

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

NATAŠA ZAVEC

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

JAVNA NAROČILA V ZDRAVSTVU V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ljubljana, september 2006

NATAŠA ZAVEC

IZJAVA

Študentka Nataša Zavec 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 18. 9. 2006

Podpis: _____

KAZALO

| | |
|--------------|---|
| 1. Uvod..... | 1 |
|--------------|---|

| | |
|---|----|
| 2. Osnovne opredelitve..... | 2 |
| 2.1. Opredelitev JAVNIH NAROČIL..... | 2 |
| 2.2. Opredelitev NAROČNIKA..... | 3 |
| 2.3. Opredelitev PONUDNIKA..... | 4 |
| 3. Zgodovinski pregled zakonodaje..... | 4 |
| 3.1. Razvoj javnih naročil..... | 4 |
| 3.2. Predpisi za članice Evropske unije..... | 7 |
| 3.3. Veljavni nacionalni predpisi..... | 10 |
| 4. Pravna ureditev javnih naročil..... | 10 |
| 4.1. Splošno o ZJN-1..... | 10 |
| 4.2. Temeljna načela..... | 11 |
| 4.3. Izvajanje postopka javnega naročanja..... | 13 |
| 4.4. Vrste postopkov oddaje javnega naročila..... | 16 |
| 4.5. Javna naročila male vrednosti..... | 19 |
| 4.6. Pogoji in merila..... | 21 |
| 4.7. Standardna razpisna dokumentacija..... | 23 |
| 5. Pravna ureditev revizijskih postopkov javnega naročanja..... | 24 |
| 5.1. Splošno o ZRPJN..... | 24 |
| 5.2. Zahtevek za revizijo javnega naročila..... | 24 |
| 6. Javna naročila v zdravstvu..... | 26 |
| 6.1. Razvoj javnih naročil v zdravstvu..... | 27 |
| 6.2. Javna naročila v zdravstvu danes..... | 28 |
| 6.2.1. Glavni akterji..... | 28 |
| 6.2.2. Skupna javna naročila..... | 30 |
| 6.2.3. Vidik naročnika..... | 32 |
| 6.2.4. Vidik ponudnika..... | 35 |
| 6.3. Javna naročila v zdravstvu v prihodnosti..... | 38 |
| 7. Statistika..... | 39 |
| 7.1. Statistika javnih naročil v Republiki Sloveniji..... | 39 |
| 7.2. Statistika javnih naročil v Evropski uniji..... | 48 |
| 8. Sklep..... | 49 |
| Literatura..... | 51 |
| Viri..... | 53 |
| Priloge..... | 1 |

1. Uvod

Z osamosvojitvijo Republike Slovenije so bile postavljene nove naloge in cilji, eden izmed najpomembnejših ciljev pa je bil vključevanje v Evropsko unijo. Za uresničitev tega cilja je bilo potrebno spremeniti vrsto zakonov in jih uskladiti z zahtevam Evropske unije. V sklop teh uskladitev sodi tudi področje javnih naročil.

Javna naročila v Republiki Sloveniji ureja od leta 2004 veljaven Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZJN-1A), ki je noveliral in dopolnil Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, v nadaljevanju ZJN-1) sprejet leta 2000. Slovenska zakonodaja na področju javnih naročil je implementirala veljavne direktive Evropske unije ter upoštevala generalno pogodbo o javnem naročanju Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju WTO¹) (Ferk, 2004, str.19).

Namen diplomske naloge je predstavitev postopka izvajanja javnih naročil in zakonodaje iz omenjenega področja. Prikazala bom razvoj zakona o javnih naročilih v Republiki Sloveniji in predstavila osnovne direktive na področju javnih naročil v Evropski uniji. Pri tem bom izpostavila javna naročila v zdravstvu. Cilj, ki ga bom poizkusila doseči, je jasno predstaviti postopek javnega naročanja v Republiki Sloveniji, poudariti prednosti in pomanjkljivosti in pri tem izpostaviti zdravstveni sektor.

Za proučevanje omenjene problematike sem izbrala teoretično ter izkustveno metodo dela. Na podlagi dostopnih informacij, literature ter pridobljenega praktičnega znanja z delom na področju javnih naročil v zdravstvu bom teoretično preučila to področje, določene ugotovitve bom potrdila s pomočjo primerov iz prakse.

Diplomsko delo je razdeljeno na sedem poglavij. Uvodu sledi prvi del, ki je namenjen teoretični analizi javnih naročil, ter obsega štiri poglavja. V tem delu so razloženi osnovni teoretični pojmi, podrobno je prikazan razvoj in vsebina sedaj veljavnega zakona o javnih naročilih ter zakona o reviziji postopkov javnega naročanja. Predstavljena je zakonodaja na področju javnih naročil v Evropski uniji, saj je vključevanje v trg javnega naročanja pomemben del vstopa na notranji trg Evropske unije.

Praktični del diplomske naloge je predstavljen v predzadnjem, šestem poglavju. Tu sem proučevala javna naročila v sektorju zdravstva, ki imajo izredno pomembno vlogo pri deležu razpisanih javnih naročil v Republiki Sloveniji. V razmerah omejenih javnih sredstev, ki so na razpolago za izvajanje zdravstvene dejavnosti, in glede na pomemben delež stroškov materiala in storitev v celotnih stroških poslovanja, morajo javni zdravstveni zavodi (v nadaljevanju JZZ) zasledovati poleg načela transparentnosti tudi načelo gospodarnosti in učinkovitosti. Pri tem ima pomembno vlogo trg, ki z mehanizmi konkurence, ob predpostavki enakopravnosti ponudnikov,

¹ World Trade Organization.

vpliva na ceno blaga in storitev. Vsa navedena načela so temeljna načela javnega naročanja, ki jim morajo skladno z veljavnim zakonom slediti tudi JZZ.

Sedmo poglavje je namenjeno statistični analizi, ki prikazuje trenutno stanje na področju javnih naročil, s poudarkom na sektorju zdravstva. Diplomsko nalogo zaključujem s sklepom, kjer so povzete glavne ugotovitve.

2. Osnovne opredelitve

2.1. Opredelitev JAVNIH NAROČIL

Pojem "javno naročilo" izhaja iz nemškega naziva "Offene Aufgabe" (Primec, 2000, str. 8). Veljavni zakon o javnih naročilih definira njihov pomen, ki pravi, da so ***javna naročila celotni skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj po tem zakonu***. Tako lahko javno naročilo na trgu obravnavamo kot projekt, ki pomeni vsako časovno zaključeno aktivnost, razdeljeno na zaključene razvojne stopnje (Kovač, 2005, str. 45). Ker pa gre na trgu javnih naročil za zagotavljanje dobrin, ki so posebnega družbenega pomena, katerih financiranje je zagotovljeno iz javnih finančnih virov, je potrebno postaviti pravila, ki bodo zagotovila smotrno uporabo javnih sredstev in korektno izpeljavo tega projekta.

Na trgu javnih naročil se srečujejo proračunski uporabniki kot naročniki, ki oskrbujejo javni sektor z javnimi dobrinami in zasebna podjetja kot ponudniki na drugi strani, kateri v svojem delovanju neposredno ne zastopajo javnega, temveč kapitalski interes. Ker so interesi ene in druge strani različni, predvsem pa ker naročnik nima motiva po dobičku, trg sam ne more delovati zadovoljivo, zato njihova ravnanja v postopku javnih naročil usmerja ZJN-1 (2000).

Najširši pojem javnega naročanja je pridobiti na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb najugodnejšo ponudbo. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, omogočiti naročniku, da z javno-finančnimi sredstvi nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Primec, 2000, str. 7).

Javna naročila v prvi vrsti določajo način, kako naročnik, torej država v najširšem smislu, pridobiva pod enakimi pogoji dobrine od ponudnikov. Vendar pa so lahko javna naročila tudi orodje države za uresničevanje gospodarske politike, politike regionalnega razvoja in socialne politike (Primec, 2000, str. 14).

Namen sistema javnih naročil je zagotavljanje smotrne uporabe javnih sredstev. V tem smislu je, tako kot v drugih tržnih gospodarstvih, sistem javnih naročil vpet v celoviti sistem upravljanja javnih izdatkov in finančnega nadzora. Poglavitni namen pravil o javnem naročanju je torej zagotoviti konkurenco pri poslovanju z javnim sektorjem. To je ključno tudi za krepitev kvalitete javno-finančnega upravljanja. Ravno pravila o oddaji javnega naročila in

revizij postopkov javnega naročanja namreč preprečujejo prevladovanje neekonomskih meril oziroma uveljavljanje razlogov, ki z vidika varstva trga niso opravičljivi. Tako pravila javnega naročanja odpravljajo tiste ovire za delovanje svobodnega trga, ki so pogojena s posebnim režimom delovanja javnega sektorja. Oblastni organi imajo namreč možnost vplivanja ne le na odločitve oseb javnega sektorja v zvezi z izvajanjem javnih funkcij, ampak tudi na njihove poslovne odločitve (Cvikl, 2005, str. 6). Namen razvoja sistema javnega naročanja je preprečiti prevladovanje (političnih) neekonomskih meril oziroma uveljavljanje razlogov, ki z vidika varstva trga niso opravičljivi (Cvikl, 2005, str. 7).

2.2. Opredelitev NAROČNIKA

Upravljaec javnega naročila je naročnik, ki je gospodar javnih sredstev in z njimi razpolaga na trgu (Kovač, 2005, str. 44). Javni naročniki je oseba, ki mora pri nabavi blaga, oddaji storitev in gradenj ravnati po pravilih o javnem naročanju (Mužina, Vesel, 2005, str. 22). Naročnik je torej odgovorna oseba za javno naročilo, ki mora ob objavi javnega naročila opredeliti obseg javnega naročila, pogoje in merila za izbiro ponudnika, pogodbo, nadzor izvajanja javnega naročila in skrbno ravnanje s sredstvi, ki pokrivajo stroške naročila (Kovač, 2005, str. 44).

Pojem javnega naročnika se v Republiki Sloveniji oblikuje od leta 1992 dalje, čeprav je bil prvotno drugače opredeljen. Javni naročnik je bil v začetku izenačen z neposrednim uporabnikom državnega proračuna, nato je Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93) pojem javnega naročnika razširil še na občine. Drugi porabniki niso bili zavezani k javnemu naročanju (Primec, 2000, str. 9).

ZJN-1 (2000) navaja, da so k izvajanju javnih naročil kot naročniki zavezani posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov. Krog zavezancev za porabo proračunskih sredstev po postopku oddaje javnih naročil je širok, to so vse osebe javnega prava z redkimi izjemami. Naročniki so tako vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov od ministrstev, vladnih služb, agencij, javnih zavodov (šole, vrtci, bolnišnice itd.), Državnega zbora, sodišč, javnih tožilstev, upravnih enot in drugih državnih organov ter lokalnih skupnosti, do organizacij, ki so nosilci javnih pooblastil (npr. javnih podjetij ali z njim povezanih družb) (Ferk, 2004, str. 18). Razvrstimo jih lahko v štiri kategorije naročnikov po ZJN-1 (2000) (Grafenauer, Kranjc, 2005, str. 8):

- naročniki po statusnih kriterijih (2.a člen),
- prejemniki subvencij (88. in 93. člen),
- naročniki na infrastrukturnem področju (103. in 104. člen),
- koncesionarji za gradnjo (133. člen).

Skladno z zahtevami direktiv Evropske unije² mora vsaka država članica pripraviti seznam naročnikov. Namen seznamov je seznaniti javnost s konkretnimi osebami, ki morajo pri oddaji

² Direktiva 92/50/EGS, 93/36/EGS, 93/37/EGS, 93/38/EGS in spremembe (Grafenauer, Kranjc, 2005, str. 9).

poslov ravnati po pravilih o javnih naročilih (Kranjc, 2004, str. 481). Določbe direktiv povzema ZJN-1 (2000) v četrtem odstavku 2.a člena, ki določa, da vlada na podlagi ministra, pristojnega za finance, določi sezname ali kategorijo naročnikov, ki jih objavi v Uradnem listu RS in pošlje Evropski komisiji (Grafenauer, Kranjc, 2005, str. 9). Ta seznam je po zahtevah Direktive 2004/18/ES priloga zakonu, s čimer je zavezujoč in zahteva redno usklajevanje. Iz tega sledi pomembna novost predloga novega zakona, ki bo zagotavljal preglednejšo ureditev naročnikov. Definicija naročnika neposredno sledi definiciji iz direktive, s tem je seznam naročnikov prilagojen in poenostavljen³ (Predlog zakona o javnem naročanju, 2006, str. 10). Po podatkih Ministrstva za finance, z dne 15. aprila 2006, je v Republiki Sloveniji naročnikov, ki so zavezani po ZJN-1 (2000), skupaj 2.996, gre za neposredne in posredne proračunske uporabnike.

2.3. Opredelitev PONUDNIKA

Ponudnik je udeleženec, ki v postopku naročila ponuja blago ali storitev, ki je predmet javnega naročila (Kovač, 2005, str. 44). Ponudnik je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, registrirana za dejavnost, ki je predmet javnega naročila, ne glede na to, ali gre za domačo ali tujo osebo. ZJN-1 (2000) namreč ne daje nikakršne prednosti domačim ponudnikom⁴ (Javna naročila, 2005).

3. Zgodovinski pregled zakonodaje

3.1. Razvoj javnih naročil

V evropskem prostoru se je proces sodelovanja nacionalnih gospodarstev začel 18. aprila 1951 s podpisom pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. Leta 1957 se je sodelovanje nadaljevalo v Rimu z ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti, ki je 7. februarja 1992 s podpisom Maastrchtske pogodbe prevzela nove oblike sodelovanja med članicami (Kumar, 2004, str. 45). Obseg javnih naročil v BDP članic je bil prevelik⁵, da bi jih lahko izločili iz gospodarsko-političnih programov sodelovanja in jih pustili zgolj v domeni posameznih držav. Te ugotovitve so v začetku 90-ih let pripeljale do bistvenih sprememb v pravni ureditvi omenjenega področja⁶. Tudi Republika Slovenija, ki se je zavedala pomena

³ Praksa sodb Evropskega sodišča nakazuje, da so sezname naročnikov občutljivo področje, še zlasti ker definicija in opredelitev naročnika v mnogih primerih ni povsem dorečena. Nekatere države članice so podale obsežnejše sezname (Belgija, Nemčija), druge države članice zgolj navedbo ali povzetek zakonske definicije naročnika oziroma splošno opredelitev, za katere subjekte velja definicija naročnika (Švedska, Finska, Litva). Nekatere države članice v svojih seznamih navajajo zgolj kategorije naročnikov (Portugalska, Luksemburg, Latvija, Madžarska), večina njih pa je objavila sezname, kjer kombinirajo naročnike posamezno in kategorije naročnikov (Predlog zakona o javnem naročanju, 2006, str. 10).

⁴ ZJN-1 (2000) v 7. členu navaja, da naročnik ne sme izločiti ponudbe le zato, ker ima ponudnik sedež v državi, ki z Republiko Slovenijo nima sklenjenega sporazuma o enakopravni obravnavi domačih in tujih ponudnikov, to ne velja za naročanja na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju.

⁵ Obseg javnih naročil nad vrednostnimi pragovi je v letu 1994 znašal 721 mrd ECU, kar je tudi takrat že predstavljalo velik del BDP, in sicer kar 12 % (Ratajc, 2003, str. 7).

⁶ V začetku 90-ih let so bile sprejete nove direktive za vsa področja javnega naročanja, ki so že upoštevale ugotovitve analiz vpliva javnega naročanja na notni evropski trg, in je bil zato njihov osrednji cilj prenesti učinke trga tudi v del javne porabe (Ratajc, 2003, str. 7).

gospodarskih povezav, si je prizadevala postati članica te povezave, vendar je za uresničitev tega cilja morala izpolniti številne ekonomske, politične in pravne pogoje, med drugim tudi prenos pravnega reda Evropske unije v slovenski pravni red (Ratajc, 2003, str. 7, 8).

Zakonodaja s področja javnih naročil v Republiki Sloveniji je bila v preteklih letih deležna štirih velikih sprememb (Škufca, 2005, str. 1). Zakonodajo lahko tako časovno razdelimo na štiri podobdobja:

➤ **Obdobje od leta 1992 do leta 1997**

Prvič je bilo področje javnih naročil v Republiki Sloveniji urejeno z Zakonom o proračunu Republike Slovenije za leto 1992 (Uradni list RS, št. 16/92), in sicer v 13. členu, ki je predpisoval, da morajo uporabniki proračuna nabavljati opremo in storitve na podlagi pogodbe, po predhodno objavljenem javnem razpisu⁷. Podrobneje je to področje urejala Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/92), ki je bila izdana na podlagi omenjenega zakona. Urejanje se je nadaljevalo s sprejetjem Zakona o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993. V 31. členu je bila uzakonjena uporaba javnega razpisa za izbiro izvajalca brez omejitev in javnega razpisa za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, ter navedeni primeri v katerih ni potrebno izvesti javnega razpisa. Podrobnejši postopek za izvajanje javnega razpisa je predpisalo Ministrstvo za finance, ki je v letu 1993 izdalo Odredbo o postopku za izvajanje razpisa za oddajo javnih naročil, ter leta 1994 njene spremembe (Uradni list RS, št. 28/93 in 19/94).

➤ **Obdobje od leta 1997 do leta 2000**

Na podlagi izkušenj iz omenjenih odredb ter ob vplivu Vzorčnega zakona o naročilih blaga, gradenj in storitev (v nadaljevanju Vzorčni zakon) iz leta 1994, ki je bil pripravljen v okviru Komisije Združenih narodov za mednarodno trgovsko pravo (v nadaljevanju UNCITRAL⁸), je bil sprejet prvi slovenski zakon, ki je urejal področje javnega naročanja, to je Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24/1997, v nadaljevanju ZJN). Zakon je pomenil prelomnico na področju javnega naročanja, saj je ureditev javnega naročanja prvič uzakonil, pri čemer je dal naročnikom na voljo širok nabor možnih postopkov oddaje javnih naročil. Zakon je postavil temelje javnega naročanja, vključno s temeljnimi načeli javnega naročanja (Preator, d.o.o., 2005).

Zakon je pričel veljati 20. maja 1997, uporabljati pa se je začel 1. junija 1997 za naslednje proračunske uporabnike: Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji, d.d., Univerzo v Ljubljani, Univerzo v Mariboru, javna podjetja, ustanovljena po zakonu o gospodarskih javnih službah,

⁷ Naslednje leto je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 7/93) z 2. členom vnesel isto določbo v 20. člen Zakona o financiranju javne porabe (Uradni list RS, št. 48/90, 34/91, 30/92).

⁸ United Nations Commission on International Trade Law.

javne zdravstvene in javne raziskovalne zavode, katerih ustanovitelj je država. Ostali naročniki so ga začeli uporabljati s 1. januarjem 1998 (Primec, 2000, str. 11).

S sprejemom ZJN (1997) je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja, in sicer komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ki je predstavljala neodvisno strokovno telo.

Državni zbor je leta 1999 v okviru prevzema pravega reda skupnosti o javnih naročilih sprejel Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 90/99, v nadaljevanju ZRPJN). S sprejemom ZRPJN (1999) je bilo imenovano novo nadzorno telo, Državna revizijska komisija. Določil se je njen status in pristojnosti, s tem pa so bili zagotovljeni tudi formalni pogoji za vzpostavitev (Ministrstvo za finance, 2004, str. 5). Z uveljavitvijo ZRPJN so prenehale veljati določbe od 63. do 73. člena ZJN (1997) (Mužina, 2005b, str. 47).

➤ **Obdobje od leta 2000 do leta 2003**

V letu 2000 je ZJN nadomestil novi ZJN-1, ki je pričel veljati 12. novembra 2000. Konec istega leta je bil deležen nekaj manjših sprememb (Uradni list RS, št. 102/00). Drugi zakon za razliko od prvega, urejenega po Vzorčnem zakonu, je temeljil na direktivah Evropske unije⁹, ki urejajo področje javnega naročanja. Glavni razlog za sprejem drugega zakona v času zgolj treh let je bil prav v prilagajanju slovenske zakonodaje direktivam Evropske unije (Preator, d.o.o., 2005). Kmalu po uveljavitvi zakona ZJN-1 (2000) se je izkazalo, da tudi ta zakon ni ustrezen, da nekatere določbe pomenijo pravno in dejansko oviro pri izvedbi postopka oddaje javnega naročila. Kritike zakona so prihajale tako s strani strokovne javnosti kot tudi s strani naročnikov in ponudnikov. Tako se je relativno kmalu pokazala potreba po spremembah tudi tega zakona. ZJN-1 (2000) je namreč preveč dobesedno povzel in predpisal zahteve direktiv, tako je da je bila uskladitev z zahtevami neustrezna. Nekateri postopki so bili podnormirani, v zakonu so bili pojmi, ki jih notranje pravo ni poznalo, zakon je bil pri uporabi pojmov nedosleden, nekatere določbe pa preveč nejasne in nedorečene. Predlog sprememb in dopolnitev ZJN-1 (2000) je tako predlagatelj glede ciljev, ki jih zasleduje, strnil v tri temeljne sklope: uskladitev ZJN-1 (2000) s pravnim redom Evropske unije, odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov, usmeritev sistema elektronskega naročanja v prakso in možnost centralizacije javnega naročanja. To je pomenilo spremembo praktično vseh členov zakona, tako da lahko vsebinsko govorimo tudi o novem predpisu (Mužina, Vesel, 2004, str. 20).

ZRPJN (1999) je bil v tem obdobju enkrat spremenjen, in sicer 18. decembra 2002, ko je bil objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov oddaje javnega naročanja (Uradni list RS, št. 110/02, v nadaljevanju ZRPJN-A), ki je pričel veljati dan kasneje. Zakon je skušal odpraviti nekatere pomanjkljivosti ZRPJN (1999), ki je bil objavljen in napisan kot nadomestilo določb ZJN (1997).

⁹ Direktiva 92/50/EGS, 93/36//EGS, 93/37/EGS, 93/38/EGS, 97/52/ES, 98/4/ES.

➤ Obdobje od leta 2003

Zakonodajalec je 19. decembra 2003 sprejel ZJN-1A, ki je začel veljati 30. januarja 2004 in s katerim se je temeljito spremenil ZJN-1 (2000). Zaradi preglednosti je bilo 13. aprila 2004 potrjeno uradno prečiščeno besedilo ZJN-1 (2000) in ZJN-1A (2004), in sicer Zakon o javnih naročilih – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 36/04, v nadaljevanju ZJN-1-UPB1).

ZRPJN (1999) je bil od leta 2004 do zdaj ponovno spremenjen trikrat, prvič v letu 2004 (Uradni list RS, št. 42/04, v nadaljevanju ZRPJN-B), drugič v letu 2005 (Uradni list RS, št. 61/05, v nadaljevanju ZRPJN-C), ter nazadnje 25. julija tega leta (Uradni list RS, št. 78/06, v nadaljevanju ZRPJN-D).

V poglavju 4 in 5 bo natančneje opisana vsebina sedaj veljavnih zakonov na področju javnih naročil, in sicer ZJN-1-UPB1 (2004) in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja – uradno prečiščeno besedilo (Uradni list RS, št. 95/05, v nadaljevanju ZRPJN-UPB3).

3.2. Predpisi za članice Evropske unije

Vključevanje v trg javnega naročanja je pomemben del vstopa na notranji trg Evropske unije. Slovenska podjetja lahko brez omejitev kandidirajo za javna naročila blaga, storitev in gradenj, vendar pa morajo na eni strani poznati pravila javnega naročanja v Evropsko unijo, na drugi pa morajo biti pozorna na notranjo zakonodajo države članice, v kateri je bilo javno naročilo objavljeno, ki še vedno lahko posredno omeji sodelovanje podjetij iz drugih držav članic v postopkih oddaje javnih naročil (Urbas, 2004, str. 3).

Pravo Evropske unije načelno ne posega v pogodbeno razmerja. Izjema so pogodbeno razmerja z javnim sektorjem. Direktive Evropske unije podrobno urejajo postopek javnega naročanja, ko je ena pogodbeno stranka oseba javnega sektorja. Tako poznavanje nacionalne zakonodaje s področja javnih naročil ni dovolj, na tem področju je potrebno poznati tudi evropsko pravo, pomemben pomen imajo zlasti direktive (Mužina, 2005b, str. 12).

Postopek javnega naročanja tako v Evropski uniji urejajo direktive, katere morajo vse države članice implementirati v svoje nacionalne zakonodaje. Toda trg javnih naročil v Evropski uniji je poenoten le do določene mere. Potrebno je poudariti, da se pravila in postopki, vsebovani v direktivah, nanašajo le na nabave, katerih vrednost presega vnaprej določen vrednostni prag, to je prag, ki je določen v direktivah Evropske unije (v nadaljevanju evropski prag). Večina javnih naročil ostaja pod tem ekonomskim pragom in zanje se uporabljajo predpisi, ki sodijo v pristojnost notranjih zakonodaj posameznih držav članic. Poleg tega večina nacionalnih ureditev javnih naročil določa tudi poseben vrednostni prag (v nadaljevanju nacionalni prag), to so naročila male vrednosti, pod katerim je postopek naročanja bistveno poenostavljen in skrajšan (Urbas, 2004, str. 4). Postopke javnega naročanja lahko razdelimo na tri kategorije:

- postopek **pod nacionalnimi pragovi**, ki je določen z notranjo zakonodajo;

- postopek *nad nacionalnimi pragovi do evropskih pragov*, ki je določen z notranjo zakonodajo;
- postopki *nad evropskimi pragovi*, ki je določen z direktivami Evropske unije.

Notranja zakonodaja posameznih držav članic na področju javnih naročil mora biti usklajena z direktivami Evropske unije, vendar namen direktiv ni uskladitev nacionalnih ureditev javnega naročanja v celoti, temveč le usklajevanje tistih proceduralnih rešitev, ki so bile sprejete v okviru nacionalnih zakonodaj posameznih držav članic za primere, ki zadevajo oddajo javnih naročil večje vrednosti. Skupna pravila javnega naročanja, ki jih urejajo direktive, so predvsem (Urbas, 2004, str. 4):

- pravila, ki definirajo, kdo je naročnik in katere nabave so predmet javnih naročil,
- pravila, ki določajo, katere vrste postopkov naročniki običajno uporabljajo,
- pravila glede tehničnih specifikacij, standardov, ki naj se uporabljajo, ter prepovedi glede diskriminatornih tehničnih specifikacij,
- pravila o objavljanju javnih naročil in potrebnih rokov objav,
- običajna pravila glede nastopanja in postavitve objektivnih meril za izbor najugodnejšega ponudnika,
- obveze glede statističnega poročanja Evropski komisiji.

V Prilogi 1 so navedene direktive, ki urejajo postopke javnega naročanja v Evropski uniji, in katere določbe so že implementirane v slovenski zakonodaji, in sicer v ZJN-1-UPB1 (2004) in v ZRPJN-UPB3 (2005).

Posebno je potrebno izpostaviti le dve novi direktivi. Rok za implementacijo novih direktiv v slovensko nacionalno zakonodajo je potekel 31. januarja 2006. Ministrstvo za finance je tega dne na svoji spletni strani objavilo obvestilo naročnikom in ponudnikom o javnem naročanju od 1. 2. 2006 dalje. Obvestilo se nanaša na upoštevanje določb novih evropskih direktiv od navedenega datuma dalje, glede na dejstvo, da je nova zakonodaja na področju javnega naročanja še v pripravi.

Novi direktivi:

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/17/ES, z dne 31. marca 2004, o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov, ki delujejo na vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/18/ES, z dne 31. marca 2004, o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil blaga, storitev in gradenj.

Omenjeni direktivi sta prvi večji rezultat dolgega procesa reform sistema javnega naročanja v Evropski uniji (Beuter, 2005, str. 5). Glavni namen sprejema novih direktiv je predvsem prilagoditev in poenostavitev zakonodaje novim elektronskim možnostim oddaje javnega naročila (Kovač, 2005a, str. 10). Najpomembnejše novosti in spremembe novih direktiv so sledeče (Škufca, 2005, str. 4):

- možnost popolnega elektronskega naročanja,

- možnost določitve fleksibilnejših tehničnih specifikacij, nova ureditev rokov, pogojev in merila,
- poenostavitev vrednostih pragov,
- poudarek na uporabi nomenklature Enotnega besednjaka za javna naročila (CPV),
- izločitev telekomunikacijskega sektorja iz obsega teh direktiv ter upoštevanje liberalizacijskih gibanj v ostalih infrastrukturnih sektorjih,
- razširitev uporabe okvirnega sporazuma na klasično področje javnih naročil in
- uvedba dveh novih vrst postopka oddaje javnega naročila (konkurenčno usklajevanje predlogov in sistem dinamičnega naročanja).

Torej nova ureditev naj bi zmanjšala birokracijo in zagotovila, da lahko naročniki in ponudniki prihranijo čas in denar z uporabo nove tehnologije za izvedbo postopkov. Bistvena lastnost obeh direktiv pa je, da bi jih bolje razumeli vsi, ki so pri javnih naročilih udeleženi kot naročniki ali kot ponudniki (Mužina, 2005c, str. 17).

Ureditev javnih naročil v navedenih direktivah Evropske unije temelji na sledečih *načelih* (Urbas, 2004, str. 6):

- enakopravnosti obravnavanja,
- informiranosti ponudnikov o postopkih oddaje javnih naročil,
- transparentnosti vodenja postopkov za izbiro izvajalcev/dobaviteljev ter dodelitvi naročil na podlagi vnaprej znanih meril,
- upoštevanja tehničnih zahtev in varstva ponudnikov,
- ponudnik, ki meni, da je bil prizadet s protipravnim ravnanjem naročnika, ima možnost, da se obrne na določen organ, kateremu je v okviru nacionalne zakonodaje podeljena pristojnost za razreševanje sporov s področja javnih naročil.

Krašek pravi, da so *cilji* pravil javnega naročanja na notranjem trgu Evropske unije sledeči (Malijanska, 2005, str. 6):

- konkurenca,
- prepoved diskriminacije,
- integracija notranjega trga in
- povečanje mednarodne konkurenčnosti dobaviteljev iz Evropske unije.

Osnovne konkretne *posledice* zgornjih načel in ciljev so po navedbah Kraška sledeče (Malijanska, 2005, str. 6):

- objavljanje naročil na ozemlju celotne Evropske unije,
- omejevanje potencialno diskriminatornih tehničnih standardov in
- uporabljanje objektivnih kriterijev pri dodeljevanju javnega naročila.

Med pravnimi viri javnega naročanja velja omeniti tudi Sporazum o vladnih nabavah (v nadaljevanju GPA¹⁰), sprejet leta 1994 v okviru WTO, katere podpisnica je na eni strani

¹⁰ Governmental Procurement Agreement.

Evropska unija, na drugi pa tudi vse države članice. Pravila tega sporazuma so bila v evropsko pravo prevzeta z Direktivama 97/52/EGS in 98/4/EGS (Mužina, Vesel, 2005, str. 20).

3.3. Veljavni nacionalni predpisi

Formalni pravni viri, ki vsebujejo pravne norme za sistemizacijo javnih naročil, so celovito opredeljeni na mednarodni podlagi v Vzorčnem zakonu. Na državni ravni so javna naročila urejena predvsem z ZJN-1-UPB1 (2004) in ZRPJN-UPB3 (2005) in nekaterimi zakonskimi predpisi, ki urejajo področje proračunskega izvajanja. Zakonodajno osnovo javnih naročil malih vrednosti zasledimo že v naročnikovih ustanovitvenih aktih oziroma posebnih zakonih (Kovač, 2005, str. 45). Vsa veljavna zakonodaja (zakoni, navodila, pravilniki in uredbe) je podlaga naročnikom pri izvajanju javnih naročil. V Prilogi 2 je naveden celoten seznam veljavne zakonodaje v Republiki Sloveniji s področja javnega naročanja, v skladu s katerim naročnik pripravlja in izvaja javno naročilo.

4. Pravna ureditev javnih naročil

4.1. Splošno o ZJN-1

Zakon določa obvezno ravnanje naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabave blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev, enako velja na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

Leta 2004 so se z novelo ZJN-1A uvedle nekatere spremembe v samem postopku oddaje javnega naročila, ki naj bi pozitivno vplivale na potek oddajanja javnih naročil pri nas (Kovač, 2005, str. 46). Novela je prinesla vrsto novosti, pri čemer je bila dobra polovica členov ZJN-1 (2000) spremenjena in usklajena z ureditvijo Evropske unije (Peruš, 2004, str. 40). Spremembe in dopolnitve so tako odpravile nekaj glavnih pomanjkljivosti ZJN-1 (2000), in sicer (Preator, d.o.o., 2005):

- za veljaven razpis zadošča prejem ene pravilne ponudbe,
- na novo je napisan omejeni postopek, ki je izenačen z odprtim postopkom,
- uzakonjeni so okvirni sporazumi,
- uvedeno je elektronsko poslovanje in elektronske dražbe.

Čeprav je vsebina zakona bolj ali manj skladna z direktivami, sama struktura zakona nekoliko odstopa (Mužina, Vesel, 2005, str. 21). Struktura zakona je razdeljena na sledeče določbe:

- **Splošne določbe** (od 1. do 20. člena ZJN-1), ki opredeljujejo: predmet zakona, izjeme, za katere se zakon ne uporablja, definicije pojmov, temeljna načela, varstvo podatkov, dokumentiranje in evidentiranje postopka, jezik, denarno enoto, pogoje za začetek postopka ter postopke naročanja.

- **Skupne določbe** (od 21. do 81.a člena ZJN-1), ki opredeljujejo pravila o oddaji javnih naročil, in sicer: začetek postopka, vsebino in dostop do razpisne dokumentacije, vrednost naročila, splošna pravila glede določitve tehničnih elementov naročanja, pogoje in merila, roke, objave, odpiranje, oddajo naročila, elektronsko dražbo,
- **Posebne določbe** (od 82. do 125. člena ZJN-1), ki predpisujejo posebnost glede na skupne določbe.

V nadaljevanju bodo izpostavljeni pomembnejši deli zakona in natančneje predstavljeni.

4.2. Temeljna načela

Osnovna načela javnih naročil se nanašajo na vsa javna naročila ne glede na to, za kolikšno vrednost gre, saj je naročnik v vseh primerih zavezan k preverjanju cene in kakovosti ter dokumentiranju nabave blaga ali storitve (Kovač, 2005, str. 45).

ZJN-1 (2000) opredeljuje v členih od 4 do 7 štiri temeljna načela javnega naročanja. Ne glede na vrsto in velikost posla morajo naročniki spoštovati ta temeljna načela javnega naročanja v celoti in v vseh fazah oddaje javnega naročila (Ferk, 2004, str. 18). Skozi uporabo navedenih načel deluje tudi celotni sistem javnega naročanja. Ta načela so:

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (4. člen),
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen),
- načelo transparentnosti porabe javnih sredstev (6. člen),
- načelo enakopravnosti ponudnikov (7. člen).

➤ Načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev

To načelo je pomembno predvsem zato, ker naročniki nastopajo pretežno v segmentu, ki ni izpostavljen tržnemu principu tekmovanja, ampak gre za zagotavljanje dobrin, ki so posebnega družbenega pomena, katerih financiranje se zagotavlja iz javnih finančnih virov. Gospodarna poraba javnih sredstev torej pomeni takšno porabo, ki nam zagotavlja optimalno kvaliteto blaga ali storitev za ceno, primerljivo s tisto, ki jo plačujejo naročniki v privatnem sektorju. Gospodarnost oddaje javnega naročila se preveri s primerjavo med ciljem naročila (glede na naročnika, namen naročila in predmet naročila) ter vloženimi sredstvi (Mužina, Vesel, 2005, str. 22). Tu je potrebno poudariti, da so ustrezno oblikovana merila eden najbolj pomembnih instrumentov za zagotavljanje tega načela (Mužina, Vesel, 2004, str. 113).

➤ Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je po svoji vsebini prepoved tistih in takšnih ravnanj naročnikov, katerih učinek ali posledica je omejitev podjetniške svobode ponudnikov na področju oddaje javnih naročil (Mužina, Vesel, 2005, str. 22) Zlasti se ne sme omejevati možnih

ponudnikov z neupravičeno izbiro postopka ali z uporabo diskriminatornih meril, ki bi neupravičeno izločevala določene ponudnike (Eržen, 2004, str. 1653).

Naročniki morajo ves čas postopka oddaje javnega naročila ravnati skladno s predpisi o varstvu konkurence. Pripravljalca razpisne dokumentacije ali specifikacij ne sme nastopati kot ponudnik ali kot podizvajalec in ne sme sodelovati s ponudnikom pri pripravi ponudbe (Ferk, 2004, str. 19). Prepovedano je pogojevanje izvedbe naročila z zaposlitvijo določenih podizvajalcev ali izvedbo drugega dela, razen če je s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom drugače določeno, v tem primeru mora naročnik to navesti v razpisni dokumentaciji (Kranjc, 2001, str. 43).

➤ **Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev**

Postopki oddaje javnih naročil morajo biti pregledni in javni, kar je določeno v javnem interesu in v interesu ponudnikov. V javnem interesu zato, da je razviden namen in način porabe javnih sredstev. Ponudnikom pa mora biti dana možnost, da se seznanijo s potrebami javnega sektorja, pomembnimi dejstvi, odločitvami in dejanji v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil (Kranjc, 2001, str. 44). Preglednost postopkov oddaje javnih naročil omogoča vsem ponudnikom pošten tržen boj. V primeru, da kateri izmed ponudnikov meni, da so bile njegove pravice kadarkoli v postopku oddaje javnega naročila kršene, lahko vloži zahtevek za revizijo na Državno revizijsko komisijo (Ferk, 2004, str. 19).

Postopki oddaje javnih naročil so javni, kar se zagotavlja skozi objave javnih naročil v uradnih glasilih. S tem ima vsakdo, ki ima interes za dodelitev naročila, pravico pridobiti podatke o izvedenem postopku oddaje javnega naročila, kakor tudi dostop do razpisne dokumentacije pod enakimi pogoji (Ferk, 2004, str. 19). Opozoriti pa je potrebno, da objava javnega razpisa ni pravilo v vseh postopkih oddaje javnih naročil.

Preglednost in javnost zagotavljata nadzor nad načinom porabe javnih sredstev ter upoštevanje ostalih načel javnega naročanja, predvsem načela zagotavljanja konkurence med ponudniki in načela gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (Mužina, Vesel, 2005, str. 22). Le 8. in 9. člen ZJN-1-UPB1 (2004) določata omejitve tega načela. Naročnik mora varovati kot zaupne vse podatke o ponudniku, vsebovane v ponudbeni dokumentaciji, in ne sme dajati obvestila, ki bi pomenila kršitev zaupnosti podatkov. Ponudniki morajo varovati zaupne podatke naročnika. Varovanje zaupnost podatkov je torej dolžnost tako naročnika kot ponudnika.

➤ **Načelo enakopravnosti ponudnikov**

Ponudniki lahko enakopravno konkurirajo v postopku oddaje javnih naročil le ob pogoju, da jih naročniki enakopravno obravnavajo. Naročnik je zavezan, da nobenemu ponudniku ne sporoči ničesar, kar ni sporočil drugim ponudnikom, tako v fazi priprave razpisne dokumentacije kot med samim postopkom (Primer, 2000, str. 65). Kar pomeni, da to načelo na eni strani omogoča, da lahko vsakdo pod enakimi pogoji posluje z javnim sektorjem, na drugi strani pa preprečuje

favoriziranje posameznih ponudnikov s strani naročnika. Naročniki imajo lahko za favoriziranje ponudnika najrazličnejše razloge od dobrih izkušenj v preteklosti do korupcije (Ferk, 2004, str. 19). To načelo ne pomeni le enakopravnost glede registriranja dejavnosti ponudnika, ampak načelo zajema enakopravnost v najširšem smislu: nobenega ponudnika ni mogoče izločiti na nacionalni, verski ali rasni osnovi (Primer, 2000, str. 65).

Vsa naštetna načela le pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, postavljajo cilje javnega naročanja ter služijo kot argument pri razlagi pravil zakona, niso pa vedno neposredno uporabljiva (Kranjc, 2001, str. 38).

4.3. Izvajanje postopka javnega naročanja

Kadar vrednost javnega naročila presega določen denarni znesek, mora naročnik v okviru javnega naročila izvesti predpisane zakonske postopke in načine oddaje javnega naročila (Kovač, 2005, str. 45). Celotna izvedba oddaje je odvisna od vrste postopka in od predmeta javnega naročila. Zakonsko je predvidena izvedba postopka, ki v splošnem obsega spodaj navedene faze.

Prva naloga naročnika je *ugotovitev potrebe* po izvedbi javnega naročila. Naročnik pripravlja večletne strateške načrte, ki jih potrdi ustrezeni nadzorni organ. Na podlagi letnega načrta dela naročnik določi prednostne potrebe po blagu in storitvah (Kovač, 2005, str. 45). V kolikor želi naročnik uspešno oddati javno naročilo in ne razpolaga z zadostnimi informacijami o predmetu javnega naročila, je priporočljivo, da že pred začetkom formalnega postopka po ZJN-1 (2000) izvede ustrezno raziskavo relevantnega trga. Le tako bo lahko izbral pravilno vrsto postopka oddaje javnega naročila in kvalitetno pripravil razpisno dokumentacijo (Ažman, 2004a, str. 16).

Naročnik mora pred začetkom postopka oddaje javnega naročila izpolnjevati določene *pogoje*. Javno naročilo mora biti predvideno v načrtu nabav, naročnik pa mora imeti na voljo v proračunu Republike Slovenije, proračunu lokalne skupnosti ali v finančnem načrtu drugega naročnika ustrezna finančna sredstva. Če ti proračuni oziroma načrti še niso sprejeti, sme naročnik pričeti postopek, vendar le do višine sredstev, določenih skladno s predpisom o začasnem financiranju (ZJN-1-UPB1, 2004, 16. člen).

Postopek se formalno prične z izdajo *sklepa o začetku postopka* (ZJN-1-UPB1, 2004, 21. člen). Pred tem sklepom naročnik v določenih primerih¹¹ predhodno obvesti Ministrstvo za finance¹² o nameravani uporabi postopka s pogajanjem brez predhodne objave (ZJN-1-UPB1, 2004, 20. člen). Naročnik sme pooblastiti za izvedbo postopka drugo osebo javnega ali zasebnega prava (ZJN-1-UPB1, 2004, 22. člen).

¹¹ V primerih iz 3. in 4. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1-UPB1 (2004).

¹² Po zakonu zaseda to mesto Urad za javna naročila. Vendar je Vlada Republike Slovenije na seji 11. marca 2004 v sklopu reorganizacij vladnih služb ukinila med drugim tudi Urad za javna naročila. Urad za javna naročila je bil tako s 1. aprilom 2004 ukinjen. Njegove zakonsko določene naloge so se prenesle na Ministrstvo za finance (Urad vlade za informiranje, 2005).

Naslednja naloga naročnika je **priprava razpisne dokumentacije**, ki je ena izmed najzahtevnejših in najpomembnejših faz oddaje javnega naročila. Da se postopek oddaje javnega naročila izvede kvalitetno in hitro, je pomembno, da se v tej fazi naredi čim manj napak in da je razpisna dokumentacija kar se da jasno oblikovana. Nejasna ali nepopolna razpisna dokumentacija pripelje do slabega razumevanja, kaj naročnik sploh kupuje, in tako prihaja do nepotrebnih oziroma celo zamudnih težav (Mužina, Vesel, 2005, str. 209). Celotna vsebina razpisne dokumentacije je odvisna od vrste postopka in od predmeta javnega naročila.

Sledi **objava** javnega naročila, kajti v primeru oddaje javnega naročila po odprtem postopku, v prvi fazi omejenega postopka ter pri oddaji javnega naročila po postopku s pogajanji po predhodni objavi, mora naročnik objaviti javni razpis. Zakon predvideva, da se vsi javni razpisi objavijo na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila, do takrat pa v Uradnem listu RS¹³. Ker Urad za javna naročila ni uredil tega portala, kot tudi ne Ministrstvo za finance, ki je prevzelo njegove naloge, se javni razpisi v celoti objavljajo le v Uradnem listu RS¹⁴. V primeru, da vrednost javnega naročila presega 80.000 EUR za blago in storitve ter 1.000.000 EUR za gradnje, mora naročnik oddajo javnega naročila objaviti tudi v Uradnem listu Evropske unije (Ferk, 2004, str. 20).

Objavi sledi **posredovanje razpisne dokumentacije**. Naročnik mora od dneva objave javnega razpisa dalje omogočiti zainteresiranim ponudnikom brezplačni vpogled v razpisno dokumentacijo in jo na zahtevo posredovati vsakomur, ki to zahteva, zaračunati sme le stroške razmnoževanja in pošiljanja razpisne dokumentacije (ZJN-1-UPB1, 2004, 24. člen). V času do roka za oddajo ponudb oziroma natančneje pet dni pred tem rokom, ima ponudnik možnost zahtevati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo, medtem ko lahko naročnik v tem času razpisno dokumentacijo spremeni ali dopolni (Mužina, Vesel, 2005, str. 53). Vsaka **sprememba ali dopolnitev razpisne dokumentacije** mora biti sporočena vsem tistim, ki so že dvignili razpisno dokumentacijo.

Naslednja faza je faza **zbiranja ponudb**. Roku za oddajo ponudb neposredno sledi postopek **odpiranja** pravočasno prispelih ponudb, katerega namen je ugotoviti, kdo je ponudbo predložil in kakšna je njena okvirna vsebina (Mužina, Vesel, 2005, str. 32). Odpiranje je **javno** ali **nejavno**. Po določilih ZJN-1-UPB1 (2004) je javno odpiranje obvezno v primeru odprtega postopka in v drugi fazi omejenega postopka. Javnost je izjemoma lahko tudi izključena, vendar le v primerih zaradi zavarovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti (Kodela, 2005, str. 94). O odpiranju ponudb mora naročnik, skladno z določilom 74. člena ZJN-1-UPB1 (2004), voditi zapisnik. Sama vsebina zapisnika o odpiranju ponudb ne izkazuje, ali je oddana ponudba tudi v

¹³ Portal za javna naročila do sedaj deluje le v treh državah članicah, in sicer Republiki Irski, Danski in Finski (Ministrstvo za finance, 4. 8. 2006, str. 17).

¹⁴ Javni razpis mora vsebovati podatke o naročniku, predmetu naročila, pogoje za sodelovanje, merila, čas in kraj dviga razpisne dokumentacije, čas in kraj oddaje ponudb, okvirni datum odločitve o sprejemu ponudbe in navedbo kontaktne osebe, ki nudi dodatne informacije. Javni razpis lahko vsebuje tudi druge podatke, če naročnik oceni, da so potrebni za obveščenost ponudnika (Ferk, 2004, str. 20).

resnici pravilna¹⁵. Na javnem odpiranju se ugotovijo in v zapisnik o javnem odpiranju ponudb vpišejo le osnovni podatki, ki jih določa 74. člen ZJN-1-UPB1 (2004), lahko pa tudi drugi podatki, ki so pomembni za medsebojno primerjanje ponudb. Na javnem odpiranju se v zvezi s predloženimi dokumenti ugotavlja le, ali so določeni dokumenti v ponudbi predloženi ali ne, ne preverja pa se, ali so predloženi dokumenti skladni z zahtevami iz razpisne dokumentacije (Žvipelj, 2004, str. 9). Ponudniki, ki želijo dajati pripombe na odpiranju, potrebujejo pooblastilo zakonitega zastopnika. Pooblaščenim predstavnikom ponudnikom, ki so prisotni na javnem odpiranju, se zapisnik lahko izroči neposredno, neprisotnim pa ga mora naročnik poslati najkasneje v roku treh dni po javnem odpiranju (Mužina, Vesel, 2005, str. 245).

Postopek se nadaljuje s **pregledom in ocenjevanjem prispelih ponudb**, po potrebi s pojasnjevanjem posameznih elementov v ponudbah oziroma s pridobivanjem soglasja k odpravi računskih napak. Končni rezultat ocenjevanja je priprava odločitve o oddaji javnega naročila, torej **izbira najugodnejše ponudbe** ali **zavrnitev vseh ponudb**, ter pod določenimi pogoji preklic javnega naročila (Mužina, Vesel, 2005, str. 53). O odločitvi javnega naročila mora naročnik obvestiti vse ponudnike z obvestilom o oddaji javnega naročila ter svojo odločitev razložiti na zahtevo neizbranih ponudnikov.

Izbira se konča s **sklenitvijo pogodbe**, v kateri sta razvidna predmet pogodbe in pogodbeni cena, določene so kakovosti materiala, rok dobave, rok plačila, garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in skrbnik pogodbe. Vzorec pogodbe je že del razpisne dokumentacije in je temeljni dokument celotne oddaje javnega naročila (Mužina, Vesel, 2004, str. 263).

Po sklenitvi pogodbe z izbranim ponudnikom sledi **priprava končnega poročila o oddaji javnega naročila** ter **objava izida** v Uradnem listu RS¹⁶, če je bila potrebna objava oddaje javnega naročila v Uradnem listu Evropske unije je tu potrebno objaviti tudi končni izid.

Oddaja javnega naročila se zaključi z dejansko **izvedbo**. Definicija javnega naročila pravi, da je javno naročilo skupek dejanj, ki jih opravi naročnik, s ciljem nabave blaga, storitev ali gradenj. Definicija tako obsega razpisno kot tudi fazo dejanske izvedbe, čeprav se pravila ZJN-1-UPB1 (2004) skoraj brez izjeme omejujejo na razpisno fazo, ki je gotovo najobsežnejši del (Mužina, Vesel, 2004, str. 75). Kljub temu pa ne smemo pozabiti, da je cilj vsakega javnega naročila njegova izvedba. S spremljanjem izvajanja pogodb lahko predvsem ocenimo učinkovitost javnega naročanja. Okvirno je prikazan postopek oddaje javnega naročila v Prilogi 3.

¹⁵ ZJN-1A določa, da mora ponudnik poleg ponudbe pravočasno predložiti tudi kopijo ponudbe, ko ocenjena vrednost javnega naročila presega eno milijardo tolarjev. Naročnik mora ta podatek navesti v razpisno dokumentacijo. Kopije ponudb ponudniki ne izročijo več naročniku na javnem odpiranju ponudb, kot je bilo to do sedaj, temveč jo posredujejo neposredno Državni revizijski komisiji. Namen te določbe je preprečiti možne zlorabe oziroma naknadno spreminjanje vsebin ponudbe, gre za eno od zagotovil učinkovitega pravnega varstva. V primeru, da v postopku oddaje javnega naročila ni bil vložen revizijski zahtevek, o katerem je odločala Državna revizijska komisija, mora Državna revizijska komisija kopije ponudb vrniti ponudnikom v zaprti kuverti (Žvan, 2004, str. 8). Pravočasnost posredovanja kopij ponudbe Državni revizijski komisiji je pogoj za pravilnost ponudbe, ki se preverja v naslednji fazi, v fazi pregleda in ocenjevanja ponudbe (Žvipelj, 2005, str. 10).

¹⁶ Objava ni potrebna, če je bilo javno naročilo oddano po odprtem postopku ter če ocenjena vrednost ne presega vrednosti, ko je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije.

V nadaljevanju bodo opisane vrste postopkov, in posebej poudarjene razlike pri izvedbi med posameznimi postopki.

4.4. Vrste postopkov oddaje javnega naročila

Prvi zakon o javnih naročilih iz leta 1997 je določal šest postopkov, povzetih iz Vzorčnega zakona (Primec, 2000, str. 28). ZJN-1-UPB1 (2004) sedaj določa tri vrste postopkov, po katerih lahko naročniki izvedejo javno naročilo za blago, storitev ali gradnjo. Zakon v 17. členu določa, da lahko naročnik uporabi:

- odprti postopek (18. člen),
- omejeni postopek (19. člen),
- postopek s pogajanjem; po predhodni objavi ali brez prehodne objave (20. člen).

Vsebinsko lahko te postopke razvrstimo na postopke, pri katerih naročnik sam določi, kaj je cilj samega javnega naročila, ter natančno izoblikuje predmet javnega naročila in s tem tudi sestavine ponudbe (odprti in omejeni postopek), ter na postopke, pri katerih naročniki skupaj s ponudniki izoblikujejo sestavine ponudbe in predmet javnega naročila (postopki s pogajanjem) (Kovač, 2005, str. 57).

Osnovna postopka, po katerih mora naročnik ravnati, sta odprti in omejeni postopek¹⁷. Odločitev o izbiri postopka je odvisna od primernosti postopka za konkreten predmet javnega naročila. Za izvedbo omejenega postopka ali postopka s pogajanjem¹⁸ mora naročnik izpolniti še z zakonom opredeljene pogoje.

➤ Odprti postopek

Odprti postopek je najpogosteje uporabljen in najbolj pregleden postopek, ki omogoča vsem zainteresiranim ponudnikom, da oddajo ponudbe (Tabela 5, str. 44). Zanj je obvezen javni razpis, kar omogoča vsem morebitnim ponudnikom, da se seznanijo z vsebino in pogoji javnega naročila (Mužina, Vesel, 2004, str. 197). Vsi ponudniki, ki imajo interes, lahko pridobijo razpisno dokumentacijo in predložijo svojo ponudbo, pripravljeno skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika (Kovač, 2005, str. 57). Ponudba je sestavljena iz dveh delov, iz dela s katerim naročnik preverja usposobljenost ponudnikov s predloženimi dokazili in drugimi prilogi, ter drugega dela, ki predstavlja vsebino javnega naročila s ceno.

Naročnik med prispelimi ponudbami izloči vse, ki ne izpolnjujejo pogojev postavljenih v razpisni dokumentaciji. Izmed ponudb, ki izpolnjujejo vse zahtevane pogoje, naročnik izbere tisto ponudbo, ki je za naročnika najugodnejša, glede na postavljena merila (Ferk, 2004, str. 20).

¹⁷ Pred noveliranjem zakona je naročnik praviloma izbral odprti postopek.

¹⁸ Izvedba javnega naročila po postopku s pogajanjem je dopustna zgolj v navedenih primerih v zakonu (20., 84., 85., 88., 89., 97., 98., 110. člen ZJN-1-UPB1).

Odprti postopek v največji meri zagotavlja upoštevanje vseh štirih temeljnih načel javnega naročanja, ker je najbolj odprt za ponudnike, saj jih ne omejuje vnaprej ob predhodnem ugotavljanju usposobljenosti. Ponudniki so v tem postopku najbolj podvrženi konkurenci in medsebojni tekmi za pridobitev naročila (Primec, 2000, str. 81). Naročnik bo izbral odprti postopek predvsem v primeru velikih projektov, kjer je izražena oblika odprtega tekmovanja in so nujni upoštevanje preglednosti, uporaba tržnih mehanizmov, ki posledično vplivajo na nižanje stroškov, in spodbujanje interesa med možnimi investitorji (Kovač, 2005, str. 57).

➤ **Omejeni postopek**

Omejeni postopek je podoben odprtemu postopku oddaje javnega naročila, le da je razdeljen na dva časovno ločena dela. Tudi tu je predpisan javni razpis, vendar je tu javnost zagotovljena le v prvi fazi. Omejeni postopek oddaje javnega naročila je postopek, v katerem naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom (največ za tri leta) na podlagi vnaprej določenih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb vse kandidate, ki jim je priznal sposobnost (Kovač, 2005, str. 58). V prvi fazi se ponudniki le seznanijo z javnim naročilom, natančnejša predstavitev predmeta naročila pa sledi v drugi fazi (Mužina, Vesel, 2004, str. 203). Tako 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).

V primeru oddaje javnega naročila po omejenem postopku sme naročnik opraviti prvo fazo postopka tudi takrat, ko nima zagotovljenih finančnih sredstev za celotno obdobje izvajanja javnih naročil. Za izvedo druge faze postopka pa že mora imeti zagotovljena finančna sredstva. Na ta način naročnik bistveno pridobi na času, saj lahko določene aktivnosti izpelje tudi v času, ko še niso izpolnjeni pogoji za izvedbo javnega naročila (Železnik, 2005, str. 40). Uporaba tega postopka je praktična, ker si naročnik skrajša rok za izbiro izvajalca, potem ko ima zagotovljena finančna sredstva (Železnik, 2005, str. 41).

Omejeni postopek se uporablja, če so izpolnjeni v zakonu naštetih pogoji (ZJN-1-UPB1, 2004, 19. člen), ki opravičujejo uporabo tega postopka. Naročnik uporabi omejeni postopek predvsem v primeru, če je predmet javnega naročila stalna nabava¹⁹, ki je naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti in jo je mogoče takoj kupiti ali opraviti ter se ne proizvaja po posebnih zahtevah naročnika oziroma je zanje vzpostavljen trg. Kot je že omenjeno, so nekatere potrebe naročnikov stalne ali trajajo dalj časa, zaradi tega daje zakon možnost, da naročnik sme skleniti z enim ali več ponudniki okvirni sporazum (Mužina, Vesel, 2004, str. 212). Definicija okvirnih sporazumov v 16. točki 3. člena ZJN-1-UPB1 (2004) pravi, da je okvirni sporazum sporazum med naročnikom, ki opravlja dejavnost na vodnem, energetskem, transportnem ali telekomunikacijskem področju, in enim ali več dobavitelji blaga, izvajalci gradenj ali ponudniki storitev, katerega namen je, da se oblikujejo pogoji, ki urejajo oddajanje naročil v danem obdobju, zlasti glede cen in, kjer je to primerno, glede predvidenih količin. Definicija omenja le

¹⁹ Ni primeren za enkratne nabave, zato njegove uporabe v takih primerih zakon ne dovoljuje (Mužina, Vesel, 2004, str. 205)

naročnike, ki opravljajo dejavnost na vodnem, energetskem, transportnem ali telekomunikacijskem področju, v 4. odstavku 19. člena pa daje zakon možnosti sklepanja okvirnih sporazumov tudi naročnikom v klasičnih sektorjih, torej tudi vsem drugim (Mužina, Vesel, 2004, str. 97). Sklepanje okvirnih sporazumov klasičnega sektorja je dovoljeno le, če oddano naročilo ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije.

Namen okvirnih sporazumov je poenostavitev in pocenitev stalnih nabav. Če je bil okvirni sporazum sklenjen ob upoštevanju določenih pogojev, vnaprej dogovorjeni pogoji poslovanja olajšajo oddajo naročila tako naročnikom kot ponudnikom, saj jim ni treba za vsako naročilo posebej izvesti celotnega postopka oddaje, vse od razpisa do izbire. Zelo smotrni se pokažejo taki dogovori tudi pri naročnikih, ki imajo centralizirano nabavo (Mužina, Vesel, 2004, str. 212).

➤ **Postopek s pogajani**

Postopek s pogajani je postopek, kjer se naročnik z možnimi ponudniki, ki jih sam izbere, posvetuje in se z enim ali več od njih pogaja o vsebini pogodbe (Pernuš, 2004, str. 40). ZJN-1-UPB1 (2004) ne določa postopka pogajanja. Naročniku je prepuščeno, da se lahko pogaja z vsakim dobaviteljem ali izvajalcem posebej ali z vsemi sočasno na istem sestanku.

Postopek s pogajani se lahko uporabi bodisi ***brez predhodne objave*** ali ***po predhodni objavi***. Gre za postopek, ki ga smejo naročniki uporabiti izjemoma le v primerih, ki jih zakon izrecno navaja.

Postopek s pogajani brez predhodne objave je možno izvesti v naslednjih primerih (ZJN-1-UPB1, 2004):

1. če naročnik v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene ponudbe ali ne pridobi nobene primerne ponudbe, in pod pogojem, da se prvotno določeno elementi razpisne dokumentacije bistveno ne spremenijo,
2. če lahko zaradi tehničnih zahtev oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec del ali storitev,
3. kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju zaradi izredne nujnosti, javno naročilo neizogibno potrebo oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ko s predpisani za odprti ali omejeni postopek ali postopek s pogajani,
4. če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere naprej je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov, in pod pogojem, da enakopravno obravnava vse ponudnike.

V primeru iz 2. in 3. točke mora naročnik pred sprejetjem sklepa o začetku postopka predhodno obvestiti Ministrstvo za finance.

Postopek s pogajanjem po predhodni objavi pa lahko naročnik izvede v naslednjih primerih (ZJN-1-UPB1, 2004):

1. če v odprtem ali omejenem postopku ne dobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer se vsebina razpise dokumentacije ne sme bistveno spremeniti. Naročnik mora objaviti obvestilo, da bo oddal naročilo po tem postopku, razen če je vključil v postopek s pogajanjem vse ponudnike, katerih ponudbe so bile predložene v poprejšnjem odprtem ali omejenem postopku in so bile skladne z zahtevo za priznanje sposobnosti;
2. če v izjemnih primerih oddaje gradenj ali storitev, ko narava naročila ali z naročilom povezana tveganja ne dopuščajo, da bi predhodno v celoti ocenil stroške naročila.

Naročnik mora preveriti ali pogodbeni cena ni višja od primerljive cene na tržišču in skrbno preveriti kakovost predmeta, ki je predmet javnega naročila. Minister, pristojen za finance, predpiše, kdaj se šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo. Naročnik lahko uporabi postopek s pogajanjem po predhodni objavi tudi v primeru natečaja za oddajo javnega naročila izdelave projektne dokumentacije nameravane gradnje, če ocenjena vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, ko je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije (Kovač, 2005, str. 62).

4.5. Javna naročila male vrednosti

Postopek oddaje naročil male vrednosti se uporabi za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v Zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 96/2005, v nadaljevanju ZIPRS0405). ZIPRS0405 v 20. členu določa, da je vrednost, ko ni potrebno pričeti z javnim naročilom:

- 10.000.000,00 SIT brez DDV za blago in storitve,
- 20.000.000,00 SIT brez DDV za gradnje²⁰.

Vsak naročnik mora področje oddaj naročil male vrednosti urediti s svojim notranjim aktom. Pri izvajanju postopkov oddaje javnega naročila male vrednosti mora upoštevati osnovna načela javnega naročanja (Kovač, 2005, str. 64). Vlada je naknadno sprejela Uredbo o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo naročil malih vrednosti (Uradni list RS, št. 84/04, v nadaljevanju Uredba) s 25-imi členi, ki predstavlja izhodišče naročnikom in je skupna osnova za vse naročnike pri pripravi notranjega akta (Mužina, Vesel, 2005, str. 144). Naročniki morajo v notranjem aktu določiti način izvedbe naročila in način dokazovanja izpolnjevanja pogojev, način obveščanja ponudnikov o izidu oddaje naročila, način zbiranja in dokumentiranja ponudb (Kovač, 2005, str. 64). Opredeli lahko tudi organizacijo izvajanja naročil male vrednosti, vzorec razpisne dokumentacije, merila in splošne pogoje za različne pogodbe. Naročnik mora vsakomur omogočiti vpogled v notranji akt (Mužina, Vesel, 2005, str. 145).

²⁰ Ti meji sta bile povišani na to raven z Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004 (Uradni list RS, št. 118/2002 in spremembe), pred tem je zakon določal nacionalni mejni prag za oddajo naročila za blago in storitve v višini 8 mio SIT in 15 mio SIT za oddajo naročila za gradnje.

Možni načini oddaje naročila male vrednosti (Splošna bolnišnica Murska Sobota, 2006):

- **Oddaja z naročilnico** – V primeru, da vrednost naročila ne presega **2 % vrednosti**, določene v ZIPRS0405, to je 200.000,00 SIT brez DDV za blago in storitve ter 400.000,00 SIT brez DDV za gradnje. Naročnik je v tem primeru dolžan voditi le evidenco o oddaji naročila, ki obsega predmet in vrednost. Torej za spremljanje evidence je dovolj sama naročilnica.
- **Enostavni postopek** – V primeru, da vrednost ne presega **10 % vrednosti**, določene v ZIPRS0405, to je 1.000.000,00 SIT brez DDV za blago in storitve ter 2.000.000,00 SIT brez DDV za gradnje. Dokumentacija mora obsegati kopijo naročilnice in Predlog za izdajo naročilnice, iz katerega je razvidno, da je naročnik zbral več ponudb in izbral ugodnejšo. Predlog vsebuje: predmet, vrednost naročila, ocenjena vrednost, način preverjanja cene, merila za izbiro in drugo.
- **Postopek zbiranja ponudb** – V primeru, da vrednost **presega 10 % vrednosti** do meje, določene za javno naročilo male vrednosti, to je od 1.000.000,00 SIT do 10.000.000,00 SIT brez DDV za blago in storitve, od 2.000.000,00 SIT do 20.000.000,00 SIT brez DDV za gradnje. Naročnik v tem primeru naročilo odda s pogodbo (Mužina, Vesel, 2005, str. 144). V nadaljevanju bo ta postopek opisan, nazorno pa je prikazan v Prilogi 4.

Postopek pri oddaji javnega naročila male vrednosti po postopku zbiranja ponudb se na podlagi Uredbe (2004) prične s **sklepom za začetek postopka**²¹, katero vsebino natančneje določa 17. člen (Mužina, Vesel, 2005, str. 146).

Sledi **povabilo k oddaji ponudbe**, ki vsebuje: rok, do katerega se zbirajo ponudbe; pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik; obrazec ponudbe; merila za izbiro najugodnejše ponudbe; način dokazovanja izpolnjevanja pogojev²² ter navodilo ponudnikom za pošiljanje ponudb. Povabilo se praviloma pošlje najmanj dvema ponudnikoma (Mužina, Vesel, 2005, str. 150). Vsem zainteresiranim ponudnikom pa je potrebo omogoči sodelovanje v postopku oddaje naročila, ne glede na to, ali je povabljen k oddaji ponudbe ali ne.

Pri **zbiranju ponudb** oziroma ko ponudbe prispejo, naročnik **preveri**, če prispele ponudbe ustrezajo vsej zahtevam naročnika in **oceni** ponudbe v skladu z določenimi merili.

Odpiranje ponudb pri naročilih male vrednosti ni javno, razen če tako določi naročnik. **Izbere se najugodnejša ponudba**. Pogodba se lahko tudi sklene, če se pridobi ena pravilna ponudba. Uredba (2004) v 19. členu določa, da je naročnik pred **sklenitvijo pogodbe** dolžan **pisno obvestiti ponudnike** z obvestilom o oddaji javnega naročila male vrednosti o svoji odločitvi in jo **na zahtevo tudi obrazložiti** (Mužina, Vesel, 2005, str. 168). V 20. členu te Uredbe pa je določeno,

²¹ Sklep mora podpisati zakoniti zastopnik ali druga pooblaščen oseba naročnika.

²² Izpolnjevanje pogojev se ugotavlja na podlagi izjave ponudnika o izpolnjevanju pogojev ali s predložitvijo listin. Pri zahtevnejših javnih naročilih male vrednosti se lahko zahteva zavarovanje izpolnitve ponudnikovih obveznosti, z bančno garancijo, menico ali drugo ustrežno obliko zavarovanja.

da mora odgovorna oseba ob koncu pripraviti ***pisno poročilo o oddaji javnega naročila male vrednosti***, ki mora vsebovati vsaj predmet naročila, ime izbranega ponudnika, razloge za njegovo izbiro, imena zavrženih ponudnikov ter razloge za njihov zavrnitev (Mužina, Vesel, 2005, 165). ZJN-1-UPB1 (2004) v 124. členu določa, da se za oddajo naročil male vrednosti ne uporabljajo določbe o objavi na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila oziroma po novem Ministrstvu za finance (Mužina, Vesel, 2005, str. 141).

4.6. Pogoji in merila

Naročnik je dolžan določiti pogoje in merila, na podlagi katerih bo razvrščal ponudbe, tako da bo zagotovljena primerljivost med istovrstnimi podatki različnih ponudnikov, hkrati pa s tem ne sme nedopustno omejevati konkurence med ponudniki (Mužina, Žvipelj, 2004, str. 16).

Pogoji in merila za ocenjevanje ponudb so poleg priprave tehničnih specifikacij med bolj zahtevnimi nalogami naročnikov pri pripravi razpisne dokumentacije, kar v praksi povzroča največ težav (Gruden, 2004, str. 45). Bistveno je, da naročnik strogo loči pogoje od meril javnega razpisa. Pogoji za priznanje sposobnosti ponudnika morajo biti izpolnjeni v celoti, merila za izbiro najugodnejše ponudbe pa naročnik določi v vrednostnem smislu (Kovač, 2005, str. 55). V ZJN-1-UPB1 (2004) so merila primeroma naštet, naročniku pa je prepuščeno njihovo vrednotenje. Vrednotenje mora biti prilagojeno predmetu naročila.

Pogoji za priznanje sposobnosti so tiste vrednostne sestavine, ki morajo biti izpolnjene v odprtem postopku in na prvi stopnji omejenega postopka, da ponudniki lahko sodelujejo na javnem razpisu (Kovač, 2005, str. 54). ZJN-1-UPB1 (2004) v 42. členu določa **obvezne** in **fakultativne pogoje** ter način dokazovanja teh pogojev. V prvi skupini so navedeni trije obvezni pogoji, ki jih mora ponudnik izpolnjevati, če želi sodelovati pri javnem naročilu. To so:

- registracija ponudnika pri pristojnem sodišču ali drugem organu²³,
- dovoljenje za opravljanje dejavnosti²⁴,
- ne sme biti v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem ali ne sme biti zaradi takega kaznivega dejanja pravnomočno obsojen²⁵.

Fakultativni pogoji, ki jih naročnik sme zahtevati, ni pa k temu zavezan²⁶, so:

- zoper ponudnika ni uveden ali začet postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek²⁷,
- ponudnik je poravnal vse davke in prispevke²⁸,
- ponudnik ni bil kaznovan za dejanja v zvezi s poslovanjem²⁹,

²³ Kot dokazilo je potreben izpisek iz sodne ali druge ustrezne evidence.

²⁴ Kot dokazilo je potreben izpisek iz sodne, upravne ali druge ustrezne evidence.

²⁵ Kot dokazilo je potrebno potrdilo ministrstva, pristojnega za pravosodje.

²⁶ Fakultativni pogoji postanejo obvezni, če jih naročnik določi v razpisni dokumentaciji (Kovač, 2005, str. 54).

²⁷ Kot dokazilo je potreben izpisek iz sodne ali druge ustrezne evidence.

²⁸ Kot dokazilo je potrebno potrdilo, ki ga izda davčni ali drugi pristojni organ države.

²⁹ Kot dokazilo je potrebno potrdilo ministrstva, pristojnega za pravosodje.

- ponudnik je član strokovne organizacije ali združenja³⁰,
- ponudniku ni dokazana huda strokovna napaka,
- drugi pogoji, ki jih določi naročnik glede na predmet javnega naročila.

V 42.a členu ZJN-1-UPB1 (2004) je določena tretja skupina pogojev, ki so prav tako fakultativne narave. Potrebno je dokazati sledeče:

- ekonomsko-finančno sposobnost³¹ ter
- tehnično in kadrovsko zmogljivost³².

Za dokazovanje izpolnjevanja pogojev iz 42.a člena mora naročnik od ponudnika zahtevati pisne dokaze. Za dokaze se štejejo listine, ki jih izdajo na njegovo zahtevo pristojni organi ali jih poda ponudnik sam (Kovač, 2005, str. 55).

Izmed ponudb, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje, naročnik izbere najugodnejšo ponudbo na podlagi *meril*. Merila morajo biti navedena v javnem razpisu ter nato še opredeljena in ovrednotena v razpisni dokumentaciji tako, da je možno v skladu z njimi enakopravno oceniti ponudbe. Merila so torej vnaprej podani razlikovalni znaki med ponodbami, katerih izbira odraža naročnikovo presojo pomembnosti posameznih okoliščin, vezanih na predmet ali izvedbo naročila (Mužina, Vesel, 2004, str. 86). Spreminjane meril po objavi in postavljanje neupravičeno diskriminatornih meril je prepovedano, pri slednjih je možno vložiti zahtevek za revizijo (Kovač, 2005, str. 56). Merila za ocenitev ponudb so:

- ekonomsko najugodnejša ponudba in
- najnižja ponudbena cena.

Ekonomsko najugodnejša ponudba je tista ponudba, katere vrednotenje meril je najugodnejše, torej ustreza različnim merilom. Gre za kombinacijo različnih meril, ki so lahko enako ali različno ponderirana. Zakon nekaj meril primeroma navaja: datum dobave ali zaključki del, tekoči stroški, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč, garancijska doba, obveznosti, povezane z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje, cena in podobno (Ferk, 2004, str. 22). Cena je zaradi odplačnega odnosa pri oddaji javnih naročil ena bistvenih sestavin ponudbe, ter je v okviru merila ekonomsko najugodnejša ponudba redni element. Katera izmed elementov merila naročnik izbere, je odvisno od vsakega konkretnega javnega razpisa (Vesel, 2002, str. 12).

Naročnik določi kot merilo za izbiro **najnižjo ponudbeno ceno**, kadar je kvaliteta predmeta javnega naročila tipizirana oziroma odmiki od kvalitete niso možni, ali za naročnika to ni pomembno. Naknadno povišanje cene po sklenitvi pogodbe je prepovedano. Paziti je potrebno na neobičajno nizko ceno (Kovač, 2005, str. 56).

³⁰ Kot dokazilo je potrebno potrdilo organizacije ali združenja.

³¹ Kot dokazilo služijo bilanca uspeha, stanja, izjave banke, razni boni.

³² Kot dokazila služijo razni sezname (sezname najpomembnejših dobav, storitev oziroma gradenj, tehnične opreme, zaposlenega osebja, izobrazba, število), vzorci, certifikati, omogočeni ogledi, itd. Za dokaze se štejejo listine, ki jih izdajo na zahtevo ponudnika pristojni organi ali jih poda ponudnik sam (Kovač, 2005, str. 55).

4.7. Standardna razpisna dokumentacija

Razpisna dokumentacija je eden najpomembnejših dokumentov v postopku oddaje javnega naročila, saj ne gre zgolj za notranji dokument naročnika, temveč za dokumentacijo, na podlagi katere ponudniki pripravijo svoje ponudbe (Mužina, Vesel, 2005, str. 209). Novela zakona je na to področje uvedla na videz skoraj popolno liberalizacijo, za razliko od ureditve po ZJN-1 (2000). Po ZJN-1A (2004) sta vsebina razpisne dokumentacije in njena oblika skoraj v celoti prepuščeni oceni naročnika, da predvidi njuno potrebno vsebino³³ glede na predmet javnega naročila in vrsto postopka, ki ga izbere za oddajo ponudbe (Mužina, Vesel, 2005, str. 25).

Struktura tega zakona je zasnovana v drugem delu tako, da po korakih vodi naročnika k pravilni izdelavi razpisne dokumentacije in izpeljavi postopka v celoti (Ratajc, 2003, str. 50). Razpisno dokumentacijo urejajo člani 23 do 25 ZJN-1-UPB1 (2004). Podatki iz objave morajo biti enaki podatkom v razpisni dokumentaciji. Zakon na nekaterih mestih (npr. v 41., 50., 55. členu) posebej navaja, da morajo biti določeni podatki, kot so pogoji, merila, rok za oddajo in drugi podatki, objavljeni tako v objavi kot tudi v razpisni dokumentaciji. Glavni podatki iz objave so vedno tudi sestavni deli razpisne dokumentacije (Mužina, Vesel, 2005, str. 209).

Dokumenti, ki sestavljajo vsebino razpisne dokumentacije, so podrobno predstavljeni v Prilogi 5. Te dokumente lahko naročnik prilagodi konkretnemu postopku in predmetu, razpisna dokumentacij pa lahko vsebuje tudi druge listine, ki so glede na predmet naročila potrebne pri izdelavi ponudbe.

Naročilo se lahko odda po sklopih. Naročilo se tako razdeli v smiselne celote in odda ločeno. Naročnik pa ne sme izbrati takega načina določitve vrednosti, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil javnemu razpisu. Po sklopih je zakonodajalec uredil naročila velikih vrednosti, kjer se posamično naročilo še zdaleč ne približa vrednosti malega naročila (Ratajc, 2003, str. 50). Natančna tehnična specifikacija oziroma opis predmeta javnega naročila je obvezni sestavni del razpisne dokumentacije. Določila 31. do 40. člena ZJN-1 (2000) zavezujejo naročnika k uporabi in natančnem navajanju tehničnih predpisov in standardov v razpisni dokumentaciji. Toda vedno ni mogoče pripraviti takega opisa predmeta naročila, ki bi zadostil zakonski normi. Direktive, s tem pa tudi zakon, so dopustile možnost, da naročnik navede blagovno znamko, artikel, proizvajalca ali drugo oznako, na določenega ponudnika prikrojeno sestavino ali opis. V takem primeru mora naročnik navesti, da gre le za navajanje zaradi lažje predstave, in obvezno dodati besedilo "kot na primer" ali "podobno kot" in tako naprej (Primec, 2000, str. 32).

Pripravljalec razpisne dokumentacije ali njenih delov ne sme nastopati kot ponudnik ali kot podizvajalec in ne sme sodelovati s ponudnikom pri pripravi ponudbe. Gre za omejitev, ki je pomemben element zagotavljanja enakopravnosti in konkurence med ponudniki ter preglednosti

³³ Tudi direktive izrecno ne določajo vsebine razpisne dokumentacije, vendar pa tako direktive kot GPA določajo, da morajo biti vsi podatki, ki jih ponudnik rabi za pripravo ponudbe, določeni vnaprej in se kasneje ne smejo več spreminjati. Kljub temu pa je tako iz strukture in besedila direktiv kot tudi iz Sporazuma o vladnih nabavah (1994) razvidno, kaj je vsebina razpisne dokumentacije (Ratajc, 2003, str. 50).

postopka. Potencialnemu ponudniku je prepuščeno, ali bo sodeloval z naročnikom pri pripravi razpisne dokumentacije ali pa ne bo sodeloval, in tako ohranil pravico sodelovati kot ponudnik oziroma s ponudnikom, ki pripravlja ponudbo (Mužina, 2005a, str. 15). Na ravni evropske ureditve ta prepoved ni tako stroga, na kar velja opozoriti, še zlasti ker je slovenski trg del evropskega ter ker naročnike in ponudnike pri oddaji naročila nad vrednostnimi pragovi, določenimi v direktivah, zavezujejo določila direktiv in ne ZJN-1-UPB1 (2004) neposredno. Te možnosti sodelovanja med naročnikom in ponudnikom pred objavo javnega razpisa urejajo tako, da naročnikom dovolijo, da zaprosijo in pridobijo nasvet, ki ga bodo uporabili pri pripravi razpisne dokumentacije, vendar učinek takega nasveta ne sme ogroziti konkurence med ponudniki. Evropska unija je morala zaradi članstva v WTO direktive ustrezno prilagoditi, kar je storila z Direktivama Sveta 98/04ES in 97/52/ES. Komisija se je tu postavila na stališče, da ni dopustna komunikacija o temeljnih vidikih naročila. Praksa in organi nadzora v nekaterih državah članicah so se na to odzvali tako, da dopuščajo testiranje trga, primerjavo s ceno izvedbe v lastni režiji in tehnični dialog, vendar od naročnika zahtevajo, da vse tako pridobljene informacije zagotovi tudi vsem zainteresiranim ponudnikom, ki zahtevajo razpisno dokumentacijo. Na Danskem je denimo revizijska komisija zato svetovala, da naročnik predhodna pogajanja organizira skupinsko in ne posamezno (Mužina, 2005a, str. 15).

5. Pravna ureditev revizijskih postopkov javnega naročanja

5.1. Splošno o ZRPJN

Pravno varstvo ponudnikov v postopku oddaje javnega naročila ureja ZRPJN-UPB3 (2005). Natančneje se po določbi 1. člena ZRPJN-UPB3 (2005) ureja pravno varstvo ponudnikov in pravo javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, ki se izvajajo z revizijo postopkov oddaje, opredeljenih v predpisih o javnih naročilih, določa organe, ki so pristojni za varstvo pravic ponudnikov in javnega interesa, in postopek revizije po tem zakonu (Mužina, 2005b, str. 49). Zakon je razdeljen na šest delov s posameznimi poglavji. Temelji na načelih, ki veljajo za oddajo javnih naročil, ter naslednjih načelih: načelo zakonitosti, načelo hitrosti, načelo dostopnosti in načelo učinkovitosti (ZRPJN-UPB3, 2005, 3. člen).

5.2. Zahtevek za revizijo javnega naročila

V primeru, da je naročnik med postopkom kršil zakon ali so merila nejasna, diskriminatorna, ali je naročnik izbral ponudnika v nasprotju z merili in pogoji, ki jih je objavil, lahko **ponudnik vloži zahtevek za revizijo javnega naročila**³⁴. Zahtevek za revizijo se lahko vloži v vseh stopnjah

³⁴ V skladu z novelo ZRPJN-C, ki jo je dne 15. junija 2005 sprejel Državni zbor, mora vlagatelj za to, da se mu prizna upravičenje za vodenje revizijskega postopka, izkazati tako interes za dodelitev naročila kot tudi realno stopnjo verjetnosti (in ne več zgolj hipotetične možnosti), da bi mu zaradi očitanih nepravilnosti v postopku lahko nastala škoda. Novela je 9. členu dodala tudi nov tretji odstavek, v skladu s katerim bodo lahko v primeru, ko predloži ali namerava predložiti skupno ponudbo več oseb, zahtevek za revizijo vložile le vse te osebe skupaj (Mužina, 2005b, str. 90, 96).

postopka oddaje javnega naročila zoper vsako ravnanje naročnika³⁵, razen če zakon, ki ureja oddajo javnih naročil, ne določa drugače. Rok za vložitev zahtevka za revizijo je deset dni od prejema odločitve o dodelitvi naročila (ZRPJN-UPB3, 2005, 12. člen). Zahtevki se pošlje naročniku, vsebovati pa mora ime vlagatelja zahtevka in kontaktno osebo, ime naročnika, javno naročilo, kršitve, dejstva in dokaze ter potrdilo o plačilu takse. Vložen zahtevki za revizijo ima v skladu s prvim odstavkom 11. člena ZRPJN-UPB3 (2005) suspenzivni učinek, saj zadrži postopke oddaje javnega naročila do odločitve Državne revizijske komisije (Žvan, 2005, str. 28). V skladu z novo zakonodajo na tem področju ZRPJN-D (2006) pa je omogočeno, da se postopek javnega naročanja, v primeru, ko bi zahtevki za revizijo in ustavitev postopka povzročila ogrožanje življenja ali zdravja ljudi, lahko nadaljuje. Naročnik mora za nadaljevanje postopka pridobiti soglasje vlade, v treh dneh od prejema soglasja pa mora o tem podati odločitev Državna revizijska komisija.

Postopek revizije se po ZRPJN-UPB3 (2005) prične pred **naročnikom**. Naročnik na eni strani odloča kot organ v postopku oddaje javnih naročil, na drugi strani pa odloča o zahtevku za revizijo zoper svoje odločitve oziroma ravnanja. Z vključitvijo naročnika v postopek revizije je omogočeno, da pri obravnavani kršitvi naročnik sam preveri in oceni svoje ravnanje, in pri ugotovljeni kršitvi, napako sam tudi odpravi. Za zagotavljanje neodvisnosti je v to fazo vključen revizijski izvedenec (Mužina, 2001, str. 74). Po preverjanju naročnik odloči o zahtevku za revizijo tako, da v celoti ali delno razveljavi postopek oddaje javnega naročila oziroma zavrne zahtevki za revizijo. Svojo odločitev mora naročnik sprejeti v roku petnajstih dni od prejema zahtevka za revizijo in jo posredovati v pisni obliki vlagatelju zahtevka za revizijo (ZRPJN-UPB3, 2005, 16. člen).

Postopek se nadaljuje pred **Državno revizijsko komisijo**, ki je samostojen in neodvisen državni organ³⁶, ki zagotavlja pravno varstvo ponudnikov v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil. Vlagatelj, ki z naročnikovo odločitvijo ni zadovoljen, lahko v treh dneh po prejemu obvestila naročnika obvesti, da nadaljuje zahtevki pred Državno revizijsko komisijo. Naročnik mora v tem primeru v najkrajšem času posredovati celotno dokumentacijo Državni revizijski komisiji. Komisija nato v roku petnajstih dni odloči o pravilnosti ravnanja naročnika ter vlagateljevemu zahtevku ugodi tako, da delno ali v celoti razveljavi postopek oddaje javnega naročila ali pa pritrdi naročniku in zahtevki zavrže ali zavrne kot neutemeljen. Državna revizijska komisija praviloma odloča v mejah zahtevka za revizijo, ob upoštevanju meja zahtevka za revizijo pa komisija odloča tudi o kršitvah, za katere vlagatelj ni vedel ali ni mogel vedeti, pa so vplivale na odločitev naročnika o dodelitvi naročila (ZRPJN-UPB3, 2005, 19. člen). Odločitev Državne revizijske komisije je dokončna in zoper njo ni rednega ali izrednega pravnega sredstva.

³⁵ Sprememba petega odstavka 12. člena ZRPJN-UPB3 (2005) se je vsebinsko spremenila tako, da je mogoče jasno ločevati med ugovori zoper vsebino razpisne dokumentacije oziroma ugovori zoper vsa ostala ravnanja in odločitve naročnika v postopku oddaje javnega naročila, ki nastopijo po datumu, določenem za odpiranje ponudb (Mužina, 2005b, str. 88).

³⁶ Novela ZRPJN-C je Državni revizijski komisiji podelila tudi status prekrškovnega organa (Mužina, 2005b, str. 104).

V reviziji postopkov oddaje javnih naročil se za vlagatelja pojavljajo sledeči stroški³⁷:

- 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, pristojnem za finance, plačati takso v višini 100.000,00 SIT, če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za blago in storitve, oziroma 200.000 SIT, če je zahtevek za revizijo vložen v postopku oddaje javnega naročila za gradnje. V primerih, kjer je naročnik dolžan objaviti naročilo tudi v Uradnem listu Evropske Unije, pa se ta taksa podvoji, tako da znaša 200.000,00 SIT za blago in storitev ter 400.000,00 SIT za gradnje (ZRPJN-UPB3, 2005, 22. člen). 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 dokaza³⁸ ter stroške strank, ki vključujejo s strani Države revizijske komisije ocenjene potrebne stroške poštnine in odvetniške stroške³⁹ (Ažman, 2004, str. 12, 13).

Potrebno se je zavedati, da je hitro, dostopno in učinkovito pravno varstvo ključnega pomena za ohranjanje delujočega sistema javnih naročil. Takšno varstvo zahteva izredno skrbnost naročnikov pri postopkih naročanja, naročnike odvrča od kršenja predpisov in od njih zahteva posebno pozornost v vseh fazah postopka oddaje javnega naročila (Mužina, Vesel, 2005, str. 13).

6. Javna naročila v zdravstvu

Za zdravstveno dejavnost v Republiki Sloveniji namenjamo razmeroma veliko materialnih sredstev, zato je zelo pomembno, da jih tudi racionalno in učinkovito uporabimo (Arzenšek, 2004, str. 696). Po podatkih Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju Ajpes) je bilo v letu 2004 v JZZ izvedenih za 77.869.745.000,00 SIT javnih naročil, kar je predstavljalo 4,9 % odhodkov državnega proračuna, ki je v letu 2004 znašal 1.595.689.000.000,00 SIT. Ravno zaradi te svoje velikosti in pomembnosti je to področje zelo občutljivo, a zelo privlačno.

³⁷ Odločitve o stroških sprejema naročnik ali Državna revizijska komisija na podlagi ZRPJN in Poslovnika Državne revizijske komisije, v kolikor ta ne ureja tega vprašaja, se lahko smiselno opre tudi na določila Zakona o pravdnem postopku (ZPP) (Ažman, 2004, str. 12).

³⁸ Med stroške revizijskega postopka gre šteti tiste stroške, ki so povezani s samim potekom postopka, kot so na primer stroški izvajana dokazov. Skladno s 5. točko tretjega odstavka 12. člena ZRPJN (1999) mora stranka navesti vsa dejstva, na katera opira svoje zahtevke, in predlagati dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo (Ažman, 2004, str. 12).

³⁹ ZRPJN (1999) sicer nima posebnih določb o odvetniških stroških, vendar se zaradi smiselne uporabe ZPP v revizijskem postopku priznajo tudi ti stroški. Prijavljajo jih lahko tako vlagatelji kot naročniki (Ažman, 2004, str. 13).

6.1. Razvoj javnih naročil v zdravstvu

Razvoj javnega naročanja v zdravstvu lahko spremljamo po različnih časovnih obdobjih in si tako ogledamo razvoj različnih postopkov javnega naročanja v tem sektorju.

➤ Obdobje do leta 2003

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

Javna naročila so v tem obdobju izvajali JZZ 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).

Ministrstvo za zdravje je decembra 2002 začelo s pilotskim projektom nabav v zdravstvu za rokavice, igle in plenice. V tem projektu je sodelovalo osem zavodov, in sicer sedem bolnišnic (Klinični center Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor, itd.) in Zdravstveni dom Ljubljana (Arzenšek, 2004, 696).

To obdobja je zaznamovala 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 razpisov, katerih osnovni namen je bil olajšati delo naročnikom in ponudnikom. Pooblaščen naročnik je pridobil pooblastila določenih, običajno teritorialno povezanih zavodov in pripravil enotno razpisno dokumentacijo. Takšna priprava javnih razpisov se je izvajala 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 (2000) in njegova določila, medtem ko je v II. fazi upošteval želje in potrebe končnih uporabnikov. Ponudnikom je bilo omogočeno, da predložijo ponudbo za vse naročnike, ki so mu dali pooblastilo, za posameznega naročnika, za posamezno skupino blaga oziroma za posamezno podskupino razpisanega blaga. JZZ so večinoma pridobili ugodne oziroma sprejemljive ponudbe. Velikokrat so bili uspešni lokalni dobavitelji, ki so izkoristili svojo konkurenčno prednost (Kastelic, 2005,

str. 67). Takšna oblika razpisa je omogočala in ohranjala zdravo konkurenco in dovoljevala sodelovanje manjših lokalnih dobaviteljev.

Prednosti tako pripravljenih javnih razpisov 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 javnega razpisa pa je hitrejši (Kastelic, 2005, str. 67).

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, itd.) ali neprimerno oblikovane sklope (npr. zahteva po 100 % ponudbi) pridobili samo eno ali nobene ponudbe (Kastelic, 2005, str. 67).

➤ **Obdobje od leta 2004**

Po zaključenem pilotskem projektu je Ministrstvo za zdravje začelo s projektom skupnih javnih naročil kot pooblaščen naročnik. Pooblastila ga je večina JZZ (Arzenšek, 2004, str. 696). Tako se je v letu 2004 pojavila trenutno najbolj aktualna oblika javnega naročanja v zdravstvu, in sicer skupna javna naročila. Projekt se še vedno ukvarja z začetniškimi težavami in po mnenju večine ponudnikov (in nekaterih naročnikov) ni doprinesel k boljši ureditvi javnega naročanja (Kastelic, 2005, str. 67). To dokazuje dejstvo, da se je veliko naročnikov odločilo, da odstopi od tako izvedenih javnih naročil. V poglavju 6.2.2. bo ta postopek javnega naročanja natančneje opisan.

6.2. Javna naročila v zdravstvu danes

6.2.1. Glavni akterji

Pri javnih naročilih v zdravstvu so glavni akterji JZZ kot naročniki in Ministrstvo za zdravje, ki nastopa kot pooblaščen naročnik, ter seveda ponudniki.

➤ **Javni zdravstveni zavodi**

Zdravstvena dejavnost kot javna služba se opravlja v okviru mreže javne zdravstvene službe. Glede na določbe Zakona o zdravstveni dejavnosti (Uradni list RS, št. 23/05, v nadaljevanju ZZDej-UPB2) so JZZ organizacije, ki jih ustanovijo država ali lokalne skupnosti za opravljanje javne zdravstvene službe na primarni⁴⁰, sekundarni⁴¹ in terciarni⁴² ravni. Lokalne skupnosti so

⁴⁰ Zdravstvena dejavnost na primarni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost, ki jo opravljajo zdravstveni domovi, ter lekarniško dejavnost, ki se izvaja v lekarnah.

⁴¹ Zdravstvena dejavnost na sekundarni ravni obsega specialistično, ambulantno in bolniško dejavnost. Mrežo javne zdravstvene službe na tej ravni določa Republika Slovenija po predhodnem mnenju zainteresiranih občin oziroma mest (ZZDej-UPB2, 2005, 5. člen).

ustanovitelji tistih javnih zavodov, ki opravljajo zdravstveno dejavnost na primarni ravni, izjema je zdravstveno varstvo študentov, katerega zagotavlja in določa Republika Slovenija. Mrežo javne zdravstvene službe na sekundarni in terciarni ravni zagotavlja Republika Slovenija. Država in občine so torej ustanovitelji in lastniki infrastrukture zavodov. Skrbijo za skladen regionalni razvoj dejavnosti na sekundarni ravni in izvajajo potrebne investicije.

JZZ pridobijo v skladu z 31. členom ZZDej-UPB2 (2005) sredstva za izvajanje dejavnost iz naslednjih virov:

- iz sredstev ustanovitelja v skladu z aktom o ustanovitvi,
- s plačili za storitve,
- po pogodbi z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije,
- po pogodbi z ministrstvom, pristojnim za zdravje, in sicer za naloge, ki se na podlagi zakona financirajo iz republiškega proračuna,
- iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom, aktom o ustanovitvi in statutom zavoda.

JZZ so torej proračunski uporabniki, ki so v skladu z ZJN-1-UPB1 (2004) obvezani nabavljati blago, naročati storitve in gradnje preko javnih naročil. Kakovostno izvajanje javnih naročil v JZZ služi kot orodje za obvladovanje stroškov in vpliva na zmanjšanje vrednosti odhodkov. Racionalno ravnanje ter spremljanje dela vodstva v JZZ je pogoj za zagotavljanje potrebnih sredstev na eni strani in racionalno porabo finančnih sredstev na drugi strani.

Tabela 1: Število JZZ

| JZZ: | Število |
|--------------------|---------|
| Zdravstveni domovi | 58 |
| Bolnišnice | 26 |
| ZZV | 10 |
| Drugi | 6 |
| Lekarne | 24 |
| Skupaj: | 124 |

Vir: Ajpes, 2006.

V Tabeli 1 je prikazano število JZZ, ki so pravne osebe javnega prava in so v Seznamu neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna navedeni pod podskupino proračunskega uporabnika 3.2. V Prilogi 6 je podan natančen seznam obravnavanih JZZ.

⁴² Zdravstvena dejavnost na terciarni ravni obsega opravljanje dejavnosti klinik in inštitutov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov.

➤ **Ministrstvo za zdravje**

Kot pooblaščen naročnik za povezane naročnike nastopa v postopku javnega naročanja Ministrstvo za zdravje, vse dejavnosti izvaja služba za javna naročila. Njihov program dela vsebuje naslednje naloge (Ministrstvo za zdravje, 2005):

- izvaja in koordinira skupna javna naročila za javne zdravstvene zavode na vseh nivojih organiziranosti (priprave, izvedbe javnih razpisov in izbora ponudnikov),
- izvaja vse postopke javnih naročil za potrebe delovanja ministrstva,
- je nosilec priprav tehničnih smernic prostorov in opreme v JZZ in naravnih zdraviliščih ter skrbnik njihove uporabe, kot tudi uporabe standardov s področij potrošnega materiala, medicinskih pripomočkov, opreme, tehničnih pogojev, itd.,
- v skladu s predpisi bo s komisijami izvajal verifikacije prostorov in opreme JZZ in naravnih zdravilišč v Republiki Sloveniji.

➤ **Ponudniki medicinske opreme**

Med ponudniki, ki se prijavljajo na javna naročila, ki jih izvajajo JZZ oziroma v njihovem imenu Ministrstvo za zdravje, je potrebno posebej izpostaviti ponudnike medicinskih pripomočkov, ki morajo pri prijavljanju na javne razpise v zdravstvu izpolnjevati določene pogoje. Po zakonu je ponudnik definiran kot dobavitelj blaga ali izvajalec gradnje ali storitve, ki predloži ponudbo, in je lahko pravna ali fizična oseba oziroma skupina pravnih ali fizičnih oseb. V okviru zahtev, ki jih postavlja ZZMP (1999), pa morajo biti ponudniki, ki ponujajo medicinsko opremo, vpisani v register, ter registrirati medicinske pripomočke pri Agenciji RS za zdravila in medicinske pripomočke. Število ponudnikov je tako načeloma znano.

6.2.2. Skupna javna naročila

Kot je že omenjeno, so se v zadnjih letih v Republiki Sloveniji kot eden najbolj uporabljenih načinov javnega naročanja pojavila skupna javna naročila. Način javnega naročanja preko skupnih naročil je znan in preizkušen tako v evropskih državah (Švedska, Nemčija, Češka, Nizozemska, Avstrija, Velika Britanija, Švica, itd.) kot tudi v svetu (npr. ZDA). Naročniki se povežejo in skupaj izvedejo postopek javnega naročanja za določeni dogovorjeni predmet. Ministrstvo za zdravje se na področju zdravstva kot pooblaščen naročnik aktivno vključuje v izvedbo postopka javnega naročanja za povezane naročnike. Ministrstvo izvaja vse postopke javnega naročanja in izbere najugodnejšega ponudnika. Pogodbe s ponudnikom pa sklenejo JZZ sami (Arzenšek, 2004, str. 696).

Jože Arzenšek z Ministrstva za zdravje je podal oceno, da gre pri obravnavanem naročanju za zagotovo učinkovit način javnega naročanja blaga in nekaterih storitev. To je utemeljil s podatki, pridobljenimi na podlagi pilotnega projekta nabav v zdravstvu za rokavice, igle in plenice, izvedenega s strani Urada za javna naročila Ministrstva za zdravje v letu 2002. Po vzorčni analizi je bilo ugotovljeno, da je bil z enotnim razpisom dosežen prihranek v višini okrog 20 % cene

posameznega izdelka v primerjavi s cenami, ki so jih JZZ dosegli sami ob zadnjem javnem naročilu (Arzenšek, 2004, str. 696). Prihranili so 40 mio SIT glede na porabo zavodov v predhodnem letu (Zupanič, 2004, str. 1). Na podlagi dobrih rezultatov se je Ministrstvo za zdravje odločilo izvajati skupna javna naročila.

Pravna podlaga za izvedbo teh naročil je bila podana konec leta 2003, ko je vlada sprejela Uredbo o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/03, 52/05). Predmet te uredbe so bila razmerja med naročniki ter izvajalci skupnih javnih naročil, ki temeljijo na pooblastilu in morajo biti jasna, medtem ko se postopek oddaje skupnih javnih naročil izvaja po veljavnem zakonu o javnih naročilih (Letno poročilo za leto 2003 Urada za javna naročila, 2005, str. 25). Postopek določitve in izvedbe oddaje skupnih javnih naročil, ki ga določa zgoraj omenjena uredba, je naslednji (Letno poročilo za leto 2003 Urada za javna naročila, 2005, str. 25):

- po predložitvi Predloga sprememb proračuna RS za prihodnje leto se prične dogovor o določitvi storitev in blaga, ki jih bodo državni upravni organi v prihodnjem letu ali drugem obdobju skupno naročali. To dogovarjanje poteka v okviru koordinacije, ki jo je v začetnem obdobju vodil Urad za javna naročila, zdaj jo vodi Ministrstvo za javno upravo, ki na osnovi pridobljenih podatkov pripravi **predlog sklepa o določitvi skupnih javnih naročil za določeno časovno obdobje**;
- vlada nato s tem sklepom določi: predmet skupnega javnega naročila, izvajalca skupnega javnega naročila, obdobje, za katero bo sklenjena pogodba, okvirni terminski plan izvedbe, vrsto postopka oddaje skupnega javnega naročila in drugo;
- takoj po sprejemu proračuna za tekoče leto oziroma načrta nabav in gradenj za tekoče leto naročniki izdajo **sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila**. Ta je potreben za opredelitev obsega predmeta in načina zagotovitve proračunskih sredstev ter da pooblastilo izvajalcu skupnega javnega naročila;
- na tej podlagi izvajalec skupnega javnega naročila prične s postopkom oddaje javnega naročila. V ta namen iz operativnih potreb skupnega evidentiranja sprejme še poseben **sklep o izvedbi skupnega javnega naročila**. Člane strokovne komisije poleg predstavnikov izvajalca sestavljajo tudi predstavniki naročnikov;
- naročniki z izbranim pobudnikom nato samostojno **sklenejo pogodbo**.

Skupno javno naročanje pomeni na eni strani opredelitev okvirov za vzpostavitev razvoja takega sistema javnih naročil, ki zagotavlja doseganje enega od temeljnih ciljev javnega naročanja po principu dobiti največ za dogovorjeno plačilo. Po drugi strani pa pomeni takšen pristop vzpostavljanje ustreznih naročniških enot, ki izvršujejo politiko in prakso skupnega javnega naročanja v primerih, kjer se to izkaže za racionalno in ekonomsko učinkovito, ob upoštevanju vplivov na relevantne trge. Skupnega javnega naročanja seveda ni moč razumeti absolutno⁴³, temveč se ta lahko nanaša na tiste predmete javnih naročil, za katere se izkaže, da jih je bolj ekonomično naročiti iz enega mesta, kot pa da jih vsak naročnik naroča posebej. Ob tem pa ne gre zanemariti tudi mednarodno pravne izkušnje skupnega javnega naročanja. Nekatere države

⁴³ Absolutno združevanje potreb in nabave le-teh iz enega centra je v praksi tudi neizvedljivo.

so se odločile za skupno javno naročanje samo na posameznih segmentih oziroma samo za posamezne primere predmetov javnega naročanja (Letno poročilo za leto 2003 Urada za javna naročila, 2005, str. 24).

6.2.3. Vidik naročnika

Naročniki ugotavljajo, da so javna naročila kljub težavam in zapletom v vsej zgodovini javnega naročanja doprinesla na trg medicinskih pripomočkov nekaj pozitivnega. **Prednosti** se pokažejo predvsem na določenih področjih, ki so:

➤ *Znižanje cen*

Kljub zahtevnim razpisnim pogojem ponudniki ponudijo dodatne popuste in količinske popuste, vendar ne v takem obsegu, ki bi jih lahko z natančneje določenimi količinami (Kastelic, 2005, str. 68).

➤ *Zmanjšanje zalog*

Določeni zdravstveni domovi delajo 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 (Kastelic, 2005, str. 68).

➤ *Enostavnejša dobava*

V večini primerov se za dobavo ni potrebno naročniku obračati na različne dobavitelje, saj vse dobavi en dobavitelj.

Skupna javna naročila prinašajo še večje količinske popuste, kot jih uspejo pridobiti posamezni naročniki za oddano naročilo v lastni izvedbi. Kot dodatna prednost za naročnike se prav tako izkaže možnost opravljanja določene naloge za več zavodov hkrati. Vendar če to delo ni korektno in natančno opravljeno, povzroča še veliko večje stroške ter zavlačevanja za vse zavode.

Na podlagi informacij, ki sem jih pridobila ob spremljanju poteka dela naročnika v praksi ter glede na opravljene razgovore, se naročniki srečujejo z določenimi **problemi**. Ti problemi so predvsem:

➤ *Strokovno osebje*

Pogost problem je pomanjkanje oziroma prevelika preobremenjenost strokovnega osebja, ki tako svojega dela ne opravi uspešno. Razpisne dokumentacije so slabo napisane, predvsem zaradi slabega poznavanja trga. V primeru javnih investicij je okvir delovanja predvsem političen, kar

pomeni, da je za odločitve o investicijah potrebna dovolj strokovna podlaga, ki zajema tudi pripravo projektne dokumentacije. Vendar pa moramo biti posebej previdni pri razmejitvi med stroko in politiko. Političnih odločitev ni mogoče prenašati na strokovne osebe, kar pomeni, da sklicevanje na stroko naročnika ne odvezuje odgovornosti za izvrševanje naročnikovih nalog (Kovač, 2005, str. 45).

➤ *Oblikovanje strokovnih zahtev in celotne vsebine razpisne dokumentacije*

Strokovni kriteriji morajo biti natančno napisani. Za uspešno izvedbo javnega naročila je pomembno, da strokovni kader za javna naročila in zdravstveni kader, ki opredeli potrebe JZZ po novih medicinskih pripomočkih, dobro sodelujeta. Delo strokovnega kadra je predvsem podati natančna navodila, kako pripraviti dober opis, medtem ko mora zdravstveni kader svoje potrebe natančno opredeliti.

Ti problemi se pokažejo predvsem pri skupnih naročilih. Pri pripravi kriterijev je potrebno uskladiti potrebe različnih zavodov, ki imajo različno prakso in navade. Določeni naročniki zaradi slabo specificiranega javnega razpisa ne dobijo kakovostnega blaga oziroma tega, kar so želeli. Med naročniki vlada mnenje, da jim na podlagi javnih naročil nekdo vsiljuje material, ki jim ne omogoča kvalitetnega dela (Kastelic, 2005, str. 67).

Slabo napisana razpisna dokumentacija zahteva veliko dodatnega dela, saj je potrebno odgovarjati na številna vprašanja, posredovana s strani ponudnikov. V določenih primerih so pomanjkljivosti tako obširne, da zahtevajo podaljšanje rokov oddaje. Zaradi velikih sprememb je v nekaterih primerih potrebno posredovati novo razpisno dokumentacijo⁴⁴ vsem ponudnikom, ki so dvignili prvo dokumentacijo, kar dodatno obremeni račun naročnika. V določenih primerih so postavljena vprašanja, ki nastanejo zaradi pomanjkljivega znanja ponudnikov. Od naročnika je zahtevano, da si vzame čas in odgovarja tudi na ta vprašanja.

➤ *Oblikovanje sklopov*

Poseben poudarek je potrebno nameniti oblikovanju sklopov. Oblikovanje velikega ali prevelikega števila sklopov ni kršitev zakona, dokler drobitev ne omogoči oddaje javnega naročila po pravilih za male vrednosti. Če naročnik razvrsti blago in storitve v sklope tako, da je vrednost posameznega sklopa pod vrednostnim pragom, a kljub temu izvede postopek, mu ni mogoče očitati, da je sklope oblikoval v nasprotju s pravili o javnem naročanju (Kastelic, 2005, str. 69). Razdelitev javnega naročila na sklope, za katere se lahko odda samostojna ponudba, pripomore k večji cenovni učinkovitosti javnega naročanja. Problem nastane, če so ti sklopi nesmiselno oblikovani ali preobširni. Naročniki prejmejo izredno malo ponudb, ki so cenovno neugodne. Nekateri naročniki izbirajo najugodnejšega ponudnika za vsak posamezni artikel⁴⁵. Naročnikovo delo je bolj zahtevno, vendar je narejena natančna primerjava med prispelimi pravilnimi

⁴⁴ Primer javnega razpisa Finančni leasing medicinske in ostale opreme, razpisanega s strani Ministrstva za zdravje, objavljenega v Uradnem list RS, št. 43/06, dne 21. aprila 2006, pod Ob-11604/06.

⁴⁵ Primer javnega naročila male vrednosti Dobava materiala za vzdrževanje s strani Psihiatrične klinike Ljubljana, izdanega dne 12. junija 2006, kjer je bil vsak artikel samostojni sklop, in je tako ponudnik lahko ponudil en, več ali vse artikle. Takšen način oblikovanja sklopov uporablja tudi Splošna bolnišnica Maribor, ki ima dobro podprt informacijski sistem in nima težav pri analizi ponudb.

ponodbami, ki prinašajo najboljše cenovne rezultate z vidika končne pogodbene vrednosti. Tako oblikovani sklopi omogočajo, da se na javne razpise prijavijo tudi manjši dobavitelji.

Oblikovaje sklopov pomembno vpliva na izpeljavo, predvsem pa na končni rezultat javnega razpisa. Širši sklopi v splošnem poenostavljajo delo razpisne komisije, saj je manj ponudb, potrebnih je manj primerjav, enostavneje se opravi izbor, potrebno je pripraviti manj pogodb, manj je morebitnih pritožb in pojasnil, manj administrativnega dela, ter olajšano je finančno poslovanje. Slabosti širših sklopov so v tem, da so zaradi manjšega števila ponudnikov cene ponujenih izdelkov višje, ponudniki so v pripravi svojih ponudb manj natančni, potrebnih je več dodatnih pojasnil ponudnikov. Medtem ko so prednosti ožjih sklopov: možnost prijave več ponudnikov, neprimerno bolj konkurenčne cene, kar maksimira naročnikove prihranke. Slabosti ožjih sklopov so v velikem deležu strokovno neustreznih ponudb, ni ekonomije obsega, dolgotrajnejše delo razpisne in strokovne komisije, ter v velikem številu pogodbenih partnerjev (Uran, 2005, str. 74).

➤ **Formalna pravilnosti ponudb**

Pri izvajanju javnih naročil je na prvem mestu načelo formalne pravilnosti in vedno šele na drugem mestu načelo gospodarnosti. Sedanja zakonska ureditev tega področja naročnikom po eni strani pomaga tako, da podaja navodila za pravilno izvedbo oddaje javnega naročila, po drugi strani pa onemogoča izbrati najugodnejšega ponudnika, če ponudnik napravi eno formalno napako⁴⁶, ki nima povezave s pravilnostjo ponujenega predmeta ali z dejansko sposobnostjo ponudnika. Naročnik mora zato izbrati ponudnika, ki je predložil v celoti pravilno ponudbo, vendar cenovno višjo. Sedanja pravna ureditev javnih naročil omogoča, da ponudniki zavlačujejo postopke z revizijami z iskanjem teh formalnih napak, ki nimajo nobene povezave s samim predmetom javnega naročanja. V kolikor bo zakonodaja ostala nespremenjena, se tega ne da rešiti.

➤ **Število prejetih ponudb**

Ker gre v sektorju zdravstva za omejeni trg, se dogaja, da naročnik prejme izredno malo ponudb. Pridobitev več kot desetih ponudb za določeni javni razpis je velika redkost, najpogosteje se pridobi tri do pet ponudb, v določenih primerih pa je celo težko pridobiti dve ponudbi. Zato je sprememba, ki jo je prinesla novela ZJN-1A (2004), izredno olajšala delo naročnikom. Omogočila je, da naročniku več ni potrebno ponavljati postopka oddaje javnega naročila, ko pridobil le eno pravilno ponudbo.

➤ **Revizijskih zahtevki**

Za naročnike v zdravstvu predstavljajo številni vloženi revizijski zahtevki velik problem. Ministrstvo za zdravje je eden od tistih naročnikov, ki imajo številčno največ prejetih revizijskih zahtevkov. V določenih primerih so ti zahtevki utemeljeni. Napake so narejene tako s strani naročnikov kot ponudnikov. Ker so razpisi številni, predvsem pa preobsežni, se je nekaterim napakam težko izogniti. V določenih primerih pa ti zahtevki pomenijo le zavlačevanje postopkov

⁴⁶ Ponudnik, ki ne priloži zahtevanega dokazila, kot je potrdilo Agencije za zdravila in medicinske pripomočke, bo izločen zaradi nepopolne ponudbe, čeprav to potrdilo lahko naknadno dopolni in naknadno dokaže, da dejansko ustreza zahtevam.

in iskanje lukenj v zakonodaji. Ministrstvo za finance je izdalo izredno podrobne predpise, v praksi pa so se postopki, izvedeni s strani naročnikov, zelo sformalizirali. Natančnost oziroma iskanje napak s strani ponudnikov je vedno več. Posledično je tudi naraslo število vloženih zahtevkov (Slika 3, str. 46). V sektorju zdravstva zavlačevanje postopkov predstavlja še dodaten problem, saj v določenih primerih ogroža življenje ljudi. Primer dolgotrajnega in medijsko izpostavljenega javnega razpisa v zdravstvu je javni razpis za dobavo operacijskih miz (Priloga 8). Tudi ta zgodba se še ne bi zaključila, če vanjo ne bi poseglo Ministrstvo za zdravje z uporabo nove možnosti, ki jo ponuja na novo sprejeta zakonodaja na področju revizije postopka javnega naročanja. Dne 28. julija 2006 je Ministrstvo za zdravje na Državno revizijsko komisijo naslovilo predlog za izdajo Sklepa o odpravi zadržanja predmetnega postopka oddaje javnega naročila, podanega na podlagi tretjega odstavka 11.a člena ZRPJN-D (2006). Seveda pa gre le za začasno rešitev, ki je sam problem revizijskih zahtevkov le odložila.

➤ **Podpis pogodb**

Ko se zaključi javni razpis z obvestilom o izboru, se naročniki srečujejo tudi s problemom podpisa pogodbe. V Kliničnem centru Ljubljana se pogosto pripeti, da izbrani ponudnik ne vrne podpisane pogodbe v predpisanem roku. Običajno to stori po intervenciji. To so dodatni zapleti, ki s strani naročnika niso pričakovani (Uran, 2005, str. 75). V določenih primerih zato predpisani roki za vrnitev podpisane pogodbe tudi niso dani. Navkljub vsem težavam delež s pogodbo zaključenih javnih razpisov močno raste. V Kliničnem centru Ljubljana so v letu 2005 do 15. septembra pričeli s 65 javnimi naročili, od katerih so bili popolnoma neuspešni (revizije, brez pogodbe, itd.) le štiri primeri (Uran, 2005, str. 75).

➤ **Problemi po podpisu pogodb**

V Splošni bolnišnici Murska Sobota problema, da se izbrani ponudnik izkaže za finančno nesposobnega nimajo, imajo pa nekaj problemov z rokom dobave. Pri pripravi javnih naročil kot naročniki že poznajo ponudnike in svoje potrebe, tako da postavijo primerne roke dobave. Redko se zgodi tudi problem, ko se dobavi proizvod druge kvalitete, kot se ponudi. Za to obstajajo bančne garancije, ki jih morajo ponudniki predložiti ob podpisu pogodbe oziroma ob primopredaji. V Splošni bolnišnici Murska Sobota se garancije za dobro izvedbo redko unovčijo.

6.2.4. Vidik ponudnika

Javna naročila v zdravstvu predstavljajo za podjetja izredno veliko poslovno priložnost in sam uspeh pomembno vpliva na nadaljnje poslovanje. Podjetje, ki uspe na javnih razpisih, predvsem velike vrednosti si tako **zagotovi velik del svojega letnega dohodka**. Realizacija naročila je za podjetje tudi **pomembna referenca**. Podjetje pridobi pomembno referenco za nadaljnje večje in zahtevnejše razpise, pri katerih je eden od zahtevanih pogojev seznam referenc o dobavi opreme v določeni vrednosti. Podjetje si **veča ugled in prepoznavnost**.

Ponudniki so se hitro odzvali na nove zahteve trga in začeli iskati blago nižje kvalitete po zelo ugodnih cenah. Kajti za uspeh na javnem razpisu je pomembno, da izdelek izpolnjuje strokovne

opise iz razpisne dokumentacije in doseže najnižjo končno ponudbeno ceno (Kastelic, 2005, str. 69). Ponudniki se zavedajo, da je trg medicinskih pripomočkov omejen, izid sodelovanja na javnem razpisu je pa zelo negotov (Kastelic, 2005, str. 67). Ponudniki se tako tekom priprave soočijo s številnimi težavami in tveganji, ki so:

➤ ***Stroški razpisne dokumentacije***

Ponudniku je po zakonu omogočeno, da si razpisno dokumentacijo naprej ogleda in se nato odloči, ali so razpisani predmeti in pogoji ustrezni za podjetje. Pogoji pridobitve razpisne dokumentacije prinašajo začetne stroške, ki znašajo v sektorju zdravstva od 5.000,00 SIT pa vse do 50.000,00 SIT⁴⁷. V redkih primerih je razpisna dokumentacija brezplačna. V primeru, da ponudnik ni izbran za najugodnejšega ponudnika, predstavlja prijava na javni razpis nepokrit strošek.

V Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03 in spremembe, v nadaljevanju ZDIJZ) je v 10. členu celo zahtevano, da naročnik vse objave in razpisno dokumentacijo v skladu s predpisi iz področja javnih naročil objavi na svetovnem spletu. V praksi ponudniki razpisne dokumentacije večinoma še vedno ne morejo pridobiti preko spleta, komunikacija z naročnikom pa navadno poteka preko telefaksa oziroma klasične pošte (Svet, 2005, str. 79). To stanje je še posebej značilno za sektor zdravstva, saj je zdravstvo izredno slabo opremljeno z novejšo tehnologijo. Vsekakor bi bilo potrebno zagotoviti, da bi naročniki čim hitreje prešli na posredovanje vseh objav, vključno z razpisnimi dokumentacijami na svetovni splet.

➤ ***Kakovost razpisne dokumentacije in strokovnih kriterijev***

Glede na veljavni zakon o javnih naročilih bi za 10.000,00 SIT ponudnik moral po pošti prejeti razpisno dokumentacijo v obsegu najmanj 500 strani. Razpisne dokumentacije skupaj z načrti, tudi večjih naročil, so redko tako obsežne. Po izkušnjah nekaterih ponudnikov cena ni merilo kakovosti razpisne dokumentacije. Velikokrat se namreč zgodi, da je razpisna dokumentacija, ki je brezplačna, dosti boljše pripravljena od tiste, za katero je bilo potrebno plačati večji znesek (Svet, 2005, str. 79). Kvaliteta razpisne dokumentacije pa je zelo pomembna.

Problemi nastanejo če so strokovni kriteriji preveč natančno opredeljeni, saj je trg medicinske opreme omejen. malo proizvodov ima določene karakteristike oziroma v določenih primerih le določen proizvod. Hitro se pojavijo zahtevki za revizijo, ki zavlečejo postopek oddaje.

Problem prav tako nastane, če so strokovni kriteriji preveč splošni. Ponudnik lahko sicer ponudi najcenejšo opremo, ki zadostuje tem strokovnim zahtevam, vendar v večini primerov nastane potreba po dodatnih pojasnilih. To predstavlja dodatno delo tako za ponudnika kot za naročnika. V določenih primerih, ko pojasnila niso zahtevana tekom oddaje naročila, se lahko zgodi, da strokovni del komisije šele pri pregledu prispelih ponudb ugotovi, da tehnični opisi niso bili

⁴⁷ Primer javni razpisa Ministrstva za zdravje za Klinični center Ljubljana, Nevrološka klinika za predmet javnega naročila: Finančni leasing medicinske in ostale opreme, objavljenega v Uradnem listu RS, št. 43/06, dne 21. aprila 2006, Ob-11604/06.

dovolj natančni in ponujeni aparati ne ustrezajo njihovim potrebam. V takem primeru naročnik zavrne vse ponudbe in ponovi naročilo.

➤ **Zahtevana dokazila**

Določene formalne zahteve v razpisni dokumentaciji zapletajo pripravo ponudbe ter predstavljajo dodatno finančno breme. Zahtevana so različna dokazila, ki jih mora ponudnik pridobiti s strani uradnih organov. V Prilogi 7 so prikazana dokazila, ki so v večini primerov zahtevana od ponudnikov medicinske opreme. V preteklosti je bilo potrebno vsa dokazila predložiti v originalu. Sedanja praksa kaže, da je teh zahtev vse manj, v vedno več primerih zadostujejo kopije dokazil. Tako lahko ponudnik pridobljena potrdila v nekem obdobju uporabi pri različnih javnih razpisih, oviro predstavljajo le datumske omejitve. Edini zahtevani dokumenti, ki jih je vedno potrebno predložiti v originalu in katerih zahteva je upravičena, so bančne garancije.

Tudi ko je naročnik Ministrstvo za pravosodje, se pojavi v razpisni dokumentaciji nepotrebna zahteva po predložitvi dokazila, da ponudnik ni v kazenskem postopku. Evidenco o teh zadevah vodi samo Ministrstvo za pravosodje, torej ima lažji dostop do teh informacij kot ponudnik. Na podlagi ZDIJZ (2003) je omogočen dostop do teh dokumentov vsem, ki jih potrebujejo. Veliko enostavnejše bi bilo, če bi imel naročnik po zakonu dostop do različnih javnih baz, prek katerih bi pridobil potrebne podatke. Naročnik bi lahko kadarkoli v fazi postopka javnega naročila preveril sposobnost ponudnika in se s tem izognil mogočim problemom, ki bi izhajal iz spremenjene ali nepravilno prikazane sposobnosti ponudnika (Svet, 2005, str. 80). Ponudnik bi lahko več časa posvetil vsebinsko kakovostnejši in pravilni ponudbi, stroški priprave ponudbe bi bili manjši ter oblikovana bi bila cenovno ugodnejša ponudba.

➤ **Oblikovani sklopi**

Marsikaterega potencialnega ponudnika odvrnejo od sodelovanja prezahtevno ali preobsežno oblikovani sklopi. Posledično je število ponudnikov manjše. Saj manjši ponudniki enostavno nimajo na razpolago ustreznega nabora izdelkov znotraj posameznega sklopa (Uran, 2005, str. 73). Popolno ponudbo lahko z velikimi naporji pripravi le veletrgovina oziroma manjši ponudnik, ki bo prisiljen obrniti se na drugega ponudnika za proizvode, ki jih nima v svojem programu. To pomeni, da bodo ponujene cene, ki so daleč od najugodnejših na rednem trgu. Dostikrat bi za posamezni proizvod ekskluzivni zastopnik ali manjši dobavitelj lahko oddal ugodnejšo ponudbo od izbranega ponudnika (Kastelic, 2005, str. 69). Ti problemi so ne le pogosti, temveč stalnica pri skupnih javnih naročilih.

➤ **Merilo najnižja cena**

To merilo predstavlja problem pri ponudnikih, ki imajo v svojem prodajnem programu visoko kakovostne proizvode, in zato spadajo v višji cenovni razred. Ti proizvodi so nekonkurenčni glede na razpisne pogoje v primerjavi s proizvodi iz nižjega cenovnega razreda. Seveda, če bi pri tem upoštevali celotno življenjsko dobo proizvoda (stroške vzdrževanja, itd.), bi se kvalitetnejši proizvod v večini primerov izkazal za gospodarnejšo izbiro.

➤ *Naročnikovi originalni obrazci*

Velikokrat naročnik zahteva od ponudnika, da podatke predloži tako na originalnih obrazcih kot tudi na priloženi disketi. To predstavlja dodatno nepotrebno obremenitev ponudnika. Ponudnik mora podvajati podatke z zamudnim ročnim prepisovanjem vpisanih obsežnih podatkov iz diskete na original obrazce⁴⁸.

➤ *Določeni roki za oddajo ponudb*

Če je postavljen primeren rok za oddajo ponudbe, lahko ponudnik pripravi kvalitetno ponudbo. Zahteva ponudnika po preložitvi roka za oddajo ponudb je pogosto odobrena, vendar ne vedno. Problem postavljenih rokov za predložitev ponudb, bi bil rešen, če bi se zmanjšale tiste formalne zahteve, ki so nepotrebne, saj bi tako ponudnik imel v predpisanem obdobju za oddajo ponudbe dovolj časa za pripravo kvalitetne ponudbe z vidika predmeta in cene.

➤ *Problem dolgoletnih javnih razpisov*

V določenih primerih, ko se javni razpisi vlečejo več let, se posamezni ponudniki odločijo za odstop. Potrebno je oceniti rastoče stroške popravljana ponudb ter višanja cen na tržišču. Ravno tu se pokaže zahtevna in pomembna vloga managementa v podjetju, ki mora zadeve pravočasno opaziti, spremljati, oceniti nastali položaj in po potrebi ukrepati (Kastelic, 2005, str. 70).

➤ *Reševanje napak*

Seveda imajo tudi ponudniki problem s pomanjkanjem znanja, preobremenjenostjo in nenatančnostjo pri pripravi ponudb. Razlika je v tem, da je naročnikom omogočeno, da napake, ki jih naredijo v razpisni dokumentaciji, popravljati, dokumentacijo spremeniti ali dopolniti na lastne stroške, medtem ko ponudniki lahko popravijo le računske napake, ostale napake, veljavni zakon ne omogoča popraviti. Vsem ponudnikom bi moral biti, na njihove stroške, omogočen en oziroma več popravkov, ki ne spreminjajo ponudbe predmeta javnega naročila in ponujene cene. To bi zagotovilo boljšo uporabo načela gospodarnosti.

6.3. Javna naročila v zdravstvu v prihodnosti

Problematika javnih razpisov v zdravstvu je kompleksna in izredno obsežna. Zagotovo je po težavnosti, zahtevnosti in prepletanju številnih interesov ena od večjih v javnem sektorju (Uran, 2005, str.79).

Prav gotovo bo potrebno poenostaviti celoten postopek javnih razpisov. Vendar se moramo zavedati, da so lahko morebitne spremembe tudi dvorezne. Manjša formalnost postopkov in nove

⁴⁸ Primer javnega naročila Dobava in montažo 18 kosov operacijskih miz s pripadajočo opremo, dva kosa prelagalne mize ter en kos dekontaminacijske komore za: SB Murska Sobota, SB Novo Mesto, Onkološki inštitut Ljubljana, SB Izola in SB Maribor. Ponudniki so morali v vseh oddanih ponudbah vedno podvajati podatke. Izjema so bili pogoji pri zadnjem razpisu, kjer je lahko ponudnik predložil vsebino mape II. v disketni obliki ter na natisnjeni in ožigosani obliki. Razlog za to je bil izredno kratek rok predložitve ponudbe. Dne 12. junija 2006 je bilo s strani Ministrstva za zdravje posredovalo Povabilo k oddaji ponudbe v postopku s pogajanjem brez predhodne objave štirim ponudnikom, z roko za oddajo ponudbe 23. junija 2006.

oblike sodelovanja dopuščajo večjo možnost kršitve konkurence in nepreglednosti postopkov. Kot dodatno okoliščino je treba upoštevati omejitve zaradi majhnosti slovenskega prostora (Kastelic, 2005, str. 70).

Ureditev javnih naročil bo tudi v prihodnje odvisna od številnih formalnosti, ki so predvsem administrativne in za ponudnika tudi precejšnje časovno in ne nazadnje tudi finančno breme. Zato se tudi od nove zakonodaje ne pričakuje, da bo v začetni fazi za ponudnike prijazna in enostavna. Zagotovo bo na razvoj sistema javnih naročil močno vplival tudi razvoj informacijske tehnologije, ki bo v prihodnjih letih se hitrejši (Katelic, 2005, str. 71). To bo predvsem pomembno za zdravstveni sektor, kjer je informacijski sistem izredno slabo razvit. Za prihodnji razvoj tega področja je pomembna hitrejša implementacije elektronske tehnologije v postopke javnega naročanja. Javna naročila se bodo tako izvajala hitreje in kakovostneje, olajšalo se bo delo naročnikov kot ponudnikov v zdravstvu in posledično se bo zmanjšalo število napak. Seveda ob predpostavki, da bo sistem dobro zasnovan, sprejeta pravila pa jasna in učinkovita. Zagotoviti bo potrebno dinamičen sistem, ki se bo odzival na trenutne okoliščine in potrebe tako naročnikov kot ponudnikov. Seveda pa je to le eden izmed segmentov izboljšav. Potrebno bo nadaljnje reševanje še obstoječih problemov in sprotno ter hitro reševanje novo nastalih težav.

7. Statistika

7.1. Statistika javnih naročil v Republiki Sloveniji

Javna naročila v Republiki Sloveniji so pomemben del javnih financ, saj je njihov obseg izredno velik. V letu 2004 so obsegala približno 493,1 mrd SIT oziroma 2,1 mrd EUR, skupno pa je bilo oddano 355.648 javnih naročil. Javna naročila so tako predstavljala 8,3 % delež v BDP in 30,9 % delež v proračunskih odhodkih Republike Slovenije v letu 2004 (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 3).

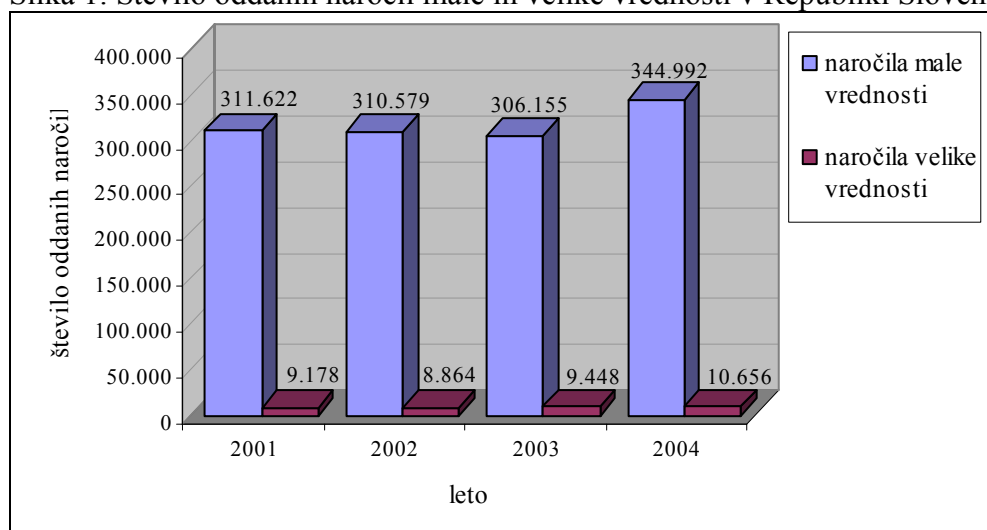
Način zbiranja in vodenja podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu določata 127. člen ZJN-1A (2004) in Pravilnik o vrstah in načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu (Uradni list RS, št. 41/05). Na podlagi navedenih predpisov morajo naročniki Ministrstvu za finance najkasneje do 30. aprila tekočega leta predložiti podatke o oddanih javnih naročilih v preteklem letu. Ministrstvo za finance za potrebe izdelave skupnega poročila o oddanih javnih naročilih nima posebej zbranih in statistično obdelanih podatkov o oddanih javnih naročilih na področju zdravstva. To analizo sem pripravila, na podlagi podatkov, ki so mi bili posredovani s strani Ajpesa, z dovoljenjem Ministrstva za finance. V nadaljevanju je prikazana statistika javnih naročil v Republiki Sloveniji, pri čemer je izpostavljen sektor zdravstva.

➤ Statistika javnih naročil male in velike vrednosti

Za trenutno stanje na trgu javni naročil v Republiki Sloveniji je značilna neenakomerna porazdelitev javnih naročil glede na število in vrednost. Na eni strani vlada velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil male vrednosti in obenem njihov velik, skoraj 30 odstotni delež v vrednosti vseh javnih naročil, ter po drugi strani močna gostitev vrednostno pomembnejših javnih naročil pri samo nekaj največjih naročnikih (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 3).

V letu 2004 je bilo skupno oddanih 355.648 javnih naročil, pri čemer je bilo naročil velike vrednosti 10.656 oziroma 3 % in naročil male vrednosti 344.992 oziroma 97 %, kar je največje število v obeh skupinah od leta 2001 dalje (Slika 1).

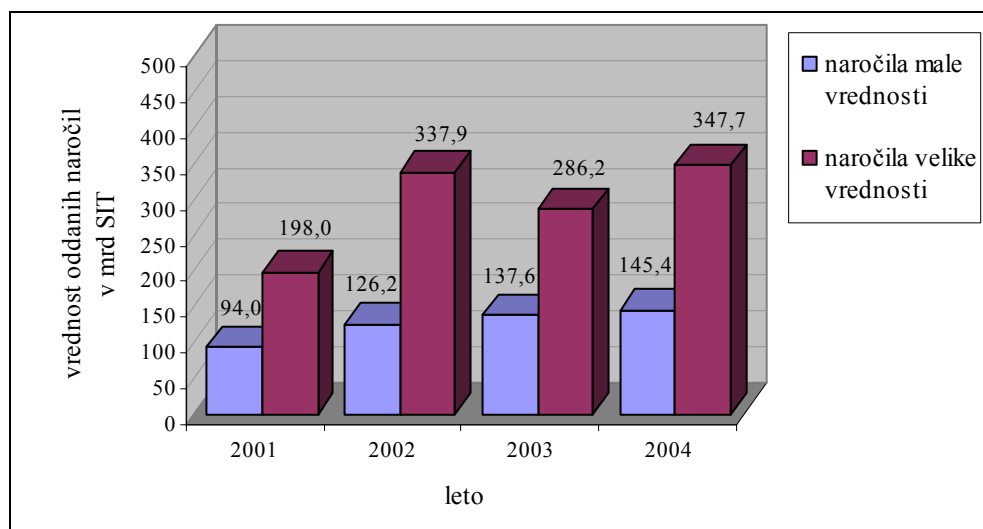
Slika 1: Število oddanih naročil male in velike vrednosti v Republiki Sloveniji v letih 2001–2004



Vir: Letno poročilo za leto 2001, 2002, 2003 Urada za javna naročila, 2005; Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005; Lastna priredba.

Skupna pogodbeni vrednost (z DDV) vseh oddanih javnih naročil je v letu 2004 znašala 493,1 mrd SIT, pri čemer je bila vrednost oddanih naročil velike vrednosti 347,7 mrd SIT oziroma 71 % in oddanih naročil male vrednosti 145,4 mrd SIT oziroma 29 % (Slika 2, str. 41). Vrednosti javnih naročil so za leto 2004 glede na leto 2001 beležile veliko porast in to za 69 indeksnih točk (Priloga 9).

Slika 2: Vrednost oddanih naročil male in velike vrednosti v Republiki Sloveniji v letih 2001 – 2004



Vir: Letno poročilo za leto 2001, 2002, 2003 Urada za javna naročila, 2005; Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005; Lastna priredba.

Pri JZZ (brez lekarn) je bilo v letu 2004 skupaj oddanih 70.822, kar predstavlja 20 % vseh javnih naročil. V letu 2004 se je glede na leto 2003 število naročil male vrednosti povečalo za kar 286 %. Medtem ko v vrednostni strukturi vseh javnih naročil v Republiki Sloveniji prevladujejo velika naročila, pri JZZ (brez lekarn) temu ni tako. Skupna pogodbeno vrednost (z DDV) vseh oddanih javnih naročil je v teh zavodih v letu 2003 znašala 61 mrd SIT, prevladovala pa so naročila male vrednosti s 54,4 %. V letu 2004 se je razlika med naročili velike in male vrednosti JZZ (brez lekarn) še povečala. Vrednost oddanih naročil male vrednosti je predstavljala kar 64,2 %. Skupna pogodbeno vrednost (z DDV) je znašala 62,3 mrd SIT oziroma 12,6 % vseh javnih naročil (Tabela 2). Sklepamo lahko, da je razlog za vrednostno povečanje malih naročil in zmanjšanje vrednosti velikih naročil pojav skupnih javnih naročil, ki so v tem letu postajala vse bolj pogosta za bolnišnice in zdravstvene domove. Ministrstvo za zdravje jih je izvajalo v njihovem imenu za dobrine, ki so bile skupne. Specifična manjša naročila pa so ostala v domeni samih zavodov in tako so vplivala na vrednostno povečanje malih naročil.

Tabela 2: Oddana javna naročila velike in male vrednosti JZZ (brez lekarn) za leto 2003 in 2004

| Leto: | JN male vrednosti | | JN velike vrednosti | | Skupaj JN | |
|-------|-------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) |
| 2003 | 23.981 | 33.184.203,00 | 2007 | 27.760.152,00 | 25.988 | 60.944.355,00 |
| 2004 | 68.607 | 39.955.099,00 | 2215 | 22.321.945,00 | 70.822 | 62.277.044,00 |

Vir: Ajpes, 2006; Lastna priredba.

Samo lekarne so v letu 2003 oddale 1.989 javnih naročil, od tega le 1,2 % velikih naročil, ki so vrednostno predstavljale 95 % skupne pogodbene vrednosti (z DDV), ki je znašala 13,5 mrd SIT. Tudi v letu 2004 je bilo tako, vrednost velikih naročil je prevladovala s 94 %, skupna pogodbeno vrednost (z DDV) je znašala 15,6 mrd SIT, oddanih pa je bilo 2.459 naročil, od tega 0,7 %

velikih naročil (Ajpes, 2006). Če te podatke prištejemo k podatkom iz Tabele 2, ugotovimo, da je bilo v JZZ v letu 2003 skupno oddanih 27.977 javnih naročil v vrednosti 74,4 mrd SIT, ter v letu 2004 73.281 javnih naročil v vrednosti 77,9 mrd SIT. Ugotovimo lahko, da je vrednost oddanih naročil JZZ, ob upoštevanju lekarn, v letu 2003 in 2004 predstavljala 17,6 % oziroma 15,8 % vseh javnih naročil v Republiki Sloveniji.

Podatki o oddaji naročil Ministrstva za zdravje so prikazani v Tabeli 3. Tu izstopa podatek za leto 2003, ko sta bili oddani le dve javni naročili velike vrednosti. V letu 2004 se je to spremenilo, oddaja naročil velike vrednosti se je povišala na 43 naročil, skupna pogodbeno vrednost (z DDV) je znašala 11,9 mrd SIT, kar je predstavljalo 2,4 % vseh javnih naročil. Lahko sklepamo, da so razlog za to povečanje že omenjena skupna javna naročila. V letu 2005 se je število v obeh skupinah zelo zmanjšalo. Posledično se znižala tudi vrednost naročil velike vrednosti, skupna vrednost je znašala le 3,4 mrd SIT. Ta sprememba je lahko posledica odločitev bolnišnic, ki so v tem letu vedno bolj odstopale od skupnih javnih naročil, predvsem zaradi dolgotrajnega⁴⁹ postopka pridobivanja zelenih dobrin. Obseg naročil male vrednosti se je v tem letu znižal za 81,1 %, toda to ni vplivalo na njihovo vrednost, ki je bila celo za 9,7 % višja od predhodnega leta.

Tabela 3: Oddana javna naročila velike in male vrednosti Ministrstva za zdravje za obdobje 2003 – 2005

| Leto: | JN male vrednosti | | JN velike vrednosti | | Skupaj JN | |
|-------|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
| | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) | obseg (število) | vrednost (tisoč SIT) |
| 2003 | 1.108 | 295.000,00 | 2 | 275.000,00 | 1.110 | 570.000,00 |
| 2004 | 1.175 | 318.000,00 | 43 | 11.587.000,00 | 1.218 | 11.905.000,00 |
| 2005 | 222 | 349.000,00 | 19 | 3.014.000,00 | 241 | 3.363.000,00 |

Vir: Ministrstvo za zdravje, 2006; Lastna priredba.

Obseg naročil male vrednosti je torej v celotni porazdelitvi oddanih naročil v Republiki Sloveniji močno zastopan, kar kaže ne samo na njihovo razdrobljenost in razpršenost, temveč tudi na občutno vrednostno veljavo naročil male vrednosti v vseh oddanih naročilih. Časovna vrsta za obdobje 2001 – 2004 nakazuje, da je ta struktura stabilna in skoraj nespremenjena (Slika 1, str. 40; Slika 2, str. 41). Takšna sestava ni izjema in je po ugotovitvah Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD⁵⁰) prisotna pri vse novih državah članicah (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 9).

⁴⁹ Primer oddaje javnega naročila za Bolnišnico Murska Sobota za sklop 1, ki ga izvaja Ministrstvo za zdravje, traja že od leta 2003, ko je bil prvič objavljen v Uradnem listu RS, št. 119-120/2003, dne 5. decembra 2003 pod Ob-107037.

⁵⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development.

➤ **Statistika javnih naročil na področju blaga, storitev in gradnje**

Tako pri naročilih velike kot tudi male vrednosti kažejo oddana naročila za leto 2004 številčno strukturo, kjer prevladujejo javna naročila na področju blaga, sledi področje storitev in gradenj. Pri naročilih male vrednosti je vrednostna struktura podobna številčni, medtem ko pri naročilih velike vrednosti temu ni tako. Tu prevladuje področje gradnje, sledi področje blaga in na zadnjem mestu so storitve (Priloga 10; Priloga 11).

Na področju naročil blaga je bilo največ javnih naročil oddanih za dobavo računalniške opreme, vozil, goriva in medicinskega materiala. Med vrstami oddanih storitev so vrednostno pomembne projektantske in računalniške storitve ter storitve čiščenja stavb in upravljanja nepremičnin, na gradbenem področju pa je vrednostno in številčno najmočnejše zastopana gradnja cest (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 8).

Tudi pri številčni strukturi javnih naročili JZZ (brez lekarn) za leto 2004 prevladujejo javna naročila na področju blaga s 93,7 % pri javnih naročilih velike vrednosti in z 79,6 % pri naročilih male vrednosti. Sledi področje storitev s 5,4 % pri naročilih velike vrednosti ter z 19,2 % pri naročilih male vrednosti. Na zadnjem mestu je ponovno področje gradnje z 0,9 % pri naročilih velike vrednosti ter z 1,2 % pri naročilih male vrednosti. Pri naročilih velike vrednosti je vrednostna struktura podobna številčni. Prevladuje področje blaga s 84,7 %, sledi področje storitev z 9 % in področje gradnje s 6,3 %. Medtem ko pri naročilih male vrednosti prevladuje področje gradnje z 82,5 %, sledi področje blaga s 14,5 % in na zadnjem mestu so storitve s 3 %. Ob vključitvi lekarn se deleži naročil po posameznih področjih bistveno ne spremenijo (Ajpes, 2006).

Pri oddaji javnih naročil v obdobju 2003 – 2005 na Ministrstvu za zdravje prevladujejo javna naročila velike vrednosti na področju blaga, pri naročilih male vrednosti pa prevladujejo storitve (Ministrstvo za zdravje, 2006).

➤ **Statistika postopkov oddaje javnega naročila**

Med postopki oddaje naročil prevladujeta odprti in omejeni postopek, medtem ko je najmanj javnih naročil oddanih po postopku s pogajanjem. Čeprav od leta 2001 vse bolj narašča delež uporabe omejenega postopka, je v letu 2004 opazen zasuk v korist odprtega postopka (Tabela 4).

Tabela 4: Struktura uporabe postopkov v obdobju 2001 – 2004

| Vrsta postopka oddaje javnega naročila: | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|--------|--------|--------|--------|
| Odprti postopek | 63,0 % | 46,6 % | 45,0 % | 50,0 % |
| Omejeni postopek | 27,0 % | 43,6 % | 47,0 % | 41,0 % |
| Postopek s pogajanjem brez predhodne objave | 6,0 % | 7,2 % | 6,4 % | 6,2 % |
| Postopek s pogajanjem s predhodno objavo | 0,7 % | 0,4 % | 0,5 % | 0,6 % |
| Oddaja javnega naročila z natečajem | 3,3 % | 2,2 % | 1,1 % | 2,2 % |

Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005.

Pri javnih naročilih JZZ prevladuje omejen postopek, tako v letu 2003 s 77 %, kot v letu 2004 s 63,9 % (Tabela 5). Po podatkih Splošne bolnišnice Murska Sobota, ki je v letu 2004 izvedla javna naročila v 86 % po omejenem postopku, naj bi omejeni postopek olajševal naročnikovo delo, saj tako vsebinsko obravnava manjše število ponudb, ker so nesposobni kandidati izločeni že v prvi fazi. Medtem ko v Kliničnem centru Ljubljana še vedno izvedejo večino razpisov po odprtem postopku, v letu 2004 je bil ta postopek uporabljen v 84,8 % (Ajpes, 2006).

Tabela 5: Struktura uporabe postopkov v letu 2003 in 2004 pri JZZ

| Vrsta postopka oddaje javnega naročila: | 2003 | | 2004 | |
|---|-----------|------|-----------|------|
| | (število) | (%) | (število) | (%) |
| Odprti postopek | 311 | 15,5 | 593 | 26,8 |
| Omejeni postopek | 1.544 | 77,0 | 1.415 | 63,9 |
| Postopek s pogajanjem brez predhodne objave | 151 | 7,5 | 198 | 8,9 |
| Postopek s pogajanjem s predhodno objavo | 0 | 0,0 | 4 | 0,2 |
| Oddaja javnega naročila z natečajem | 1 | 0,0 | 5 | 0,2 |

Vir: Ajpes, 2006; Lastna priredba.

Ministrstvo za zdravje je v letu 2003 oba izvedena postopka javnega naročila velike vrednosti izvedlo po odprtem postopku. V letu 2004 je bil en postopek izveden po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, preostali pa po odprtem postopku. V preteklem letu se je to spremenilo, in sicer postopek s pogajanjem brez predhodne objave je bil izveden kar šestkrat, postopek s pogajanjem s predhodno objavo enkrat, preostalih dvanajst naročil pa je bilo izvedeno po odprtem postopku.

Po slučajnem vzorcu, ki ga je izvedel Sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije v Ministrstvu za finance, najmanjša naročila, ki se oddajajo z naročilnico, številčno predstavljajo tudi do polovice in več vseh naročil male vrednosti. Pri Splošni bolnišnici Maribor je ta delež za zdravstveni potrošni material znašal kar 65 % in nezdravstveni potrošni material 30 % (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 10).

➤ **Statistika ocenjenih vrednosti**

V obdobju 2001 – 2004 je zaslediti veliko razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo (brez DDV) javnih naročil (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 11). Glavni vzroki so pomanjkljiva analiza obstoječega trga v predrazpisni fazi, ter posledično napake, do katerih prihaja v fazi planiranja potreb, pomanjkljivosti pri izdelavi tehnične dokumentacije in pomanjkljiva ali neprimerna opredelitev predmeta javnega naročila. V letu 2004 velja enaka ocena kot za prejšnja leta; naročniki so na splošno previsoko ocenili vrednost javnega naročila, pri čemer je bila pogodbeno vrednost (brez DDV) vseh naročil velike vrednosti 299,1 mrd SIT, kar je za 36,8 mrd SIT nižja od ocenjene (Priloga 10). Ta znesek je manjši kot v letu 2003, ko je ta razlika znašala 57,3 mrd SIT (Letno poročilo za leto 2003 Urada za javna naročila, 2005, str. 13), ter precej manjši kot v letih 2002 in 2001, ko sta ti razliki

znašali kar 140,6 mrd SIT in 95,8 mrd SIT (Letno poročilo za leto 2002 Urada za javna naročila, 2005, str. 14; Letno poročilo za leto 2001 Urada za javna naročila, 2005, str. 14).

Tudi pri JZZ (brez lekarn) je zaslediti razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo (brez DDV) javnih naročil. V letu 2003 je pogodbeno vrednost (brez DDV) vseh javnih naročil velike vrednosti JZZ (brez lekarn) znašala 24,3 mrd SIT, kar je 3,4 mrd SIT manj od ocenjene. V letu 2004 je ta razlika znašala 3 mrd SIT (Ajpes, 2006).

Težave pri izvajanju predrazpisne faze na področju blaga, in s tem težave pri določanju ocenjene vrednosti, se pojavijo tam, kjer gre za veliko število različnih vrst blaga, ki so na trgu obstojne le kratek čas, in kjer se stalno zamenjujejo z novejšimi vrstami blaga, kar postavlja potrebo in zahtevo po uvajanju standardizacije (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 11).

➤ **Statistika največjih naročnikov in ponudnikov**

Značilna je močna gostitev vrednostno pomembnejših javnih naročil pri samo nekaj največjih naročnikih. Največji naročnik je DARS, d.d., ki s 189 sklenjenimi pogodbami dosega 91 mrd SIT oziroma več kot tretjino vrednosti vseh velikih naročil. Deset največjih naročnikov⁵¹ predstavlja kar 57 % udeležbo pri vrednosti vseh naročil velike vrednosti. To kaže, kot je že omenjeno, na visoko številčno in vrednostno gostitev javnih naročil pri samo nekaj največjih naročnikih. Struktura in seznam teh naročnikov se v obdobju 2001 – 2004 nista bistveno spreminjala (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 13).

Med 100 največjih v letu 2004 se uvrščajo tudi bolnišnice in lekarne, kjer izstopajo Klinični center Ljubljana s 30,7 mrd SIT, kar predstavlja 6,2 % vrednosti vseh javnih naročil v Republik Sloveniji, Javni zavod lekarna Ljubljana s 14,7 mrd SIT oziroma 3 %, ter Splošna bolnišnica Maribor z 9,5 mrd SIT oziroma 1,9 % (Priloga 12).

Največji naročniki med bolnišnicami kreirajo tudi največje ponudnike med njihovimi dobavitelji. Ponudnik Kemofarmacija, d.d., ki je po podatkih Ajpes-a v letu 2004 največji dobavitelj za Splošno bolnišnico Maribor, Splošno bolnišnico Celje in Splošno bolnišnico Novo mesto, je v tem letu JZZ (brez lekarn) oddal 114 javnih naročil velike vrednosti v vrednosti 1,9 mrd SIT, ponudnik Sanolabor, d.o.o. 158 naročil v vrednosti 1,7 mrd SIT ter ponudnik Salus, d.d. 46 naročil v vrednosti 1,3 mrd SIT. Javni zavod lekarna Ljubljana je v tem letu izbral za najugodnejšega ponudnika Kemofarmacijo, d.d. za dobavo javnega naročila v vrednosti 14,1 mrd SIT, kar je predstavljalo kar 95,9 % vrednosti vseh naročil Javnega zavoda lekarna Ljubljana v tem letu (Ajpes, 2006).

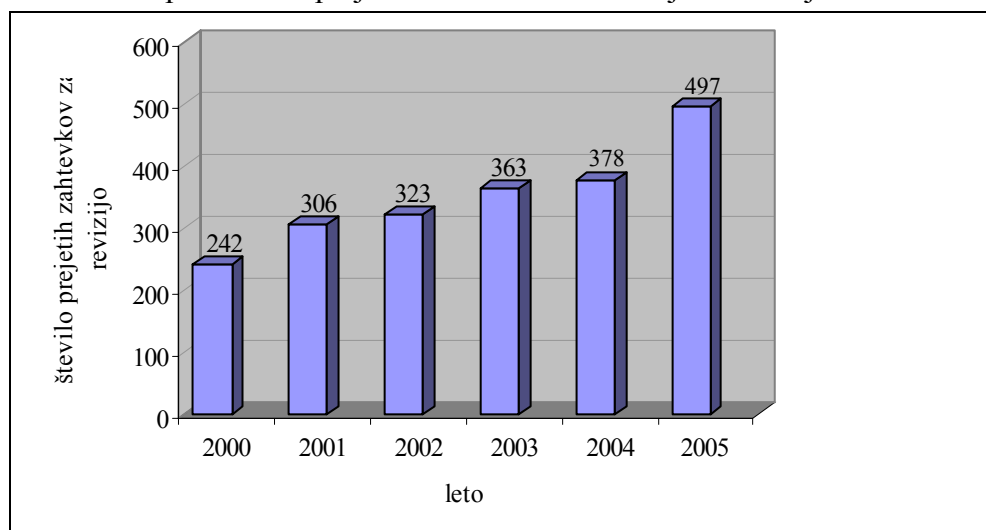
⁵¹ Deset največjih naročnikov: DARS, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za promet, Javni zavod lekarna Ljubljana, Javna agencija za železniški promet RS, Ministrstvo za obrambo, Mestna občina Ljubljana, Splošna bolnišnica Maribor, Pošta Slovenije in Elektro Slovenija (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 13).

➤ Statistika zahtevkov za revizijo

Po podatkih Državne revizijske komisije je ocenjena skupna vrednost obravnavanih zahtevkov za revizijo, o katerih so odločali, v letu 2003 znašala okoli 110 mrd SIT, 121 mrd SIT v letu 2004 in 219 mrd SIT v letu 2005.

Iz Slike 3 lahko razberemo, da je bilo v letu 2005 prejeto v odločanje 497 zahtevkov za revizijo, kar je v primerjavi z letoma 2004 in 2003 31,5 % oziroma 36,9 % več. V primerjavi z letoma 2002 in 2001 lahko ugotovimo povečanje števila revizijskih zahtevkov za kar 53,9 %, oziroma 62,4 %. V primerjavi z letom 2000 pa celo za 105,4 %. Ljubomir Kastelic meni, da so bili ponudniki v začetku zelo tolerantni za napake naročnikov. Prepričani so bili, da se bo število napak s časom manjšalo. Vendar pravi, da danes lahko ugotovimo, da so razmišljali narobe. Število napak, ki jih s svojimi dejanji povzročajo naročniki, je vsako leto večje. Ravno zaradi povečanega števila napak, v veliki meri tudi zaradi boljšega strokovnega znanja ponudnikov, pa lahko opazamo porast zahtevkov za revizijo postopka oddaje javnega naročila.

Slika 3: Skupno število prejetih zahtevkov za revizijo v obdobju 2000 – 2005



Vir: Letno poročilo za leto 2004, 2005 Državne revizijske komisije, 2006; Lastna priredba.

Če podatke iz obravnavane slike o letih 2003 in 2004 primerjamo s podatki iz Slike 1 (str. 40), lahko ugotovimo, da se kljub povečanju števila revizijskih zahtevkov, relativni delež zahtevkov, ki se nanaša na javna naročila, leta 2004 glede na leto 2003 zmanjšal, kajti 4,1 % povečanju števila zahtevkov je v istem obdobju sočasno sledilo tudi povečanje števila oddanih javnih naročil za kar 12,7 %, iz 315.603 na 356.226. Na podlagi teh podatkov lahko sklepamo, da se je kakovost izvajanja javnih naročil izboljšala; to bi lahko pripisali boljši pripravi razpisne dokumentacije, boljšemu znanju naročnikov in ponudnikov, vendar tega ne moremo trditi. Razlog se lahko skriva tudi v preobremenjenosti in slabih izkušnjah ponudnikov, ki se zaradi vedno manjših uspehov pri revizijskih zahtevkih ne odločajo več za te v tako velikem obsegu (Slika 4, str. 47). Predvsem pri javnih naročilih male vrednosti je oportunitetni strošek previsok, saj je v primeru pozitivne razrešitve v prid ponudnika pozitivna posledica (povračilo stroškov ter sama oddaja javnega naročila, ki je male vrednosti) manjša od negativne posledice. Tako dejanje

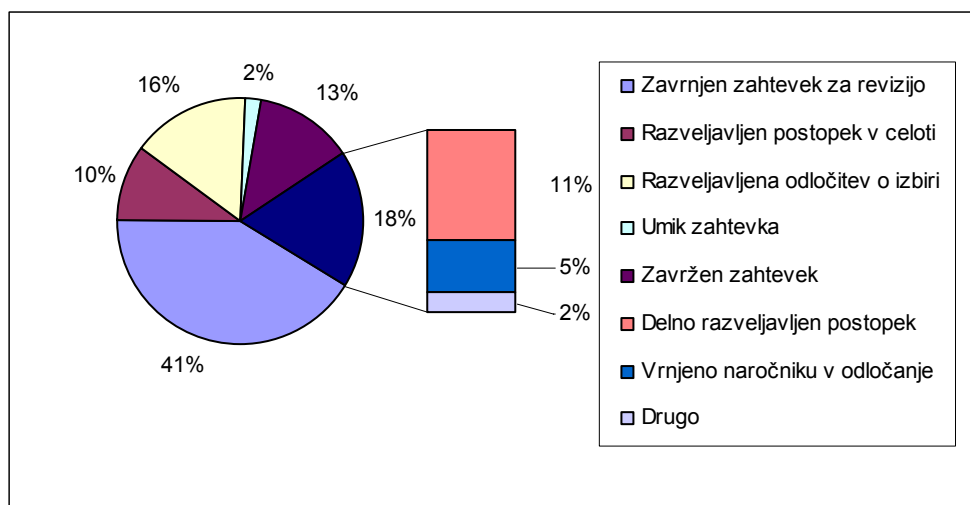
pusti negativno mnenje naročnika o ponudniku in lahko obremeni oziroma onemogoči nadaljnjo uspešno sodelovanje z naročnikom, ki bi bilo lahko potencialno bolj donosno od donosnosti spornega naročila male vrednosti.

Ker podatki o obsegu javnih naročil za leto 2005 še niso dostopni, tega trenda ne moremo potrditi tudi v letu 2005. Lahko le sklepamo, da obstaja mala verjetnost, da se je obseg javnih naročil v letu 2005 povečal za tako velik delež, kot se je število zahtevkov za revizijo.

Največje število vloženih zahtevkov za revizijo je bilo v letu 2004 podanih zoper Ministrstvo za zdravje, in sicer kar 51, kar je za 35 več kot zoper Ministrstvo za okolje in prostor, ki je na podlagi podatkov Državne revizijske komisije na drugem mestu. V letu 2005 je Ministrstvo za zdravje zasedlo drugo mesto po prejetih zahtevkih, in sicer 36, največje število vloženih zahtevkov je bilo podano zoper Družbe RS za avtoceste, kar 53. Poudariti je potrebno, da to ne pomeni nujno, da gre v tem primeru tudi za največjega kršitelja predpisov o javnih naročilih (Letno poročilo za leto 2004 Državne revizijske komisije, 2006, str. 15; Letno poročilo za leto 2005 Državne revizijske komisije, 2006, str. 30).

Iz Slike 4 lahko razberemo, da se je v letu 2005 37 % zahtevkov pozitivno razrešilo v prid vlagateljem, in sicer vsaj delno (11 %) oziroma v celoti se je razveljavil celotni postopek oddaje javnih naročil (10 %) ali le odločitev o izbiri (16 %). Po podatkih Državne revizijske komisije lahko ugotovimo, da so ti podatki primerljivi z letoma 2004 in 2003, ko se je v 41 % oziroma 40 % sledilo vlagateljem, medtem ko je bil ta podatek v prejšnjih letih nekoliko višji, leta 2002 je znašal 45 %, leta 2001 kar 53 % ter leta 2000 48 %. Na letni ravni se tudi statistično potrjuje teoretično izhodišče, da je pravno varstvo učinkovitejše v revizijskih postopkih pred odločitvijo naročnika o dodelitvi javnega naročila, torej v zgodnjih fazah postopka, saj je bilo v letih 2004 in 2005 v tej fazi postopka kot neutemeljenih zavrnjenih 27,8 % oziroma 31,1 % zahtevkov, po odločitvi naročnika pa 42,5 % oziroma 43,3 % zahtevkov za revizijo (Letno poročilo za leto 2005 Državne revizijske komisije, 2006, str. 33; Mužina, 2005, str. 3).

Slika 4: Rešeni zahtevki za revizijo v letu 2005 po vrsti odločitve o zahtevku



Vir: Letno poročilo za leto 2005 Državne revizijske komisije, 2006.

7.2. Statistika javnih naročil v Evropski uniji

Oblikovanje enotnega trga je eden od temeljnih ciljev združevanja v Evropsko unijo. Temu cilju je namenjena vrsta aktivnosti in ukrepov, usmerjenih k odpravi različnih ovir za trgovanje med državami članicami, prostemu pretoku blaga, storitev, oseb in kapitala ter uveljavitvi sistema, ki zagotavlja svobodno konkurenco. Javna naročila v Evropski uniji pri tem zajemajo pomemben tržni delež. Nabave blaga in storitev, ki jih opravijo javni naročniki pri zasebnih ponudnikih, so v zadnjih desetletjih v vseh državah članicah v stalnem porastu. Pomembnost javnih naročil potrjuje dejstvo, da je trg javnih naročil v Evropski uniji ocenjen na 16,3 % celotnega BDP, število javnih naročnikov pa na več kot 100.000 (Urbas, 2004, str. 3).

Vrednost javnih naročil v Evropski uniji je v letu 1994 znašala 11,5 % BDP petnajst držav članic, kar je bilo približno 2.000 ECU na njenega prebivalca. Srednjeročni trend povečevanja vrednosti javnih naročil v Evropski uniji je zaslediti v celotnem obdobju od leta 1995 do 2001, in to od 1.137 mrd EUR na 1.421 mrd EUR (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 10). Ta trend se je nadaljeval v letu 2002; po oceni Evropske komisije je znašal delež javnih naročil v BDP Evropske unije v letu 2002 16,3 %, kar je 1.500 mrd EUR. Vendar vrednost tega kazalca močno niha med državami članicami Evropske unije: od 11,9 % BDP v Italiji do 21,5 % v Nizozemski (European Commission: A report on the functioning of public procurement in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, 2004, str. 4).

Čeprav lahko ugotovimo visoko absolutno vrednost evropskih javnih naročil kot tudi dinamični trend njihovega povečevanja, je hkrati vidna njihova skromna mednarodna komponenta. Neposredni pretok blaga in storitev prek nacionalnih meja iz naslova javnih naročil je bil v Evropski uniji leta 1987 1,4 %, leta 1995 se je povečal na 3 %. Za javna naročila oddana uvoznikom ali lokalnim hčerinskim podjetjem je bil ta porast od 4 % leta 1987 na 7 % v letu 1995 (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 10).

Navzočnost tujih ponudnikov na slovenskem trgu javnih naročil je še vedno majhna, vendar slovenski trg postaja vse bolj zanimiv za ponudnike iz držav članic Evropske unije, saj hitro narašča. Kar 578 oddanih javnih naročil v letu 2004 je presegllo vrednost evropskih vrednostnih pragov, njihova vrednost je znašala preko 214 mrd SIT oziroma 890 mio EUR. V tem letu je bilo le 15 ponudnikov iz držav članic Evropske unije, njihova pogodbeno vrednost (z DDV) pa je znašala 2,5 mrd SIT (Priloga 9). Da je njihovo absolutno število nizko, gre pripisati dejstvu, da evropski ponudniki izraziteje konkurirajo na slovenskem trgu javnih naročil posredno preko svojih hčerinskih podjetij v Republiki Sloveniji (Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005, str. 3). Pri 30 % javnih naročil v Evropski uniji je značilno posredno oddajane javnih naročil tujim podjetjem preko domačih ali hčerinskih podjetij. Dejstvo pa je, da neposredno oddajanje javnih naročil preko meje ostaja v Evropski uniji še vedno zelo skromno in znaša le približno 3 % celotnega števila vseh oddanih ponudb

(European Commission: A report on the functioning of public procurement in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, 2004, str. 12).

Pomemben pa je tudi podatek, da imajo domača podjetja in tuje podružnice podoben odstotek uspešnosti pri oddajanju ponudb za javna naročila v državah, kjer se nahajajo. Domača podjetja imajo 30 % uspešnost, tuje podružnice pa 35 %. To potrjuje pomembnost dajanja ponudb za javna naročila preko podružnic v Evropski uniji (European Commission: A report on the functioning of public procurement in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, 2004, str. 4).

Tudi slovenska podjetja se kot ponudniki izredno redko odločajo potegovati za posle, ki se ponujajo preko javnih naročil izven Republike Slovenije, v drugih državah članicah Evropske unije. Podatki kažejo, da je podobno stanje v vseh novih članicah Evropske unije. Največkrat se na javna naročila v drugih članicah Evropske unije javljajo podjetja iz starih članic Evropske unije (Slovenska podjetja se ne javljajo na razpise po EU, 2006).

8. Sklep

Javna naročila so pomemben in močan ekonomski instrument. Pravilno izvedeni postopki oddaje javnih naročil vplivajo na oblikovanje ekonomske moči posameznih podjetij ter gospodarskih panog. Razumljivo je, da želi vsaka država skozi zakonodajo zagotoviti preglednost postopkov in nadzor nad porabo javnih sredstev, še posebej na tako občutljivem področju, kot je javno zdravstvo. Področje javnega naročanja je za vsako državo pomemben segment pri gospodarni porabi javnih sredstev, pri čemer je poglobitvenega pomena zagotavljanje konkurence in enakopravnosti med ponudniki, če se želi zagotoviti transparentno vodenje.

Leta 1997 je v Republiki Sloveniji začel veljati prvi celoviti zakon, ki je urejal področje javnega naročanja. Zakon je pomenil pomembno prelomnico na tem področju, vendar ker gre za izredno kompleksno in obsežno področje, so se pojavile številne potrebe po reformah. Zakon je bil deležen kritike tako s strani strokovne javnosti kot s strani naročnikov in ponudnikov, ki so se srečevali s težavami v praksi. Številne smernice za izboljšavo so dale nove direktive Evropske unije, katerim se je bilo potrebno prilagajati.

Zakonodajalec je tako postavil zelo precizen zakon, katerega pa so naročniki v praksi preveč sformalizirali, zato deluje togo in neučinkovito. Ker je preveč poudarka na formalnih zahtevkih, so ključni elementi sistema javnega naročanja zapostavljeni, zaradi česar je tudi sistem javnih naročil v zdravstvu dodatno obremenjen.

Opazimo lahko, da se pojavlja, tako na strani naročnikov oziroma pripravljalcev razpisne dokumentacije kot na strani ponudnikov medicinske opreme, problem pomanjkanja znanja oziroma preobremenjenost. Naročnikom v sektorju zdravstva je sicer ureditev postopkov oddaje javnega naročila doprinesla nekatere prednosti, ki se kažejo predvsem v znižanju cen, zmanjšanju

zalog, podaljšanju roka plačila ter v enostavnejši dobavi, vendar se naročniki srečujejo tudi s številnimi težavami, ki izvirajo predvsem iz sformaliziranosti pravil oddaje javnih naročil ter še vedno preslabega poznavanja trga in slabe organizacije tako osebja kot samega sistema.

V sektorju zdravstva bo potrebna čim hitrejša implementacija elektronske tehnologije v postopek oddaje javnih naročil, kar bo omogočilo kakovostnejše in enostavnejše delo tako naročnikov kot tudi ponudnikov. Nujno potrebno bo vzpostaviti portal za javna naročila, ki že deluje v treh državah članicah Evropske unije, in sicer v Republiki Irski, na Danskem in Finskem. Portal bo omogočil, da bodo podatki o javnih razpisih dostopni večjemu številu ponudnikov oziroma celotnemu potencialnemu trgu, zagotovila se bo večja konkurenca, naročniki pa bodo tako prejeli dovolj veliko število ponudb. Javna naročila predstavljajo za podjetja veliko poslovno priložnost, ki je marsikatero podjetje ne izkoristi zaradi slabe informiranosti. Uspeh na javnem razpisu naročila velike vrednosti pomeni za podjetje zagotovitev velikega dela njegovega letnega dohodka, pomembno referenco ter večji ugled in prepoznavnost. Seveda pa se tudi ponudniki medicinske opreme srečujejo s številnimi težavami, ki nastopijo iz že omenjenih razlogov. Posebno pa je potrebno poudariti, da je ključni izvir vseh težav ponudnikov slabo pripravljena razpisna dokumentacija.

Namen uvajanja javnih naročil je bil predvsem v tem, da se predpišejo postopki, s katerimi se zagotavlja gospodarna in učinkovita poraba javnih sredstev, ob zagotavljanju pravic in dolžnosti obeh strani, tako naročnika kot ponudnika. Analiza statistike revizijskih zahtevkov v zdravstvenem sektorju potrjuje dejstvo, da je zaradi številnih razlogov ta sektor eden od najmanj učinkovitih, kar se tiče same izpeljave postopka. Ministrstvo za zdravje je eden izmed tistih, zoper katerega je bilo v letu 2004 vloženi največ revizijskih zahtevkov.

Potrebno bo odpraviti še številne pomanjkljivosti, s katerimi se srečujejo tako naročniki kot ponudniki. Prvi pri izvajanju postopka oddaje naročila, drugi pri pripravi ponudb. Pripravljata se nov zakon, ki bo nekatere pomanjkljivosti starega zakona odpravil, vendar bo potrebno tudi v prihodnosti sistem javnega naročanja, vključno z revizijo postopkov javnega naročanja, spreminjati v skladu z direktivami za smotrnejšo porabo javnih sredstev.

Literatura

1. Arzenšek Janez: Skupna javna naročila v zdravstvu. Zdravniški vestnik, Ljubljana, 2005, 73, str. 696.
2. Ažman Mateja: Stroški revizijskega postopka. Pravna praksa, Ljubljana, 2004, 21, str. 12-13.
3. Ažman Mateja: Dovoljena raziskava trga naročnika – utemeljeno pričakovanje ponudnika. Ljubljana Pravna praksa, 2004a, 22, str. 16-17.
4. Beuter Rita: European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive – A preliminary Assessment, Epascope. str. 5-11 [URL: [http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_1\(2\).pdf](http://www.eipa.nl/cms/repository/eipascope/Scope2005_3_1(2).pdf)], marec 2005.
5. Cvikel Milan Martin: Vpetost sistema javnih naročil v finančni nadzor. 6. konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za Management, Društvo za javna naročila, GZS, 2005, str. 4-14.
6. Eržen Tina: Javna naročila ob vstopanju v EU: nova disciplina. Zbornik znanstvenih razprav, Ljubljana, 2001, str. 339-352.
7. Eržen Tina: Pojem diskriminacije v javnem naročanju. Podjetje in delo, Ljubljana, 2004, 6/7, str. 1653-1663.
8. Ferik Boštjan: Javna naročila v Sloveniji. Mednarodno poslovno pravo, Ljubljana, 2004, 189, str. 18-22.
9. Kastelic Ljudomir: Redne dobave medicinskega potrošnega materiala. Konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za management, 2005, str. 65-70.
10. Kodela Franci: Javnost podatkov v postopkih oddaje javnih naročil. 6. konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za Management, Društvo za javna naročila, GZS, 2005, str. 90-98.
11. Kovač Matjaž: Udeleženci pri javnem naročanju in postopek oddaje javnih naročil po Zakonu o javnih naročilih. Revizor, Ljubljana, 2005, 5, str. 44-65.
12. Kovač Matjaž: Spremembe postopka oddaje javnega naročila – direktive EU. Pravna praksa, Ljubljana, 2005a, 19, str. 10-12.
13. Kranjc Vesna: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana : GV Založba, 2001. 303 str.

14. Kranjc Vesna: Opredelitev naročnikov v ZJN-1 in ZJN-1A ter primerjava z direktivami EU o javnem naročanju. Podjetje in delo, Ljubljana, 2004, 3/4, str. 465-481.
15. Kranjc Vesna: Posli, ki so podrejeni pravilom o javnem naročanju. Podjetje in delo, Ljubljana, 2005, 19, str. 1645-1652.
16. Grafenauer Božo, Kranjc Vesna: Seznam javnih naročnikov. Pravna praksa, Ljubljana, 2005, 8, str. 8-9.
17. Malijanska Olivera: Postopek s pogajanjem pri oddaji javnih naročil. Diplomsko delo. Ljubljana : Pravna fakulteta, 2005. 42 str.
18. Mužina Aleksij: Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil. Magistrsko delo. Ljubljana : Pravna fakulteta, 2001. 169 str.
19. Mužina Aleksij: Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil. Prava praksa, Ljubljana, 2005, 5/6, str. 3.
20. Mužina Aleksij: Sprememba položaja pripravljavca razpisne dokumentacije. Prava praksa, Ljubljana, 2005a, 14/15, str. 13-15.
21. Mužina Aleksij: Revizija javnih naročil. Ljubljana : Legat, 2005b. 232 str.
22. Mužina Aleksij: Nove evropske direktive s področja javnega naročanja in njihova uvrstitve v pravni red Republike Slovenije. 6. konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za Management, Društvo za javna naročila, GZS, 2005c. str. 16-21.
23. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana : Primath. 2004. 1081 str.
24. Mužina Aleksij, Vesel Tomaž: Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Ljubljana : Nebra. 2005. 363 str.
25. Mužina Aleksij, Žvipelj Marko: Izbira notarja, odvetnika – po zakonu o javnih naročilih. Prava praksa, Ljubljana, 2004, 41, str. 16-18.
26. Pernuš Sara: ZJN-1A – reforma javnega naročanja. Pravna praksa, Ljubljana, 2004, 8/9, str. 40.
27. Primec Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana : Bonex založba, 2000. 329 str.

28. Ratajč Lojze: Postopki javnih naročil in koncesij. Magistrsko delo. Ljubljana : Pravna fakulteta, 2003. 137 str.
29. Svet Mitja: Kako ponudnikom poenostaviti pripravo ponudb in s tem pridobiti kvalitetnejše ponudbe. 6. konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za Management, Društvo za javna naročila, GZS, 2005, str. 76-88.
30. Škufca Uroš: Javna naročila v EU. Gradivo za seminar. Ljubljana : Gospodarska zbornica Slovenije, 2005. 16 str.
31. Uran Bojan: Dobava medicinskega potrošnega materiala s stališča naročnika. Konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za management, 2005, str. 71-80.
32. Urbas Katarina: Javna naročila v Evropski uniji. Mednarodno poslovno pravo, Ljubljana, 2004, 189, str. 3-6.
33. Vesel Tomaž: Sekundarne politike in merila. Prava praksa, Ljubljana, 2002, 32, str. 12-13.
34. Zupanič Milena: Fiktivni načrti v zdravstvu. Delo, Ljubljana, 29. 10. 2004.
35. Železnik Milan: Uporaba omejenega postopka, ko naročnik še nima zagotovljenih finančnih sredstev. 6. konferenca »Dnevi javnih naročil«. Portorož : Agencija za Management, Društvo za javna naročila, GZS, 2005, str. 38-47.
36. Žvan Andraž: Posredovanje kopije ponudbe. Pravna praksa, Ljubljana, 2004, 11, str. 8.
37. Žvan Andraž: Novela ZRPJN-C. Pravna praksa, Ljubljana, 2005, 28, str. 11-13.
38. Žvipelj Marko: Kaj se ugotavlja na javnem odpiranju ponudb. Pravna praksa, Ljubljana, 2004, 2, str. 9.
39. Žvipelj Marko: Oddaja javnega naročila nad milijon tolarji – kopija ponudbe. Pravna praksa, Ljubljana, 2005, 6, str. 9-10.

Viri

1. Ajpes : Interno gradivo, 2006.
2. A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, 24 str. [URL:http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf], 3.2.2004.

3. Javna naročila. Spletni priročnik. [URL: <http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15>], december 2005.
4. Kumar Andrej: Ekonomika Evrope 2004/2005. Delovno gradivo za študij predmeta, 2004. 194 str.
5. Letno poročilo za leto 2004. Ljubljana : Državna revizijska komisija. 55 str. [URL: <http://www.gov.si/dkom/util/bin.php?id=2005020110042923>], januar 2006.
6. Letno poročilo za leto 2005. Ljubljana : Državna revizijska komisija. 132 str. [URL: <http://www.gov.si/dkom/util/bin.php?id=2006020208302870>], maj 2006.
7. Letno poročilo za leto 2001. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letna_porocila.htm], december 2005.
8. Letno poročilo za leto 2002. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letna_porocila.htm], december 2005.
9. Letno poročilo za leto 2003. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letna_porocila.htm], december 2005.
10. Obvestilo naročnikom in ponudnikom o javnem naročanju. Ministrstvo za finance. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/obvestilo_naroc_ponud.htm], januar 2006.
11. Ministrstvo za zdravje : Interno gradivo, 2006.
12. Ministrstvo za zdravje. [URL: <http://www.mz.gov.si>], december 2005.
13. Preator, d.o.o. [URL: <http://www.preator.si>], december 2005.
14. Predlog zakona o javnem naročanju – redni postopek – predlog za obravnavo na Vladi RS. Ljubljana : Ministrstvo za finance. 121 str. [URL: http://www.sigov.si/mf/slov/javnar/predlog_ZJN2_klasika_v04_08_06.pdf], 4.8.2006.
15. Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004. Ljubljana : Ministrstvo za finance. [URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letna_porocila.htm], december 2005.
16. Soča Oprema, d.o.o. : Interno gradivo, 2006.
17. Zbirno poročilo o ugotovitvah revizij pravilnosti in učinkovitosti nabave zdravil in medicinskega potrošnega materiala v splošnih bolnišnicah v letu 2002. Ljubljana : Računsko sodišče RS. [URL: <http://www.rs-rs.si>], december 2005.

18. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 24//97, 39/00, 102/00, 2/04, 36/04).
19. Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/99, 90/99, 110/02, 42/04, 61/05, 95/05, 78/06).
20. Slovenska podjetja se ne javljajo na razpise po EU. [URL: <http://www.javna-narocila.blogspot.com>], januar 2006.
21. Splošna bolnišnica Murska Sobota : Interno gradivo, 2006.
22. Urad vlade za informiranje. [URL: <http://www.uvi.gov.si/slo/>], december 2005.

Priloge

| | |
|------------------|----|
| PRILOGA 1 | 1 |
| PRILOGA 2 | 2 |
| PRILOGA 3 | 3 |
| PRILOGA 4 | 4 |
| PRILOGA 5 | 5 |
| PRILOGA 6 | 6 |
| PRILOGA 7 | 7 |
| PRILOGA 8 | 8 |
| PRILOGA 9 | 9 |
| PRILOGA 10 | 9 |
| PRILOGA 11 | 9 |
| PRILOGA 12 | 10 |

PRILOGA 1

Veljavni zakon o javnih naročilih je implementiral naslednje direktive:

Področje nabav blaga, storitev in gradbenih del:

- Direktiva Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev;
- Direktiva Sveta 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga;
- Direktiva Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/52/ES z dne 13. oktobra 1997 o spremembah direktiv 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev, blaga in gradenj;
- Direktiva Komisije 2001/78/ES z dne 13. septembra 2001 o spremembi Priloge IV k Direktivi Sveta 93/36/EGS, Priloge IV, V in VI k Direktivi Sveta 93/37/EGS, Priloge III in IV k Direktivi Sveta 92/50/EGS, kot jih spreminja Direktiva 97/52/ES, in Priloge XII do XV, XVII ter XVIII k Direktivi Sveta 93/38/EGS, kot jo spreminja Direktiva 98/4/ES (Direktiva o uporabi standardnih obrazcev za objavo obvestil o javnih naročilih).

Področje nabav blaga, storitev in gradbenih del na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju:

- Direktiva Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju;
- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 98/4/ES z dne 16. februarja 1998, ki spreminja Direktivo 93/38/EGS o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju.

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. decembra 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. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju.

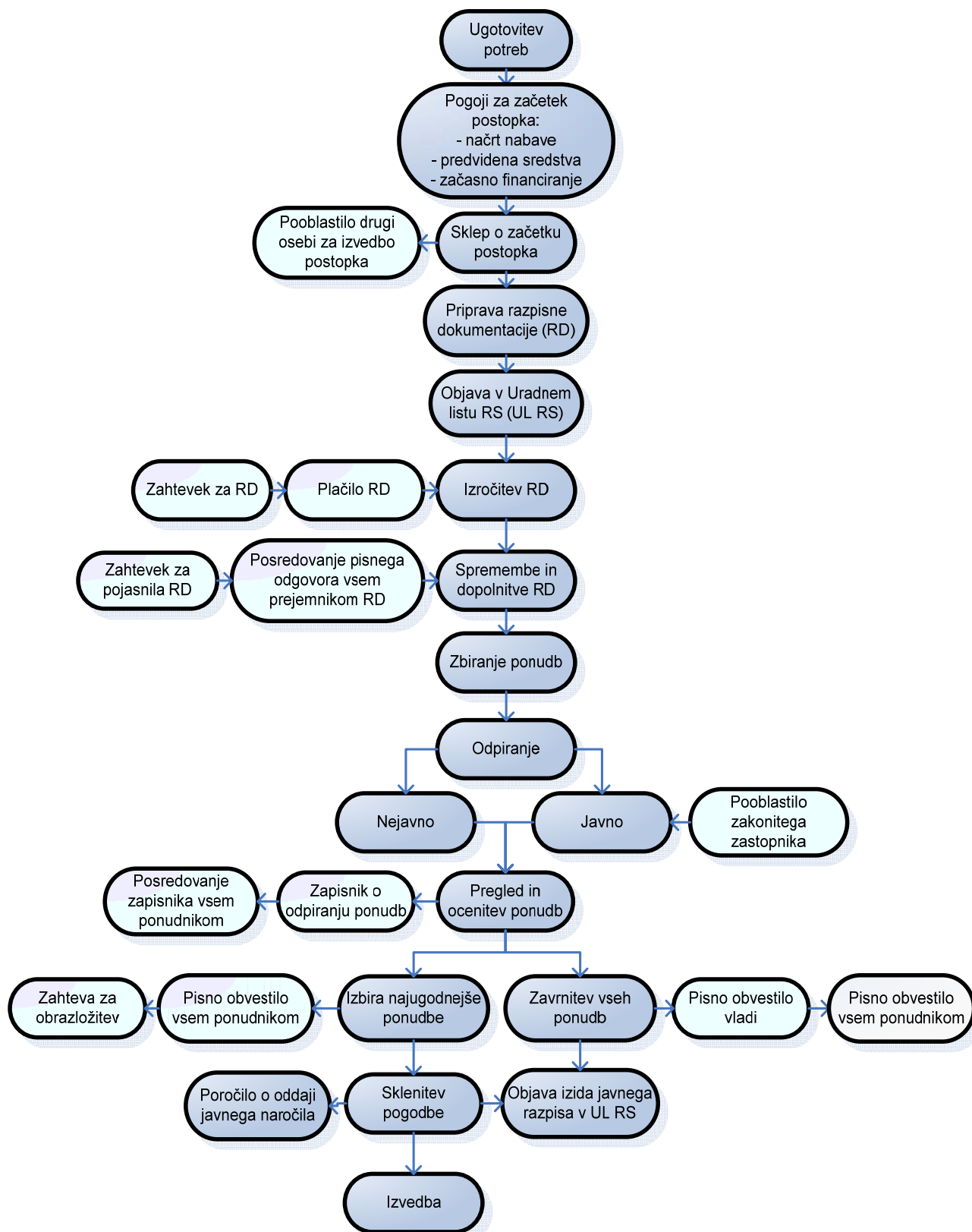
PRILOGA 2

Seznam veljavne zakonodaje s področja javnega naročanja:

- Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1), Uradni list RS, št. 36/04;
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB3), Uradni list RS, št. 95/05;
- Zakon o javnih financah (ZJF), Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02-ZJU;
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007 (ZIPRS0607), Uradni list RS, št. 116/05;
- Navodilo o postopku odpiranja ponudb, Uradni list RS, št. 86/01;
- Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnega naročila v Uradnem glasilu Evropske skupnosti, Uradni list RS, št. 40/04;
- Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objave, ki jih morajo naročniki objaviti po zakonu o javnih naročilih, Uradni list RS, št. 44/04;
- Pravilnik o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja, Uradni list RS, št. 1/04;
- Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 32/04; ter Pravilnik o spremembi Pravilnika o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 87/04;
- Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo, Uradni list RS, št. 33/04;
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 25/04; Pravilnik o spremembah Pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila, Uradni list RS, št. 25/04, 87/04;
- Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil, Uradni list RS, št. 130/2004;
- Pravilnik o vrstah in načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočaje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu, Uradni list RS, št. 41/05;
- Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja, Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99, 79/99, 39/20, 102/00;
- Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov, Uradni list RS, št. 111/03, 52/05;
- Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu javnih naročilih, Uradni list RS, št. 73/04;
- Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti, Uradni list RS, št. 84/04.

PRILOGA 3

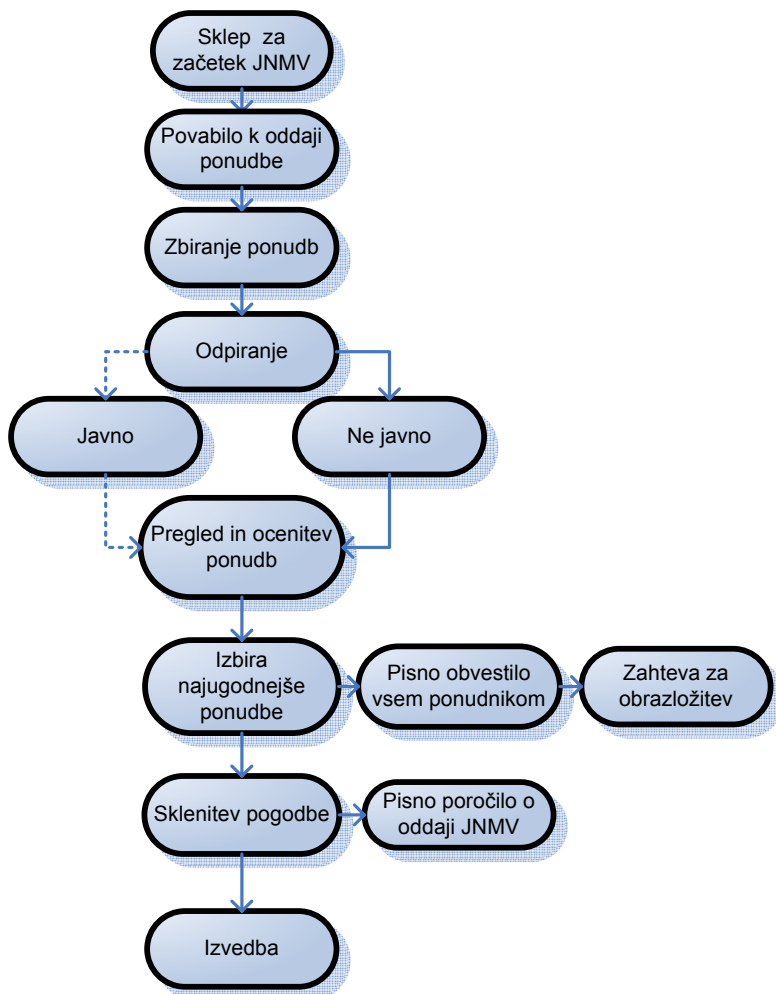
Slika 1: Splošni postopek oddaje javnega naročila



Vir: Lastni vir, 2006.

PRILOGA 4

Slika 2: Oddaje javnega naročila male vrednosti po postopku zbiranja ponudb



Vir: Lastni vir, 2006.

PRILOGA 5

Vsebino razpisne dokumentacije lahko sestavljajo sledeči dokumenti (ZJN-1-UPB1, 2004, 23. člen):

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- pogoji za ugotavljanje usposobljenosti in navodila o načinu dokazovanja sposobnosti ponudnika (le v primeru odprtega postopka),
- obrazec izjave, da ponudnik sprejema pogoje razpisa,
- vzorec pogodbe,
- vrsto, tehnične značilnosti in kakovost, količino ter opise blaga, gradenj in storitev, čas izvršitve, dostave blaga, morebitne dodatne storitve ipd.,
- tehnično dokumentacijo in načrte,
- elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi,
- navedbo vrste finančnega zavarovanja, s katerim ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila, kot so različne oblike zastave vrednostnih papirjev ali drugih predmetov, hipoteke, menice, jamstva, ki jih izdajajo zasebne družbe ali druge pravne osebe z ustrezno finančno boniteto, bančne garancije, zavarovanja pri zavarovalnicah in podobno,
- v primeru oddaje javnega naročila za oddajo gradnje ali storitev navedbo pristojnega organa, ki daje ustrezna obvestila in pojasnila glede obveznosti, katerih izpolnjevanje je povezano z določbami o varstvu pri delu, zaposlovanju in delovnimi pogoji, veljavnimi v RS. Naročnik mora izrecno zahtevati, da ponudniki pri sestavljanju svojih ponudb navedejo, da so upoštevali obveznosti, ki izhajajo iz navedenih predpisov.

PRILOGA 6

Tabela 1: Seznam JZZ

| Z. št. | NAZIV ZDRAVSTVENEGA DOMA |
|--------|--|
| 1. | ZDRAVSTVENI DOM AJDOVŠČINA |
| 2. | ZDRAVSTVENI DOM BREŽICE |
| 3. | ZDRAVSTVENI DOM CELJE |
| 4. | ZDRAVSTVENI DOM DR. BOŽIDARJA LAVRIČA – CERKNICA |
| 5. | ZDRAVSTVENI DOM ČRNOVELJ |
| 6. | ZDRAVSTVENI DOM DOMŽALE |
| 7. | ZDRAVSTVENI DOM DRAVOGRAD |
| 8. | ZDRAVSTVENI DOM GORNJA RADGONA |
| 9. | ZDRAVSTVENI DOM GROSUPLJE |
| 10. | ZDRAVSTVENI DOM HRASTNIK |
| 11. | ZDRAVSTVENI DOM IDRJA |
| 12. | ZDRAVSTVENI DOM ILIRSKA BISTRICA |
| 13. | ZDRAVSTVENI DOM IVANČNA GORICA |
| 14. | ZDRAVSTVENI DOM IZOLA |
| 15. | ZDRAVSTVENI DOM DR. JULIJA POLCA – KAMNIK |
| 16. | ZDRAVSTVENI DOM KOČEVJE |
| 17. | ZDRAVSTVENI DOM KOPER |
| 18. | OSNOVNO ZDRAVSTVO GORENJSKE |
| 19. | ZDRAVSTVENI DOM KRŠKO |
| 20. | ZDRAVSTVENI DOM LAŠKO |
| 21. | ZDRAVSTVENI DOM LENART |
| 22. | ZDRAVSTVENI DOM LENDAVAL |
| 23. | ZDRAVSTVENI DOM LITVIJA |
| 24. | ZDRAVSTVENI DOM ZA ŠTUDENTE UNIVERZE V LJUBLJANI |
| 25. | ZDRAVSTVENI DOM LJUBLJANA |
| 26. | ZDRAVSTVENI DOM LJUTOMER |
| 27. | ZDRAVSTVENI DOM LOGATEC |
| 28. | ZDRAVSTVENI DOM DR. ADOLFA DROLCA |
| 29. | ZDRAVSTVENI DOM METLIKA |
| 30. | ZGORNJESAVINJSKI ZDRAVSTVENI DOM MOZIRJE |
| 31. | ZDRAVSTVENI DOM MURSKA SOBOTA |
| 32. | ZDRAVSTVENI DOM - OSNOVNO VARSTVO NG |
| 33. | ZDRAVSTVENI DOM NOVO MESTO P.O. |
| 34. | ZDRAVSTVENI DOM ORMOŽ |
| 35. | ZDRAVSTVENI DOM PIRAN |
| 36. | ZDRAVSTVENI DOM DR. FRANCA AMBROŽIČA – POSTOJNA |
| 37. | JAVNI ZAVOD ZDRAVSTVENI DOM PTUJ |
| 38. | ZDRAVSTVENI DOM RADEČE |
| 39. | ZDRAVSTVENI DOM RADLJE OB DRAVI JZ |
| 40. | REŠEVALNA SLUŽBA KOROŠKE |
| 41. | ZDRAVSTVENI DOM RAVNE NA KOROŠKEM |
| 42. | ZDRAVSTVENI DOM DR. JANEZA ORAŽMA – RIBNICA |
| 43. | ZDRAVSTVENI DOM SEVNICA |
| 44. | ZDRAVSTVENI DOM SEŽANA |
| 45. | ZDRAVSTVENI DOM SLOVENJ GRADEC P.O. |
| 46. | ZDRAVSTVENI DOM SLOVENSKA BISTRICA |
| 47. | ZDRAVSTVENI DOM SLOVENSKE KONJICE |
| 48. | ZDRAVSTVENI DOM ŠENTJUR |
| 49. | ZDRAVSTVENI DOM ŠMARJE PRI JELŠAH |
| 50. | ZDRAVSTVENI DOM TOLMIN |
| 51. | ZDRAVSTVENI DOM TRBOVLJE |

| Z.št. | NAZIV ZDRAVSTVENEGA DOMA |
|--------|---|
| 52. | ZDRAVSTVENI DOM TREBNJE |
| 53. | ZDRAVSTVENI DOM VELENJE |
| 54. | ZDRAVSTVENI DOM VRHNIKA |
| 55. | ZDRAVSTVENI DOM ZAGORJE OB SAVI |
| 56. | ZDRAVSTVENI DOM DR. JOŽETA POTRATE – ŽALEC |
| 57. | ZDRAVSTVENI DOM MEDVODE |
| 58. | ZDRAVSTVENI DOM ZOBOZDRAVSTVENO VARSTVO NG |
| Z. št. | NAZIV BOLNIŠNICE |
| 1. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA BREŽICE |
| 2. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA CELJE |
| 3. | PSIHIATRIČNA BOLNIŠNICA IDRJA |
| 4. | CENTER ZA ZDRAVLJENJE BOLEZNI OTROK |
| 5. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA IZOLA |
| 6. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA JESENICE |
| 7. | ORTOPEDSKA BOLNIŠNICA VALDOLTRA |
| 8. | BOLNIŠNICA ZA GINEKOLOGIJO IN PORODNIŠTVO – KRANJ |
| 9. | BOLNIŠNICA GOLNIK – KLINIČNI ODDELEK ZA PLJUČNE BOLEZNI IN ALERGIJO |
| 10. | ONKOLOŠKI INŠTITUT LJUBLJANA |
| 11. | KLINIČNI CENTER LJUBLJANA |
| 12. | PSIHIATRIČNA KLINIKA LJUBLJANA |
| 13. | INŠTITUT RS ZA REHABILITACIJO |
| 14. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA MARIBOR |
| 15. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA MURSKA SOBOTA |
| 16. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA NOVO MESTO |
| 17. | PSIHIATRIČNA BOLNIŠNICA ORMOŽ |
| 18. | BOLNIŠNICA ZA ŽENSKÉ BOLEZNI IN PORODNIŠTVO |
| 19. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA DR. JOŽETA POTRČA – PTUJ |
| 20. | PSIHIATRIČNA BOLNIŠNICA BEGUNJE |
| 21. | BOLNIŠNICA ZA ZDRAVLJENJE IN REHABILITACIJO KRONIČNIH PLJUČNIH BOLNIKOV IN PODALJŠANO SPLOŠNO-BOLNIŠNIČNO NEGO – SEŽANA |
| 22. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA SLOVENJ GRADEC |
| 23. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA DR. FRANCA DERGANČA – NOVA GORICA |
| 24. | BOLNIŠNICA TOPOLŠICA |
| 25. | SPLOŠNA BOLNIŠNICA TRBOVLJE |
| 26. | PSIHIATRIČNA BOLNIŠNICA VOJNIK |
| Z. št. | NAZIV ZZV |
| 1. | INŠTITUT ZA VAROVANJE ZDRAVJA RS |
| 2. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO LJ |
| 3. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO MB |
| 4. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO MS |
| 5. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO NG |
| 6. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO NM |
| 7. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO RAVNE NA KOROŠKEM |
| 8. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO CE |
| 9. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO KP |
| 10. | ZAVOD ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO KR |

| Z. št. | NAZIV DRUGI |
|--------|--|
| 1. | SVETOVALNI CENTER ZA OTROKE, MLADOSTNIKE IN STARŠE LJUBLJANA |
| 2. | KLIMATSKO ZDRAVILIŠČE DVORSKA VAS |
| 3. | ZAVOD RS ZA TRANSFUZIJSKO MEDICINO |
| 4. | ZAVOD ZA FARMACIJO IN ZA PREIZKUŠANJE ZDRAVIL – LJUBLJANA |
| 5. | MLADINSKO KLIMATSKO ZDRAVILIŠČE RAKITNA |
| 6. | ZAVOD RS ZA PRESADITEV ORGANOV IN TKIV SLOVENIJA TRANSPLANT |
| Z. št. | NAZIV LEKARNE |
| 1. | LEKARNA AJDOVŠČINA |
| 2. | LEKARNA BREŽICE |
| 3. | CELJSKE LEKARNE JAVNI ZAVOD |
| 4. | KRAŠKE LEKARNE ILIRSKA BISTRICA |
| 5. | JAVNI ZAVOD MESTNE LEKARNE |
| 6. | LEKARNA KOČEVJE |
| 7. | OBALNE LEKARNE KOPER |
| 8. | GORENJSKE LEKARNE |

| Z. št. | NAZIV LEKARNE |
|--------|-----------------------------------|
| 9. | JAVNI ZAVOD LEKARNA KRŠKO |
| 10. | JAVNI ZAVOD LEKARNA LJUBLJANA |
| 11. | JZZ MARIBORSKE LEKARNE MARIBOR |
| 12. | LEKARNA MOZIRJE |
| 13. | POMURSKE LEKARNE MURSKA SOBOTA |
| 14. | GORIŠKA LEKARNA |
| 15. | DOLENJSKE LEKARNE NOVO MESTO P.O. |
| 16. | LEKARNA ORMOŽ P.O. |
| 17. | LEKARNE PTUJ |
| 18. | KOROŠKA LEKARNA |
| 19. | LEKARNA RIBNICA |
| 20. | LEKARNA SEVNICA |
| 21. | LEKARNA SLOVENSKA BISTRICA |
| 22. | ZASAVSKE LEKARNE TRBOVLJE |
| 23. | LEKARNA VELENJE |
| 24. | JAVNI ZAVOD ŽALSKE LEKARNE |

Vir: Ajpes, 2006; Lastna priredba.

PRILOGA 7

Tabela 2: Stroški pridobivanja dokazil za ponudnike medicinske opreme

| Z. št. | DOKAZILO | UPRAVNI ORGAN | STROŠEK | KOLEKI |
|--------|--|--|--|---------|
| 1. | registracija ponudnika pri pristojnem sodišču ali drugem organu | Okrožno sodišče | 760,00 SIT/stran | sodni |
| 2. | ponudnik ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti | Agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke | 1.190,00 SIT | upravni |
| 3. | ponudnik ne sme biti v kazenskem postopku zaradi suma storitve kaznivega dejanja v zvezi s podkupovanjem ali ne sme biti zaradi takega kaznivega dejanja pravnomočno obsojen | Ministrstvo za pravosodje | 255,00 SIT | upravni |
| 4. | zoper ponudnika ni uveden ali začet postopek prisilne poravnave, stečajni ali likvidacijski postopek | Okrožno sodišče | 570,00 SIT | sodni |
| 5. | ponudnik je poravnal vse davke in prispevke | Davčni urad | 255,00 SIT | upravni |
| 6. | ponudnik ni bil kaznovan za dejanja v zvezi s poslovanjem | Ministrstvo za pravosodje | 255,00 SIT | upravni |
| 7. | BON-1/P | Ajpes | 12.744,00 SIT | - |
| 8. | BON 1 - boniteta poslovanja gospodarske družbe v daljšem časovnem obdobju | Ajpes | 11.341,00 SIT | - |
| 9. | BON 2 | Ajpes | 3.714,00 SIT | - |
| 10. | garancija za resnost ponudbe | Banka | običajno 5 % – 10 % licitacijske vrednosti | - |
| 11. | garancija za dobro izvedbo del | Banka | običajno 10 % pogodbene vrednosti | - |
| 12. | garancija za odpravo napak v garancijskem roku | Banka | običajno 5 % – 10 % pogodbene vrednosti | - |

Vir: Soča Oprema, d.o.o., 2006; Lastna priredba.

PRILOGA 8

Kronologija javnega razpisa – operacijske mize:

1. Prvi javnega razpisa je bil objavljen v **Uradnem listu RS, št. 70, dne 28. 6. 2004, Ob-17544/04**, za dobavo in montažo 19 kosov operacijskih miz s pripadajočo opremo za: SB Murska Sobota, SB Novo Mesto, Onkološki inštitut Ljubljana, SB Izola in SB Maribor. Rok za predložitev ponudb je bil določen na dan 29. 7. 2004. Sledila so tri podaljšanja rokov za predložitev ponudb, in sicer:
 - dne 16. 7. 2004 objavljeno podaljšanje roka v Uradnem listu RS, št. 77, Ob-19774/04, rok za predložitev je bi podaljšan do 9. 8. 2004,
 - dne 3. 9. 2004 objavljeno podaljšanje roka v Uradnem listu RS, št. 97, Ob-23370/04, rok za predložitev je bi podaljšan do 16. 9. 2004,
 - dne 24. 9. 2004 objavljeno podaljšanje roka v Uradnem listu RS, št. 104, Ob-25618/04, rok za predložitev je bi podaljšan do 30. 9. 2004.

2. Drugi javni razpis je bil objavljen v **Uradnem listu RS, št. 116-117, dne 29. 10. 2004, Ob-29319/04**, za dobavo in montažo 19 kosov operacijskih miz s pripadajočo opremo za: SB Murska Sobota, SB Novo Mesto, Onkološki inštitut Ljubljana, SB Izola in SB Maribor. Rok za predložitev ponudb je bil določen na dan 12. 11. 2004. Sledila sta dva podaljšanja rokov za predložitev ponudb, in sicer:
 - dne 10. 12. 2004 objavljeno podaljšanje roka v Uradnem listu RS, št. 132, Ob-33937/04, rok za predložitev je bi podaljšan do 11.1.2005,
 - dne 28. 1. 2005 objavljeno podaljšanje roka v Uradnem listu RS, št. 8, brez Ob, rok za predložitev je bi podaljšan do 31.1.2005.

3. Tretji javni razpis je bil objavljen v **Uradnem listu RS, št. 60, dne 24. 6. 2005, Ob-178665/04**, za dobavo in montažo 18 kosov operacijskih miz s pripadajočo opremo, dva kosa prelagalne mize ter en kos dekontaminacijske komore za: SB Murska Sobota, SB Novo Mesto, Onkološki inštitut Ljubljana, SB Izola in SB Maribor. Rok za predložitev ponudb je bil določen na dan 2. 8. 2005.

4. Dne 12. 6. 2006 je bilo s strani Ministrstva za zdravje posredovano povabilo k oddaji ponudbe za dobavo in montažo 18 kosov operacijskih miz s pripadajočo opremo, dva kosa prelagalne mize ter en kos dekontaminacijske komore za: SB Murska Sobota, SB Novo Mesto, Onkološki inštitut Ljubljana, SB Izola in SB Maribor v postopku s pogajanjem brez predhodne objave štirim ponudnikom, z rokom za oddajo ponudbe 23. 6. 2006. Pogajanja so se vršila od 26. 6. 2005 do 27. 6. 2006. Dne 27. 6. 2006 so ponudniki prejeli povabilo k predložitvi končne ponudbene cene do 28. 6. 2006. Podpis pogodbe je bil izveden šele 4. 8. 2006.

PRILOGA 9

Tabela 3: Obseg in pogodbeni vrednost javnih naročil glede na prag v letu 2004

| Javna naročila: | Obseg | | Pogodbeni vrednost z DDV | | Indeks 2004/2001 |
|--|-----------|--------|--------------------------|--------|---------------------|
| | (število) | (%) | (mrd SIT) | (%) | |
| pod nacionalnimi pragovi | 344.992 | 96,85 | 145.456.704 | 29,49 | 154 |
| nad nacionalnimi pragovi do evropskega pragov | 10.656 | 2,99 | 134.212.712 | 27,21 | 176 |
| nad evropskimi pragovi | 578 | 0,16 | 213.563.215 | 43,30 | 233 |
| Skupaj: | 356.226 | 100,00 | 493.232.631 | 100,00 | 169 |
| oddana ponudnikom EU | 15 | - | 2.544.517 | - | - |

Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005.

PRILOGA 10

Tabela 4: Javna naročila velike vrednosti za področje blaga, storitve in gradenj v letu 2004

| Področje javnega naročila: | Obseg | Pogodbeni vrednost z DDV | | Pogodbeni vrednost brez DDV (1) | | Ocenjena vrednost (2) | | Razlika (2-1) |
|----------------------------------|-------|-----------------------------|-----|------------------------------------|-----|--------------------------|-----|------------------|
| | (%) | (mrd SIT) | (%) | (mrd SIT) | (%) | (mrd SIT) | (%) | (mrd SIT) |
| blago | 80 | 101,8 | 29 | 92,6 | 31 | 104,6 | 31 | 12,0 |
| storitve | 13 | 63,5 | 18 | 53,5 | 18 | 67,0 | 20 | 13,5 |
| gradnje | 7 | 182,4 | 52 | 153,0 | 51 | 164,3 | 49 | 11,3 |
| Skupaj: | 100 | 347,7 | 100 | 299,1 | 100 | 335,9 | 100 | 36,8 |

Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005.

PRILOGA 11

Tabela 5: Javna naročila male vrednosti za področje blaga, storitve in gradenj v letu 2004

| Področje javnega naročila: | Obseg JN | | Vrednost JN | |
|-------------------------------|-----------|-----|-------------|-----|
| | (število) | (%) | (mrd SIT) | (%) |
| blago | 194.679 | 56 | 60,8 | 42 |
| storitve | 143.119 | 41 | 59,9 | 41 |
| gradnje | 7.194 | 2 | 24,7 | 17 |
| Skupaj: | 344.992 | 100 | 145,4 | 100 |

Vir: Skupno poročilo o oddanih javnih naročilih v letu 2004 Ministrstva za finance, 2005.

PRILOGA 12

Tabela 6: Največji naročniki v zdravstvu v letu 2004

| Naročnik v zdravstvu: | JN male vrednosti | | JN velike vrednosti | | Vrednost JN skupaj (tisoč SIT) | Delež v vrednosti vseh JN |
|--------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| | Obseg (število) | Vrednost JN (tisoč SIT) | Obseg (število) | Vrednost JN (tisoč SIT) | | |
| KC Ljubljana | 45.952 | 29.197.256,00 | 52 | 1.492.923,00 | 30.690.179,00 | 6,2 % |
| JZ lekarna Ljubljana | 773 | 224.166,00 | 7 | 14.483.552,00 | 14.707.718,00 | 3,0 % |
| SB Maribor | 5.729 | 1.938.193,00 | 675 | 7.593.229,00 | 9.531.422,00 | 1,9 % |
| SB Celje | 3.587 | 1.420.638,00 | 105 | 2.347.936,00 | 3.768.574,00 | 0,8 % |
| SB Novo mesto | 237 | 146.901,00 | 138 | 1.305.049,00 | 1.451.950,00 | 0,3 % |
| SB "Dr. Franca Derganca" | 112 | 256.197,00 | 234 | 1.175.050,00 | 1.431.247,00 | 0,3 % |

Vir: Ajpes, 2006; Lastna priredba.