

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**NOVI ZAKON O JAVNEM NAROČANJU ZJN-2 IN JAVNA NAROČILA V
ZDRAVSTVENEM SEKTORJU**

Ljubljana, junij 2007

URŠKA LUPINC

IZJAVA

Študentka Urška Lupinc izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Branka Koržeta in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 20. 6. 2007.

Podpis: _____

KAZALO

1. Uvod	1
2. Javna naročila	2
2.1. Splošne značilnosti Zakona o javnih naročilih	2
2.2. Cilji javnega naročanja	4
3. Pravna ureditev javnih naročil.....	5
3.1. Temeljna načela javnega naročanja	5
3.2. Postopki naročanja	6
3.3. Izvajanje postopkov oddaje naročila	12
3.3.1. Vsebina razpisne dokumentacije.....	12
3.3.2. Pogoji za udeležbo	13
3.3.3. Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	14
3.3.4. Roki v postopku oddaje javnega naročila	15
3.3.5. Objava javnega naročila	16
3.3.6. Oddaja javnega naročila	18
3.4. Zunanji nadzor nad javnimi naročili.....	18
4. Pravna ureditev revizijskih postopkov	19
4.1. Zahtevek za revizijo javnega naročila	19
4.2. Analiza revizijskih zahtevkov v Republiki Sloveniji.....	22
5. Analiza javnih naročil v Republiki Sloveniji za leto 2005	23
6. Javna naročila v zdravstvu	25
6.1. Razvoj javnih naročil v zdravstvu	25
6.2. Skupna javna naročila	27
6.3. Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika	31
6.4. Javna naročila v zdravstvu po novem Zakonu o javnem naročanju ZJN-2	36
7. Sklep.....	37
Literatura	
Viri	
Priloga	

1. Uvod

Pojem javnega naročanja opredeljuje pridobivanje najugodnejše ponudbe za izvedbo določenih del ali storitev oziroma dobavo določenih dobrin na podlagi vnaprej opredeljenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, naročniku pa omogočiti, da z javnofinančnimi sredstvi kupuje blago in storitve ustrezne kakovosti in zahtevano kakovost po najnižji ceni. Z vzpodbujanjem konkurence in postavljanjem zahtev po razvoju, javno naročanje pozitivno vpliva na gospodarski razvoj. To velja ob predpostavki, da je trg javnega naročanja odprt in zagotavlja enakopravnost ponudnikov znotraj države in iz drugih držav. Pravila o izvajanju postopkov so vedno bolj poenotena, z razvojem sodobnih komunikacij pa so javni razpisi dostopni vedno širšemu krogu ponudnikov. Najpomembnejše pri javnem naročanju je zagotavljanje preglednosti postopkov javnega naročanja in zagotavljanje dostopa do pridobitve posla vsakemu, ki je za izvedbo posla usposobljen in sposoben.

Javna naročila so v slovenskem gospodarstvu od osamosvojitve do danes postala temeljni narodnogospodarski interes. Stalna širitev zahtev države, globalizacija in razvoj trgov ter tehnologij so zahtevali nove usmeritve. S ciljem vključevanja Republike Slovenije v Evropsko unijo je bilo potrebno spremeniti vrsto zakonov in jih uskladiti z zahtevami Evropske unije. Vzporedno s spreminjanjem zakonodaje in njenim izvajanjem v praksi, so se razvijala tudi javna naročila.

Namen diplomskega dela je predstavitev trenutnega stanja na področju javnih naročil. V ta namen bom v prvem delu opisala Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, 2006), ki je stopil v veljavo 23. 12. 2006 in je v uporabi od 7. 1. 2007. Zakon sledi direktivam Evropske unije.

V nadaljevanju bom predstavila spremembe in novosti, ki so nastale na tem področju ter možne izboljšave in napake pri uveljavljanju novega Zakona o javnih naročilih ZJN-2 (2006). Pri tem bom izpostavila predvsem dogajanje v zdravstvenem sektorju. Prav tako je cilj ugotoviti, ali sistem javnih naročil v zdravstvu zasleduje cilj javnih naročil nasploh.

Za proučevanje omenjene problematike sem izbrala teoretično in izkustveno metodo dela. Pri tem se bom opirala na informacije pridobljene iz literature in na informacije pridobljene iz praktičnega znanja z delom na področju javnih naročil v zdravstvu. Določene ugotovitve bom podprla s pomočjo primerov iz prakse.

Ker sem želela prikazati problematiko javnega naročanja, kot se kaže v praksi, sem v zadnjem poglavju proučevala javna naročila v zdravstvenem sektorju, ki imajo izredno pomembno vlogo pri deležu razpisanih javnih naročil v Republiki Sloveniji. Pri tem sem izpostavila konkretne primere in primerjave poteka javnih naročil s strani ponudnika in

naročnika, kakšen je pogled oziroma trenutna situacija na tem področju oziroma njihove vizije v prihodnosti.

Diplomsko delo zaključujem s sklepom, kjer so povzete glavne ugotovitve. Diplomsko delo je namenjeno naročnikom in ponudnikom javnih naročil, predvsem tistim v zdravstvu, kjer se lahko seznani z najpomembnejšimi spremembami na področju javnega naročanja in prednosti ter koristmi, ki jih le-ta prinaša.

2. Javna naročila

Želja po minimizaciji stroškov in maksimizaciji dobička, tehnični napredek in posledično globalizacija, so pripeljali do oblikovanja svetovnega trga. Razvoj vseh sektorjev gospodarstva in globalizacije pa sta ogrozila državo kot proizvajalko in ponudnico različnih dobrin. Države so se morale na zahtevo javnosti oziroma davkoplačevalcev začeti obnašati gospodarno in dejavnosti, ko ne gre za izvrševanje oblasti, prepustiti zasebnemu sektorju. S koncesijami in drugimi pogodbenimi razmerji so podelile različne pravice za opravljanje dejavnosti, ki do neke mere ostajajo pod njenim nadzorom (Eržen, 2001, str. 12). Sredstva, ki jih za naročila uporablja država, se stekajo v državno blagajno z davki, carinami, taksami in drugimi podobnimi fiskalnimi dajatvami, ki jih državna uprava v okviru zakonov pridobiva od fizičnih in pravnih oseb. Sredstva, ki se zberejo na tak način, se namenjajo za potrebe države in njenih lokalnih skupnosti. Država mora zbrati denar porazdeliti čim bolj racionalno, kar pomeni, da morajo biti državni nakupi opravljeni s čim manj stroški.

2.1. Splošne značilnosti Zakona o javnih naročilih

Javna naročila predstavljajo oskrbo javnega sektorja z blagom, storitvami in gradbeni deli. Gre za širši pojem kot le nakup, in sicer za ugotavljanje potreb, zagotavljanje sredstev, dobave, izvedbe storitev, vse do uporabe in spremljanje le-teh v prihodnje. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, omogočiti naročniku, da nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Primec, 2001, str. 42).

Republika Slovenija je v letu 1997 dobila prvi Zakon o javnem naročanju (ZJN-1, 1997), ki je bil v maju leta 2000 popravljen in malo dopolnjen v delih, ki so obravnavali razpisno in ponudbeno dokumentacijo, in v delih, kjer so bila obravnavana finančna zavarovanja ponudnikov. Vendar pa se je zakon skozi leta dopolnjeval, kar pa je značilno za vsak zakon, saj v svojem začetku ne moremo predvidevati kasnejših okoliščin oziroma situacij izvajanja.

V začetku leta 2004 sta bili v Evropski uniji sprejeti novi direktivi s področja javnega naročanja. Ena ureja klasično področje javnega naročanja (Direktiva 2004/18/EC), druga ureja oddajo naročil na vodnem, energetskem, transportnem sektorju in na sektorju poštних storitev (Direktiva 2004/17/EC). Z reformo javnega naročanja v Evropski uniji ostaja načelna ureditev javnega naročanja nespremenjena, spreminjajo se le izvedbena pravila.

Države članice bi morale vsebino direktiv v nacionalno zakonodajo prenesti do konca januarja 2006, kar pa se je v Sloveniji zgodilo skoraj leto dni kasneje, in sicer je Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (Uradni list RS, št. 128/2006) stopil v veljavo 23. 12. 2006. Novi Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) sledi besedilu smernic Evropske unije o javnem naročanju.

Novi Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) predvideva poenostavitev postopka in zmanjšanje birokracije. V njem so predstavljeni novi izrazi poimenovanj, dopolnjena in spremenjena so nekatera načela, predstavljene so nove mejne vrednosti. Med drugim je cilj novega zakona modernizacija. Uvaja se elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, sistemsko se ureja skupno javno naročanje. Prav tako zakon zajema posebne načine naročanja, izdelavo tehničnih specifikacij, jasneje opredeljuje pogoje za udeležbo in merila za ocenjevanje, kar omogoča večjo fleksibilnost pri javnem naročanju in odpravo nejasnosti dotedanjih pravil.

Naročnik mora sam izbrati dokazila iz uradnih evidenc, prav tako so spremenjeni obvezni pogoji, krajši so roki za objave. Zakon določa dodatni rok za dopolnitev ponudb, vpeljuje strokovni dialog v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Naročnik mora po pregledu ponudb v roku 60-ih dni sprejeti odločitev o oddaji naročila. Novi zakon prav tako določa, da lahko naročnik kadarkoli prekine postopek javnega naročanja in zavrne vse ponudbe.

Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) opredeljuje Urad za javna naročila, kot centralno institucijo v okviru Vlade Republike Slovenije, katere prvenstveno delo je skrb za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki bo z vidika porabe javnih sredstev zagotavljal gospodarnost, učinkovitost in preglednost. Poleg tega mora njegovo delovanje zagotavljati enakost ponudnikov in vzpodbujati konkurenco. Cilj javnega naročanja je pridobiti na podlagi vnaprej določenega postopka in več konkurenčnih ponudb najugodnejšo ponudbo. Za javno naročilo je v celoti odgovoren naročnik, ki določi obseg naročila, pogoje in merila za izbiro ponudnika, sklene pogodbo in nadzira izvrševanje naročila do izteka garancijske dobe. Naročnik je dolžan nabavljati blago, naročati storitve in gradnje v skladu s pravili, ki so določena v zakonu in na njegovi osnovi izdanih predpisov.

Naročnik sme pričeti s postopkom oddaje javnega naročila, če je javno naročilo predvideno v načrtu dobav in če so v proračunu Republike Slovenije, proračunu lokalne skupnosti ali v finančnem načrtu predvidena sredstva. Sredstva za posamezno javno naročilo ne smejo

presegati zneska, določenega s predpisom, ki ureja izvrševanje proračuna in javno financiranje. Če traja izvajanje javnega naročila več let, morajo biti obveznosti, ki bodo terjale plačilo v naslednjih letih, dogovorjene v višini, ki jih določa predpis o izvrševanju proračuna za posamezno leto.

Posebej pomembno je, da razpisna dokumentacija vsebuje natančen opis naročila oziroma zadostno obrazložitev naročenih storitev ali blaga, vse ustrezne tehnične opise, kot tudi ustrezne pogoje in razumljiva merila za izbiro najugodnejšega ponudnika.

2.2. Cilji javnega naročanja

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

Poglavitni cilji javnih naročil so (Zabel, 1997, str. 17-21):

- proces razdržavljenja, kar pomeni, da se naročnikom odvzame možnost subjektivnega odločanja o izbiri ponudnika; odločitev prevzame mehanizem trga, ki preko konkurenčnega boja izbere najugodnejšega ponudnika;
- racionalizacija porabe javnih sredstev: cilj je doseči čim večji učinek z določenimi sredstvi, oziroma doseči določen učinek s čim manjšimi sredstvi;
- zagotavljanje finančne discipline uporabnikom proračunskih sredstev: z uporabo sankcij sili akterje, da v čim večji meri sledijo predvidenemu finančnemu okviru in namenu za katerega je bila poraba sredstev predvidena;
- konkurenca med ponudniki: pojavlja se kot poglavitni cilj urejanja razmerij med ponudniki na trgu javnih naročil. Konkurenca na trgu je v korist vseh udeležencev, saj zagotavlja učinkovito porabo javnih sredstev, ponudnikom omogoča enakopravne tržne možnosti, porabnikom pa najbolj kakovostno ponudbo storitev oziroma blaga;
- javna naročila kot inštrument uresničevanja gospodarske politike: državna gospodarska politika je usmerjena k različnim ciljem, kot na primer oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost gospodarstva v primerjavi s tujim, skrb za posamezne panoge itd.;
- preprečevanje korupcije: cilj, ki ga je mogoče doseči z urejanjem javnih naročil, in sicer preko preglednosti postopkov in z uporabo pravnih sredstev.

Glavni namen javnega naročanja je povečanje zaupanja javnosti v delo države in njenih organov in s tem v upravljanje z javnimi sredstvi.

3. Pravna ureditev javnih naročil

3.1. Temeljna načela javnega naročanja

Slovenska zakonodaja je na področju javnih naročil implementirala veljavne direktive Evropske unije ter upoštevala generalno pogodbo o javnem naročanju Svetovne trgovinske organizacije (WTO)¹ (Kranjc, 2004, str. 18-23):

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev (ZJN-2, 2006, 6. člen) zahteva, da se nakupi blaga in storitev opravijo s čim manj sredstvi, ki morajo zagotavljati ustrezno kakovost, predmeti javnih naročil pa morajo slediti potrebam javnega sektorja. Za uveljavitev načela mora pri pripravi razpisne dokumentacije poskrbeti naročnik. Nato pa mora na podlagi meril iz te dokumentacije izbrati najugodnejšo ponudbo, ki zagotavlja gospodarnost in učinkovito porabo;

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (ZJN-2, 2006, 7. člen) pomeni, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji. Po teoriji javnega naročanja je to pglavitni cilj. Odprt dostop do javnega sektorja pa hkrati pospešuje učinkovito porabo javnih sredstev;

Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev (ZJN-2, 2006, 8. člen) določa, da morajo biti postopki oddaje javnih naročil pregledni in javni, kar je v javnem interesu. S tem je razviden namen in način porabe javnih sredstev, ponudnikom pa mora biti dana možnost, da se seznani s potrebami javnega sektorja ter dejstvi, odločitvami in dejanji v postopkih oddaje javnih naročil;

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov (ZJN-2, 2006, 9. člen) zagotavlja enak položaj vsem ponudnikom na trgu javnih naročil, v smislu enakih pravic in obveznosti, ne pa dejanske enakosti. Naročnik namreč izbere ponudbo, ki se od ostalih razlikuje po tem, da je ugodnejša. Enakopraven položaj mora biti zagotovljen v zvezi z določitvijo pogojev in meril, pri enakem obravnavanju v enakih primerih in pri uveljavljanju procesnih pravic;

Načelo sorazmernosti (ZJN-2, 2006, 10. člen) določa, da se javno naročanje izvaja sorazmerno s predmetom javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

Z uporabo navedenih načel se uresničuje namen naročnika, da z več ponudbami pridobi konkurenčne ponudbe in s tem nižjo ceno. Načelo enakopravnosti ponudnikov obvezuje naročnika, da vsem ponudnikom posreduje enake informacije - tako potencialnim ponudnikom v fazi priprave razpisne dokumentacije, kot tudi med samim postopkom.

¹ WTO World Trade Organization.

Skladno s pravili varstva konkurence zakon prepoveduje omejevanje konkurence s kartelnimi sporazumi, zlorabo prevladujočega položaja na trgu z nelojalno konkurenco, nedovoljeno špekulacijo in podobno. Celoten postopek oddaje javnega naročila mora biti evidentiran, dokumentacija pa arhivirana, s čimer se zagotavlja izvajanje načela transparentnosti (Primec, 2000, str. 20-21).

3.2. Postopki naročanja

Prenovljeni Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) ne opredeljuje pojma oddaja naročil male vrednosti in zaradi poenostavitve ter večje fleksibilnosti za nabavo blaga in storitev do vrednosti 10.000 evrov in za gradnje v vrednosti 20.000 evrov ne predpisuje postopka (ZJN-2, 2006, 24. člen). Določbe ZJN-2 (2006) se za te postopke ne uporabljajo. Naročniki so pri nabavah manjše vrednosti dolžni voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednosti javnega naročila.

Nad temi vrednostnimi pa natančno opredeljuje pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da se uporabi posamezen postopek. Prav tako izbira postopka ni prepuščena naročniku.

Za nabavo blaga in storitev v vrednosti od 10.000 do 40.000 evrov in gradnje v vrednosti od 20.000 do 80.000 evrov, mora naročnik izvesti običajen postopek zbiranja ponudb (ZJN-2, 2006, 24. člen). Naročnik k predložitvi ponudb pozove najmanj tri ponudnike, pod pogojem, da je na relevantnem trgu zadostno število ponudnikov. Naročnik mora pisno obrazložiti in dokumentirati izbiro najugodnejše ponudbe in ponudnika. Pri tem mora spoštovati temeljna načela javnega naročanja in določbe ZJN-2 (2006). Prednost takšnih postopkov javnih naročil je predvsem v hitrosti oddaje naročila. Pomembno je omeniti, da v postopku zbiranja ponudb, naročniku ni potrebno objaviti javno naročilo na portalu javnih naročil oziroma do njegove vzpostavitve v Uradnem listu Republike Slovenije. Pomembna pa je tudi zakonska prepoved, da naročnik ne sme deliti enega javnega naročila na več manjših zato, da bi se ognil mejnim vrednostim.

Ko vrednost blaga in storitev preseže mejo 40.000 evrov oziroma gradenj 80.000 evrov, mora javno naročilo objaviti na portalu javnih naročil oziroma do njegove vzpostavitve v Uradnem listu Republike Slovenije. Pri tem lahko javno naročilo odda po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (ZJN-2, 2006, 30. člen) oziroma po postopkih, ki jih novi zakon, določa za naročila večjih vrednosti (ZJN-2, 2006, 24. člen). Naročnik lahko vključi tudi pogajanja. Pri tem je potrebno omeniti, da je obvezno javno odpiranje ponudb.

Za nabavo blaga in storitev, ki presegajo evropske mejne vrednosti, torej gre za naročila katerih vrednost presega 137.000 evrov za blago in storitve ter 5.278.000 evrov za gradnje, veljajo drugačna pravila. Naročnik lahko izbira med odprtim postopkom, postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčnim dialogom ali pa postopkom s

pogajanjem brez ali po predhodni objavi. V vseh primerih je obvezno javno naročilo objaviti v Uradnem listu EU (ZJN-2, 2006, 12. člen).

Za lažjo predstavo bom pragove javnega naročanja predstavila v tabeli.

Tabela 1: Pragovi ZJN-2

POSTOPEK	OBJAVA	Znesek za blago in storitve (EUR brez DDV)	Znesek za gradnje (EUR brez DDV)
Se ne uporablja, le evidenca.	ni objave	do 10.000	do 20.000
Zbiranje ponudb.	ni objave	od 10.000 do 40.000	od 20.000 do 80.000
Zbiranje ponudb po predhodni objavi oz. drug postopek.	Portal*	od 40.000 do 137.000	od 80.000 do 274.000
Odprti postopek; Pred. ugot. sposob.; Pog. brez predh.obj.; Pog. s pred.obj.; Konkurenčni dialog.	Portal*		od 274.000 do 5.278.000
Odprti postopek; Pred. ugot. sposob.; Pog. brez predh. obj.; Pog. s pred. obj.; Konkurenčni dialog.	Uradni list EU	od 137.000 do 211.000	od 5.278.000

* Do vzpostavitve Uradni list Republike Slovenije

Vir: Lastni.

Prejšnji Zakon o javnem naročanju ZJN-1A (Uradni list RS, št. 02/04) je določal nižje mejne vrednosti za oddajo javnega naročila. V nasprotju s prej veljavnim zakonom, novi Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006), uvaja nove postopke javnega naročanja.

Primerjava pa je razvidna iz spodnje preglednice.

Tabela 2: Število postopkov - primerjalno glede na stari in novi zakon

ZJN-1A (2004)	ZJN-2 (2006)
Odperti postopek (open procedure)	Odperti postopek (open procedure)
Omejeni postopek (restricted procedure)	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti
Postopek s pogajanji (negotiated procedure)	Konkurenčni dialog
Kvalifikacijski postopek	Postopek s pogajanji brez predhodne objave
Oddajo naročila z natečajem (za naročanje storitev)	Postopek s pogajanji po predhodni objavi
Elektronska dražba	Postopek zbiranja ponudb brez predhodne objave
Oddaja malih vrednosti	Posebni načini javnih naročil
	Okvirni sporazum
	Dinamični nakupovalni sistem
	Postopek v primeru subvencionirane stanovanjske gradnje
	Elektronska dražba
	Skupno javno naročilo

Vir: Lastni.

Tudi z novim zakonom naročniki ne morejo prosto izbirati postopkov. Izbirati smejo le med odprtim postopkom in postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, katerega od preostalih postopkov pa smejo izvesti le, če so za to izpolnjeni posebni pogoji. Omenjena postopka najbolj uspešno zagotavljata uresničevanje ciljev javnega naročanja. Zanju je obvezen javni razpis, kar vsem zainteresiranim ponudnikom omogoča, da se seznani z vsebino in pogoji javnega naročila. Razlika pa nastane na področju gospodarske infrastrukture, kjer naročniki lahko prosto izbirajo med tistimi postopki, ki se izvajajo na podlagi javnega razpisa.

Odperti postopek

Omenjeni postopek je najpogostejše uporabljen in najbolj pregleden postopek javnega naročanja. Vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, lahko predložijo svoje ponudbe, pripravljene v skladu z vnaprej določenimi zahtevami naročnika v razpisni dokumentaciji (ZJN-2, 2006, 25. člen). Zanj je obvezen javni razpis, kar vsem morebitnim ponudnikom omogoča, da se seznani z vsebino in pogoji javnega naročila (Mužina, Vesel, 2004, str.

197). Ponudba je sestavljena iz dveh delov; iz dela s katerim naročnik preverja usposobljenost ponudnikov s predloženimi dokazili in drugimi prilogami ter drugega dela, ki predstavlja vsebino javnega naročila s ceno.

Naročnik med prispelimi ponodbami izloči vse, ki ne izpolnjujejo pogojev določenih v razpisni dokumentaciji in izbere tisto ponudbo, ki izpolnjuje vse zahtevane pogoje in je za naročnika najugodnejša.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je nadomestil omejen postopek, ki je bil v veljavi po starem zakonu (ZJN-1A, 2004). Za omenjen postopek sta značilni dve stopnji. Za prvo stopnjo je obvezen javni razpis, kjer se zainteresirani seznani z javnim naročilom, vendar le okvirno, kajti povabilo k oddaji ponudbe pošlje naročnik le kandidatom, ki jim prizna sposobnost za izvedbo javnega naročila. Naročnik na prvi stopnji zbira prijave in ne ponudb. Na drugi stopnji naročnik poziva izbrane kandidate, da oddajo konkretne ponudbe. Kandidatom na seznamu natančneje predstavi predmet naročila, nato pa med prispelimi ponodbami izbere najugodnejšo ponudbo (ZJN-2, 2006, 26. člen). Postopek se bistveno ne razlikuje od odprtega postopka, res pa je, da olajšuje naročnikovo delo, saj vsebinsko obravnava manjše število ponudb, ker so nesposobni kandidati izločeni že v prvi fazi (Mužina, Vesel, 2004, str. 197). Zakon ne dovoljuje uporabe postopka za enkratne nabave. Zato naročnik uporablja postopek predvsem v primeru, če je predmet javnega naročila stalna nabava, ki je naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti. Kot je že omenjeno, so nekatere potrebe naročnikov stalne ali trajajo dalj časa, zaradi tega daje zakon možnost, da sme naročnik z enim ali več ponudniki skleniti okvirni sporazum (Mužina, Vesel, 2004, str. 212).

Postopek s pogajanjem

Postopek se izvede na dva načina, in sicer po prehodni objavi in brez predhodne objave. Postopek omogoča pogajanje oziroma usklajevanje pogodbenih pogojev ponudnikov z naročnikovimi pogoji. Uporaba postopka s pogajanjem po predhodni objavi je možna v primeru, da naročnik v odprtem postopku in v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne uspe ali da v konkurenčnem dialogu ne dobi pravilne ali sprejemljive ponudbe. Postopek brez predhodne objave je brez javnosti in ga je mogoče uporabiti v primeru, ko pogoje iz različnih razlogov izpolnjuje le en ponudnik. Razlogi morajo biti objektivni (razmere na trgu ali pri naročniku) ali povezani z izključnimi pravicami (patent, licenca, avtorske pravice itd.) (ZJN-2, 2006, 29. člen).

V nadaljevanju bom predstavila nove postopke javnega naročanja, ki jih je slovenska zakonodaja povzela po direktivah Evropske unije, in sicer po direktivi 2004/18/ES.

Konkurenčni dialog

Konkurenčni dialog je ena od bistvenih novosti novega zakona o javnih naročilih in je namenjena primerom, ko gre za izjemno kompleksna naročila. Uporablja se kadar uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča. Že v prejšnjem zakonu se je ugotavljalo, da odprti in omejeni postopek za določene posle ne omogočata optimalne izbire ponudnika in njihove ponudbe, predvsem zato, ker ne omogočata, da naročnik po objavi javnega razpisa poseže v njune opredelitve. Namen konkurenčnega dialoga je, da se omogoči prilagoditev naročnikovih zahtev pogojem na trgu ter da se omogoči, da naročnik oblikuje svoje dokončne pogoje (dokončno razpisno dokumentacijo), šele po tem, ko so možnosti pretehtane v konkurenčnem dialogu. Takšen postopek v večji meri omogoča, da pride s strani naročnika do neenakopravnega obravnavanja ponudnikov. Kljub vsemu so upoštevani interesi naročnikov in zato določeni omejevalni pogoji, kako se postopek lahko izvede. Zakon izrecno določa, da lahko naročnik drugim udeležencem razkrije predlagane rešitve ali druge zaupne informacije sproščene s strani posameznega udeleženca postopka tudi brez njegove privolitve. Naročnik mora udeležence seznanimi s pogoji in merili za izbiro najugodnejše ponudbe. Zakon določa, da se sme v primeru konkurenčnega dialoga izbira opraviti po principih ekonomsko najugodnejše ponudbe ter da sme naročnik s plačilom nagraditi udeležence, ki so v postopku sodelovali, niso pa bili izbrani kot najugodnejši. Sporno utegne biti določevanje, kakšni so pogoji za pravno varstvo udeležencev po objavi javnega razpisa oziroma tistih udeležencev, ki so bili izločeni kasneje, to je pred samimi konkurenčnimi pogajanjmi. Samo čas bo pokazal, kako se bo opisani postopek uveljavil v praksi.

Okvirni sporazum

Zakon opredeljuje dve vrsti okvirnih sporazumov, in sicer sporazum z enim ponudnikom ali sporazum z najmanj tremi ponudniki. Sporazum z enim ponudnikom je najbolj podoben klasičnemu odprtemu postopku (sukcesivne dobave ali storitve, brez časovno vnaprej znanih količin in s fiksirano ceno), drugi pa je podoben postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, kjer okvirni sporazum predstavlja le prvo fazo postopka, v drugi pogodbeni fazi, ki se izvaja po vnaprej določenih pravilih iz okvirnega sporazuma in ne kot druga faza javnega naročila, pa se najugodnejšega ponudnika izbere z zbiranjem ponudb. Okvirni sporazumi se sklepajo za obdobje 4 let in za večje posle, sicer njegova uporaba ni racionalna. Okvirni sporazumi so se uporabljali brez omejitev že takrat, ko še niso bili del »pozitivne zakonodaje« na področju javnih naročil. In nobenih prepričljivih razlogov ni, da se ne bi uporabljali sedaj, ko jih zakonodaja dopušča, sicer s precej ponesrečeno uvrstitvijo in nekaterimi omejitvami.

Povzela bom primere (Bohnec, 2005, str. 52), kjer zaradi narave dejavnosti, postopke javnih naročil ni mogoče izvesti brez okvirnega sporazuma in jih težko stlačimo v klasične

postopke oddaje javnih naročil. Taki primeri so na primer nabava potrošnega materiala in nabava zdravil, medicinskih pripomočkov ter kemikalij. Pri potrošnem materialu ni vnaprej znano kateri artikli in v kakšnih količinah se bodo v določenem obdobju nabavljali, pri zdravilih lahko pride še do nepredvidljivih okoliščin, ki narekujejo precej povečano porabo v določenem obdobju (izbruh epidemij).

Glede na zgoraj opisano je očitno, da brez okvirnih sporazumov ne moremo uspešno in gospodarno izvesti določenih poslov na področju javnega naročanja.

Dinamični nakupovalni sistem

Dinamični nakupovalni sistem je prav tako kot konkurenčni dialog in okvirni sporazum novost novega zakona in se uporablja za standardizirane posle. Sistem v primerih, ko gre za večje število ponudnikov, omogoča lažje hkratno komuniciranje preko elektronskih sredstev. Dejansko je dinamični nakupovalni sistem nadgradnja odprtega in omejenega postopka oziroma oblika okvirne pogodbe (Kranjc, 2005, str. 47). Naročnik objavi razpis po splošnih pravilih o javnih objavah. V javnem razpisu pa obvesti zainteresirane osebe, da so podrobnejši pogoji in specifikacije na voljo na določenem elektronskem naslovu. Namen tega javnega razpisa ni takoj pridobiti končnega ponudnika, ampak večje število ponudnikov (tako imenovanih dvornih dobaviteljev po sistemu okvirnih ponudb), saj se izbira posameznega ponudnika opravi kasneje. V tem postopku lahko zainteresirane osebe podajo ponudbe kadarkoli, vse dokler je postopek odprt. Trajanje postopka je največ 4 leta. Naročnik lahko pridobiva registrirane ponudnike kadarkoli med postopkom. Ko se pojavi potreba po konkretnem naročilu, naročnik pozove vse registrirane ponudnike (po elektronski pošti), naj oddajo ponudbe. Obenem z obvestilom javnosti pozove tudi vse ostale, da oddajo ponudbo, med katerimi naročnik izbere najugodnejšo. Do problema pride, ker portal za objavo javnih naročil še ne deluje in po do sedaj zbranih informacijah še nekaj časa ne bo deloval, vsaj ne tako, kot je določeno z direktivami Evropske unije.

Elektronska dražba

Če je mogoče natančno in nedvoumno določiti tehnične specifikacije naročila, se lahko naročnik odloči, da bo v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v postopku s pogajanjem po predhodni oddaji, oddal naročilo na elektronski dražbi (ZJN-2, 2006, 35. člen).

Elektronska dražba je ponavljajoč se postopek, ki vključuje elektronsko napravo za predstavitev novih cen, cen, ki so popravljene navzdol ali novih vrednosti glede določenih elementov ponudbe. Elektronska dražba torej omogoča, da se cene razvrstijo z uporabo avtomatičnih ocenjevalnih metod. Poleg tega javne dražbe omogočajo zniževanje stroškov in zmanjševanje administracije v javni upravi. Elektronske dražbe so naslednji korak, ki ga lahko pričakujemo v letu 2007 (Matas, 2006).

3.3. Izvajanje postopkov oddaje naročila

3.3.1. Vsebina razpisne dokumentacije

Enotno mnenje vseh, ki so se kadarkoli ukvarjali z javnimi naročili v praksi, je, da je priprava kakovostne razpisne dokumentacije najtežji in najzahtevnejši del postopka. Vsi elementi razpisne dokumentacije morajo biti določeni in znani ponudnikom vnaprej in jih naročnik ne sme spreminjati, razen v izjemnih primerih.

Razpisna dokumentacija mora vsebovati vse podatke, ki jih ponudniki potrebujejo za pripravo ponudb. Naročnik mora v njej jasno predstaviti svoje zahteve glede predmeta javnega naročila in pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik. Naročnik mora že ob objavi poznati svoje zahteve glede predmeta naročila, prav tako pa mora predvideti vsebino ponudb, saj na podlagi tega pripravi dokumentacijo. Razpisna dokumentacija omogoča primerljivost ponudb in s tem tudi njihovo vrednotenje. 71. člen Zakona o javnem naročanju ZJN-2 (2006) določa, da razpisno dokumentacijo lahko sestavljajo:

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- pogoji za ugotavljanje usposobljenosti in navodila o načinu dokazovanja usposobljenosti,
- splošni in posebni pogoji, ki bodo sestavni del pogodbe,
- obrazec predračuna z navodilom o izpolnitvi,
- morebitna finančna ali druga zavarovanja, s katerimi morajo ponudniki zavarovati izpolnitev pogodbenih obveznosti.

Poleg sestavin določenih v 71. členu Zakona o javnem naročanju ZJN-2 (2006), razpisna dokumentacija vsebuje:

- pogoje in merila,
- vrednost naročila,
- roke v postopku,
- datum javnega odpiranja ponudb,
- pravila o načinu pojasnjevanja razpisne dokumentacije,
- pravila o uporabi tujega jezika,
- pravila o varovanju zaupnosti podatkov iz razpisne dokumentacije, itd.

Naročnik lahko v postopku javnega naročanja vsa sporočila in informacije pošilja vsakemu interesentu, ki to zahteva, in sicer po pošti, osebno, po telefaksu ali po elektronski pošti. Naročnik je dolžan objaviti obvestilo o javnem naročilu in razpisno dokumentacijo, vključno z njenimi spremembami in dopolnitvami na ali preko portala javnih naročil. Dostop, pregled in prevzem razpisne dokumentacije na portalu javnih naročil je

brezplačen. Naročnik mora zagotoviti vpogled in prevzem tistih delov razpisne dokumentacije, ki iz tehničnih razlogov ne morejo biti dostopni na ali preko portala javnih naročil.

Naročnik po preteku roka za prejem ponudb ne sme več spreminjati ali dopolnjevati razpisne dokumentacije. Pri odprtem postopku naročanja so naročniki dolžni na ali preko portala javnih naročil posredovati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo najpozneje šest dni pred iztekom roka za oddajo ponudb, pod pogojem, da je bila zahteva posredovana pravočasno. Za postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti se rok za oddajo ponudb skrajša na štiri dni.

3.3.2. Pogoj za udeležbo

Pogoj mora biti v ponudbi izpolnjen tako kot je predvideno v razpisni dokumentaciji in je izključne narave. Nanaša se lahko na ponudnikove lastnosti (finančna, tehnična sposobnost) ali na samo ponudbo (rok za dokončanje del, garancijski pogoji ...). Pogoj je prag, ki ga mora izpolniti ponudnik, da se njegova ponudba ocenjuje. Pogoje mora naročnik določiti v objavi in v razpisni dokumentaciji in ne smejo biti neupravičeno diskriminatorni. Če gre za ponudnika, ki nima sedeža v Republiki Sloveniji, lahko naročnik zaprosi za sodelovanje pristojne organe v državi, v kateri ima ponudnik svoj sedež. Informacije, ki jih morajo pridobiti naročniki, se morajo nanašati na pravne oziroma fizične osebe in na vse druge osebe, ki so pooblaščen za zastopanje, odločanje ali za nadzor nad ponudniki.

Ponudniki se bodo najbolj razveselili sprememb, ki jih prinašata 42. in 43. člen ZJN-2 (2006). Po starem zakonu so morali ponudniki dokazovati izpolnjevanje pogojev za udeležbo postopku z listinami, katere so bili dolžni pridobiti od pristojnih organov. Glede na to, da te listine niso smele biti starejše od 30 dni, je za ponudnike, ki pogosto sodelujejo v postopkih javnega naročanja, to predstavljalo velik strošek in porabo časa.

V 42. in 43. členu ZJN-2 (2006) je zapisano, da naročnik od ponudnikov v večini primerov lahko zahteva zgolj izjave za izpolnjevanje posameznih pogojev:

- da ni zoper ponudnika uveden ali začet postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek, drug postopek katerega posledica ali namen je prenehanje ponudnikovega poslovanja,
- da ni v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem ali da zaradi takega kaznivega dejanja ni bil pravnomočno obsojen v katerikoli državi,
- da ponudniku na katerikoli način ni dokazana huda strokovna napaka na področju, ki je povezano s poslovanjem naročnika,

- da je poravnal davke in prispevke v skladu s predpisi države, kjer ima svoj sedež, ali določbami države, kjer ima sedež²,
- da je izpolnjeval obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost v skladu z zakonskimi določbami države, kjer ima sedež, ali določbami države naročnika,
- da je član organizacije ali združenja izvajalcev storitev, ki so predmet javnega naročila, če je članstvo v taki organizaciji ali združenju obvezno po predpisih države, kjer ima ponudnik svoj sedež³,
- da pri dajanju informacij ni namerno podal zavajajoče razlage ali pa teh informacij ni zagotovil,
- druge pogoje potrebne za izvedbo javnega naročila,
- je ekonomsko-finančno sposoben,
- razpolaga z zadostnimi tehničnimi ali kadrovskimi zmogljivostmi.

V kolikor pa se pojavi dvom o izpolnjevanju katerega od navedenih pogojev, pa lahko naročnik vse informacije sam preveri pri pristojnih organih. To velja izključno za ponudnike s sedežem v Republiki Sloveniji.

3.3.3. Merila za izbiro najugodnejše ponudbe

Merila mora naročnik navesti že v objavi javnega razpisa ter v razpisni dokumentaciji. Merila morajo biti v obeh enaka, s tem da so lahko v razpisu le navedena, v razpisni dokumentaciji pa morajo biti konkretizirana, torej opisana in ovrednotena. Navedena morajo biti po pomembnosti – od najbolj do najmanj pomembnega. Merila in njihovo vrednotenje ponudnikom vnaprej povedo, kateri elementi oziroma zahteve bodo vplivali na izbor najugodnejše ponudbe. Ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila. Po objavi javnega razpisa meril ni dovoljeno spreminjati.

Po 48. členu ZJN-2 (2006), je merilo za izbiro najugodnejše ponudbe lahko ***ekonomsko najugodnejša ponudba*** ali ***najnižja cena***.

V prvem primeru so merila v povezavi s predmetom naročila, kot so na primer kakovost, cena, tehnična prednost, estetske in funkcionalne lastnosti, okoljske lastnosti, stroški poslovanja, stroškovna učinkovitost, po prodajnih storitev ali tehnične pomoči, datum dobave ter rok dobave ali dokončanje del.

² Kot dokazilo je potrebno potrdilo, ki ga izda davčni ali drugi pristojni organ države – velja za ponudnike, ki nimajo sedeža v Republiki Sloveniji.

³ Kot dokazilo je potrebno potrdilo organizacije ali združenja – velja za ponudnike, ki nimajo sedeža v Republiki Sloveniji.

Pri merilu »ekonomsko najugodnejša ponudba«, katerega so se naročniki, predvsem zaradi daljšega časa, ki je bil potreben za ocenjevanje ponudb premalokrat posluževali, je z novim zakonom določeno, da merilo cena ne sme biti manj kot 60 odstotkov vseh meril. Za ponudnike, ki so v preteklosti, svoj model meril izdelovali s poudarkom na kakovosti in ekonomičnosti in je cena imela manjšo vlogo, ta sprememba ni dobrodošla.

V drugem primeru je edino merilo najnižja cena. Ne glede na to, ali je merilo ekonomsko najugodnejša ponudba ali najnižja cena, naročnik izvajalcu ne sme priznati naknadnega povišanja cen. V primeru, ko so v pogodbi določeni objektivni kriteriji, ki lahko vplivajo na spremembo nominalnega zneska, se šteje, kot da ne gre za povečanje cene.

Če so v ponudbi za dano naročilo ponujene neobičajno nizke cene (ZJN-2, 2006, 49. člen), mora naročnik, preden tako ponudbo zavrne, pisno ali v elektronski obliki zahtevati podrobno obrazložitev vseh postavk ponudbe, za katere meni, da so merodajne in jih mora, upoštevajoč prejete obrazložitve, preveriti. V kolikor ugotovi, da je ponudba neobičajno nizka, tako ponudbo izloči.

3.3.4. Roki v postopku oddaje javnega naročila

Med novosti, ki jih predstavlja Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006), so tudi spremembe rokov v postopkih oddaje javnih naročil. V nadaljevanju bom v tabeli predstavila razlike med starim in na novo sprejetim zakonom o javnem naročanju.

Rok za oddajo ponudbe mora biti naveden v javnem razpisu in v razpisni dokumentaciji. Zakon določa minimalne roke, sicer pa rok določi naročnik. Roki za predložitev ponudb se štejejo od dneva, ko je naročnik poslal zahtevo za objavo javnega razpisa na enotni portal Ministrstva za finance.

V odprtem postopku (ZJN-2, 2006, 51. člen – 52. člen):

- rok za prejem ponudb v odprtem postopku mora biti najmanj 40 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradnemu listu Evropske unije,
- v primeru, da naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, se rok za prejem ponudb, lahko skrajša, vendar ne sme biti krajši od 29 dni.

V postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (ZJN-2, 2006, 54. člen):

- za prejem prijav za sodelovanje 30 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu;
- za prejem ponudb v primeru postopkov s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 35 dni od datuma pošiljanja povabila.

- v primeru, da naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, se rok lahko skrajša, vendar ne sme biti krajši od 31 dni.

Tabela 3: Roki za prejem prijav in ponudb - novi in stari zakon v javnem naročanju

Vrsta postopka	Rok – ZJN-2	Možnost skrajšanega roka ZJN-2	Rok – ZJN-1A	Možnost skrajšanega roka ZJN-1A
<i>Odperti postopek</i>	40 dni – prejem ponudb	29 dni	36 dni	22 dni
<i>Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ZJN-2(2006)</i>	30 dni – prejem prijav, 35 dni – prejem ponudb	31 dni		
<i>Omejeni postopek ZJN-1A(2004)</i>			37 dni – prejem prijav (EU) ⁴ , 19 dni – prejem prijav (RS) ⁵ ; 40 dni – prejem ponudb (EU), 20 dni – prejem ponudb (RS)	26 dni – prejem prijav (EU), 13 dni – prejem prijav (RS); 30 dni – prejem ponudb (EU), 10 dni – prejem ponudb (RS).
<i>Konkurenčni dialog in PPPPO*</i>	30 dni	NE	/	/

PPPPO = Postopek s pogajanji po predhodni objavi

Vir: Lastni.

3.3.5. Objava javnega naročila

Vse objave v zvezi z javnimi naročili mora naročnik poslati v objavo portalu⁶ javnih naročil⁷, upoštevajoč njihovo vrednost pa predhodno tudi Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti. V primerjavi s prejšnjim zakonom o javnih naročilih novi zakon določa krajše roke objav. Predstavi 5 različnih vrst objav:

- Predhodno informativno obvestilo,
- obvestilo o javnem naročilu,

⁴ Objava v Uradnem glasilu Evropske unije.

⁵ Objava v Uradnem listu Republike Slovenije.

⁶ V Republiki Sloveniji se pričakuje vzpostavitev v letu 2007. Do tedaj se uporablja Uradni list Republike Slovenije.

⁷ Portal za javna naročila do sedaj deluje v treh državah članicah EU, in sicer v Republiki Irski, Danski in Finski (Zapušek Klementina, Elektronsko javno naročanje, 17 str.).

- obvestilo o oddaji naročila,
- obvestilo o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi,
- obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi.

Naročnik mora objaviti ***predhodno informativno obvestilo (ZJN-2, 2006, 60. člen)*** le v primeru, ko pri javnem naročanju namerava skrajšati roke za prejem ponudb. Določbe tega člena ne veljajo za postopek s pogajanjem brez predhodne objave. Naročnik pošlje v objavo Komisiji ali portalu za javna naročila predhodno informativno obvestilo, ki vsebuje, v primerih naročil blaga, skupno okvirno vrednost javnih naročil po vrstah blaga, ki jih naročnik namerava oddati v naslednjih 12 mesecih, če je skupna ocenjena vrednost enaka ali večja od 750.000 eurov. V primerih javnih naročil storitev, skupno ocenjeno vrednost javnih naročil za posamezno kategorijo storitev, ki jih naročnik namerava oddati v naslednjih 12 mesecih, če je skupna ocenjena vrednost večja ali enaka od 750.000 eurov in v primerih javnih naročil gradenj mora objaviti bistvene značilnosti javnih naročil, ki jih namerava oddati, če je njihova skupna ocenjena vrednost enaka ali večja od vrednosti opredeljene z zakonom, in sicer v vrednosti 5.278.000 evrov.

Naročnik mora obvestilo poslati Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti ali ga objaviti na portalu javnih naročil čim prej po sprejetju proračuna. Prav tako mora naročnik čim prej po odločitvi objaviti načrt javnih naročil gradenj.

Naročnik mora poslati v objavo na portal javnih naročil ***obvestilo o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (ZJN-2, 2006, 61. člen)***. Obvestilo o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi mora vsebovati:

- podatke o naročniku,
- navedbo predmeta javnega naročila in, če je to primerno, njegov opis,
- podatke o postopku zbiranju ponudb z objavo obvestila o javnem naročilu: ali bo naročnik izvedel postopek v dveh fazah, ali bo v prvi fazi izvedel dialog s prijavitelji in ali bo v postopek vključil pogajanja, navedbo o vzpostavitvi dinamičnega nabavnega sistema, če je to primerno,
- pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, merila, na podlagi katerih bo primerjal ponudbe, rok, v katerem morajo biti oddane prijave in/ali ponudbe,
- navedbo ali je objava hkrati razpisna dokumentacija.

Naročnik je dolžan objaviti ***obvestilo o oddaji javnega naročila (ZJN-2, 2006, 62. člen)***, katerega vrednost je enaka ali presega vrednosti za katere je potrebna objava, v roku 48 dni po oddaji naročila. V primeru javnega naročila storitev, mora naročnik v obvestilu navesti, ali soglaša z objavo vsebine. Naročnik ni dolžan objaviti tistih informacij v zvezi z javnim naročilom, katerih objava bi ovirala izvajanje zakona, škodila poslovnim interesom javnih ali zasebnih gospodarskih subjektov ali posegala v lojalno konkurenco med njimi.

Naročnik mora poslati *obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (ZJN-2, 2006, 63. člen)* v objavo na portal javnih naročil. Obvestilo mora vsebovati naslednje podatke:

- podatke o naročniku,
- navedbo predmeta javnega naročila in, če je to primerno, njegov opis,
- podatke o postopku zbiranju ponudb z objavo obvestila o javnem naročilu,
- merila, na podlagi katerih je primerjal ponudbe,
- navedbo izbranega ponudnika ali sklenitelja okvirnega sporazuma,
- pogodbeno vrednost in
- rok veljavnosti pogodbe.

3.3.6. Oddaja javnega naročila

Po opravljenem ocenjevanju ponudb naročnik v razumnem roku, ki ne sme biti daljši od 60 dni, sprejme odločitev o oddaji naročila. Naročnik mora svojo odločitev o zavrnitvi vseh ponudb pisno utemeljiti, posebej natančno pa mora navesti razloge za zavrnitev. O svoji odločitvi mora naročnik pisno obvestiti ponudnike po pošti, telefaksu ali z elektronskimi sredstvi.

Na pisno opozorilo ponudnika na odločitev naročnika, vloženo v petih dneh od dneva prejema obvestila o oddaji naročila, lahko naročnik po predhodni ugotovitvi utemeljenosti svojo odločitev spremeni in sprejme novo. Od dneva prejema nove odločitve o oddaji naročila teče rok za vložitev zahtevka za revizijo.

V postopku oddaje javnega naročila mora naročnik po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb izločiti vse, ki niso popolne. Prav tako lahko naročnik kadarkoli prekine postopek javnega naročanja. Zakon omogoča, da naročnik lahko zavrne vse ponudbe. Če je naročnik zavrnil vse ponudbe, mora o tem takoj pisno obvestiti ponudnike ali kandidate in navesti razloge, zaradi katerih ni izbral nobene ponudbe ali o svoji odločitvi, da začne nov postopek ter obvestiti vlado oziroma svoj nadzorni organ. Navedeno odločitev mora poslati v objavo na portal javnih naročil.

3.4. Zunanji nadzor nad javnimi naročili

Pri oddaji naročil pogosto prihaja do težav, zato imamo v Republiki Sloveniji pristojne inštitucije, ki se ukvarjajo s to problematiko. Pri nas zunanji nadzor nad porabo proračunskih sredstev izvajajo Državni zbor Republike Slovenije in Računsko sodišče ter Državna revizijska komisija, za sredstva Evropske unije pa še Evropsko računsko sodišče in Evropska komisija. Notranji nadzor sredstev opravljajo Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance ter notranje revizijske službe pri posameznih uporabnikih in druge inštitucije. Nadzor nad postopki oddajanja javnih naročil je ena od

sestavin zagotavljanja zakonitosti oddajanja javnih naročil. Cilji nadzora so zagotavljanje spoštovanja zakonov, predpisov in postopkov, celovitosti dokumentacije in informacij, varovanja premoženja ter gospodarne, učinkovite, uspešne in namenske uporabe sredstev (Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v RS, 2002, str. 8).

V nadaljevanju bom na kratko opisala pristojnosti in delo posameznih inštitucij. Državni revizijski komisiji bom namenila več pozornosti in jo predstavila v naslednjem poglavju.

➤ **Računsko sodišče**

Po ustavi je najvišji organ nadzora javnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Pri svojem delu deluje neodvisno, vendar je vezan na ustavo in zakon. Računskega sodišča Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) posebej ne pooblašča za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ampak ga pooblašča Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01).

Pri naročnikih v zvezi z izvajanjem zakona o javnih naročilih lahko Računsko sodišče opravlja nadzor na različnih stopnjah procesa javnega naročanja, in sicer od ugotovitve potreb po javnem naročilu, izvedbe postopka, izbire najugodnejšega ponudnika, sklenitve pogodbe in same izvedbe pogodbe. Nadzor pri izvajanju javnega naročanja se v glavnem izvaja pri naročniku, lahko pa zajema tudi nadzor pri izbranem ponudniku, ko ta vstopa v poslovna razmerja z naročniki (Korpič-Horvat, 2003, str. 11).

➤ **Urad RS za nadzor proračuna**

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega posloводства in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskega proračuna.

4. Pravna ureditev revizijskih postopkov

4.1. Zahtevek za revizijo javnega naročila

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je samostojen in neodvisen državni organ⁸, ki opravlja dele na podlagi Poslovnika državne revizijske komisije, Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja in Zakona o javnih naročilih ZJN-

⁸ Novela ZRPJN-C je Državni revizijski komisiji podelila tudi status prekrškovnega organa (Mužina, 2005, str. 104)

2 (2006) ter na podlagi drugih zakonov. Z zahtevo lahko ponudnik uveljavlja revizijo postopka javnega razpisa, revizijo zbiranja ponudb in revizijo oddaje javnega naročila. Postopek o prekršku vodi in o njem odloča pooblaščen uradna oseba Državne revizijske komisije, ki jo določi predsednik Državne revizijske komisije, v skladu z zakonom, ki ureja prekrške.

Veljavni zakon določa, da se zaradi vloženega zahtevka za revizijo, postopek javnega naročanja ustavi do zaključka postopka revizije. Kadar neizbrani ponudniki niso zadovoljni z odločitvijo naročnika o izbiri in menijo, da je naročnik pri tem storil eno ali več kršitev, imajo možnost pritožbene poti – vložitev revizijskega postopka. Državna revizijska komisija lahko zahtevo kot neutemeljeno zavrne, postopek za oddajo javnega naročila razveljavi ali pa odpravi sklep o izbiri ponudnika. Zakon daje možnost, da na predlog naročnika Državna revizijska komisija odpravi ustavitev postopka, če bi bile škodljive posledice zadržanja postopka večje od koristi ali v primeru, če je ali bi lahko bilo ogroženo življenje ali zdravje ljudi. O zahtevku za revizijo mora Državna revizijska komisija odločiti najkasneje v 15 dneh od prejema zahtevka za revizijo in celotne dokumentacije. V utemeljenih primerih se rok lahko podaljša največ na 20 dni, o čemer obvesti vlagatelja zahtevka za revizijo in naročnika (ZRPJN-D⁹, 2006, 16. člen). Odločitev revizijske komisije je dokončna in zoper njo ni rednega ali izrednega pravnega sredstva.

Vlada Republike Slovenija je na seji 26. 4. 2007 določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja. Glavna sprememba Zakona o reviziji postopkov javnega naročaja je odprava suspenzivnosti. Predlog sprememb in dopolnitev zakona določa, da vložen zahtevak ne povzroči ustavitve postopka javnega naročanja in ta lahko poteka dalje, praviloma do sklenitve pogodbe. Naročnik lahko v posameznem primeru sam odloči in ustavi postopek, če ugotovi, da je to potrebno. Prav tako lahko Državna revizijska komisija odloči, da je možna sklenitev pogodbe, čeprav postopek revizije še ni končan, pri čemer upošteva razmerje med škodljivimi posledicami zadržanja in koristmi za vse, ki bi lahko bili oškodovani, ter javnim interesom za izvedbo javnega naročila. Predlog za ustavitev postopka lahko poda ob vložitvi zahtevka za revizijo tudi vlagatelj zahtevka za revizijo, ki ga naslovi na Državno revizijsko komisijo. Pri odločanju o predlogu vlagatelja Državna revizijska komisija upošteva razmerje med škodljivimi posledicami zadržanja in koristmi za vse, ki bi lahko bili oškodovani ter javnim interesom za izvedbo postopka oddaje javnega naročila. Takšen predlog posreduje vlagatelj zahtevka za revizijo tudi naročniku, ki lahko poda nanj svoje mnenje v 3. dneh od prejema. Do odločitve Državne revizijske komisije o predlogu za ustavitev postopka teče postopek dalje.

Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja izrecno določa rok, v katerem je mogoče vložiti zahtevak za revizijo, ki se

⁹ Zakon o dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN-D (Uradni list RS, št. 78/2006 z dne 25.7.2006)

nanaša na vsebino objave in/ali razpisno dokumentacijo. Namen takšne ureditve je predvsem v zagotovitvi čim bolj tekočega izvajanja javnega naročanja in čimprejšnjo odpravo napak. Le na ta način je namreč mogoče zagotoviti, da bi ponudniki vlagali morebitne zahteve za revizijo čim prej po seznanitvi s kršitvami, s tem pa tudi tekoče izvajanje javnega naročanja s sprotno odpravo napak (Ministrstvo za finance, 2007).

V primeru nekaterih postopkov opredeljenih v prvem odstavku 12. člena ZJN-2 (2006) (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog in postopek s pogajanjem po predhodni objavi) in v primeru nekaterih postopkov opredeljenih v prvem odstavku 32. člena ZJNVETPS¹⁰ (odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in postopek s pogajanjem po predhodni objavi) je mogoče vložiti zahtevek za revizijo v roku 10. dni od objave obvestila o javnem naročilu kadar se zahtevek za revizijo nanaša na vsebino objave. Če pa se nanaša zahtevek za revizijo na vsebino razpisne dokumentacije se navedeni 10. dnevni rok veže na objavo oziroma dostopnost razpisne dokumentacije. Zakon določa, da je v ostalih postopkih, iz zgoraj navedenega razloga, mogoče vložiti zahtevek za revizijo najkasneje do izteka roka za oddajo ponudb (Ministrstvo za finance, april 2007).

V reviziji postopkov oddaje javnih naročil se za vlagatelja pojavljajo sledeči stroški¹¹:

- Taksa,
- stroški revizijskega postopka in
- stroški strank.

V skladu s prvim odstavkom 22. člena ZRPJN-UPB3 (2005) mora vlagatelj zahtevka za revizijo ob vložitvi zahtevka na ustrezen račun pri ministrstvu, pristojnemu za finance, plačati takso v višini 417,29 EUR (100.000,00 SIT), če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za blago in storitve, oziroma 834,59 EUR, če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za gradnje. V primeru, kjer je naročnik dolžan objaviti naročilo v Uradnem listu Evropske Unije, pa se ta taksa podvoji, tako da znaša 834,59 EUR (200.000,00 SIT) za blago in storitve ter 1.669,18 za gradnje (22. člen, ZRPJN-UPB3, 2005). Potrdilo o plačilu takse je obvezna sestavina zahtevka za revizijo. Kadar je zahtevek za revizijo utemeljen, je naročnik na podlagi tretjega odstavka 22. člena ZRPJN-UPB3 (2005) dolžan vlagatelju povrniti stroške vplačane revizijske takse, stroške revizijskega postopka oziroma stroške izvedbe posameznega dokaza ter stroške strank, ki vključujejo s strani državne revizijske komisije ocenjene potrebne stroške poštne in odvetniške stroške (Ažman, 2004, str. 12, 13).

¹⁰ Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev.

¹¹ Odločitve o stroških sprejema naročnik ali Državna revizijska komisija na podlagi ZRPJN in Poslovnika Državne revizijske komisije, v kolikor ta ne ureja vprašanja, se lahko smiselno opre tudi na določila Zakona o pravnem postopku (ZPP) (Ažman, 2004, str. 12)

Nekatere spremembe so predvidene tudi na področju vrednosti taks za postopke revizije, in sicer različne vrednosti glede na to, ali je potrebno oddajo naročila objaviti, ali ne, in ali je potrebna objava v Uradnem listu Evropske Unije, ali ne.

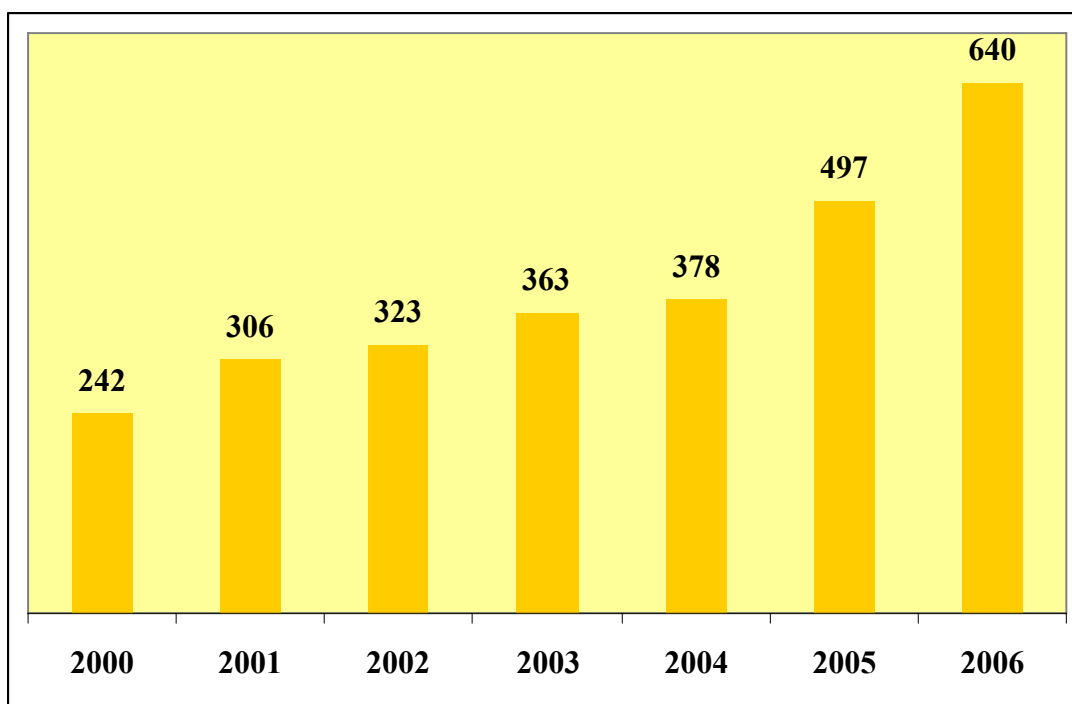
Vlada Republike Slovenije bo predloga zakona poslala Državnemu zboru Republike Slovenije, ki bo obravnavan po nujnem postopku.

4.2. Analiza revizijskih zahtevkov v Republiki Sloveniji

Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2006 navaja, da je bilo v odločanje vloženih 640 zahtevkov za revizijo, kar je v primerjavi z letom prej 28,8-odstotno povečanje. Primerjalno z letom 2004, v katerem so prejeli 378 zahtevkov za revizijo, ugotavljajo 69,3-odstotno povečanje, primerjavi z letom 2000 pa kar 164,5-odstotno. Po pregledu števila prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2006 je moč opaziti precejšnje povečanje števila vloženih zahtevkov za revizijo v postopkih oddaje javnih naročil s pogajanji brez predhodne objave, in sicer 322-odstotno v primerjavi z letom 2005, v postopkih oddaje javnih naročil po omejenem postopku pa 56,3-odstotno. Število vloženih zahtevkov za revizijo v postopkih oddaje javnih naročil po odprtem postopku se je v primerjavi z letom 2005 povečalo, in sicer za 15,6 %, kar pa ne predstavlja bistvenega odstopanja, saj porast predstavlja splošni trend povečanja prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2006. Zanimivo bi bilo še pogledati število prejetih zahtevkov za revizijo v letu 2006 po predmetu oddaje javnega naročila v primerjavi z letom 2005. V letu 2005 je bilo opaziti povečanje števila prejetih zahtevkov za revizijo pri vseh predmetih oddaje javnega naročila, v letu 2006 pa se je opazno povečalo število prejetih zahtevkov za revizijo na področju naročanja blaga (za 35,5 %) in na področju naročanja storitev (za 28,4 %). Porast števila prejetih zahtevkov za revizijo je opaziti tudi na področju naročanja gradenj, in sicer 14-odstotno (Letno poročilo Državne revizijske komisije 2005, 2006).

Iz letnega poročila Državne revizijske komisije je razbrati, da se iz leta v leto stopnjujejo nesoglasja med naročniki in ponudniki ter, da prihaja do kršenja pravil javnega naročanja. Po mnenju predsednika Državne revizijske komisije, Sama Červeka, je razloge za rast števila pritožb predpisati tudi vse večjem številu javnih naročil. Največ razpisov je lansko leto imelo Ministrstvo za zdravje preko katerega se posodablajo številne bolnišnice in centralizirano nabavljajo zdravila ter druga medicinska oprema. Največji naročnik v državi po številu vloženih pritožb je bilo lani Ministrstvo za javno upravo, ki izvaja številna centralizirana naročila. Obe ministrstvi sta pa Červekovih besedah rekorderja po številu vloženih pritožb, kar pa nikakor ne pomeni, da gre za največja kršitelja predpisov o javnih naročilih. Na Državni revizijski komisiji je bilo tako lani zoper naročila Ministrstva za zdravje vloženih skupno 145 zahtevkov, zoper Darsove razpise pa 43 pritožb (Državni revizorji so lani prečesali 640 pritožb, 2007).

Slika 1: Število revizijskih postopkov zahtevkov med leti 2000 in 2006



Vir: Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2006, 2007.

5. Analiza javnih naročil v Republiki Sloveniji za leto 2005

Analizo stanja in razvoja na trgu javnih naročil pripravlja Urad za javna naročila pri Vladi Republike Slovenije v skladu z Zakonom o javnem naročanju ZJN-2 (2006). Javna naročila v Republiki Sloveniji so pomemben del javnih financ in so v letu 2005 presegla vrednost 441,3 milijard SIT brez DDV oziroma 1,8 milijard EUR letno, kar znaša 25,6 % odhodkov proračuna Republike Slovenija za leto 2005. V letu 2005 je bil delež javnih naročil v BDP 6,7 %, kar predstavlja znaten del slovenskega gospodarstva. S tem javna naročila ostajajo pomemben generator gospodarske rasti ter eden izmed ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.

Analiza časovne vrste javnih naročil od leta 2001 do leta 2005 kaže, da se struktura in delež javnih naročil v Sloveniji bistveno ne spreminjata. Analiza podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2005, je pokazala, da so javna naročila glede na število postopkov in njihovo vrednost porazdeljena neenakomerno. Na eni strani se kaže velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil na segmentu naročil male vrednosti in njegov 33,3 % delež v vrednosti vseh javnih naročil, na drugi strani pa gostitev največjih javnih naročil velike vrednosti pri le nekaj največjih naročnikih.

V letu 2005 je bilo le 193 oziroma 1,6 % javnih naročil velike vrednosti oddanih tujim ponudnikom. Prisotnost tujih ponudnikov in izvajalcev javnih naročil je še zlasti vidna v

sektorjih gospodarstva in negospodarstva, ki proizvajajo ali ustvarjajo: tehnično opremo, knjižnično gradivo, zdravila, laboratorijski material in opremo, kemikalije in reagente ter računalniško opremo oziroma opravljajo storitve na področju: izobraževanja, ekspertnega svetovanja, znanosti in računalništva.

Med postopki oddaje javnih naročil velike vrednosti prevladujeta odprti (44,6 %) in omejeni (41,8 %). Iz analize izhaja, da obstaja med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo javnih naročil velike vrednosti občuten razkorak, saj ocenjena vrednost presega pogodbeno za 82,5 mio SIT ali za kar 28,0 % (Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2005 Ministrstva za finance, 2006).

Največji delež pogodbenih javnih naročil velike vrednosti dosega DARS d.d., ki s 460 sklenjenimi pogodbami dosega 48,7 mrd SIT brez DDV ali 11,3 % vrednosti vseh javnih naročil. DARS, d.d., Direkcija RS za ceste, Klinični center Ljubljana, Javni zavod Lekarna Ljubljana, Ministrstvo za obrambo, Holding slovenske železnice, d.o.o., Splošna bolnišnica Maribor, Mestna občina Ljubljana, Elektro – Slovenija, d.o.o., in Ministrstvo za notranje zadeve, na podlagi 40.421 ali 12,95 % deležu v vseh postopkih oddanih javnih naročil in pri 37,83 % deležu vrednosti vseh javnih naročil predstavljajo deset največjih naročnikov leta 2005.

Tabela 4: Deset največjih naročnikov v letu 2005

	Ime naročnika	Število oddanih javnih naročil	Vrednost naročil brez DDV v SIT (v 000 sit)
1	DARS, d. d.	460	48.679.412
2	Direkcija RS za ceste	1.307	25.997.332
3	Klinični center Ljubljana	9.530	22.857.503
4	Javno zavod Lekarna Ljubljana	110	14.306.889
5	Ministrstvo za obrambo	13.368	10.949.828
6	Holding slovenske železnice, d. o. o.	394	10.075.668
7	Splošna bolnišnica Maribor	5.375	8.969.253
8	Mestna občina Ljubljana	1.206	8.933.340
9	Elektro – Slovenija, d. o. o.	5.087	8.669.396
10	Ministrstvo za notranje zadeve	3.584	7.517.461
	SKUPAJ	40.421	166.956.082

Vir: Ajpes, 2006, Lastna priredba.

6. Javna naročila v zdravstvu

Zaradi velikih vrednosti razpisanih javnih naročil so le-ta zelo pomembna za naročnike in ponudnike. Pomembno je, da se sredstva racionalno in učinkovito porabijo. Javni razpis pri ponudnikih pomeni povečanje prodaje na določenem segmentu s tem se posledično poveča tržni delež in seveda gospodarska rast podjetja. Po podatkih Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju Ajpes) je bilo v letu 2004 v javnih zdravstvenih zavodih izvedenih za 77.869.745.000 SIT oziroma 324.944.688 EUR javnih naročil.

6.1. Razvoj javnih naročil v zdravstvu

Razvoj javnega naročanja lahko spremljamo in razvrščamo na različne načine; po načinu postopka, ki ga naročnik uporablja ali po različnih časovnih obdobjih in si tako ogledamo razvoj postopkov javnega naročanja v zdravstvenem sektorju.

➤ Obdobje do leta 2003

V začetku obdobja je prevladoval odprti tip postopka. V njem lahko sodelujejo vsi zainteresirani ponudniki, naročnik pa izbere najugodnejšega ponudnika izmed vseh tistih, ki so pravočasno predložili pravilno in popolno ponudbo. Skladno z veljavno zakonodajo se je vse bolj uveljavljal omejeni postopek, kjer lahko predložijo ponudbe samo tisti ponudniki, katere naročnik k temu povabi. Na moči je vse bolj pridobival postopek s pogajanjem, pri katerem se naročnik obrne na možne ponudnike in se nato pogaja samo z enim ali nekaterimi od njih.

Javna naročila za medicinske pripomočke so bila v obdobju do leta 2002 že zelo dobro utečena. V letu 2002 je bilo vseh razpisov 2.991, izdanih je bilo 2.617 sklepov v skupni pogodbeni vrednosti 269 mrd SIT. Število naročnikov je bilo 699, od tega 65 bolnišnic, lekarn in zdravstvenih domov, kar je predstavljalo 9 % vseh naročnikov (Kastelic, 2005, str. 66).

Javna naročila so v tem obdobju izvajali javni zdravstveni zavodi sami. V Republiki Sloveniji je z javnim razpisom za nakup medicinsko potrošnega materiala in zdravil začela Splošna bolnišnica Maribor. V kratkem obdobju so se ji pridružile skoraj vse ostale bolnišnice in zdravstveni domovi (Kastelic, 2005, str. 66).

Konec leta 2002 je Ministrstvo za zdravje začelo z izvajanjem prvega skupnega javnega naročila. Urad za javna naročila Ministrstva za zdravje je najprej izvedel pilotni projekt nabav v zdravstvu za rokavice, igle in plenice, v katerem je sodelovalo 7 bolnišnic (Klinični center Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor, itn.) in Zdravstveni dom Ljubljana.

Z enotnim razpisom je bil po vzorčni analizi dosežen prihranek v višini okrog 20 % cene posameznega izdelka v primerjavi s cenami, ki so jih javni zdravstveni zavodi dosegli sami (Arzenšek, 2004, str. 696).

Pomembno za to obdobje je sprememba, ki jo je uvedel novi Zakon o zdravilih in medicinskih pripomočkih (Uradni list RS, št. 101/99 in spremembe v nadaljevanju ZZMP), ki je prepovedal prodajo zdravil zdravstvenim domovom. Količina in vrednost javnih naročil je posledično močno upadla (Kastelic, 2005, str. 66).

➤ **Obdobje od leta 2003 do leta 2004**

V tem obdobju so se pojavili prvi poizkusi skupnih javnih naročil, katerih osnovni namen je bil olajšati delo naročnikom in ponudnikom. Pooblaščen naročnik je pridobil pooblastila določenih, običajno območno povezanih zavodov in pripravil enotno razpisno dokumentacijo. Tako pripravo zasledimo pri Skupnosti zdravstvenih domov prekmurske regije, Osnovnem zdravstvu gorenjske in Skupnosti zdravstvenih domov celjske regije (Kastelic, 2005, str. 66).

Pooblaščen naročnik je bil v I. fazi postopka vezan predvsem na ZJN-1 in njegova določila, v II. fazi je moral v največji meri upoštevati želje in potrebe končnih uporabnikov. Ponudnikom je bilo omogočeno, da predložijo ponudbo za vse naročnike, ki so dali pooblastilo za posameznega naročnika, za posamezno skupino blaga oziroma za posamezno podskupino razpisanega blaga. Javni zdravstveni zavodi so večinoma pridobili ugodne oziroma sprejemljive ponudbe. Velikokrat so bili uspešni lokalni dobavitelji, ki so izkoristili svojo konkurenčno prednost, kot so hitra dostava blaga in poznavanje trga (Kastelic, 2005, str. 67).

Prednosti tako pripravljenih javnih naročil so predvsem v tem, da so dokumenti o dokazovanju pravno formalne ustreznosti ponudnikov predloženi samo enkrat, finančni stroški so manjši za naročnika in ponudnika, sam postopek izvedbe pa je hitrejši (Kastelic, 2005, str. 67). Potrebno je omeniti, da je taka oblika javnega naročanja omogočala in ohranjala zdravo konkurenco in dovoljeval sodelovanje manjših lokalnih dobaviteljev.

Slabosti so se pokazale pri prevelikih zahtevah naročnikov, predvsem v tem, da so tisti naročniki, ki so imeli prevelike zahteve po dodatnih ugodnostih (daljši plačilni rok, hitra dostava, letni popusti, itd.) ali neprimerno oblikovane sklope (npr. zahteva po 100 % ponudbi) pridobili samo eno ali nobene ponudbe (Kastelic, 2005, str. 67).

➤ **Obdobje od leta 2004 do danes**

V letu 2004 se je pojavila trenutno najbolj aktualno oblika javnega naročanja v zdravstvu, in sicer skupna javna naročila, ki jih po pooblastilu naročnikov izvaja Ministrstvo za

zdravje. Projekt se še vedno ukvarja z začetniškimi težavami in po mnenju večine ponudnikov in nekaterih naročnikov ni dosegel želenega rezultata boljše ureditve javnega naročanja (Kastelic, 2005, str. 67).

V nadaljevanju bo ta postopek javnega naročanja natančneje predstavljen in podkrepjen z različnim pogledi in problemi s katerimi se soočajo vse vpletene strani.

6.2. Skupna javna naročila

V Republiki Sloveniji so se kot eden najbolj uporabljenih načinov javnega naročanja pojavila skupna javna naročila. Način skupnih javnih naročil je znan in preizkušen v mnogih evropskih državah (Švedska, Nemčija, Češka, Nizozemska, Avstrija, Velika Britanija, itd.) kot tudi svetu (npr. ZDA). Ideja skupnih javnih naročil je, da se naročniki med seboj povežejo in skupaj izvedejo postopek javnega naročanja za določen predmet oziroma storitev.

Kot sem že omenila, je Ministrstvo za zdravje konec leta 2002, začelo s pilotskim projektom nabav v zdravstvu za rokavice, igle in plenice, v katerem je sodelovalo 7 bolnišnic (Klinični center Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor, itn.) in Zdravstveni dom Ljubljana. Z enotnim razpisom je bil po vzorčni analizi dosežen prihranek v višini okrog 20 % cene posameznega izdelka v primerjav s cenami, ki so jih javni zdravstveni zavodi dosegli sami.

Ministrstvo za zdravje je po uspešnem pilotskem projektu začelo s projektom skupnih javnih naročil kot pooblaščen naročnik. Za to ga je pooblastila večina javnih zdravstvenih zavodov Republike Slovenije (zdravstveni domovi, splošne bolnišnice, Klinični center Ljubljana, specialni zavodi, itn.) (Arzenšek, 2004, str. 696).

Naloga Ministrstva za zdravje je, da kot pooblaščen naročnik izvaja vse postopke javnega naročanja, in izbere najugodnejšega ponudnika, vendar pogodbe z naročnikom sklenejo zdravstveni zavodi sami.

Postopek skupnih javnih naročil poteka v dveh fazah. V prvi fazi se podeli sposobnost vsem prijavljenim, ki v prijavi izpolnjujejo zahteve iz razpisne dokumentacije za predmetno naročilo in s tem pridobijo status kandidata. V drugi fazi pa naročnik povabi kandidate k oddaji ponudbe in izbere najugodnejšega ponudnika na podlagi vnaprej določenega merila – cene. Vsakih šest mesecev se izbira najugodnejšega ponudnika in sklenejo nove pogodbe, kar zagotavlja konkurenco na trgu.

Ministrstvo za zdravje pri tem sledi vsem pomembnejšim ciljem, ki jih prinaša takšna oblika skupnih javnih naročil kot so (Arzenšek, 2004, str. 696):

- zagotavljanje največjega možnega izkoristka vloženih sredstev za nabave nespremenjene kakovosti naročenega blaga in storitev (ekonomija velikega obsega);
- standardizacija predmetov naročanja z upoštevanjem standardov s področja medicinskega potrošnega materiala, inštrumentarija, medicinske opreme, zdravil, ki so v veljavi v Evropski uniji in veljajo tudi za Republiko Slovenijo;
- poenotenje strokovno tehničnih specifikacij in baz artiklov v zdravstvu Republike Slovenije;
- zmanjševanje stroškov naročanja z naročanjem na enem mestu z ustrezno usposobljenimi in odgovornimi strokovnimi kadri na področju javnih naročil;
- porast transparentnosti;
- pozitivno vplivanje na trg s ciljem zagotoviti kakovostno konkurenco s sprotnim odpravljanjem možnih nedoslednosti v takšnem sistemu.

Skupno javno naročanje po eni strani pomeni čim več kvalitetnih izdelkov za najnižjo možno ceno, poenotenje strokovno tehničnih specifikacij in baz artiklov za vse javne zdravstvene zavode na enem mestu, višja strokovnost izvajanja javnih naročil v zdravstvu, sprotno odpravljanje možnih pomanjkljivosti, postopno zmanjšanje kadra in administrativnih stroškov zaradi izvajanja javnih naročil na enem mestu, večja in sprotna kontrola izvajanja skupnih javnih naročil.

Po drugi strani naj bi skupna javna naročila zagotavljala večjo transparentnost porabe javnih sredstev, hkrati pa tudi v največji možni uveljavila načelo zagotavljanja konkurence in enakopravnosti med ponudniki. Doseganje nižji cen, istih standardov storitev, dobava blaga iste kvalitete, strokovna in enotna priprava razpisnih dokumentacij, uporaba istih meril in pogojev so vsekakor dejstva, ki bi morala opravičiti izvedbo skupnih javnih naročil.

Žal pa nastopijo problemi pri izvedbi skupnih javnih naročil. Med te sodijo predvsem težave pri koordiniranju in sodelovanju med velikim številom naročnikov in ponudnikov. To dokazuje dejstvo, da se je veliko naročnikov odločilo, da odstopi od tako izvedenih javnih naročil. V nadaljevanju bom predstavila probleme s katerimi se srečujejo udeleženci pri skupnih javnih naročilih.

➤ **Problemi na strani ponudnikov**

Problem, ki ga ponudniki zaznavajo je možen obstoj neformalnih povezav med ponudniki in javnimi zdravstvenimi zavodi. Zato menim, da je potreben strožji nadzor odnosov med ponudniki in javno zdravstveni zavodi.

Opaža se tudi določen odpor pri vpeljevanju prevzetih evropskih standardov v tehnične kriterije razpisne dokumentacije. Strokovne skupine morajo na strokovnem področju

prevzeti odgovornost za svoje delo. Strokovni sodelavci za svoje delo niso nagrajeni in jim le-to predstavlja le dodatno delo.

Pomanjkljivost tako pripravljenih javnih naročil je v tem, da skupna naročila niso izkoristila prednosti ekskluzivnih ponudnikov in manjših dobaviteljev, saj je zahteva, da mora vsak ponudnik ponuditi vse izdelke določenega javnega naročila in blago dostavljati vsem naročnikom marsikomu prevelik zalogaj in se na razpis ne prijavi (Kastelic, 2005, str. 67).

➤ **Problemi na strani naročnikov - Javni zdravstveni zavodi (v nadaljevanju JZZ) in strokovne skupine**

Problem, ki ga se pojavlja na strani naročnikov, so pomanjkljive skupne baze, saj ne vsebujejo vseh končnih relevantnih podatkov, ki so pogoj za natančno analizo ponujenih cen. Udeleženci rešitev problema vidijo, da bi se po zaključenem 6-mesečnem obdobju dobav materiala, količine blaga, naročenega preko skupnega javnega naročila vneslo v baze materiala, katere so oblikovale strokovne skupine na Ministrstvu za zdravje. To bi seveda vzelo veliko časa, vendar bi za v prihodnje omogočilo popolno preglednost naročenega blaga in pomoč pri pripravi finančnih analiz ter izdelavi planov nabave (Uran, 2005, str. 78).

Prav tako kot pri ponudnikih je tudi pri naročnikih zaslediti določen odpor pri poizkusu poenotenja strokovnih kriterijev, predvsem tehničnih specifikacij in oblikovanju baz materialov, uveljavljenih v Evropski uniji. Nabava na podlagi javnega naročanja zahteva usklajenost ter preglednost potreb in nabav med vodstvom, strokovnimi vodji ter nabavno službo javnih zdravstvenih zavodov, zato je pomembna komunikacija med vsemi vpletenimi stranmi.

➤ **Problemi na strani Ministrstva za zdravje**

Vodenje velikega števila razpisov oddaje javnega naročila predstavlja strokovno kot organizacijsko izjemno zahteven projekt. Rešitev vidim v okrepitvi kadra Službe za javna naročila ter v postopnem uvajanju izvedbe skupnih javnih naročil na podlagi sklenjenih sporazumov med javnimi zdravstvenimi zavodi in dobavitelji.

Pomanjkljivosti se kažejo v slabo pripravljeni razpisni dokumentaciji, v delu strokovnih kriterijev, ponekod nepopolne baze materialov, kar lahko vodi v revizijo postopka. Revizijski postopki zadržijo realizacijo naročil za večje število naročnikov. Da ne bi prihajalo do nepotrebnih revizijskih postopkov, je potrebno natančno pregledovanje razpisnih specifikacij, preverjanje opisov pri uporabnikih in izpopolnitev baz materialov ter seveda strokovno izobraževanje.

Pri izvajanju skupnih javnih naročil bo potrebno v prihodnje določanje novih predmetov skupnih javnih naročil. Pri tem je potrebno oceniti realne potrebe in možnosti naročnikov in se odločati za tiste predmete, ki imajo resnično nekaj skupnega vsem naročnikom. Velja omeniti, da so se v nekaterih državah odločili za skupno javno naročanje samo na posameznih segmentih oziroma samo za posamezne primere predmetov javnega naročanja.

Prav tako ima posebno mesto pri realizaciji skupnih javnih naročil, časovno planiranje potreb po blagu oziroma storitvah, saj se praviloma izvajajo enkrat letno ali dvakrat letno. Nerešeno ostaja urejanje dodatnega naročanja, če v lekarnah porabijo vse razpisane količine zdravil že pred zaključkom razpisnega obdobja. Prav zaradi tega javne lekarne v Evropski uniji naročil za zdravila ne izvajajo po postopkih za javna naročila.

V nadaljevanju bom predstavila največje naročnike in največje ponudnike v zdravstvu v letu 2005. Zanimiva je ugotovitev, da se javna naročila vrednostno gostijo pri majhnem številu naročnikov. Ta gostitev največjih javnih naročil pri majhnem krogu naročnikov je našla svoj odziv pri prav tako majhnem krogu ponudnikov ali rečeno drugače; največje ponudnike so kreirali največji naročniki.

TABELA 5: Največji naročniki v zdravstvu in največji dobavitelji v letu 2005

Naročnik	Oddana javna naročila	Vrednost brez DDV (v SIT)	Delež v javnih naročilih	Največji ponudniki
Klinični center	9.530	22,9 mrd SIT (95.560.006 €)	5,18 %	Zavod RS za transfuzijsko medicino, Sanolabor d.d., Mollier d.o.o., Medis,d.o.o.
Javni zavod Lekarna Ljubljana	110	14,3 mrd SIT (59.672.842 €)	3,24 %	Kemofarmacija, d.d. Salus, d.d., Pharmakon, d.d.
Splošna bolnišnica Maribor	5.375	9,0 mrd SIT (37.556.334 €)	2,03 %	Salus, d.d., Kemofarmacija, d.d. Farmadent, d.o.o., Medis, d.o.o., Mevi, d.o.o. Auremiana, d.o.o. Zavod RS za transfuzijsko medicino, Emporio Medical, d.o.o.

Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2005 Ministrstva za finance, 2006, str. 22-24.

Klinični center z 9.530 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 22,9 mrd SIT brez DDV (95.560.006 €) in 5,18 % deležem vseh javnih naročil. Javni zavod Lekarna Ljubljana s 110 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 14,3 mrd SIT brez DDV (59.672.842 €), med katerimi sta le dve naročili velike vrednosti, zavzema 3,24 % delež vseh javnih naročil. Na področju zdravstva pa mu sledi še Splošna bolnišnica Maribor s 5.375 oddanimi javnimi naročili v vrednosti 9,0 mrd SIT brez DDV (37.556.334 €) in 2,03 % deležem vseh javnih naročil.

6.3. Javna naročila z vidika ponudnika in naročnika

Javno naročilo pomeni za ponudnika velik izziv. Javno naročilo se običajno razpiše za velike količine blaga in storitev. Zato je pridobitev takega naročila za podjetje pomembna, saj si s poslovanjem z javnimi ustanovami podjetje krepi ugled in pridobiva reference. Realizacija naročila je prav tako pomembna referenca. Izpolnjevanje referenčne liste s podobnimi posli poveča ugled in daje možnost poslovanja tudi na drugih, za podjetje pomembnih področjih.

Javna naročila povzročijo, da se cene na trgu znižujejo, vendar lahko ponudniki izgubljeni dobiček nadomestijo z ekonomijo obsega, ki jo podjetja dosežejo tako, da se prijavijo na večje število razpisov. Nižje cene pa prinašajo pozitivne učinke naročnikom, saj je nakup blaga občutno cenejši. Vendar se mnogokrat ob nizki ceni proizvodov postavlja vprašanje kakovosti. Mnenje mnogih je, da se je kakovost nekaterim medicinskim pripomočkom v zadnjih javnih naročilih, zmanjšala. To pa pomeni večjo potrošnjo in višje stroške ter odraža nasprotno kar želimo z javnimi naročili doseči.

Vidik ponudnika

Javna naročila predstavljajo za podjetje izredno veliko priložnost. Običajno se razpišejo večje količine blaga in storitev, in podjetje, ki uspe na javnih naročilih, si tako zagotovi velik del letnega dohodka, hkrati pa kaže sposobnost poslovanja podjetja pri večjih, zahtevnejših poslih. Potrebno je omeniti, da priprava ponudbe zahteva veliko strokovnega znanja in da v postopku sodeluje veliko število strokovno usposobljenih ljudi, katerih glavni cilj je pripraviti tako ponudbo, da bo med konkurenčnimi najboljša. Ponudniki se zavedajo, da je trg medicinskih pripomočkov in zdravil omejen, izid sodelovanja pa zelo negotov. V nadaljevanju bom opisala težave s katerimi se soočajo ponudniki pri pripravi ponudbe:

➤ Časovna nepredvidljivost javnih naročil

Iz objav v Uradnem listu lahko vidimo, da naročniki dolgoročno ne načrtujejo javnih razpisov. V nekaterih številkah Uradnega lista zasledimo mnogo javnih razpisov, vendar se zaradi časovne preobremenitve na žalost ni mogoče prijaviti na vse razpise.

➤ ***Orientacijska vrednost javnega naročila***

Orientacijska vrednost javnega naročila je poleg predmeta javnega naročila osnovni podatek, ki ga potrebuje ponudnik pri odločitvi o sodelovanju na javnem razpisu. Novi zakon naročniku dopušča možnost, da ne objavi vseh informacij. Verjetnost, da bo ponudnik dvignili razpisno dokumentacijo, ne da bi vedel okvirne vrednosti, je precej manjša.

➤ ***Roki za oddajo ponudb***

Priprava ponudbe zahteva proučitev obsežne razpisne dokumentacije z naročnikovimi strokovnimi zahtevami. Ponudnik mora z dobavitelji uskladiti roke dobave, cene, morebitne dodatne ugodnosti in popuste ter pridobiti manjkajočo tehnično dokumentacijo, strokovno literaturo in članke. Tudi če ponudniki že sodelujejo z naročnikom, morajo preučiti in dogovoriti prodajne pogoje za vsak konkretni posel posebej. Pri roku za oddajo ponudb se štejejo koledarski in ne delovni dnevi. Naročniki pri določanju terminov pogosto hote ali nehotе zanemarijo praznike (tako domače praznike in dela proste dneve doma, kot tudi tuje praznike in kolektivne dopuste v tujini).

➤ ***Veljavnost zahtevanih dokumentov***

Problematika nastaja tudi v pretiranem številu dokumentov in potrdil, ki jih mora ponudnik priložiti v ponudbi, da je popolna. Veliko preveč časa, energije in denarja ponudnik porabi za zbiranje listin in dokazil, namesto da bi več pozornosti namenili izdelavi kvalitetne ponudbe. Ureditev javnih naročil je določena s številnimi formalnostmi, ki za ponudnike pomenijo precejšnjo administrativno in finančno breme. Nekatera potrdila (npr. stečaj, nekaznovanost, finančna sposobnost) bi lahko ponudnik jamčil z nadomestno izjavo ponudnika o izpolnjevanju pogojev in priloženo bančno garancijo, ki bi jo izdala prvovrstna banka. Za izdajo garancije mora namreč ponudnik izpolniti še marsikatero druge pogoje, sicer garancije ne more pridobiti.

Novi Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006) je rešil problem z dokumentacijo, in sicer je zapisano, da naročnik od ponudnikov lahko zahteva zgolj izjave za izpolnjevanje posameznih pogojev. V kolikor pa se pojavi dvom, lahko vse informacije preveri pri pristojnih organih.

➤ ***Problemi postavljanja meril***

Ponudniki večkrat v pritožbenem postopku opozarjajo na neustrezna merila in na nejasnost njihovega ocenjevanja, vendar so njihove pritožbe večinoma neuspešne.

Uporaba velikega števila različnih meril je značilna za slabo usposobljene naročnike. Ti navadno ne znajo ali pa nočejo pravilno opredeliti predmeta naročila, pogojev za udeležbo in pravih meril, kar bi se pokazalo z izbiro resnično najugodnejšega ponudnika. Naročniki vse bolj poudarjajo vpliv merila cene, ki lahko ob napačni uporabi povzroči veliko škodo.

➤ ***Merilo najnižja cena kot najpogosteje uporabljeno merilo***

Načelo gospodarnosti od naročnikov zahteva, da sredstva porabijo na najbolj gospodaren način, kar največkrat pomeni zagotoviti najnižjo ceno za enako količino dobrin enake ali boljše kakovosti. Dejstvo pa je, da načelo gospodarnosti ne pomeni, da morajo naročniki izbrati najcenejšo ponudbo in kot najpomembnejše merilo za izbor najugodnejšega ponudnika postaviti najnižjo ceno, saj je potrebno pri ocenjevanju kakovosti ugotoviti tudi stroškovno učinkovitost posameznih proizvodov.

Ali predstavlja najnižja cena tudi ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pa je že drugo vprašanje. Postavlja se problem datuma dobave, tekočih stroškov - stroški lahko v določenem obdobju celo presežejo samo ceno. Pri nabavi opreme bi bilo smiselno poleg cene oceniti tudi tekoče stroške, kot so stroški materiala, rezervnih delov in vzdrževanja. Ob upoštevanju teh stroškov bi bila odločitev o izbiri velikokrat drugačna, kot brez upoštevanja tega merila. Z uporabo merila tekočih stroškov lahko naročniki na dolgi rok uresničujejo temeljno načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (ponudi se oprema po izredno nizki ceni, ki pa pozneje zahteva uporabo točno določenega materiala istega proizvajalca, s katerim pokrije nižjo ceno opreme) (Kastelic, 2004, str. 9).

➤ ***Kakovost kot merilo***

Merilo kakovosti je potrebno jasno definirati. Problem je v tem, da naročniki napišejo za merilo kakovost brez navedbe teže merila. Lestvice, po katerih naročniki ocenjujejo kakovost so osnovane tako, da je merilo te vrste prepuščeno osebni oceni naročnika, kar pa seveda ni prav. Merila bi bilo potrebno osnovati tako, da jih ponudnik lahko izpolni in se jim lahko približa (z odstopanji) ter tako izpolni pogoj za prijavo. Ponudba, ki ne izpolnjuje takšnih zahtev, je lahko izločena. Druga skupina meril so želje. Ta skupina meril omogoča ponudniku, da ponudi bolj kvalitetne izdelke in storitve. Naročnik mora takšno ponudbo ustrezno oceniti.

➤ ***Opredelitev sklopov in podsklopov***

Na področju zdravil in medicinskih pripomočkov je predmet naročila razdeljen na številne sklope in podsklope, pri čemer je razumljiva zahteva naročnika, da mora ponudnik ponuditi celoten sklop ali podsklop. Vendar je pri oblikovanju sklopov pomembno njihovo pravilno definiranje, saj nepazljivost povzroči, da posamezni izdelek ne sodi v posamezni

sklop, kar povzroči manj ugodno ponudbo za ta sklop. Ponudniki namreč zapolnijo asortiman z izdelkom, ki ga nimajo v ponudbi, kar posledično vpliva na višjo ceno.

Nekateri naročniki izbirajo najugodnejšega ponudnika za vsak posamezni izdelek, kar pa pomeni veliko dela pri primerjavi ponudbenih cen kot tudi pri evidencah in obveščanju ponudnikov. Vendar pa je za ponudnika priprava take ponudbe enostavnejša, saj je morda konkurenčen prav pri posameznih izdelkih in mu tak način poveča verjetnost vključitve med izbrane izdelke.

➤ ***Rok podpisa naročila***

Pogosti so zapleti z datumom podpisa pogodbe in začetkom izvajanja kupoprodajne pogodbe. Naročniki so navadno prepričani, da pogodba stopi v veljavo in se začne izvajati, ko je obojestransko podpisana in ko so izdane vse garancije za dobro izvajanje pogodbenih obveznosti, kljub temu, da je v razpisni dokumentaciji rok začetka veljave razpisa natančno določen in navadno ni opredeljen kot rok podpisa pogodbe.

➤ ***Razpisane in prodane količine***

Splošno prepričanje vseh ponudnikov je, da količina prodanega blaga bistveno odstopa od razpisanih količin. Ponudnikom neprodane količine povzročajo velike stroške. Zgodi se tudi, da je naročenega blaga premalo, kar povzroča težave tako ponudniku kot končnemu uporabniku.

Menim, da so nekateri postopki še vedno preveč administrativni in formalni. Zaželeno bi bile spremembe, ki bi strmele k cilju poenostavitve samih postopkov javnih naročil, kar bi k sodelovanju privabilo več ponudnikov in omogočilo večjo konkurenco. Znižanje stroškov priprave ponudb in racionalno ravnanje naročnikov pri samem naročanju, pa bi gotovo ugodno vplivalo na višino ponudbenih cen.

Vidik naročnika

Naročniki so enotnega mnenja, da so javna naročila kljub težavam in zapletom prinesla na trg nekaj pozitivnega. Med prednosti lahko uvrstimo bolj racionalno in ekonomično naročanje blaga in storitev, večjo konkurenčnost, poenotenje razpisnih pogojev in večjo transparentnost. Prednosti pa se pokažejo predvsem na sledečih področjih:

➤ ***Nižja cena***

Kljub zahtevnim razpisnim pogojem so ponudniki ob večjih naročilih pripravljeni nuditi dodatne popuste. Ponudniki se odločajo za ugodnejše cene ne samo zaradi večjih količin, temveč tudi zaradi zagotovljenega poslovanja z enim naročnikom v določenem obdobju.

➤ ***Zmanjšanje zalog***

Pri podpisu pogodbe so dobavitelji seznanjeni s pogoji naročnika, katerih želja je čim manjša zaloga in hkrati hitra dobava. Tako mnogi javni zdravstveni zavodi in bolnišnice delujejo brez lastnih zalog. Zaloge se prenesejo na dobavitelje, od ponudnikov zahtevajo dostavo blaga na stroškovna mesta, pogosto je zahtevani rok dostave krajši od 8 ur (Kastelic, 2005, str. 68).

➤ ***Podaljšanje plačilnega roka***

Rok plačila se je podaljšal v začetnem obdobju javnega naročanja tudi na 90 dni, čeprav je trenutni trend 60 dni (Kastelic, 2005, str. 68).

Težave s katerimi se naročniki srečujejo so predvsem glede oblikovanja sklopov in skupin, celovitosti ponudbe in zahtevane kvalitete pri zdravilih in medicinskih pripomočkih.

Med nepravilnostmi pri izvajanju postopkov javnega naročanja zdravil in medicinskega potrošnega materiala so najpogostejše težave:

➤ ***Neupoštevanje rokov***

Zakonska obveza je, da mora izbrani ponudnik podpisano pogodbo vrniti v roku 8 dni in predložiti garancijo za dobro izvedbo posla. Kljub temu je ta rok mnogokrat prekoračen. Čeprav naročnika pri tem ščiti zakon in bi lahko enostavno prekinil aktivnosti in izbral novega dobavitelja. Tu pa nastane problem. Ni namreč mogoče kar izbrati naslednjega po vrsti, ampak je potrebno znova začeti postopek, ki lahko traja tudi po nekaj mesecev (Uran, 2005, str. 61).

➤ ***Dobavni rok***

Ob podpisu pogodbe izbrani dobavitelj predvidoma nima na zalogi zadostne količine proizvodov, da bi začel z takojšno distribucijo. Najkrajši dobavni rok je 30 dni po podpisu pogodbe. Toda naročnik mora biti tudi v tem času preskrbljen. Zato se v nekaterih primerih poslužujejo z oddajo naročila male vrednosti oziroma enostavno z zbiranjem ponudb (ZJN-2, 2006). Najbolj praktična rešitev je, da se z dosedanjim dobaviteljem sklene aneks k pogodbi, saj se je tako mogoče izogniti kopičenju zalog za vmesno obdobje.

➤ ***Kvaliteta***

Nemalokrat se zgodi, da so ponudniki začeli ponujati izdelke, ki so namenjeni izključno za javna naročila. Izdelki so cenovno zelo ugodni, po kvaliteti pa odstopajo od tistih, ki so v

redni prodaji. Končni uporabniki so neprijetno presenečeni, ko preko javnega razpisa dobijo blago znanega dobavitelja, vendar je kvaliteta nižja.

6.4. Javna naročila v zdravstvu po novem Zakonu o javnem naročanju ZJN-2

Dejstvo je, da popolnega sistema javnih naročil ni nikjer na svetu. Veljajo kompromisi, ki morajo upoštevati gospodarnost, učinkovitost in transparentnost izbora ter zagotavljati konkurenco in enakopravnost ponudnikov.

Pred sprejetjem novega Zakona o javnih naročilih (ZJN-2, 2006) so se v praksi pokazali problemi, ki so nakazovali, da se pri izvajanju Zakona o javnih naročilih (ZJN-1A, 2004) pojavljajo težave in zapleti, ki povzročajo dodatna dela ali nejevoljo, tako pri naročnikih, kakor tudi ponudnikih. V preteklosti so se pojavljale zahteve in želje naročnikov in ponudnikov po spremembah, ki naj bi strmele k ciljem poenostavitve postopkov oddaje javnih naročil, zniževanju stroškov, k enakopravnemu obravnavanju ponudnikov, odpravi administrativnih ovir in ne nazadnje k racionalizaciji postopkov.

Problemi, ki so se kazali v praksi, kot na primer ta, da se je Državna revizijska komisija vse od ustanovitve pri svojem delu srečavala s številnimi vprašanji in iz leta v leto večjem številom vloženih revizijskih zahtevkov, bi lahko bili posledica nejasne zakonodaje.

Pričakovati je, da bodo spremembe in izboljšave Zakona o javnih naročilih privedle ZJN-2 (2006) do rešitve mnogih težav. Zakonodajni sveženj ima dva cilja. Prvi je poenostavitev in razjasnitev obstoječih direktiv, drugi pa je njihova prilagoditev sodobnim administrativnim potrebam v ekonomskem okolju, ki se spreminja zaradi procesov, kot sta liberalizacija telekomunikacij in prehod v novo ekonomijo. Zakonodajni sveženj vključuje ukrepe, ki zagotavljajo več jasnosti pri pogojih za udeležbo in merilih za izbiro ponudnikov, s tem pa povečujejo transparentnost in konkurenčnost pri postopku oddaje javnih naročil.

S sprejetjem novega zakona o javnem naročanju se uvajajo nekatere novosti, ki bi prispevale k izboljšanju in poenostavitvi javnega naročanja. Med novostmi je tudi vpeljava enostavnega sistema objave, tudi za naročila nad in pod evropskimi mejnimi vrednostmi preko portala javnih naročil. Prednosti, ki jih uvaja novi zakon je tudi elektronsko naročanje z elektronsko dražbo, ki spodbuja javne naročnike k večji uporabi elektronskih sredstev, kar skrajšuje čas, ki se porabi za objavo javnega razpisa. Zakon zajema nove postopke naročanja, ureja skupno javno naročanje, izdelavo tehničnih specifikacij in jasneje opredeljuje pogoje za udeležbo in merila za ocenjevanje.

Novi zakon o javnem naročanju bo olajšal delo naročnikom in ponudnikom. Ponudnikom ne bo potrebno več prilagati dokazil, ki jih lahko naročniki sami pridobijo iz javnih

evidenc, otesli se bomo čezmernih formalnih bremen in gospodarnost bo dobila svoj misel. V letu 2007 se bo vzpostavil tudi portal za javna naročila (Matas, 2007).

Po mnenju nekaterih je pričakovati, da se bo s sprejetjem novega Zakona o javnem naročanju ZJN-2 (2006), število vloženih revizijskih zahtevkov zmanjšalo, saj je število let v Evropski uniji precej manjši.

Novi zakon pa v praksi povzroča marsikatero nevšečnost in predstavlja nekatere novosti, ki so nedorečene in samo čas bo pokazal, kako bodo izvedljive v praksi. ZJN-2 (2006) spreminja ureditev v primerih, ko ponudniki nastopajo v svojih ponudbah s podizvajalci. Dosedanja praksa je pokazala, da je izvajanje pogodb, sklenjenih na podlagi javnega naročanja, bilo pogosto oteženo zaradi plačilne nediscipline med izvajalci in podizvajalci. V zakonu je sedaj določeno, da vlada z namenom zagotovitve finančne discipline s predpisom natančneje določi pravila v primerih, ko ponudniki nastopajo s podizvajalci. V teh primerih naj bi naročnik neposredno plačeval opravljeno delo podizvajalcem.

Postopki, ki jih je nov zakon vpeljal so pomanjkljivo dorečeni. Problemi nastanejo v zvezi z objavo razpisne dokumentacije na portalu. Treba je omeniti, da do sedaj portal ne deluje v želeni obliki in tako so posledično naročniki in ponudniki v postopkih javnega naročanja prikrajšani za izboljšave v procesu.

Prav tako je nedorečen postopek zbiranja ponudb. Po novem zakonu naročnik ni seznanjen s številom interesentov, saj zakon predvideva dvig razpisne dokumentacije neposredno s portala. Po prejšnjem zakonu je bil dvig razpisne dokumentacije evidentiran in tako so imeli naročniki pregled med možnimi ponudniki.

7. Sklep

Javna naročila so pomemben ekonomski inštrument. Stalna širitev zahtev države, globalizacija in razvoj trgov ter tehnologij že zahteva in bo tudi v prihodnje zahtevalo nove usmeritve. Trg javnega naročanja je odprt in razumljivo je, da želi država skozi zakonodajo zagotoviti preglednost postopkov in nadzor nad javnimi sredstvi.

Začetki javnega naročanja v Republiki Sloveniji segajo v leto 1997, ko je začel veljati prvi celoviti zakon, ki je urejal področje javnega naročanja. Zakon je pomenil pomembno prelomnico na področju javnih naročil, vendar se je v praksi pokazalo, da se pri izvajanju zakona o javnem naročanju pojavljajo težave in zapleti, ki so povzročali dodatna dela ali nejevoljo, tako pri naročnikih, kakor tudi ponudnikih. Pričakovati je bilo, da bodo spremembe in izboljšave zakona o javnih naročilih privedle do rešitve mnogih težav. Žal pa temu ni bilo tako, saj se število prejetih zahtevkov za revizijo vsako leto povečuje.

Upravičeno je pričakovati, da bo želene spremembe dosegel, z novim letom veljavni, Zakon o javnem naročanju ZJN-2 (2006), ki sledi direktivam Evropske unije.

Skozi diplomsko delo sem predstavila novosti novega Zakona o javnem naročanju (ZJN-2, 2006), slabosti in probleme s katerimi so se in se še vedno soočajo udeleženci javnih naročil na obeh straneh, tako na naročnikovi kot na ponudnikovi strani. Opazimo, da se na obeh straneh, pri pripravljanju razpisne dokumentacije za zdravila in medicinske pripomočke, pojavlja problem pomanjkanja znanja oziroma preobremenjenosti. Naročniki v zdravstvenem sektorju so enotnega mnenja, da so javna naročila kljub težavam in zapletom doprinesla na trg nekaj pozitivnega. Med prednosti lahko uvrstimo bolj racionalno in ekonomično naročanje blaga in storitev, večjo konkurenčnost, poenotenje razpisnih pogojev in večjo transparentnost, vendar pa se naročniki srečujejo tudi s številnimi težavami, ki izvirajo iz številnih formalnosti, ki so odraz preslabega poznavanja trga in slabe organizacije, za ponudnike pa precejšnje administrativno in finančno breme.

Analiza statistike revizijskih zahtevkov v zdravstven sektorju potrjuje dejstvo, da se tako naročniki kot ponudniki vse bolj soočajo s številnimi nepravilnostmi na področju javnih naročil, kar je razvidno iz letnih poročil Državne revizijske komisije, saj število prejetih zahtevkov vsako leto narašča. Ministrstvo za zdravje je eno tistih, zoper katerega je bilo v letu 2006 vloženih največ revizijskih postopkov. To je zadosten razlog za nujno potreben nadzor nad izvajanjem oddaje javnih naročil.

S sprejetjem novega zakona o javnem naročanju se pričakujejo izboljšave, kot so: zmanjšanje birokracije, kjer naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar, pri čemer bi uporabljali novo tehnologijo za izvedbo razpisnih postopkov. Veliko težav s katerimi se ukvarjata obe strani, bi olajšal portal za oddajo javnih naročil. Portal bo omogočil, da bodo podatki o javnih razpisih dostopni večjemu številu ponudnikov, zagotovila se bo konkurenca, naročniki pa bodo dobili veliko število ponudb.

Če povzamem, menim, da bo potrebno odpraviti še številne pomanjkljivosti, s katerimi se soočajo tako naročniki kot ponudniki. Novi zakon odpravlja nekatere pomanjkljivosti starega zakona, vendar bo potrebno tudi v prihodnosti sistem javnega naročanja, spremljati in spreminjati, da bi dosegli učinkovitejšo porabo javnih sredstev.

Literatura

1. Arzenšek Janez: Skupna javna naročila v zdravstvu. Zdravniški vestnik: Ljubljana, 2005. str. 6.
2. Ažman Mateja: Stroški revizijskega postopka. Pravna praksa: Ljubljana, 2004. str. 12-13.
3. Bohnec Ivan: Okvirni sporazumi v praksi po novem. Konferenca »Dnevi javnih naročil – 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str. 49-53.
4. Cvikel M. Milan: Aktualna vprašanja upravljanja javnih izdatkov v Sloveniji – Potrebne spremembe na področju javnih naročil. Prispevek za 7. konferenco Dnevi javnih naročil : Portorož, 2006, str. 3-13.
5. Červek Samo: Državni revizorji so lani prečesali 640 pritožb. Finance : Ljubljana, 19.2.2007.
6. Eržen Tina: Javna naročila ob vstopanju v EU: nova disciplina. Zbornik znanstvenih razprav : Ljubljana, 2001, str. 339-352.
7. Kastelic Ljubomir: Javna naročila v zdravstvu, Javna naročila s stališča ponudnika Kemofarmacija d.d.. Ljubljana : Agencija za management, 2004, str. 36-42.
8. Kastelic Ljubomir: Redne dobave medicinskega potrošnega materiala. Konferenca »Dnevi javnih naročil - 8. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str. 66-71.
9. Kastelic Ljubomir: Spremembe v odnosu naročnik – uporabnik – dobavitelj, po uvedbi javnega naročanja. Konferenca »Dnevi javnih naročil – 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str. 69-72.
10. Kranjc Vesna: Zakon o javnem naročanju s komentarjem. Ljubljana : GV Založba, 2004. 303 str.
11. Kranjc Vesna: Konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. Konferenca »Dnevi javnih naročil – 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2006, str. 43-48.
12. Korpič-Horvat Etelka: Urejanje državne revizije v Sloveniji. Ljubljana: Računsko sodišče RS, 2003. str. 37.
13. Matas Sašo: Skupna javna naročila. Konferenca »Dnevi javnih naročil – 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2006, str.1-5.
14. Matas Sašo: Revizorji javnih naročil so birokratski manekeni absurda. Finance : Ljubljana, 4.12.2006.
15. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Zakon o javnem naročanju s komentarjem. Ljubljana : Primath, 2004. 1081 str.
16. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Ljubljana : Nebra, 2005. 363 str.
17. Primec Andreja: Okvirni sporazum. Konferenca »Dnevi javnih naročil - 8. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str.126-133.

18. Primec Blanka: Zakon o javnem naročanju (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana : GV Založba, 2001, 340 str.
19. Škufca Uroš: Možnosti in pravice do neposredne uporabe evropskih direktiv v postopkih javnih naročil. Konferenca »Dnevi javnih naročil – 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2006, str. 35-42.
20. Škufca Uroš: Elektronsko javno naročanje in elektronska dražba. Konferenca »Dnevi javnih naročil - 8. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str.107-112.
21. Šoltes Igor: Revizija javnih naročil. Konferenca »Dnevi javnih naročil -7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2006, str. 13-18.
22. Uran Bojan: Dobave medicinsko potrošnega blaga po javnih naročilih. Konferenca »Dnevi javnih naročil - 7. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2006, str. 59-65.
23. Vesel Tomaž: Javna naročila, pogoji in merila. Ljubljana : Nebra, 2002. 287 str.
24. Valič Mitja, Šolar Andrej: Skupna javna naročila. Konferenca »Dnevi javnih naročil - 8. posvet«. Portorož : Agencija za management, 2005, str.113-119.
25. Zabel Bojan: Pravo javnih naročil ZJN s komentarjem. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 1997, 234 str.

Viri

1. Interno gradivo: Ajpes, 2006.
2. Intervju z vodjo oddelka za javna naročila v Kemofarmaciji d.d.. Ljubljana, december 2006.
3. Kemofarmacija d.d. [URL: <http://www.kemofarmacija.si>], 2007.
4. Letno poročilo Urada za javna naročila za leto 2005. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila, 2007. 64 str.
5. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2005. Ljubljana : Državna revizijska komisija, 2006. 132 str.
6. Letno poročilo Državne revizijske komisije za leto 2006. Državna revizijska komisija, 2007. 70 str.
7. Ministrstvo za finance. [URL: http://www.sigov.si/mf/slov/mediji/2007/2007-04-26_2.htm], april 2007.
8. Ministrstvo za zdravje. [URL: <http://www.mz.gov.si/>], januar 2007.
9. Obvestilo naročnikom in ponudnikom o javnem naročanju. Ministrstvo za finance. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/obvestilo_naroc_ponud.htm], november 2006.
10. Preator, d.o.o.. [URL: <http://www.preator.si/>], december 2006.
11. Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v RS. 36 str. [URL:http://www.unp.gov.si/slov/zakonske_podlage/politika_NNJF.pdf], november 2006.

12. Urad vlade za informiranje. [URL: <http://www.ukom.gov.si/slo/>], december 2005.
13. Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2005. Ministrstvo za finance. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letna_porocila.htm], december 2006.
14. Zapušek Klementina. Elektronsko javno naročanje. 17 str. [URL: http://www.sidip.org/SIDIP_files/Documents/research/zapusekt_elektronsko_javno_narocanje.pdf], februar 2007.
15. Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 24/97, 39/00, 102/00 2/04, 36/04).
16. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), (Uradni list RS, št. 128/2006).
17. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) (Uradni list RS, št. 78/99, 90/99, 110/02, 42/04, 61/05, 95/05, 78/06).

PRILOGA

Priloga

Veljavni Zakon o javnem naročanju je implementiral naslednje direktive:

- Uredba (ES) št. 2195/2002 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 5. novembra 2002 o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV);
- Uredba komisije (ES) št. 2151/2003 z dne 16. decembra 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 2195/2002 Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem besednjaku javnih naročil (CPV);
- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- Direktiva Komisije 2005/51/ES z dne 7. septembra 2005 o spremembi Priloge XX k Direktivi 2004/17/ES in Priloge VIII k Direktivi 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/75/ES z dne 16. novembra 2005 o popravku Direktive 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev;
- Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta;
- Uredba Komisije (ES) št. 2083/2005 z dne 19. decembra 2005 o spremembah direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih prilog uporabe za postopke za oddajo naročil.

Veljavni zakon o reviziji postopkov javnega naročanja vsebuje direktivi:

Področje pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na področju nabav blaga, storitev in gradbenih del ter s področja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

- Direktiva Sveta 89-665/EGS z dne 21.12.1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje;
- Direktiva Sveta 92-13/EGS z dne 25.2.1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.