

UNIVERZA V LJUBLJANI

EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

PROJEKTNA IZVEDBA JAVNEGA NAROČILA

Ljubljana, januar 2003

UROŠ LOGAR

IZJAVA

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

V Ljubljani, dne _____. Podpis: _____

KAZALO

1.	UVOD	1
2.	JAVNA NAROČILA V EVROPSKI UNIJI	2
2.1	OPREDELITEV JAVNEGA NAROČILA	2
2.2.	JAVNA NAROČILA V EVROPI	3
2.3.	VREDNOSTNI PRAG IN POSTOPKI ZA ODDAJO JAVNIH NAROČIL V EU	3
2.4.	MERILA IN ODDAJA NAROČILA	4
3.	UREDITEV JAVNIH NAROČIL V REPUBLIKI SLOVENIJI	5
3.1.	PRAVNA UREDITEV JAVNIH NAROČIL	5
3.2.	NAČELA JAVNIH NAROČIL	6
3.3.	NAROČNIKI JAVNIH NAROČIL	7
3.4.	POTEK ODDAJE JAVNIH NAROČIL	8
3.4.1.	<i>Možnosti oddaje javnega naročila</i>	8
3.4.2.	<i>Javni razpis z izbiro ponudnika brez omejitev</i>	9
3.4.3.	<i>Javni razpis s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti</i>	9
3.4.4.	<i>Dvostopenjski javni razpis</i>	10
3.4.5.	<i>Oddaja javnega naročila z zbiranjem ponudb</i>	11
3.4.6.	<i>Oddaja javnega naročila z zbiranjem predlogov</i>	11
3.4.7.	<i>Neposredna sklenitev pogodbe</i>	12
3.5.	RAZPISNA DOKUMENTACIJA	12
3.5.1.	<i>Vsebinski deli razpisne dokumentacije</i>	12
3.5.2.	<i>Tehnične specifikacije</i>	14
3.5.3.	<i>Reference ponudnikov</i>	15
3.5.4.	<i>Garancije ponudnikov</i>	15
3.6.	USPOSOBLJENOST PONUDNIKA NA TEHNIČNEM IN FINANČNEM PODROČJU IN POGOJI NAROČNIKA	16
3.7.	JAVNO ODPIRANJE PONUDB	17
3.8.	MERILA IN OCENJEVANJE PONUDB	19
3.9.	REVIZIJSKI POSTOPEK	21
4.	PROJEKT IN NJEGOVE ZNAČILNOSTI	23
4.1.	OPREDELITEV PROJEKTA	23
4.2.	VRSTE PROJEKTOV	24
4.3.	ŽIVLJENJSKI CIKEL PROJEKTA	25
5.	RAVNANJE PROJEKTA	25
5.1.	POJMOVANJE RAVNANJA	25
5.2.	PLANIRANJE PROJEKTA	27
5.2.1.	<i>Proces planiranja</i>	27
5.2.2.	<i>Plan zaposlenih</i>	29
5.2.3.	<i>Plan stroškov</i>	29

5.3.	ORGANIZACIJA PROJEKTA	30
5.3.1.	<i>Možne oblike organizacije projekta</i>	30
5.3.2.	<i>Štabno-funkcijska projektna organizacija</i>	32
5.3.3.	<i>Čista projektna organizacija</i>	32
5.3.4.	<i>Projektno-matrična organizacija</i>	34
5.4.	UDELEŽENCI V PROJEKTU	36
5.5.	UVELJAVLJANJE PROJEKTA	37
5.6.	KONTROLA PROJEKTA	38
6.	JAVNO NAROČILO KOT PROJEKT	40
6.1.	IZVEDBA JAVNEGA NAROČILA V PROJEKTNI ORGANIZACIJI	40
6.2.	RAVNANJE JAVNEGA NAROČILA	41
6.3.	NEKATERE NAPAKE PRI VODENJU PROJEKTA JAVNEGA NAROČILA	43
7.	SKLEP	45
	LITERATURA	47
	VIRI	49

1. UVOD

Tako kot vse vzhodnoevropske države, ki so se začele v začetku devetdesetih let pripravljati za vstop v evropske integracije, se je tudi Slovenija v tem delu svoje novejši zakonodajne zgodovine lotila vprašanja trošenja proračunskih sredstev; načina njihovega pridobivanja, načina njihovega razdeljevanja med uporabnike in na koncu načina, kako ta sredstva čim bolj pošteno razdeliti. Vse države, med njimi je tudi Slovenija, porabljajo veliko sredstev za dela, ki se pojavljajo na javnih naročilih. Javna naročila so veliki in obsežni projekti, kjer lahko pride do nenamernih (npr. neznanje) ali pa namernih (npr. podkupovanje) napak v postopku oddaje naročila. Vsaka država to področje skuša urediti čim bolj rigorozno in vložiti precej dela, da ne prihaja do napak. Vključevanje Republike Slovenije v Evropsko unijo je za njeno prihodnjo gospodarsko rast ključnega pomena. Evropska unija pa med pomembna področja, ki so važna za vsako državo, vsekakor šteje tudi področje javnih naročil. Potreba po zakonu in drugih podobnih predpisih se je kazala že vse od razglasitve samostojnosti in sprejetja ustave Republike Slovenije. V to pa jo je tudi silil pridružitveni sporazum z Evropsko unijo, ki je narekoval, da morajo biti področja javnih financ v državi pravno urejena in usklajena z ureditvijo v Evropski uniji.

Republika Slovenija je tako v letu 1997 dobila Zakon o javnih naročilih (ZJN), ki pa je bil v maju leta 2000 popravljen in nekoliko dopolnjen v delih, ki so obravnavali razpisno in ponudbeno dokumentacijo, in v delih, kjer so bila obravnavana finančna zavarovanja ponudnikov. Zakon se tako že nekaj let izvaja, vendar pa, kot je za vsak zakon značilno, v svojem začetku ne more predvidevati kasnejših okoliščin oziroma situacij izvajanja in tako lahko pričakujemo, da se bo tudi ta zakon skozi leta dopolnjeval.

Slovenija je komaj tri leta staro pravno ureditev spremenila ne toliko zaradi lastne ocene, da je ureditev neprimerna, temveč predvsem zaradi prizadevanja za vključitev v Evropsko unijo. Novi zakon sledi besedilu smernic Evropske unije o javnem naročanju. To pa je tudi poglobilni očitke. Smernice, tudi smernice s področja javnega naročanja, niso namenjene neposredni uporabi. Konkretizirajo cilje javnega naročanja, državam članicam pa prepuščajo poti do skupnih ciljev. V primerih, ko to dopuščata narava vprašanja in vsebina, je mogoče povzeti smernico tudi dobesedno. Vrste vprašanj pa evropski zakonodajalec ni mogel urediti tako, da bi bila omogočena neposredna uporaba smernic, in tega slovenski zakonodajalec ni zmeraj upošteval (Kranjc, 2001, str. 7).

V diplomskem delu bom opisal postopek izvedbe javnega naročila v smislu Zakona o javnih naročilih. V Sloveniji se srečujemo s precejšnjim številom projektov, ki izvirajo iz javnih naročil. Sam postopek je dokaj zapleten in v organizaciji zahteva precej napora in truda. **Namen diplomskega dela je predvsem izboljšanje poteka izbire najbolj ugodnega ponudnika javnega naročila.** Javno naročilo zahteva sodelovanje različnih profilov ljudi, zato je potrebno k tej nalogi pristopiti projektno. Glavni cilj diplomske naloge je prikaz

povezave projektnega ravnanja z javnim naročilom in tako spoznati možne prijeme, ki pomenijo pomoč projektnim ravnateljem in udeležencem na projektu. V nalogi bom obravnaval različne tipe javnih naročil in njihovo ureditev ter različne tipe projektnih organizacij in ugotovil, katera organizacija je najbolj primerna pri izvedbi javnega naročila. V nadaljevanju bom tako predstavil nekatere glavne teme, ki so povezane s sistemom javnih naročil. Najprej bom predstavil to področje v Evropski uniji, v katero pospešeno vstopamo tudi na področju javnih naročil. V tretjem poglavju bo podrobno predstavljena tematika javnih naročil v Republiki Sloveniji, sledilo bo obravnavanje projekta in njegovih značilnosti. Na koncu naloge pa sta obe tematiki, projekt in javno naročilo, združeni in predstavljata potek izvedbe javnega naročila v projektnem načinu dela.

2. JAVNA NAROČILA V EVROPSKI UNIJI

2.1. OPREDELITEV JAVNEGA NAROČILA

Javno naročilo opredelimo kot skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj.

Postopek javnega naročanja je sklop dejanj vseh udeležencev, naročnika in ponudnika, od trenutka, ko naročnik na podlagi sklepa pristojnega organa ugotovi potrebo po neki dobrini (blagu, storitvi) pa vse do poteka garancijskega roka za nabavljeno blago ali opravljeno storitev (Primec, 1997, str. 2).

Sredstva, ki jih za naročila uporablja država, se stekajo v državno blagajno z davki, carinami, taksami in drugimi podobnimi fiskalnimi dajatvami, ki jih država v okviru zakonov pridobiva od fizičnih in pravnih oseb v Republiki Sloveniji. Sredstva, ki se zberejo na tak način, se namenjajo za potrebe države, njenih enot in lokalnih skupnosti. Država mora tako zbrani denar porazdeliti s čim manjšimi stroški, kar pomeni, da morajo biti državni nakupi čim bolj racionalni. Tako državna uprava v teh postopkih uporablja postopek javnega naročila.

Tako tudi v Evropski uniji sledijo podobnim načelom, kot jim sledimo v Sloveniji. To so:

- gospodarnost in učinkovitost porabe javnih sredstev,
- načelo enakopravnosti ponudnikov,
- načelo javnosti in transparentnosti,
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.

2.2. JAVNA NAROČILA V EVROPI

Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani (Uradni list RS, št. 44/97, v nadaljnjem besedilu: Sporazum) je bil podpisan 10. junija 1996 v Luxsenburgu, veljati pa je začel 1. februarja 1999. Sporazum so ratificirale vse države članice, Republika Slovenija in Evropske skupnosti. V vseh pogodbenicah so Sporazum ratificirali parlamenti, po ratifikaciji pa je bil objavljen v domačih uradnih listih. Sporazum je tako postal obvezujoči del notranjega prava Republike Slovenije, držav članic Evropske unije, s sprejemom v Evropskem parlamentu in objavo v Uradnem listu Evropskih skupnosti pa tudi del evropskega prava (Krašek, 2001, str. 8).

Javno naročilo ali "tender", kot v Evropi že vrsto let poimenujejo naročilo, za katerim v večini primerov stoji država in zelo velike organizacije, je ena od pglavitnih vej pridobivanja naročil za podjetja v Evropski skupnosti. Prav tako kot naša vlada tudi vlade držav članic EU z naročili pomembno delujejo na trgu investicijskih del in nakupov, spodbujajo gospodarstvo na področjih, kjer je čutiti krizo, in skrbijo za obstoječa delovna mesta in pridobivanje novih.

Trg javnih naročil v Evropski uniji ocenjujejo na 11 odstotkov celotnega BDP oziroma na 720 milijard evrov, kar je približno toliko, kot znaša polovica BDP Nemčije (Krašek, 2001, str. 5).

Slovenska sektorska zakonodaja v veliki meri že odpira trge javnih naročnikov oskrbe z vodo, energetike, transporta in telekomunikacij tujim ponudnikom. Med zakone, usklajene z evropsko zakonodajo, spadajo npr. Zakon o energetiki (Uradni list RS, št. 79/99 in 8/00), ki postopoma liberalizira trg proizvodnje, prenosa, distribucije in dobave energije, Zakon o telekomunikacijah (Uradni list RS, št. 35/97), ki liberalizira trg telekomunikacij, in drugi (Krašek, 2001, str. 10).

2.3. VREDNOSTNI PRAG IN POSTOPKI ZA ODDAJO JAVNIH NAROČIL V EU

Prav tako kot v Sloveniji tudi v EU poznajo naslednje postopke za oddajo javnih naročil:

- odprti postopek,
- omejeni postopek,
- postopek s pogajanji s predhodno objavo,
- postopek s pogajanji brez predhodne objave,
- v Direktivi 92/50/EGS obstaja za nekatere posebne storitve tudi postopek oddaje naročila z natečajem.

Ti postopki se v svojem bistvu ne razlikujejo od postopkov, znanih iz naše zakonodaje, in tudi pristopi za izdelavo in objavo so dokaj identični. Tako se vse objave vršijo v Uradnem listu Evropske skupnosti, vendar prej, kot je to objavljeno v uradnih listih samih držav, kjer se nahajajo naročniki. Nekatere razlike glede na našo zakonodajo se pojavljajo v rokih, ki so določeni za objave, izdaje potrdil, obvestil in pritožbe. Evropska skupnost s svojimi

direktivami teži k temu, da se pri javnih naročilih uporabljajo standardi EU, če pa to ni mogoče, pa se uporabljajo nacionalni standardi, ki se usklajujejo z evropskimi.

Prepovedana je uporaba diskriminatornih standardov, ki omenjajo specifičen vir, način izdelave ali postopek, in učinkuje tako, da so nekateri ponudniki izločeni ali favorizirani. Kot primere takih določb direktiva izrecno omenja vnaprejšnje določanje blagovnih znamk, patentov, tipov ali krajev izdelave (Krašek, 2001, str. 23).

V Sloveniji določa vrednostni prag za posamezne vrste javnih naročil Zakon o izvrševanju proračuna, ki je običajno sprejet na vsako novo leto ali vsaki dve leti.

Spodnja tabela govori o vrednostnih pragovih za oddajo del v EU, pri katerih se morajo organizacije držati smernic v Evropski uniji. Slovenija se po teh merilih ne more ravnati pri svojih naročilih, ker gre v Evropi za znatno večje posle, kot so pa to pri nas.

Tabela 1: Vrednostni pragovi, nad katerimi je treba upoštevati pravila direktiv

	EU (v evrih)	GPA v WTO (v SDR)
Gradbena dela	5.000.000	5.000.000
Naročila blaga	200.000	130.000 (vlada) 200.000 (drugi naročniki)
Naročila storitev	200.000	130.000 (vlada) 200.000 (drugi naročniki)
Infrastrukturni sektor	400.000 ali 5.000.000 za gradbena dela	400.000

Vir: Krašek, 2001, str. 17.

2.4. MERILA IN ODDAJA NAROČILA

Za postopek izbora najugodnejšega ponudnika na javnem natečaju v EU lahko rečemo, da poteka po enakih načelih, ki jih s sprejetjem zadnjega zakona o javnih naročilih poznamo v Sloveniji. Govorimo predvsem o nediskriminatornosti in enakopravnosti ponudnikov. Vendar pa je potrebno poudariti, da EU daje zelo velik poudarek na ponudnikovo osebnostno, ekonomsko, gospodarsko in tehnično sposobnost, ki mora biti vseskozi na vpogled. Naročnik mora po direktivah, ki veljajo za omejen postopek ali postopek s pogajanjem vedno, povabiti k naročilu predstavnike podjetij iz drugih držav članic EU.

Merila, po katerih se ocenjuje osebni status ponudnika in na podlagi katerih se lahko ponudniku zavrne pravica do udeležbe v postopku, so (Krašek, 2001, str. 24):

- je v stečajju ali likvidaciji, je pod upravo sodišča, upnikov ali podobno,
- je v stečajnem postopku, postopku prisilne likvidacije ali v postopku dogovarjanja z upniki ali podobno,

- je bil obsojen s pravnomočno obsodbo za prestopek na svojem profesionalnem področju,
- je kriv storitve hudega prestopka na svojem profesionalnem področju,
- ni plačal prispevkov za socialno varnost,
- ni plačal davkov,
- je hudo popačil podatke, ki jih je dostavil na podlagi določb direktive.

Merili, ki pa se uporabljata za izbiro najugodnejšega ponudnika, pa sta:

- najnižja cena ali
- najboljša ponudba z vidika gospodarnosti

Pri **najnižji ceni** gre običajno za merilo plačila in določila so v razpisu docela standardizirana in enaka za vse ponudnike. Tako naročilo pridobi tisti naročnik, ki ponudi najnižjo ceno. **Najbolj gospodarna ponudba** pa se nanaša na rok dobave, servisiranje, ceno, kakovost, inovativnost, funkcionalnost, ekonomiko ipd. Pri teh ponudbah je izbor seveda bolj podroben in natančen, ker je treba vzeti pod drobnogled večje število podatkov, ki so vezani na ponudbo, in jih ovrednotiti ter nato izbrati najugodnejšo ponudbo.

3. UREDITEV JAVNIH NAROČIL V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1. PRAVNA UREDITEV JAVNIH NAROČIL

Republika Slovenija se je z državnimi naročili srečala kmalu po osamosvojitvi v letu 1992, ko je bila sprejeta Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije, 1992). Tej odredbi je sledil Zakon o izvrševanju proračuna za leto 1993, kasneje je temu zakonu sledila še vrsta aktov in predpisov, ki so se navezovali predvsem na proračunsko obdobje in trošenje državnega denarja v tem času. Nekaj novih določil je prišlo v veljavo z nastankom novih občin in z Zakonom o financiranju občin, ki je stopil v veljavo v letu 1994. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil je veljala do sprejema in veljavnosti Zakona o javnih naročilih v letu 1997.

Javno naročilo pa v praksi srečamo še v Zakonu o graditvi objektov in Zakonu o varstvu okolja, kjer so koncesijska razmerja na naravnih dobrinah povezana z javnimi razpisi (Zakon o graditvi objektov, 1986 in 1996; Zakon o varstvu okolja, 1992). Z javnim naročilom pa se srečamo tudi pri gospodarskih javnih službah in njihovi pravni ureditvi.

Omeniti moramo, da brez nadzora nad razdeljenim denarjem država ne more dobro in skrbno graditi novih objektov, modernizirati starih objektov in uporabljati različnih storitev. Nadzor je prišel z ustanovitvijo revizijske komisije, ki je bila imenovana na podlagi 63. člena Zakona o javnih naročilih z Odlokom državnega zbora Republike Slovenije avgusta leta 1997. Na

področju javnih naročil je pogostokrat prihajalo do zlorab in prav zaradi tega je morala država ukrepati in je tako ustanovila prej omenjeno revizijsko komisijo.

Državni zbor je nato sprejel še Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. S tem zakonom sta bila sprejeta še dva splošna akta, ki sta urejala delo Državne revizijske komisije in pogoje, pravice in obveznosti revizijskega izvedenca.

Na področju razdeljevanja državnega denarja se je ob sprejetju Zakona o javnih naročilih država držala kriterija, ki določa, da se naročila, ki imajo manjšo vrednost od 5.000.000,00 slovenskih tolarjev, oddajajo neposredno s pogodbo, pri ostalih pa se izvede celoten postopek javnega naročila.

Naročnik ima po Zakonu o javnih naročilih tako na voljo naslednje postopke za oddajo javnih naročil (Štular, 1997, str. 1):

- javni razpis za izvajalca brez omejitev;
- javni razpis za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti;
- dvostopenjski javni razpis;
- zbiranje ponudb;
- zbiranje predlogov;
- neposredno sklenitev pogodbe s ponudnikom, vendar le v primerih in ob pogojih, določenih s tem zakonom.

Pri postopku z dvostopenjskim javnim razpisom, postopku, kjer se zbirajo predlogi, in pri neposrednem sklepanju pogodb ima naročnik možnost pogajanja s ponudniki, kar pa v ostalih primerih ni mogoče. Javni razpis za izbiro izvajalca brez omejitev je sicer najpogosteje uporabljena oblika razpisa javnega naročila. Sam potek razpisa pa je prikazan v Zakonu o javnih naročilih, določila iz tega opisa poteka pa je smiselno uporabljati tudi v drugih postopkih oddaje naročil, razen če zakon ne veleva drugače.

3.2. NAČELA JAVNIH NAROČIL

Zakon o javnih naročilih podaja pet načel, ki bi se jih moral organ, ki je poprej ugotovil potrebo po javnem naročilu, držati in upoštevati:

- **Načelo javnosti in transparentnosti** narekuje naročnikom, da vsa potrebna dejstva, zahteve, odločitve v postopku javnih naročil objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije in tako zagotovijo objektivnost in dostopnost do informacij, ki so relevantne za potencialne udeležence na razpisu.
- **Načelo prepovedi diskriminacije** pravi, da je potrebno preprečiti vsakršno pristranskost pri izbiri ponudnika, lahko pa se dajejo manjše prioritete domačim ponudnikom, kar pa bo ob vstopu v EU najbrž prepovedano.
- **Načelo varstva ponudnikov** naj bi urejalo odnose naročnika do ponudnikov v raznih revizijskih postopkih, vendar pa naj ne bi omejevalo naročnikovih interesov.
- **Načelo formalnosti** predpisuje in opisuje predvsem sam postopek izpeljave javnega naročila, potrebne dokumente, vrstni red, roke oddaj in roke odpiranj ponudb. Vse te določbe so zapisane v Zakonu o javnih naročilih.

- **Načelo primerljivosti** določa sistem, po katerem ponudniki oddajajo ponudbe na obrazcih in v obliki, ki je med seboj primerljiva, in tako lahko jasno pokaže na prednosti in slabosti posameznih ponudnikov. Na tej osnovi se potem uporabljajo merila, po katerih je mogoče izbirati in izbrati najugodnejšo ponudbo.

Naročnik naj bi se držal zgoraj omenjenih načel, ni pa znano, kateremu načelu običajno dajejo naročniki večjo težo. Omenjena načela so si lahko tudi v nasprotju, vendar mora komisija, ki vodi celotni postopek, poskrbeti, da ne prihaja do nesoglasij.

3.3. NAROČNIKI JAVNIH NAROČIL

Naročniki javnih naročil so: uporabniki proračuna, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe javnega prava, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država ali lokalna skupnost (Zakon o javnih naročilih, 1997).

Zlasti v zaključni fazi lastninjenja slovenskih podjetij pa je v zadnjih letih prihajalo do dilem o državni lastnini in o tem, katera podjetja so uporabniki proračunskega denarja oziroma katera podjetja so se dolžna še posebej držati nakupov preko javnih naročil. Vse te dileme bodo seveda zapadle, ko bo dokončno rešeno vprašanje lastnine slovenskih podjetij.

Ti naročniki morajo seveda najprej zaznati potrebo po nakupu opreme ali storitev in nato izpeljati javni razpis. Že samo ugotavljanje potreb mora biti projektno organizirana dejavnost, s katero naročnik ugotovi in evidentira, kaj in v kakšnem obsegu bo potrebno nakupiti preko javnega naročila.

Naročnik, potem ko izpolnjuje vse zakonsko določene pogoje za oddajo javnega naročila, prične s postopkom oddaje le-tega. Pogoji se običajno nanašajo na zagotovljena sredstva, izdelan finančni plan itd. Pri vsem tem pa mora paziti, da so razpisni pogoji javni in sestavni del razpisne dokumentacije, da so vsi ponudniki enakopravni, da ni geografskega omejevanja, da naročnik ne sme sodelovati s ponudniki pri pripravi ponudbe, da se ne pojavlja sum podkupovanja, da je razpisna dokumentacija v slovenskem jeziku, razen če ni izrecno drugače določeno (osnovno naročilo mora biti še vedno v slovenskem jeziku), in da so vrednosti izražene v slovenskih tolarjih.

Zakon o javnih naročilih določa obvezno trimesečno predhodno objavo javnega razpisa v Uradnem listu Republike Slovenije, če je vrednost le-tega večja od 150 mio SIT. Vrednost, za katero je potrebno objaviti javni razpis po določbah iz začetka leta, pa je 5 mio SIT.

V javni objavi je potrebno obvezno določiti naziv naročnika, predmet javnega naročila, orientacijsko vrednost, količino, kakovost, dobavne oziroma izvedbene roke, kraj izpolnitve, merila za izbor in možne omejitve, naslov (osebo, kraj, datum, uro), kjer lahko ponudniki pregledajo in dvignejo dokumentacijo, rok, v katerem lahko ponudniki predložijo ponudbe, in

način predložitve ponudbe (datum, čas, naslov, oznaka), čas in kraj odpiranja ponudb, rok, v katerem bo ponudnike obvestil o izidu, in po potrebi še druge podatke, ki čim bolj individualizirajo javno naročilo (Štular, 1997, str. 3).

Vsi dokumenti, kjer so opisane potrebe naročnika, se nahajajo v razpisni dokumentaciji, ki mora biti skladna z Odredbo o obvezni vsebini razpisne dokumentacije. Sama dokumentacija je veliko bolj obsežna od objave v Uradnem listu, saj vsebuje točno določena merila in kriterije za izbiro najugodnejšega ponudnika, še prej pa je tudi točno določen namen, ki ga želi naročnik doseči z javnim naročilom.

3.4. POTEK ODDAJE JAVNIH NAROČIL

3.4.1. Možnosti oddaje javnega naročila

Potek oddaje javnega naročila je bil dokončno določen z Zakonom o javnih naročilih v letu 1997, zakon pa je bil dopolnjen na področju razpisne dokumentacije v letu 2000. Sam zakon določa naslednjih pet postopkov oddaje javnega naročila:

- javni razpis z izbiro ponudnika brez omejitev,
- javni razpis z izbiro ponudnika s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- dvostopenjski javni razpis,
- zbiranje ponudb,
- neposredna sklenitev pogodbe s ponudnikom ob izpolnjevanju določenih pogojev.

Postopek oddaje vodi strokovna komisija, ki jo določi naročnik, in mora biti v primeru vrednosti javnega naročila nad 50 mio SIT sestavljena iz petih članov, pod to vrednostjo pa iz treh. Člani komisije morajo imeti ustrezno izobrazbo s tehničnega, finančnega in pravnega področja in morajo imeti tudi določene izkušnje. Delovati morajo v skladu z načeli stroke in skladno z zakonom in ne smejo biti ponudniki ali v kakršnem koli odnosu oziroma povezavi s ponudniki (Zakon o javnih naročilih, 1997).

Seveda zakon samo okvirno določa merila in standarde, kako se postopki izpeljejo in kakšni postopki se izberejo. Na plečih naročnikov pa je, kako bodo ravnali. Sam postopek javnega naročila je največkrat pogojen s predmetom naročila. Večina naročnikov se odloča predvsem za javni razpis z izbiro ponudnika brez omejitev. Pojavljajo pa se tudi razpisi s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, kar je vzrok še boljšega sistema naročanja blaga in storitev, ker ima naročnik določen krog izbranih usposobljenih dobaviteljev oziroma izvajalcev, ki pa mu ob vsakokratnem naročilu ponudijo najbolj optimalno ponudbo. Tako naročniku ni potrebno vsakokrat izpeljati celotnega postopka razpisa javnega naročila.

3.4.2. Javni razpis z izbiro ponudnika brez omejitev

Javni razpis z izbiro ponudnika brez omejitev je danes ustaljen primer naročanja blaga in storitev skoraj večine podjetij in državnih ustanov, ki se srečujejo z naročili, ki morajo biti po zakonu obvezno speljana preko sistema javnega naročanja.

Naročnik v tem primeru že v objavi opredeli vse bistvene dele javnega naročila. Tako je opredeljeno blago oz. storitev, ki je predmet naročanja. Opredeljeni so pogoji in merila, ki jih mora dobavitelj izpolnjevati, določen je kraj in čas prejetja oz. dviga razpisne dokumentacije ter kraj in čas oddaje popolne ponudbe. Opredeljen je način odpiranja ponudb, kako je sestavljen zapisnik in kdaj bodo ponudniki obveščeni o izbiri. V tem postopku je najpomembnejše blago oz. storitev, ki jo naročnik želi pridobiti, in s tem povezan celoten potek naročila.

Pomembno je, da naročnik v razpisni dokumentaciji natančno navede merila, način njihove uporabe ter pomen posameznih meril, ki bodo uporabljena pri ocenjevanju ponudb. Ponudniki skladno z razpisnimi pogoji predložijo naročniku ponudbe. Odpiranje ponudb je javno, vodi se poseben zapisnik, ki se izroči vsem ponudnikom. Komisija prispele ponudbe oceni, formalno ugotovi, ali izpolnjujejo razpisne pogoje, in pripravi poročilo z ugotovitvami o oceni ustreznosti in kakovosti ponudb. Oblikuje tudi mnenje o najustreznejši ponudbi in vse to posreduje naročniku. Ta ima pravico od ponudnikov zahtevati dodatne informacije ali celo dokazila o njihovi strokovni, tehnični ali finančni usposobljenosti, vendar lahko zahteva le tista dokazila, ki opravičujejo predmet javnega naročila (Plauštajner, 1997, str. 7).

Naročnik po pregledu in ocenjevanju sprejme sklep o izbiri najugodnejšega ponudnika. Tega ne stori, če mu po opravljenem pregledu in ocenitvi ne ostaneta popolni ponudbi vsaj dveh ponudnikov ali če ugotovi, da nobena od popolnih ponudb ne ustreza pogojem razpisa. Razpis lahko tudi ponovi pod enakimi ali drugačnimi pogoji (Zakon o javnih naročilih, 1997).

3.4.3. Javni razpis s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Pri tej obliki javnega naročila se določila razpisa o postopku javnega razpisa za izbiro izvajalca brez omejitev smiselno uporabljajo, če zakon ne določa drugače. To praktično pomeni enakost obeh postopkov glede postopka odpiranja ponudb, dela komisije in naročnika pri izbiri najboljšega ponudnika (Plauštajner, 1997, str. 8).

Omenjeni postopek se uporablja predvsem v zadnjem času, ko se je v Sloveniji gradilo in se še gradi veliko zahtevnih objektov, kot so cestni viadukti in predori, nakupuje se zelo specifična oprema, katere vrednost je zelo velika. Javni razpisi s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti se nanašajo na posebno zahtevna in obsežna dela in opremo in zato sama ponudba ni v prvi vrsti pomemben člen samega javnega naročila. Naročnik izpelje postopek zaradi tega, da se ugotovi, kateri ponudniki so dejansko usposobljeni izvajati določena dela in

dobavljati določeno opremo. Naročnik se mora tukaj zanašati na dokazila, ki jih ponudniki predložijo in s katerimi dokažejo, da so za dela, ki so predmet razpisa, ustrezno usposobljeni. Ko so ponudniki pisno obveščeni, da izpolnjujejo vse pogoje in so si pridobili usposobljenost, pa naročnik izpelje še drugi del naročila. Ta del se sedaj nanaša samo na izbrane ponudnike, ki so si usposobljenost pridobili. Naročnik izpelje še drugi del postopka, v katerem pridobi še cenovne ponudbe in izbere med temi najugodnejšo.

Pisni sklep o priznanju sposobnosti ali o njegovi zavrnitvi mora naročnik poslati vsakemu prijavljenemu ponudniku, vse ponudnike pa obvestiti, katerim prijavljenim ponudnikom je sposobnost priznal. Šele zatem naročnik s pismenim vabilom povabi vse ponudnike s priznano sposobnostjo, da predložijo ponudbe. Izbere tistega, ki je po ocenitvi ponudb najustreznejši ponudnik, oz. nikogar, če oceni, da nobena ponudba ni ustrezala razpisnim pogojem. Razpis lahko ponovi (Zakon o javnih naročilih, 1997).

3.4.4. Dvostopenjski javni razpis

Oddaja javnega naročila s predhodnim izvedenim dvostopenjskim javnim razpisom se uporablja v primerih, ko naročnik zaradi posebnih tehničnih ali kakih drugih lastnosti ne more potencialnim ponudnikom posredovati točne in dokončne razpisne dokumentacije. Lahko bi rekli, da v tem primeru naročnik in ponudniki »z roko v roki« sodelujejo v tem projektu.

S tem postopkom je naročniku omogočeno, da bo najprej pridobil informacije, kdo so lahko ponudniki, kaj mu lahko nudijo cenovno, količinsko, kakovostno, v kakšnem času lahko izpolnijo pogodbene obveznosti ... Na podlagi takšnih informacij bo lahko naročnik pripravil dokaj kakovosten razpis in v njem na podlagi dobljenih informacij določil kakovostna merila (Štular, 1997, str. 6).

Ta oblika oddaje javnega naročila torej olajšuje razpise posebno zahtevnih javnih naročil. Postopek je dvostopenjski, ker sestoji iz dveh delov. Najprej naročnik pozove bodoče ponudnike, da predložijo predloge, ki se nanašajo na tehnične in druge lastnosti blaga ali storitev, kakor tudi na pogoje za sklenitev pogodbe ali dobavne pogoje. Ti predlogi ne smejo vsebovati ponudbene cene. V tej fazi se lahko naročnik s ponudniki tudi pogaja o sestavinah ponudbe, kar pri drugih načinih oddaje javnega naročila ni mogoče (Plauštajner, 1997, str. 8).

Tako v drugem delu postopka naročnik sodeluje le s ponudniki, ki jih je izbral v prvem delu postopka. Naročnik jih pozove k oddaji dokončnih ponudb, ki se nanašajo na razpisno dokumentacijo, ki pa je sedaj že popolna in so v njej opredeljena vsa potrebna tehnična merila in potrebe naročnika. Ves nadaljnji postopek, ki sledi, je enak kot pri razpisu brez omejitev, le da je časovni horizont za samo izbiro ponudnika nekoliko daljši kot pri ostalih razpisih.

3.4.5. Oddaja javnega naročila z zbiranjem ponudb

Javno naročilo se lahko odda tudi s predhodno samostojno izvedenim zbiranjem ponudb, vendar le v primeru, ko obstaja končno znano število usposobljenih ponudnikov za določeno naročilo. Znano število pomeni, da naročnik pozna stroko in ve za vse možne ponudnike. Prav zaradi omejenega števila znanih ponudnikov se lahko naročnik izogne dragemu javnemu razpisu brez omejitev (Štular, 1997, str. 7).

Naročnik mora pri postopku zbiranja ponudb sočasno in pisno povabiti k dvigu razpisne dokumentacije vse znane ponudnike (Zakon o javnih naročilih, 1997).

3.4.6. Oddaja javnega naročila z zbiranjem predlogov

V zadnjih letih, ko se Slovenija pospešeno pripravlja za vstop v EU, se pogosto lahko srečuje s sredstvi, ki jih Evropska unija dodeljuje bodočim članicam oziroma kandidatkam za vstop v EU. Ta sredstva so namenjena za pospešen razvoj različnih vej gospodarstva, kmetijstva, infrastrukture itd. Ta sredstva morajo biti še posebej transparentno dodeljena in porabljena in prav tu se dotikamo oddaj javnih naročil s predhodnim zbiranjem predlogov. Naročnik najpogosteje nima dodelanih idej, kako bi projekt izvedel oziroma obstaja več različnih načinov in metod izvedbe del, ki so v tem primeru predmet javnega naročila.

Zbiranje predlogov v praksi služi zlasti zato, da se omogoči dovolj velikemu številu ponudnikov, da pokažejo svoj interes v postopku javnega naročanja in s tem pospešujejo konkurenčnost. Za ta način se bo naročnik odločil takrat, ko je način izvršitve možen na različne načine, ki jih na poziv naročnika ponudniki šele predlagajo, primeren pa je tudi v primerih financiranja, sofinanciranja projektov in programov, ko je treba še posebej zagotoviti transparentnost porabe javnih sredstev (Štular, 1997, str. 7).

Ta postopek se uporabi v primerih, ko želi naročnik povabiti k sodelovanju večje število ponudnikov in je za doseganje ciljev naročila možnih več različnih načinov izpolnitve. Predlogi se zbirajo z javnim razpisom, ki je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Naročnik mora pri tem posebej poskrbeti za merila ocenjevanja, njihov pomen v posameznem postopku ocenjevanja ter način uporabe meril. Pri ocenjevanju predlogov naročnik upošteva zlasti naslednja merila (Zakon o javnih naročilih, 1997):

- usposobljenost ponudnika;
- učinkovitost oziroma ustreznost ponujenega predloga glede na razpisne cilje naročnika;
- vrednost izvedbe predloga, upoštevajoč vse spremljajoče stroške.

Naročnik upošteva pri ocenjevanju dokončnih predlogov učinkovitost predloga glede na postavljene zahteve, neodvisno od cene. Ceno upošteva šele potem, ko oceni vsebinsko ustreznost predloga. Tako postopek zbiranja ponudb kot zbiranja predlogov pa predvidevata

med ponudnikom in naročnikom pogajanja glede vsebine predloga. Za to morajo biti izpolnjeni trije pogoji, in sicer: tajnost pogajanj, da je možnost pogajanj dana vsem ponudnikom, ki so bili uspešni pri predložitvi predlogov, in da stranki jamčita za tajnost podatkov o tehničnih, cenovnih ali tržnih pogojih, če se drugače ne dogovorita (Štular, 1997, str. 7).

Po vseh zaključenih pogajanjih morajo ponudniki predložiti naročniku dokončne predloge. Dokončne predloge mora naročnik oceniti glede na merila, objavljena v javnem razpisu. Po ocenitvi teh predlogov, najprej iz vsebinskega vidika in nato še s cenovnega, se naročnik odloči in izbere najugodnejši predlog.

3.4.7. Neposredna sklenitev pogodbe

V primeru, ko pride do neposredne sklenitve pogodbe med naročnikom in ponudnikom, je vrednost naročila manjše vrednosti oziroma je vrednost naročila manjša od tiste vrednosti, za katero veljajo predpisi Zakona o javnih naročilih.

Poleg tega vzroka pa je možnost za neposredno sklenitev pogodbe tudi v naslednjih primerih:

- če gre za zaupne vojaške zadeve ali nakup specialne operativne tehnike,
- če je za izvedbo takšnega naročila usposobljen samo en ponudnik,
- če javna naročila ni mogoče deliti v manjše dele in je na trgu samo en usposobljen dobavitelj,
- če je bil ponudnik izbran po predpisih tujega vlagatelja, s katerim je naročnik sklenil pogodbo o sofinanciranju,
- če je predmet naročila svetovalna in nestandardna storitev, pri kateri cena ni bistveno merilo za izbiro izvajalca; predmet naročila in tudi trajanje izvedbe naročila pa je možno določiti brez sodelovanja izvajalca.

Naročnik pogosto naredi primerjavo med več možnimi ponudniki na osnovi podatkov, ki so splošno znani (roki dobave, ceniki, popusti ...) in tako vsaj v osnovi gleda na razmerje med ceno in kakovostjo za svoje naročilo. Moramo pa omeniti, da je možna kombinacija tega postopka z enim od ostalih možnih, ki jih določa Zakon o javnih naročilih.

3.5. RAZPISNA DOKUMENTACIJA

3.5.1. Vsebinski deli razpisne dokumentacije

Naročnik običajno javnost obvesti o nameravani oddaji javnega naročila z razpisom, ki je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, nemalokrat pa tudi v pisanih javnih glasilih, ki imajo veliko naklado.

Razpisna dokumentacija mora navajati vse potrebne podatke in vsebovati dokumente, ki omogočajo naročniku, da pripravi ponudbo. Priprava razpisne dokumentacije je zahtevno opravilo, ki terja tehnično, finančno in pravno znanje, povezano s predmetom javnega naročila. Naročnik postavi vse svoje zahteve v razpisni dokumentaciji (velja za odprti in omejeni postopek), zato mora popolno predstaviti predmet javnega naročila. Naročnik mora poznati svoje zahteve glede konkretnega javnega naročila že ob objavi javnega razpisa, saj mora že takrat imeti pripravljeno razpisno dokumentacijo (prvi odstavek 24.člena). Ne more in ne sme čakati na ponudbe in prispelim ponudbam prilagoditi predmeta javnega naročila in ostalih svojih zahtev. Ponudnik mora vnaprej natančno predstaviti svoje zahteve o predmetu javnega naročila in o pogojih, ki jih mora izpolnjevati ponudnik. Poleg tega, da mora poznati svoje zahteve glede konkretnega javnega naročila, mora predvideti vsebino bodočih ponudb. Kajti v razpisni dokumentaciji (okvirno že pred tem v javnem razpisu) mora naročnik predstaviti merila, po katerih bo vrednotil ponudbe. Dejansko gre za to, da zainteresiranim osebam pove, kaj od njih najmanj pričakuje in kako bo tisto, kar bo preseгло zahteve, vplivalo na izbiro najugodnejše ponudbe (Kranjc, 2001, str. 88) .

Zakon o javnih naročilih v določbah, ki se nanašajo na razpisno dokumentacijo, navaja sledeče dele, ki jih mora v osnovi vsebovati dokumentacija:

- pogoje in merila,
- vrednost naročila,
- roke v postopku,
- datum javnega odpiranja ponudb.

Nujno pa mora vsebovati še:

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- obrazec ponudbe,
- obrazec za ugotavljanje usposobljenosti in navodila o načinu dokazovanja usposobljenosti ponudnika,
- obrazec izjave, da ponudnik sprejema pogoje razpisa,
- vzorec pogodbe,
- vrsto, tehnične značilnosti in kakovost, količino ter opise blaga, gradenj in storitev, čas izvršitve, lokacijo izvršitve oziroma dostave blaga, morebitne dodatne storitve in podobno,
- tehnično dokumentacijo in načrte,
- obrazec predračuna z navodilom o izpolnitvi,
- navedbo vrste finančnega zavarovanja.

Navedeni sestavni deli razpisne dokumentacije se uporabljajo v celotnem postopku pri izbiri ponudnika brez omejitev. Za vse ostale postopke pa se po zakonu uporabljajo samo deli navedenih sestavnih delov.

Pri razpisni dokumentaciji se mnogokrat pojavlja problem pomanjkljive ali pa neustrezne dokumentacije. Ponudniki v teh primerih zahtevajo spremembe cen v svojo korist ali pa

revizijske postopke. Naročniku to seveda predstavlja velik problem podaljšanje časovnega horizonta celega javnega naročila.

Pravilo želi odgovornost za nepopolno ali neustrezno dokumentacijo razdeliti med naročnika in ponudnike oziroma med naročnika in izbranega ponudnika, posega v porazpisno ali pogodbeno fazo. Določa, da nepopolna ali neustrezna razpisna dokumentacija ne more biti razlog za podražitev posla, če bi ponudnik to nepopolnost lahko zaznal. Zakonska opredelitev prepovedi, da ponudnik ne more uveljavljati podražitev zaradi nepopolne ali neustrezne razpisne dokumentacije (oziroma nepopolnosti ali neustreznosti posameznih delov), načenja vrsto raznolikih vprašanj. Ustrezneje bi bilo, da pravila o javnih naročilih v ta vprašanja ne posegajo in da se ta rešujejo po pravilih pogodbenega prava.

Načeloma velja, da se morajo pogodbene obveznosti izpolnjevati tako, kot je bilo določeno ob sklenitvi pogodbe. To pa ne pomeni, da morata pogodbeni stranki doreči vsako podrobnost posla. Za pravice in obveznosti, za katere se nista izrecno dogovorili, veljajo pravna pravila, predvsem pravila ZOR.

3.5.2. Tehnične specifikacije

Tehnične specifikacije so obvezni sestavni del razpisne dokumentacije. Naročnik jih mora navesti v razpisni dokumentaciji, ki se nanaša na vsako posamezno javno naročilo. Tehnične specifikacije mora naročnik določiti s sklicevanjem na zakone, tehnične predpise in standarde, ki veljajo v Republiki Sloveniji, ali s sklicevanjem na evropske standarde ali evropska tehnična soglasja ali skupne tehnične specifikacije, kadar v Republiki Sloveniji ne obstajajo slovenski tehnični predpisi in standardi (Kranjc, 2001, str. 109).

Nedvomno je tehnična dokumentacija oziroma tehnična specifikacija pomemben del razpisne dokumentacije. Naročnik običajno v tem delu določa tehnične zahteve javnega naročila, kot so to: dimenzije, statične značilnosti, tehnični standardi, opisi načinov delovanja oziroma izvedbe, montažna dela in vzdrževalna dela. Ta del dokumentacije pogosto sestavljajo tudi različni načrti in skice. Seveda pa mora naročnik javnega naročila poprej poskrbeti, da tehnične specifikacije ne omejujejo določenih potencialnih ponudnikov pri oddajanju njihovih ponudb in tako poskrbijo za prost pretok blaga in storitev.

Pravila EU o javnem naročanju zato preprečujejo, da bi prihajalo na podlagi tehničnih specifikacij do neupravičene diskriminacije med ponudniki. V EU se uvajajo enotna opredeljevanja tehničnih zahtev (izdelkov, storitev) ter načini ugotavljanja in dokazovanja njihove skladnosti s temi zahtevami, seveda ne samo zaradi javnega naročanja. Pravila EU o javnem naročanju pa zahtevajo, da se naročniki primarno sklicujejo na evropske standarde, evropska tehnična soglasja ali skupne tehnične specifikacije. Na nacionalne specifikacije se lahko sklicujejo le izjemoma (Kranjc, 2001, str. 110).

3.5.3. Reference ponudnikov

Reference oziroma priporočila so pogosto najbolj zanimiv del v oddani ponudbi, saj se tu dejansko pokaže, koliko naročnikov je že zaupalo svoja naročila oziroma dela ponudniku. V tej rubriki ponudnik predstavi svoje dosedanje izkušnje in uspehe na podobnih delih, ki jih je s temi deli požel. Same reference so običajno tudi eno od meril za izbiro in dodelitev dela. Število referenc v dokumentaciji ni zakonsko določeno, ker naročnik sam presodi, koliko referenc bo zadostovalo za izbiro določenega ponudnika.

Dokazovanje strokovnih priporočil določa 43. člen, zanje se je v praksi uveljavil izraz reference. ZJN-1 je nesistematično vključil pravila o referencah v poglavje o pogojih za udeležbo. Reference lahko naročnik določi kot pogoj ali kot merilo za izbiro (Vesel, 2000, str. 5-7).

3.5.4. Garancije ponudnikov

Naročnik javnega naročila mora po zakonu zavarovati posel, ki ga sklene, oziroma mora zavarovati oddajo javnega naročila. Naročnik tako po Zakonu o javnih naročilih in Zakonu o javnih financah že v sami razpisni dokumentaciji določi obliko garancije, ki jo mora med drugim predložiti potencialni ponudnik v ponudbi. Govorimo o bančnih garancijah, katerih namen je zavarovati naročnikove interese v dobro izvedbo del. Tukaj gre tako za instrument finančnega zavarovanja, pri katerem pa se moramo ravnati po navodilih, ki jih izda Ministrstvo za finance. Te garancije običajno izdajajo banke, pri katerih ponudnik vrši svoje finančno poslovanje, lahko pa se vključijo tudi ostale banke.

Zakon o javnih naročilih tako v svojem 23. členu navaja, da mora ponudnik imeti v svoji razpisni dokumentaciji navedbo vrste finančnega zavarovanja, s katerim ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila, kot so različne oblike zastave vrednostnih papirjev ali drugih predmetov, hipoteke, menice, jamstva, ki jih izdajajo zasebne družbe ali druge pravne osebe z ustrežno finančno boniteto, bančne garancije, zavarovanja pri zavarovalnicah in podobno.

Garancija, ki jo predloži ponudnik, ne sme bistveno odstopati od vzorca, ki ga je naročnik določil v razpisni dokumentaciji. Sicer pa se garancije glede na namembnost delijo na (Primec, 1999, str. 11-12):

- garancijo za vrnitev predplačila,
- garancijo za resnost ponudbe,
- garancijo za dobro izvedbo posla,
- garancijo za odpravo napak v garancijski dobi.

Garancija za vrnitev predplačila se zahteva v vseh primerih, ko prodajalec ali izvajalec posla zahtevata kakršno koli predplačilo. Garancija traja vse do končne dobave ali izvedbe posla.

Garancija za resnost ponudbe se običajno zahteva na vseh oddajah javnih naročil. V primeru, ko ponudnik ni vključil ta garancije v svojo ponudbeno dokumentacijo, jo naročnikova komisija pri odpiranju ponudb izloči iz postopka in ponudbo določi kot nepopolno. Vrednost, na katero se glasi ta garancija, je običajno od 10% do 15% vrednosti celotne ponudbe, ki je predmet javnega naročila. Garancija se vnovči ob neizpolnjevanju določb, ki se nanašajo na pravočasno sklenitev pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom.

Garancija za dobro izvedbo posla je predvsem garancija za dela, storitve in dobavo blaga, ki se nanašajo na naročilo. Velikost garancije se giblje med 10% in 20% vrednosti naročila. Ta garancija se omenja v razpisni dokumentaciji, striktno pa se zahteva od ponudnika, ki je sklenil pogodbo z naročnikom. Ta garancija se nanaša na celoten čas trajanja posla oziroma do konca izvedbe le-tega. Dokončanje nekega naročila je ponavadi primopredajni zapisnik ali pa dokončna dobava z zadnjim računom. V nekaterih primerih se količina in vrednost javnega naročila med trajanjem le-tega spremenita, kar posledično tudi spremeni vrednost garancije za dobro izvedbo posla.

Garancija za odpravo napak v garancijski dobi se giblje med 10% in 20% vrednosti naročila, za katerega se garancija izstavlja. Garancija se nanaša na posle, ki jih je v današnjem času kar veliko, in sicer na nakupe opreme, ki jo je potrebno servisirati in obnavljati in posodabljeni v krajših časovnih intervalih. Ta garancija daje naročniku določeno zavarovanje za primer, če bi prodajalec ali izvajalec v primeru okvare ali v primeru kakršnega koli drugega dogodka (stečaj, likvidacija), ki bi zmanjšal možnost uporabe izdelka v garancijskem roku, za katerega izvajalec jamči za stvarne in pravne napake, ne izvršil svoje jamčevalne ali garancijske obveznosti, pri čemer je seveda s tem mišljena proizvajalčeva garancija za brezhibno delovanje.

Vse zgoraj omenjene garancije se glasijo na naročnika in jih izdajajo banke, pri katerih običajno ponudniki vršijo svoj plačilni promet in ostale bančne posle. Kot pa je bilo omenjeno, v nekaterih primerih za zavarovanja večjih in pomembnih poslov za državo vlogo garanta lahko odigrajo tudi druge finančne in zavarovalne ustanove v državi.

3.6. USPOSOBLJENOST PONUDNIKA NA TEHNIČNEM IN FINANČNEM PODROČJU IN POGOJI NAROČNIKA

Naročnik javnega naročila v svoji razpisni dokumentaciji po zakonu in po smernicah evropske unije zahteva zagotovila, da je ponudnik tehnično in finančno dovolj usposobljen in

podkovan, da bo lahko opravil delo, ki mu bo zaupano, in da ima dovolj trdno finančno podlago, ki zagotavlja obstoj in delovanje podjetja v času izvedbe posla, ki mu je bil dodeljen.

Pogoj je element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen tako, kot je predvideno v razpisni dokumentaciji, in je izključne narave (12. točka prvega odstavka 3.člena). Pogoj se lahko nanaša na ponudnikove osebne lastnosti (finančno, tehnično sposobnost) ali pa neposredno na ponudbo (rok za dokončanje del, garancijsko dobo ...). Pogoj se od merila razlikuje po tem, da ne vpliva na uvrstitev na ocenjevalni lestvici; je prag, ki ga mora izpolniti vsak ponudnik, da se on in njegova ponudba sploh ocenjujeta. Če pogoj ni izpolnjen, se ponudnik izloči iz postopka (Kranjc, 2001, str. 123).

Tretji del ponudbe sestavljajo različne listine, ki jih zahteva naročnik kot potrditev sposobnosti podjetja tako s finančnega, poslovnega in tehničnega dela.

Sposobnost se ugotavlja skozi (Primec, 1999, str. 12):

- finančno sposobnost: zmožnost ponudnika, da ima na voljo ustrezna finančna sredstva za izvedbo naročil,
- kadrovsko strukturo: reference strokovnjakov, to je ključnega osebja, ki bo na strani izvajalca odgovorno za izvedbo sprejetega naročila,
- zasedenost kapacitet: podatke o že sklenjenih pogodbah, skozi katere je vidna zasedenost kadrovskih, finančnih in strojnih kapacitet,
- izpolnjevanje tehničnih zahtev: razpoložljive opreme in dostop do surovin in materialov.

Pri dokazovanju zgoraj omenjenih sposobnosti morajo ponudniki zbrati vrsto dokazil, ki ne smejo biti starejša od enega meseca od dneva odpiranja ponudb, če ni to v razpisni dokumentaciji drugače določeno. Pri finančni sposobnosti se največkrat uporabljajo t.i. BON obrazci, in sicer BON 1 in BON 2. Te obrazce izdaja Agencija za plačilni promet na zahtevo ponudnika. V primerih zelo pomembnih naročil pa se uporabljajo še druga poročila, ki pa se običajno nanašajo na velika podjetja, delniške družbe in kako drugače povezane družbe. Gre za revizijska poročila, kazalnike dobičkonosnosti, dohodkovnosti, ekonomičnosti, investiranja in financiranja.

Na področju tehničnih lastnosti naročila mora ponudnik spoštovati oz. se mora ponudnik držati določenih pogojev in zahtev. Naročniku mora predložiti sezname s tehnično opremljenostjo in strokovno kvalifikacijo zaposlenih, ki bodo delali na naročilu oziroma na projektu. V zadnjih letih se za celoten sistem poslovanja v veliki meri uporablja sistem ISO standardov, ki določajo postopke v poslovanju.

3.7. JAVNO ODPIRANJE PONUDB

Zakon določa, da je odpiranje ponudb oz. ponudbene dokumentacije v odprtem postopku in v drugi fazi omejenega postopka javno in morajo biti ponudniki, ki so svoje ponudbe podali, obveščeni o datumu, času in kraju odpiranja ponudb.

Naročnik za nalogo javnega odpiranja ponudb sestavi komisijo, ki vodi celoten postopek odpiranja veljavnih ponudb in ki na koncu odpiranja ugotovi, ali je bil javni razpis uspešen ali pa ga bo potrebno ponoviti. Ob zaključku postopka pa komisija sestavi zapisnik, ki ga potem poda vsem prisotnim predstavnikom ponudnikov na vpogled in podpis, ostalim ponudnikom pa ga pošlje po pošti.

Na začetku postopka se najširši javnosti razkrije naročnik – z objavo javnega razpisa v Uradnem listu RS in v razpisni dokumentaciji. Ponudniki se razkrijejo naročniku, javnosti oziroma konkurenčnim ponudnikom na javnem odpiranju ponudb. Namen javnega odpiranja ponudb je, da se ugotovi ponudbe, katerih ponudnikov so prispele in kakšna je njihova vsebina; obenem se z javnim odpiranjem preprečuje, da bi kateri od ponudnikov spreminjal svojo ponudbo. Kajti po odpiranju bi se lahko izkazalo, da njegova ponudba ni pravilna ali konkurenčna. S spreminjanjem svojih navedb bi lahko iz nepravilne ali nekonkurenčne ponudbe napravil pravilno in konkurenčno (Kranjc, 2001, str. 178).

Naročnik mora o postopku odpiranja ponudb voditi zapisnik, v katerega se vpisujejo zlasti naslednji podatki (Zakon o javnih naročilih, 2000):

1. zaporedna številka ponudbe,
2. naziv ali šifra ponudnika, če je razpis anonimen,
3. ponudbena cena in morebitni popusti, ki jih nudi ponudnik.

Naročnik mora ves čas postopka paziti, da ne razkrije ponudnikovih poslovnih skrivnosti. Minister, pristojen za finance, predpiše natančnejši postopek odpiranja ponudb v odprtem in omejenem postopku ter postopku s pogajanjem in enotni obrazec za vodenje zapisnika o odpiranju ponudb (Zakon o javnih naročilih, 2000).

Primerno je, da se na javnem odpiranju ugotovijo in zapišejo še drugi podatki. Vsebinsko naj bi se ugotovili in zapisali tisti podatki iz ponudb, ki so osnova za medsebojno primerjanje ponudb (plačilni pogoji, rok dobave, dodatne ugodnosti). V primeru spora se domneva, da so podatki takšni, kot so ugotovljeni na javnem odpiranju ponudb. Kajti ko so javno ugotovljeni, prebrani pred javnostjo in zapisani, jih ne more spremeniti ne naročnik ne ponudnik (Kranjc, 2001, str. 179-180).

Zakon o javnih naročilih predpisuje, da morata na javni razpis prispeti vsaj dve pravilni in samostojno izdelani in oddani ponudbi, da bi bil javni razpis uspešen. V nasprotnem primeru mora naročnik še zapečateni ponudbe, ki so iz katerega koli razloga prispele na javno

odpiranje prepozno oziroma prispelo eno pravilno oddano ponudbo, poslati še zapečaten nazaj ponudnikom in javni razpis ponoviti z enakimi ali spremenjenimi pogoji. Ponudba je pravilna, če je pravočasna in če izpolnjuje vse zahteve iz razpisne dokumentacije (18. točka prvega odstavka 3. člena).

Ponudba je samostojna, če jo je predložil ponudnik, ki ni kapitalsko ali upravljalno povezan z drugim ponudnikom. Zakon ne prepoveduje, da bi osebe, ki so upravljalno ali kapitalsko povezane, predložile vsaka svojo ponudbo. Pogoj za izbiro je le, da sta od vseh ponudb vsaj dve samostojni. Če po pregledovanju ostaneta le dve ponudbi istega ponudnika, prav tako nista samostojni ponudbi v smislu 76. člena (Kranjc, 2001, str. 182).

Po končanem postopku odpiranja ponudb naročnik najkasneje v treh dneh pošlje zapisnik o odpiranju ponudb ponudnikom, ki so oddali ponudbe (Zakon o javnih naročilih, 2000).

3.8. MERILA IN OCENJEVANJE PONUDB

Naročnik javnega naročila mora že v začetku oziroma že v razpisni dokumentaciji in tudi v objavi določiti, po kakšnih merilih se bodo prispele ponudbe ocenjevale. Kasneje po teh merilih izbere najboljšo ponudbo in s ponudnikom sklene pogodbo. Naročnik pri ocenjevanju seveda gleda na ponudbo kot celoto, vendar pa se ponudbe izbirajo po dveh sodilih, ki sta najpomembnejši, **ekonomsko najugodnejša ponudba** ali **ponudba z najnižjo ceno**.

Ekonomsko najugodnejša ponudba je za naročnika najboljša ponudba z vseh vidikov. V ponudbi so navedeni najkrajši dobavni roki, najkvalitetnejša izvedba posla, največja možna kakovost, popolna tehnična, strokovna in servisna podpora, najboljše garancijske opcije in največja možna uporabnost proizvoda ali zgrajenega objekta. Za naročnika je taka ponudba najbolj optimalna in jo kot tako tudi izbere.

Pri ponudbi, pri kateri pa je pomembna samo **najnižja cena**, pa se pod drobnogled vzame samo ponudbeni predračun, ki mora biti seveda najnižji. V teh primerih gre za dela in dobave blaga, ki so močno standardizirane narave in kjer se dobavitelji med seboj dejansko razlikujejo samo po ponudbenem predračunu.

Naročnik mora kot obvezni del razpisne dokumentacije pripraviti tudi vzorec predračuna z navodilom za izpolnitev. Tako je možno preveriti skladnost enotnih cen s stroški. Vzorec predračuna mora biti tako oblikovan, da bo razvidna struktura ponudbene cene (količinski in cenovni popusti). Ko naročnik kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe predvidi le najnižjo ceno, mora naročnik posebej opraviti posebne poizvedbe, če je v ponudbi predložena neobičajno nizka cena. Tako ponudbo sme naročnik zavrniti, vendar mora pred tem od ponudnika zahtevati podrobno obrazložitev postavk ponudbe (Primec, 1999, str. 9).

Komisija mora pred odločitvijo o izbiri izvajalca ugotoviti, ali je izvajalec sposoben realizirati delo v skladu z razpisanimi pogoji. Komisija pri ocenjevanju obravnava tudi morebitne pripombe iz zapisnika o odpiranju ponudb, preveri pravilnost podatkov v ponudbah, izvrši računsko kontrolo glede cen, kakovosti del in podobno, popravi morebitne računske napake in primerja posamezne podatke v ponudbah s pogoji javnega razpisa in ugotovi odstopanja (Primec, 1999, str. 9).

Naročnik mora pripraviti pisno poročilo o vsakem oddanem naročilu. Glede na 78. in 79. člen je razumeti, da naročnik sestavi pisno poročilo ob oziroma po izbiri najugodnejše ponudbe. Odločitev o izbiri najugodnejše ponudbe še ne pomeni sklenitev pogodbe o oddaji javnega naročila, saj lahko na podlagi revizijskega postopka naročnik ali Državna revizijska komisija razveljavi sklep o izbiri ali celotni postopek oddaje javnega naročila (Kranjc, 2001, str. 185).

Zakon ne zahteva, da naročnik pisno poročilo posreduje vsem ponudnikom. V drugem odstavku določa, da ponudnikom nemudoma posreduje le obvestilo o oddaji javnega naročila. Nemudoma pomeni čim prej. Vsebina obvestila za ponudnike je določena v 79. členu. Zakon ne določa roka, v katerem mora naročnik sestaviti poročilo o izbiri, in roka, v katerem mora ponudnik posredovati obvestilo. Določa le, da obvestilo pošlje nemudoma po sestavi poročila. Naročnik mora v javnem razpisu navesti okvirni datum odločitve o sprejemu ponudbe (drugi odstavek 68. člena) (Kranjc, 2001, str. 185-186).

Ponudniki, ki niso bili izbrani, imajo seveda možnost podati zahtevo za obrazložitev ravnanja naročnika oziroma njegove komisije, ki je odločala o oddaji naročila.

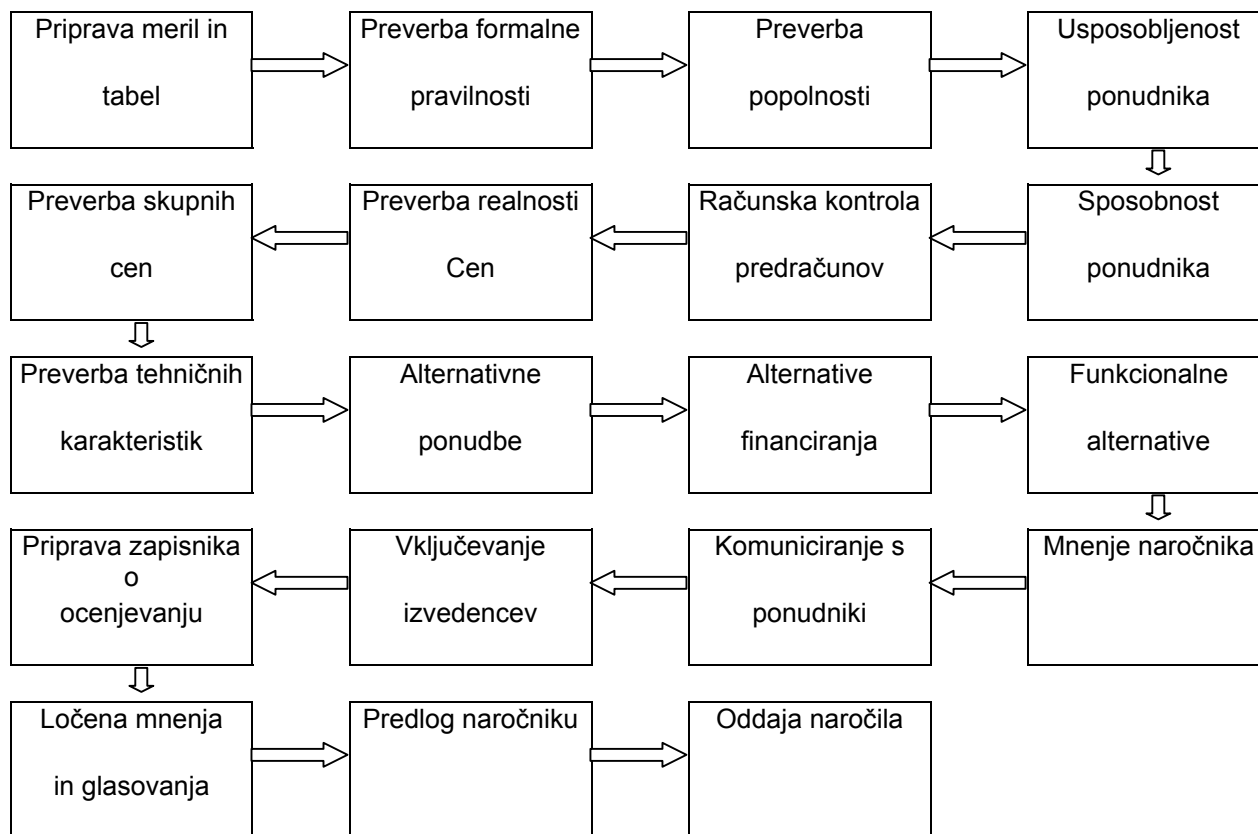
Naročnik mora v petnajstih dneh od prejema pisne zahteve, ki jo posreduje ponudnik ali kandidat, katerega ponudba ali vloga ni bila sprejeta, ponudnika oziroma kandidata obvestiti o razlogih, zaradi katerih je bila zavrnjena njegova ponudba ali vloga. Obvestilo mora vsebovati naslednje podatke (Zakon o javnih naročilih, 2000):

- razloge za zavrnitev njegove ponudbe,
- naziv ponudnikov, ki so izpolnjevali zahtevane pogoje in merila,
- prednosti sprejete ponudbe glede na izpolnjevanje meril,
- naziv ponudnika, katerega ponudba je bila izbrana.

Naročnik sme zavrniti zahtevo po obrazloženem obvestilu delno ali v celoti, če bi lahko bilo razkritje takih podatkov v nasprotju s predpisi ali bi lahko kako drugače v nasprotju z javnim interesom s tem razkril poslovno skrivnost ponudnika, če bi obvestilo vsebovalo podatke, ki jih drug predpis določa kot zaupne ali bi sporočeni podatki lahko vplivali na pošteno konkurenco med ponudniki ali drugimi udeleženci v postopku, skladno z določili o varstvu podatkov v postopkih naročanja. Naročnik pa ne sme zavrniti zahteve komisije, pristojne za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, glede izročitve vseh podatkov o postopku oddaje naročila (Zakon o javnih naročilih, 2000).

Na sliki 1 je opredeljen postopek dela komisije, ki je odgovorna za ocenjevanje prispelih ponudb na javni razpis. Delo poteka po korakih, ki so navedeni v tabeli in ki se jih mora držati komisija. Naročnik odda naročilo na predlog komisije. Cilj tega procesa pa je oddati javno naročilo najboljšemu ponudniku, ki je izpolnil vse zahtevane kriterije.

Slika 1: **Postopek ocenjevanja ponudb**



Vir: Černigoj, 1999, str. 5.

3.9. REVIZIJSKI POSTOPEK

Temeljna načela pravnega varstva ponudnika v okviru javnega naročanja so: načelo zakonitosti, načelo hitrosti, načelo dostopnosti in načelo učinkovitosti. Predmet pritožbe ne moreta biti izbira načina oddaje javnega naročila in omejitev sodelovanja pri oddaji javnega naročila. Časovna možnost za vložitev zahtevka za revizijo je v vseh stopnjah postopka in zoper vsako ravnanje naročnika. Povod za revizijski postopek poda ponudnik, in sicer lahko to stori v roku osmih dni po oddaji javnega naročila. V revizijskem postopku sodelujeta naročnik v sodelovanju z revizijskim izvedencem in državna revizijska komisija. Slednjo potrdi Državni zbor na predlog vlade. Člani državne revizijske komisije morajo biti ustrezno izobraženi in morajo imeti ustrezne izkušnje na področju javnih naročil. Revizijska komisija je samostojen, neodvisen državni organ (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, 1999).

Na posebno zahtevo ponudnika, ki ni bil izbran, mu pošlje naročnik tudi obrazloženo obvestilo o oddaji naročila. Ponudnik sme zahtevati obrazloženo obvestilo o oddaji naročila najkasneje v osmih dneh od dneva prejetja obvestila o oddaji naročila iz drugega odstavka prejšnjega člena tega zakona. Od dneva prejema obrazloženega obvestila o oddaji naročila teče rok za vložitev zahtevka za revizijo, skladno z zakonom, ki ureja revizijo postopkov javnega naročanja (Zakon o javnih naročilih, 2000).

Naročnik obvestilo o oddaji javnega naročila posreduje le ponudnikom, zahtevke za revizijo pa lahko vloži tudi oseba, ki ni ponudnik. Po 9. členu ZRPJN ga lahko vloži vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev 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 (Kranjc, 2001, str. 188).

Postopek za revizijo je sestavljen iz dveh stopenj. Na prvi stopnji zahtevo za revizijo obravnava in o njej odloča naročnik, ki najprej preveri, ali je formalno pravilna, torej pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba. V primeru pozitivnih ugotovitev naročnik pristopi k reševanju zahtevka. Glede na obstoječo prakso je potrebno opozoriti, da mora za izpeljavo pregleda celotnega postopka naročnik postaviti ustrezno komisijo, ki mora opraviti delo po pravilih stroke, neodvisno, in podati ustrezno poročilo. Zakon sicer natančno ne predpisuje take komisije pri naročniku, vsekakor pa to ne more biti kar strokovna komisija, ki je izpeljala izpodbijani postopek oddaje javnega naročila. Obvezno je tudi sodelovanje revizijskega izvedenca, ki pregleda dokumentacijo pri naročniku in oblikuje pisno mnenje o kršitvah pri oddaji javnega naročila. Naročnik ima torej možnost po ponovnem preverjanju in na podlagi ugotovitev razveljaviti postopek, spremeniti sklep o izbiri ali pa potrditi prvotno izbiro, s čimer se postopek revizije na prvi stopnji zaključi (Štular, 1997a, str. 2).

V kolikor ponudnik s sklepom naročnika ni zadovoljen in ne umakne zahteve za revizijo, jo je naročnik dolžan odstopiti skupaj z vso dokumentacijo in svojim mnenjem komisiji, pristojni za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Revizijska komisija je drugostopenjski organ v reševanju tovrstnih zahtev. Pristojnost revizijske komisije je, da lahko s sklepom zahtevke za revizijo zavrne, razveljavi postopek, odpravi sklep o izbiri ali pa sklep o izbiri potrdi (Štular, 1997a, str. 2).

Stroški postopka gredo v začetni fazi v breme naročnika, če nastanejo pri naročniku, in v breme ponudnika, če nastanejo pri ponudniku. Zakon o reviziji ne predvideva, da bi si udeleženci v postopku poravnali nastale stroške, razen v tistih primerih, ki so eksplicitno določeni. Ponudnik mora deponirati takso v višini 1% od vrednosti javnega naročila na ustrezen račun pri Ministrstvu za finance ali 0,5%, če vrednost naročila ne presega meje, od katere je potrebno izpeljati javni razpis (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, 1999).

V nemalo primerih pa se dogodi, da ponudniki, ki niso bili upravičeno izbrani, poskušajo postopek izvedbe javnega naročila namerno zavlačevati z različnimi pritiski na naročnika ali

pa z različnimi pritožbami. Državna revizijska komisija v drugem koraku poda sklep in dokončno mnenje o postopku javnega naročila in tako zaključi s postopkom pritožbe neizbranega ponudnika. Le-ta pa ima v nadaljevanju možnost vložiti pritožbo na pristojno sodišče. Zahteva lahko samo določeno odškodnino, do katere misli, da je upravičen. Taka pritožba pa v nobenem primeru ne prekine pogodbe o naročilu med naročnikom in ponudnikom. Da pa bi bilo pritožb, katerih glavni namen je zavlačevati postopek naročanja in na katerikoli možni način diskvalificirati sprejetega ponudnika, čim manj, je taka pritožba pogojena z vplačilom takse, ki pa se vrne, če se ugotovi, da je pritožba vendarle upravičena.

4. PROJEKT IN NJEGOVE ZNAČILNOSTI

V času nenehnih sprememb na trgu, in sicer v življenju je dandanes nešteto aktivnosti, ki se dogodijo samo enkrat ali pa se dogodijo na vsake toliko časa. Teh aktivnosti se je potrebno lotiti z vso potrebno resnostjo, natančnostjo in s postopki, ki so ustaljena praksa v ponavljajočih se procesih. Projekt ali projektna organiziranost izvedbe teh aktivnosti se je v svetu pokazala kot ena od boljših možnosti na skoraj vseh področjih. Tako tudi izvedba javnega naročila poda najboljše rezultate, če se postopka lotimo s projektno organizacijo.

Na začetku so tak pristop uporabljali predvsem za velike raziskovalno-razvojne projekte, večinoma v razvoju vojaškega orožja, poleg tega pa tudi pri obsežnih gradbenih projektih (gradnja avtocest, mostov, ladij, rafinerij ...). Dandanes je ta projektna organiziranost množično razširjena praktično na vsa področja človekovega delovanja, razširila se je nenazadnje tudi v neprofitni sektor. Zelo močan vpliv pa je imela (in ga še ima) tehnika projektne ravnanja pri razvoju računalniške opreme in telekomunikacij (Meredith, Mantel, 1995, str. 7-8).

4.1. OPREDELITEV PROJEKTA

Projekt lahko opredelimo kot serijo aktivnosti in nalog, ki (Kerzner, 1998, str. 2):

- imajo točno določene cilje,
- imajo točno določen časovno opredeljen začetek in konec,
- imajo omejena sredstva in izrabljive vire (denar, ljudje, opreme ...).

Meredith in Mantel (1995, str. 8-9) pravita, da je projekt enkratna aktivnost, ki ima zelo dobro definiran sklop zelenih rezultatov. Razdeljen je lahko na pomožna dela, ki morajo biti izvedena, da bi dosegli zastavljene projektne cilje. Te pomožne naloge potrebujejo pazljivo koordinacijo in kontrolo v časovnem, prednostnem in izvedbenem smislu. Projekt mora biti v koordinaciji z drugimi projekti, ki jih izvaja neka organizacija, po drugi strani pa vlada med projekti in ostalimi oddelki v podjetju konkurenca, ki se kaže v borbi za denarne in človeške resurse. Še hujša pa je borba za vire v multiprojektnih organizacijah, kjer med sabo tekmujeta dva ali več projektov v borbi za omejena sredstva. Vsak projekt zase je edinstven, čeprav pa

je tudi res, da so projekti v gradbeništvu kot tudi v raziskavah in razvoju do neke mere poenoteni.

Še najbolj nazorno pa lahko trdimo, da je projekt način organiziranja izvajanja enkratnih poslov. Za vsak projekt lahko rečemo, da je (Ljubič, 1995, str. 218):

1. ciljno usmerjen; z izvajanjem projekta želimo doseči nek zastavljen cilj,
2. časovno omejen, ima svoj rok začetka in rok zaključka ter določen čas trajanja,
3. sestavljen iz med seboj povezanih in odvisnih dejavnosti,
4. vodljiv, kar pomeni, da ga je mogoče planirati, kontrolirati, analizirati, voditi in ga z ukrepi vodenja usmerjati proti postavljenemu cilju,
5. glede na način izvedbe in okoliščine, v katerih se izvaja, enkratno in neponovljiv; nikdar se ne more ponoviti pod popolnoma enakimi pogoji.

Podjetja so podvržena nenehnemu spreminjanju svoje proizvodne politike, zato strnjajo k čim bolj standardiziranemu, hitremu in poceni procesu spreminjanja te politike. Tak proces pa lahko poteka samo v projektni organizaciji, ki ima določen cilj, je časovno determinirana in kjer lahko določimo sredstva, ki so potrebna za uspešno izvedbo naloge oz. projekta. Tako morajo podjetja, ki so v večini odvisna od javnih naročil, pogosto uporabljati projektno organiziranost. Opazimo lahko, da izvedba javnega naročila tako ustreza večini opredelitev projekta in je tako izvedbo naročila najbolj smotrno izvesti v projektni organizaciji.

4.2. VRSTE PROJEKTOV

Vsaka nova naloga, ki temeljito spremeni proizvodne komponente v podjetju, je za podjetje nek nov projekt. Projekti pa po svoji organiziranosti niso vsi enaki in nimajo vsi enakih vsebin.

Kriteriji za razvrščanje projektov se lahko od avtorja do avtorja močno razlikujejo, vendar vlada med njimi kljub vsemu neka podobnost. Tako lahko naštejemo naslednje vrste projektov (Ljubič, 1995, str. 218):

a. glede na določenost-determiniranost ločimo:

- deterministične projekte, kjer poznamo pot do cilja (poznamo dejavnosti, ki jih moramo opraviti ter poznamo njihovo medsebojno odvisnost); na poti do cilja moramo opraviti vse dejavnosti, da bo cilj gotovo dosežen in projekt kot celota uspešen (verjetnost doseganja cilja je 1);
- stohastične projekte, kjer pa pot za razliko od determinističnih ni popolnoma znana; ni nujno, da se na poti do cilja opravijo vse dejavnosti in hkrati ni nujno, da bo cilj dosežen (verjetnost doseganja cilja je manjša od 1).

b. glede na objekt projekta ločimo:

- fizične projekte, kjer je objekt projekta fizično otipljiv, rezultate pa lahko natančno izmerimo;
- abstraktne projekte, kjer pa objekt projekta je ali pa tudi ni fizično otipljiv, rezultatov pa ne moremo natančno izmeriti.

- c. projekte lahko delimo tudi glede na izvajalce, in sicer:
 - interne projekte; to so tisti projekti, ki jih izvajamo v celoti z osebjem, ki je zaposleno v okolju (podjetju, ustanovi ...), ki je naročnik projekta;
 - eksterne projekte, ki jih po pooblastilu in na račun naročnika izvajajo posebej specializirana podjetja (princip inženiringa).
- d. glede na velikost in sestavo problema, ki ga projekt rešuje, ločimo:
 - preproste projekte (potekajo v okviru nekega projekta, za njihovo ravnanje so zadolženi linijski vodje);
 - kompleksne projekte (so dolgotrajni, tvegani, zato zahtevajo veliko sredstev, dela in posebej projektne vodje).
- e. glede na način izvedbe projekta ločimo:
 - enkratne (pojavljajo se samo enkrat oziroma se redko izvajajo na enak način, zahtevajo projektno vodenje, ki je zasnovano na nestalni oz. občasni projektni organizaciji);
 - projektne procese (pojavljajo se večkrat in to stalno, glede izvedbe in vodenja so si podobni in imajo nek ustaljen način vodenja in izvedbe); najpogosteje se pojavljajo v projektno usmerjenih podjetjih.

Javno naročilo je tako najbolje postaviti v luč enkratnega, determinističnega in internega projekta. Glede na objekt projekta je lahko javno naročilo fizične ali pa abstraktne narave.

4.3. ŽIVLJENJSKI CIKEL PROJEKTA

Koncept življenjskega cikla projekta je pomembna osnova za opazovanje dinamike projekta skozi čas. S to idejo je seznanjena večina managerjev, ki uporablja ta način za določanje faz procesa, določanje sredstev namenjenih projektu, pridobitev sodelavcev v vsaki fazi projekta. Življenjski cikel je tako razdeljen v štiri faze (Meredith, Mantel, 1995, str. 241):

Zasnova – začetna faza projekta, kjer se vodstvo odloči, da je projekt potreben. V tej fazi se določijo primarni cilji in alternativne poti za doseg te ciljev.

Planiranje – v tej fazi se določi dejanski cilj in akcije, ki vključujejo razpored časa, določanje proračuna in alokacija specifičnih nalog in virov.

Izvedba projekta - gre za dejansko izvedbo projekta.

Zaključek projekta – faza, v kateri se dejansko zaključuje delo na projektu. Izvajajo se aktivnosti, ki se nanašajo na predajo proizvoda kupcu. Sodelavce, ki so sodelovali na projektu, pa se premesti na druga delovna mesta z novimi nalogami.

5. RAVNANJE PROJEKTA

5.1. POJMOVANJE RAVNANJA

Projektno ravnanje je specializirana tehnika, ki zagotavlja planiranje in kontrolo projektov, odgovornost pa nosi ena sama oseba (Burke, 1993, str. 1). Glavno vodilo pri tem je doseči

jasno zastavljen cilj, znotraj definiranega časa, stroškov in ovir. Zelo podobna je tudi opredelitev projektnega ravnanja kot procesa upravljanja, razdelitve in časovne razporeditve sredstev in zaposlenih, z namenom doseči dani cilj na čim bolj optimalen način (Badiru, 1996, str. 1). Cilji pa tudi v tem primeru niso samo rezultati projekta, temveč so lahko definirani v obliki teh. zahtev, opredelitve stroškov ali časa. Meredith (Meredith, Mantel 1995, str. 9) odgovarja na vprašanje, zakaj projektno ravnanje, s trditvijo, da je bistvo projektnega ravnanja v prenosu odgovornosti v zvezi z določenimi cilji na manjšo skupino ljudi, ustrezni koordinaciji in integraciji aktivnosti, odzivnosti na dejavnosti v okolju in v reševanju konfliktov v zvezi s projektnimi cilji.

Glede na svoje specifičnosti zahteva projekt ustrezen pristop, imenovan projektno ravnanje. Definicije različnih avtorjev odstopajo od enotne opredelitve, kar je povsem razumljivo, saj projektno ravnanje obravnavajo z različnih zornih kotov. Vse definicije v nadaljevanju omenjajo kot bistvo ravnanja projektov princip dela skupine ljudi, z namenom čim bolj uspešno doseči zastavljene cilje. Glede na te navedbe bi bilo ravnanje mogoče opredeliti z naslednjimi procesi, ki si sledijo v zaporedju:

- planiranje,
- organiziranje,
- vodenje,
- kontrola.

V znanstvenih okvirih projektni management oziroma ravnanje projektov opredeljujemo kot uporabo znanja, sposobnosti in tehnik za projektiranje aktivnosti z namenom zadovoljevanja potreb in pričakovanj udeležencev v projektu. Gre za način razvijanja strukture v kompleksnem projektu, kjer nastopa več neodvisnih spremenljivk – čas, stroški, sredstva in vedenje ljudi (Burke, 1999, str. 9).

Projektni management pomeni ravnanje dela, s katerim želimo razviti in vnesti inovacijo ali spremembo v obstoječe delovanje. Vključuje planiranje in kontroliranje projekta, s čimer želimo ob upoštevanju omejenih sredstev in predračuna ohraniti projekt v željenem časovnem okviru. Od splošnega managementa oziroma ravnanja se razlikuje predvsem po svoji časovni omejenosti (Russell, Taylor, 1998, str. 785).

Projektni management postaja vse pomembnejši. V poenostavljeni delitvi sestoji iz planiranja, organizacije, vodenja in kontrole projekta (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 158). Novejša delitev, ki jo razvije Rozman (2000a, str. 10), pa deli proces ravnanja in ravnanja projektov nekoliko drugače. Ravnanje poslovanja sestoji iz planiranja, izvajanja ter kontroliranja poslovanja in strategije celotne združbe. Nanaša se na uspešnost združbe kot celote. **Projektno ravnanje pa je kot organizacijski proces sestavljeno iz planiranja, uveljavljanja ter kontroliranja organizacije.**

5.2. PLANIRANJE PROJEKTA

5.2.1. Proces planiranja

Za uspešno izvedbo projektov in raznih del v podjetju oziroma organizaciji osnujejo plan potrebnega časa in dokumentov, ki jih bodo potrebovali pri sami izvedbi, ker vse to pogojuje pravočasno izvedbo projekta.

Planiranje projekta pomeni zamišljanje vseh aktivnosti v projektu in njihovo usklajevanje, upoštevanje njihovo povezanost, trajanje, stroške in podobno. Planiranje temelji v glavnem na tehniki mrežnega programiranja ali mrežne analize, ki je nastala ob koncu šestdesetih let. Njene prednosti so zlasti v upoštevanju in jasnem prikazu medsebojne prepletenosti aktivnosti ter opozarjanju na kritičnost aktivnosti (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 158).

Planiranje določa, kaj mora biti storjeno, kdo mora to storiti in do kdaj mora biti neka aktivnost opravljena, da bi bila neka zastavljena naloga opravljena. V tem delu je devet glavnih komponent, ki jih moramo pri planiranju upoštevati (Kerzner, 1998, str. 522):

- namen (cilj, naloga ali neka količina, ki jo moramo doseči do nekega določenega termina),
- program (strategija, ki jo moramo uporabljati ali ki ji moramo slediti, da bomo cilj dosegli),
- plan ali urnik (plan, ki kaže, kdaj se morajo aktivnosti začeti in kdaj končati),
- predračun (planira izdatke, ki so potrebni za doseg cilja),
- napoved (projekcija dogodkov ob določenih časovnih terminih v prihodnosti),
- organizacija (oblikovanje množice aktivnosti, pravic in dolžnosti, ki so potrebne za doseg cilja),
- politika (splošen sistem ali način vedenja, sprejemanja odločitev in izvrševanja nalog),
- procedura (detaljna opredelitev nalog za izvrševanje politike),
- standard (nivo skupinskega ali posamičnega dela, ki je še sprejemljiv pri delu na projektu).

Običajno je potrebno narediti plan izvajanja projekta, predno izvemo za rok začetka izvajanja projekta. Zato analize časovnega poteka izvajanja ne moremo vezati na koledar. Ko so vse priprave gotove, koledarsko določimo rok za začetek izvajanja projekta in nato vse roke, ki opredeljujejo časovni potek izvajanja projekta. Določimo datume in dneve ter morda tudi ure. Do tedaj merimo čas v primerni časovni enoti tako, da za začetek merjenja časa vzamemo zaenkrat še neznan začetek izvajanja projekta. Časovna enota je lahko teden, dan, ura itd. Običajno izberemo tako časovno enoto, da se vsa trajanja dejavnosti izražajo s celimi števili.

Mrežni diagram in seznam aktivnosti sta dva od načinov planiranja dokumentov, ki so potrebni za uspešno izvedbo plana ter za planiranje stroškov in sredstev. CPM mrežni

diagram in seznam aktivnosti omogočata visoko strukturni in metodični pristop k planiranju projektov. Pri uporabi metode CPM za planiranje projekta lahko z njo:

- določimo področje dela, zaporednost dela in plan za kontrolo produktivnosti,
- določimo cilje projekta s pričakovanim časom, stroški in sredstvi,
- ocenjujemo aktivnosti: časovna trajanja, stroške porabe, potrebna sredstva in vodenje nabavljanja,
- določimo odnos med aktivnostmi in narisanim mrežnim diagramom,
- razvijemo projektni koledar, po katerem se bo delalo,
- naredimo časovno analizo, uredimo tabele aktivnosti, ki vsebujejo zgodnji začetek, zgodnji konec, zadnji začetek, zadnji konec, načrt aktivnosti in kritično pot,
- narišemo mrežni diagram,
- analiziramo sredstva, kot so: potrebna, uporabna, obremenilna in enakomerna. Če je potrebno, ponovno analiziramo čas projekta, da lahko naredimo izenačitev uporabe sredstev. Z združevanjem sredstev in časa pripravimo diagram za delovno silo in plan za kontrolo produktivnosti.

CPM metoda (Critical Path Method) je metoda za mrežno planiranje. Metoda CPM poudarja posamezne aktivnosti v projektu. Zanima jo predvsem čas trajanja aktivnosti, kdaj je začetek in konec določene aktivnosti, s kakšnimi stroški jo bomo izvedli itd. Metodo so razvili v podjetju DuPont, Inc., kjer so jo uporabljali v oddelku za raziskave in razvoj.

Mrežni diagram se lahko definira kot grafični prikaz zaporednih aktivnosti v projektu in odnosa med delom, ki mora biti opravljeno. Ta enostavna oblika zahteva samo dve informaciji. Ti dve informaciji sta seznam aktivnosti in odnos med aktivnostmi. Aktivnost je lahko definirana kot sled, posel ali operacija, ki mora biti opravljena, da je projekt končan. Predno lahko narišemo mrežni diagram, moramo definirati odnos med vsemi aktivnostmi. Imamo zaporedne in vzporedne aktivnosti.

Z mrežnim programiranjem usklajujemo celo vrsto med seboj povezanih aktivnosti, potrebnih za izvedbo projekta tako, da je skupno trajanje projekta čim krajše. Mrežni diagram prikazuje povezanost med aktivnostmi, mrežni časovni diagram pa prikazuje kritičnosti aktivnosti, obenem pa določa roke začetkov in zaključkov aktivnosti. Obenem pa lahko planiramo tudi za izvedbo projekta potrebne proizvodne prvine ali pa projekt planiramo tako, da so te prvine čim enakomerneje obremenjene. Prav tako lahko planiramo stroške projekta ali pa projekt skrajšujemo tako, da je povečanje stroškov projekta pri tem čim manjše. (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 289-290).

Ne glede na to, kako se trudimo, planiranje ni vedno idealno in včasih plani tudi propadejo. Tipični razlogi za napačne plane so (Kerzner, 1998, str. 562):

- skupni ali glavni cilji podjetja niso razumljivi nižjim ravnom v podjetju,
- plani vsebujejo preveč dela v prekratnem času,
- finančne ocene so bile slabe,

- plani so bili utemeljeni z nepopolnimi podatki ali s premalo podatki,
- samo planiranje ni bilo sistematizirano,
- planiranje je izvedla posebna skupina za planiranje,
- nihče ne pozna najvažnejšega cilja v celotnem podjetju,
- nihče ne pozna kadrovskih zahtev,
- nihče ne pozna terminskih planov,
- projektne ocene so bazirane samo na nekih predvidevanjih in ugibanjih, ne pa na podatkih in zgodovini,
- premalo časa za ustrezno oceno prihodnjih gibanj.

5.2.2. Plan zaposlenih

S planom zaposlenih pri projektu je določeno število in struktura delavcev, ki bodo sodelovali v projektu po posameznih aktivnostih. Pri tem pa imamo dve možnosti:

- a. trajanje projekta je določeno in je potrebno zaposlene razporediti tako, da je število zaposlenih v času trajanja projekta enakomerno razporejeno po aktivnostih, če je to mogoče in
- b. v primeru, ko imamo omejeno število zaposlenih, jih moramo planirati tako, da bo projekt čim prej zaključen.

Za plan zaposlenih se običajno uporablja mrežna časovna karta, na katero rišemo seznam aktivnosti, ki so potrebne, povezanost med njimi in trajanje teh aktivnosti. Na časovni karti vsaki od teh aktivnost določimo tudi potrebno število zaposlenih.

Pri določenem trajanju projekta število zaposlenih izravnavamo tako, da premikamo nekritične aktivnosti na tista mesta, kjer je predvideno manjše število zaposlenih. S tem prerazporedimo ekipo in tako dobimo približno enako število zaposlenih v določeni časovni enoti na vseh aktivnostih.

Pri projektih, kjer imamo na razpolago določeno število zaposlenih, zaposlene najprej razporedimo po kritičnih aktivnostih, nato pa še po nekritičnih delih, ki pa lahko s premikanjem na kasnejši datum postanejo kritične. Pri omejenem številu zaposlenih obstaja cela vrsta možnosti, kako ta problem v projektu rešiti:

- zaposli se dodatna delovna sila v času projekta,
- delo v izmenah ali opravljanje nadur,
- skrajševanje in podaljševanje aktivnosti itd.

5.2.3. Plan stroškov

Za projekt je pomembno, da se natančno in učinkovito ocenijo potrebni parametri za projekt in se po možnosti izrabi model projekta na papirju. Oceno lahko opredelimo kot hitro metodo za cenitev projekta na osnovi nepopolnih podatkov. Kvaliteta ocene je odvisna od dobrega

predvidevanja časa, informacij, uporabljenih tehnik, strokovnega znanja in izkušenj ocenjevalcev (Burke, 1993, str. 190).

Na splošno lahko govorimo, da pri projektu vedno nastopajo naslednje vrste stroškov:

- direktni stroški,
- indirektni stroški,
- stroški dela,
- stroški materiala, opreme in storitev,
- transportni stroški,
- pripravljalni in splošni stroški.

Dober planer mora te stroške v celoti upoštevati pri planiranju projekta. Plan sestavi iz podrobne ocene, ki temelji na poznavanju področja javnih naročil. Osnova za to oceno je seveda celoten spisek potrebnih nalog in aktivnosti, ki se morajo izvesti.

5.3. ORGANIZACIJA PROJEKTA

5.3.1. Možne oblike organizacije projekta

Izvedba javnega naročila zahteva angažiranje precej ljudi, ki so zaposleni v ustanovi, običajno so to državna podjetja in službe, ki pripravljajo javno naročilo. Ta tim ljudi mora biti organiziran in pripravljen na vse možne naloge, ki se porajajo v času razpisa. Organiziranost projekta je tako ena ključnih točk, temeljni kamen, ki mora biti položen še pred začetkom samega dela na projektu.

Pod pojmom projektna organizacija razumemo organizacijo za izvedbo projekta v okviru obstoječe organizacije podjetja. Projektno organizacijo lahko torej obravnavamo kot (Hauc, 1995, str. 29):

- projektno organizacijo za določen projekt,
- projektno organizacijo za določena projektna področja v podjetju ali kot projektno področno organizacijo projekta,
- projektno organiziranost podjetja za izvajanje vseh projektov v podjetju.

S projektno organizacijo razumemo organizacijo za izvedbo projekta v okviru obstoječe organizacijske strukture. Projektno organizacijo se uvaja za uresničevanje takšnih poslovnih ciljev, ki zahtevajo visoko stopnjo usklajevanja velikega števila aktivnosti, vezanih na določen projekt, ki jih ni mogoče učinkovito izvajati z ustaljeno organizacijsko strukturo. Je pripomoček za uspešnejše organizacijsko obvladovanje velikih in zahtevnih projektov. Projektna odgovornost obstaja za ves čas trajanja projekta (Ivanko, 1992, str. 67).

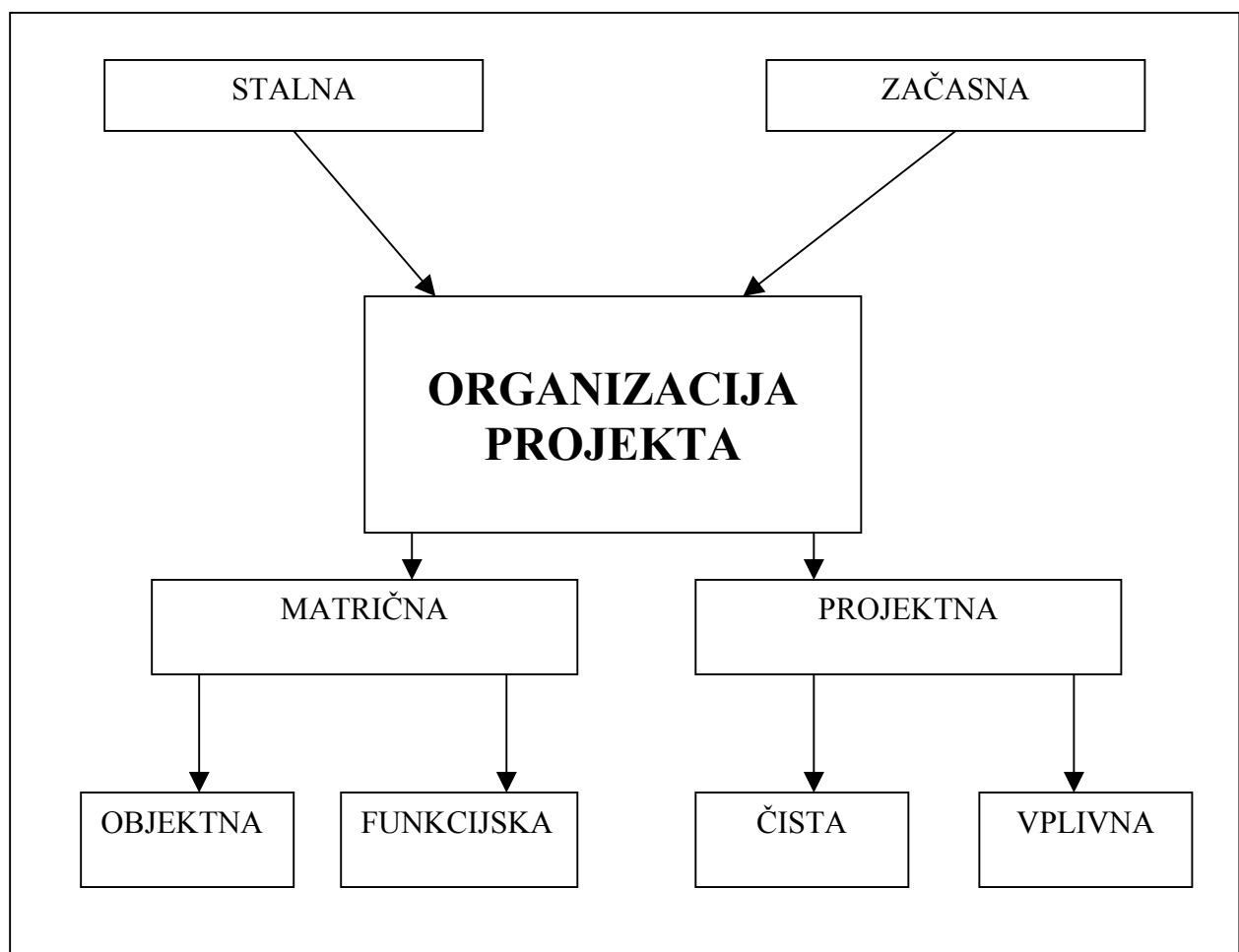
V projektno organizacijo se vedno postavi ravnatelj projekta, ne glede na obseg projekta. Ta odgovorna oseba bo skrbela za izvedbo in dobiček, da bo projekt končan v zanj določenem časovnem okviru, da stroški ne bodo presegli proračunskih stroškov, predvidenih za ta

projekt, in da bodo zahteve kupcev oziroma naročnikov izpolnjene. Vodja ima tako dodeljene svoje strokovne sodelavce in vse delavce, ki sodelujejo pri izvajanju projekta in ki so mu podrejeni.

V primeru manj obsežnih projektov pa lahko en projektni vodja nadzoruje več projektov (Ivanko, 1992, str. 67-69).

Slika št. 3 v grobem prikazuje stanje organizacije projektov v podjetju ali drugih podobnih združbah. V samem začetku se morajo načrtovalci projekta vedno odločiti, koliko časa bo nek projekt trajal, in tako določiti, ali bo šlo le za krajši začasni projekt ali pa za stalno projektno organizacijo in iz te točke sledijo nadaljnji projektni plani.

Slika 3: **Oblike organizacije projektov**



Vir: Bizjak, 1996, str. 185.

Stalna organizacija projekta je uveljavljena v družbah, kjer se konstantno soočajo z novimi izzivi in načrti in kjer poslovanja ne gre drugače organizirati, kot da se stalno formirajo projektni timi ali pa so ti timi že določeni in sprejemajo nove naloge, ki jih projektno obdelujejo.

Začasna projektna organiziranost pa se pojavi v družbi le nekajkrat v letu ali z daljšimi presledki. Podjetja ali državne ustanove imajo utečeno poslovanje, ki ne zahteva projektne organiziranosti. Ta nastopi ob uvajanju novih idej in zamisli.

Sicer pa najdemo v literaturi zelo različne opredelitve in razvrstitve projektnih organizacij. Najpogosteje se avtorji oklepajo naslednje delitve, pri kateri poznamo tri vrste projektnih organizacij:

- 1. Štabno-funkcijsko projektna organizacija**
- 2. Čista projektna organizacija**
- 3. Projektno matrična organizacija**

5.3.2. Štabno-funkcijska projektna organizacija

Pri štabni projektni organizaciji oblikujemo projektno skupino - štabno službo, ki ima le svetovalno vlogo v okviru projekta, ki pripravi organizacijo in izvedbo projekta, obstoječe organizacijske enote pa skrbijo za izvajanje. Vodja projekta zato deluje s pomočjo posameznih organizacijskih enot za izvedbo delovnih nalog. Štabna služba mora biti torej v hierarhiji dovolj visoko, da ima v okviru svojih pooblastil potreben vpliv na izvedbo projekta. Taka organiziranost deluje le, če deluje dobro tudi obstoječa organizacija podjetja, saj je odvisna od nje. Vodstvo posameznih organizacijskih enot pa se mora zavedati pomena projekta. Za učinkovito vodenje je torej nujna usklajenost pristojnosti (Bizjak, 1996, str. 191).

Organizacija ima seveda nekatere prednosti in tudi svoje slabosti. Omenimo naj, da je ta način vodenja projekta zanimiv za manjša dela oziroma naloge, ki se ne pojavljajo pogosto.

Prednosti, ki jih je potrebno omeniti, pa so:

- funkcijsko se organizacija v svoji strukturi ne spreminja,
- znanja se tako kopičijo med projekti,
- komunikacijski kanali so številni in odprti,
- lažje spremljanje porabe sredstev.

Pojavljajo pa se tudi slabosti, med katerimi naj omenimo, da stranka ne postane več najpomembnejša, še posebej, če se žarišče prenaša iz enega na drug oddelek, motiviranost dodeljenih delavcev je šibka, če se delo na projektu odmika od rednega dela na funkcijskih oddelkih, pojavlja pa se tudi problem dvojne odgovornosti (Burke, 1993, str. 291-292).

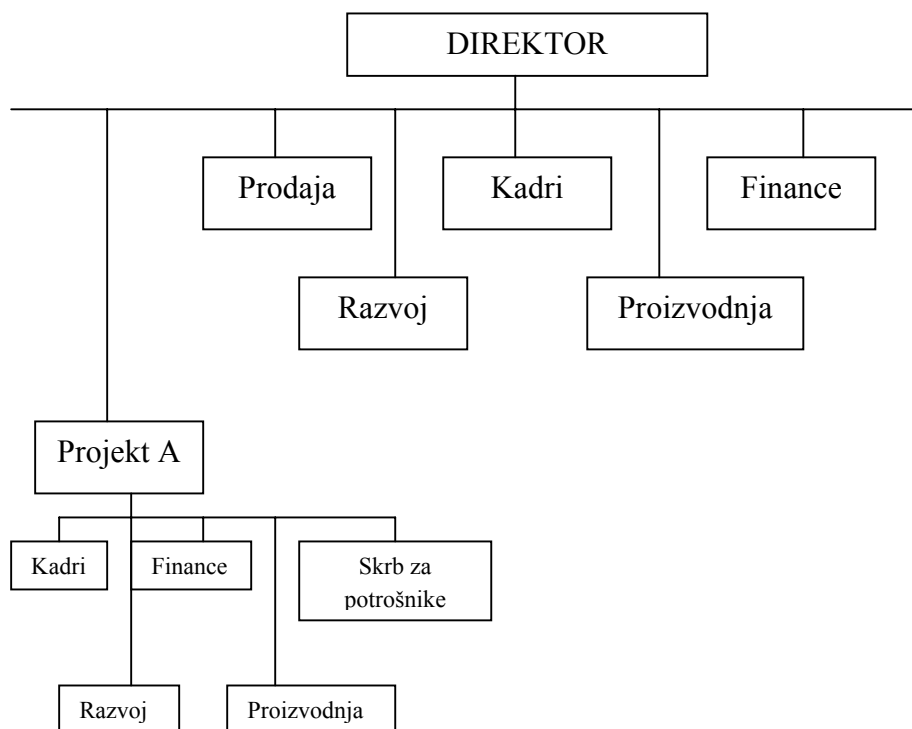
5.3.3. Čista projektna organizacija

V čisti projektni organizaciji vidi veliko avtorjev tisto najbolj enostavno in determinirano obliko organizacije. Oblika je prisotna v tistih podjetjih, kjer se srečujejo z velikimi in dragimi projekti.

Gre tudi za časovno daljše in specialne projekte. V podjetju običajno poiščejo ljudi po različnih oddelkih in jih nato vključijo v projektni tim, kjer delajo s polnim delovnim časom. Po končanem delu pa se zopet vrnejo na svoja stara delovna mesta, lahko pa so razporejeni na druga delovna mesta ali pa na nek nov projekt. Projektni vodja tako nadzoruje celotno dogajanje v projektu in prevzema vso odgovornost, ki se nanaša na rezultat projekta.

Na sliki št. 4 vidimo, da v podjetju projekt organizirajo in vodijo v posebnem sklopu. Projekt dobi svojo linijo v sklopu funkcij in se mu dodeli ravnatelj, ki skrbi za izvedbo projekta. Podjetja ali organizacije se običajno odločajo za tako obliko ob manjšem številu projektov ali v primeru, ko se izvaja samo en projekt. Iz spodnje slike je razvidno, da ima ravnatelj pristojnosti linijskega vodje oziroma ravnatelja oddelka, tako je odgovoren glavnemu direktorju ali upravnemu odboru. Seveda pa se od podjetja do podjetja sistemi čiste projektne organizacije razlikujejo. Ponekod se organizirajo samo projekti, npr. v svetovalnih in inženirskih podjetjih, ponekod pa tako organizacijo vzpostavijo samo za določen čas.

Slika 4: Čista projektna organizacija, integrirana z ustaljeno organizacijsko strukturo



Vir: Meredith, Mantel, 1995, str. 30.

V čisti projektni organizaciji ima projektni vodja neposredno odločilen vpliv na vse strokovne sodelavce in druge delavce, ki so mu podrejeni in ki kakorkoli sodelujejo pri izvajanju projektne dejavnosti ter so mu dodeljeni iz različnih organizacijskih enot. Izvrševalci izpolnjujejo ukaze svojih predpostavljanih in jim poročajo o rezultatih svojega dela (Ivanko, 1992, str. 69).

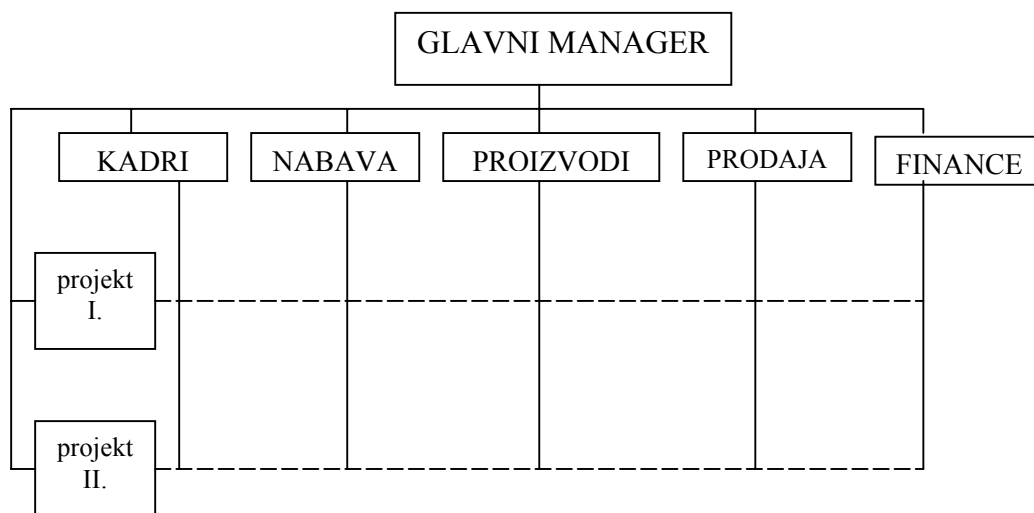
Čisto projektno organizacijo lahko opredelimo tudi kot samostojno organizacijo za vodenje in izvajanje projekta. Pojavlja se kot vzporedna organizacija notranji organizaciji podjetja. Polno odgovornost za projekt prevzame vodstvo projektne organizacije. O projektni organizaciji govorimo tudi kot o avtonomnem projektnem ravnanju. Notranja organizacija le-te se mora čim bolj prilagoditi značilnostim projekta (Hauc, 1995, str. 31).

Največja prednost čiste projektne organizacije je jasnost vseh relacij v organizacijski strukturi: v vsakem trenutku se ve, kdo mora kaj opraviti in kdo koga vodi. Slabost te strukture pa je togost in počasnost ter nagnjenost k samozadostnosti posameznih skupin in razmeroma slab izkoristek virov. Ne zagotavlja optimalne izrabe kadrov, saj niso enakomerno zaposleni. Poleg tega pa je za pogosto menjavo projektov težko pridobiti potrebne delavce (Ljubič, 1995, str. 230).

5.3.4. Projektno-matrična organizacija

Projektno-matrična organizacija je poizkus, kako kombiniramo vse prednosti funkcijske organizacije s projektno organizacijo. Govorimo lahko o matriki, ki je podobna tistim matrikam, ki so navzoče v matematičnem svetu.

Slika 5: Projektno-matrična struktura



Vir: Rozman, Kovač, Koletnik: Management, 1993, str. 161.

V projektno-matrični organizaciji se srečujemo s projektno in linijsko shemo v organizaciji. Tako projektni vodje skrbijo za dobro izvedbo projekta, linijski vodje pa skrbijo, da ostalo delo, ki se navezuje na samo osnovno dejavnost podjetja, poteka nemoteno. Vsak projekt, ki se tako odvija, v podjetju predstavlja potencialni profitni center, ki je seveda v prvi vrsti pod nadzorom projektnega vodje, ta pa je pod nadzorom glavnega ravnatelja.

Vloga linijskega vodje pa je predvsem v koordiniranju znanj, ki jih imajo njegovi delavci, in ta znanja morajo služiti v projektu. Skrbeti mora, da je pretok informacij njegovega oddelka z ostalimi nemoten in v pomoč projektному vodji.

V matrični projektni organiziranosti se pojavi dvojna odvisnost med funkcijskimi organizacijskimi enotami in projektno organizacijo. Funkcijske organizacijske enote, ki projekt uresničujejo, so po eni strani odgovorne svojim vodstvom, po drugi strani pa projektni organizaciji, zadolženi za izvajanje projektov po načrtu in v okviru njihovih ciljev. Ta dvojna odvisnost, ki se ne obravnava samo kot dvojna odgovornost, je osnovna značilnost matrične projektne organizacije (Hauc, 1995, str. 36).

V tem delu lahko nakažemo nekatere smernice pri organizaciji postopkov javnih naročil. Pri vseh kadrovskih omejitvah, s katerimi se srečuje javna uprava in podjetja v državni lasti, se projekti javnih naročil lahko v največji meri organizirajo v obliki projektne matrične organizacije, kjer lahko rečemo, da je izraba resursov največja. Podobno lahko trdimo tudi za ostala podjetja, ki se srečujejo z javnimi naročili.

Pri tej obliki ostanejo delavci podrejeni vodjem svojih matičnih oddelkov, katerim pripadajo po svoji funkcionalnosti, čeprav delajo nekaj časa na različnih projektih. Za posameznike je značilna dvojna podrejenost: strokovno so podrejeni projektному vodji, disciplinsko pa vodji matičnega oddelka. Funkcijski in projektni vodja pa glede usmerjanja in vrednotenja napora vsakega posameznika tesno sodelujeta. V matrični organiziranosti ni več govora o hierarhični strukturi moči in ustaljeni pristojnosti, ker jo zamenjuje enakovredno dinamično sodelovanje med projektno organiziranostjo in obstoječimi specializiranimi službami. Predstavlja matriko med načrtovanjem, usklajevanjem, pripravljanjem odločitev, nadziranjem itn. ter na drugi strani izvršilnimi funkcijami (Ivanko, 1992, str. 75).

Poglavitne prednosti projektne-matrične organizacije so predvsem v tem, da pri izvedbi določenih nalog združuje vse potrebno strokovno usposobljene izvajalce iz različnih poslovno-funcijskih področij, je zelo fleksibilna, pri obstoju večjega števila projektov je razporeditev resursov v podjetju boljša, ker omogoča dobro izvedbo vseh projektov in ne samo peščice le-teh, dodeljeni projektni menedžer je odgovoren za vse aktivnosti, zaradi podrejenosti funkcijski organiziranosti podjetja je dostop do potrebne opreme dokaj lahek (Meredith, Mantel, 1995, str. 160).

Slabosti matrične organizacijske organizacije so zlasti naslednje (Kerzner, 1998, str. 116):

- multidimenzionalni pretok informacij,
- multidimenzionalni pretok dela,
- dvojno poročanje,
- kontinuirano spreminjanje prioritete,

- cilji vodstva so lahko različni od ciljev projekta,
- možnost neprestanih konfliktov in njihovih reševanj,
- težave pri nadziranju in kontroli.

5.4. UDELEŽENCI V PROJEKTU

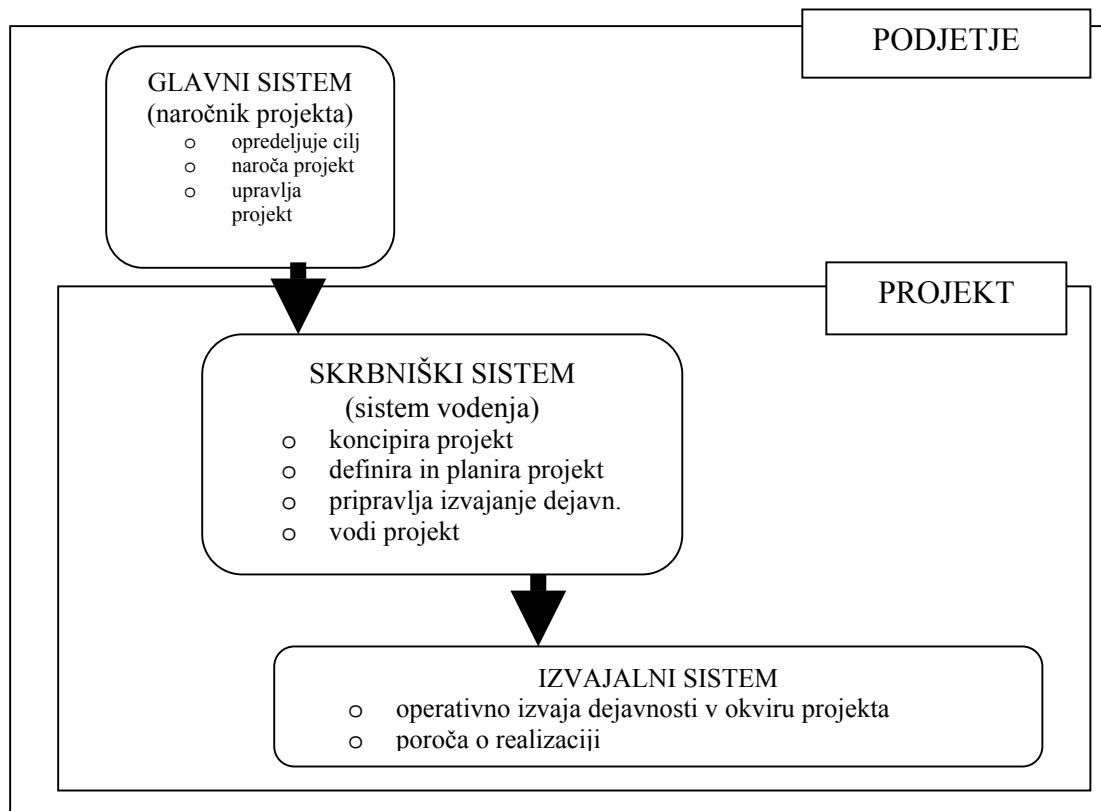
V vsakem projektu se pojavlja nujna delitev dela. Potrebno je definirati naloge posameznih udeležencev, opredeliti njihove pristojnosti, zlasti upravljanje, vodenje in operativno izvajanje ter razmejiti njihove medsebojne odnose. Kot nam kaže slika 8, so udeleženci razdeljeni v tri kadrovske sisteme: glavni, skrbniški in izvajalni sistem projekta (Ljubič, 1995, str. 223-227).

Glavni sistem projekta predstavlja naročnika projekta in usmerja ter upravlja projekt. Glavni sistem je vedno tisti, ki ima kapital in z njim upravlja. V podjetjih opravlja svoje projektne naloge vzporedno z ostalimi delovnimi nalogami. Glavni sistem definira končni namenski cilj projekta, zagotavlja vire sredstev, izbira, postavlja in razrešuje vodjo oziroma člane skrbniškega sistema projekta, kontrolira uspešnost vodstva projekta, naroča izvajanje projekta, upravlja projekt, sprejema zaključno poročilo in prevzame objekt projekta.

V **skrbniški sistem projekta** so vključeni vodja projekta (pri manjših projektih) ali vodstvo projekta pri večjih projektih, skrbnik projekta ter strokovni tajnik projekta. Vodja operativno vodi realizacijo projekta. Odloča o načinih uresničevanja ciljev v okviru pooblastil, ki mu jih daje naročnik. Vodja v skladu s pooblastili izbere in imenuje svoje sodelavce. Načeloma naj bi bil na projektu ves delovni čas. Skrbnik projekta je asistent vodje projekta, če je vodenje projekta za vodjo samega preveč obremenjujoče. Skrbnik lahko vodjo nekaj časa tudi nadomešča in si nabira vodstvene izkušnje. Strokovni tajnik projekta pa opravlja vsa administrativna dela v zvezi s projektom.

Izvajalni sistem vključuje delavce, ki operativno izvajajo projektne dejavnosti. V projekt so vključeni le za čas, ko opravljajo dela, ki so jim poverjena. Organizirani so v izvajalne skupine. Vsako skupino vodi vodja izvajalne skupine, ki je zadolžen za operativno vodenje, nadziranje sodelavcev in komuniciranje z vodjo oziroma vodstvom projekta. Izvajalci so lahko na projektu ves delovni čas ali pa poleg dela na projektu opravljajo še svoje redno delo. Tu pa je potrebno določiti, koliko časa dela na projektu in koliko na svojih drugih delovnih nalogah ter kdo tega delavca vodi: ali vodja izvajalne skupine ali vodja delovne enote.

Slika 6: Kadrovski sistemi v projektu – udeleženci v projektu



Vir: Ljubič, 1995, str. 22.

Na sliki št. 6 je predstavljen kadrovski sistem, ki je prisoten v projektno organiziranem podjetju oziroma združbi. Tako je v okviru podjetja njegovo vodstvo zadolženo za določitev osnovnih navodil in za ustanovitev vodilne projektne skupine (skrbniški sistem projekta), ki pa nato v projektu skrbi za vse nadaljnje kadrovske odločitve.

5.5. UVELJAVLJANJE PROJEKTA

Vodenje običajno opredelimo kot vplivanje na obnašanje in delovanje posameznika ali skupine v podjetju in s tem usmerjanje njihovega delovanja k postavljenim ciljem podjetja. Skupaj z drugimi funkcijami managerja vodenje pripomore k učinkovitosti in uspešnosti podjetja kot celote in njegovih delov. Organizacija podjetja na eni strani podpira vodenje, na drugi pa ga določa (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 201).

Usmerjanje sodelavcev k postavljenim ciljem prek vplivanja na njihovo vedenje in delovanje je glavna naloga vodenja. Vloga vodje izvira iz njegove moči. Pri tem se vodja lahko poslužuje strokovne, osebnostne ali statusne avtoritete. Način in oblika uporabe navedenih vplivnih mehanizmov je stil vodenja (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 205).

V osnovi obstajajo naslednje oblike stilov vodenja (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str. 205):

- vodja uporablja izključno statusni položaj kot način usmerjanja podrejenih,
- vodja se opira tako na statusno kot na osebnostno ter strokovno avtoriteto,
- skupina sama izbira vodjo, ki uporablja samo strokovno in osebnostno avtoriteto za usmerjanje dela.

Poleg doslej omenjenih vodstvenih stilov avtorji pogosto navajajo še liberalnega, patriarhalnega, brezosebnega in manipulativnega. V prvem primeru vodja prepušča odločanje podrejenim. Problemi nastajajo, če se ti obnašajo neodgovorno. Patriarhalno vodenje je avtorsko, zaščitniško. Brezosebno vodenje je predvsem vodenje s pisnimi nalogi, okrožnicami in podobno. Manipulativno vodenje daje lažni občutek, da podrejeni soodločajo (Rozman, Kovač, Koletnik, 1993, str.207).

5.6. KONTROLA PROJEKTA

Kontrola v nekem projektu je zadnji element v implementacijskem ciklu planiranje – nadzorovanje – kontroliranje. V tem delu se zbirajo informacije o zmožnostih sistema, uspehih projekta in se te informacije primerjajo s planiranim outputom sistema. Oseba, ki je na projektu odgovorna za kontrolo, se na podlagi teh informacij odloči, ali so odstopanja prevelika in je potrebno ukrepati. Kontrola je namenjena predvsem zmanjševanju odklonov med planiranim in dejansko doseženim delom v projektu (Meredith, Mantel, 1995, str. 508).

Z zaključkom planiranja nastopi izvedba projekta, ki zahteva ustrezno kontrolo. Kontrola zajema merjenje rezultatov projekta (Meredith, Mantel, 1995, str. 441-484) s pribiranjem, shranjevanjem in posredovanjem informacij o vseh pomembnih vidikih izvajanja projekta, s katerimi mora biti seznanjen ravnatelj projekta ali pa drugi člani v podjetju.

V procesih kontrole projektov običajno preverjamo:

- kvaliteto izvajanja nalog v projektu,
- sredstva, zaposlene in stroške projekta,
- terminsko izvajanje projekta.

Glavna vprašanja, s katerimi se v tem procesu ukvarjamo, so: ali v projektu ustvarjamo in delamo, kar smo obljubili, ali zagotavljamo izvajanje nalog v skladu s predvidenimi stroški in ali z rezultati prehitavamo ali zaostajamo za plani.

Kontrola je pomemben in docela obvezen element vsakega projekta in ostalih del, ki se izvedejo v podjetju. Burke je v svojem delu o vodenju projektov izpostavil kontrolo osnovnega plana projekta in tehniko dosežene vrednosti. Kontrole se običajno pričnejo na vrhu organizacijske piramide, izvajajo jih ravnatelji na srednjem nivoju v združbi in projektni ravnatelji. Pri kontroli sta zelo pomembna motivacija zadolženih članov in reakcije

posameznikov na določen tip kontrole. Cilji kontrole so usmerjeni na rezultate projekta in napredek na posameznih segmentih projekta, upravljanje s časom, stroške, sredstva, nakupe, komuniciranje skupine in kvaliteto. Tehnika dosežene vrednosti je tehnika, ki v procesu planiranja in kontrole omogoča ocenjevanje doseženih ciljev in predvideva prihodnji razvoj dogodkov. Običajno se izvaja tedensko, s čimer dosežemo kvaliteten nadzor nad izvajanjem dela v projektu, hkrati pa zagotovimo dovolj časa za potencialne popravke.

Pri oblikovanju sistema za kontrolo projekta moramo biti pozorni na nekaj ključnih dejavnikov (Meredith, Mantel, 1995, str. 522 – 527):

- postavljeni standardi morajo biti realni in sprejemljivi za tiste, ki jih bodo uporabljali,
- sistem mora biti dejansko uporaben, fleksibilen in stroškovno učinkovit,
- senzorji in monitorji morajo biti zadovoljivo zanesljivi znotraj limit, ki so sprejemljive za stranko in projektno organizacijo,
- želimo enostavno delovanje, vzdrževanje in razširjanje sistema, ki mora biti ustrezno dokumentiran.

Obstajajo trije tipi kontrole v projektu :

- kibernetična kontrola,
- izločilna kontrola ("go/no go control"),
- naknadna kontrola.

Kibernetična kontrola je najbolj običajen tip kontrole, katere bistveni element je avtomatsko delovanje. Predstavljamo si, da imamo sistem, ki določene vhodne veličine transformira v izhodne veličine. Če je to sistem, ki ga želimo kontrolirati, potem moramo meriti izhodno veličino, jo primerjati z znano standardno veličino in ugotoviti odstopanje v primerjalniku. Glede na standardno veličino se moramo nato odločiti, ali bomo ukrepali ali ne. Celoten sistem imenujemo tudi sistem z negativno povratno zanko. Običajno je kibernetična kontrola pozitivna, zaznana bolj kot pomoč in ne kot pritisk pri doseganju ciljev.

Izločilna kontrola pomeni testiranje doseganja določenega predhodno zastavljenega cilja. Izločilna jo imenujemo, ker s to kontrolo v projektu samo ugotavljamo, ali so posamezne planirane veličine in rezultati doseženi ali ne. Uporaba je na vseh segmentih projekta, za merjenje izvajanja aktivnosti, stroškov in časa. V primeru njene uporabe je potrebno uporabiti tudi ustrezen sistem presoje, ki predpisuje dopustne meje za posamezne veličine, da jih kontrola ne izloči. Za razliko od prej opisane avtomatske kontrole, ki se izvaja zvezno glede na predhodno definirane časovne intervale, se izločilna kontrola izvaja v odvisnosti od osebe, zadolžene za kontrolo.

Naknadna kontrola se običajno izvaja po uradnem zaključku projekta. Namen izvajanja te kontrole ni spreminjanje dejstev, ki so se zgodila, temveč kritična analiza izvajanja projekta.

Nasprotno od kibernetične kontrole in izločilne kontrole, ki zagotavljata reševanje problemov tekočega projekta, je naknadna kontrola usmerjena v izboljšanje izvajanja bodočih projektov. Običajno je vključena v okviru strogo formalnega dokumenta, ki ima štiri segmente:

1. cilje projekta
2. ključne dogodke, kontrolne točke in finance
3. končno poročilo o rezultatih projekta
4. predloge za izboljšavo izvajanja in procesov projekta

6. JAVNO NAROČILO KOT PROJEKT

6.1. IZVEDBA JAVNEGA NAROČILA V PROJEKTNi ORGANIZACIJI

V našem primeru ima projekt pomembno organizacijsko vlogo. Sistem javnih naročil v Sloveniji in v ostalih podobno urejenih državah je danes precej bolj širok in kompleksen, kot pa je to bil nekaj desetletij nazaj. Nad javnimi naročili bdijo v prvi vrsti nadzorne komisije, nato politične struje v državi ali regiji in na koncu javnost, ki je običajno odvisna od teh projektov in ki jih tudi plača.

V prejšnjih poglavjih smo si pogledali glavne značilnosti projekta in projektnega ravnanja, ki ju opisuje teorija o projektne ravnanju. Rdeča nit omenjenih definicij je, da projekt pomeni vrsto koordiniranih aktivnosti z namenom doseči jasno postavljen cilj v določenem času, in sicer ob omejenih in na začetku projekta opredeljenih sredstvih. Javna naročila so v svoji osnovi dela, ki so **časovno zelo omejena** in običajno **enkratna**, kot taka pa seveda primerna za projektno obdelavo.

Javno naročilo je objavljeno na podlagi raziskav o potrebnosti izdelka oziroma storitve, ki jo razpisovalec javnega naročila potrebuje. Od same objave naprej se mora držati z zakonom predpisanih rokov in znotraj njih javno naročilo tudi zaključiti. Drug moment omejenosti s časom so običajno odločitve v vrhu ustanov in podjetij, ki objavijo naročilo. Običajno morajo biti nabave izvršene čim prej in dela opravljena v najkrajšem možnem času. Tretji moment pa predstavljajo razna posojila bank. Naložba mora tako v čim krajšem času postati donosna in na podlagi tega mora biti tudi javno naročilo izvedeno v najkrajšem možnem času. Seveda je še veliko faktorjev, ki determinirajo časovni potek javnega naročila in ki jih mora razpisovalec upoštevati, vendar pa so ti odvisni od vsakega naročila posebej.

Republika Slovenija je z Zakonom o javnih naročilih določila vrednosti, do katerih ni potrebno objaviti javnega naročila. Te vrednosti se z vsakim proračunskim letom lahko usklajujejo. Vsa dela in proizvodi, za katere pa je javno naročilo nujno treba objaviti, pa so enkratna postavka v državnem proračunu in v finančnih planih podjetij in združb. Tako je tudi v tem primeru projekt najbolj primerno orodje za izvedbo teh aktivnosti, ker ponuja do sedaj

najboljša možna sredstva za hitro obdelavo velike količine podatkov in usklajeno delovanje ostalih funkcij v teh združbah.

V zgornjih odstavkih sem podal nekatere najbolj osnovne značilnosti javnih naročil, na podlagi katerih je mogoče določiti sistem organizacije ob objavi javnega naročila. Kot najbolj primerna organizacijska struktura, ki bi jo bilo mogoče uporabiti pri izvedbi javnih naročil, je **projektno matrična organizacija**, kjer je izraba sredstev in sodelovanje zaposlenih najboljše in ki jo je mogoče najhitreje uporabiti v kolektivu. V tej organizacijski strukturi tako lahko zaposleni delajo na projektu in uporabljajo znanja, ki so zbrana v kolektivu oziroma v podjetju. Po opravljenem projektu se vsi udeleženci lahko vrnejo na svoja stara delovna mesta, če so jih morali zaradi obilice dela na projektu zapustiti. Tudi s tega vidika ima podjetje tako najmanj stroškov z organizacijo takega projekta.

6.2. RAVNANJE JAVNEGA NAROČILA

V vsaki projektne nalogi oziroma načrtu se morajo določiti cilji in poti, po katerih bomo hodili. Potrebno je **planirati** vse aktivnosti, ki se bodo odvijale v času priprave in izvedbe javnega naročila. Tako je potrebno tudi pri organizaciji opraviti nekatera dela, ki začetajo nadaljnje delo na projektu. **Namen projektne izvedbe javnega naročila je izvesti oddajo javnega naročila najbolj ugodnemu ponudniku in to v najkrajšem času z najmanjšimi stroški.** Program tega namena je določen v organizacijski strukturi oziroma organizaciji projekta, ki je, kot smo omenili v prejšnjem poglavju, projektna matrična organizacija. V predpripravi se običajno določi urnik ali terminski plan del, ki jih je potrebno opraviti do oddaje javnega naročila. Pri planiranju moramo natančno določiti sredstva (t.i. proračun projekta), ki jih bomo porabili. Vsi izdatki morajo biti povezani s projektom in vključeni v proračun. Nadaljnji koraki plana so vezani na udeležence v projektu oz. na **kadrovanje**, na odpravo potencialnih zapletov že v samem začetku in na konsolidacijo projekta z ostalimi deli v podjetju. Ravnanje se v tem delu nanaša na usklajevanje začetnih nalog pri projektu. Ta del aktivnosti običajno ravnajo vodilni v podjetju, ki pa po tem delu določijo vodjo projekta, ki v nadaljevanju koordinira vse aktivnosti. Projekt sestavlja skupina pomembnih aktivnosti v projektu, ki podpirajo cilje projekta. Primerno število aktivnosti je običajno med dva in dvajset, razlogi za to pa so navadno povsem tehnične narave (Meredith, Mantel 1995, str. 207).

Meredith povzema ugotovitve Prentisa in Romana, ki sta konkretno planiranje izvajanja delovnih nalog v projektu razbila na naslednje korake (Meredith, Mantel 1995, str. 197):

- preliminarna koordinacija – kaj in kdo,
- detajlni opis nalog v projektu,
- oblikovanje finančne konstrukcije projekta in terminskega plana,
- opis vseh statusnih poročil v projektu,
- izdelava planov v zvezi z zaključkom projekta.

Prav tako kot pri ostalih projektih se je tudi pri javnih naročilih potrebno spoprijeti z **organizacijo projekta** oz. **organizacijo javnega naročila**. Na tem področju stroka danes

pozna vrsto metod, ki pripomorejo k boljšemu delu v projektu. Ena od teh metod je "linijski grafikon zadolžitev in odgovornosti", v katerega vnašamo naloge in izvajalce v projektu. Vsaka vrstica v grafikonu prikazuje, kdo vse in s kakšnimi nalogami participira v projektu. V našem primeru gre za pripravo dokumentacije, načrtov, za izbiro izvajalca in nadzor pri izvajanju naročila.

Projekt sestavljajo aktivnosti, ki jih izvajajo posamezniki in/ali skupine. Ravnalec aktivnosti je zadolžen in odgovoren za učinkovito izvedbo aktivnosti. Pogosto je ravnalec odgovorna oseba tudi v hierarhični organizaciji podjetja (Rozman, 2002, str. 62).

Ob organizaciji javnega naročila kot projekta vedno teče tok kontrole vseh aktivnosti, ki se vršijo na tem delu. **Kontrola** pri taki vrsti projektov, kot je javno naročilo, običajno nosi večjo težo pri končni fazi javnega naročila, to je ob oddaji dela in izvajanju dela s strani izvajalca. Ob vseh zakonskih in drugih normah mora podjetje oz. ustanova, ki je javno naročilo oddala, skrbeti, da vsa dela potekajo po načrtih in v okviru mej, ki so bile postavljene ob oddaji del. Kontrola pri javnih naročilih skrbi predvsem za stalno sliko izvedbe in stroškov, povezanih z izvedbo del, ki so bila oddana.

Kontroliranje tako obsega ugotavljanje odstopanj, določanje njihovih vzrokov in ukrepanje za njihovo odpravljanje. Pogosto prvo fazo imenujemo spremljanje projekta ali »monitoring«, medtem ko drugo fazo zlasti tehnični kadri poimenujejo kontrola (v ožjem smislu kot mi sami). Spet nekateri avtorji s kontrolo razumejo predvsem prvi dve fazi, medtem ko ukrepanje poimenujejo kot krmiljenje ali celo kot planiranje. Kontroliranje je nenehno prizadevanje, da bi se planirano uresničilo (Rozman, 2002, str. 27).

Javno naročilo se izvaja v javnih službah, podjetjih in ostalih organizacijah, v katerih je običajno v veliki meri vključena država. Glavno merilo je tista vrednost, katero predpiše ministrstvo za finance, in je meja, do katere se javno naročilo izvede ali pa se ne izvede. V teh kolektivih sodeluje na projektih malo ljudi, projekt pa mora biti čim bolj vključen v kolektiv. Projektno-matrična organizacija tako lahko najbolje zadosti kriterijem najmanjših stroškov in porabljenega časa. V združbi se pridobijo zaposleni, ki so najbolj povezani in seznanjeni z vsebino naročila in na podlagi tega najbolj usposobljeni za sodelovanje pri projektu. Vodja projekta mora imeti sposobnosti koordinacije nalog in aktivnosti, hkrati pa mora biti sposoben motivirati in usmerjati timske kolege v projektu. Odgovoren je glavnemu ravnatelju v podjetju ali vodji oddelka, v katerem se izvaja priprava in objava javnega naročila. V nekaterih primerih priprave in oddaje naročila je potrebno k sodelovanju povabiti zunanje sodelavce ali svetovalce. Gre običajno za specialna naročila zelo visokih vrednosti na področju znanosti in tehnologije, zdravstva, na vojaških razpisih ...

V zgornjem delu tega poglavja smo tako lahko prebrali glavne značilnosti javnih naročil v luči projekta. Projekta se lotimo z namenom, da ustvarimo nek nov proizvod ali izvedemo storitev. Seveda gre tako pri proizvodu kot pri storitvi za enkratno in obširno dejanje, za katerega je potrebno izvesti projekt. Javna naročila so vsekakor tako dejanje.

Ravnanje projekta je prav tako potrebno kot ravnanje v podjetju ob običajnem toku produkcije. Prav tako se moramo javnega naročila lotiti sistematično, moramo planirati aktivnosti, organizirati aktivnosti in kontrolirati izvedeno. V tem smislu ravnanje igra pomembno vlogo.

Ravnanje ali ravnateljstvo nasploh smo opredelili kot proces usklajevanja tehnično razdeljenega dela, kot proces planiranja, uveljavljanja in kontroliranja in kot proces odločanja. Vsak predmet ravnanja, da bi v večji meri dosegli cilj predmeta, uravnavamo v enakem procesu. Značilnosti ravnanja projekta pa so povezane z značilnostmi projekta (Rozman, 2002, str. 10).

6.3. NEKATERE NAPAKE PRI VODENJU PROJEKTA JAVNEGA NAROČILA

V prejšnjih poglavjih smo že omenili, da je prvi in glavni cilj vsakega projekta javnega naročila oddaja le-tega najugodnejšemu ponudniku, kar se običajno zgodi. Moramo pa poudariti, da se pri tem pojavljajo tudi določene težave, ki jih moramo odpraviti v najkrajšem možnem času. Kot sem omenil, je za izvedbo javnega naročila najbolj primerna projektno-matrična organizacija projekta in iz tega dela lahko izhaja že nekaj slabosti, na katere mora biti projektna skupina pozorna. Ena najbolj opaznih problemskih situacij je dvojna odgovornost sodelujočih v projektu, ki so na eni strani vezani na ravnatelja poslovno-funkcijske veje v podjetju in kjer so običajno zaposleni, na drugi strani pa morajo sodelovati z ravnateljem projekta. Mnogokrat so člani projektne skupine tako potrebni na svojem prvotnem delovnem mestu kot v projektni skupini, kar pa pripelje do trenj med ravnatelji prej omenjenih strani. Ti problemi so vezani na samo organizacijsko strukturo projekta in se rešujejo znotraj projektne skupine, podjetja in organizacije. Organizacijske probleme ali težave na ravni projekta rešujejo zato pristojni v projektu, to so običajno vodja projekta in njegov namestnik, v skrajnih primerih pa vodilni zaposleni v podjetju.

Mnogo več težav pa je povezanih z izvedbo in potekom izvedbe javnega naročila, kjer so vpleteni tako naročnik javnega naročila kot ponudniki. Dostikrat se napake pojavljajo že v opredelitvi cilja, ki je premalo natančno opredeljen in nejasen. Sodelavci v projektni skupini morajo aktivno sodelovati pri pripravi dokumentacije, ker se le tako lahko vodja izogne premajhni zainteresiranosti oz. motivaciji sodelujočih pri projektu, kar je lahko velika težava med delom kasneje. Cilji projekta morajo biti jasni in odraz dela celotne projektne skupine. Najpogostejše težave se pojavljajo po končanem postopku odpiranja prispelih ponudb, ko udeleženci razpisa za oddajo javnega naročila lahko podajo kakršnekoli pritožbe na postopek oddaje javnega naročila. Vsaka pritožba se mora rešiti v zakonsko predpisanem roku, ki naročniku ne daje veliko časa in mora zato ukrepati hitro in učinkovito. Zelo veliko problemov se pojavlja s ponudnikovimi dokumenti o finančni stabilnosti in sposobnosti opravljanja dejavnosti, ker so le-ti zastarani ali pa nepopolni. Komisija, ki je pristojna za odpiranje ponudb, te ponudbe v veliki večini primerov izključi iz nadaljnjega postopka, kar pa povzroči nezadovoljstvo ponudnikov in posledično pritožbo. Takšni in podobni zapleti se lahko končajo na sodišču, kjer mora interese projektne skupine zastopati pravnik, katerega

določi ali izbere vodja. Prav pravne zadeve pa so pogostokrat premalo izpostavljene ob začetku projekta.

Mnogo napak se pojavlja v dokumentaciji, kjer je velikokrat navedenih več različnih podatkov, ki bi morali biti isti in ki ponudnike zmedejo pri izdelavi ponudbe. Najbolj opazni problemi v tem delu so roki oddaje ponudb, ki so v neskladju z objavo v Uradnem listu ali publikaciji, kjer je javno naročilo objavljeno.

Neznanje in osebni interesi pridobitne narave so prav tako problem, ki ga država skuša v največji možni meri izkoreniniti. Vodenje projekta mora potekati v skladu z moralnimi načeli v družbi, v skladu z veljavnimi zakoni in strokovno, še posebej v primerih, kjer so vpletena velika finančna sredstva. Obstaja cela vrsta pravil in določil, kako se morajo vesti uslužbenci in sodelujoči v projektu javnega naročila, kjer se pojavi sum podkupovanja. V skrajni fazi se lahko preverja premoženjsko stanje sodelavcev projekta.

Mnogokrat se pojavljajo manjše in lažje odpravljive napake, ki ne vplivajo na potek oddaje javnega naročila. Običajno gre za računske napake manjše pomembnosti, kjer prihaja do nepravilnih seštevkov ali zmnožkov manjših količin v ponudbi, ki ne vplivajo bistveno na končni izid ponudbe. Velika večina javnih naročil se financira in plačuje iz proračuna Republike Slovenije, kar pa je dostikrat glavni izvor problemov ob koncu projekta, ko je na vrsti plačilo dela ali storitve, ki jo je opravil izbrani izvajalec. V državi se lahko in se je že pripetila vrsta naravnih in drugačnih nesreč, ki so zahtevale takojšnje ukrepanje in velike vsote denarja, običajno proračunskega denarja, ki je bil vzet iz rezerv in virov, ki so bili namenjeni financiranju, med drugim tudi javnih naročil. Tako so izvajalci ostali brez plačila za svoje delo ali pa se je le-to precej zavleklo. To je vsekakor velik problem za projektno skupino, ki ima pogodbeno določene obveznosti do izbranih izvajalcev javnega naročila. Običajno se rešitve za take vrste problemov najdejo v najemanju kreditov ali pa v sporazumnem dogovoru med strankama o odlogu plačila.

Na nekatere zgoraj omenjene napake vodja projekta ne more vplivati, zagotovo pa znanje in izkušnje pripomorejo k izogibanju določenim problemom. Vodenje mora biti doraslo projektu in nalogi, ki mu je dodeljena.

Največkrat gre v zgoraj omenjenih problemskih situacijah za ne dovolj popoln plan izvedbe in premalo opredeljene določene naloge v projektne skupini. Nekatere druge slabosti projektne vodjenja javnih naročil v splošnem pa so tudi :

- vnesene spremembe ob projektu povzročajo nezadovoljstvo v podjetju, organizaciji in pri ponudnikih;
- nezadovoljstvo v oddelkih, če iz njih odhajajo tam zaposleni na delo v projektne skupino.

7. SKLEP

Republika Slovenija se že celo desetletje srečuje z velikimi projekti, kot so izgradnja cestnega križa, izgradnja objektov družbene rabe in vlaganj v vojsko in podobno, za katere objavi javno naročilo. Celotna zasnova takega naročila potrebuje natančno in strukturirano izdelavo. V diplomskem delu sem predstavil koncept javnih naročil in tudi samo organizacijo projekta. V tem smislu naj bi tudi potekali javni razpisi za oddajo določenih del v državi, ki jih običajno razpisujejo državne ustanove in večja podjetja.

Ob približevanju Evropski skupnosti je slovenska zakonodaja prešla na določila oziroma smernice, ki jih daje EU svojim bodočim članicam in ki so veljavne v EU. Predvsem morajo biti razpisi dostopni najširšemu krogu potencialnih ponudnikov. Iz tega kroga ne smejo biti izključeni ponudniki iz drugih držav članic EU. V teh smernicah so že dokaj točno opredeljeni standardi in merila, po katerih mora teči izbor ponudnika. Nepravilno delovanje komisij oziroma nespoštovanje določil EU pripelje do revizijskih pregledov in ponavljanj izborov, kar je povezano s precejšnjimi stroški. Tako mora teči tudi projekt priprave javnega razpisa v duhu navodil in načel EU.

V delu spoznamo, da je razpis naročila dokaj zapleten in natančen postopek, ki ga je v tem času možno dobro izpeljati le skozi projektni način. Aktivnosti si morajo slediti ena za drugo v točno določenem vrstnem redu in za vse to mora skrbeti vodja projektne skupine. V projektni skupini ali timu morajo sodelovati ljudje, ki so strokovnjaki na svojih področjih. Pri pripravi javnega naročila morajo tako sodelovati predvsem strokovnjaki iz stroke, na katero se naročilo nanaša, sodelovati morajo ljudje, ki so odgovorni za finančna vprašanja, in strokovnjaki iz področja prava. Vse to mora voditi oseba, ki je predvsem strokovnjak na organizacijskem področju, in je odgovorna vodilnim v podjetju. Za svoje delo mora poleg zadolžitev tudi sprejeti pooblastila in odgovornost.

Naročnik v samem začetku določi, kaj naj bo predmet javnega naročila. Do te odločitve običajno pride z raziskavami in analizami o nujnosti novih proizvodov, strojev ali storitev. V nadaljevanju se mora odločiti, v kakšni obliki bo organiziral ali vzpostavil skupino ljudi, ki bodo javno naročilo pripravili. Sledi sam razpis javnega naročila in izbira najugodnejšega ponudnika. Ta postopek mora potekati po zakonu in upoštevati načela javnih naročil. Skozi fazo izvajanja naročila mora projektna skupina bdeti nad izvajanjem naročila in skrbeti za poročila, ki jih zahteva vodstvo podjetja ali zadolženi na ministrstvu, če gre za naročnika, ki je iz državne uprave.

Javna naročila prinašajo naročniku veliko pozitivnih stvari. Tako naročniku dobrine zagotavljajo nakup blaga, storitev ali gradbenih del po nižji ceni, kot jih je možno dobiti na trgu. Pritisk na cene ustvarjajo predvsem konkurenčni vplivi med ponudniki, ki so prisotni na javnem razpisu, in več kot je teh ponudnikov, večji pritisk se ustvarja. Naročnik pogosto

potrebuje poleg svojih svetovalcev tudi pomoč trga pri nakupu določenih izdelkov ali storitev in pri tem mu veliko število ponudnikov poda različne možnosti rešitve problemov. Naročnik javnega naročila se tako pogosto tudi lahko posvetuje s ponudniki.

Najbolj ustrezna organizacija projekta je ponavadi **projektno-matrična organizacija**, ki kombinira prednosti funkcijske organizacije s projektno organiziranostjo. V tem modelu so zaposleni vezani na funkcijskega vodjo in projektne vodje. Tako v času projekta sodelujejo s projektnim vodjem in rešujejo z njim organizacijske probleme. Strokovna vprašanja in vprašanja dela v organizaciji pa rešujejo s funkcijskim vodjem. Delovni čas in sredstva podjetja so po analizah prav v tej obliki organizacije najbolj izkoriščena. Pri vseh kadrovske omejitvah, s katerimi se srečujejo podjetja v današnjem času, so projekti, ki se nanašajo na javna naročila, najbolj optimalni prav v projektno-matrični organizacijski obliki, kjer je izraba resursov najbolj optimalna.

LITERATURA

1. Badiru, Adedeji B.: Project Management Tools for Engineering and Management Professionals. Norcross: Institute of Industrial Engineers, 1996. 428 str.
2. Bizjak Franc: Tehnološki in projektni management. Nova Gorica: Grafika Soča, 1996. 208 str.
3. Burke Rorry: Project Management: Planning and Control. Chichester: John Wiley&Sons Ltd., 1993. 390 str.
4. Burke Rory: Project Management. Planning and Control Techniques. 3. izdaja. Chichester: John Wiley&Sons Ltd., 1999. 343 str.
5. Cvikl Milan M.: Elementi reforme javnih financv Sloveniji – cilj in sistem upravljanja javnih izdatkov, zakonodaja in metodologije ter povezave s sistemom javnega naročanja. Zbornik 2. posveta o dnevih javnih naročil. Portorož: Združevanje seniorjev Slovenije z Agencijo za management v sodelovanju z Društvom za javna naročila, 1999, str. 1-19, 1 pril.
6. Černigoj Peter: Priprava ponudb in pridobivanje poslov, od javnih naročnikov. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1999. 5 str.
7. Hauc Anton, Kovač Jure, Semolič Brane: Projektno organiziran strateški management. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 1993. 239 str.
8. Hauc Anton: Projektni management. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta, 1995. 66 str.
9. Ivanko Štefan: Organiziranje podjetij v tržnem gospodarstvu. Kranj: Moderna organizacija, 1990. 252 str.
10. Ivanko Štefan: Raziskovanje in projektiranje organizacije. Kranj: Moderna organizacija, 1992. 410 str.
11. Kerzner Harold: Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling. England: John Wiley&Sons Ltd., 1998. 1180 str.

12. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih s komentarjem, Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2001. 303 str.
13. Kranjc Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 2000.
14. Krašek Andrej: Javna naročila v Evropski uniji. Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije, 2001. 53 str.
15. Ljubič Tone: Projektni management-vodenje projektov. V Operativni management, urednik Florjančič Jože. Kranj: Moderna organizacija, 1995. 483 str.
16. Meredith Jack, Mantel Samuel: Project Management: A Managerial Approach. Tretja izdaja. England: Wiley&Sons, 1995. 767 str.
17. Plauštejner Konrad: Javna naročila v slovenskem pravnem sistemu. Izobraževalni seminar slovenskih odvetnikov. Ljubljana: B.z., 1997. 12 str.
18. Primec Blanka: Novosti zakona o javnih naročilih. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1997. 10 str.
19. Primec Blanka: Priprava razpisne dokumentacije s poudarkom na merilih in pogojih za izbor najugodnejšega ponudnika. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1999. 16 str.
20. Rozman Rudi: Ravnanje projekta (projektni management), Gradivo za izbirni predmet, Podiplomski magistrski študij poslovanja in organizacije. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 95 str.
21. Rozman Rudi, Kovač Jure, Koletnik Franc: Management. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 312 str.
22. Russell S. Roberta, Taylor W. Bernard: Operations Management. Focusing on Quality and Competitiveness. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1998. 837 str.
23. Šoltes Igor: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. B.k.: Pravna praksa 445, 1999, str. 15.
24. Štular Tadej: Javna naročila po zakonu o javnih naročilih (priprava razpisne in ponudbene dokumentacije). Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1997. 8 str.

25. Vesel Tomaž: Reference niso merilo, še manj pogoj?. B.k.: Pravna praksa 35/2000, strani 5-7.
26. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil, Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997. 234 str.
27. Zaletel Breda: Javna naročila: Uvod, Osnovna načela ter institucionalni okvir. Ljubljana: Izobraževalno središče Miklošič, 1997. 11 str.

VIRI

1. Navodila o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudniki zavarujejo izpolnjevanje svojih obveznosti v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 73/97).
2. Tenders Electronic Daily. [URL: <http://ted.eur-op.eu.int/ojs/html/index2.htm>]
3. SIMAP. [URL: <http://simap.eu.int>]
4. TED Alert Service. [URL: <http://www.tenders.com>]
5. Tender On Line. [URL: <http://www.tenderonline.com>]
6. Zakon o graditvi objektov (Uradni list SRS, št. 29/86 in 59/96)
7. Zakon o izvrševanju proračuna Republika Slovenije za leto 2000 (Uradni list RS, št. 9/2000).
8. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/97).
9. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00).

