

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

ZAKLJUČNA STROKOVNA NALOGA VIŠKE POSLOVNE ŠOLE

**UPORABA APLIKACIJE E-DRAŽBE V POSTOPKU JAVNEGA
NAROČANJA**

Ljubljana, julij 2016

ADISA LATIĆ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Adisa Latić študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Uporaba aplikacije e-Dražbe v postopku javnega naročanja, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko izr. prof. dr. Zorić Jeleno

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 4.7.2016

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA.....	2
2 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA	3
2.1 Strategija razvoja sistema javnega naročanja	3
2.1.1 Obstoječe stanje.....	4
2.1.2 Ciljno stanje.....	5
2.1.3 Nosilec razvoja in ključni deležniki	6
2.2 Pravna podlaga javnega naročanja.....	7
2.3 Glavne razlike med ZJN-2 in ZJN-3.....	9
3 ELEKTRONSKO JAVNO NAROČANJE	14
3.1 Predstavitev sistema E-JN	16
3.2 Predstavitev aplikacij sistema E-JN.....	17
3.2.1 E-Katalog.....	18
3.2.2 E-Nabave	18
3.2.3 E-Oddaja.....	19
3.2.4 E-Dosje	20
3.2.5 E-Dražbe.....	20
4 E-DRAŽBE	21
4.1 Vrste elektronskih obratnih dražb.....	23
4.2 Opredelitev e-Dražb v ZJN-3	25
4.3 Prednosti in slabosti javnega naročanja preko aplikacije e-Dražbe.....	27
4.4 Statistika javnih naročil, oddanih preko aplikacije e-Dražbe	27
SKLEP	28
LITERATURA IN VIRI	30

KAZALO TABEL

Tabela 1: Ukrepi za doseganje ciljnega stanja na področju javnega naročanja.....	6
Tabela 1: Ukrepi za doseganje ciljnega stanja na področju javnega naročanja (nad.)	7
Tabela 2: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3.....	11
Tabela 2: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3 (nad.)	12
Tabela 2: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3 (nad.)	13
Tabela 3: Statistika javnih naročil, oddanih preko aplikacije e-Dražbe (2014)	27

KAZALO SLIK

Slika 1: Enostavna elektronska obratna dražba.....	24
Slika 2: Intervalna elektronska obratna dražba	24

UVOD

Z razvojem tehnologije se razvijajo tudi delovni procesi različnih organizacij. Razvijajo se novi načini delovanja in sodelovanja različnih poslovnih akterjev, le ti pa vplivajo na razvoj, uravnavanje in postavljanje novih direktiv, katerih cilj je enakopravno, moralno in etično sprejemljivo delovanje vseh vpletenih.

Pred tehnološkim razvojem so potekala javna naročila v papirnati obliki, danes pa so postopke javnih naročil zamenjali s postopki komuniciranja in obdelovanja podatkov na podlagi informacijsko komunikacijske tehnologije (v nadaljevanju IKT) skozi celotno verigo naročila. E-javna naročila tako vključujejo uvedbo elektronskih postopkov v podporo različnim fazam postopka javnega naročila – objavljanju obvestil o razpisih, zagotavljanju razpisne dokumentacije, predložitvi ponudb, ocenjevanju, dodelitvi, naročanju, izdajanju računov in plačilom (Evropska komisija, 2010).

2. člen zakona o javnih naročilih (ZJN-3, 2016) opredeljuje »javno naročilo« kot pisno sklenjeno odplačno pogodbo med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev. Take pogodbe, sklenjene z enim ali več gospodarskimi subjekti v zameno za plačilo, predstavljajo pomemben delež bruto domačega proizvoda EU (Maciejewski, 2015).

Od 1.2.2015 morajo ministrstva, organi v sestavi ministrstev in vladne službe javna naročila (razen nekaterih izjem) oddajati preko elektronske dražbe. Spletna aplikacija e-Dražbe, ki sta jo pripravila Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo, omogoča izvedbo tovrstnih postopkov. Celoten postopek sodelovanja v elektronski dražbi poteka po elektronski poti. Uporaba aplikacije e-Dražbe je eden izmed ukrepov Vlade RS za znižanje odhodkov.

Namen naloge je proučiti, kakšne spremembe prinaša nov Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) in ugotoviti, kakšen vpliv ima elektronsko naročanje preko spletne aplikacije e-Dražbe na področju javnega naročanja z vidika povečanja gospodarnosti, učinkovitosti in poenostavitve postopkov.

Glavni cilji naloge so naslednji:

- opredeliti načela sistema javnega naročanja,
- proučiti, kako je urejen sistem javnega naročanja v Sloveniji,
- analizirati, kakšne spremembe v sistemu javnega naročanja je prinesel novi Zakon o javnem naročanju (ZJN-3),
- analizirati osnovne značilnosti aplikacij za javno naročanje v sklopu e-JN,

- analizirati značilnosti aplikacije e-Dražbe in postopek javnega naročanja preko aplikacije e-Dražbe.

Pri izdelavi zaključne strokovne naloge je uporabljena opisna oziroma deskriptivna metoda, s študijo domače in tuje literature. Poleg tega sta uporabljeni metodi analize in sinteze.

1 NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

Na spletnih straneh Evropskega parlamenta (Maciejewski, 2015), lahko na strani javnega naročanja zasledimo, da imajo javna naročila pomembno vlogo v gospodarstvih držav članic Evropske Unije (v nadaljevanju EU). Ocenjeno je, da predstavljajo več kot 16 % bruto domačega produkta (v nadaljevanju BDP) EU. Pred izvajanjem zakonodaje Skupnosti sta bila le dva odstotka javnih naročil oddana ne-nacionalnim podjetjem. V nekaterih sektorjih (kot so visoke in nizke gradnje, energetika, telekomunikacije in težka industrija) imajo javna naročila poglobljeno vlogo, pri čemer je značilno, da so pri teh naročilih – na podlagi zakonskih določb in upravnih predpisov – nacionalni dobavitelji običajno v prednosti. To pomanjkanje odprte in učinkovite konkurence je oviralo izoblikovanje enotnega trga, saj je povečevalo stroške javnih naročnikov, v nekaterih glavnih gospodarskih panogah pa preprečevalo razvoj konkurenčnosti.

Maciejewski (Javna naročila, 2015) v uporabi načel notranjega trga vidi zagotavljanje boljšega razporejanja gospodarskih virov ter racionalnejšo porabo javnih sredstev. Pri močnejši konkurenci tako javni organi dobijo proizvode in storitve najvišje kakovosti po najboljši ceni. Konkurenčnost evropskih podjetij je s tem spodbujena, saj dajanje prednosti uspešnejšim podjetjem krepi spoštovanje načel preglednosti, resnične konkurence, enakega obravnavanja ter učinkovitosti, tveganje za korupcijo in goljufije pa se s tem zmanjšajo. Ko bodo vsa podjetja lahko enakopravno sodelovala pri javnih razpisih bo mogoče resnično doseči odprt enotni trg.

Načela, na katerih temelji javno naročanje ureja zakon o javnem naročanju. Zakon o javnem naročanju ureja tudi izvajanje in razvoj sistema javnega naročanja. V zakonu o javnem naročanju (ZJN-3, 2016) so opredeljena naslednja načela:

- prost pretok blaga,
- svoboda ustanavljanja,
- prost pretok storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU),
- gospodarnost, učinkovitost in uspešnost,
- zagotavljanja konkurence med ponudniki,
- transparentnost javnega naročanja ter

- načelo enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti je opredeljeno v 4. členu zakona o javnem naročanju (ZJN-3, 2016) in pravi, da mora naročnik javno naročanje izvesti gospodarno in v skladu z učinkovito porabo javnih sredstev. Naročnik mora cilje svojega delovanja doseči uspešno na način, ki je skladen z določenimi predpisi, ki porabo proračunskih in drugih javnih sredstev tudi urejajo.

Zagotavljanje konkurence med ponudniki obravnava 5. člen zakona (ZJN-3, 2016), ki v prvi točki prepoveduje neupravičeno omejevanje konkurence med ponudniki. V drugi točki zakon naročniku nalaga prepoved, da možne ponudnike omejuje z izbiro in izvedbo postopka. Naročnik se mora ravnati v skladu s predpisi, ki zapovedujejo varovanje oziroma preprečevanje omejevanja konkurence. Tretja točka 5. člena zakona o javnih naročilih naročniku prepoveduje, da od ponudnikov zahteva sodelovanje z določenimi podizvajalci pri izvedbi naročila oziroma prepoveduje izvedbo drugih poslov, kot so na primer izvoz določenih storitev ali blaga.

Načelo transparentnosti javnega naročanja je obravnavano v 6. členu zakona o javnih naročilih (ZJN-3, 2016) in v prvi točki zahteva preglednost in sledenje predpisanim postopkom pri izbiri ponudnika ter v drugi točki javnost postopkov javnega naročanja. Javno posredovanje informacij se brezplačno zagotavlja z objavami obvestil o javnih naročilih na portalu javnih naročil ali v Uradnem listu Evropske unije.

V nadaljevanju obravnavam še 7. in 8. člen zakona o javnih naročilih (ZJN-3, 2016), ki opredeljujeta načelo enakopravne obravnave ponudnikov in načelo sorazmernosti. V prvi točki enakopravna obravnava ponudnikov naročniku nalaga zagotavljanje enakopravnosti med ponudniki v vseh stopnjah postopka javnega naročanja in enakopravnost glede vseh ostalih elementov glede na predmet naročila. Naročniku druga točka 7. člena zakona nalaga zagotavljanje nediskriminatornih stvarnih, osebnih, krajevnih in drugih okoliščin ter prepoved diskriminacije na podlagi klasifikacije dejavnosti, ki jo ponudnik opravlja. Javno naročanje se mora izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, kar nalaga načelo sorazmernosti. Določitev in uporaba pogojev ter sama izbira zahtev in meril, morajo s predmetom javnega naročanja biti smiselno povezana.

2 UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA

2.1 Strategija razvoja sistema javnega naročanja

V nadaljevanju naloge obravnavam del o javnem naročanju, ki je podan v dokumentu Strategije razvoja javne uprave 2015-2020 (Stare et al., 2015, str. 80), kjer so podane smernice in strategije za razvoj javnega naročanja.

Strateški cilj, ki se ga želi doseči pri sistemu javnega naročanja je »odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave, projekt za gradnjo državne infrastrukture, ki bo omogočala e-oddajo ponudb, e-dražbe, preveritev ponudb na enem mestu (t. i. e-dosje ponudnika), e-naročanje sukcesivnih dobav po e-katalogu«, ter strateški cilj »učinkovita informatika, dvig uporabe e-storitev, digitalizacija, interoperabilnost informacijskih rešitev«. To področje se nanaša na vse organe javne uprave (Stare et al., 2015).

2.1.1 Obstoječe stanje

Pomemben del javnega sektorja v Sloveniji predstavljajo javna naročila. V bruto družbenem proizvodu v letu 2013 je bil delež javnih naročil 11,25-odstoten in se v zadnjih treh letih povečuje. Gospodarska rast se pomembno pospešuje z javnimi naročili, vplivajo lahko na proizvodnjo in ponudbo na trgu hkrati pa lahko javna naročila predstavljajo orodje za doseganje ciljev sekundarnih politik oziroma strateških ciljev (Stare et al., 2015, str. 80).

V sistem javnega naročanja je bilo zaradi omejitev zakonodaje EU vključenih že več ukrepov za zagotavljanje učinkovitosti, gospodarnosti in debirokratizacije javnega naročanja. Vključeni so tudi ukrepi za spodbujanje vključevanja socialnih in okoljskih vidikov v javno naročanje (npr. zagotavljanje neposrednih plačil podizvajalcem, malim in srednje velikim podjetjem omogočiti dostop do javnih naročil, invalidskim podjetjem se zagotovi 5-odstotne prednost pri oddaji javnih naročil). Slovenija je od leta 2010 v zvezi z vsemi merjenimi merili glede na EU dosegla nadpovprečen rezultat, saj je povečala integriteto, prožnost, gospodarnost, transparentnost in učinkovitost sistema javnega naročanja. Za skrb prepoznave ključnih težav v postopkih javnega naročanja pri projektih, sofinanciranih s sredstvi evropske kohezijske politike je imenovana posebna projektna skupina. Iz analize ureditve, stanja in praks javnega naročanja, ki zajema tudi primerjavo z ureditvami posameznih javno-naročniških vprašanj v drugih državah članicah EU in bo podlaga za pripravo novega zakona, je mogoče strniti nekaj ključnih ugotovitev (Stare et al., 2015, str. 80):

- v fazi odločitve o oddaji naročila do sklenitve pogodbe je mogoče glede na roke iz zakonodaje EU hitrost javnega naročanja izboljšati, ravno tako z uvedbo elektronskega javnega naročanja;
- ključni za zagotavljanje gospodarne porabe javnih sredstev pri javnem naročanju so oblikovanje javnih naročil v manjše celote-sklope, pravilno določena ocenjena vrednost in ustrezna raven minimalnih zahtev naročnika, ki morajo temeljiti na tržni analizi
- velika fragmentacija javnih naročil je predviden razlog, da je kljub nizkim mejnim vrednostim za objave dokaj majhna penetracija tujih ponudnikov na slovenski trg javnih naročil;

- večina naročil je s strani naročnikov oddana ponudnikom z domačim kapitalom (več kot 80 odstotkov), v Republiki Sloveniji registriranim ponudnikom s tujim kapitalom pa 5,58 odstotka;
- nadpovprečen uspeh malih in srednje velikih podjetij v primerjavi z drugimi državami članicami EU. V Sloveniji glede na ugotovitve Evropske komisije mala in srednje velika podjetja prejmejo v izvedbo 36 odstotkov javnih naročil (povprečje EU je 29 odstotkov), pri 42 odstotkih javnih naročil pa konkurirajo (v EU pri 37 odstotkih). Za izvedena javna naročila tudi hitreje prejmejo plačila.

Pri javnem naročanju je potrebno glede na mednarodna priporočila in po mnenju nacionalnih nadzornih institucij sprejeti ukrepe za zmanjšanje korupcijskih tveganj in izboljšanje integritete. Na področju transparentnosti so bile že vključene nekatere rešitve v javno-naročniško zakonodajo. S primerno organizacijo javnega naročanja je mogoče doseči pozitivne učinke, ki pa načeloma ni predmet zakonskega urejanja (npr. povečanje skupnega javnega naročanja, standardizacija predmetov javnega naročanja) (Stare et al., 2015, str. 81).

2.1.2 Ciljno stanje

Reforma nacionalnega sistema javnih naročil naj bi bila izvedena s prenosom nove zakonodaje EU na področju javnih naročil v slovenski pravni red. Postopke javnega naročanja se pospeši in poenostavi ter se pri oddaji javnih naročil zagotoviti večjo prožnost, tako da so ta učinkovitejša in gospodarnejša. Za izvedbo elektronskega javnega naročanja v vseh fazah je ključnega pomena zagotovitev informacijsko podprtega okolja. V smislu nižje porabe časa in nižjih stroškov ter kadrovskih virov se z elektronskim javnim naročanjem razbremenijo tako naročnike kakor tudi ponudnike. Nadaljnje izvajanje skupnega javnega naročanja in povečanje števila predmetov sta pomembna za učinkovitejše javno naročanje, za katere se izvaja skupno javno naročanje, da se tako povečujejo posredni prihranki zaradi izvedbe postopka oddaje javnega naročila na enem mestu za več naročnikov in neposredni prihranki zaradi ekonomije obsega (Stare et al., 2015, str. 81).

Število področij oziroma predmetov skupnega javnega naročanja naj bi se tudi povečalo. Na podlagi novih evropskih direktiv s področja javnega naročanja se Ministrstvo za javno upravo loti prenove javno-naročniške zakonodaje, ki pa se, razen v delih, v katerih je to posamezni državi članici izrecno omogočeno, bistveno ne more spreminjati (Stare et al., 2015, str. 81, 82).

Predloga prenove se je lotilo z vidika informatizacije postopkov ter povečevanja učinkovitosti in gospodarnosti javnega naročanja. Tako naj bi bili v vseh fazah naročanja postopki javnega naročanja prenovljeni in sistem za elektronsko javno naročanje uveden.

Prenovljen portal javnih naročil prinaša prenovljene obrazce za objave obvestil, ki so povezana s postopki javnega naročanja, dodane pa naj bi bile tudi nove funkcionalnosti, ki bodo naročnikom in javnosti omogočile lažje spremljanje objavljenih naročil ter po različnih parametrih omogočile izdelavo grafičnih prikazov in nekaterih statističnih poročil. Spodbujali se bosta javno naročanje inovacij, upoštevanje socialnih in družbenih vidikov ter stroškov v celotni življenjski dobi (Stare et al., 2015, str. 82).

2.1.3 Nosilec razvoja in ključni deležniki

Stare et al., (2015, str. 82, 83) kot krovnega nosilca za doseg ciljnega stanja na področju javnega naročanja definirajo Ministrstvo za javno upravo. V tabeli 1 je razviden cilj poenostavitve, večje prožnosti, učinkovitosti in gospodarnosti javnega naročanja in s tem neposredni in posredni prihranki. Kot ključne deležnike Stare et al. navajajo tudi druga ministrstva, vladne službe, občine, zavode ter pri pripravi zakonodaje tudi druge deležnike, kot so Gospodarska in Obrtna zbornica Slovenije, širša strokovna javnost, združenja občin ipd. Ministrstvo za zdravje ter predstavniki posameznih bolnišnic, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija so ključni deležniki pri izvajanju skupnega javnega naročanja v zdravstvu, predvsem v delu standardizacije predmetov nabav. Nosilec prenove portala javnih naročil je tudi Ministrstvo za javno upravo. Kot glavne dejavnike tveganja pri doseganju zastavljenih ciljev se upoštevajo možnosti premagovanja delnih interesov posameznih skupin, nesodelovanja deležnikov pri izvedbi potrebnih ukrepov ter sama vzpostavitev sistema.

Tabela 1: Ukrepi za doseganje ciljnega stanja na področju javnega naročanja

Cilj	Pričakovani rezultati	Ukrepi	Kazalnik	Ciljne vrednosti za leto 2020	Nosilec	Vir oz. ocena potrebnih finančnih sredstev/ocena prihrankov
poenostavitve, večja prožnost, učinkovitost in gospodarnost javnega naročanja in s tem neposredni in posredni prihranki	hitrejši postopki in prihranki, večje število predmetov skupnih javnih naročil	sprememba zakonodaje	sprejeta stabilna zakonodaja		MJU	
	standardizacija predmetov nabav v zdravstvu in na drugih področjih	izvedba skupnih javnih naročil vlade	prihranki in število predmetov skupnih javnih naročil	povečanje predmetov za največ 10 %		prihranek 15 + 5 mio. EUR na letni ravni
e-javno naročanje	razumljivost in ustreznost obrazcev (usklajenost obrazcev glede na zakonodajo)	prenova obrazcev				

se nadaljuje

Vir: Stare et al., *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*, 2015, str. 83.

Tabela 2: Ukrepi za doseganje ciljnega stanja na področju javnega naročanja (nad.)

Cilj	Pričakovani rezultati	Ukrepi	Kazalnik	Ciljne vrednosti za leto 2020	Nosilec	Vir oz. ocena potrebnih finančnih sredstev/ocena prihrankov
	funkcionalnosti, ki bodo pripomogle k še večji transparentnosti javnega naročanja	večja informatizacija postopkov	raven usklajenosti obrazcev glede na zakonodajo	100-odstotna usklajenost obrazcev glede na zakonodajo		prihranek 20 mio. EUR na letni ravni
		prenovljen portal javnih naročil				
		prilagoditev e-kataloga		100-odstotno uveden projekt e-javno naročanje		
		dodatne funkcionalnosti »Informator«				

Vir: Stare et al., Strategija razvoja javne uprave 2015-2020, 2015, str. 83.

2.2 Pravna podlaga javnega naročanja

Gospodarski subjekti morajo pri izvajanju javnih naročil izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava, ki so določene v pravu Evropske unije, kolektivnih pogodbah ali predpisih mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava ter predpisih, ki veljajo v Republiki Sloveniji. Seznam mednarodnih socialnih in okoljskih konvencij določata Direktiva 2014/24/EU in Direktiva 2014/25/EU (ZJN-3, 2016). Direktivi sta podlaga za sprejem zakona (ZJN-3).

Sistem javnega naročanja, ki ga imamo v Sloveniji, je nastajal na podlagi vrste zakonodajnih sprememb. S pridružitvijo EU so postale evropske smernice glavno vodilo teh sprememb. Trenutno veljavni Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), ki je stopil v veljavo 1.4.2016, je zamenjal dva pred njim veljavna zakona in sicer ZJN-2, (veljaven od leta 2006), ki je urejal naročanje na klasičnih področjih in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS, 2006).

Parlament in Svet sta leta 2014 sprejela nov sveženj ukrepov o javnih naročilih, da bi poenostavila postopke in jih naredila prožnejše ter tako spodbudila dostop malih in srednjih podjetij do javnih naročil in zagotovila, da bi se več pozornosti namenilo

socialnim in okoljskim merilom. Zakonodajni okvir vključuje Direktivo 2014/24/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES ter Direktivo 2014/25/EU z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES. Nov sveženj ukrepov o javnih naročilih dopolnjuje nova direktiva o koncesijah (Direktiva 2014/23/EU z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb), ki vzpostavlja ustrezen pravni okvir za podeljevanje koncesij in zagotavlja, da imajo vsi gospodarski akterji EU učinkovit in nepristranski dostop do trga EU, obenem pa zagotavlja večjo pravno varnost.

Aprila 2012 je komisija sprejela strategijo za e-javna naročila, da naj bi vsa javna naročila do sredine leta 2016 potekala v elektronski obliki, predlog direktive o elektronski izdaji računov pri javnih naročilih pa je objavila 26. junija 2013. 16. aprila 2014 sta Parlament in Svet dosegla soglasje o tej direktivi (Maciejewski, 2015).

V letu 2015 sta bili sprejeti dve evropski direktivi o javnem naročanju, ki sta morali biti vključeni v slovensko zakonodajo javnega naročanja do 18.4.2016. Glavni namen direktiv je vzpostaviti bolj transparentne, učinkovitejša in krajša postopke.

Enake konkurenčne pogoje za vsa podjetja v Evropi določajo minimalna usklajena pravila zakonodaje EU, ki temeljijo na direktivah o javnih naročilih. Za naročila, katerih denarna vrednost presega določen znesek se uporablja pravila, prenesena v nacionalno zakonodajo. Za čezmejne javne razpise se predvideva, da presegajo določeno zgornjo mejo, kar pomeni, da je vrednost naročnika tolikšna, da se podjetju izplača oddati ponudbo v drugi državi. Nacionalna pravila se uporabljajo pri naročilih nižje vrednosti, vendar morajo ta še vedno spoštovati splošna načela zakonodaje EU. Glede na vseevropska naročila se postopki za naročila pod določenim zneskom se lahko poenostavijo (Evropska komisija, 2016).

V nadaljevanju naloge izpostavljam še nekatera določila Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (v nadaljevanju Direktivo 2014/24/EU) ter Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (v nadaljevanju Direktiva 2014/25/EU).

Točke zakona, na podlagi katerih je bila Direktiva 2014/24/EU izdana in potrjena določajo, da mora biti oddaja javnih naročil, ki jo izvedejo organi držav članic ali se izvede v njihovem imenu v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter

načeli, ki izhajajo iz njih, kot so načela enake obravnave, nediskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in transparentnosti. V nadaljevanju Direktiva obravnava upoštevanje javnih naročil kot ključno vlogo pri zagotavljanju pametne, trajnostne in vključujoče rasti ob hkratnem zagotavljanju najučinkovitejše rabe javnih sredstev. V ta namen je bilo treba pregledati in posodobiti pravila o javnem naročanju, sprejeta v skladu z Direktivo 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta, da bi povečali učinkovitost javne porabe, olajšali predvsem sodelovanje malih in srednjih podjetij (MSP) pri javnih naročilih, naročnikom pa omogočili boljšo uporabo javnih naročil v podporo skupnim družbenim ciljem (Uradni list Evropske unije, 2014).

Točke zakona, ki se mi jih zdi smiselno omeniti in na podlagi katerih je bila Direktiva 2014/25/EU (Uradni list Evropske Unije, 2014) izdana in potrjena, izpostavljajo, da se glede na rezultate delovnega dokumenta služb Komisije z dne 27. junija 2011 z naslovom »Ocenjevalno poročilo – učinek in učinkovitost zakonodaje EU o javnih naročilih« zdi primerno ohraniti pravila o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve, saj nacionalni organi lahko še naprej vplivajo na ravnanje teh naročnikov, tudi z udeležbo v njihovem kapitalu in zastopanostjo v njihovih upravnih, vodstvenih ali nadzornih organih. Še en razlog za nadaljevanje urejanja naročil v teh sektorjih je zaprtost trgov, na katerih so dejavni ti naročniki v teh sektorjih, in sicer zaradi posebnih ali izključnih pravic, ki jih dodelijo države članice v zvezi z oskrbo, zagotavljanjem ali upravljanjem omrežij za izvajanje zadevne storitve (Uradni list Evropske Unije, 2014).

Da bi se zagotovilo odpiranje javnih naročil, ki jih oddajo naročniki v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve, konkurenci, je bilo treba oblikovati določbe za usklajevanje postopkov javnega naročanja pri naročilih nad določeno vrednostjo. Usklajevanje postopkov javnega naročanja na ravni Unije bi moralo glede na naravo sektorjev, na katere vpliva, ob varovanju uporabe navedenih načel vzpostaviti okvir za premišljeno poslovno prakso in omogočiti največjo možno prožnost (Uradni list Evropske Unije, 2014).

2.3 Glavne razlike med ZJN-2 in ZJN-3

Pred zakonsko veljavo ZJN-3 sta javno naročanje v Sloveniji urejala Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (v nadaljevanju ZJNVETPS) ter Zakon o javnem naročanju 2 (ZJN-2). ZJNVETPS je določal obvezna ravnanja naročnikov, ponudnikov in podizvajalcev pri javnem naročanju blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS, 2006). ZJN-3 združuje predpise obeh zakonov.

V javni predstavitvi zakona o javnem naročanju (Matas & Klima, 2015), izvedenega s strani predstavnikov Direktorata za javno naročanje lahko zasledimo, da analiza stanja na področju javnega naročanja, ki je bila izdelana leta 2014, prikazuje, da so največje vrednosti javnih naročil oddane za gradbene storitve, občine oddajo največjo vrednost naročil, odprti postopek pa je najbolj pogost postopek. Na podlagi objavljenega povabila k sodelovanju lahko v odprtem postopku vsak zainteresirani gospodarski subjekt odda ponudbo. Informacije za ugotavljanje sposobnosti, ki jih zahteva naročnik, se priložijo ponudbi (Direktorat za javno naročanje, 2016).

Nekatere bistvene novosti, ki jih prinaša ZJN-3 so prikazane v primerjalni tabeli 2 in so povzete po javni predstavitvi zakona o javnem naročanju s strani Direktorata za javno naročanje (Matas & Klima, 2015). Po novem so v ZJN-3 vključena javna naročanja za vodni, energetske in transportni sektor, kar je prej urejal Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS). Obstoječa načela ZJN-2, ki zavezujejo naročnike se dopolnijo z dodatnim načelom, ki od gospodarskih subjektov zahteva, da morajo pri izvajanju javnih naročil izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava. Novosti, ki jih je prinesel ZJN-3 vključujejo dopuščanje sprememb in dopolnitev ponudb, vendar zakon tega ne bo natančno urejal.

Na portalu e-naročanje je predvidenih več objav (npr.: objava odločitve o oddaji javnega naročila, druge odločitve). Iz tabele 2 je razvidno tudi, da so mejne vrednosti za infrastrukturo višje. Med izjeme, za katere se zakon ne uporablja spadajo storitve političnih kampanj in javna naročila, ki jih naročniki oddajo pravni osebi zasebnega ali javnega prava. Ob tem morajo biti izpolnjeni pogoji iz 28. člena tega zakona. Med izjeme za katere se zakon ne uporablja spada tudi javno naročilo, oddano skupnemu ali povezanemu podjetju ali naročniku, ki je del skupnega podjetja, če so izpolnjeni pogoji iz 29. člena tega zakona (Matas & Klima, 2015).

28. člen zakona ureja javna naročila med osebami v javnem sektorju. Nekateri pogoji, ki jih določa 28. člen zakona (ZJN-3) so, da se ta zakon ne uporablja za javna naročila, ki ga naročnik iz a), b) ali c) točke prvega odstavka 9. člena tega zakona (9. člen zakona (ZJN-3) določa naročnike, ki so po tem zakonu v točki a) organi Republike Slovenije, b) organi samoupravnih lokalnih skupnosti in c) druge osebe javnega prava odda pravni osebi javnega ali zasebnega prava in so izpolnjeni pogoji, da ta naročnik obvladuje določeno pravno osebo podobno kot svoje službe, da odvisna pravna oseba izvaja več kot 80 odstotkov svojih dejavnosti za izpolnitev nalog, ki ji jih je dal ta naročnik, ki jo obvladuje, da v odvisni pravni osebi neposreden zasebni kapital ni udeležen in da je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

29. člen tega zakona (ZJN-3) ureja javna naročila, oddana povezanemu podjetju ali skupnemu podjetju ali naročniku, ki je del skupnega podjetja. Nekateri pogoji, ki jih določa 29. člen so, da se ne glede na prejšnji 28. člen ob izpolnjevanju pogojev iz drugega odstavka tega člena ta zakon ne uporablja za javna naročila na infrastrukturnem področju, ki jih naročnik odda povezanemu podjetju ali ko skupno podjetje, ki ga je ustanovilo več naročnikov izključno za opravljanje dejavnosti, kot so določene v 13. do 19. členu tega zakona, odda naročilo podjetju, ki je povezano z enim od teh naročnikov.

V predstavitvi (Matas & Klima, 2015) se obravnava novosti s področja postopka s pogajanjem po predhodni objavi. Te so nadomeščene s konkurenčnim postopkom s pogajanjem, medtem ko so naročila male vrednosti preimenovana v enostavni postopek. Postopki pridobijo novost v partnerstvih za inovacijo, podobni kot doslej pa ostajajo odprti in omejeni postopek ter konkurenčni dialog. Kadar potreb naročnika ni mogoče zadovoljiti brez prilagoditve zlahka dostopnih rešitev in kadar vključuje inovativne rešitve lahko uporabimo konkurenčni dialog. Uporabimo ga tudi, kadar zaradi različnih razlogov naročila ni mogoče oddati brez pogajanj. Dialog je potrebno izvesti v zaporednih fazah z možnostjo zmanjšanja števila rešitev, na koncu pa se vse pozove k oddaji končne ponudbe. Naročnik lahko določi nagrade, je pa uporaba dodatnih meril obvezna. Po novem, pogodba, ki je sklenjena med naročnikom in ponudnikom, vsebuje socialno klavzulo. Pri izvajanju pogodb, ki so sklenjene na podlagi javnega naročila, morajo gospodarski subjekti upoštevati obveznosti predpisov držav članic EU, predpise iz veljavnega okoljskega, socialnega in delovnega prava EU, kolektivnih pogodb ter mednarodnega prava. V primeru kršitve upoštevanja zakonskih obveznosti sledi sankcija, in sicer prenehanje veljavnosti pogodbe.

Tabela 3: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3

Zakon o javnem naročanju 2 (ZJN-2) ter Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS)	Zakon o javnem naročanju 3 (ZJN-3)
Načela, ki zavezujejo naročnike: - prost pretoka blaga, - svoboda ustanavljanja, - prost pretoka storitev, ki izhajajo iz PDEU - gospodarnost, učinkovitost in uspešnost, načela, ki zavezujejo - zagotavljanja konkurence med ponudniki, naročnike - transparentnosti javnega naročanja, - enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti	Načela, ki zavezujejo naročnike, ter dodatno: - gospodarski subjekti morajo pri izvajanju JN izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava
Za infrastrukturno področje štejejo dejavnosti: - na vodnem, - energetske, - transportnem področju - področju poštne storitve	Za infrastrukturno področje štejejo dejavnosti: - na vodnem, - energetske, - transportnem področju - področju poštne storitve (v 13. do 19. členu ZJN-3)
Kadar naročniki izvajajo eno ali več dejavnosti na	

infrastrukturnem področju - pri uporabi tega zakona upoštevajo določbe, ki veljajo za infrastrukturno področje.	
---	--

se nadaljuje

Tabela 4: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3 (nad.)

Zakon o javnem naročanju 2 (ZJN-2) ter Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS)	Zakon o javnem naročanju 3 (ZJN-3)
Za infrastrukturno področje štejejo dejavnosti: - na vodnem, - energetske, - transportnem področju - področju poštne storitve Kadar naročniki izvajajo eno ali več dejavnosti na infrastrukturnem področju - pri uporabi tega zakona upoštevajo določbe, ki veljajo za infrastrukturno področje.	Za infrastrukturno področje štejejo dejavnosti: - na vodnem, - energetske, - transportnem področju - področju poštne storitve (v 13. do 19. členu ZJN-3)
Mejne vrednosti: a) na splošnem področju: - 20.000 evrov za javna naročila blaga in storitev ter za natečaje; - 40.000 evrov za javna naročila gradenj; - 750.000 evrov za javna naročila storitev iz Seznama socialnih in drugih posebnih storitev, b) na infrastrukturnem področju: - 50.000 evrov za javna naročila blaga in storitev ter za natečaje; - 100.000 evrov za javna naročila gradenj; - 1.000.000 evrov za javna naročila storitev iz Seznama socialnih in drugih posebnih storitev Pod vrednostmi za objavo (t.im. evidenčna naročila) - le evidenca o njihovi oddaji, (predmeta in vrednosti javnega naročila določbe glede statističnega poročanja)	Mejne vrednosti: Na spletni strani ali na portalu JN objavi: - seznam oddanih javnih naročil če je vrednost višja od 10.000 evrov brez DDV za preteklo leto - opis predmeta in vrednost oddanega naročila brez DDV ter naziv gospodarskega subjekta Na portalu javnih naročil vedno objavi (nad 20.000 eur/40.000 eur) Na portalu EU: a) na splošnem področju: - blago in storitve: 135.000 evrov oz. 207.000 evrov (javni zavodi, javne agencije, javni skladi, osebe javnega prava...) - gradnje: 5.225.000 evrov, - socialne in druge posebne storitve: 750.000 evrov. b) na infrastrukturnem področju: - blago in storitve: 418.000 evrov, - gradnje: 5.225.000 evrov. - socialne in druge posebne storitve: 1.000.000 evrov Sprememba mejnih vrednosti mora biti opravljena vsaki 2 leti (2018,2020,...)
Postopki: a) Odprti postopek, b) Omejeni postopek, c) Konkurenčni dialog, č) Konkurenčni postopek s pogajanjem – samo na splošnem področju, d) Postopek s pogajanjem z objavo – samo na infrastrukturnem področju, e) Postopek s pogajanjem brez predhodne objave,	Dodan nov postopek: Partnerstvo za inovacije

Tabela 5: Bistvene razlike med ZJN-2 in ZJN-3 (nad.)

Zakon o javnem naročanju 2 (ZJN-2) ter Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS)	Zakon o javnem naročanju 3 (ZJN-3)
Odperti postopek (ZJN-2): Rok za prejem ponudb v odprtem postopku mora biti najmanj 40 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradnemu listu Evropske unije. Omejeni postopek; Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (ZJN-2): 1. za prejem prijav za sodelovanje 30 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu; 2. za prejem ponudb v primeru postopkov s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 35 dni od datuma pošiljanja povabila. V primeru, da naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, se rok lahko skrajša, a ne sme biti krajši od 31 dni.	Roki so krajši: - 35 dni odprti, - 30 dni omejeni, - rok ni določen pri naročilih manjše vrednosti Odperti postopek ostaja enak. Naročnik ga uporabi kadarkoli (glede na ocenjeno vrednost) - 35 dni za objavo naročila Omejeni postopek - Postopek ni nov, novo je imenovanje - Pomeni dvofazni popolnoma konkurenčni postopek - Minimalni rok za prijavo je 30 dni, ponudbe 10-30
Pogodba o izvedbi – sestavine: Pogodba o izvedbi javnega naročila mora vsebovati dejansko vrednost celotnega javnega naročila oziroma v utemeljenih primerih, kjer dejanske vrednosti ni mogoče določiti, ocenjeno vrednost javnega naročila in rok veljavnosti pogodbe;	Novo je pogodbeno določilo, da pogodba preneha veljati, če izvajalec pogodbe o izvedbi javnega naročila ali njegov podizvajalec krši delovno, okoljsko ali socialno zakonodajo, tako imenovana socialna klavzula.

Novo priporočilo je tudi razdelitev večjih naročil v sklope oziroma na manjše deleže in je obravnavano v 73. členu zakona (ZJN-3) ter pravi, da mora naročnik javno naročilo oddati po ločenih oziroma razdeljenih sklopih ter določiti velikost sklopov, v primeru, da predmet javnega naročila dopušča in v primeru, če razdelitev v sklope prispeva k večji učinkovitosti in gospodarnosti izvedbe javnega naročila. Nediskriminatorna obravnava mora biti zagotovljena s tem pa tudi dostopnost javnih naročil gospodarskim subjektom. Kadar naročila niso razdeljena v sklope, morajo naročniki navesti razloge in jih na zahtevo nadzornih organov tudi pokazati. Poznamo obvezne in neobvezne razloge in izključitve ponudnikov. Med obveznimi razlogi zakona so (Matas & Klima, 2015):

- na dan oddaje ponudbe zapadli davčni dolg v višini 50 evrov ali več ,
- če so ponudniki sankcionirani po 112. členu tega zakona, ki ureja kazenske določbe za ponudnika, kandidata in podizvajalca (izpolnjen mora biti pogoj, da še niso pretekla tri leta od pravnomočnosti odločbe o prekršku, pet let pa pri gradnjah).

Kršitev socialne klavzule štejemo med neobvezne razloge, ki jih določi naročnik v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Izpolnjevanje pogojev se preverja za dve leti nazaj pri neobveznih razlogih. Izjava v zvezi z oddajo javnega naročila mora biti predložena s strani ponudnika v elektronski obliki in sicer v formatu enotnega evropskega dokumenta (ESPD). S tem se število dokumentov zmanjša. Ob uporabi pristopa stroškovne učinkovitosti, na primer z izračunom stroškov v življenjski dobi se lahko izračuna ekonomsko najugodnejša ponudba in se določi na podlagi cene ali stroškov. Zajema lahko tudi najboljše razmerje med ceno in kakovostjo (Matas & Klima, 2015).

Naročnik ne sme kot edino merilo za oddajo javnega naročila uporabiti zgolj cene v primeru javnih naročil arhitekturnih in inženirskih storitev, storitve izdelave računalniških programov ter prevajalskih in svetovalnih storitev. Uporabi pa se lahko pristop stroškovne učinkovitosti (npr. izračun stroškov v življenjski dobi). Pri konkurenčnem postopku s pogajanjem cena ne more biti edino merilo, ravno tako ne pri partnerstvu za inovacije. Sprememba pogodbe v primeru nebitvenih sprememb je eno novih področij direktive in spremembe, ki ne vplivajo na finančno strukturo naročila. Novost so tudi spremembe, ki so posledice nepredvidenih okoliščin, ko iz določenih razlogov storitve lahko dobavi samo že izbrani ponudnik, vendar sprememba cene ne sme biti višja od 30%. Poenostavljena pravila veljajo za storitve na področju zdravstva, kulture, sociale in drugih posebnih storitev. V prilogi zakona so navedene tudi te storitve (Javna predstavitev Zakona o javnem naročanju 3, 2015).

3 ELEKTRONSKO JAVNO NAROČANJE

Implementacija elektronskega javnega naročanja v javni sektor se izvaja povsod po svetu in zahteva visoke investicije v izgradnjo in implementacijo sistema, ki podpira elektronsko javno naročanje (Somasundaram & Damsgaard, 2005, str. 148).

Elektronsko javno naročanje lahko definiramo kot nabavi proces s pomočjo internetne tehnologije. Pomembno se je zavedati ozkosti te definicije v smislu, da izključuje stare nabavne načine in aplikacije, kot so naročanje preko telefona ali faksa. Po drugi strani pa je ta definicija lahko zelo široka v smislu vključitve ne le internetnih aplikacij v nabavnem procesu temveč tudi intranet in ektranet (de Boer, Harink, & Heijboer, 2001, str. 120).

Zakonitosti elektronskega javnega naročanja so zajete v ZJN-3 v točki 2.2 Tehnike in instrumenti za elektronsko in skupno javno naročanje. Zakon v 49. členu podaja zakonitosti dinamičnega nabavnega sistema. Za dinamični nabavni sistem velja, da je način naročanja popolnoma elektronski. V nadaljevanju izpostavim točke 49. člena ZJN-3, ki obravnava elektronsko naročanje.

Naročnik lahko po 49. člen zakona (ZJN-3, 2016) uporabi dinamični nabavni sistem za običajne nabave, ki s svojimi na trgu splošno dostopnimi značilnostmi izpolnjujejo njegove zahteve. Popolnoma elektronski način naročanja je dinamični nabavni sistem. Gospodarskim subjektom, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje, je dinamični sistem v celotnem obdobju veljavnosti na voljo. Na podlagi značilnosti javnega naročanja, ki poteka v okviru ustrezne kategorije, lahko naročnik objektivno opredeli kategorije proizvodov, storitev ali gradenj, kjer te značilnosti lahko vključujejo opredelitev največjega dovoljenega obsega posameznih naročil ali geografskega območja, na katerem se bodo izvajala posamezna javna naročila. V okviru dinamičnega nabavnega sistema javnega naročanja mora naročnik upoštevati pravila omejenega postopka. Izjema so pravila glede roka za prejem ponudb in dolžine roka za prejem prijav. Dostop do sistema dobijo vsi kandidati, ki izpolnjujejo pogoje za sodelovanje pri čemer število kandidatov, ki dobijo dostop, ne sme biti omejeno. Naročnik mora za vsako kategorijo podrobno določiti veljavne pogoje sodelovanja, če sistem razdeli na kategorije storitev, gradenj ali blaga. Roki, ki se uporabljajo v okviru dinamičnega nabavnega sistema so naslednji (ZJN-3):

- Od datuma, ko je bilo poslano obvestilo o javnem naročilu je minimalen rok za prejem prijav za sodelovanje 30 dni. V primeru periodičnega informativnega obvestila, je rok za prejem prijav za sodelovanje 30 dni od datuma, ko je bilo poslano povabilo k potrditvi interesa.
- Najmanj 10 dni od datuma, ko je bilo vabilo k predložitvi ponudb poslano vsem gospodarskim subjektom, ki so vključeni v sistem.

V okviru dinamičnega sistema poteka vse sporočanje izključno z elektronskimi sredstvi. Pod v naprej določenimi pogoji naročnik vsem gospodarskim subjektom v celotnem obdobju veljavnosti dinamičnega nabavnega sistema omogoča, da se prijavijo za sodelovanje v sistemu. Naročnik po posredovanju povabila k predložitvi ponudb prijave za sodelovanje obravnava v roku desetih delovnih dni od njihovega prejema. Kadar je potrebna dodatna preučitev dokumentacije ali preverjanje izpolnjevanja pogojev gospodarskih subjektov, se lahko ta rok podaljša na 15 delovnih dni. Naročnik lahko podaljšuje obdobje za obravnavo prijav vse dokler povabilo k predložitvi ponudb za prvo posamezno javno naročilo v okviru dinamičnega nabavnega sistema ni bilo poslano. V vsakem primeru mora naročnik navesti za koliko namerava podaljšati obdobje (ZJN-3, 2016).

Gospodarski subjekt je obveščen s strani naročnika, ali mu je dostop do dinamičnega nabavnega sistema odobren ali ne. Vsi udeleženci, ki so dobili dostop do dinamičnega nabavnega sistema so s strani naročnika v skladu z 62. členom tega zakona (ZJN-3, 2016) vabljeni k predložitvi ponudb za vsako posamezno javno naročilo v okviru dinamičnega nabavnega sistema. V primeru razdelitve dinamičnega nabavnega sistema na kategorije storitev, gradenj ali proizvodov Če je dinamični nabavni sistem razdeljen na kategorije

gradenj, proizvodov ali storitev, udeleženci prejmejo vabilo k predložitvi ponudb v tisti kategoriji, kjer so pridobili dostop in ki ustreza posameznemu javnemu naročilu.

Zakon o javnih naročilih določa, da ponudnik, ki je predložil najboljšo ponudbo glede na merila določena v obvestilu o javnem naročilu za vzpostavitev dinamičnega nabavnega sistema, prejme naročilo naročnika. Naročnik lahko merila za oddajo javnega naročila natančneje opredeli v povabilu k predložitvi ponudb. V obdobju veljavnosti dinamičnega nabavnega sistema lahko naročnik od udeležencev, ki so dobili dostop do njega, kadar koli zahteva predložitev prenovljenega in posodobljenega ESPD in sicer v roku petih delovnih dni od datuma, ko jim je posredovana zahteva (ZJN-3, 2016).

Obdobje veljavnosti dinamičnega nabavnega sistema je navedeno v povabilu k sodelovanju. Naročnik na portalu javnih naročil o vsaki spremembi obdobja veljavnosti in če je potrebno tudi vrednosti, po zakonu (ZJN-3) objavi obvestilo. Objavo lahko opravi tudi v Uradnem listu Evropske unije. Za objavo se uporabi način, ki, v primeru, da se je obdobje veljavnosti spremenilo, je bil prvotno uporabljen kot sredstvo za objavo povabila k sodelovanju vendar se sistem ne ukine ter obvestilo o oddaji javnega naročila, če se sistem ukine.

Po zakonu (ZJN-3, 2016) naročnik ne sme gospodarskim subjektom, ki se zanimajo za vključitev v dinamični nabavni sistem ali so do njega dobili dostop, zaračunavati nobenih stroškov ne pred začetkom obdobja veljavnosti dinamičnega nabavnega sistema niti med njim.

3.1 Predstavitev sistema E-JN

Sistem elektronsko javno naročanje (v nadaljevanju E-JN in E-Javno naročanje) v celoti podpira elektronsko izvedbo postopka oddaje javnega naročila, kot tudi samo izvajanje javnega naročila in je v ustrezne zaledne sisteme tudi integriran. V postopkih javnih naročil elektronsko javno naročanje omogoča doseganje večje učinkovitosti, dobro delovanje notranjega trga Evropske unije, pomeni izboljšanje poslovanja in zagotavlja prost pretok blaga in storitev (Direktorat za javno naročanje, 2016).

Postopek informatizacije procesov javnega naročanja zaradi izmenjave različnih elektronskih dokumentov med različnimi akterji na strani naročnikov in v povezavi z različnimi poslovnimi subjekti prinaša veliko stopnjo kompleksnosti, ki se jo lahko uspešno rešuje s projektom E-javno naročanje, ki ne vzpostavlja le informacijske podpore, temveč določa specifikacije za strukture dokumentov in usposablja vse akterje, za elektronsko izmenjave le teh. Operacija E-javno naročanje vpliva na racionalizacijo postopkov, poenostavitev postopkov, konkurenčnost in gospodarnost pri porabi javnih sredstev,

povečanje transparentnosti, omogoča prihranek časa, zmanjšanje administrativnih ovir ter znižanje stroškov (e-JN, 2016).

Prednosti za naročnike so naslednje (e-JN, 2016b):

- naročila so hitreje realizirana,
- z uporabo elektronskih orodij se znižajo stroški administracije in delovanja
- ugodnejše cene,
- standardizacija postopkov in večja transparentnost,
- nižji operativni stroški izvedbe posameznih dobav.

Na spletnih straneh Direktorata za javno naročanje lahko pod zavihkom sistema javnega naročanja (e-JN, 2016) razberemo, kaj lahko pričakujemo na področju elektronskega naročanja. Kljub temu, da je bilo v Sloveniji v zadnjih nekaj letih na področju e-javnega naročanja izvedenih že veliko aktivnosti pa nekatere faze in aktivnosti v postopku oddaje javnega naročila in v postopkih izvajanja javnega naročanja še vedno niso elektronsko podprte. Vzpostavitev prenovljenega portala javnih naročil, vključno z novimi obrazci za objave obvestil v zvezi z javnimi naročili je eden ključnih projektov na področju e-javnega naročanja, med ključne pa spadajo tudi objave odločitev o javnem naročilu in objave pogodb o izvedbi javnega naročila ter dodatkov k pogodbam. Vzpostavitev informacijske rešitve za pregled informacij o oddanih javnih naročilih po različnih parametrih, vključno z najpomembnejšimi podatki o porabi javnih sredstev – STATIST, je eden od planiranih projektov. Zagotavljanje zajema statističnih podatkov iz obvestil o oddaji naročila, objavljenih na portalu javnih naročil je eden zaključenih projektov. Vzpostavitev osnovnega funkcionalnega sistema za elektronsko javno naročanje je tudi planirana in vključuje informacijske rešitve za (e-JN, 2016):

- e-vodenje internega dela postopka javnega naročila pri naročniku (proces nabave) in povezava aplikacije z enotnim računovodskim informacijskim sistemom za državno upravo MFERAC (enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna) – e-Nabave (predviden zaključek projekta: 1. 5. 2016),
- e-oddajo ponudb – e-Oddaja (predviden zaključek projekta: 1. 6. 2016)
- e-preverjanje ponudb – e-Dosje (delna vzpostavitev predvidena: 1. 4. 2016)
- oddajo javnega naročila na elektronski obratni dražbi – e-Dražbe (projekt zaključen),
- elektronsko naročanje blaga in storitev po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma – e-Katalog (projekt zaključen),
- vzpostavitev elektronskega obrazca za enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila – ESPD (predviden zaključek projekta: 1. 4. 2016).

3.2 Predstavitev aplikacij sistema E-JN

3.2.1 E-Katalog

Je del projekta, ki vzpostavlja elektronsko javno naročanje blaga in storitev posameznim organom javne uprave. Podlaga za izvajanje posameznih naročil so okvirni sporazumi oziroma pogodbe med naročniki in ponudniki, sklenjeni po izvedenih postopkih oddaje javnih naročil. Z možnostjo izvajanja naročil preko E-kataloga se poenostavlja in zagotavlja poenotenje postopka naročanja, zagotavlja preglednost naročil in skrajšuje čas, ki je potreben za pripravo in izvedbo posameznega naročila (e-Katalog, 2016a).

Za zelo dinamičen način naročanja blaga in storitev, za katere je v preteklosti že bil izveden postopek javnega naročanja predstavlja modul e-Katalog informacijsko rešitev. Bistvena je ločitev na osnovni del kataloga, ki pomeni način nakupa s strani naročnika in generični del kataloga, katerega ponudnik lahko uporabi pri oblikovanju svoje naslednje ponudbe zaradi dostopa do palete mogočih izdelkov (Mrzel, E-javno naročanje, 2013, str. 23).

Sistem e-Katalog omogoča (e-Katalog, 2016a):

- pripravo kataloga - pripravo novega oddelka za vnos vsebine,
- potrditev ter objavo kataloga,
- vnos mejnih vrednosti glede na pogodbene vrednosti,
- pripravo naročil glede na potrebe - košarica,
- posredovanje naročila dobavitelju,
- izdelavo statističnih analiz in poročil za naročila po različnih parametrih za vse vrste uporabnikov na vseh nivojih,
- statistično vodenje porabe sredstev,
- različne nivoje uporabnikov,
- povezljivost in izmenjavo podatkov z dokumentnimi sistemi uporabnikov E-kataloga (npr. izvoz oziroma shranjevanje kreiranega naročila),
- povezljivost z drugimi moduli sistema e-JN.

3.2.2 E-Nabave

V sodelovanju z Ministrstvom za finance in Ministrstvom za notranje zadeve je bil vzpostavljen modul e-Nabave. Ta od predloga za nabavo do izvedbe postopka javnega naročanja pokriva interne procedure naročnika. Pri tem je zagotovljena standardizacija naročanja blaga, storitev in investicij ter sama izvedba internih postopkov odločanja, ki so v skladu z internimi akti naročnika. Generične oznake blaga/storitev iz E-Kataloga so uporabljene za enotno določanje predmeta naročila. Bistveno višji nivo upravljanja z javno finančnimi sredstvi in pregleda nad izvajanjem procesov javnega naročanja se zagotavlja z

uvedbo obvezne pred-rezervacije potencialno angažiranih sredstev v sistemu MFERAC (e-Nabave, 2016c).

Vhodna maska oziroma pripravljena razpisna dokumentacija, ki jo ponudnik izpolnjuje ob oddaji ponudbe je končni izdelek modula (Mrzel, 2013, str. 24).

Sistem e-Nabave omogoča (e-Nabave, 2016c):

- pripravo in potrjevanje predloga za nabavo v povezavi z MFERAC in dokumentnim sistemom,
- oblikovanje javnega naročila,
- priprava in izvedba postopkov javnega naročanja,
- povezljivost z dokumentnimi sistemi,
- priprava razpisne dokumentacije,
- povezljivost z modulom e-Oddaja,
- odpiranje prejetih ponudb in
- povezljivost s portalom javnih naročil.

3.2.3 E-Oddaja

Mrzel (2013, str. 25) modul e-Oddaja definira kot koncipiranje nabora podatkov, ki so relevantni pri oddaji posameznega javnega naročila. V modulu e-Nabave se pri naročniku avtomatično oblikuje nabor podatkov, ki nastajajo skozi finančne parametre javnega naročila, specifikacije in druge podatke, ki se v fazi predloga za oddajo javnega naročila oblikujejo. Matrika podatkov, ki nastaja z ponudnikovim vnašanjem v kasnejših fazah naročniku omogoča opredelitev ustreznosti ponudb pa tudi primerjavo in vrednotenje različnih ponudb. Ponudnikove značilnosti predmeta javnega naročila so povzete v strukturi, ki je na voljo ponudniku. Najvišji varnostni protokoli s kvalificiranim elektronskim podpisom in s časovnim žigosanjem so uporabljeni za posredovanje podatkov od naročnika k ponudniku.

Elektronska oddaja ponudb predstavlja pogoj za polno elektronsko poslovanje na področju javnega naročanja. Namenjena je elektronski podpori postopkom oddaje ponudb pri naročanju blaga in storitev organov državne in javne uprave ter ponudnikom. Glavni uporabniki bodo ponudniki blaga in storitev. Z vzpostavitvijo oblikovanja ponudb se poenostavlja in zagotavlja poenotenje postopka priprave in oddaje ponudb, zagotavlja preglednost naročil in skrajšuje čas, ki je potreben za pripravo in izvedbo posameznega naročila. Proces oddaje ponudb se odvija na strani naročnikov (priprava e-razpisne dokumentacije, ocenjevanje e-ponudb) in na strani ponudnikov (priprava in oddaja e-ponudbe) (e-Oddaja, 2016d).

Sistem e-Oddaja omogoča (e-Oddaja, 2016d):

- vnos ponudbe (vnos podatkov in možnost dodajanja dokumentov),
- digitalno podpisovanje ponudbe in časovni žig,
- posredovanje ponudbe v varno vložišče,
- varna hramba ponudbe do odpiranja,
- fizično in programsko onemogočanje dostopa do ponudbe pred iztekom roka za oddajo,
- možnost spreminjanja ponudbe z možnostjo sledenja sprememb in hrambo vseh verzij ponudbe v varnem vložišču in
- povezljivost z drugimi moduli sistema e-JN.

3.2.4 E-Dosje

V okviru informacijskega sistema za elektronsko javno naročanje (eJN) je v skladu z devetim do dvanajstim odstavkom 77. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15) vzpostavljen enotni informacijski sistem – e-Dosje, namenjen elektronskem preverjanju ponudnikov in kandidatov v nekaterih nacionalnih uradnih evidencah. Pravilnik o enotnem informacijskem sistemu na področju javnega naročanja (Uradni list RS, št. 57/13 in 5/15) ureja način vzpostavitve, upravljanja in vzdrževanje sistema e-Dosje, način zavarovanja osebnih podatkov in določanja pooblaščenost za vpogled ter način, nabor in dinamiko prevzemanja podatkov iz uradnih evidenc. V sistemu e-Dosje lahko naročnik preveri podatke o gospodarskem subjektu, ki se vodijo v poslovnem registru, registru transakcijskih računov, seznamu gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in evidenci prekrškov na področju delovnih razmerij. V drugih uradnih evidencah bo preveritev preko sistema e-Dosje mogoča v prihodnje (e-Dosje, 2016e).

Zagotavljanje nabora podatkov, ki so na voljo tako naročniku kot ponudniku je pomembna dodana vrednost modula. Iz že obstoječih evidenc se z vzpostavitvijo interoperabilnostnih okvirjev delovanja le-ti zagotavljajo on-line. Bistveno lažjo pripravo razpisnih dokumentacij ponudnikom omogoči interoperabilnost, saj lahko ponudnik kadarkoli svoj dosje sestavi iz uradnih evidenc v delu, ki ga te vsebujejo. Naročniku je brez pretiranega obremenjevanja lastnih ali ponudnikovih kapacitet in z zagotavljanjem varstva osebnih podatkov skladno z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (ZVOP) omogočeno vsakokratno enostavno preverjanje relevantnih parametrov ponudnika. V skladu z lastnimi interesi lahko ponudnik gradi svoj dosje, pri tem pa se nanaša na svoje poslovne značilnosti (reference, kadri) in ne uradne evidence (Mrzel, E-javno naročanje, 2013, str. 25).

3.2.5 E-Dražbe

Vsem organom javne uprave je dostopna spletna aplikacija E-dražbe, ki kot nov tržni mehanizem v konkurenčnem okolju in na dinamičen način omogoča prodajalcem in

kupcem izvedbo oblikovanja končne prodajne cene storitve ali artikla. V postopku se prvotno ponujene cene znižujejo in ne zvišujejo, kot pri običajnih klasičnih dražbah zato pravimo, da se v postopkih javnega naročanja uporablja obratna elektronska dražba (e-Dražbe, 2016f).

Relativno visok pritisk za znižanje cene pri ponudnikih je največja dodana vrednost orodja saj ponudniki v vsakem trenutku vedo, kolikšna je najnižja postavljena cena in se tej lahko sproti prilagajajo. Pričakovana je pogosta uporaba zaradi dinamičnosti in priročnosti postopka. V primerih odprodaje premoženja, bodo naročniki lahko uporabili klasično elektronsko dražbo, saj jo informacijska rešitev omogoča (Mrzel, 2013, str. 25).

Sistem dražb omogoča (e-Dražbe, 2016f):

- objavo javnih naročil (dražb),
- povabilo potencialnih ponudnikov,
- zbiranje ponudb v elektronski obliki,
- ocenjevanje ponudb in izločitev neustreznih,
- nadaljevanje postopka z e-pogajanjem oz. obratno elektronsko dražbo in
- arhiviranje izvedenega postopka.

4 E-DRAŽBE

Povratne elektronske dražbe so dražbe, ki se izvajajo na spletu, v realnem času med samim nakupnim procesom, med naročnikom in kvalificiranimi ponudniki oziroma dobavitelji. Dobavitelji tekmujejo v podajanju cen pred naročnikom za povpraševano blago ali storitev katerih specifikacije glede oblike, količine, kakovosti, dobave in z njimi povezanimi pogoji so jasno opredeljene. Elektronska obratna dražba postaja dobra praksa, vendar ne z vidika čim nižjih cen in zmanjšanja stroškov ampak zaradi avtomatizacije pogajalskih postopkov (Wylde, 2011, str. 12).

Po sklepu Vlade RS je uporaba elektronske obratne dražbe od 1.2.2015 obvezna za vse vladne proračunske uporabnike pri nakupih standardiziranega blaga ali storitev. Posledica takšnega pristopa je visok porast števila izvedenih postopkov z uporabo omenjenega elektronskega orodja in nastanek dobre prakse na področju izvajanja javnih naročil. Čeprav se elektronska obratna dražba v evropskem prostoru uporablja relativno pogosto, je specifična izvajanja dražb z informacijskim orodjem, s katerim upravlja Ministrstvo za javno upravo, vseeno posebnost. Celoten postopek se izvaja popolnoma elektronsko; uporablja varnostne mehanizme kot je kvalificirano elektronsko potrdilo ter časovni žig in zagotavlja samodejno povezovanje do javnih evidenc (Mrzel, Konferenca Slovenskega združenja za kakovost in odličnost, Portorož, 2015, str. 1).

V generalnem kontekstu nabave je obratna elektronska dražba definirana kot spletna, v realnem času izvedena dražba, katere končni cilj je, da dobavitelji z nižanjem svojih prodajnih cen optimalno dosežejo pravo tržno ceno. V procesu dražbe naročniki dajo dobaviteljem vedeti, da so pripravljeni kupiti določeno blago ali storitve, dobavitelji pa med seboj tekmujejo na način, da nižajo ceno svojega blaga ali storitev. Tako je »zmagovalec« dražbe tisti dobavitelj, ki postavi najnižjo ceno. Obratne dražbe tako, ne le spodbujajo dinamično postavljanje cen, ampak tudi spreminjajo samo dinamiko nabavnega procesa. V obratni dražbi ponudniki in kupci tako zamenjajo svoje tradicionalne vloge iz prvotno poznanega procesa dražbe (Wyld, 2011, str. 16).

Mrzel (2015, str. 2) v nadaljevanju navaja, da informacijska rešitev Ministrstva za javno upravo omogoča prejem elektronskih ponudb. Koristi tovrstnih postopkov bi bile za naročnika, ne glede na to, kdo je naročnik (državni organ ali gospodarska družba), očitne že na prvi pogled in jih ne bi bilo potrebno omenjati, vendar pa ta način naročanja prinaša veliko prednosti tudi ponudnikom. Tu velja še posebej omeniti srednja in manjša podjetja, katerim ta sistem omogoča:

- prednost, ki izhaja iz zahteve po večji odzivnosti, čemur se srednja in mala podjetja zagotovo lažje prilagodijo,
- nižje operativne stroške priprave ponudb,
- z uporabo elektronskega poslovanja zniževanje lastnih stroškov delovanja in administracije.

Uporaba elektronske obratne dražbe je glede na predmet nakupa lahko zelo raznovrstna. Pri nakupih relativno standardiziranega in deljivega blaga oziroma storitev, vidimo e-dražbo kot najprimernejše orodje. Seveda je mogoče z dražbo kupovati tudi katerokoli drugo blago-storitev (tudi investicijo) ob predpostavki, da je ta tako natančno opredeljena, da ponudnikom ne pušča odprtih vprašanj glede izvedbe naročila. Elektronska obratna dražba se odvija pod naslednjimi pogoji (Mrzel, 2015, str. 2, 3):

- nihče, vključno z naročnikom, pred in v toku procesa obratne dražbe ne more ugotoviti, kdo je predlagatelj katere izmed ponudb,
- posamezni ponudniki vidijo vrednost svoje ponudbe in vrednost najugodnejše ponudbe, vendar ne vedo, kdo je najugodnejši ponudnik,
- po koncu izvedbe elektronske obratne dražbe lahko naročnik in vsi ponudniki vidijo, kdo je predlagatelj posamezne ponudbe,
- po koncu izvedbe elektronske obratne dražbe lahko naročnik in vsi ponudniki vidijo tudi celoten proces obratne dražbe in kdo je v njej sodeloval.

Informacijska rešitev, ki je bila pripravljena v okviru operacije eJN, obsega zelo širok nabor funkcionalnosti in prilagoditev, ki so posebnost izvajanja javnih naročil po Zakonu o

javnem naročanju (ZJN-3). Seveda se v tem delu zasledujejo tudi vsi varnostni elementi, ki so pri tovrstnih postopkih potrebni (Mrzel, 2015, str. 3):

- samodejno preverjanje zakonitih zastopnikov v registrih AJPES-a,
- uporaba kvalificiranega elektronskega potrdila in
- uporaba časovnega žiga.

Ne glede na to, da gre za visok varnostni nivo, je sama tehnična izvedba relativno enostavna, saj je uporaben vsak elektronski podpis z veljavnostjo v Republiki Sloveniji. Preverjanje v registrih AJPES-a je univerzalno in omogoča pooblašcanje, časovni žig pa zagotavlja aplikacija sama. Uporabo elektronske obratne dražbe Ministrstvo za javno upravo omogoča brezplačno celotni javni upravi in tudi drugim naročnikom po zakonu o javnem naročanju. Minimalna tehnična zahteva za izvedbo je dostop ene delovne postaje do omrežja HKOM (državno komunikacijsko omrežje). Pri dražbi se postavlja osnovno vprašanje, ki je nenazadnje razlog za uporabo dražbe in sicer, koliko se je z uporabo dražbe prihranilo. Seveda je to neposredno odvisno od predmeta, ki se ga kupuje. Razlike v ceni, ki jih lahko dosegajo ponudniki, se pri posameznih vrstah blaga lahko bistveno razlikujejo. Na tem mestu bi zato lahko govorili le o metodologiji izračuna prihranka (Mrzel, 2015, str. 3).

Mrzel (2015, str. 3) v dosednji praksi izpostavi uporabo pristopa dvojne primerjave in sicer, da se cena, ki je na koncu na dražbi uspela, odšteje od najugodnejše ponudbe ob oddaji ponudb, ter da se cena, ki je na koncu na dražbi uspela, odšteje od ocenjene vrednosti. Kot prihranek se upošteva znesek, ki je izmed obeh variant nižji (Mrzel, 2015, str. 4).

E-obratne dražbe, kljub temu, da so deležne kritik, zagotavljajo veliko prednosti tako za kupca kot tudi za dobavitelja. Kritike temeljijo na predpostavki, da e-obratne dražbe škodujejo odnosu kupec-dobavitelj. Nadomestitev tradicionalnih pogajanj z uporabo e-obratnih dražb lahko privede do dobaviteljevih sumov o oportunističnem kupcu in manj predanem odnosu dobaviteljev do kupcev. Obstaja predpostavka nižjih cen in s tem nižje kakovosti blaga zaradi interesa pridobitve naročila. Dobavitelji uporabijo e-obratnih dražb niso naklonjeni, saj naj bi po njihovo imele več slabosti kot prednosti (Caniëls & van Raaij, 2009, str. 13).

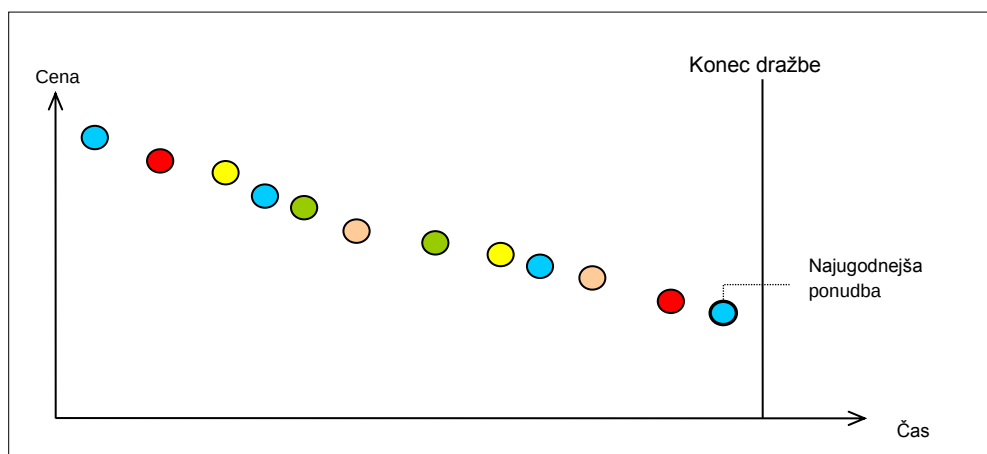
4.1 Vrste elektronskih obratnih dražb

Mrzel (2015, str. 4) potek dražbe opredeli kot časovno vrsto zniževanja cene do končnega trenutka, ko se dražba zaključi. Pri tem izpostavi dve vprašanji:

- Ali lahko naletimo na težave v zadnjih trenutkih draženja, ko je intenziteta pošiljanja novih cen s strani ponudnikov največja in posamezen izmed njih lahko zamudi zadnji trenutek draženja zaradi zmotnega prepričanja o višini najugodnejše ponudbe?
- Ali bi bilo morda za naročnika smotno še podaljševati čas draženja in s tem doseči nižjo ceno?

Odgovor na zastavljeni vprašanji najde Mrzel (2015, str. 4) v obratnih elektronskih dražbah, kjer je konec časovno vnaprej določen. Pri izvajanju obratne elektronske dražbe lahko naročnik postavi dodatna pravila. Na sliki 1 lahko vidimo prikaz enostavne elektronske dražbe z določenim koncem dražbe. Časovno vnaprej določen konec pomeni, da ponudnik postavi točen datum in uro, ko se dražba zaključi.

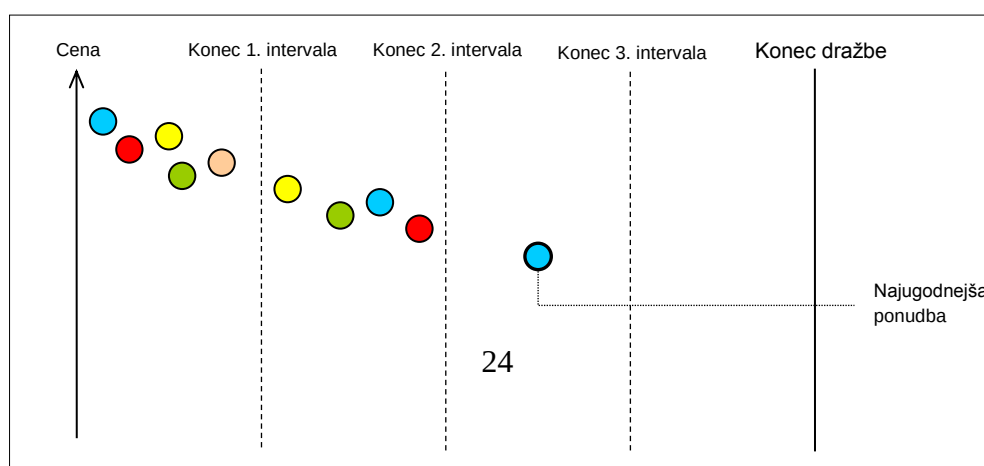
Slika 1: Enostavna elektronska obratna dražba



Vir: Matija Mrzel, Uporaba elektronske obratne dražbe, 2015, str. 5

Določitev časovnega intervala pred iztekom draženja je možna rešitev, da pa se draženje podaljša za en časovni interval, se mora zgoditi vsaj xy novih draženj. Naročnik bi lahko določil, da se po vsaki novi prejeti ceni čas draženja podaljša za en časovni interval (Mrzel, 2013, str. 6). Intervalna elektronska obratna dražba je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Intervalna elektronska obratna dražba



Vir: Matija Mrzel, Uporaba elektronske obratne dražbe, 2015, str. 5

Podobnih modifikacij je precej, pri tem pa je bistveno, da so v naprej predvidene. Pri tem pa vsebina modificiranih dražb zahteva, da je minimalni dražbeni korak opredeljen, aplikacija pa ne sme dovoliti zniževanja ponudb za manj, kot to opredeljuje minimalni dražbeni korak. Tudi pri popolnoma običajni obratni dražbi je določitev minimalnega koraka skoraj nujna. V nasprotnem primeru bi lahko pričakovali preveliko obremenitev naročnikovega informacijskega sistema, ki bi bila najbolj intenzivna v zadnjih trenutkih dražbe, pa tudi pretiranih rezultatov v prihrankih ne bi imela (Mrzel, 2015, str. 5).

4.2 Opredelitev e-Dražb v ZJN-3

Zakon o javnih naročilih (ZJN-3, 2016) v 50. členu zakona obravnava elektronske dražbe. V nadaljevanju obravnavam točke od 1 do 12 iz zakona, ki opredeljujejo ravnanje v primeru elektronskih dražb.

V prvi točki 50. člena zakona (ZJN-3, 2016) je opredeljeno, da lahko naročnik uporablja elektronsko dražbo, na kateri pridobi nove cene, popravljene navzdol, oziroma nove vrednosti za nekatere elemente ponudb in v ta namen elektronsko dražbo strukturira kot ponavljajoči se elektronski postopek, ki sledi popolni začetni oceni ponudb in omogoča razvrščanje ponudb z metodami samodejnega ocenjevanja. Če naročil ni mogoče razvrstiti z metodami samodejnega ocenjevanja, ta na elektronski dražbi ne morejo biti oddana. Med te lahko spadajo javna naročila gradenj, blaga in storitev katerih predmet so intelektualne storitve, kakršna je projektiranje gradenj. Pred oddajo javnega naročila se lahko v odprtem postopku, konkurenčnem postopku s pogajanjem, postopku s pogajanjem z objavo, omejenem postopku ali postopku naročila male vrednosti izvede elektronska dražba v primeru, da je mogoče natančno določiti vsebino dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, zlasti tehnične specifikacije.

Elektronska dražba lahko temelji na več elementov ponudb (ZJN-3, 2016), med katere štejemo cene, če se javno naročilo odda le na podlagi cene, te, če se javno naročilo odda na podlagi najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo na novih vrednostih elementov ponudb ali na podlagi pristopa stroškovne učinkovitosti, če se izbere ponudba z najnižjo ceno.

V nadaljevanju Zakon o javnih naročilih (ZJN-3, 2016) določa načine obveščanja o javnem naročilu. Naročnik, ki se odloči izvesti elektronsko dražbo, to navede v obvestilu o javnem

naročilu, kjer za objavo povabila k sodelovanju lahko uporabi periodično informativno obvestilo ali obvestilo o vzpostavitvi kvalifikacijskega sistema. Če se javno naročilo odda na elektronski dražbi, mora dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila vključevati najmanj naslednje informacije (ZJN-3):

- elementi, katerih vrednosti bodo predmet elektronske dražbe (merljivi in izraženi v številkah)
- morebitne omejitve vrednosti, ki jih je mogoče predložiti,
- informacije, ki bodo na voljo ponudnikom med elektronsko dražbo in kdaj jim bodo na voljo,
- informacije o načinu izvedbe elektronske dražbe,
- pogoje, pod katerimi bodo ponudniki lahko dražili, zlasti minimalne razlike, ki se po potrebi zahtevajo pri dražitvi,
- informacije v zvezi z uporabljenimi elektronsko opremo ter modalitetami in tehničnimi specifikacijami za povezavo.

Naročnik mora po ZJN-3 (2016) pred pričetkom elektronske dražbe v skladu z merili za oddajo javnih naročil izvesti popolno začetno oceno ponudb. Naročnik povabi k sodelovanju na elektronski dražbi od datuma in ure ter pod pogoji, ki so navedeni v povabilu vse ponudnike, ki so elektronsko predložili dopustne ponudbe. Ponudnike, katerih ponudba presega naročnikova zagotovljena sredstva lahko naročnik povabi k sodelovanju. Dva delovna dneva po poslanem vabilu se lahko prične elektronska dražba in se lahko izvede v več zaporednih stopnjah. Rezultat ocene določene ponudbe, opravljene v skladu z merili lahko naročnik priloži povabilu. Matematična formula, ki se uporablja pri elektronski dražbi za določitev samodejnih sprememb uvrstitev na podlagi ponujenih novih cen in vrednosti se lahko navede tudi v povabilu. Za vsako variantno ponudbo naročnik določi ločeno formulo, če so variantne ponudbe dovoljene.

Na vsaki stopnji elektronske dražbe mora naročnik po zakonu (ZJN-3) vsem ponudnikom omogočiti dostop do informacije o svoji uvrstitvi. V primeru predhodnih navedb, se lahko sporoča tudi informacije o drugih ponujenih cenah in vrednostih. Število udeležencev se lahko objavi, ne pa tudi identitete ponudnikov. Zaključek elektronske dražbe se določi s predhodno določenim datumom in uro ali ko se izvede prvotno določeno število stopenj v dražbi, kjer je predhodno naveden časovni raspored za vsako stopnjo dražbe. Elektronsko dražbo se lahko zaključi tudi, če naročnik v danem roku ne prejme novih vrednosti, ki izpolnjujejo zahteve v zvezi z minimalnimi razlikami. Oddaja javnega naročila se izvede s strani naročnika po zaključitvi elektronske dražbe na podlagi rezultatov elektronske dražbe v skladu z merili za oddajo javnega naročila. Predpis o obvezni oddaji javnega naročila na elektronski dražbi lahko predpiše Vlada v primerih, ko je to potrebno, za posamezne predmete javnega naročanja in kategorije naročnikov.

4.3 Prednosti in slabosti javnega naročanja preko aplikacije e-Dražbe

Med glavne prednosti javnega naročanja preko aplikacije e-Dražbe lahko štejemo cenovno ugodnejši dostop, ki ne zahteva več papirnatih oblik in so zato tudi nižji stroški pri oddajanju ponudb. Prednost je tudi prikrita identiteta ponudnikov. Sistem omogoča sledljivost ponudb, zato je možno v katerem koli trenutku preveriti čas oddaje in subjekt, ki je ponudbo oddal ter posledično ne more priti do pritožb zaradi neizbire. Naročanje preko e-Dražb je tudi časovno omejeno in so pravila jasno določena, zato je oddaja preko določenega roka nesmiselna in tudi ne omogoča pritožbe. Kot prednost štejem tudi opcijo, da mora naročnik na določeno vrednost predhodno znižati tudi morebitne razpone cen. Z druge strani pa vidim e-Dražbe kot sredstvo za omogočanje povečanja konkurenčnosti manjših podjetij.

Kot glavne slabosti javnega naročanja lahko štejemo možne vdore v sistem. Postavi se tudi vprašanje varnosti in zasebnosti podatkov. Kot slabost štejem tudi možnost lažnega predstavljanja. V tem primeru bi lahko prišlo do dogovarjanja za postavljanje nižjih cen oziroma umetno zniževanje cen, kjer bi več subjektov sodelovalo v e-Dražbi z namenom zniževanja cen. S tem se pojavi tudi vprašanje nelojalne konkurence in moralnosti delovanja poslovnih subjektov.

4.4 Statistika javnih naročil, oddanih preko aplikacije e-Dražbe

Na podlagi zadnjega javno objavljenega statističnega poročila o javnih naročilih iz leta 2014 (Direktorat za javno naročanje, 2015) ugotavljam naslednje stanje E-naročanja in elektronske dražbe.

Iz statističnih podatkov je razvidno, da so v letu 2014 naročniki oddali pet naročil v postopkih oddaje javnega naročila z uporabo elektronske dražbe. Tabela 3 prikazuje, da so v petih postopkih uporabili elektronsko dražbo v postopkih oddaje naročil. 16.618.256 evrov je skupna pogodbeni vrednost oddanih naročil z uporabo elektronske dražbe, 17.102.186 evrov pa je znašala ocenjena vrednost. Naročilo v dveh postopkih ni bilo razdeljeno na sklope, v treh postopkih je bilo razdeljeno na štiri, devet in tri sklope.

Tabela 6: Statistika javnih naročil, oddanih preko aplikacije e-Dražbe (2014)

		Postopki oddani po ZJN-2	Postopki oddani po ZJNVETPS
Skupno število naročil	5	3	2
Skupna pogodbeni vrednost oddanih naročil	16,618,256.00 €	1,120,305.00 €	15,497,951.00 €

Ocenjena vrednost oddanih naročil	17,102,186.00 €		
Vrsta naročila		1x blago 2x naročilo storitev	2x naročilo gradenj

Na podlagi ZJN-2 so bili oddani trije postopki v pogodbeni vrednosti 1.120.305 evrov, na podlagi ZJNVETPS pa dva v pogodbeni vrednosti 15.497.951. Dva postopka sta bila izvedena za naročilo storitev, dva za naročilo gradenj, en postopek pa je bil izveden za naročilo blaga. V dveh odprtih postopkih so naročniki uporabili elektronsko dražbo, v dveh postopkih s pogajanjem po predhodni objavi, po enkrat pa so elektronsko dražbo uporabili v postopku s pogajanjem brez predhodne objave in storitvah s Seznamom storitev B (neprednostne storitve kot so: storitve hotelov in restavracij, pravne storitve, storitve prevoza po železnici in po vodi, storitve zdravstva in socialnega skrbstva, druge storitve,... ipd.). Pri naročilu storitev s Seznamom storitev B, ki je bilo razdeljeno na tri sklope je bila največja pogodbeni vrednost naročila, ki je bilo oddano z elektronsko dražbo. 15.474.000 evrov je znašala skupna vrednost vseh oddanih sklopov.

Naročniki v nobenem primeru oddaje naročila niso prejeli elektronske ponudbe, kar je razvidno iz statističnih podatkov. Na podlagi tega lahko sklepamo, da v dražbah ni nihče sodeloval in so bile posledično neuspešne. V letu 2014 vzpostavljen informacijski sistem oziroma aplikacija za elektronsko dražbo še ni bila v širši uporabi. Vzpostavljena je bila s strani Ministrstva za javno upravo in Ministrstva za finance in podpira tako elektronsko oddajo ponudb kakor tudi elektronsko izvedbo dražbe. 4.12.2014 je vlada Republike Slovenije sprejela sklep, s katerim je ministrstvom, organom v sestavi ministrstev in vladnim službam naložila, da od 1.2.2015 dalje javna naročila, za katera naročnik izvede postopek javnega naročanja iz 1., 2., 5. ali 6. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2 in katerih predmet je blago široke potrošnje ali storitve, razen storitev intelektualne narave, oddajo na elektronski dražbi, razen če je naročnik prejel le eno primerno in sprejemljivo ponudbo ali zgolj neprimerne, tako da se je pričakovalo, da bodo naročniki v letu 2015 oddajali večje število naročil z uporabo elektronske dražbe (Direktorat za javno naročanje, 2015, str. 29).

V prvih štirih mesecih leta 2015 je bila elektronska obratna dražba izvedena v 97 postopkih. V obratno dražbo je bilo vključenih 83 ponudnikov in 17 naročnikov. Prihranki izračunani po prej opisani metodologiji so znašali 1,6 mio EUR (Mrzel, Konferenca Slovenskega združenja za kakovost in odličnost, Portorož, 2015, str. 4).

SKLEP

Namen naloge je bil preučiti, kakšne spremembe prinaša prenovljen Zakon o javnem naročanju (ZJN-3) in ugotoviti, kakšen vpliv ima elektronsko naročanje preko spletne

aplikacije e-Dražbe na področju javnega naročanja. Skozi predelavo in analizo najdenega gradiva lahko poudarim, da spremembe temeljijo na izdanih direktivah Evropske unije, katerih cilj je poleg zmanjšanja dokumentnih gradiv tudi transparentnost in učinkovita raba finančnih virov. S spremenjenim zakonom o javnem naročanju (ZJN-3) se sedaj v ZJN vključi tudi vodni, energetske in transportni sektor. Podane so tudi manjše spremembe na področju pregleda ponudb in oddaji javnih naročil. Deluje se v smeri izboljšanja pogajanj, saj so le-ta nadomeščena s konkurenčnimi postopki pogajanj, naročila male vrednosti pa bodo poenostavljena in preimenovana v enostavni postopek. Kot novost zakon uvaja socialno klavzulo ter partnerstva za inovacijo, medtem ko konkurenčni dialog, odprti in omejeni postopek ostajajo podobni kot doslej.

Pri preučevanju trenutnega stanja v sistemu javnega naročanja lahko ugotovimo, da sta glavna strateška cilja javne uprave, da se doseže »odgovorno, odprto in transparentno delovanje javne uprave« ter »učinkovita informatika, dvig uporabe e-storitev, digitalizacija in interoperabilnost informacijskih rešitev« za katera menim, da sta z veliko truda in manjšimi organizacijskimi popravki dosegljiva v danem roku.

Izpostavila bi tudi dejstvo, da pomemben del javnega sektorja predstavljajo ravno javna naročila. Če gledamo z vidika bruto domačega proizvoda na podlagi podatkov iz leta 2013, ugotovimo, da je bil delež javnih naročil 11,25 odstoten. Javna naročila prispevajo k pospeševanju gospodarske rasti, vplivajo pa tudi na ponudbo proizvodov in storitev na trgu. Zakon po novem ne predvideva preverjanje neobičajno nizkih ponudb, saj naj bi to postala naloga naročnika. Tu se mi tudi poraja glavni dvom o možnosti umetnih zniževanj cen, saj bi to navedla kot eno od slabosti, če ne celo nevarnosti za obstoječi sistem v času poteka e-dražb. Zakon namreč ne bo našteval kriterijev za ugotavljanje takšnih ponudb. Tu bi pozvala k ponovni preučitvi danega predloga, saj je zakonska luknja prevelika, da bi se jo lahko spregledalo in je možnost zlorabe prevelika.

V svetu se elektronska dražba že nekaj časa uporablja, zato v tem primeru ne morem govoriti o posebni novosti saj se obratne dražbe uporabljajo tudi v gospodarstvu in tržno naravnanih podjetjih. E-dražba je pogosto uporabljen proces nabave, kjer je najpomembnejši vidik zagotovo pritisk na ponudnika, ki se izvaja v toku dražbe in ki posledično znižuje ceno. Zniževanje cene pa je ravno nasprotni učinek v primerjavi s tradicionalno dražbo. Zanimiva je tudi zamenjava vloge naročnika in ponudnika, saj so v primeru obratnih dražb ravno ponudniki tisti, ki znižujejo ceno. Z obratnimi elektronskimi dražbami se ne spreminja le način postavljanja cen, ampak se spreminja sama dinamika nabavnega in pogajalskega procesa.

Portal e-Dražbe trenutno še ni toliko v uporabi, kolikor je bilo v začetku planirano. Statistična poročila iz leta 2014 pričajo o petih oddanih naročili, kjer je bila uporabljena elektronska dražba. Z uporabo elektronske dražbe je skupna pogodbeni vrednost oddanih

naročil znašala nekaj več kot 16 milijonov evrov. Pri vzpostavitvi sistema je pomembno izpostaviti odsotnost papirne dokumentacije ter transparentnost postopka. Pomembno se je tudi zavedati, koliko časa in energije se je vložilo v vzpostavljanje sistema elektronskega javnega naročanja. Jasno je, da pri vsaki aplikaciji lahko zasledimo možnosti izboljšave in da se vsak sistem lahko prenovi in izboljša, je pa za to potreben čas in sama uporaba portala za javno naročanje. Zaradi novih določil v ZJN vidim e-Dražbe kot sredstvo za omogočanje povečanja konkurenčnosti manjših podjetij, ki predstavljajo potencial za rast in razvoj gospodarstva.

LITERATURA IN VIRI

1. Caniëls, M. C., & van Raaij, E. M. (2009). Do All Suppliers Dislike Electronic Reverse Auctions? *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(1), 12-23.
2. de Boer, L., Harink, J., & Heijboer, G. (2001). A model for assessing the impact of electronic procurement forms. *10th International Annual IPPSERA Conference*, (str. 119-130). Jönköping.
3. Direktorat za javno naročanje. (2015). *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2014*. Najdeno 3. april 2016 na spletni strani <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/letna-porocila/#c161>.
4. Direktorat za javno naročanje. (2016). *e-JN*. Najdeno 3. april 2016 na spletni strani Sistem javnega naročanja: <http://www.djn.mju.gov.si/sistem-javnega-narocanja/ejn>.
5. Evropska komisija. (18. oktober 2010). *Zelena knjiga o razširitvi uporabe e-javnih naročil v EU*. Najdeno 11. maj 2016 na spletni strani EUR - Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0571>.
6. Evropska komisija. (marec 2016). *Javna naročila - pravila in postopki*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani Tvoja Evropa: http://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_sl.htm.
7. Maciejewski, M. (Ured.). (avgust 2015). *Javna naročila*. Najdeno 2. april 2016 na spletni strani Evropski parlament, Kratki vodnik po Evropski uniji: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.2.html.
8. Matas, S., & Klima, U. S. (12. maj 2015). *Direktorat za javno naročanje*. Najdeno 2. junij 2016 na spletni strani Sistem javnega naročanja: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/ZJN3%20predstavitev.pdf.

9. Ministrstvo za javno upravo. (2016a). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani e-Katalog: <http://ejn.gov.si/e-katalog>.
10. Ministrstvo za javno upravo. (2016b). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 3. april 2016 na spletni strani Elektronsko naročanje: <http://ejn.gov.si/>.
11. Ministrstvo za javno upravo. (2016c). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani e-Nabave: <http://ejn.gov.si/e-nabave>.
12. Ministrstvo za javno upravo. (2016d). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani e-Oddaja: <http://ejn.gov.si/e-oddaja>.
13. Ministrstvo za javno upravo. (2016e). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani e-Dosje: <http://ejn.gov.si/e-dosje>.
14. Ministrstvo za javno upravo. (2016f). *Elektronsko javno naročanje Republike Slovenije*. Najdeno 4. april 2016 iz e-Dražbe: <http://ejn.gov.si/edrazbe>.
15. Mrzel, M. (2013). E-javno naročanje. *Zbornik konference. Informatika v javni upravi 2013: hitreje, bolje, ceneje*, (str. 23-26). Brdo pri Kranju.
16. Mrzel, M. (12. november 2015). Uporaba elektronske obratne dražbe - izkušnje. 24. letna strokovna konferenca Slovenskega združenja za kakovost in odličnost, Portorož. Portorož: Ministrstvo za javno upravo. Najdeno 14. maj 2016 na spletni strani [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Mrzel_-](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Mrzel_-_24_letna_strokovna_konferenca_Slovenskaga_zdruzevanj_za_kakovost_in_odlicnost_Portoroz_12_in_13_november_2015.doc)
_24_letna_strokovna_konferenca_Slovenskaga_zdruzevanj_za_kakovost_in_odlicnost_Portoroz_12_in_13_november_2015.doc.
17. Somasundaram, R., & Damsgaard, J. (2005). Policy Recommendations for Electronic Public Procurement. *Electronic Journal of e-Government*, 3(3), 147-156.
18. Stare, J., Avberšek, A., Nemec, T., Kovač, P., Korade Purg, Š., & Klužer, F. (2015). *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije. Najdeno 4. april 2016
19. Uradni list Evropske unije. (26. februar 2014). *Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani Zakonodaja in publikacije EU: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1412778980369&uri=CELEX:32014L0024>.
20. Uradni list Evropske Unije. (26. februar 2014). *Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštinih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES*. Najdeno 4. april 2016 na spletni strani Zakonodaja in publikacije EU: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1412779041445&uri=CELEX:32014L0025>.

21. Wyld, D. C. (september 2011). Current research on reverse auctions: Part I - Understanding the nature of reverse auctions and the price and the process savings associated with competitive biddings. *International Journal of Managing Value and Supply Chains*, 2(3), 11-23.
22. Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS). *Uradni list Republike Slovenije*, št. 72/11-UPB3, 43/12-odl. US, 90/12, 19/14.
23. Zakon o javnem naročanju-2 (ZJN-2). *Uradni list Republike Slovenije*, št. 12/13-UPB5, 19/14.
24. Zakon o javnem naročanju-3 (ZJN-3). *Uradni list Republike Slovenije*, št. 91/15.