi smernic 89/665/EEC in 92/13/EEC, ki urejata pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil, je bil osnovan Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja²³ (1999). S tem so bile odpravljene določene nejasnosti na področju revizije postopkov javnih naročil, katerega je dotlej opredeljeval ZJN/97. Pravo javnih naročil je bilo na ta način urejeno z dvema zakonoma, ZRPJN in ZJN/97, katerega je kasneje nadomestil ZJN-1. 18. decembra 2002 pa je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov oddaje javnega naročanja²⁴, ki je pričel veljati dan kasneje. Zakon skuša odpraviti nekatere pomanjkljivosti ZRPJN, ki je bil objavljen in napisan kot nadomestilo določb ZJN-97 ter uskladiti določbe z določbami smernic Evropske unije.

ZRPJN-A je v skladu s smernicami Evropske unije za področje javnih naročil zasnovan na temeljnih načelih, ki veljajo za oddajo javnih naročil, poleg tega pa tudi na štirih načelih pravnega varstva ponudnikov, na katerih temeljita tudi smernici 89/665/EEC in 92/13/EEC: na načelu zakonitosti, načelu hitrosti, načelu dostopnosti in načelu učinkovitosti.

Revizija postopka oddaje javnega naročila se začne na podlagi zahtevka za revizijo, ki ga vloži ponudnik oziroma oseba, ki izkaže aktivno legitimacijo. Oseba je aktivno legitimirana za vložitev zahtevka za revizijo, če ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila in ji je bila ali bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika, ki se v zahtevku za revizijo navaja kot kršitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila. Kumulativno morata biti izpolnjena oba pogoja. V primeru, če je bil ali bi lahko bil zaradi ravnanja naročnika ogrožen javni interes, lahko vložijo zahtevek za revizijo tudi Državno pravobranilstvo, urad, pristojen za javna naročila ali urad, pristojen za varstvo konkurence.

V procesu revizije nastopajo ponudnik, ki je vložil zahtevek za revizijo, naročnik, proti kateremu je vložen zahtevek, ter Državna revizijska komisija, ki je bila ustanovljena na osnovi zakona (Potočnik, 2002, str. 334). Revizija postopka javnega naročila se prične, ko

²³ V nadaljevanju ZRPJN.

²⁴ V nadaljevanju ZRPJN-A.

ponudnik vloži zahtevek zaradi nepravilne obravnave njegove ponudbe. Zahtevek je treba vložiti pri naročniku, da mu je s tem omogočeno, da v skladu s pravili revizije popravi nepravilnost. Če tega ne stori oziroma če ponudnik smatra, da nepravilnost ni bila popravljena, se postopek nadaljuje pri Državni revizijski komisiji, ki pregleda utemeljenost zahtevka ter poda mnenje o le-tem. Postopki revizije pa so naslednji: postopek revizije pri naročniku, postopek pred Državno revizijsko komisijo in pomirjevalni postopek.

18. decembra 2002 je bil torej v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (2002). S temi spremembami in dopolnitvami so se uredile manjše uskladitve s pravnim redom Evropske unije, nekaj sprememb pa se nanaša na postopkovne izboljšave v posameznih členih ter na prenos nekaterih pristojnosti z Ministrstva za finance na Urad za javna naročila. Glede na to, da zakonske spremembe odpravljajo nejasnosti v dosedanji ureditvi izvajanja postopkov revizije, pomenijo večjo učinkovitost pravnega varstva in s tega zornega kota naj zakon ne bi povzročil povečanja obremenitve proračuna.

Revizije, začete po 19. decembru 2002, potekajo po novih pravilih. S tem zakonom se po novem ureja pravno varstvo ponudnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, opredeljenih v predpisih o javnih naročilih, medtem ko je bil zakon prej namenjen predvsem pravnemu varstvu ponudnikov v postopkih javnih naročil, opredeljenih v Zakonu o javnih naročilih (Rajter, 2003, str. 26).

4.3.4 Urad RS za javna naročila

Na podlagi ZJN-1 je bil ustanovljen Urad RS za javna naročila, ki je začel delovati s 1. januarjem 2001. V 129. členu tega zakona je Urad opredeljen kot »služba vlade Republike Slovenije, ki skrbi za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbuja konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja«. Temeljna dokumenta, ki tvorita pravno podlago Urada za javna naročila, sta Zakon o javnih naročilih (2000) ter Odlok Vlade Republike Slovenije o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada za javna naročila (2001).

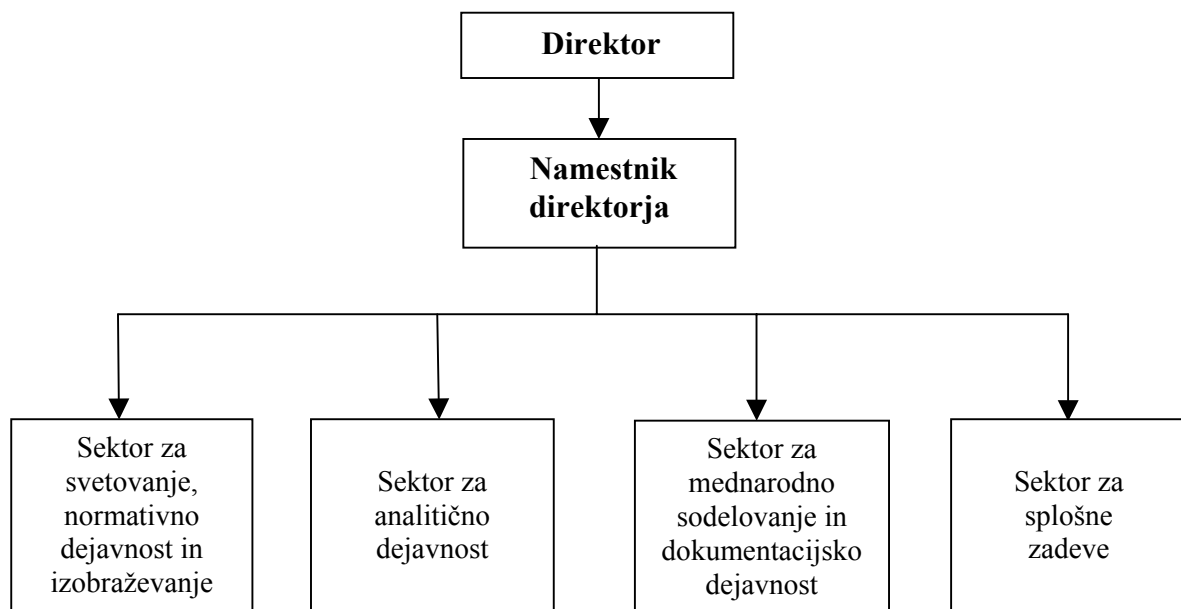
Ustanovitev Urada je bila predvidena že v Državnem programu za prevzem pravnega reda Evropske unije in sicer bi moral biti ustanovljen do konca leta 2000. Zaradi zamude s sprejemom ZJN-1, ki bi moral biti sprejet do konca leta 1999, je nastala zamuda tudi z ustanovitvijo Urada. V Državnem programu je Urad označen kot svetovalna služba, zlasti na strani naročnikov, povsem pa je izključena kakršnakoli nadzorna funkcija. Nadzor nad izvajanjem postopkov javnih naročil izvajajo Državna revizijska komisija, Proračunska inšpekcija in Računsko sodišče (Primec, 2000, str. 296).

Organizacijsko sestavo Urada, ki jo določa Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest v Uradu za javna naročila, tvorijo štiri sektorji (Interno gradivo slovenskega Urada za javna naročila):

- sektor za svetovanje, normativno dejavnost in izobraževanje,
- sektor za analitično dejavnost,
- sektor za mednarodno sodelovanje in dokumentacijsko dejavnost,
- sektor za splošne zadeve.

Delo Urada vodi direktor, ki usklajuje, strokovno usmerja in nadzoruje delo organizacijskih enot. Trenutno je v Uradu zaposlenih 9 ljudi.

Slika 2: Organizacijska shema Urada RS za javna naročila



Vir: Interno gradivo slovenskega Urada za javna naročila.

Osnovna področja dela, ki so zapisana v program dela Urada, so naslednja (Dolinšek, Šoltes, 2001, str. 10):

- spremljanje izvajanja zakonskih določb in sodelovanje pri pripravi predpisov s področja javnih naročil; k pripravi sprememb temeljnih predpisov s področja javnih naročil pristopa Urad v okviru svojih pristojnosti in zakonskih obveznosti; njegova pomembna funkcija v okviru sprememb zakonodaje je zlasti v pripravi podzakonskih aktov, kar naj bi potekalo istočasno z delom na spremembah samega zakona zaradi potrebe po konsistentnosti rešitev predpisov in izvedbenih norm;
- podajanje strokovnega mnenja na podlagi zaprosil in svetovanje udeležencem na področju javnih naročil; ena izmed pomembnejših aktivnosti Urada za javna naročila je tudi priprava oz. izdaja mnenj, posredovanih tako naročnikom kot tudi ponudnikom; Urad

izdaja pisna mnenja na podlagi prejetega zaprosila za mnenje, ki mu ga posredujejo ponudniki, naročniki, koncendenti ali koncesionarji; s svetovanjem naj bi Urad zagotavljal koordinacijo med pristojnimi institucijami s tem, da pridobi strokovna in usklajena stališča na podlagi dosedanjih izkušenj pristojnih institucij in drugih ponudnikov na trgu; zagotovil naj bi tudi ustrezen pregled nad izdanimi mnenji, dostopnimi na spletnih straneh Urada;

- spodbujanje in skrb za izobraževanje in usposabljanje kadrov v sferi javnih naročil; izobraževanje naj bi Urad izvajal z organiziranjem predavanj, tečajev, strokovnih posvetov in delavnic ter s sodelovanjem na le-teh; v skladu z Odlokom se pripravi letni načrt izobraževanja, katerega namen je zagotoviti periodično izobraževanje različnih ciljnih skupin;
- opravljanje izdajateljske dejavnosti ter skrb za dostopnost strokovne literature;
- priprava vzorčnih dokumentacij ter modelskih obrazcev; namen tega je pomoč naročnikom, saj pomeni poenotenje izvedbe postopkov predvsem za javna naročila, ki se pogosto ponavljajo in so po svoji vsebini tipična, torej uporabljiva za več različnih naročnikov;
- zbiranje in analiza podatkov; zbiranje in vodenje statističnih podatkov s področja javnega naročanja omogoča izdelavo tržnih analiz, primerjavo podatkov z drugimi državami ter na ta način tudi analizo stanja na domačem trgu javnih naročil;
- mednarodno sodelovanje; gre za vzpostavljanje stikov s primerljivimi institucijami v posameznih državah članicah Evropske unije in na ta način omogočanje prenosa dobrih praks, sodelovanje z državami kandidatkami za članstvo v Evropski uniji z izmenjavo izkušenj, primerjavi zakonodajnih rešitev itd.

Dolgoročni cilj Urada RS za javna naročila je graditev celovitega sistema javnega naročanja, ki je primerljiv z evropskimi razmerami.

4.4 Predvidene spremembe v slovenski zakonodaji

Slovenija je na področju zakonodaje o javnih naročilih že v obdobju, ko je njena zakonodaja, v razmerju do Evropske unije, sprejemljiva za izvajanje postopkov. Zavedati pa se je treba, da je pred nami obdobje nenehnega usklajevanja s smernicami Evropske unije (Rajter, 2002a, str. 35).

Sprejetje ZJN-1 je pomenilo začetek usklajevanja s smernicami. ZJN-1 je združil vse smernice Evropske unije za področje javnih naročil v en zakon. Pri sestavi zakona je včasih izpadla katera od bistvenih značilnosti posameznih pravil, ki veljajo različno za oddajo javnih naročil na področju blaga, storitev in gradbenih del, še posebej pa za oddajo javnih naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A), 2003, str. 4).

Nekateri so bili prepričani, da je domnevna usklajenost zakona s smernicami preveč dosledna, da so le-te nekritično prevedene in prenesene v zakon, da veljajo v nekaterih določbah zakona strožja pravila, kot izhaja iz smernic, da je zakon v nekaterih delih nejasen in nedorečen, kar zmanjšuje njegovo uporabno vrednost, ter da smernic ni potrebno dobesedno prevajati v zakon, saj le-te po Rimski pogodbi zavezujejo k doseganju cilja, nacionalna oblast pa jih ima možnost smiselno implementirati v svojo notranjo zakonodajo (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A), 2003, str. 5).

Uporaba določil ZJN-1 v praksi je skozi čas pokazala na dileme in ovire pri uporabi zakona, ki jih je potrebno odpraviti. Zakonodajni okvir je zato potrebno prilagoditi tako evropskim smernicam, kot tudi odpravi prekomernih ovir pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil, kar je glavni razlog za potrebne spremembe in dopolnitve ZJN-1.

Sistem javnega naročanja in s tem tudi trg javnih naročil se tudi v Sloveniji zelo hitro razvijata, kar usmerja zakonske spremembe v smeri iz strožjega v bolj odprt sistem javnega naročanja. Novela zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A), ki je skoraj že pred vrati, bo uvedla nove postopke, s katerimi bo omogočena racionalnejša poraba javnih sredstev ter večja konkurenca (Zagorac, 2003, str. 5).

Vse predvidene spremembe naj bi stremele k istim ciljem, to je k poenostavitvi postopkov oddaje naročil, racionalizaciji poslovanja države, zniževanju stroškov in na drugi strani k enakopravnemu obravnavanju ponudnikov ter spoštovanju temeljnih principov javnega naročanja. Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih naročilih morajo glede ciljev, ki jih je potrebno zasledovati, stremeti k (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A), 2003, str. 5-9):

a) uskladitvi ZJN-1 s pravnim redom Evropskih skupnosti

Evropska komisija je izrazila mnenje, da ZJN-1 ni v celoti usklajen s smernicami. Zanj so značilne določene pravne nekonsistentnosti, ki še niso usklajene s pravnim redom Evropske unije. Komisija je opozorila na več poglavij, v katerih zakon ne sledi smernicam na ustrezen način. Opozorila je tudi na nekatere definicije, ki niso dovolj jasne in dorečene, zato je potrebno vse neustreznosti zakona odpraviti.

b) odpravi administrativnih ovir in racionalizaciji postopkov

V skladu s tem naj bi se dosegla odprava prekomernega obremenjevanja naročnikov in ponudnikov pri predložitvi dokazil za izpolnjevanje formalnih in vsebinskih pogojev, poleg tega pa tudi odprava, spremembe oziroma dopolnitve določenih členov, ki so v praksi predstavljali bistveno oviro za racionalno oddajo javnih naročil.

c) umestitvi sistema elektronskega naročanja v prakso in možnosti centralizacije javnega naročanja

Za vzpostavitev centralizacije nabav, kar bi omogočilo racionalizacijo postopkov javnih naročil, morajo biti izpolnjene nekatere predpostavke:

- sprememba zakonodaje, ki bi pomenila pravno podlago za morebitne institucionalne spremembe: zahtevnost postopka bi bilo potrebno razmejiti in sicer naj bi bil sistem javnih naročil razdeljen na tri sklope – naročila male, srednje in velike vrednosti, kar bi omogočalo lažjo pripravo dokumentacije;
- uvedba elektronskega načina javnega naročanja: pretežni del javnih naročil bi se lahko na ta način izvajal na podlagi elektronskega naročanja, kar bi pomenilo zmanjševanje določenih stroškov postopka in večjo preglednost ter javnost postopkov; nekatere elektronske oblike javnih naročil se stalno razvijajo in omogočajo večjo konkurenco in bolj smotno javno naročanje, zlasti glede prihrankov v času in porabi sredstev;
- potreba po oblikovanju in sprejetju standardov za posamezne predmete javnih naročil: pogosto se zgodi, da naročniki ne znajo opisati predmeta javnega naročila drugače kot z navedbo blagovnih znamk, kar predstavlja bistveno kršitev temeljnih načel javnih naročil; če želimo vzpostaviti način centralizacije nabav, bi bilo potrebno ugotoviti normativ oziroma standard kot temelj za oblikovanje razpisne dokumentacije, pri tem pa vključiti vse pristojne nadzorne institucije (Državno revizijsko komisijo, Računsko sodišče, Proračunsko inšpekcijo, itd.); na ta način se zagotovi večja preglednost nabav določenega blaga, kar ima nedvomno za posledico doslednejše spoštovanje prepovedi diskriminacije in spodbujanje konkurence ter s tem ugodnejše finančne učinke na sam proračun.

Centralizacija javnih naročil ima vsekakor pozitivne finančne in gospodarske učinke. Posamezne potrebe po naročilih se združijo, kar pomeni zniževanje cen na enoto in s tem končnih ponudbenih vrednosti²⁵. Vključuje tudi poenotenje standardov (Zagorac, 2003, str. 5). Centraliziran način naročanja pomeni posredno in tudi vsaj delno razbremenjevanje naročnikov v postopkih oddaje javnih naročil in večjo moč države v vplivu na razmere na trgu, kar ima lahko za posledico tudi alokativne učinke. Pozitivni učinki naj bi se kazali v večji transparentnosti postopkov oddaje.

Potrebno pa je opozoriti tudi na manj ugodne posledice centralizacije javnih naročil na strani relevantnega trga. Združevanje naročil lahko povzroči pomembne statusne spremembe na strani ponudnikov, ki se lahko različno odzovejo na povpraševanje države v postopkih oddaje javnih naročil. Slaba stran tega bi lahko bila tudi omejevanje konkurence in dajanje prednosti velikim ponudnikom (Zagorac, 2003, str. 5). V centralizirano javno naročanje je namreč vključeno več naročnikov, posledično je tudi količina takega naročila večja od količine, ki jo naroči posamezni naročnik. Zato obstaja možnost, da bodo v primeru centralizirane nabave imeli pri predložitvi ponudb prednost večji ponudniki, saj manjši ne bodo vedno sposobni zagotoviti zadostne količine predmeta javnega naročila, kar pa lahko povzroči, da bodo na

²⁵ Primer: v Sloveniji se je konec leta 2002 za centralizirano javno naročanje odločilo okrog 10 bolnišnic (nabava plenic za inkontinenco, rokavic ter injekcijskih igel); ker so mednje vključene tudi največje bolnišnice v državi, gre v tem primeru za okrog 80% porabe omenjenega materiala.

trgu javnih naročil lahko ostalala le velika podjetja, medtem ko se bodo srednja in majhna podjetja s tega trga umaknila.

Za določitev strategije na področju javnih naročil bo treba upoštevati analize iz prakse sedaj veljavnih zakonov in pri tem pazljivo pregledati uporabnost statistične obdelave obstoječih evidenc. Potrditve, da so spremembe usklajene z zakonodajo Evropske unije, ne smejo biti pglavitni razlog za sprejetje sprememb. S spremembami zakonov morajo predlagatelji prevzeti tudi odgovornost za odpravo težav, ki se pri izvajanju javnih naročil pojavljajo zaradi pomanjkljivosti v zakonodaji (Rajter, 2002a, str. 35). Ob vsem tem pa je potrebno upoštevati, da bo treba novi zakon, ki se pripravlja, znova prenoviti, ko bodo sprejete nove evropske smernice na tem področju²⁶ (Križnik, 2003, str. 3).

5. UREJANJE PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA NA SLOVAŠKEM

5.1 Razvoj sistema javnega naročanja na Slovaškem²⁷

Zgodovina javnega naročanja na Slovaškem sega v leto 1920, ko je vlada Čehoslovaške izdala predpis, s katerim je uredila državne dobave in dela – »Pogodbena pravila« (*Contracting Rules*) (v letih 1922, 1923 in 1925 so sledile podobne izvršilne odredbe). Cilj tega predpisa je bil zagotoviti učinkovito rabo proračunskih sredstev, ustvariti standarde, zdravo konkurenco ter preprečevanje korupcije. V povojnem obdobju je bilo področje javnega naročanja vodeno glede na »Splošne gradbene pogoje« (*General Construction Conditions*) iz leta 1947, ki so veljali do leta 1972. Po letu 1990 je bilo potrebno izdati nov dokument, s katerim bi odpravili pomanjkljivosti v zakonodaji javnih naročil. 1. oktobra 1990 je Inštitut za racionalizacijo v gradbeni industriji izdal »Pogodbena pravila za gradnje« (*Contracting Regulations for Constructions*), ki so določali postopke in pogoje javnih naročil na področju gradbenih del na Češkem. Slovaški parlament je izdal tudi slovaško verzijo teh pravil. Temu so sledila nadaljnja navodila za urejanja področja javnega naročanja.

Slaba stran teh predpisov je bila, da niso bili legalno zavezujoči. Nanašali so se na proces javnega naročanja na področju gradbenih aktivnosti, niso pa urejali postopkov in pogojev nadaljnje porabe sredstev javnega sektorja.

Slovaška je bila prva izmed držav Vzhodne in Srednje Evrope, ki je sprejela zakon o javnih naročilih in s tem začela zakonsko urejati porabo javnih sredstev. Zakon o javnih naročilih za blago, storitve in gradbena dela (263/1993) je bil sprejet v oktobru 1993 in je stopil v veljavo 1.1.1994. Zasnovan je bil na modelu zakona UNCITRAL, vseboval je vse njegove temeljne zahteve. Ta zakon je bil kasneje nekajkrat dopolnjen. Državni nadzor nad javnimi naročili je

²⁶ Predvidoma bodo te smernice sprejete najkasneje čez tri leta.

²⁷ Povzeto po Molnarova, 2000.

glede na zakon 263/1993 (od leta 1995) izvajalo Ministrstvo za gradnje in regionalni razvoj Republike Slovaške (*Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic*) vse do dopolnil (*amendment*) k zakonu (222/1996) 24. julija 1996, po katerih je bilo izvrševanje državnega nadzora preneseno na novoustanovljene regionalne oblasti.

Sledilo je približevanje slovaške zakonodaje k pravilom in predpisom Evropske unije. Leta 1999 je bil zakon o javnih naročilih spremenjen v skladu s smernicami Evropske unije. Tako je od 1. januarja 2000 področje javnih naročil na Slovaškem urejeno z novim zakonom (263/1999). Na tej podlagi je bila ustanovljena tudi nova neodvisna centralna državna institucija (*independent central state administration authority*) - Urad za javna naročila (*Office for Public Procurement*), ki je prav tako začel delovati s 1. januarjem 2000.

K temu zakonu so v naslednjih letih sledila dopolnila, izmed katerih je zadnje stopilo v veljavo 1. januarja 2003 (*The Central Europe and Northern Tier Business Brief*, 2003).

5.2 Značilnosti ureditve področja javnega naročanja na Slovaškem

5.2.1 Pravila javnega naročanja

5.2.1.1 Naročniki in ponudniki

Po zakonu je naročnik lahko (*Act on Public Procurement*, 2003):

1. Republika Slovaška, ki jo zastopa upravni organ ali oseba pooblaščen s strani državnih organov,
2. občinska upravna enota,
3. katerakoli organizacija, ki se financira iz proračuna,
4. katerakoli zveza pravnih oseb, od katerih vsaj ena spada pod točke 1-3.

Slovaška ima približno 6.700 naročnikov; okrog 80% le-teh predstavljajo lokalne skupnosti in mesta, mnogo manj - okrog 20% naročnikov pa predstavljajo vladni proračunski porabniki (*Poročilo o mednarodnem sodelovanju Urada za javna naročila v času od 1. junija 2001 do 30. junija 2002*, 2003).

Ponudnik pa je prav tako kot v slovenskem zakonu definiran kot fizična ali pravna oseba, ki je pooblaščen za dobavo blaga, opravljanje storitev ali za izvajanje gradenj, ter ki predloži ponudbo.

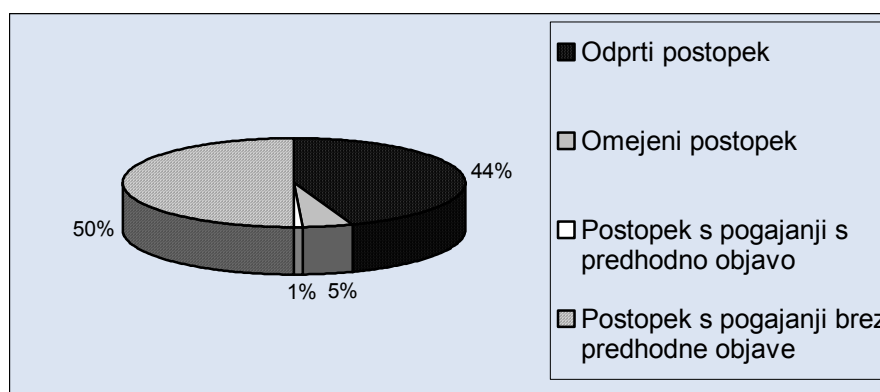
5.2.1.2 Postopki naročanja

Slovaški zakon o javnih naročilih v skladu s smernicami Evropske unije določa postopke oddaje javnih naročil, ki so: odprti postopek, omejeni postopek, postopek s pogajanjem s predhodno objavo, postopek s pogajanjem brez predhodne objave in postopek z natečajem (Act on Public Procurement, 2003).

Naročnik, ki deluje na področju blaga in storitev, naj bi za oddajo javnega naročila izbral odprti ali omejeni postopek; postopek s pogajanjem z ali brez predhodne objave pa le, ko je izpolnjen vsaj eden od pogojev, ki jih določa zakon v zvezi z uporabo teh dveh postopkov²⁸. Naročnik, ki deluje v infrastrukturnem sektorju, pa naj bi uporabljal predvsem odprti in omejeni postopek ter postopek s pogajanjem s predhodno objavo; postopek s pogajanjem brez predhodne objave pa samo, če je za to izpolnjen vsaj eden od z zakonom določenih pogojev²⁹.

Vendar pa podatki kažejo, da na Slovaškem prevladuje uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave, ki je edini izmed postopkov oddaje javnih naročil, ki ne uresničuje načela konkurence med ponudniki (Slovak Republic Information on Statistical Evaluation of Public Procurement Process in 2001, 2002).

Slika 3: Razdelitev javnih naročil po postopkih oddaje na Slovaškem v letu 2001



Vir: Slovak Republic Information on Statistical Evaluation of Public Procurement Process in 2001, 2002.

Najpogosteje navedeni razlogi za uporabo tega postopka so časovna stiska naročnikov zaradi pozne dodelitve sredstev iz državnega proračuna, kasnejša ugotovitev potrebe po nabavi nad okvirom planiranih potreb, vse ponudbe v odprtem ali v omejenem postopku so bile izločene

²⁸ Pogoje za uporabo postopka s pogajanjem s predhodno objavo določa 47. člen, pogoje za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave pa prvi odstavek 52. člena slovaškega zakona o javnih naročilih.

²⁹ Pogoje za uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave določa drugi odstavek 52. člena slovaškega zakona o javnih naročilih.

ali nesprejemljive in se vsebina razpisne dokumentacije ni bistveno spremenila, sklenitev pogodb s pogodbenimi strankami iz prejšnjih let (predvsem naročniki, ki delujejo na trgu kot naravni monopoli) in sklepanje pogodb z ekskluzivnimi uvozniki blaga (Information on the Outcomes of Statistical Survey Concerning the Applied Methods of Public Procurement in 2000, 2001).

5.2.1.3 Mejne vrednosti

Glede na ocenjeno vrednost delimo javna naročila na (Act on Public Procurement, 2003):

1. **javna naročila nad vrednostnim pragom** (*above-the-threshold award procedure*): ocenjena vrednost javnega naročila je enaka oziroma presega finančni prag določen s smernicami Evropske unije³⁰,
2. **javna naročila pod vrednostnim pragom** (*below-the-threshold award procedure*), med katerimi ločimo:
 - a) naročila velike vrednosti (*high value contracts*)
Ocenjena vrednost javnega naročila je manjša od finančnega praga določenega s smernicami Evropske unije, in hkrati presega vrednostni prag, določen z nacionalnimi predpisi za javna naročila na Slovaškem;
 - b) naročila male vrednosti z višjo ceno (*small value contracts with a higher price*)
Ocenjena vrednost blaga in storitev presega 250.000 SKK³¹ (6.071€)³², a je manjša od 500.000 SKK (12.142 €) skozi koledarsko leto oziroma skozi pogodbeno obdobje, če je le to daljše od enega leta. Ocenjena vrednost za gradbena dela pa presega 500.000 SKK (12.142 €), hkrati pa je manjša od 1.000.000 SKK (24.284 €) skozi pogodbeno obdobje.
 - c) naročila male vrednosti z nižjo ceno (*small value contracts with a lower price*)
Ocenjena vrednost blaga in storitev je manjša od 250.000 SKK (6.071€), ocenjena vrednost gradbenih del pa je manjša od 500.000 SKK (12.142 €). V tem primeru pa se pri postopku s pogajanjem brez predhodne objave uporabi poenostavljen postopek.

5.2.1.4 Roki za oddajo ponudbe

Na Slovaškem je tako kot v Sloveniji določen enak minimalni in maksimalni rok za objavo oddaje javnega naročila, kot je opredeljen v smernicah Evropske unije za področje javnih naročil. Prav tako je v obeh državah s smernicami usklajen tudi rok za obvestilo o dodelitvi naročila. Splošni roki za predložitev ponudbe pa so na Slovaškem daljši kot v Sloveniji, saj so skoraj v celoti usklajeni z roki za oddajo ponudb, določenimi s smernicami.

³⁰ Glej Tab. 1, na str. 9.

³¹ Mejne vrednosti ne vključujejo davka na dodano vrednost.

³² Srednji tečaj Banke Slovenije na dan 30.5.2003.

Tabela 3: Pregled rokov za oddajo ponudb v Biltenu o javnih naročilih na Slovaškem in Uradnem glasilu Evropskih skupnosti

Postopek	Objave v Biltenu o javnih naročilih na Slovaškem			Objave v Uradnem listu EU		
	Splošni rok	Skrajšani rok	Skrajšani rok – predhodni razpis	Splošni rok	Skrajšani rok	Skrajšani rok – predhodni razpis
Odperti	≥ 52 dni	≥ 36 dni	≥ 36 dni	≥ 52 dni	≥ 36 dni	≥ 22 dni
Omejeni – 1. faza	≥ 37 dni	≥ 15 dni		≥ 37 dni	≥ 15 dni	
Omejeni – 2. faza	≥ 40 dni	≥ 26 dni		≥ 40 dni	≥ 10 dni	
Postopek s pogajanjem	≥ 37 dni	≥ 15 dni		> 37 dni	≥ 15 dni	
Predhodni razpis	min 52 dni max 12 mes			min 52 dni max 12 mes		
Obvestilo o oddaji	14 dni			14 dni		

Vir: Act on Public Procurement, 2003 ; European Commission, 1997, str.18.

5.2.2 Urad za javna naročila

I. Ustanovitev Urada

V skladu s slovaškim zakonom o javnih naročilih (Act on Public Procurement, 2003) je bil ustanovljen Urad za javna naročila, ki je začel delovati s 1. januarjem 2000. Urad je proračunski porabnik, saj je glede svojih prihodkov in odhodkov vezan na proračun Republike Slovaške. Gre za centralno državno-upravno oblast za področje javnih naročil in koncesij s sedežem v Bratislavi. V statutu Urada so podrobno opredeljene njegove funkcije, določena so načela delovanja, načela njegove notranje organizacije in povezava Urada z drugimi centralnimi državno-upravnimi organi ter organizacijami v skladu z zakonodajo.

Urad sodeluje z ministrstvi in drugimi centralnimi državno-upravnimi organi ter drugimi organizacijami, s katerimi si izmenjuje potrebne informacije in se posvetuje o meritve, ki se nanašajo na javna naročila in koncesije. Še posebej je treba poudariti njegovo sodelovanje z Nacionalno banko Slovaške v določanju in spreminjanju vrednostnih pragov za postopke javnih naročil nad mejnimi vrednostmi v slovaški valuti.

II. Dejavnosti Urada za javna naročila

Urad deluje in izvršuje svoje aktivnosti v skladu z Ustavo Republike Slovaške, zakoni in splošno obvezujočo zakonodajo, vladnimi resolucijami, statutom, notranjimi izvršilnimi akti ter načrtom glavnih nalog Urada, povezanih z vladnim načrtom. S svojimi aktivnostmi zasleduje organizacijska načela državne uprave (Act on Public Procurement, 2003).

Urad je pooblaščen za (Statute of the Office for Public Procurement, 2003):

- izdelavo konceptov javnih naročil in koncesij,
- vodenje državne politike na področju javnih naročil in koncesij,
- izvrševanje nadzora nad koncesijami,
- predložitev poročila o rezultatih svojega delovanja vladi in glede na zahtevo tudi komiteju državnega sveta Republike Slovaške (vsaj enkrat letno),
- zbiranje in objavo informacij o namerah postopkov javnih naročil za določeno leto v Biltenu,
- izdajanje Biltena o javnih naročilih,
- vzdrževanje seznama podjetnikov,
- priprava programov specializiranega izobraževanja,
- izdaja licenc za specializirano znanje ter vzdrževanje seznama oseb s specializiranim znanjem,
- zagotovitev metodoloških smernic za udeležence v procesu javnega naročanja,
- določitev kazni v zvezi s kršitvijo zakona,
- druge aktivnosti.

Poleg tega urad izpolnjuje tudi naloge, ki se nanašajo na druge predpise (Statute of the Office for Public Procurement, 2003):

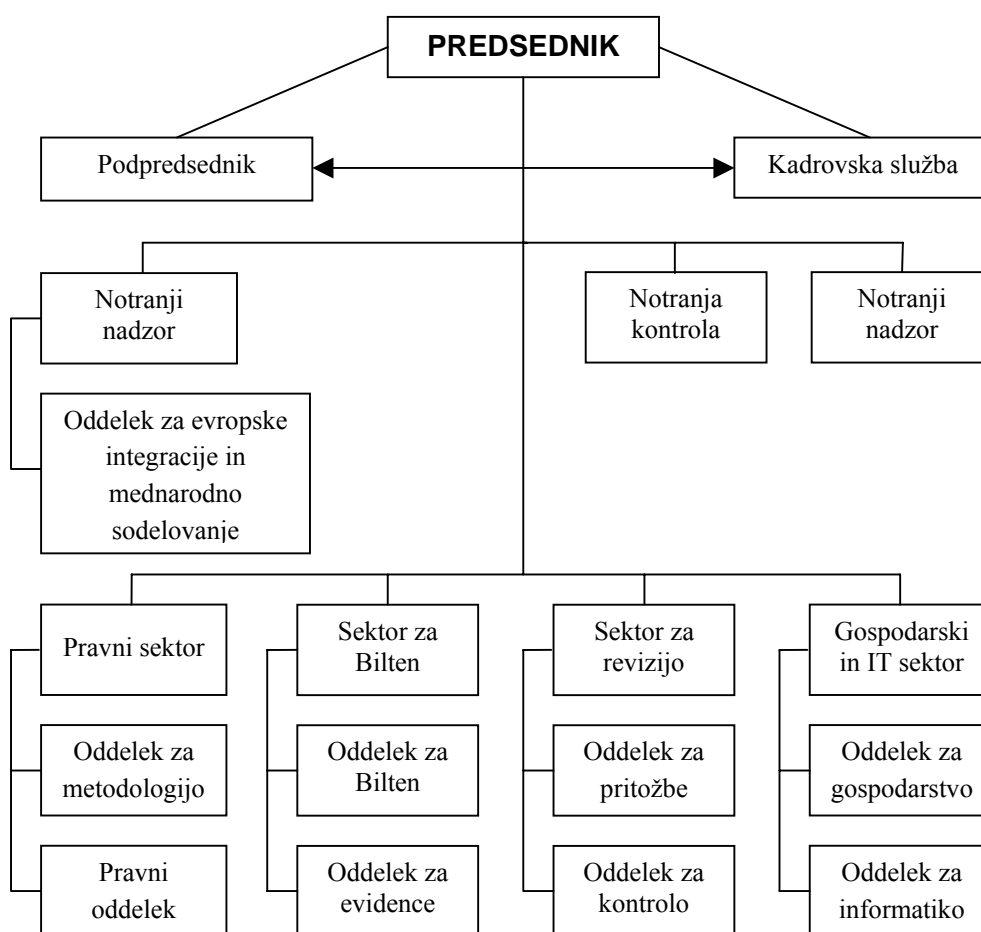
- v povezavi z državnim proračunom,
- v upravljanju državne lastnine,
- na področju nadziranja in kontrole,
- na področju obrambe,
- na področju zaščite državnih skrivnosti,
- na področju mednarodnih odnosov, vključno z Evropsko integracijo,
- na področju razvoja enotnega informacijskega sistema,
- v pripravi osnutkov zakonov ter drugih splošno obvezujočih pravil.

Na Slovaškem ima Urad za javna naročila predvsem svetovalno in razvojno sistemsko ter delno nadzorno funkcijo, ne izvaja pa centralnega naročanja za vso državo.

III. Organizacijska struktura Urada za javna naročila

Prvo raven managementa predstavlja predsednik, ki upravlja urad in je odgovoren za njegovo delovanje. Imenuje ga vlada in sicer za obdobje 5 let. Drugo raven predstavlja podpredsednik, ki nadomešča predsednika v njegovi odsotnosti. V skladu s tem so mu dodeljene določene pravice in dolžnosti. V letu 2001 je bilo v Uradu zaposlenih 119 ljudi (Interno gradivo slovaškega Urada za javna naročila).

Slika 4: Organizacijska struktura slovaškega Urada za javna naročila



Vir: Interno gradivo slovaškega Urada za javna naročila.

IV. Bilten o javnih naročilih

Urad za javna naročila je po zakonu obvezan k izdajanju posebnega uradnega lista, ki objavlja obvestila o javnih naročilih. Imenuje se Bilten o javnih naročilih (*Journal*). Temelji na osnovnih načelih javnega naročanja in vsebuje informacije o javnih naročilih, o ukrepih v zvezi z izobraževanjem profesionalnega kadra ter o odločitvah Urada. Bilten lahko vsebuje samo podatke, ki so v skladu z zakonom.

V Biltenu se objavljajo naslednja obvestila (Act on Public Procurement, 2003):

- predhodne informacije o objavi oddaje javnega naročila, obvestilo o povabilu k oddaji in obvestilo o rezultatih javnega naročila,
- seznam tujih medijev, priporočenih za objavljanje obvestil o javnih naročilih,
- seznam podjetnikov in morebitnih sprememb,
- seznam organiziranih izobraževalnih institucij ter podatkov, ki se nanašajo na njihovo specializirano izobraževanje,
- prostori in datumi pregledov,
- druge informacije.

Objava obvestila v Biltenu mora temeljiti na originalnem obvestilu, ki ga naročnik pošlje po pošti, faksu, elektronski pošti ali pa ga dostavi osebno. Urad ga mora objaviti najkasneje v roku dvanajstih dni od dneva prevzema. V primeru časovne omejitve za predložitev dokumentov ali razpisnih dokumentacij se čas objave skrajša na 5 dni. Bilten izhaja vsakih 7 dni (Regulation of the Government of the Slovak Republic as of 8 November 2000 on publication of prior information notices, contract notices, contract documents and contract award notices as amended by Regulation of the Government of the Slovak Republic No. 721 as of 11 December 2002, 2003).

5.2.3 Korupcija

Na Slovaškem se zdijo javna naročila leglo korupcije (Open Society Institute, 2002, str. 65). Razlog bi lahko iskali v dediščini komunističnega sistema. Le ta je namreč uporabljal korupcijo kot sredstvo za utrjevanje oblasti in gradil gospodarske sisteme, ki so temeljili na korupciji zaradi lastnega preživetja.

O problemih korupcije se do pred kratkim na Slovaškem ni razpravljalo. S pripravami na pridružitve Slovaške k Evropski uniji pa je korupcija postala javni problem. Evropska Komisija je namreč izrazila skrb glede ravni korupcije v državah kandidatkah, med drugim tudi na Slovaškem.

Zavest o tem, da korupcija omejuje ekonomske in politične reforme, je pripomogla k temu, da je Slovaška pripravljena oblikovati učinkovitejša institucionalna orodja in ukrepe, s katerimi lahko potencialno znižuje raven korupcije (Open Society Institute, 2002, str. 9). Med drugim sta bili vzpostavljeni dve aktivnosti, ki se osredotočata na reševanje problemov korupcije v povezavi z javnimi naročili: nadzor centralne državne uprave in državni protikorupcijski program.

5.2.4 Nadzor nad javnim naročanjem in pravno varstvo ponudnikov

I. Nadzor nad javnim naročanjem

Aktivnosti naročnikov v procesu javnega naročanja nadzira Urad za javna naročila. V skladu s tem Urad vrši nadzor nad transparentnostjo javnega naročanja v skladu z nediskriminacijo in enako obravnavo ponudnikov, preverja pravilnost uporabe postopkov javnega naročanja, nadzoruje in ocenjuje skladnost s pogoji za uporabo postopkov javnega naročanja (Act on Public Procurement, 2003).

Nadzor nad uporabo poenostavljenih postopkov javnega naročanja pa vrši notranja nadzorna služba posameznega naročnika, ki je za to pooblaščen. Urad za javna naročila pa je pooblaščen, da nad temi postopki vrši kasnejši nadzor. Pri izvajanju nadzora nad naročniki morajo nadzorne službe po zakonu sodelovati z Uradom za javna naročila, še posebej pri usklajevanju izvedbe pregleda in nadzora, in na zahtevo Urada predložiti tudi zaključke nadzora. Nesoglasja v zvezi z verodostojnostjo in vsebino pravnih razmerij v javnem naročanju obravnava sodišče.

II. Pravno varstvo ponudnikov

Na Slovaškem ureja zakon o javnih naročilih tako pravila v zvezi z javnim naročanjem, kot tudi pravno varstvo ponudnikov³³. Zahtevek za revizijo lahko poda vsak ponudnik, kandidat ali oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev javnega naročila in meni, da so bile ali bi lahko bile kršene njene pravice zaradi neprimernega ravnanja naročnika. Pritožbe v pisni obliki se lahko podajo glede (Act on Public Procurement, 2003):

- pogojev, navedenih v razpisni dokumentaciji,
- pogojev, navedenih v povabilu k oddaji ponudbe,
- izbire kandidatov po omejenem postopku ali postopku s pogajanjem s predhodno objavo,
- izločitve ponudnika ali kandidata,
- rezultata ocenjevanja razpisne dokumentacije,
- uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave,
- drugih nepravilnosti v ravnanju naročnika.

Pritožba se vloži pri Uradu za javna naročila in pri naročniku, ki mora v roku 24 ur predložiti Uradu svoje mnenje ter dokumentacijo v zvezi s pritožbo. Naročnik ne sme objaviti rezultatov javnega naročanja, dokler pritožba, ki jo obravnava Urad, ni razrešena. Proti odločitvi Urada ne more biti vložena nobena pravna pritožba. Odločitev Urada lahko pregleda tudi sodišče, če je bila pritožba vložena v roku enega meseca po prejemu odločitve Urada. Pritožbe glede ravnanja naročnika ni mogoče predložiti v primeru poenostavljenega postopka javnega

³³ V Sloveniji je področje javnega naročanja urejeno z ZJN-1, pravno varstvo ponudnikov pa je urejeno s posebnim zakonom – ZRPJN-A.

naročanja ter v primeru postopka z natečajem, če le-ta ne vodi k izbiri ponudnika (Act on Public Procurement, 2003).

5.3 Predvidene spremembe na področju javnega naročanja³⁴

Transparentnost v procesu javnega naročanja je na Slovaškem še vedno precej nizka. Razloge za to bi lahko iskali predvsem v nezadostnem oglaševanju javnih naročil, nezadostni jasnosti razpisne dokumentacije, diskriminaciji kandidatov, birokraciji v procesu javnega naročanja in neupoštevanju pravil o javnem naročanju. Da bi transparentnost povečali, je potrebno omenjene razloge analizirati in poiskati načine, kako jih odpraviti.

Predvidene spremembe, ki se nanašajo na področje javnega naročanja, naj bi v prihodnosti stremele k poenostavitvi procesa javnega naročanja, informatizaciji tega področja, postavljanju pravil za javna naročila pod vrednostnimi pragovi, določenimi z nacionalno zakonodajo, centralizaciji naročanja standardiziranega blaga in storitev, izobraževanju javnih uslužbencev in poučevanju etike.

V nadaljevanju sem se osredotočila na možnost centralizacije javnega naročanja. Vsak naročnik izvaja proces javnega naročanja neodvisno od drugih institucij, velikokrat celo ločeno po posameznih sektorjih. Ta naročila največkrat predstavljajo javna naročila pod vrednostnim pragom, za katere določila zakona o postopkih javnih naročil ne veljajo. To pa lahko vodi v neučinkovitost in ustvarja pogoje za korupcijo.

V skladu s centralizacijo pri nabavi blaga in storitev je priporočeno:

- z zakonom dovoliti centralizacijo naročanja določenega standardiziranega blaga in storitev na pogodbeni ali komercialni osnovi,
- standardizirati proces javnega naročanja za centralizirano naročanje in s tem poenostaviti administrativne postopke ter s tem doseči večjo transparentnost,
- simultano poenostaviti javno naročanje in s tem dovoliti individualno naročanje po nižjih cenah.

Slovaška vlada je že odobrila koncept združenega naročanja nekaterim naročnikom in pilotni projekti so že v fazi izvajanja.

³⁴ Povzeto po: Sicakova, 2003.

6. VODENJE STATISTIKE

6.1 Izhodišča

Pomembno aktivnost v zvezi z javnim naročanjem vsekakor predstavlja tudi vodenje statistike na tem področju. Na ta način se omogoča izdelava tržnih analiz, primerjava podatkov z drugimi državami ter analiza stanja in problematike na trgu javnih naročil. Šele na osnovi zbranih podatkov in izdelanih analiz je namreč mogoče pristopiti k določenim spremembam in izboljšavam.

S pomočjo razpoložljivih statističnih podatkov lahko ugotavljamo ter analiziramo stanje in problematiko na področju javnega naročanja le v fazi vodenja postopka oddaje javnega naročila, medtem ko na ta način ni mogoče analizirati potencialnih prihrankov javnih sredstev, ki lahko nastanejo zaradi samega javnega naročanja. Celotno vrednost javnih naročil in morebitne prihranke bi bilo mogoče ugotavljati le, če bi imeli razvit sistem kontrole nad celotno izvedbo javnega naročila, od takrat, ko se pojavi potreba po javnem naročilu in so za ta namen odobrena določena sredstva, pa vse do zaključka izvedbe posla.

Za vodenje statistike na področju javnih naročil v Sloveniji skrbi v skladu z ZJN-1 Urad za javna naročila, pri tem pa mu pri zbiranju podatkov nudi pomoč Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (AJ PES)³⁵. Sistematično zbiranje statističnih podatkov o javnih naročilih se je v Sloveniji začelo v letu 2001. Na podlagi tega je bila v letu 2002 izdelana prva (in do sedaj tudi edina) statistična analiza v smislu strukturnih primerjav, saj na podlagi enega leta ni mogoče izdelati analize dinamike in projekcij. To bo izvedljivo šele v naslednjih nekaj letih (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002).

Tudi na Slovaškem skrbi za vodenje statistike o javnih naročilih slovaški Urad za javna naročila, le da se je zbiranje statističnih podatkov pričelo že dve leti prej kot pri nas. Tako so bile do sedaj izvedene statična analiza za leto 1999 ter statična in dinamična analiza za leto 2000 in 2001 (Slovak Republic Information on statistical evaluation of Public Procurement Processes in 2001, 2002).

6.2 Zahteve smernic v zvezi z vodenjem statistike

Smernice Evropske unije za področje javnih naročil zahtevajo od držav članic ter kandidatke na področju vodenja statistike sporočanje agregatnih podatkov o javnih naročilih, katera presegajo vrednostne pragove, ki znašajo 200.000 € za blago in storitve ter 5.000.000 € za gradbena dela. Vsaka od teh držav sama odloča o načinu zajemanja podatkov in vodenja statistike, saj je le-to pomembno za analizo njenih domačih trgov. Smernice v predpisovanje

³⁵ V skladu z Zakonom o plačilnem prometu.

nacionalnih statistik ne posegajo, zahtevajo pa letno poročilo Evropski komisiji le o nekaterih statističnih podatkih. Sem sodi število in vrednost naročil, razdeljenih glede na blago, storitve in gradnje, vrste uporabljenih postopkov ter nacionalnost uspešnega ponudnika.

Tudi Slovenija in Slovaška kot kandidatki za vstop v Evropsko unijo sta dolžni posredovati Evropski komisiji letno poročilo o oddanih javnih naročilih, ki presegajo vrednostne pragove smernic.

Tako je bilo v Sloveniji vseh naročil, ki so v letu 2001 presegli zneske teh pragov, v skupnem seštevku 394, v skupni pogodbeni vrednosti pa 92,4 milijarde SIT (425,1 milijon €)³⁶. Od tega je bilo ponudnikom iz držav članic oddanih le 18 naročil. Ta podatek nam pokaže potrebo po približevanju domačih objav evropski transparentnosti objav javnih naročil v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti in Tender Electronic Daily, po hitrejšem prilagajanju ter pripravi na sporočanje objav razpisov in oddaje javnih naročil nad vrednostnim pragom institucijam, ki oblikujejo učinkovit informacijski sistem po vsej Evropi (Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002). Podatki za Slovaško pa nam kažejo, da je bilo v letu 2001 javnih naročil nad vrednostnimi pragovi skupaj 322, kar je za 172 naročil več, kot leto poprej (Slovak Republic Information on statistical evaluation of Public Procurement Processes in 2001, 2002).

6.3 Sodelovanje slovenskega in slovaškega Urada za javna naročila

Slovenski Urad za javna naročila sodeluje s slovaškim Uradom v okviru primerjav metodologije ter načina zajemanja in obdelave statističnih podatkov, namen tega sodelovanja pa je tudi iskanje boljših rešitev za obe državi v smislu primerjave organiziranosti ter institucionalne ureditve obeh uradov. To naj bi med drugim pripomoglo h graditvi celovitega informacijskega sistema javnih naročil, k prenosu izkušenj ter vzorčnih dokumentacij in nenazadnje tudi h graditvi učinkovitejšega sistema javnega naročanja nasploh.

7. SKLEP

Z vidika vsakega gospodarstva je pomembno, da ima področje javnih naročil ustrezno urejeno. Slovenija in Slovaška, državi, ki ju svet pogosto zamenjuje, se pospešeno pripravljata na vstop v Evropsko unijo, ki se bo zgodil 1. maja 2004. Njuni gospodarstvi postopoma prehajata skozi tranzicijsko obdobje. Temu sledita tudi zakonodaji obeh držav na področju javnih naročil, ki ju usmerjajo smernice Evropske unije za to področje. Vpliv smernic na zakonodajo teh držav se je v Sloveniji pokazal v letu 2000 s sprejetjem ZJN-1, na Slovaškem pa so novi, s smernicami usklajeni zakon sprejeli že eno leto prej.

³⁶ Srednji tečaj Banke Slovenije na dan 30.6.2001.

Opis ureditve področja javnega naročanja v Sloveniji in na Slovaškem mi je omogočil primerjavo med sistemoma javnih naročil v obeh državah. Za obe državi lahko rečemo, da sta na tem področju precej dobro pripravljene na vstop v Evropsko unijo. Primerljivost med državama je mogoče izraziti z vrednostnim obsegom javnih naročil, ki znaša v Sloveniji 1,3 milijarde €, na Slovaškem pa 1,4 milijarde €. Obe državi imata decentraliziran sistem javnega naročanja, hkrati pa obe stremita k centralizaciji tega področja. Zanimivo je stanje na področju izbire postopkov za oddajo javnih naročil. V Sloveniji je v letu 2001 skupno kar 91% oddaj javnih naročil potekalo na osnovi odprtega (62%) in omejenega (29%) postopka, ki v največji meri nudita uresničevanje temeljnih načel javnega naročanja. Stanje na Slovaškem je drugačno, saj se najpogosteje uporablja postopek oddaje s pogajanjem brez predhodne objave; več kot 50% vseh javnih naročil je bilo istega leta oddanih na ta način, s 44% pa je sledil odprti postopek. Možnih vzrokov je več; od »počasnosti« države pri zagotavljanju sredstev za financiranje javnih naročil, premajhne strokovne usposobljenosti naročnika za pravilno izvedbo naročila, lobiranja, pa vse do korupcije, ki pa lahko postane tudi posledica uporabe tega postopka. Korupcija je prisotna v obeh državah. Z uporabo učinkovitih nadzornih mehanizmov se sicer lahko omeji, izkoreniniti pa je ne bo nikoli mogoče.

Slovaški Urad za javna naročila predstavlja primerljivo institucijo s slovenskim Uradom. Oba opravljata svetovalno funkcijo, razlikujeta pa se v tem, da slovaški Urad izvaja tudi delni nadzor nad javnim naročanjem, medtem ko je pri našem Uradu nadzorna funkcija v celoti izključena. Hkrati pa nobeden od njiju ne izvaja centralnega naročanja za vso državo.

Na osnovi primerjave sem ugotovila, da v Sloveniji predstavljajo javna naročila okoli 10% BDP, kar je več kot na Slovaškem, kjer delež javnih naročil v BDP znaša 5,8%. Za majhno gospodarstvo, kot je naše, je delež javnih naročil v BDP dokaj velik in predstavlja pomemben del porabe javnih sredstev. Zato je pomembna ustrezna ureditev tega področja ter hkrati tudi dober nadzor. Na tem mestu bi bilo potrebno omeniti, da v Sloveniji ZJN-1 in ZRPJN-A urejata področje javnih naročil le do sklenitve pogodbe s ponudnikom. Zato je nadzor nad celotnim ciklom javnega naročila trenutno nemogoč. Potrebno bi bilo razviti sistem kontrole in nadzora nad izvajanjem javnih naročil tudi po sklenitvi pogodbe vse do zaključka izvedbe posla. Po končanem poslu bi naročniki Uradu za javna naročila oddali poročilo o opravljenih aktivnostih, morebitnih dodanih aneksih k pogodbi ter o celotni končni vrednosti oddanega javnega naročila. Na ta način bi bilo mogoče ugotavljati vrednost posameznega javnega naročila v njegovi celotni »življenjski dobi«. Na področju vodenja statistike pa bi spremembe morale stremeti k poenotenju načina zajemanja podatkov v vseh državah članicah ter kandidatkah za vstop v Evropsko unijo, saj bi se na ta način omogočila lažja primerjava med državami, kar bi lahko pripomoglo k sprejemanju ukrepov v smislu izboljšav ter k graditvi učinkovitejšega sistema javnega naročanja po celi Evropi.

Za področje javnega naročanja velja, da je zelo dinamično. V državah kandidatkah za vstop v Evropsko unijo pa je podvrženo nenehnemu spreminjanju, usklajevanju in prilagajanju. Spremembe, ki se obetajo v slovenski zakonodaji, bodo gotovo prinesle številne pozitivne rešitve. Usmerjanje k centralizaciji javnega naročanja vodi k razbremenitvi naročnikov ter k prihrankom proračunskih sredstev. Vendar pa je ob tem treba upoštevati, da bo naročnike in ponudnike vedno vodili različni interesi, saj že v svoji osnovi stojijo na nasprotnih bregovih, zato ne bo nikoli mogoče sprejeti takšnega zakona o javnih naročilih, ki bi bil pisan na kožo tako enim kot drugim. Vsekakor pa bi se morale pri spremembi zakonodaje upoštevati pripombe obeh strani, saj se v določenih primerih nanašajo na iste nesmisle, ki povečujejo birokracijo, hkrati pa zmanjšujejo učinkovitost ter racionalnost javnega naročanja.

LITERATURA:

1. Bela knjiga : Priprava pridruženih držav Srednje in Vzhodne Evrope na vključitev v notranji trg Evropske unije : Aneks. Ljubljana : Komisija evropskih skupnosti, 1997. 365 str.
2. Bovha Simona: Formal Environment for Public Procurement in Slovenia : The Polish Economy in the Process of the European Integration. Lodz : Wydawnictwo Uniwersytetu Lodzkiego, 1998. 237 str.
3. Dolinšek Andrej, Šoltes Igor: Predstavitev Urada za javna naročila. Posvet o javnih naročilih in koncesijah. Ljubljana : Odin, 2001, str. 10-16.
4. European Commission: The Rules Governing the Procedure in the Award of Public Procurement Contracts. Luksemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 36 str.
5. Kek Matjaž et al.: Slovenija v Evropski uniji. Ljubljana : Urad vlade za informiranje, 2001. 144 str.
6. Kranjc Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) s komentarjem. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2000. 154 str.
7. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2001. 303 str.
8. Kranjc Vesna: Zagotavljanje konkurence, enakopravnosti in pravila o javnih naročilih. Podjetje in delo, Ljubljana, 27(2001a), 8, str. 1575-1582.
9. Kostanjevec Vida: Postopki za oddajo javnih naročil v Evropski uniji. Pravna praksa, Ljubljana, 19(2000), 8, str. 28-31.
10. Krašek Andrej: Javna naročila v Evropski uniji. Ljubljana : Gospodarska zbornica Slovenije, 2001. 53 str.
11. Križnik Božena: Javno naročanje znova v parlament. Delo, Ljubljana, 13.5.2003, str. 3.
12. Molnárová Rozália et al.: Office for Public Procurement. Bratislava : GERLACH Slovakia, 2000. [16] str.
13. Open Society Institute: Spremljanje pridruževanja EU : Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji. Budapest : Open Society Institute, 2002. 136 str.
14. Potočnik Vekoslav: Nabavno poslovanje s primeri iz prakse. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 407 str.
15. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1-A). Poročevalec, Ljubljana, 15.5.2003, str. 3-56.
16. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana : Bonex založba, 2000. 326 str.
17. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Coordination of Procedures for the Award of Public Supply Contracts, Public Service Contracts and Public Works Contracts, COM(2000)275 final/2. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 12.3.2003.

18. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy and Transport Sectors, COM(2000)276 final/2. [URL: <http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm>], 12.3.2003.
19. Rajter Majda: Zadovoljiti le javni sektor? Glas gospodarstva, Ljubljana, 9(2002), 2, str. 26-27.
20. Rajter Majda: Vloga gospodarstva. Glas gospodarstva, Ljubljana, 9(2002), 12, str. 35.
21. Rajter Majda: Spremembe zakona. Glas gospodarstva, Ljubljana, 10(2003), 2, str. 26, 27.
22. Sicakova Emilia: Slovakia and Its Public Procurement. [URL: <http://www.10iacc.org/download/workshops/cs10c.pdf>], 3.4.2003.
23. Šoltes Igor: Ravnanje naročnika z eno (pravilno) ponudbo. Pravna praksa, Ljubljana, 21(2002), 6, str. 5-6.
24. Tomc Lampič Romana: Analiza trga javnih naročil ter ključni problemi gospodarstva kot ponudnika na tem trgu. Posvet o javnih naročilih in koncesijah, Ljubljana : Odin, 2001. str. 3-7.
25. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil : Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
26. Zagorac Željka: Javna naročila. Finance, Ljubljana, 13.5.2003, str. 5.

VIRI

1. Act on Public Procurement. [URL: <http://www.uvo.gov.sk/english/index.html>], 7.3.2003.
2. Annual Report of the Public Procurement Office for the Year 2001 Submitted to the Government of the Republic of Slovenia and to the European Commission. [URL: <http://www2.gov.si/ujn/ujn.nsf>], 3.4.2003.
3. The Central Europe and Northern Tier Business Brief. [URL: <http://www.mac.doc.gov/Ceebic/Cent/011003.htm>], 10.1.2003.
4. Information on the Outcomes of Statistical Survey Concerning the Applied Methods of Public Procurement in 2000. [URL: <http://www.uvo.gov.sk/english/index.html>], 10.7.2001.
5. Interno gradivo slovenskega Urada za javna naročila.
6. Interno gradivo slovaškega Urada za javna naročila.
7. Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001. [URL: <http://www2.gov.si/ujn/ujn.nsf>], julij 2002.
8. Odlok Vlade Republike Slovenije o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada za javna naročila (Uradni list RS, št. 12/01).
9. Odredba o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 97/2001).
10. OECD: SIGMA Policy Brief No. 3: Public Procurement. [URL: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/green/gpenc6.htm]. 6.12.1997.
11. Poročilo o mednarodnem sodelovanju Urada za javna naročila v času od 1. junija 2001 do 30. junija 2002. [URL: <http://www2.gov.si/ujn/ujn.nsf>], 3.4.2003.

12. Predpisi o javnih naročilih v Evropski uniji. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1999. 36 str.
13. Regulation of the Government of the Slovak Republic as of 8 November 2000 on publication of prior information notices, contract notices, contract documents and contract award notices as amended by Regulation of the Government of the Slovak Republic No. 721 as of 11 December 2002. [URL: <http://www.uvo.gov.sk/english/index.html>], 26.02.2003.
14. Slovak Republic Information on Statistical Evaluation of Public Procurement Processes in 2001. [URL: <http://www.uvo.gov.sk/english/index.html>], 10.7.2002.
15. Statute of the Office for Public Procurement. [URL: <http://www.uvo.gov.sk/english/index.html>], 26.2.2003.
16. Zakon o izvrševanju proračuna za leto 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 118/2002).
17. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001 in 56/2002).
18. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) (Uradni list RS, št. 39/2000, 102/2000 in 30/2001).
19. Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 30/2002).
20. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) (Uradni list RS, št. 78/1999, 90/1999).
21. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-A) (Uradni list RS, št. 110/2002).

PRILOGE

PRILOGA 1: Slovarček slovenskih prevodov tujih izrazov

above-the-threshold award procedure: javna naročila nad vrednostnim pragom
amendment: dopnilo (k zakonu)
aquis communautaire: pravni red (zakonodaja) Evropske unije
below-the-threshold award procedure: javna naročila pod vrednostnim pragom
competitive dialogue: dialog med naročnikom in različnimi kandidati v primeru kompleksnejših pogodb
contract award notice: obvestilo o oddaji naročila
contract award procedure: postopek javnega naročila
contracting authority: naročnik
contracting entity: naročnik
Contracting Regulations for Constructions: pogodbeni pravila za gradnje
Contracting Rules: pogodbeni pravila
design contest: postopek z natečajem
directives: smernice (okvirni zakon, ki naj bi ga države članice upoštevale pri pisanju svoje zakonodaje)
e-procurement: elektronsko poslovanje na področju javnih naročil
European Commission: Evropska komisija
framework agreements: okvirni sporazumi
General Construction Conditions: splošni gradbeni pogoji
Green Paper: Zelena knjiga
high value contracts: naročila velike vrednosti
independent central state administration authority: neodvisna centralna državna institucija
indicative notice: predhodni razpis
Journal: Bilten o javnih naročilih
Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic: Ministrstvo za gradnje in regionalni razvoj Republike Slovaške
negotiated procedure with prior notification: postopek oddaje s predhodno objavo
negotiated procedure without prior notification: postopek oddaje brez predhodne objave
Office for Public Procurement: Urad za javna naročila
open tender: odprti postopek
periodic indicative notice: periodično informativno obvestilo
public invitation of requests for qualification: javni razpis za kvalifikacijo ponudnikov
public invitation of tenders: javni razpis
public procurement: javna naročila
public services: javne storitve
public supply contract: javna naročila blaga
public works: javne gradnje
qualification system: kvalifikacijski sistem
remedies: pravno varstvo
restricted tender: omejeni postopek
small value contracts with a higher price: naročila male vrednosti z višjo ceno
small value contracts with a lower price: naročila male vrednosti z nižjo ceno
tender: ponudba, razpisna dokumentacija
tenderer: ponudnik
Treaty of Rome: Rimska pogodba
value threshold: vrednostni prag
White Paper: Bela knjiga

PRILOGA 2: Največji naročniki in ponudniki v Sloveniji v letu 2001

Tabela 1: Največji naročniki v Sloveniji v letu 2001 glede na pogodbeno vrednost

Št.	NAJVEČJI NAROČNIKI	Pogodbena vrednost z DDV v SIT	Pogodbena vrednost z DDV v EUR
1.	DARS d.o.o.	38.251.455.000	164.972
2.	Zavod RS za blagovne rezerve	9.382.280.000	40.464
3.	Nuklearna elektrarna Krško	5.360.974.000	23.121
4.	Splošna Bolnica Maribor	5.324.731.000	22.964
5.	Pošta Slovenije d.o.o.	5.048.665.000	21.774
6.	Elektro Slovenija d.o.o.	4.863.475.000	20.975

Vir: Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002.

Tabela 2: Oddaja javnih naročil največjim domačim in tujim ponudnikom v letu 2001:

Št.	NAROČNIK	PONUĐNIK
1.	DARS d.o.o.	Primorje, Jager, SCT, Kraški zidar
2.	Servis skupnih služb vlade	SCT
3.	Zavod za obvezne rezerve nafte	Petrol, OMV, AGIP Slovenija
4.	Zavod za blagovne rezerve	Žito mlini d.o.o.
5.	Javni zavod športni center Maribor	Stavbar IGM
6.	Pošta Slovenije d.o.o.	Louis GmbH
7.	Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije	IBM WTC Dunaj
8.	Ministrstvo za okolje in prostor	Mindest S.A., Ženeva
9.	Nuklearna elektrarna Krško	Westinghouse, Bruselj
10.	Zavod RS za blagovne rezerve	Karanta, Dunaj

Vir: Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002.

PRILOGA 3: Javna naročila po postopkih oddaje v Republiki Slovaški in v Republiki Sloveniji

Tabela 3: Javna naročila po postopkih oddaje v Republiki Slovaški v letu 2000 in 2001

Leto	2001		2000	
	Število pogodb		Število pogodb	
	Število	%	Število	%
Odprti postopek	2.361	44,35	1.900	45,84
Omejeni postopek	250	4,70	247	5,96
Postopek s pogajanjem s predhodno objavo	44	0,83	38	0,92
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	2.668	50,12	1.960	47,28
SKUPAJ	5.323	100	4.145	100

Vir: Interno gradivo slovaškega Urada za javna naročila.

Tabela 4: Javna naročila po postopkih oddaje v Republiki Sloveniji v letu 2001

Leto	2001	
	Število pogodb	
	Število	%
Odprti postopek	5.701	62,12
Omejeni postopek	2.656	28,94
Postopek s pogajanjem s predhodno objavo	473	5,15
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	77	0,84
Oddaja javnega naročila z natečajem	271	3,00
SKUPAJ	9.178	100

Vir: Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2001, 2002.