

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Glorjana Veber

Mentor: Izr. Prof. Dr. Marko Lah

**USPEŠNOST DELOVANJA
URADA ZA JAVNA NAROČILA
REPUBLIKE SLOVENIJE**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

*»Dogme mirne preteklosti so neprimerne za viharno sedanost,
zato je potrebno ustrezno novim situacijam
spremeniti obstoječi način mišljenja in dela.«*

Abraham Lincoln

Posvetilo

Diplomsko nalogo posvečam Državi,
da bi pripomogla k uresničitvi njenih ciljev.

Zahvala

*»Le malo potrpljenja imam z znanstveniki,
ki na leseni deski poiščejo najtanjši del in
tam zvrtajo luknje, zato ker je tam
najlažje.«*

Albert Einstein

Predstavljajmo si, da se nahajamo v jami, katere vhod je obrnjen proti svetlobi ognja. Ne moremo se premikati, saj smo vklenjeni in lahko vidimo le steno jame pred sabo, na kateri se zaradi svetlobe ognja vidijo naše sence in sence predmetov. Sence, ki jih vidimo in celo glasove, ki prihajajo iz zunanosti jame, enačimo z realnostjo, saj ne vemo za obstoj drugega dogajanja izven jame. Vendar če bi enemu izmed nas bilo dovoljeno oditi iz jame, bi ta spoznal, da je tisto, kar naj bi bila realnost, le senca kompleksnejše realnosti in da je znanje ter dožemanje vseh v jami deformirano. Če bi ta posameznik želel svojo izkušnjo posredovati vsem ostalim, tega ne bi razumeli, zdelo bi se jim smešno, saj ne morejo razumeti sveta, ki ga niso videli. Zunanji svet bi se jim zdel nevaren, zato bi se sotrpini še bolj oklepali svoje filozofije.

Platonova prisposoba jame nam pomaga razumeti vprašanje, zakaj ljudje v današnjih organizacijah postanejo ujetniki popačene realnosti, zakaj postanejo naklonjeni določenemu načinu razmišljanja, zakaj se organizacije tako težko spreminjajo.

S pomočjo iste prisposobe sem v prvem letniku svojega študija na Fakulteti za družbene vede pričela predstavitev svojega prvega referata pri predmetu Teorija organizacij. Platonova jama mi je pomenila srečanje z neko novo metaforo v kateri sem začutila pomembno spoznanje in idejo, ki pa je takrat lahko bila le predmet mojega razumevanja. Njena resnična izkušnja je prišla šele dve leti kasneje.

Do takrat sem si svojo Platonovo jamo predstavljala kot sobo, v kateri me je ob vstopu vanjo čakalo nekaj orodja z namenom, da ga uporabim. Dlje časa kot sem bila v sobi, boljše sem znala uporabljati orodje. Njegovo poznavanje mi je omogočilo razvijanje lastnega orodja, da

sem delo hitreje in lažje opravljala ter s tem razvijala svojo domišljijo in sebe. Ta soba je bila in je še vedno Fakulteta za družbene vede, orodje pa znanje v različnih oblikah, ki mi ga je in mi ga še vedno posreduje. Hvala vsem.

Po dveh letih bivanja v tej sobi, se je zgodilo nekaj nepričakovanega. Nekega dne je nekaj potrkalo na vrata moje sobe. Nikogar nisem pričakovala in nisem želela biti motena pri svojem delu. Vendar je bila tu še radovednost, ki je poslala mojo roko, da je odprla vrata. Na drugi strani sobe je stala Priložnost in me vabila, da odidem z njo, da mi razkaže celotno zgradbo v kateri se je nahajala moja soba. Premišljevala sem o času, ki bi bil z mojim odhodom izgubljen za moja orodja in mene v sobi, a hkrati me je radovednost znova opomnila, da ima učenje tisočero obrazov in da več kot jih poznamo, modrejši smo. In tako sva s Priložnostjo odšli. Vsak dan sva raziskovali, da sem spoznala še več novih orodij in njihove snovalce, kar me je spodbudilo, da sem se vsak dan še raje vračala v svojo sobo. Bilo je naporno in noči so spontano postali dnevi. Bolj kot je bilo naporno, manj sem se čutila utrujeno, bolj sta me prežemali energija in navdušenje po novem in drugačnem. Sedaj nisem razumela samo orodja v svoji sobi, razumela sem stene, okna... vse drobce v njej. Priložnost je dobila ime, imenovala se je Urad za javna naročila.

Moje delo na Uradu se je pričelo leta 2003 in trajalo več kot eno leto. V tem času sem izdelovala analizo pravnih mnenj, ki jih le – ta izdaja. Delo me je zahtevalo v celoti, mojo zbranost, natančnost, vztrajnost in željo po uspešni zaključitvi projekta. Brez slednje, bi vse ostale lastnosti, ki sem jih in jih še nosim v sebi, vključno z znanjem, ostali zgolj to, kar so. Nепreverjeni atributi mene kot posameznice. Vse to me je poleg izrednega zanimanja, kakšni bodo zaključki statistične analize, gnalo, da sta dve omari pravnih mnenj iz gor postajali hribčka. A kljub vsemu temu zavedanju, mi to ne bi uspelo ob neprisotnosti delovne in spodbudne energije, ki je vladala v okolju, kjer sem delala. Hvala vsem takrat zaposlenim na Uradu za javna naročila, za koristne nasvete, usmeritve, čas in predloge. Gospodu Igorju Šoltesu, Andreju Dolinšku, Margit Čampa, Tadeju Štularju, Aleksandru Petrovčiču, Urošu Maroltu, Manji Cizej, Saši Rode in Tini Novak. Delo z vami mi je bilo v izredno zadovoljstvo.

Vsako delo, vsaka priložnost pusti določen pečat, spoznanja, postajaš drugačen, boljši, če si seveda to dovoliš in želiš. Ko sva se s Priložnostjo poslovili, sem se bala, da bo to pomenilo, da se bom morala vrniti na stare tirnice življenja, ki mi ni več zadostovalo. Življenje zunaj me

je namreč preoblikovalo, stare tirnice so bile preozke, zaradi novega znanja bi bila pot po njih prelahka in dolgočasna. Tega si nisem želela. Želela sem graditi in ustvarjati. Upala sem, da se bo kmalu pojavila nova Priložnost, potrkala na moja vrata in mi pokazala še kaj več kot prejšnja. A te ni bilo. Čakala sem in čakanje me je naučilo še nečesa. Spoznala sem, da Priložnost, ki me je doletela ni v sebi nosila samo možnosti spoznavanja ostalih sob in celotne zgradbe, ampak da me je želela naučiti tudi to, da moram nove priložnosti ustvariti sama. Da ne smem čakati, da zaslišim trkanja po vratih, ampak da moram sama oditi iz sobe in radovednost spremeniti v dejanja. In tako se je rodila ideja o diplomski nalogi s področja, kjer sem delala eno leto. Dobila sem priložnost, da ponovno uporabim vsa orodja, a tokrat ne samo tista, ki sem jih pridobila na fakulteti, ampak tudi tista, ki sem jih pridobila s pomočjo Urada.

Najsi smo še tako prepričani v svojo nezmotljivost in zmožnost dobrega opravljanja določenega dela, vedno je potrebno nekaj ali nekdo, da nas usmerja in uči. Zato se na tem mestu zahvaljujem svojemu mentorju gospodu doktorju Marku Lahu, da sem lahko pri njem opravljala diplomsko delo, za vse nasvete, opozorila in predloge. Hvala.

Preden vstopimo v katerokoli sobo, naredimo katerikoli korak, smo to, kar smo. Goli ljudje, sami na določenem mestu, v določenem času. A če pomislimo, nismo nikoli zares sami, v nas so ljudje, ki smo jih srečevali do tistega trenutka in tisti, ki so za nas zgradili temelje, da smo lahko kasneje začeli graditi sami. Zahvaljujem se svojim staršem, da sem se lahko vedno sama odločala v svojem življenju, da so mi pri tem stali in mi še vedno stojijo ob strani, da sem lahko s svobodnim srcem delala napake, se tako učila in bila srečna. Hvala tebi brat Boštjan, za vse matematično statistične nasvete pri izdelavi diplomske naloge in še pomembnejše, da se ob tebi lahko učim borbe za cilje. Brez tega bi mi bilo marsikdaj težje.

Na koncu bi se rada zahvalila še nečemu in nekemu. Življenju, da mi je prineslo na pot ljubezen in tebi Franci, da si mi naporene nočne ure pisanja diplomske naloge prelil s čarobnostjo lahkote in veselja. Iskreno ti hvala.

KAZALO

1	UVODNA BESEDA	1
2	OPREDELITEV RAZISKOVALNEGA PROBLEMA	3
3	UPORABLJENA METODOLOGIJA	4
4	POSTAVITEV HIPOTEZ.....	4
5	TEORETIČNA IZHODIŠČA	7
5.1	POJMOVNO RAZLIKOVANJE JAVNEGA NAROČANJA IN JAVNEGA NAROČILA TER DOLOČITEV NARAVE POSTOPKOV RAZMERJA MED POGODBENIMA PARTNERJEMA.....	7
5.2	ZGODOVINSKI POGLED NA RAZVOJ IN POMEN JAVNIH NAROČIL V SVETU	9
5.3	ZGODOVINA NORMATIVNEGA UREJANJA JAVNIH NAROČIL V REPUBLIKI SLOVENIJI ...	10
5.4	ZAKONSKA UREDITEV JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI (PO ZJN-1 IN ZJN-1-UPB1) NA PODLAGI ZGLEDA UREDITVE JAVNEGA NAROČANJA EVROPSKE UNIJE	13
5.4.1	<i>Izjeme pri oddaji javnih naročil, za katere se zakon ne uporablja</i>	<i>14</i>
5.4.2	<i>Naročniki javnih naročil</i>	<i>15</i>
5.4.3	<i>Temeljna načela javnega naročanja</i>	<i>16</i>
5.4.4	<i>Pogoji za začetek postopka</i>	<i>17</i>
5.4.5	<i>Postopki naročanja</i>	<i>17</i>
5.4.6	<i>Začetek postopka</i>	<i>20</i>
5.4.7	<i>Vsebina razpisne dokumentacije</i>	<i>21</i>
5.4.8	<i>Roki v postopkih oddaje javnih naročil</i>	<i>21</i>
5.4.9	<i>Objava javnega naročila</i>	<i>22</i>
5.4.10	<i>Odpiranje ponudb</i>	<i>23</i>
5.4.11	<i>Oddaja javnega naročila</i>	<i>23</i>
5.4.12	<i>Oddaja naročila male vrednosti</i>	<i>24</i>
5.5	TEMELJNI VIDIKI (MERILA) SPREMLJANJA DELOVANJA ORGANIZACIJ JAVNE UPRAVE REPUBLIKE SLOVENIJE: USPEŠNOST, UČINKOVITOST, KAKOVOST IN KONKURENČNOST	25
5.6	SPREMLJANJE STANJA IN DINAMIKE PODROČJA JAVNIH NAROČIL URADA ZA JAVNA NAROČILA (ANALIZA STATISTIČNIH PODATKOV).....	28
5.6.1	<i>Analiza stanja za leto 2001</i>	<i>28</i>
5.6.2	<i>Analiza stanja in dinamike za leto 2002.....</i>	<i>33</i>
5.6.3	<i>Analiza stanja in dinamike za leto 2003.....</i>	<i>37</i>
6	ANALIZA USPEŠNOSTI DELOVANJA URADA ZA JAVNA NAROČILA IN DOLOČITEV VZORCEV STRUKTURE DELA V LETIH 2001, 2002 IN 2003	40
6.1	REZULTATI RAZISKOVANJA IN NJIHOVA INTERPRETACIJA.....	40
6.1.1	<i>Komparacija pridobljenih rezultatov</i>	<i>82</i>
7	SKLEPNA MISEL	89
8	LITERATURA IN VIRI.....	91

1 Uvodna beseda

Konkurenčnost, gospodarnost, transparentnost in enakopravnost gospodarskih subjektov pri poslovanju s proračunskimi porabniki, so temeljni cilji modernih držav, ki jih le-te skušajo doseči s sprejemom in nadzorom postopkovno orientirane zakonodaje. V tem pogledu predstavljajo javna naročila pomemben pravni instrument države, s pomočjo katerega le - ta na podlagi premoženjskopравnih razmerij pridobiva blago in storitve. Finančna disciplina države na tem področju vpliva na izboljšanje priprav finančnih načrtov uporabnikov proračuna, na povečanje nadzora pristojnih institucij, na povečano preglednost in transparentnost postopkov porabe javnih sredstev, kar posledično vpliva na povečano gospodarnost in učinkovitost javnih financ, na povečano varčevanje javnega sektorja, na investicije, kupno moč, na delež javne porabe v BDP, na deficitno financiranje proračuna in na večjo učinkovitost in uspešnost delovanja javnega sektorja. Spremljanje tako pomembnega pravnega, ekonomskega, gospodarskega, političnega in socialnega katalizatorja je v tem oziru nujno za doseg spodbujanja rasti nacionalnega gospodarstva in vzpostavljanja tržne konkurence.

V pričujočem diplomskem delu, ki izhaja iz mojega več kot eno letnega analitsko raziskovalnega dela na Uradu za javna naročila, se osredotočam na ocenjevanje uspešnosti delovanja omenjenega organa RS v obdobju od njegove ustanovitve do vključno leta 2003. Na analizo ocenjevanja uspešnosti, kjer mi je kot ključni kazalec služil čas (potrben za rešitev vlog), sem navezala tudi analizo obnašanja subjektov v 3-letnem obdobju, ki se obračajo v prošnjah na svetovanje Urada, da bi s tem pridobila celotno podobo strukture dela omenjenega organa RS in s tem tudi značilnosti medsebojne povezave med vlagatelji in Uradom. V analizi ravnanja vlagateljev me ni zanimala samo njihova struktura (kateri vlagatelji najpogosteje zaprosajo za izdajo pisnih mnenj), ampak tudi spreminjanje strukture zastavljenih vprašanj v povezavi s spreminjanjem strukture odgovorov Urada v posameznih obdobjih in vseh obdobjih skupaj. Posebej sem pozornost usmerila na vprašanja in odgovore, ter utemeljenost uporabe določenih postopkov, v povezavi z objavo naročila pred in po predhodni objavi (20. č. ZJN-1), saj omenjeni člen od naročnikov zahteva pri postopkih brez predhodne objave, obvezno predhodno mnenje Urada.

Ker sta teorija in praksa neločljivo povezana pojma, saj je teorija brez prakse neživljenjska in manj uporabna, praksa brez teorije pa nima dobre podlage za interpretacijo, v prvem delu

diplomske naloge pozornost posvečam teoretičnim izhodiščem, ki pri analizi služijo lažjemu razumevanju in interpretaciji pridobljenih rezultatov. V tem delu definiram pojem javnega naročila v razlikovanju od javnega naročanja in prikažem zgodovinski razvoj ter pomen javnih naročil tako v svetu kot v Republiki Sloveniji, ki pojasni zakaj je področje normativnega urejanja javnih naročil pri nas razmeroma novo. Ker je statistična analiza tesno povezana z zakonskimi določbami med katerimi so nekatere danes bodisi spremenjene bodisi dopolnjene ali ne veljajo več, predstavim v teoretičnem delu tudi zakonsko ureditev področja javnih naročil v skladu z zakonom (ZJN-1), ki je urejal omenjeno področje v času, ko so bile posredovane vloge in mnenja, ki so predmet preučevanja. Da pa bi bile te spremembe kar se da jasne in razumljive, jih predstavim s pomočjo primerjave s sedaj veljavno zakonodajo (ZJN-1-UPB1).

V poglavju pred predstavitvijo rezultatov in njihovo interpretacijo se osredotočim na rezultate spremljanje stanja in dinamike področja javnih naročil, ki jih je zbiral Urad sam v okviru letnih poročil (2001, 2002 in 2003), saj poznavanje le-te omogoča lažje dojetje rezultatov moje analize. Diplomsko nalogo zaključim s sprejetjem oziroma zavrnitvijo hipotez, pri čemer skušam v zaključku napovedati razvoj uspešnosti delovanja Urada v prihajajočih obdobjih.

2 Opredelitev raziskovalnega problema

V praktičnem delu diplomske naloge sem se osredotočila na dve temeljni predpostavki. Želela sem ugotoviti uspešnost delovanja Urada za javna naročila od časa njegove ustanovitve leta 2001 do vključno leta 2003 in hkrati ugotoviti tudi vzorce obnašanja vlagateljev pisnih mnenj kot tudi Urada za javna naročila v omenjenem obdobju. Temelj za določitev rezultatov obeh raziskovalnih problemov so mi služile vloge zaprositeljev in izdana pisna mnenja Urada (glede na te vloge). Pri ocenjevanju uspešnosti delovanja Urada mi je kot glavni kazalec služil izračun časa, ki mine od datuma prejetja vloge Urada do datuma izdelave odgovora. Zanimalo me je, kako so se ti deleži spreminjali skozi obdobja in ali lahko govorimo o napredku dela Urada. Za pridobitev tega odgovora sem morala opazovati tudi, kako se je spreminjala razporeditev dela Urada na posamezne roke oziroma, ali sploh lahko in če, od kdaj dalje lahko govorimo o enakomerni razporeditvi dela.

V okviru določitve vzorcev strukture dela Urada me je najprej zanimalo obnašanje vlagateljev in zatem še Urada, kasneje sem se osredotočila tudi na njuno povezavo. Želela sem ugotoviti, kako se je skozi leta spreminjala zastopanost različnih subjektov v posredovanih vlogah in katera so bila njihova najpogostejša zastavljena vprašanja. Da bi dobila kar se da celostno podobo ravnanja vlagateljev, sem analizirala tudi, kako so se spreminjali deleži področij zastavljenih vprašanj skozi obdobja. S tem sem želela med drugim ugotoviti, kateri del zakonodaje povzroča naročnikom in ponudnikom največje dileme. Vendar do vzorcev povezave med vlagatelji in Uradom ne bi mogla priti, če ne bi analizirala tudi odgovorov, ki jih je na zastavljena vprašanja posredoval Urad. Zanimale so me podobnosti in razlike v deležih za ista področja zakonodaje v smislu primerjave vprašanj z odgovori in s tem ugotavljanje pravilnosti sklicevanja vlagateljev na določene člene.

Ker ZJN-1 v določbi zadnjega dela 1. odstavka 20. č. določa obvezo naročnikov, da zahtevajo predhodno mnenje Urada za javna naročila, kadar se pri oddaji javnega naročila odločajo za oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razlogov opredeljenih v 2. in 3. točki 1. odstavka 20. č., sem se v analizi osredotočila tudi na opazovanje spreminjanja deležev tovrstnih vprašanj (oziroma vprašanj v tesni povezavi z njimi) in odgovorov (oziroma odgovorov v tesni povezavi z njimi) skozi 3-letno obdobje, kjer me je zanimala tudi upravičenost uporabe v omenjenem členu predvidenih postopkov. Želela sem ugotoviti, kako se je v obdobjih spreminjala utemeljenost posameznih uporabljenih

postopkov in s tem priti tudi do odgovora na vprašanje, ali so v večini primerov postopki, na katere se sklicujejo vlagatelji, utemeljeni ali ne.

S tem ko sem svoji analizi uspešnosti delovanja Urada s pomočjo časovnih kazalcev dodala tudi analizo obnašanja vlagateljev v povezavi z Uradom, sem želela pridobiti celotno sliko delovanja Urada, ki bi bila brez te analize le delna, zaključki pa manj trdni in manj zmožni posploševanja in predvidevanja za kasnejša obdobja.

3 Uporabljena metodologija

V analizo je bilo vključenih 903 mnenj, ki jih je izdelal Urad v skladu z 20-im (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne in po predhodni objavi) in 19. č. (oddaja naročila po omejenem postopku). Od tega jih je bilo 387 izdanih leta 2001, 290 leta 2002 in 226 leta 2003, pri čemer mnenja, ki so bila posredovana po ostalih členih, niso vključena v analizo (v Uradu arhivirana pod Ostalo). Delo za pridobivanje podatkov potrebnih za analizo, je zahtevalo natančno preučitev omenjenih mnenj in vlog v smislu povzemanja tistih informacij, ki so bile ključne za pridobitev želene statistike. Iz povprečno dveh do šestih strani dolgih mnenj in v povprečju štirih do šestih strani dolgih vlog, je bilo potrebno pridobiti podatke o subjektu, ki je poslal vlogo, času prejetja vsake posamezne vloge, času odgovora Urada na vlogo, izpisati temeljna vprašanja vsakega posameznega vlagatelja in temeljne odgovore, ki jih je na postavljena vprašanja podal Urad. V skladu z vprašanji in odgovori je bilo potrebno izpisati člene, na katere so se poleg 20-ega in 19-ega člena sklicevali vlagatelji in člene, na katere se je v odgovorih skliceval Urad. Moje delo na Uradu je vsebovalo še pridobivanje nekaterih drugih podatkov, ki pa za raziskovalno področje diplomskega dela niso bili relevantni (primer: registerske številke vlog, odgovorne osebe ipd.). Na podlagi teh podatkov sem pričela s sistematičnim urejanjem podatkov, s pomočjo katerih sem oblikovala tabele in grafe, ki so mi dali odgovore na zastavljena vprašanja in pomagali zavreči oziroma potrditi postavljene hipoteze.

4 Postavitev hipotez

Postavitev hipotez je osnova znanstvenega raziskovanja, ki jih z empiričnim delom bodisi sprejmemo bodisi zavržemo. Na podlagi vključene referenčne literature in lastnih predhodnih izkušenj na področju obravnavane problematike sem postavila 12 hipotez, pri čemer se 2., 3.,

4. in 5. hipoteza nanašajo na 1. hipotezo, ostalih 7 pa na ocenjevanje strukture dela v okviru izdanih pisnih mnenj Urada za javna naročila.

Hipoteza 1:

Uspešnost delovanja Urada za javna naročila se je od vključno leta 2001 (leto ustanovitve Urada) do vključno leta 2003 konstantno povečevala.

Hipoteza 2:

Delež rešenih vlog v dveh dneh se je od vključno leta 2001 do leta 2003 konstantno povečeval.

Hipoteza 3:

Delež rešenih vlog v več kot 20-ih dneh se je od vključno leta 2001 do leta 2003 konstantno zmanjševal.

Hipoteza 4:

Hitrost rešenih vlog Urada za javna naročila se je od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 konstantno povečevala.

Hipoteza 5:

Od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 je opaziti konstantno povečevanje enakomernosti porazdelitve dela na ostale roke.

Hipoteza 6:

Delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila s strani vseh skupin subjektov (organi RS, javna podjetja, javni zavodi in agencije, občine, javni zdravstveni zavodi in inštituti, zasebna podjetja, univerze in inštituti, šole in vrtci, ostali) se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno povečeval.

Hipoteza 7:

Največji delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo organi Republike Slovenije, katerim sledijo javna podjetja in njim javni zavodi in agencije.

Hipoteza 8:

Največji delež zastavljenih vprašanj vlagateljev, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo vprašanja o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi, sledijo vprašanja o oddaji naročil po omejenem postopku in zatem vprašanja v povezavi z naročili male vrednosti, pri čemer so višine deležev obravnavanih področij vprašanj skladne z višino deležev istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila.

Hipoteza 9:

Deleži vseh skupin vprašanj vlagateljev (brez in po predhodni objavi, po omejenem postopku, naročila male vrednosti, tolmačenje členov in uporaba postopkov, uporaba ali neuporaba ZJN-1, pogoji za udeležbo, razpisna dokumentacija, merila za izbiro najugodnejše ponudbe, bančne garancije, koncesije, načela javnega naročanja, roki v postopkih oddaje javnih naročil ter ostalo) so se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002 povečevali, medtem ko so se v obdobju od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 zniževali, pri čemer je enake tendence opaziti pri deležih istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila.

Hipoteza 10:

Deleži posameznih področij vprašanj v okviru postopka oddaje javnega naročila s pogajanjem brez in po predhodni objavi, so se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002 povečevali, medtem ko so se v obdobju od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 zniževali, pri čemer je enake tendence opaziti pri deležih odgovorov na tovrstna vprašanja v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila.

Hipoteza 11:

Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnega naročila s pogajanjem brez in po predhodni objavi (z najvišjim deležem) se je, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno povečevala, neutemeljenost omenjenih postopkov, v istem obdobju, se je konstantno zmanjševala, medtem ko je delna utemeljenost (z najnižjim deležem) ostajala približno enaka.

Hipoteza 12:

Utemeljenost postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. (20/1/2) se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 konstantno povečevala, utemeljenost postopka po 3. točki 1.

odstavka omenjenega člena (20/1/3) se je v istem obdobju konstantno zniževala, utemeljenost postopka po 1. in 2. točki 2. odstavka istega člena (20/2/1&2) je ostajala približno enaka tako kot utemeljenost uporabljenih postopkov po 84., 89., 97., 98. in 110. č.

Navedene hipoteze bodo v poglavju Komparacija pridobljenih rezultatov s pomočjo predhodno uporabljenih kvantitativnih metod raziskovanja empirično preverjene, in s tem verificirane kot verjetne ali zavržene kot neverjetne.

5 Teoretična izhodišča

5.1 Pojemovno razlikovanje javnega naročanja in javnega naročila ter določitev narave postopkov razmerja med pogodbenima partnerjema

Za pravilno in kvalitetno razumevanje področja javnih naročil, je nujno razlikovanje med širšim pojmom javnega naročanja od ožjega javno naročilo. Cilj javnega naročanja je, s pomočjo vnaprej določenih pravil, urejati postopek oddaje javnega naročila na način, ki prinaša korist tako naročniku kot ponudniku, s čimer se zagotavlja njuna enakopravnost in poštenost obnašanja. Za spodbujanje dobre in racionalne konkurence, ki pozitivno vpliva na razvoj gospodarstva v nacionalnem in globalnem pogledu, je namreč pomembno zavedanje, da osebe javnega prava ne morejo oziroma ne smejo uživati enako stopnjo avtonomnosti kot subjekti zasebnega prava. Razvoj tako uspešne družbene situacije je možen le v razmerah, ko se vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogoči sklepanje pogodb pod izključno enakimi pogoji. V tem pogledu javno naročanje pomeni družbeno pomembno dejavnost, ki se veže na sekundarne politike in je oboje, nacionalna in nadnacionalna, zaradi česar je moč sklepati, da je število udeležencev tega procesa veliko večje kot pri izvedbi javnega naročila. Javno naročanje je torej pravna, ekonomska, politična, socialna in celo okoljevarstvena aktivnost, ki v okviru teh oblikuje, sprejema in narekuje zakonodajo za pravno varstvo udeležencev postopkov javnega naročanja v katerega, so kljub njihovi manj formalizirani naravi, vključena tudi naročila male vrednosti. V tem prepletenem procesu predstavlja javno naročilo: »Celoten skupek dejanj, ki jih opravi naročnik s ciljem nabave blaga, oddaje storitev ali gradenj po tem zakonu (ZJN-1-UPB1, 2004).« Pojem javnega naročila je torej razumeti kot ravnanje posameznega naročnika oziroma ponudnika pri izpeljavi naročila v okviru točno določenega javnega razpisa.

Definiranje pojmovnega razlikovanja javnega naročanja in javnega naročila nam pa ne omogoča vpogleda v značilnost narave razmerja med pogodbenima partnerjema kot ključnima nosilcema javno naročniškega procesa. Le- to bi lahko določili bodisi kot civilnopravno bodisi upravno. Katera umestitev je pravilna, dokazujem s pomočjo argumentov različnih avtorjev navedenih v nadaljevanju.

Zelo dober primer v zagovor civilnopravni naravi pogodbenega razmerja v svoji definiciji javnega naročanja ponuja Eržen, ki pravi, da je javno naročanje dejavnost, s katero država na trgu, na podlagi premoženjsko pravnih razmerij, nabavlja dobrine, ki jih potrebuje. S tem postane eden izmed povpraševalcev. Zaradi svoje velike ekonomske moči, obsežnih in zelo raznovrstnih potreb, ki so velikokrat tudi stalne, pa je njen vpliv, če ga primerjamo z vplivom ostalih povpraševalcev, mnogo večji (Eržen v Mužina in Vesel, 2004: 72).

Tako kot Eržen podajata civilnopravno definicijo javnega naročila tudi Zabel in Ploštajner. Zabel meni, da so javna naročila pravni pojem v smislu skupnosti pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjsko pravnih razmerij pridobiva blago ali storitve v določenem postopku (Zabel, 1997: 12). Njegov koncept je zelo podoben Plauštajnerjevemu, saj slednji definira javno naročilo kot sklop pravnih dejanj in opravil, s katerimi država sama ali lokalna skupnost ali njune pravne osebe javnega prava, kakor tudi javni gospodarski zavodi ter javna podjetja in vsi drugi uporabniki proračuna na temelju obligacijskih poslov pridobivajo dobrine ali storitve po posebnem, zakonsko določenem postopku (Plauštajner, 1996).

Popolnoma drugačnega mnenja je Jerovšek, čigar teorija zagovarja upravno naravo postopkov javnega naročanja. Avtor trdi, da štejemo ZJN za poseben, logiki uprave primerljiv postopek, v katerem se subsidiarno uporablja zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), zaradi česar so akti naročnika in revizijske komisije po naravi stvari upravni akti (Jerovšek v Mužina, 2002: 57).

Na podlagi definicij navedenih avtorjev in vsebine razpoložljive literature lahko sklepamo zgolj to, kar je ugotovil že Mužina: »Da gre pri oddaji javnih naročil za pretežno civilnopravno naravo razmerij, je stališče, ki je v naši literaturi, večinsko zastopano.« (Mužina, 2002: 50). Vendar pa avtor na podlagi dejstva, da na področju oddaje javnih naročil nista izpolnjena niti pogoja »upravne stvari« niti »odločanja o pravici, obveznosti ali pravni koristi«, zavrača teorijo upravne narave pogodbenega razmerja. Zadnji dvom, ki se veže na

možnost subsidiarne uporabe ZUP-a, izključuje z utemeljitvijo, da se lahko proti subsidiarni uporabi v bran postavimo najprej z vsebinskimi argumenti podprto civilnopravno naravo postopka oddaje javnega naročila. Poleg tega pa lahko civilnopravni naravi oddaje javnega naročila v bran postavimo tudi celovitost ureditve postopka javnega naročila v predpisih o javnem naročilu (ZUP-4.člen) (Mužina, 2002: 61-62).

Na podlagi 1. odstavka 1. člena ZJN-1-UPB1: »Ta zakon določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri oddaji javnih naročil za nabavo blaga, oddajo gradenj in naročanje storitev (ZJN-1-UPB1, 2004),« in na podlagi 2. točke 1. odstavka 3. člena istega zakona: »Pogodba o oddaji javnega naročila« – v skladu z izvedenim postopkom po tem zakonu v pisni obliki sklenjena odplačna pogodba med naročnikom in dobaviteljem, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katere predmet je nabava blaga, izvedba gradnje ali storitve (ZJN-1-UPB1, 2004),« lahko zaključimo, da so le pravna razmerja civilne obligacijske narave tista, ki jih ureja Zakon o javnih naročilih. To lahko posredno potrdimo z Udetovo definicijo, ki pravi, da je upravna zadeva tista zadeva, ki jo kot tako posebej opredeli zakon (Ude v Mužina, 2002: 47). Ker zakon ne posega v statusna vprašanja oseb javnega prava, ampak jih smatra kot povpraševalce na trgu blaga in storitev, zanje veljajo pravila obligacijskega in tržnega prava (Kranjc, 2004: 24). Iz navedenega gre zaključiti, da je narava postopkov razmerja med pogodbenima partnerjema izključno civilnopravna.

5.2 Zgodovinski pogled na razvoj in pomen javnih naročil v svetu

Javna naročila so pojav sodobnega časa, o katerem lahko pričnemo govoriti šele tedaj, ko prične država zaradi pritiskov konkurenta, ki ji ga predstavlja zasebni sektor, s svojo politiko aktivno posegati v gospodarstvo, kar izhaja tudi iz njenega zavedanja, da mora biti tako kot zasebni sektor tudi sama zaščitena z določenimi pravili, ki lahko omogočajo delovanje svobodnega trga.

V dobi prehoda kapitalističnega monopolizma v kapitalistični imperializem, ko je država večino svojih potreb zadovoljevala v okviru lastnih servisov, poleg tega pa v večjem obsegu ni kupovala na prostem trgu, je bil pomen javnih naročil zaradi nizke porabe sredstev s strani države zelo majhen. V času svetovne gospodarske krize, ko so vlade opustile urejanje tržnih gospodarstev, je pretila zrušitev celotnih državnih gospodarstev. Po krizi (1929-1930) so prenovno prinesli zakoni takratnega predsednika Združenih držav Amerike Franklina Delana

Roosvelta v okviru načrta New Deal (glej Bunc, Kampuš Trop, 1997). Institucija države je začela prehajati na stopnjo zavedanja pomena vodenja kvalitetne aktivne politike na tržišču in hkrati tudi dejstva, da pri izbiri pogodbenega partnerja ne more biti enako avtonomna, kot je lahko zasebni sektor. Kaj torej predstavljajo javna naročila državi?

Javna naročila pomenijo zavestno angažiranje države v gospodarstvu na način, ki zagotavlja finančno disciplino in kontrolo porabe javnih sredstev ter hkrati predstavljajo poseben partnerski odnos med državo in zasebnim sektorjem, ki je pa možen le pod okriljem stabilnih, učinkovitih in kakovostnih institucionalnih pravil postopkov. Omenjeni inštrument tako sili oba, tako naročnika kot ponudnika, da v postopku ravnata kar se da racionalno in s tem ne povzročata nepredvidenih stroškov.

Državno motiviranost za minimaliziranje stroškov in maksimiziranje dobička so dodatno spodbudile globalizacijske sile, ki so se sprva kazale v obliki bilateralnih in regijskih trgovinskih sporazumov. Svetovni trgi so povzročili brisanje nacioanalnih meja in v države, ki so se začele zavedati pomena gospodarskih povezovanj, ponesli spremembe pravnih ureditev javnega naročanja. V sklopu teh držav se je smernic, ki jih prinaša mednarodni globalni prostor, pričela zavedati tudi Republika Slovenija.

5.3 Zgodovina normativnega urejanja javnih naročil v Republiki Sloveniji

Prvi sledovi urejanja področja javnih naročil na področju današnje Republike Slovenije segajo v leto 1875, ko je bila izdana cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj-Trst. Vendar družbeno-ekonomske razmere konec 19. stoletja, kot tudi po prvi in drugi svetovni vojni, še niso bile primerne za razvijanje normativnih okvirov javnega naročanja. Obdobje po prvi svetovni vojni je bilo v Republiki Sloveniji zaznamovano z nizko gospodarsko rastjo, zaradi česar pomen javnih naročil ni bil velik. Njihova vloga se ni mogla povečati niti po drugi svetovni vojni, saj je plansko gospodarstvo z zaprto politiko oziroma gospodarsko samozadostnostjo onemogočalo doseganje stanja konkurence med različnimi ponudniki blaga in storitev. Šele razpad Socialistične federativne republike Jugoslavije, ki je v sebi nosil odprtje trga in uvedbo tržnega gospodarstva, je novo nastali Republiki Sloveniji prinesel prve vidnejše spremembe na področju javnega naročanja.

Področje normativnega urejanja javnih naročil je v Republiki Sloveniji torej relativno novo. Njegov začetek predstavlja Zakon o proračunu Republike Slovenije iz leta 1992, ki je v svojih določbah predpisoval, da morajo uporabniki proračuna nabavljati blago in storitve na podlagi predhodno opravljenega javnega razpisa. Omenjeni zakon je bil podlaga za sprejetje Odredbe o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije. Jasnejše določbe o postopku za izbiro izvajalca (postopek za izbiro izvajalca brez omejitev in postopek za izbiro izvajalca s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti) je vsebovala Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, sprejeta naslednjega leta (1993), v kateri so bili določeni tudi primeri, v katerih ni bilo potrebno izvesti javnega razpisa. Leta 1994 je sledilo sprejetje Odredbe o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, ki dopolnjuje Odredbo iz leta 1993 z določili o naravi javnih naročil, pogojih za začetek postopka javnega razpisa, pogojih za neposredno pogodbo brez javnega razpisa in natančnejšega definiranja položaja in pogojev domačih in tujih ponudnikov ter nekaterih rokov za oddajo ponudb (Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, 1994).

Navedeni zakonski in podzakonski predpisi, ki jih je sprejela Republika Slovenija, niso zagotavljali večje konkurenčnosti med izvajalci javnih naročil, transparentnosti postopkov (obveznost objave javnega naročila v Uradnem listu, vnaprejšnja določitev meril za izbor izvajalcev javnih naročil ipd.), enakopravnosti izvajalcev ter povečanje ekonomičnosti in učinkovitosti porabe in nadzora javnih sredstev. Edino svobodna konkurenca je tista, ki predstavlja merilo za določevanje primerne cene in ima moč siljenja dobaviteljev k racionalizacijskim in inovacijskim procesom, kar predstavlja gonilo razvoja konkurenčnega gospodarstva in mu s tem odpira nove možnosti za razvoj in umestitev v mednarodnem prostoru. Vse to so bili razlogi, ki so v drugi polovici devetdesetih let takratni vladi Republike Slovenije narekovali, da področje javnega naročanja zahteva temeljite in trdne ukrepe.

Najpomembnejšo prelomnico na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji je prineslo leto 1997, ko je bil sprejet prvi Zakon o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN), saj je z njegovo veljavo bilo javno naročanje prvič uzakonjeno (ZJN je sprejel državni zbor na seji 26.03.1997 in o njem znova odločal 23.04.1997; v Uradnem listu Republike Slovenije je bil objavljen 05.05.1997 in zatem začel veljati 20.05.1997). S tem korakom je Slovenija naredila pomemben premik v smeri Evropske Unije, katere glavni cilj je vzpostavitev enotnega trga in zagotavljanje njegovega pravilnega in nemotenega delovanja. Uresničitev le-tega je možna

samo v situaciji, ko je vsem podjetjem pod enakimi pogoji omogočeno potegovanje za vsa naročila, ki jih oddajata oba, javni in zasebni sektor.

S sprejetjem ZJN, je Republika Slovenija dobila tudi nadzorno telo za revizije oddaj postopkov javnega naročanja (imenovano Revizijska komisija), ki je pa imela na področju svojega delovanja veliko težav (predvidevati je, da je temu veliko doprineslo dejstvo, da je njeno prvotno imenovanje temeljilo na politični podlagi). Formalni pogoji za vzpostavitev komisije kot neodvisnega in samostojnega organa (imenovanega Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil), so bili dani leta 1999 s sprejetjem Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), ki je posledično s seboj prineslo prenehanje veljave devetega in desetega poglavja ZJN in s tem pomenilo dokončno ločitev postopka oddaje javnih naročil in postopka revizije javnih naročil v smislu dveh različnih zakonov.

Tri leta po sprejetju ZJN, je sledilo sprejetje novega Zakona o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN-1; državni zbor ga je sprejel 25.04.2000, v Uradnem listu je bil objavljen 12.05.2000 in začel veljati šest mesecev kasneje: 12.11.2000), ki pa ponudnikom in naročnikom ni predstavljal bistvenih sprememb. Pritrditev temu lahko najdemo v dejstvu, da je vlada sledila spremembam predvsem iz razlogov, ki so jih narekovala njena prizadevanja za čimprejšnjo vključitev v Evropsko unijo. Predhodni zakon (ZJN) je bil namreč oblikovan na podlagi UNCITRAL-ovega modelnega zakona, novi je pa upošteval direktive Sveta EEC, ki urejajo področje javnih naročil.

ZJN-1 je natančno definiral naročnika in določil izjeme, ki niso predmet javnega naročanja, črtal nekatere postopke oddaje javnih naročil iz ZJN in uvedel nov postopek (postopek s pogajanjem), določil natančna navodila za vsebino razpisne dokumentacije in definiral tudi mejno vrednost po kateri je potrebno objavo opraviti tudi v uradnem glasilu Evropske skupnosti. Prav tako je določil postopek za oddajanje koncesij in uredil oddajanje naročil v skladu posebnosti, ki veljajo za blago, gradnje in storitve. Posebej je uredil tudi postopek naročanja na energetske, vodne, telekomunikacijske in transportne področje ter določil vodenje statistike javnih naročil in ustanovitev Urada za javna naročila.

ZJN-1 je pomenil prvi poskus zakonske ureditve javnega naročanja v skladu z evropskimi direktivami, vendar je njegova uporaba razkrila pod-normiranost nekaterih postopkov, nekritično prevedenost in prenesenost direktiv v Zakon, nejasnost Zakona pri definiciji

naročnika, ki je širši kot to predvidevajo pravila direktiv, poleg tega ZJN-1 ne predpisuje ravnanj naročnikov v situaciji, ko le-ta pridobi samo eno pravilno ponudbo (predvideva le ravnanja v primeru pridobitve neprimernih in nesprejemljivih ponudb ter v primerih, ko naročnik ne pridobi nobene ponudbe). Poleg tega je ZJN-1 je pri določanju pogojev za udeležbo veliko strožja, kot to predpisujejo direktive, kar je privedlo do nesorazmernega obremenjevanja z zahtevanimi dokazili ne glede na predmet in vrednost javnega naročila (Letno poročilo za leto 2001, 2002).

Predlog za pripravo novega zakona o javnem naročanju je bil podan leta 2002, na podlagi katerega je bil 19.03.2003 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih, ki je bil objavljen v Uradnem listu 15.01.2004 in začel veljati petnajsti dan po objavi (30.01.2004). Namen sprejetja novele ZJN-1A je želja po dosledni implementaciji oziroma uskladitvi nacionalnega prava s preostalimi direktivami, odpravi administrativnih ovir in racionaliziranje postopkov javnega naročanja. Vse to nosi za posledico spremembo določenih členov, ki so se v praksi izkazali kot bistvena ovira za racionalno oddajo javnih naročil, pričetek izvajanja sistema elektronskega naročanja in možnost izvedbe centralizacije javnega naročanja.

5.4 Zakonska ureditev javnega naročanja v Republiki Sloveniji (po ZJN-1 in ZJN-1-UPB1) na podlagi zgleda ureditve javnega naročanja Evropske unije

Za razumevanje zakonskih okvirjev javnega naročanja v smislu njihovega spreminjanja v Republiki Sloveniji je nujno poznavanje ureditve javnega naročanja Evropske unije, saj naša država zaradi članstva v omenjeni zvezi ni več avtonomna pri sprejemanju zakonodaje tega področja. Slediti mora temeljnim načelom in direktivam postopkov javnega naročanja.

Postopke javnega naročanja v EU ureja šest direktiv:

- 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 - usklajevanje postopkov pri oddaji javnih naročil za storitve;
- 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 - usklajevanje postopkov pri oddaji javnih naročil za blago;
- 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 - usklajevanje postopkov pri oddaji javnih naročil za gradnje;

-
- 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 - usklajevanje postopkov javnih naročil za organizacije na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju;
 - 89/665/EGS - revizijski postopek;
 - 92/13/EGS - varstva ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil.

Osnovna načela direktiv o javnem naročanju:

- enakopravnost obravnavanja,
- informiranost ponudnikov o postopkih oddaje javnih naročil,
- transparentnost vodenja postopkov za izbiro izvajalca/dobavitelja ter dodelitev naročila na podlagi objektivnih kriterijev, ki morajo biti objavljeni vnaprej,
- upoštevanje tehničnih zahtev;
- varstvo ponudnikov.

Neustrezno povzemanje pravil omenjenih direktiv je Republiki Sloveniji prineslo določene zakonske pomanjkljivosti, ki so se pokazale poleg tistih, ki jih je prinesla praksa uporabe ZJN-1. Sprejetje sprememb in dopolnitev ZJN-1 je bila torej nujna odločitev slovenske vlade na poti k učinkovitejši in kakovostnejši pravni ureditvi javnega naročanja. V nadaljevanju zato povzemam temeljne določbe ZJN-1 in ZJN-1-UPB1 (sprejetega na podlagi ZJN-1A oziroma Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih), katerih primerjalno razumevanje je nujno za lažje dojetje rezultatov analize uspešnosti delovanja Urada za javna naročila, ki predstavlja jedro diplomskega dela.

5.4.1 Izjeme pri oddaji javnih naročil, za katere se zakon ne uporablja

Kljub temu, da načelno velja, da naj bi bile vse nabave blaga, oddaje gradenj in storitev naročnika podrejene pravilom o javnem naročanju, pride včasih do okoliščin, ki bodisi na strani ponudnikov ali naročnikov onemogočajo ravnanje udeleženih po pravilih javnega naročanja. Zato ZJN-1 v 2. č. določa izjeme, ki niso predmet javnega naročanja:

- oddaja posla naročniku, ki ima izključno pravico,
- posli, katerih oddajo urejajo specialna pravila,
- oddaja poslov ob nesrečah,
- posli povezani z varovanjem skrivnosti.

V tretjem delu zakona so določene še posebne izjeme za storitve (94. č. ZJN-1), izjeme za naročila na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju (109. č. ZJN-1) ter za naročila male vrednosti (124.-126. č. ZJN-1) (Kranjc, 2001: 12-16).

ZJN-1A je spremenil 1. in 3. točko ZJN-1 in dodal novo 5. točko, ki navaja, da nakup blaga za nadaljnjo prodajo ali oddajo v najem ni predmet javnega naročanja v primeru, če je promet z istovrstnim blagom prost. S temi spremembami je novela dosegla jasnejšo pravno podlago razumevanja izjem pri oddaji javnih naročil.

5.4.2 Naročniki javnih naročil

Na podlagi kriterijev navedenih v 1. točki 1. odstavka 3. č. ZJN-1 so naročniki, ki so zavezani k uporabi pravil javnega naročanja naslednji:

- neposredni uporabniki proračuna,
- posredni uporabniki proračuna,
- druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna,
- javno podjetje in njegove povezane družbe,
- povezana družba.

Naročniki, kateri izpolnjujejo pogoje, navedene v poglavju 3.4 ZJN-1 (»Oddaja naročila na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju«), niso osebe javnega, ampak zasebnega prava. V zasebni sektor so umeščene zato, ker opravljajo dejavnost, katerih trajno in nemoteno izvajanje v javnem interesu zagotavlja država ali lokalna skupnost 103. in 104. č. ZJN-1). Poleg teh pa pravila javnega naročanja zavezujejo tudi prejemnike subvencij za gradnje (88. č. ZJN-1) in koncesionarje za gradnje (133. č. ZJN-1), oboje pod posebnimi pogoji (Kranjc, 2001: 16-31).

ZJN-1A dodaja 2. členu ZJN-1 nov 2.a člen na podlagi katerega so naročniki naslednji:

- organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti (neposredni uporabniki proračuna),
- javni skladi, javne agencije, javni zavodi in drugi posredni uporabniki proračuna,
- javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava.

Poleg teh naročnikov ZJN-1A v 2. odstavku sem uvršča tudi pravne osebe, ki jih z namenom zadovoljevanja potreb v javnem interesu in ne zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti ustanovi Republika Slovenija, samoupravna lokalna skupnost ali druga oseba iz 1. odstavka ZJN-1A in izpolnjuje enega od naslednjih pogojev: je v celoti ali pretežni meri financirana iz sredstev naročnika iz 1. odstavka tega člena ali opravlja naročnik iz 1. odstavka tega člena nadzor nad poslovanjem take osebe ali ima v njej naročnik iz 1. odstavka tega člena pravico imenovati več kot polovico članov nadzornega sveta, upravnega odbora ali drugega organa, ki v skladu z zakonom zastopajo in predstavljajo osebo.

Na podlagi 3. odstavka ZJN-1A se za naročnika šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več naročnikov iz prvega in drugega odstavka tega člena .

5.4.3 Temeljna načela javnega naročanja

Sistemi javnega naročanja v Republiki Sloveniji (kot tudi v Evropski uniji) sledijo štirim temeljnim načelom, na podlagi katerih naj bi naročniku uspelo pridobiti čim več ponudb in tako oddati naročilo po najugodnejši ceni.

- Načelo gospodarnosti in učinkovite porabe javnih sredstev (4. č. ZJN-1), ki narekuje, da se nakupi blaga in storitev opravijo s čim manj sredstvi, da porabljenaa sredstva zagotavljajo kakovost in da predmeti javnih naročil sledijo potrebam javnega sektorja.
- Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5.č. ZJN-1), ki zavezuje naročnike, da v postopkih javnega naročanja ne omejujejo konkurence med ponudniki s pomočjo napačne izbire postopka ali navajanjem pogojev in meril, ki bi ustvarjali okoliščine, v katerih se omejuje konkurenca.
- Načelo transparentnosti porabe javnih sredstev (6.č. ZJN-1), ki pomeni, da morajo biti postopki oddaje javnega naročila pregledni in javni, s čimer se omogoča ponudnikom, da na podlagi vnaprej določene razpisne dokumentacije pripravijo ponudbo.
- Načelo enakopravnosti ponudnikov (7. č. ZJN-1), ki se nanaša na krajevno, predmetno in osebno diskriminacijo ter pomeni, da med ponudniki ne sme biti neupravičenega razlikovanja v pogojih, merilih ali tehničnih

zahtevah razpisa. Naročnik ne sme nobenemu ponudniku sporočiti ničesar, kar ne sporoči tudi drugim ponudnikom.

Vendar ZJN-1 v nekaterih členih skriva še druga načela kot so: načelo zakonitosti, načelo hitrosti, načelo formalnosti ipd.

ZJN-1A v navedena načela ne posega, razen spremembe 2. odstavka 6. člena ZJN-1 (načelo transparentnosti), ki je povezana z vzpostavitvijo enotnega informacijskega portala.

5.4.4 Pogoji za začetek postopka

Pogoje za začetek postopka definira 15. člen ZJN-1, ki pravi, da sme naročnik pričeti s postopkom oddaje javnega naročila, če je javno naročilo predvideno v načrtu nabav in so predvidena sredstva tudi v proračunu Republike Slovenije, proračunu lokalne skupnosti ali finančnem načrtu. Sredstva za posamezno javno naročilo ne smejo presegati zneska, določenega s predpisom, ki ureja izvrševanje proračuna oziroma javno financiranje. Če traja izvajanje javnega naročila več let, morajo biti obveznosti, ki bodo terjale plačilo v naslednjih letih, dogovorjene v višini, ki jih določa predpis o izvrševanju proračuna za posamezno leto. Če je javno naročilo investicijskega značaja, mora naročnik pripraviti investicijski program po enotni metodologiji za izdelavo programov investicijskega značaja v skladu z načrtom razvojnih programov.

V zvezi s pogojem, da morajo biti ob začetku postopka zagotovljena sredstva, določa ZJN-1A spremembo, saj sme naročnik v primeru oddaje javnega naročila po omejenem postopku, opraviti prvo fazo tudi, če nima zagotovljenih sredstev za celotno obdobje izvajanja javnega naročila (2. odstavek 15. člena) (Kranjc, 2004: 53).

5.4.5 Postopki naročanja

V splošnem delu ZJN-1 (17. č.) so navedeni trije postopki oddaje javnega naročila, katerih uporaba je neodvisna od tega ali gre za naročanje blaga, storitev ali gradenj:

- Odprti postopek (18.č. ZJN-1),
pri katerem lahko ponudbo v skladu z vnaprej določenimi zahtevami naročnika predloži kdorkoli. Sestavljen je iz dveh delov: iz ugotavljanja usposobljenosti posameznega

ponudnika ter preverjanja sposobnosti izvedbe konkretnega posla. Pogodba sklenjena med naročnikom in izbranim ponudnikom se nato izvrši ali izvršuje dalj časa.

- Omejeni postopek (19.č. ZJN-1),

ki se od odprtega postopka loči po tem, da je razdeljen na dva časovno zamaknjena dela. V prvi fazi postopka naročnik preverja usposobljenost vseh ponudnikov, ki so oddali prijave, medtem ko v drugi fazi ponudnike, ki jim je priznal sposobnost, povabi k oddaji konkretnih ponudb in se osredotoči zgolj na preverjanje posameznega naročila.

ZJN-1 pa v 3. odstavku 19. č. določa tudi posebno obliko omejenega postopka v primeru stalnih nabav blaga, storitev ali gradenj, kjer so drugače določeni pogoji za izvedbo postopka, obseg in čas izvedbe javnega naročila v razpisni dokumentaciji ter merila za izbiro najugodnejše ponudbe.

- Postopek s pogajanjem (20.č. ZJN-1),

ki se bistveno razlikuje od odprtega in omejenega postopka v tem, da naročnik vsebine in pogojev posla ob prvi predstavitvi ne opredeli dokončno, ampak jih usklajuje s kandidati v nadaljnjem postopku.

20. č. predvideva uporabo 2 postopkov:

- Oddajo naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave (1. odstavek 20.č. ZJN-1),

ki se uporablja v treh primerih: kadar naročnik v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene ponudbe ali so te neprimerne, če lahko zaradi objektivnih razlogov ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec del ali storitev in kadar je nujno potrebno in v primeru nepredvidljivih dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti ter ni mogoče spoštovati rokov, ki so predpisani za odprte in omejene postopke izbire izvajalca, pri čemer mora naročnik v zadnjih dveh primerih zaradi nepreglednosti postopka pridobiti mnenje Urada za javna naročila.

- Oddajo naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi (2. odstavek 20.č. ZJN-1),

ki se vsebinsko od postopka s pogajanjem brez predhodne objave loči v tem, da mora naročnik postopek predhodno objaviti in mu zaradi tega ni potrebno pridobiti mnenja Urada za javna naročila. Pogoji za uporabo tega postopka so naslednji: 1. točka 2. odstavka 20. č. ZJN-1 določa, da lahko naročnik odda javno naročilo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, če dobi v odprtem ali omejenem postopku nepravilne ali nesprejemljive ponudbe ter če se ne pogaja z vsemi ponudniki, ki so oddali

ponudbo v prvotnem javnem naročilu. Drugi primer navaja 2. točka 2. odstavek 20. člena ZJN-1, ki predvideva objavo postopka s pogajanjem v primeru, ko narava naročila ali v naročilo vključena tveganja ne dopuščajo naročniku, da bi predhodno v celoti določil ceno.

Naročnik izbere za oddajo javnega naročila praviloma odprti postopek.

V tretjem delu ZJN-1 so pa predvideni še naslednji postopki:

- kvalifikacijski postopek ali izbira ponudnikov na podlagi seznama usposobljenih izvajalcev (92. č. ZJN-1), ki se pa lahko glede na 14. točko 1. odstavka 3. č. in 6. odstavek 71. č. uporablja samo za oddajo na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju,
- oddaja naročila z natečajem,
- oddaja naročila male vrednosti (124.-126. č. ZJN-1).

ZJN-1A prinaša glede postopkov naročanja številne spremembe oziroma novosti.

Po 17. členu ZJN-1-UPB1 lahko sedaj naročnik za oddajo javnega naročila izbere praviloma odprti ali omejeni postopek. V primeru oddaje naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju pa lahko naročnik odda javno naročilo po odprtem postopku, omejenem postopku ali postopku s pogajanjem s predhodno objavo.

1. odstavek 19. č. ZJN-1 se dopolni, saj mora po ZJN-1-UPB1 naročnik sestaviti seznam kandidatov in določiti obdobje, ki ne sme biti daljše od treh let, za katerega priznava sposobnost. Ostali odstavki se črtajo in nadomestijo z novimi, ki določajo, da sme naročnik uporabiti omejeni postopek v primeru, da so predmet javnega naročila stalne nabave, ki jih naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti in jih je mogoče takoj kupiti ali opraviti ter se ne proizvajajo po posebnih zahtevah naročnika, oziroma, za katere je vzpostavljen trg. Poleg tega pa sme naročnik za oddajo javnega naročila skleniti z več ponudniki okvirni sporazum, seveda pod določenimi pogoji (v postopkih oddaje javnih naročil, ko celotna vrednost javnega naročila ne presega vrednosti od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti in v vseh primerih oddaje javnih naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju).

20. člen ZJN-1-UPB1 je v celoti spremenjen, saj v 1. točki 1. odstavka določa, da sme naročnik oddati javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, če v postopku oddaje javnega naročila v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene ponudbe in pod pogojem, da se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije bistveno ne spremenita (določa pa tudi ravnanje v primeru, ko vrednost naročila presega vrednost, od katere dalje je potrebna objava javnega naročila tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti). Omenjeni postopek pa lahko uporabi tudi v primeru, če v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene primerne ponudbe in pod pogojem, da se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije bistveno ne spremenita (tudi tukaj določa ravnanje naročnika glede na vrednost naročila) – 2. točka 1. odstavka. V preostalih treh točkah določa še ravnanja v omenjenem postopku, ki izvirajo iz tehničnih, umetniških zahtev predmeta javnega naročila oziroma razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, izredne nujnosti ipd. V nadaljevanju v 3. odstavku postavlja pogoje za oddajo naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi: če v odprtem ali omejenem postopku ne dobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer pa se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije ne smeta bistveno spremeniti (tu določa tudi ravnanje glede objave javnega razpisa) in v izjemnih primerih oddaje gradenj ali storitev, ko narava naročila in z naročilom povezanih tveganj ne dopušča naročniku, da bi predhodno v celoti ocenil stroške naročila. V preostalih štirih odstavkih med drugim določa: uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave v primeru, da ima ponudnik status invalidskega podjetja, da mora minister, pristojen za finance, predpisati, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo in da lahko naročnik lahko postopek s pogajanjem po predhodni objavi tudi v primeru natečaja za oddajo javnega naročila izdelave projektne dokumentacije nameravane gradnje v primeru, če ocenjena vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, ko je potrebna objava v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti.

5.4.6 Začetek postopka

21. č. ZJN-1 določa, da naročnik prične postopek s pisnim sklepom, ki vsebuje najmanj tiste elemente, ki opredeljujejo konkretno naročilo: zaporedno številko javnega naročila za tekoče leto, predmet javnega naročila, vrednost javnega naročila kot jo naročnik ocenjuje in pričakuje v ponudbah, okvirni datum, v katerem morajo biti opravljene posamezne faze postopka oddaje naročila, opredelitev postavke – konta za plačilo v proračunu države ali lokalne skupnosti ali finančnem načrtu. Kadar je naročilo investicijskega značaja, je potrebno

v sklepu navesti tudi sklep o potrditvi javnega naročila investicijskega značaja v skladu z enotno metodologijo.

21. č. po ZJN-1-UPB določa, da natančnejšo vsebino sklepa o začetku postopka predpiše minister za finance.

5.4.7 Vsebina razpisne dokumentacije

23. č. ZJN-1 zahteva od naročnika pripravo takšne razpisne dokumentacije, da lahko ponudnik na njeni osnovi pripravi pravilno ponudbo, kar pomeni, da mora navajati vse potrebne podatke in vsebovati tudi vse potrebne dokumente, ki ponudniku omogočajo sestavo takšne ponudbe.

Razpisna dokumentacija mora biti pripravljena najkasneje na dan objave javnega razpisa in se ne sme razlikovati od podatkov, ki so navedeni v objavi javnega razpisa.

Ker mora naročnik z razpisno dokumentacijo ponudnikom vnaprej predstaviti svoje zahteve oziroma pogoje javnega naročila kar se da natančno, zahteva to delo zelo dobro pravno, tehnično in finančno znanje o predmetu javnega naročila.

ZJN-1-UPB1 glede razpisne dokumentacije določa naslednje novosti: da jo lahko naročnik objavi na spletnih straneh (1. odstavek 24. č.), v primerjavi z ZJN-1 ne pooblašča več ministra pristojnega za finance, da s posebnim predpisom podrobneje določi obvezne sestavine razpisne dokumentacije.

5.4.8 Roki v postopkih oddaje javnih naročil

Določitev roka za oddajo ponudb je eden izmed bistvenih elementov razpisne dokumentacije, pri čemer mora naročnik upoštevati predmet in vrednost javnega naročila, zahtevnost in obsežnost razpisne dokumentacije, posebne okoliščine in v posameznih postopkih oddaje javnega naročila določiti daljši rok od minimalno zahtevanega.

Pravočasna ponudba je tista ponudba, ki prispe k naročniku do izteka roka, določenega tako v objavi javnega razpisa kot tudi v razpisni dokumentaciji. Nepravočasne ponudbe mora

naročnik neodprto vrniti ponudniku in ga obvestiti, da je ponudba kot prepozna izločena iz nadaljnje postopka.

Roke v postopkih oddaje javnih naročil ureja ZJN-1 v členih od 55. do 65.

Področje ureditve rokov v postopkih oddaje javnih naročil je v ZJN-1-UPB1 razširjeno na ureditev pravnih pravil v zvezi z predložitvijo ponudb oziroma prijav, kar pomeni, da so poleg rokov na istem mestu še obvezna ravnanja naročnikov oziroma ponudnikov v povezavi z omenjeno fazo postopka oddaje javnega naročila (urejanje širše problematike ravnanja naročnikov s ponudbami in oddajo ponudb za sklope ter urejanje definicije pravočasne ponudbe, hkrati pa na popolnoma nov način ureja vprašanje ravnanja s kopijo ponudbe) (Mužina, Vesel, 2004: 545).

5.4.9 Objava javnega naročila

66. č. ZJN-1 je pojasnjevalne narave, saj so v njem zgolj naštetje naslednje vrste objav javnih naročil:

- predhodni razpis
(obvezan le za javna naročila nad določenim vrednostnim pragom),
- javni razpis
(je poziv najširši javnosti, da zainteresirane osebe preložijo svoje ponudbe ali prijave za sodelovanje pri pridobitvi javnega naročila),
- obvestilo o oddaji naročila
(objavi se v Uradnem listu Republike Slovenije, v primeru naročila, za katerega velja obveznost objave v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, pa se izid oddaje javnega naročila objavi tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti),
- javni razpis za kvalifikacijo ponudnikov
(naročnik najprej objavi razpis za uvrstitev kvalificiranih ponudnikov na seznam, pri čemer se v javnem razpisu ne navede konkretnega predmeta javnega naročila, ampak namen uporabe kvalifikacijskega postopka, poleg tega je v primeru takšnega razpisa, javnost omejena),
- periodično informativno obvestilo

(se tako kot javni razpis za kvalifikacijo ponudnikov uporablja na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, pri čemer naročnik občasno obvešča ponudnike uvrščene na seznam kvalificiranih ponudnikov, o svojih namerah glede nabav blaga, storitev in gradenj).

Obraavnani 66. č. ZJN-1 ohranja povsem enako vsebino tudi v ZJN-1-UPB1.

5.4.10 Odpiranje ponudb

Odpiranje ponudb zagotavlja uresničevanje načela publicitete, ki je temeljno načelo javnega naročanja. Javnost je na odpiranju ponudb lahko izključena samo v primeru varovanja uradne, vojaške ali državne skrivnosti.

Zapisnik o odpiranju ponudb vodi naročnik, v katerega se vpisujejo predvsem naslednji podatki:

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

Področje odpiranja ponudb v ZJN-1 urejujejo člani od 73. do 75.

73. in 75.č. ZJN-1-UPB1 (73.č.: javno odpiranje ponudb, 75.č.: izročitev zapisnika o odpiranju ponudb) ostajata nespremenjena v primerjavi z ZJN-1, spremeni se pa 1. odstavek 74. č. (zapisnik o odpiranju ponudb). Kot razlagata Mužina in Vesel (2004: 645) se vsebina zapisnika dopolnjuje z nekaterimi drugimi podatki iz vsake ponudbe, s čimer se zagotovi še večja transparentnost postopka oddaje javnega naročila.

5.4.11 Oddaja javnega naročila

Postopek oddaje javnega naročila v ZJN-1 urejujejo člani od 76. do 81.

76. č. ZJN-1 določa, kako morajo ravnati naročniki v fazi oddaje javnega naročila. V 1. odstavku navaja okoliščine, v katerih sme naročnik izbrati najugodnejšo ponudbo in oddati

javno naročilo, v 2. odstavku določa naročniku dolžnost, da v primeru, ko v postopku oddaje javnega naročila pridobi nepravilne ponudbe, le – te zavrne. V 3. odstavku napotuje naročnika v primeru, da prejme samo neprimerne ali samo nesprejemljive ponudbe, k izvedbi postopka s pogajanjem v skladu z 20. č. ZJN-1, medtem ko v 4. odstavku določa pravico naročnika, da lahko od kandidatov zahteva predložitev dodatnih dokazov o izpolnjevanju pogojev, pri čemer to možnost omejuje na primere, ko gre za kandidate (ponudnike) s sedežem v tujini, ki zahtevanih listin niso mogli pridobiti.

ZJN-1A bistveno posega v pravila o pogojih pri izbiri najugodnejše ponudbe, saj je temeljna novost odprava dosedanjega pogoja, da sme naročnik izbrati najugodnejšo ponudbo le, če je pridobil dve pravilni in samostojni ponudbi. Naročnik lahko tako sprejme tudi edino prejeta ponudbo, če je ta seveda pravilna (76. č. ZJN-1-UPB1: pravilnost, primernost in sprejemljivost ponudbe) (Mužina, Vesel, 2004: 655-665).

5.4.12 Oddaja naročila male vrednosti

Javna naročila male vrednosti so tista naročila, katerih vrednost je pod določenim pragom. Pri takšnih naročilih ZJN-1 odstopa od splošnih načel javnega naročanja, zlasti od načel javnosti in zagotavljanja konkurence med ponudniki.

Bistveno za oddajo javnih naročil male vrednosti predstavlja dejstvo, da javni razpis ni potreben, naročnik pa mora sprejeti notranji razpis, s katerim uredi oddajo takšnega naročila (125. č. ZJN-1).

Oddajo javnih naročil male vrednosti urejujejo člani od 124. do 126 ZJN-1.

Kljub temu, da je ZJN-1A spremenil celotno besedilo 124. č. ZJN-1 (določitev naročila male vrednosti), njegovo bistvo ostaja nespremenjeno. Potrebno pa je poudariti, da 2. odstavek omenjenega člena po ZJN-1-UPB1 normira odstopanje od načela javnosti, saj se za oddajo naročil male vrednosti ne uporabljajo določbe tega zakona o objavah na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila.

Poleg spremembe 124. č., pa je ZJN-1A v celoti spremenil 125. č. ZJN-1 v smislu zmanjševanja birokratskih ovir v primeru tovrstnih javnih naročil do določene vrednosti.

5.5 Temeljni vidiki (merila) spremljanja delovanja organizacij javne uprave Republike Slovenije: uspešnost, učinkovitost, kakovost in konkurenčnost

Leta 1862 je bilo sporočilo Abrahama Lincolna ameriškemu kongresu: »Dogme mirne preteklosti so neprimerne za viharno sedanost, zato je potrebno ustrezno novim situacijam spremeniti obstoječi način mišljenja in dela,« oziroma drugače: »Nujna je potreba po spremembi posameznikove in družbene paradigme, ustrezne za novo tisočletje (Stanovnik, 2000: 296).« Prenos tega koncepta na koncept javne uprave, pomeni, da moramo spremeniti razumevanje javne uprave, ki ga razumemo kot paradigmo (oziroma določeno predpostavko o realnosti) »public administration« (javna uprava), do uveljavitve nove paradigme »public management« (javni management) (Stanovnik, 2000: 296).

Spreminjanje družbenega okolja v katerikoli državi, pomeni tudi spreminjanje vloge njene javne uprave (Kovač, Stanovnik: 2000, 316), saj okolje od nje pričakuje splošno rast uspešnosti, učinkovitost dela, večjo demokratičnost s participacijo tako zaposlenih kot tudi uporabnikov v procesih odločanja (Kovač, 2000: 279). S tega stališča pomeni vstop Republike Slovenije v Evropsko unijo zahtevo po uspešnem uvajanju podjetniških konceptov v javno upravo (Kovač, Stanovnik: 2000, 316), torej sledenje temeljnim vidikom, ki urejajo to področje na evropski ravni.

Tako kot vse ostale države v tranziciji, se tudi naša država v procesu prilagajanja in spreminjanja na tem področju sooča s paradoksom, saj na eni strani teži k takšni strukturi državne uprave, ki naj bi bila primerljiva z »normalnimi« evropskimi standardi sodobne državne uprave in mora zaradi tega strokovno, politično neodvisno in učinkovito javno upravo šele vzpostaviti, po drugi strani pa se mora hkrati prilagajati hitrim spremembam »klasičnega« modela državne uprave (Brezovšek, 2000: 275). Zato morajo državne organizacije, ki se nahajajo v takšnem okolju, svoje delovanje usmerjati v iskanje učinkovitosti v smislu pristopov k vodenju, upravljanju in razvoju sistemov spremljanja delovanja in ugotavljanja delovne učinkovitosti, pri čemer celotno dogajanje, ki je v nenehnem gibanju, zahteva stalno oziroma neprekinjeno vrednotenje delovanja organizacij(e). Zaradi tega razloga morajo organizacijske strukture zagotavljati ustrezno stopnjo fleksibilnosti, česar posledica je, da mora postati spremljanje delovanja ter ugotavljanje njihove delovne uspešnosti in učinkovitosti standardizirano in vsakodnevno orodje. S tem spremljanje tudi povečuje in ne samo ugotavlja uspešnost in učinkovitost (Žurga, 2000: 330).

Vse to sicer velja tudi za zasebni sektor, vendar je potrebno razlikovati, da poslovni krogi uspešnost običajno definirajo le v finančnem smislu, kar je preozko, a sicer zelo določno in konkretno. Ker nepridobitni sektor ne pozna takšnega enostavnega merila, ponavadi slišimo, da služi za javno dobro, kar pa ni dovolj. Potrebno je zagotoviti mehanizme preverjanja, ki natančno pokažejo, ali so bila sredstva porabljena tam, kjer so tudi rezultati in uspešnost (Drucker, 1990: 107). Kljub razlikovanju med omenjenima sektorjema, pa Brejc (1995: 43) opozarja, da le - to ne sme onemogočiti pregleda nad stičnimi točkami obeh sektorjev, ki kaže na odvisnost zasebnega sektorja od političnih odločitev in obveznost spoštovanja predpisov javnega prava za dejavnosti javnega pomena tudi v zasebnem sektorju.

Stičišče med obema sektorjema lahko najlažje ponazorimo prav na področju javnih naročil, kjer so, kot navaja Šoltes (2002: 1517) tudi ponudniki (predstavniki zasebnega sektorja) pri pridobivanju posla z državo podrejeni pravu javnih naročil. Ti pri svojem delovanju neposredno ne zastopajo javnega, ampak kapitalski interes, vendar lahko pri uresničevanju svojega pravnega varstva preprečujejo tudi omejevanje konkurence v javnonaročilniških postopkih. Tako kot ponudniki pa morajo tudi naročniki kljub trdnemu pričakovanju, da že vedo, kdo je zanje najboljši izvajalec, pri izbiri izvajalca upoštevati določena pravila.

Javna naročila zagotavljajo preko konkurence učinkovito alokacijo resursov ter uvajajo konkurenco tudi v sisteme, ki veljajo za relativno zaprte, z visoko stopnjo zaščite lokalnih ponudnikov ter za sisteme v prehodu (Plahutnik, 1999: 5). V tem okviru imajo dobra javna naročila številne pozitivne posledice na gospodarstvo države, v smislu povečanja učinkovitosti in gospodarnosti porabe javnih financ ter povečanja zanesljivosti in učinkovitosti delovanja javnega sektorja (Černigoj, 1999: 1). Vse to so razlogi, ki kažejo na pomembnost večrazsežnega urejanja področja javnih naročil v Republiki Sloveniji, ki ne narekuje samo kvalitetnega dopolnjevanja in natančnega dograjevanja pravnih okvirjev, kjer se je naša država v zadnjem obdobju s sprejetjem ZJN-1A že dokazala, ampak tudi oziroma predvsem spremljanje delovanja institucij na tem področju v smislu ocenjevanja uspešnosti, učinkovitosti, kakovosti in konkurenčnosti. Le – to pa ni mogoče brez razumevanja splošnega pomena navedenih meril.

»Osrednje vprašanje merjenja delovanja organizacije ni vprašanje, kako meriti, pač pa, kaj meriti ter kako to opredeliti in povezati z drugimi vidiki organizacijske strukture, delovanja in

relacij z okoljem (Žurga, 2000: 346)«, kar med drugim pomeni, da je potrebno merila in odnose med njimi natančno opredeliti.

Uspešnost lahko opredelimo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank, učinkovitost pa kot merilo ekonomičnosti porabe virov organizacije pri zagotavljanju stopnje zadovoljstva strank (Neely, 1997: 134-137). Ob tem Žurga (2000: 341) navaja, da je merjenje delovanja obeh meril zahtevna naloga za organizacije, še posebej za tiste, ki niso profitno usmerjene, saj niso opredeljene v smislu doseganja finančnih učinkov, pač pa v smislu zagotavljanja poslanstva in oziroma ali storitev, ki jih zagotavljajo. Težava pri tem je, da je ustreznost zagotavljanja storitev težko meriti. Kljub temu dejstvu pa Kovač in Stanovnik (2000: 325) določata naslednje kriterije za presojo uspešnosti:

- količina opravljenega dela,
- kakovost opravljenega dela,
- ustvarjen prihodek poslovanja oziroma prihranek letnega proračuna,
- uresničitev zastavljenih ciljev in
- zadovoljstvo uporabnikov storitev.

Oprelitev uspešnosti (kot tudi učinkovitosti) v luči legitimnosti dejavnosti kot stopnje sprejemanja avtoritete in oblasti s strani uporabnikov, je po njunem mnenju najpomembnejša, ker privede do ključnih determinant del javne uprave (Bouckaert v Kovač, Stanovnik, 2000: 292). Navkljub temu dejstvu pa ostaja spoznanje, da kompleksno in nestabilno okolje danes od javnega sektorja zahteva večjo kakovost javnih storitev, ki so kot takšne definirane pod pogojem, da opravijo tisto, za kar so predvidene in se odzivajo na potrebe uporabnikov (Kovač, 2000: 279-293). Za doseganje večje kakovosti je ključnega pomena konkurenčnost, katere bistvo je ustvarjanje dinamike in inovativnosti, ki vodita k generiranju novih priložnosti za bolj učinkovito in odzivno upravo (Rus, 1999: 7).

Na splošno vrednotenje povezujemo z uporabo neke vrednostne lestvice glede na dobljene rezultate, konkretnije pa pomeni vrednoteno ustvarjanje informacij o koristnosti odločitev. S tem vrednotenje omogoča dosego znanja o razliki med pričakovano in dejansko izvršitvijo ter s tem pomaga odločati v ocenjevalni fazi procesa (Dunn, 1981: 9). Narava vrednotenja je v oceni družbene koristnosti in upravičenosti, pri čemer je časovna orientacija retrospektivna ali pa v času same realizacije (Brewer, 1983: 345). Sam pomen vrednotenja dokazuje dejstvo, da

normativni sistem predvideva ocenjevanje upravnega dela, saj Zakon o delavcih v državni upravi in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi določata ocenjevanje delovne uspešnosti. Res pa je, da iz njunih določil ni razvidno, kaj sploh je uspešnost v upravi, kaj je kakovost upravnega dela in ni natančno določeno, kako in kolikokrat naj bi se ocenjevalo ter kam naj bi se beležile ocene. Na podlagi te ugotovitve je bilo, za potrditev oziroma zavrnitev hipoteze o uspešnosti delovanja Urada za javna naročila ter za razumevanje pomena končnih rezultatov izvedbe ocenjevanja, potreba po natančni definiciji meril analize nujna.

Zaradi odpiranja Slovenije v svet, gospodarske globalizacije, rasti mednarodne konkurence, notranjih pritiskov po kvalitetnejših storitvah in višanju oziroma vsaj ohranitvi pridobljenih socialnih pravic, moramo kot je to značilno za države z zelo razvito tržno ekonomijo, začeti oziroma nadaljevati z modernizacijo državne uprave v smislu uspešnosti, učinkovitosti in racionalizacije delovanja (Stanovnik, 2000: 294-295).

Gospodarska rast Republike Slovenije bi se povečala, če bi imel sektor gospodarstva, ki izvaja javna naročila, evropsko učinkovitost (Tomšič, 1999: 1), kar bi vplivalo na povečanje blaginje v domači državi (Brühlhart, Trionfetti, 1998: 2).

5.6 Spremljanje stanja in dinamike področja javnih naročil Urada za javna naročila (analiza statističnih podatkov)

5.6.1 Analiza stanja za leto 2001

Urad za javna naročila je začel delovati junija 2001 na podlagi Zakona o javnih naročilih z namenom, da bi prispeval k učinkovitemu izvajanju postopkov oddaje javnih naročil in iskal optimalne rešitve za vzpostavitev institucionalno organizacijskih oblik, ki bi omogočale racionalno izvedbo postopkov javnih naročil znotraj institucionalnih okvirjev. Poglavitna naloga Urada je bila skrb za takšen razvoj sistema javnega naročanja, ki zagotavlja učinkovitost, gospodarnost in preglednost porabe javnih sredstev za javna naročila ter vzpodbuja enakopravnost in konkurenčnost ponudnikov v postopkih javnega naročanja.

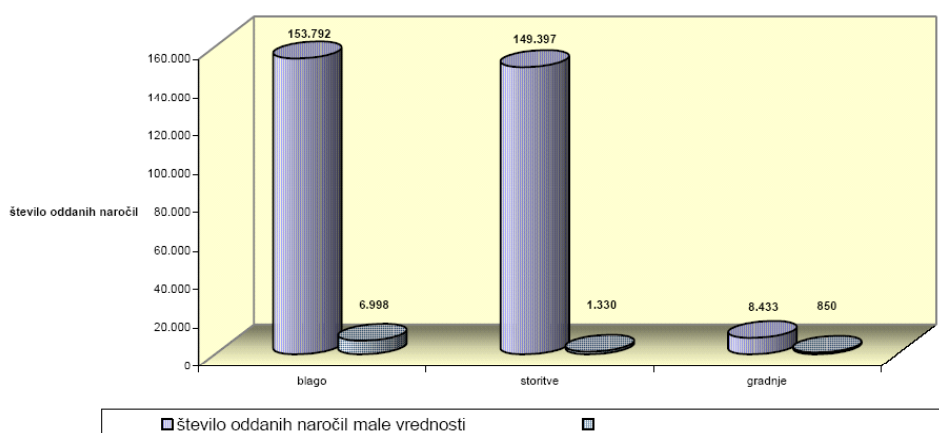
Urad za javna naročila je leta 2001 prvič izdelal analizo stanja na področju javnih naročil Republike Slovenije in skupno poročilo o sklenjenih pogodbah za navedeno obdobje. Analiza stanja in dinamike je bila izdelana s pomočjo podatkov o oddanih javnih naročilih in

sklenjenih pogodbah dobljenih na podlagi Navodila o enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v letu 2001 (Uradni list RS, št. 25/2002).

Rezultati analize so pokazali, da je bilo v letu 2001 glede na sestavo javnih naročil za katera ni potreben javni razpis (naročila male vrednosti), največje število oddanih naročil na področju blaga in storitev, a mnogo manj na področju gradenj, pri čemer je to razmerje znašalo 49,4% za blago, 47,9 % na področju storitev in samo 2,7 % na področju gradenj. Drugačne rezultate je dala vrednostna analiza, saj je pokazala enakomernejše razmerje kategorij blaga, storitve in gradbena dela: 39,6% za blago, 42,9 % za storitve in 17,5 % za gradbena dela (Grafični prikaz št. I in Grafični prikaz št. II).

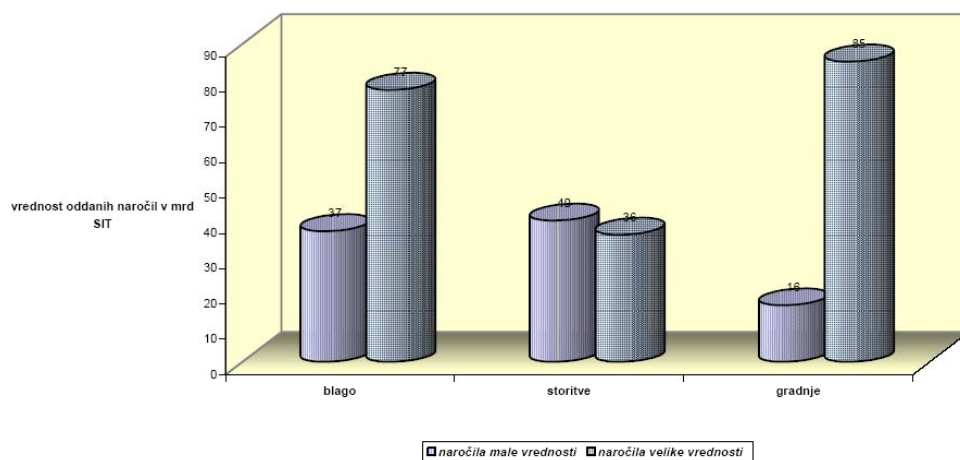
Analiza naročil velike vrednosti (potrebna objava javnega razpisa) je glede na strukturno razmerje oddanih naročil za področje blaga, storitev in gradbenih del pokazala prevlado števila javnih naročil na področju blaga (76,2 %), sledilo je število sklenjenih pogodb na področju storitev (14,5 %) in najmanj oddanih naročil na področju gradbenih del v deležu 9,2 %. Tudi v primeru naročil velike vrednosti je tako kot pri naročilih male vrednosti vrednostna struktura oddanih naročil (po pogodbeni vrednosti) pokazala enakomernejši odnos med blagom, storitvami in gradbenimi deli: blago je predstavljalo po vrednostni strukturi 39,2 % vrednosti naročil, področje storitev 18,3 % in gradbenih del 42,5 % celotne vrednosti oddanih javnih naročil (Grafični prikaz št. I in Grafični prikaz št. II).

Grafični prikaz I: Struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti po številu v Republiki Sloveniji v letu 2001



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2002: 13)

Grafični prikaz II: Vrednostna struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti v Republiki Sloveniji v letu 2001



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2002: 13)

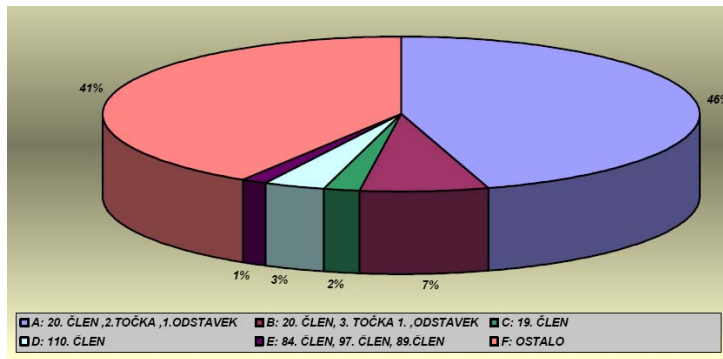
V letu 2001 je bil velik del dela Urada za javna naročila posvečen tudi pripravi pisnih mnenj naročnikom, ponudnikom, koncedentom in koncesionarjem, pri čemer je potrebno poudariti, da Urad v teh primerih ni nastopal kot presojevalec v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil, ampak je podajal tolmačenje določb zakona in njihovo uporabo v primerih abstraktno opredeljenih konkretnih situacij, kar izvira iz dejstva o relativno zapleteni pravni ureditvi omenjenega področja. V okviru te dejavnosti je Urad izdelal primerjalno analizo postopkov oddaje javnih naročil, ki je pokazala izrazito tendenco k oddajanju naročil po odprtem in omejenem postopku (skupno 91 %), v odnosu do postopka oddaje naročil s pogajanjem po predhodni objavi ali postopku s pogajanjem brez predhodne objave pa skupno 6 %. Na podlagi nizkega odstotka oddanih naročil po postopku s pogajanjem je bilo sklepati na podnormiranost tega področja ali pa na dejstvo, da naročniki niso zlorabljali tega postopka pri oddaji javnega naročila, sicer bi bil odstotek uporabe tega postopka gotovo višji.

V zvezi z uporabljenno pravno podlago za izdajo mnenja je Urad izdelal naslednjo strukturo izdanih pisnih mnenj (Grafični prikaz št. III):

- 46 % → mnenja na podlagi 2. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1,
- 41 % → ostalo,
- 7 % → mnenja na podlagi 3. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1,

- 3 % → mnenja na podlagi 110. člena ZJN-1,
- 2 % → mnenja na podlagi 19. člena ZJN-1 in
- 1 % → mnenja na podlagi 84., 89. in 97. člena ZJN-1.

Grafični prikaz III: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na uporabljeno pravno podlago za izdajo mnenja v letu 2001

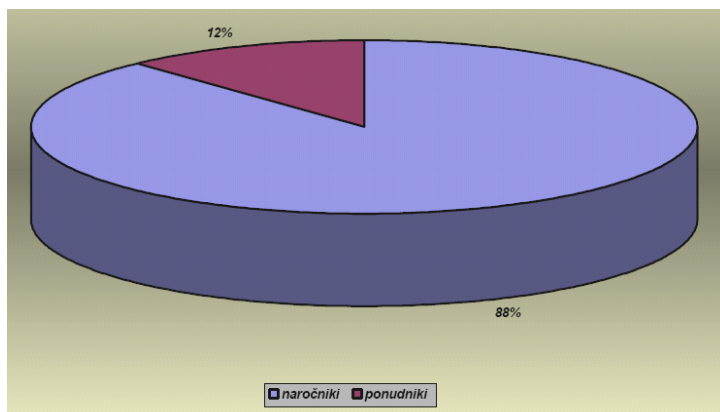


Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2002: 25)

Analiza izdanih pisnih mnenj glede na subjekte, ki so posredovali zaprosilo za mnenje, je pokazala naslednje rezultate (Grafični prikaz št. IV):

- 88 % → naročniki,
- 12 % → ponudniki.

Grafični prikaz IV: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2001



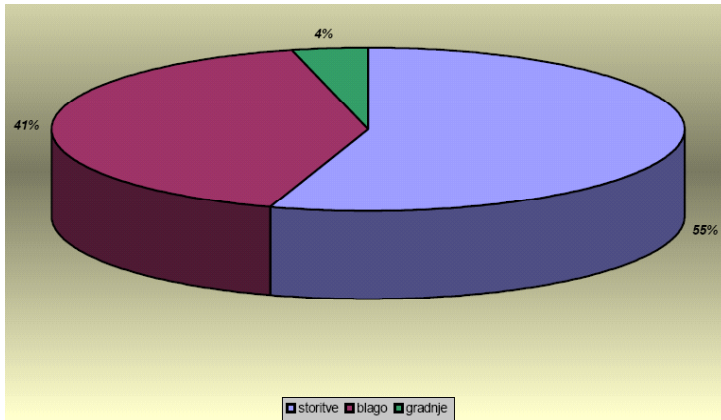
Vir:
Vlada Republike Slovenije,
Urad za javna naročila
(2002: 26)

Urad je sklepal, da se občutna razlika med številom naročnikov in številom ponudnikov, ki zaprosijo za izdajo mnenja veže na dejstvo, ki izvira iz določil ZJN-1, saj le – ta določa, da morajo naročniki v nekaterih primerih obvezno, v drugih pa fakultativno pridobiti predhodno mnenje Urada.

Na Uradu je bila navedenega leta vodena tudi statistika pisnih mnenj, ki se navezujejo na uporabo postopkov oddaje javnega naročila s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi 2. in 3. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1, glede na predmet javnega naročila (blago, storitve ali gradnje) (Grafični prikaz št. V):

- 55 % → storitve,
- 41 % → blago,
- 4 % → gradnje.

Grafični prikaz V: Struktura izdanih pisnih mnenj (na podlagi 2. in 3. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1) glede na predmet javnega naročila v letu 2001



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2002: 27)

Glede na predmet javnega naročila (v povezavi z 2. in 3. točko 1. odstavka 20. člena ZJN-1) je bilo torej največ izdanih mnenj v zvezi z oddajo javnega naročila storitev (v njihovi strukturi so prevladovale storitve na področju informatike, kjer se zelo pogosto ugotavlja razloge, ko lahko v konkretnem primeru določeno naročilo izpolni le določen izvajalec).

Že na začetku izvedbe analize se je Urad za javna naročila Republike Slovenije zavedal, da za celovito oceno stanja na analitičnem področju ne zadošča enoletna statistika in je za prikaz in ugotovitev realnih učinkov zakonodaje javnih naročil na racionalnost porabe javnih financ in zagotavljanja poštene konkurence potrebno opraviti večletno analizo podatkov, a ker predhodni zakon o javnih naročilih ni predpisoval obveznega sporočanja podatkov o oddanih javnih naročilih, Urad nima uradnih statističnih podatkov za leta: 1997, 1998, 1999 in 2000.

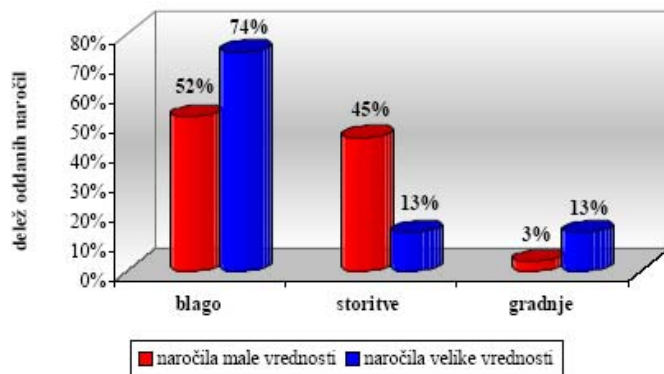
5.6.2 Analiza stanja in dinamike za leto 2002

Izvedba statistične analize stanja za leto 2001, je Uradu za javna naročila dala možnost izdelave primerjalne analize stanja na področju javnih naročil v Republiki Sloveniji in skupno poročilo o sklenjenih pogodbah v letu 2002 glede na leto 2001.

Glede na sestavo naročil male vrednosti, je bilo v letu 2002 največje število oddanih naročil na področju blaga (52 %) in storitev (45 %), na področju gradenj pa le 3 %. Tudi v letu 2002 je v primerjavi z letom 2001 vrednostna struktura pokazala enakomernejšo porazdelitev, kar se je pokazalo v naslednji sestavi oddanih naročil: 45 % za blago, 40 % za storitve in 15% za gradbena dela (Grafični prikaz št.VI in Grafični prikaz št. VII).

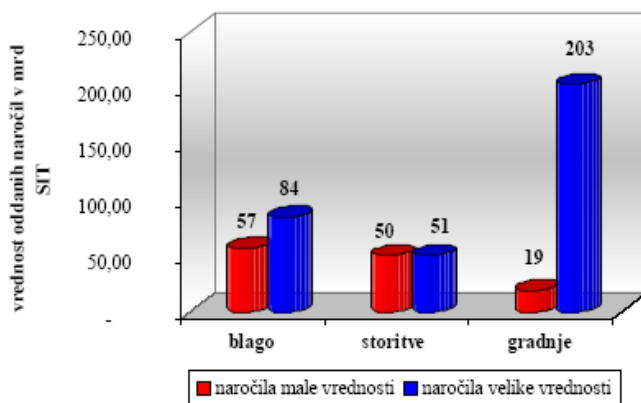
Pri naročilih velike vrednosti je analiza strukturnega razmerja (blago, storitve, gradbena dela) dala naslednje rezultate: število javnih naročil na področju blaga (74 %), sledilo število sklenjenih pogodb na področju storitev (13 %) in na področju gradbenih del (prav tako 13 %). Po vrednostni strukturi je blago predstavljalo 25 % vrednosti naročil, področje storitev 15 % in gradbenih del 60% celotne vrednosti oddanih naročil. Tudi v tem primeru je vrednostna struktura oddanih naročil po pogodbeni vrednosti pokazala na enakomernejši odnos med blagom, storitvami in gradbenimi deli (Grafični prikaz št.VI in Grafični prikaz št. VII).

Grafični prikaz VI: Struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti po številu v Republiki Sloveniji v letu 2002



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2003)

Grafični prikaz VII: Vrednostna struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti v Republiki Sloveniji v letu 2002



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2003)

Urad za javna naročila je prišel do zaključkov, da je v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 zaznati:

- velik porast vrednosti javnih naročil,
- skoraj nespremenjeno strukturo števila oddanih velikih naročil in
- porast naročil male vrednosti.

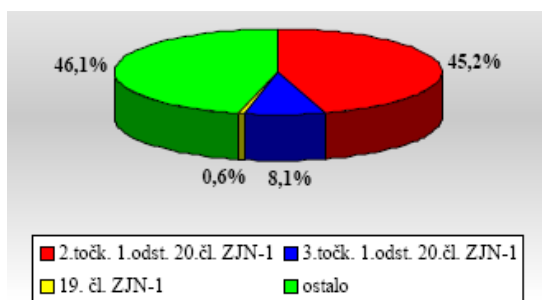
Prav tako je v letu 2002, podobno kot v letu 2001, bilo moč zaslediti razliko med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo javnih naročil, kar je po mnenju Urada izhajalo iz same predrazpisne faze, saj ob njeni dovolj kvalitetni pripravi, ki pomeni tudi analizo ponudbenega trga, ponudbena cena ne bi smela občutneje odstopati od ocenjene vrednosti (predvsem ne navzgor). Pogodbena vrednost vseh naročil velike vrednosti je tako bila leta 2002 za 140,6 mrd SIT nižja od ocenjene, kar je občutno več kot v letu 2001 (95,8 mrd SIT).

Analiza postopkov oddaje javnih naročil za leto 2002 je tako kot predhodnje leto Uradu pokazala izrazito tendenco k oddajanju naročil po odprtem in omejenem postopku (skupno 90,3 %), v odnosu do postopka oddaje naročil s pogajanjem po predhodni objavi ali postopku s pogajanjem brez predhodne objave (skupno 7,5 %).

Poleg navedene analize je bila v letu 2002 (kot v letu 2001) izdelana tudi struktura izdanih pisnih mnenj glede na uporabljeno pravno podlago za njihovo izdajo (Grafični prikaz št. VIII):

- 45,2 % → mnenja na podlagi 2. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1,
- 46,1 % → ostalo,
- 8 % → mnenja na podlagi 3. točke 1. odstavka 20. člena ZJN-1,
- 0,6 % → mnenja na podlagi 19. člena ZJN-1.

Grafični prikaz VIII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na uporabljeno pravno podlago za izdajo mnenja v letu 2002



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2003)

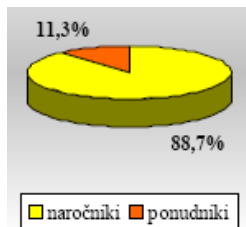
Statistična analiza za leto 2002 je tako dala tudi primerjalni odgovor glede uporabe postopkov oddaje javnih naročil: v primerjavi z letom 2001 je še vedno prevladoval odprti postopek (18.

člen ZJN-1), uporaba omejenega postopka (19. člen ZJN-1) se je povečala, s tem da sta oba postopka pridobila skoraj enako veljavo v oddaji javnih naročil.

Po zgledu leta 2001 je bila izdelana tudi analiza strukture izdanih pisnih mnenj glede na subjekte, ki so posredovali zaprosilo za izdajo mnenja (Grafični prikaz št. IX):

- 88,7 % → naročniki,
- 11,3 % → ponudniki.

Grafični prikaz IX: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2002



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2003)

Urad je izdelal tudi primerjalno tabelo uporabljenih postopkov za izdajo pisnega mnenja v letih 2001 in 2002 (Tabela I).

Tabela I: Struktura uporabe postopkov oddaje javnih naročil v letih 2001 in 2002

	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	2001	2002
		v %	v %
1	Odprti postopek (18. člen ZJN-1)	63,2	46,4
2	Omejeni postopek (19. člen ZJN-1)	26,9	43,4
3	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave (prvi odstavek 20. člena ZJN-1)	5,7	7,1
4	Postopek s pogajanjem s predhodno objavo (drugi odstavek 20. člena ZJN)	0,7	0,3
5	Oddaja javnega naročila z natečajem (96. člen ZJN-1)	3,3	2,1

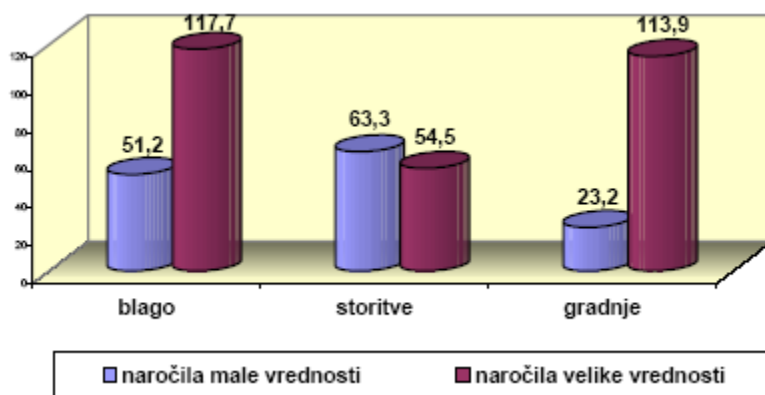
Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila po AJ PES (2003)

5.6.3 Analiza stanja in dinamike za leto 2003

Analiza stanja za leto 2003 je pri naročilih velikih vrednosti dala naslednjo strukturo: 79 % za naročila na področju blaga, 13 % za storitve in na področju gradbenih del 8 %, medtem ko je bila vrednostna struktura tudi v tem letu enakomernejša: na področju blaga je bila 42-odstotna, pri storitvah 19 in na področju gradbenih del 39-odstotna (Grafični prikaz XI in Grafični prikaz XII). Povprečna vrednost oddanega naročila na področju blaga je znašala 13,6 mio SIT, pri storitvah 37 mio SIT in pri gradnjah 127 mio SIT.

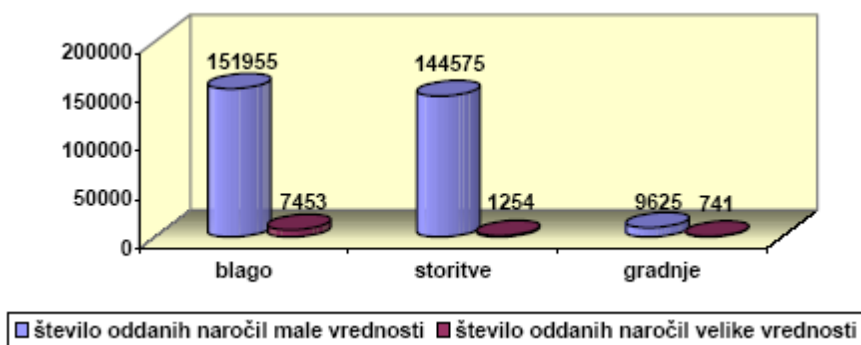
Številčna sestava naročil male vrednosti je pokazala največ naročil oddanih na področju blaga (50 %) in storitev (47 %), a precej manj na področju gradenj (3 %), medtem ko je enakomernejša vrednostna struktura dala naslednje rezultate: gradbena dela 17 %, storitve 46 % in blago 37 % (Grafični prikaz XI in Grafični prikaz XII).

Grafični prikaz XI: Struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti po številu v Republiki Sloveniji v letu 2003



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2004: 10)

Grafični prikaz XII: Vrednostna struktura oddanih javnih naročil male in velike vrednosti v Republiki Sloveniji v letu 2002



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2004: 11)

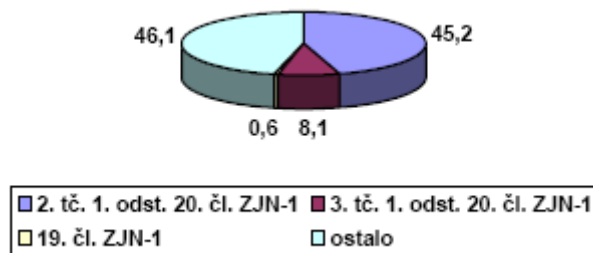
Celotna analiza sestave naročil velike in male vrednosti je pokazala, da je bilo od vseh naročil oddanih v letu 2003, velikih naročil po vrednosti 67 % in naročil male vrednosti 33 %. Le – to pomeni, da je bil delež naročil male vrednosti v celotni strukturi oddanih naročil močno zastopan, kar kaže ne samo na njihovo razdrobljenost, ampak tudi na občutno vrednostno veljavo naročil male vrednosti v vseh oddanih naročilih. Urad je prav tako ugotovil, da je ta struktura v časovni razsežnosti 2001 - 2003 ostajala skoraj nespremenjena in stabilna.

Leta 2003 je bilo na Uradu posredovanih 707, v letu 2001 427 in leto kasneje 660 pisnih mnenj, pri čemer je Urad glede na statistične podatke opazil spremembo v strukturi uporabljenih postopkov, saj je v letu 2003 prevladal omejeni postopek pred odprtim postopkom, kar bi lahko pomenilo premik k naročanju zahtevnejših vrst blaga in storitev ali večjo uporabo ponavljajočih dobav, za kar je primernejši omejeni postopek (le – ta pomeni višjo stopnjo zahtevnosti in razvitosti javnega naročanja nasploh).

V zvezi z uporabljeno pravno podlago za izdajo mnenja so bili za leto 2003 pridobljeni naslednji podatki (Grafični prikaz št. XIII):

- 52,1 % → mnenja na podlagi 2. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1,
- 7,9 % → mnenja na podlagi 3. točke prvega odstavka 20. člena ZJN-1,
- 0,5 % → mnenja na podlagi 19. člena ZJN-1,
- 39,5 % → ostalo.

Grafični prikaz XIII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na pravno podlago za izdajo mnenja v letu 2003

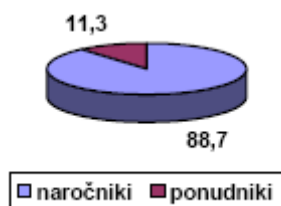


Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2004: 20)

Glede na subjekte, ki so zaprosili za izdajo pisnega mnenja je bila struktura sledeča (Grafični prikaz št. XIV):

- 83,7 % → naročniki,
- 16,3 % → ponudniki

Grafični prikaz XIV: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2003



Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila (2004: 20)

Strukturo uporabe postopkov javnega naročanja v letih od 2001 do 2003 prikazuje Tabela II.

Tabela II: Struktura uporabe postopkov oddaje javnih naročil v letih od 2001 do 2003

St.	Vrsta postopka oddaje javnega naročila	2001	2002	2003
		v %	v %	v %
1.	Odperti postopek (18. člen ZJN-1)	63	46	45
2.	Omejeni postopek (19. člen ZJN-1)	27	44	47
3.	Postopek s pogajanjem brez predhodne objave (prvi odstavek 20. člena ZJN-1)	6	7	6
4.	Postopek s pogajanjem s predhodno objavo (drugi odstavek 20. člena ZJN-1)	1	1	0
5.	Oddaja javnega naročila z natečajem (96. člen ZJN-1)	3	2	1

Vir: Vlada Republike Slovenije, Urad za javna naročila po AJ PES (2004: 14)

Urad za javna naročila Republike Slovenije je v okviru analize stanja in dinamike za navedena leta ugotovil tudi naslednji izkaz vrednosti naročil glede na vrednosti proračunskih odhodkov v RS: 24,3 % za leto 2001, 31% za leto 2002 in 29,6% za leto 2003.

6 Analiza uspešnosti delovanja Urada za javna naročila in določitev vzorcev strukture dela v letih 2001, 2002 in 2003

6.1 Rezultati raziskovanja in njihova interpretacija

Ključni pokazatelj uspešnosti delovanja Urada za javna naročila je čas in sicer izračun statistik, ki povedo višino deležev rešenih vlog zaprositeljev v določenem roku. Zanimalo me je, kako so se ti deleži spreminjali v določenih obdobjih (letu 2001, 2002 in 2003), da bi dobila primerjalno sliko dogajanja oz. razvoja dela na Uradu in hkrati skušala napovedati tendence nadaljnjega razvoja.

Rezultati (Tabela III in Grafični prikaz XV) so mi pokazali, da je hitrost uspešnosti reševanja vlog Urada iz leta 2001 na leto 2002 padla, vendar se je leta 2003 v primerjavi s predhodnima letoma povečala, kar dokazuje zelo velik porast rešenih vlog v roku enega dne. Leta 2001 je bil delež vlog rešenih v tako kratkem obdobju (1 dan) približno 10-odstoten, prihodnje leto je padel za približno 4 %, medtem ko je leta 2003 iz 5,68 % (2002) narasel na skoraj 16 % (15,87 %).

Če primerjalno pogledamo, kateri roki imajo v posameznih letih najvišje deleže, ugotovimo da je bilo leta 2001 največ vlog rešenih v času 6-ih dni (skoraj 14 %), enako leta 2002, a s to

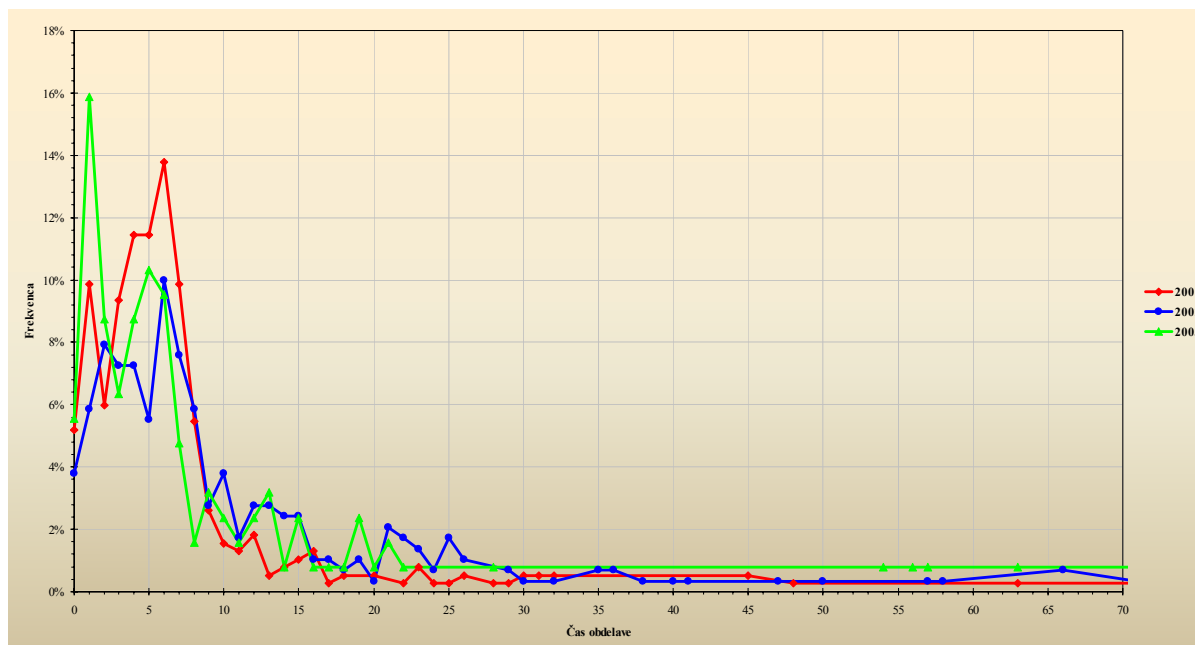
razliko, da se je delež zmanjšal na 10 %. Največ vlog rešenih leta 2003 je bilo v roku 1 dne. Delež rešenih vlog v roku 6-ih dni za leto 2003 je 9,52-odstoten, kar pomeni zanemarljivo majhno odstopanje v primerjavi s predhodnim letom (za 0,48 %).

Zelo zanimiv je podatek o reševanju vlog, kjer je Urad za posredovanje odgovorov potreboval več kot 20 dni. Delež v takšnem roku posredovanih mnenj je v vseh treh letih zelo majhen (v povprečju manj kot 1-odstoten), kar dokazuje na zelo uspešno delo Urada. Vendar če kljub majhnemu deležu primerjamo med seboj posamezna leta, pridemo do zaključka, da je bilo tovrstnih rešitev vlog najmanj leta 2001, leta 2002 je opazen majhen porast in prav tako leta 2003, pri čemer je potrebno poudariti, da so razlike med leti (za omenjen čas potreben za rešitve vlog) v povprečju komaj 0,3-odstotne.

Tabela III: Tabelarični prikaz verjetnosti rešitve vlog zaprositeljev po določenih dneh v letih 2001, 2002 in 2003

Leto 2001			Leto 2002			Leto 2003		
Čas obdelave	Število	Frekvenca	Čas obdelave	Število	Frekvenca	Čas obdelave	Število	Frekvenca
0	20	5,19%	0	11	3,79%	0	7	5,56%
1	38	9,87%	1	17	5,86%	1	20	15,87%
2	23	5,97%	2	23	7,93%	2	11	8,73%
3	36	9,35%	3	21	7,24%	3	8	6,35%
4	44	11,43%	4	21	7,24%	4	11	8,73%
5	44	11,43%	5	16	5,52%	5	13	10,32%
6	53	13,77%	6	29	10,00%	6	12	9,52%
7	38	9,87%	7	22	7,59%	7	6	4,76%
8	21	5,45%	8	17	5,86%	8	2	1,59%
9	10	2,60%	9	8	2,76%	9	4	3,17%
10	6	1,56%	10	11	3,79%	10	3	2,38%
11	5	1,30%	11	5	1,72%	11	2	1,59%
12	7	1,82%	12	8	2,76%	12	3	2,38%
13	2	0,52%	13	8	2,76%	13	4	3,17%
14	3	0,78%	14	7	2,41%	14	1	0,79%
15	4	1,04%	15	7	2,41%	15	3	2,38%
16	5	1,30%	16	3	1,03%	16	1	0,79%
17	1	0,26%	17	3	1,03%	17	1	0,79%
18	2	0,52%	18	2	0,69%	18	1	0,79%
20	2	0,52%	19	3	1,03%	19	3	2,38%
22	1	0,26%	20	1	0,34%	20	1	0,79%
23	3	0,78%	21	6	2,07%	21	2	1,59%
24	1	0,26%	22	5	1,72%	22	1	0,79%
25	1	0,26%	23	4	1,38%	28	1	0,79%
26	2	0,52%	24	2	0,69%	54	1	0,79%
28	1	0,26%	25	5	1,72%	56	1	0,79%
29	1	0,26%	26	3	1,03%	57	1	0,79%
30	2	0,52%	29	2	0,69%	63	1	0,79%
31	2	0,52%	30	1	0,34%	90	1	0,79%
32	2	0,52%	32	1	0,34%			
45	2	0,52%	35	2	0,69%			
48	1	0,26%	36	2	0,69%			
63	1	0,26%	38	1	0,34%			
76	1	0,26%	40	1	0,34%			
			41	1	0,34%			
			47	1	0,34%			
			50	1	0,34%			
			57	1	0,34%			
			58	1	0,34%			
			66	2	0,69%			
			71	1	0,34%			
			76	1	0,34%			
			187	1	0,34%			
			339	1	0,34%			
			344	1	0,34%			

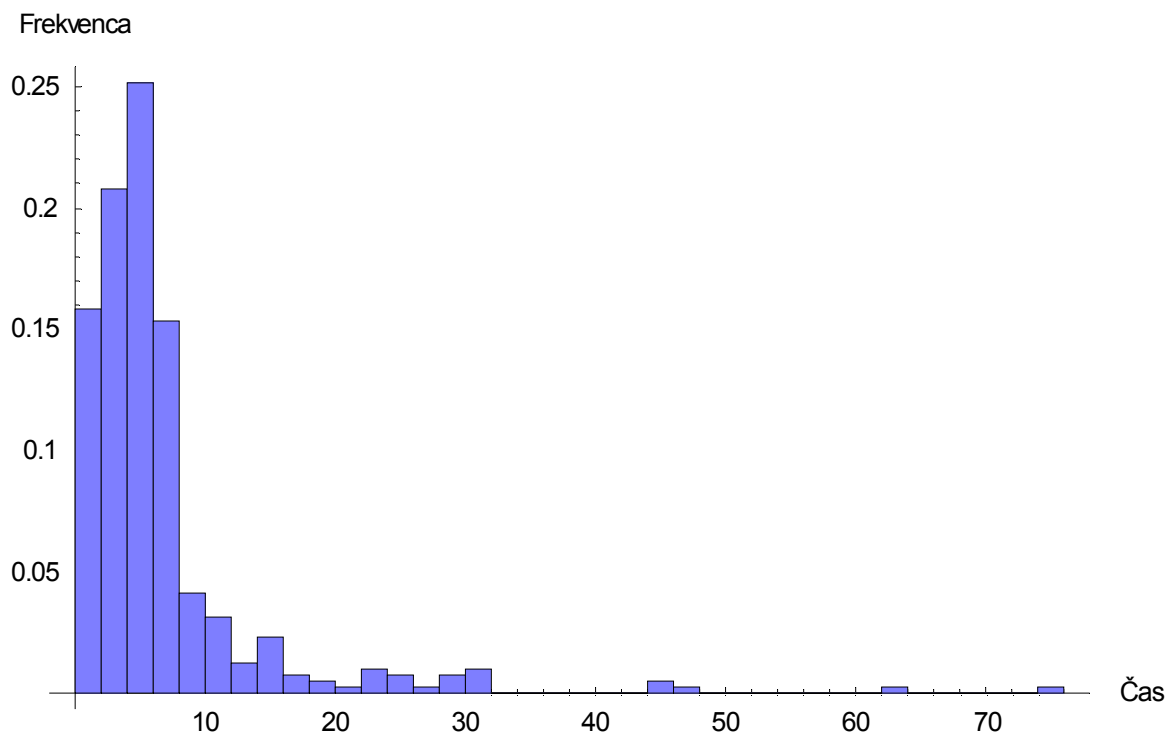
Grafični prikaz XV: Gostota porazdelitve verjetnosti časa odgovorov Urada za javna naročila na zaprosila vlagateljev za izdajo pisnih mnenj v letih 2001, 2002 in 2003



Da bi pridobila natančnejše podatke o spreminjanju uspešnosti reševanja vlog Urada, sem izdelala dvoje vrst histogramov gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog za vsako leto posebej (Grafični prikaz XVI, XVII, XVIII, XIX, XX in XXI). Razdelila sem jih na 2 sklopa: tiste, ki so mi prikazali spreminjanje gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog v roku dveh dni (Grafični prikaz XVI, XVIII in XX) in na tiste, ki so dajali rezultate glede spreminjanja gostote porazdelitve v roku 5-ih dni (Grafični prikaz XVII, XIX in XXI). S slednjimi sem želela ugotoviti uspešnost dela v času enega tedna oziroma 5-ih delovnih dni.

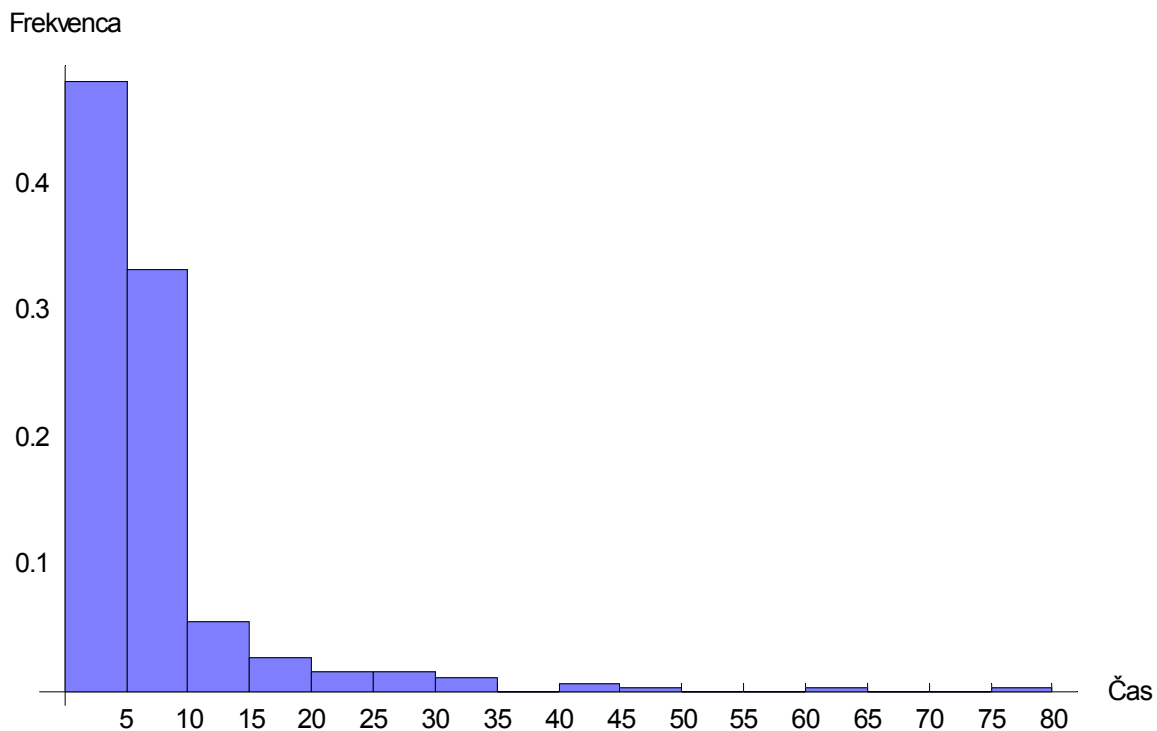
Leta 2001 je bilo največ vlog rešenih med četrtem in šestim dnevom (25 %), med drugim in četrtem pa približno 21 %. Približno enak delež predstavljajo vloge rešene v istem dnevu oziroma največ dveh dneh in tiste, ki so bile rešene v času med šestimi in osmimi dnevi. Delež teh je bil približno 16-odstoten. Delež tistih, ki so bile rešene v času od osmih in desetih dni je precej manjši (približno 4-odstoten). Navedeni podatki govorijo o tem, da je leta 2001 bilo večino odgovorov posredovanih v času med četrtem in šestim dnevom, hkrati pa ne gre zanemariti dejstva, da je delež tistih vlog, ki so bile rešene dva dni prej, komaj 4 % manjši. Podatki so prikazani v Grafičnem prikazu XVI.

Grafični prikaz XVI: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 2 dni)
za leto 2001



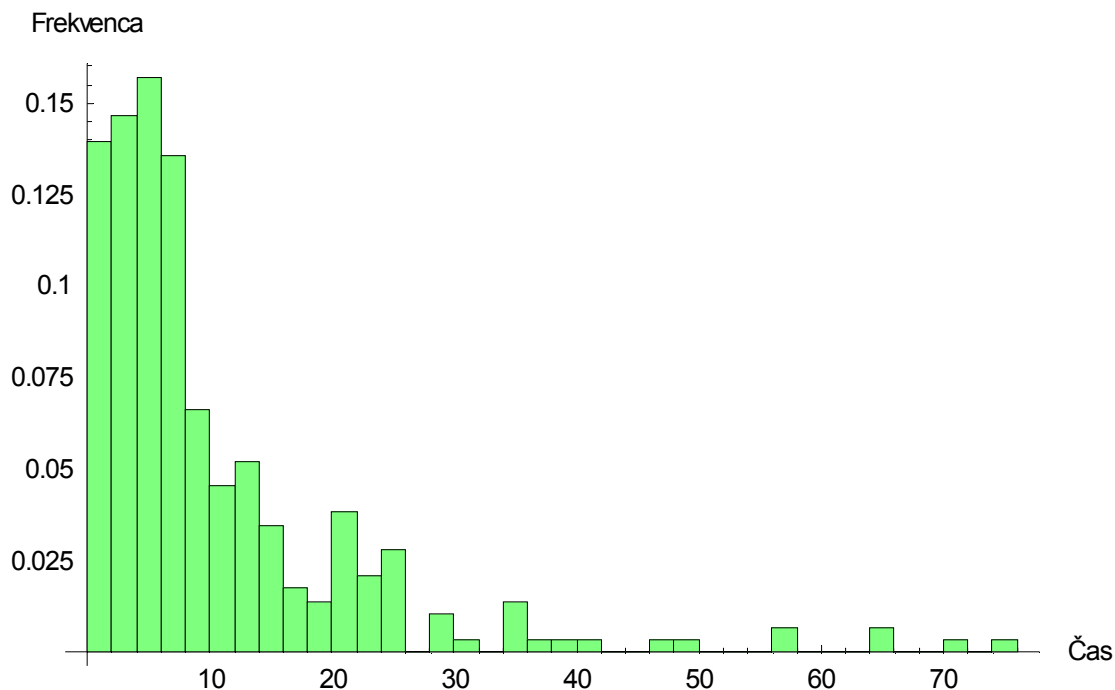
V roku 5-ih dni je bilo leta 2001 rešenih 50 % vlog, ostale (približno 32 %) v roku 5-ih do 10-ih dni. Preostali 18-odstotni delež se razporeja na daljše roke, pri čemer je največji (približno 5-odstoten) tisti, ki kaže na rešene vloge v času med 10-imi in 15-imi dnevi. Grafični prikaz XVII.

Grafični prikaz XVII: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 5 dni)
za leto 2001



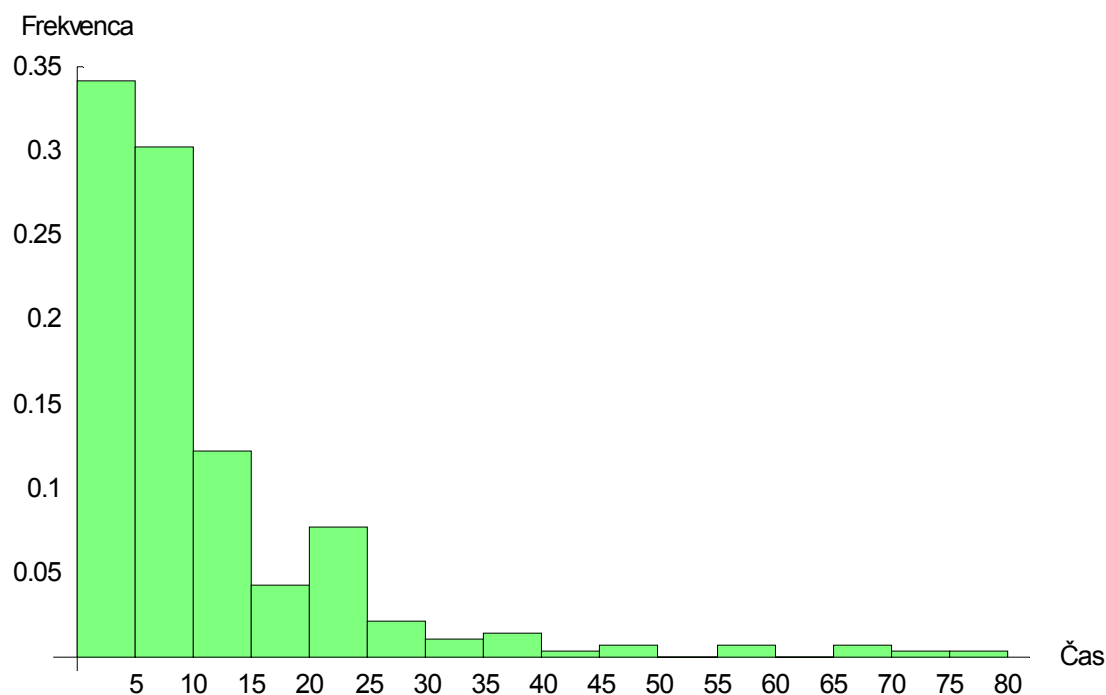
Gostoto porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 2 dni) za leto 2002 prikazuje Grafični prikaz XVIII, ki kaže enakomernejšo porazdelitev deležev v primerjavi s predhodnim letom. Največ vlog je bilo rešenih (tako kot leta 2001) v razdobju med 4-imi in 6-imi dnevi (približno 17 %), kar je za približno 8 % manj kot leta 2001. Delež rešenih vlog med drugim in četrtem dnevom je približno 15-odstoten, torej približno 6 % manj kot predhodne leto. Vloge, ki so bile rešene isti dan, oziroma v dveh dneh in tiste, ki so bile rešene med 6-imi in 8-imi dnevi, imajo približno enake deleže (ti se gibajo okrog 13 %), kar je za približno 2 % manj kot leta 2001. Deleži vlog rešenih v času med osmimi in desetimi dnevi je približno 6-odstoten, kar je za približno 2 % več kot predhodne leto. Razlike med ostalimi deleži (za ostale roke) so manjši, oz. enakomernejši, v primerjavi z letom 2001.

Grafični prikaz XVIII: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 2 dni) za leto 2002



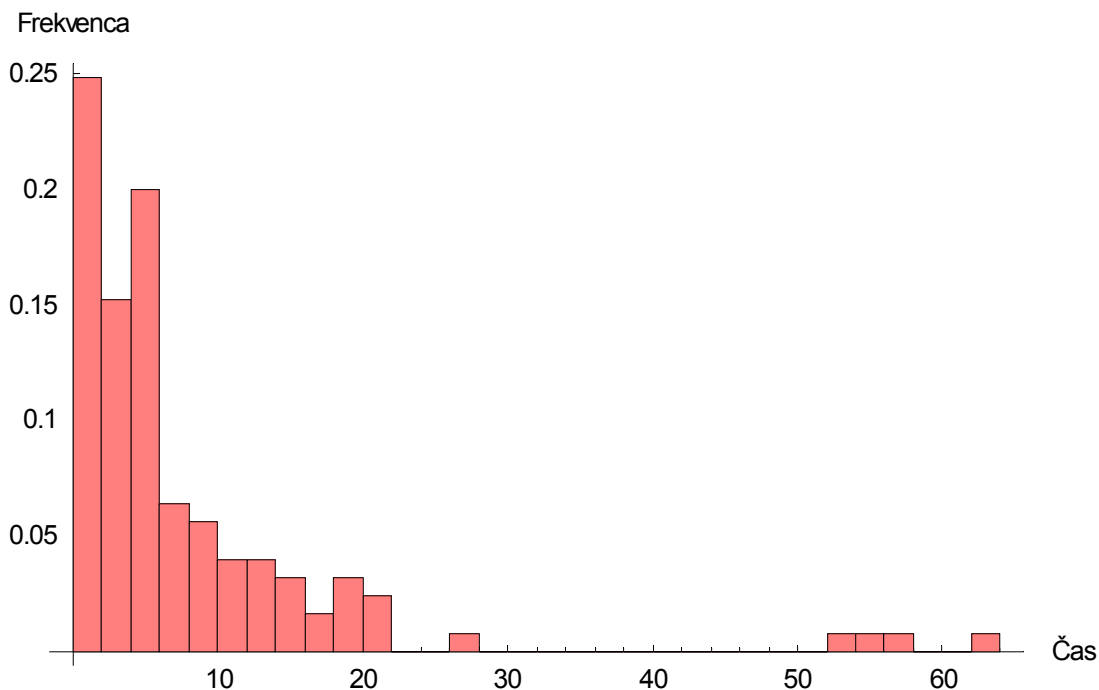
Če primerjamo dogajanje v roku 5-ih dni leta 2002 z letom 2001, ugotovimo, da je delež v tolikšnem času rešenih vlog leta 2002 manjši, saj meri 35 % (leta 2001 je znašal 50 %), medtem ko je delež tistih, ki so bile rešene v času med 5-imi in 10-imi dnevi 30-odstoten in približno enak kot predhodne leto (odstopanje je 2-odstotno). Opaznejša je razlika za vloge, ki jim je bil odgovor posredovan v času med 20-imi in 25-imi dnevi, teh je leta 2002 skoraj 10 %, medtem ko jih je leta 2001 manj kot 0,5 %. Isto velja za rešene vloge med 15-imi in 20-imi dnevi, le da so razlike pri obeh deležih (za obe leti) polovične. Pri deležih za daljše roke ni bistvenih razlik, je pa vsekakor opaziti, da je bilo tudi v tem pogledu leto 2001 uspešnejše v primerjavi z letom 2002. Dogajanje za 5-dnevne roke leta 2002 je prikazano v Grafičnem prikazu XIX.

Grafični prikaz XIX: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 5 dni)
za leto 2002



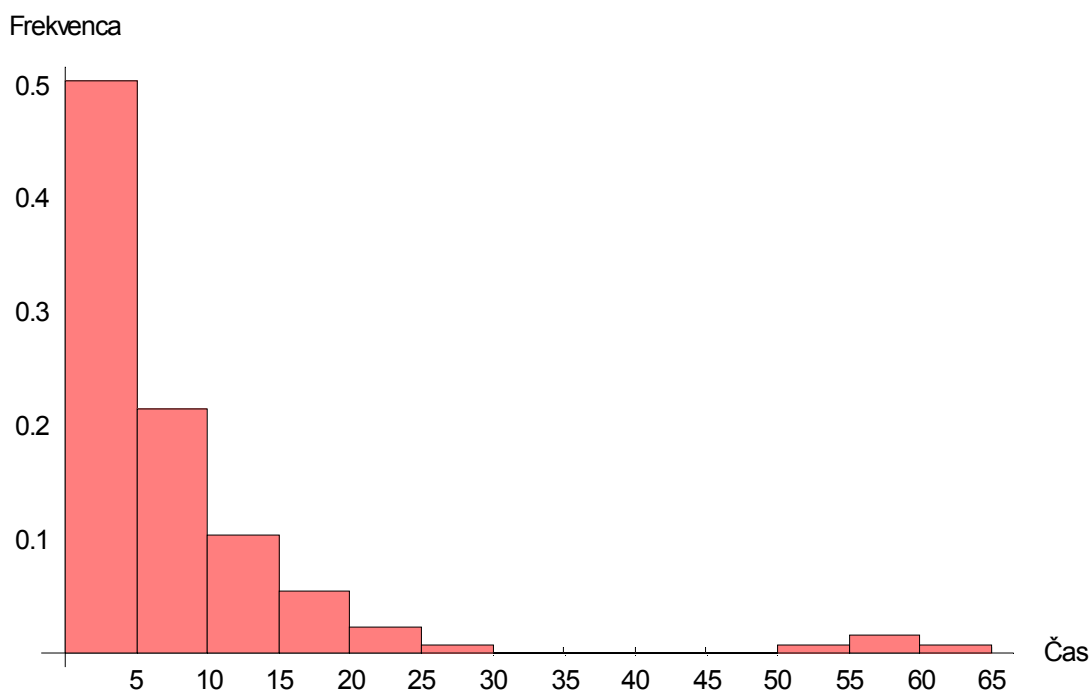
Kot sem že ugotovila na podlagi tabelarnega prikaza verjetnosti rešitve vlog zaprositeljev pri določenih dneh v letih 2001, 2002 in 2003 (Tabela III), je bil delež vlog rešenih v roku dveh dni največji leta 2003. Če pogledamo Grafični prikaz XX, ugotovimo, da je delež znašal skoraj 25 %, kar je približno 12 % več kot leta 2002 in približno 9 % več kot leta 2001. Drugi največji delež leta 2003 predstavljajo tisti odgovori Urada, ki so bili posredovani v času med 4-imi in 6-imi dnevi (delež teh je 20-odstoten), kar pomeni, da je za 3 % višji kot leta 2002 in za 5 % manjši kot leta 2001. Tretji največji delež imajo vloge rešene v času med drugim in četrtem dnevom (15 %), pri čemer je le-ta enak kot leta 2002, a za 6 % manjši kot leta 2001. Za kar približno 10 % je manjši delež rešenih vlog v roku med šestimi in osmimi dnevi v primerjavi z letom 2001, kar gre pripisovati veliki porasti deleža rešenih prošelj v dveh dneh leta 2003 v primerjavi z letom 2001. Zelo podobna je ugotovitev pri primerjavi leta 2003 s predhodnim letom, le da je razlika manjša za približno 2 %. Če primerjamo še dvodnevne roke v času od 10-ih do 20-ih dni, ugotovimo, da so nihanja deležev med dvodnevni roki enakomernejša, kot so bila v predhodnih dveh obdobjih. V letu 2003 je torej v primerjavi s predhodnima letoma opaziti ne samo večjo uspešnost Urada v smislu hitrejšega reševanja vlog, ampak tudi enakomernjšo porazdelitev dela na ostale roke.

Grafični prikaz XX: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 2 dni)
za leto 2003



Enakomerno porazdelitev dela Urada v letu 2003 na ostale roke, zelo dobro prikazuje Grafični prikaz XXI, kjer je vidno dogajanje v 5-dnevnih obdobjih, saj gre za razpolavljanje višine deležev na vsakih 5 dni (prvi padec je 30-odstoten, drugi 10-odstoten, tretji 5-odstoten, četrti 2,5-odstoten), česar iz analize ne moremo zaključiti za predhodni 2 leti. Leta 2002 je bil namreč prvi padec 5-odstoten, ki sta mu sledila najprej 20-odstoten in zatem 5 odstoten padec, tema dvema pa ponovno približno 5-odstotna rast in ponoven padec za isto vrednost. Do umiritve nihanj je prišlo šele po 25-dnevnem obdobju (Grafični prikaz XIX). Zelo velika nihanja so bila tudi v letu 2001, kjer je do umiritve prišlo sicer prej kot leta 2002 (po 10-ih dneh), a so bila pred tem nihanja kar približno 20-odstotna (Grafični prikaz XVII). V tem pogledu pomeni leto 2003 bistveni napredek v primerjavi s predhodnima obdobjema, kar gre pripisovati dejstvu, da je bilo področje urejanja javnih naročil Republike Slovenije leta 2001 tako rekoč novo in so bila zaradi tega razloga nihanja pričakovana.

Grafični prikaz XXI: Histogram gostote porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog (rok: 5 dni)
za leto 2003



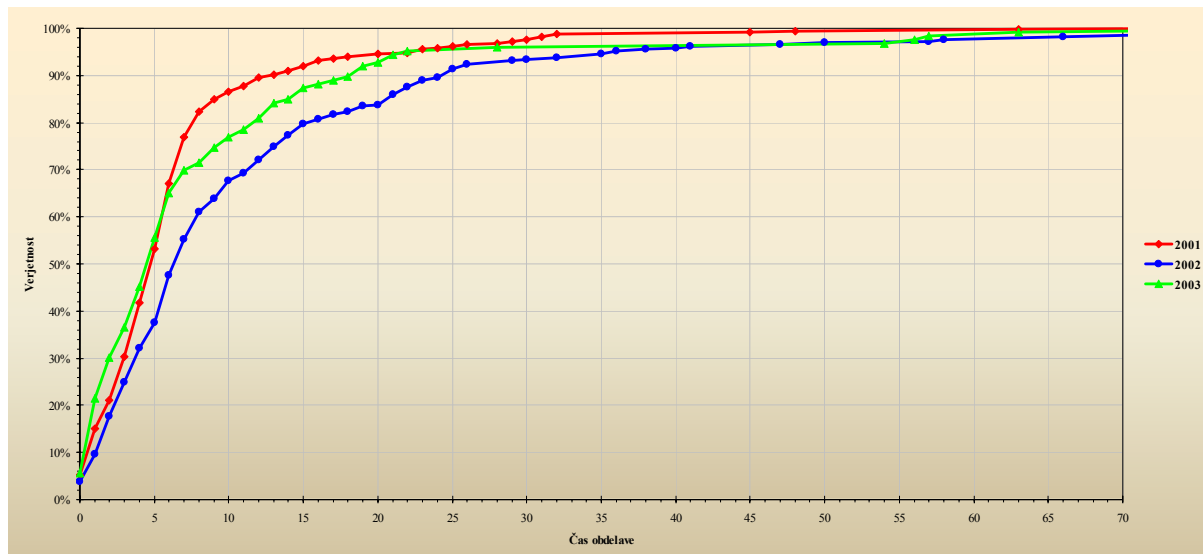
Da bi lahko napovedala uspešnost delovanja Urada tudi za prihodnja obdobja, me je zanimalo tudi, kakšna je bila v preteklosti (leta 2001, 2002 in 2003) verjetnost, da se reši določena vloga v določenem obdobju. Iz tega razloga sem izdelala tudi kumulativno porazdelitev verjetnosti časa rešitve vlog za omenjena obdobja (Tabela IV in Grafični prikaz XXII).

Kumulativna porazdelitev mi je pokazala, da je v vseh treh letih obstajala približno 5-odstotna verjetnost, da bo vlagatelju odgovorjeno na njegovo vlogo še isti dan, ko je le-ta prispela na Urad. Če smo natančni, ugotovimo, da je bila ta verjetnost največja leta 2003 (za 0,37 % v primerjavi z letom 2001 in za 1,77 % v primerjavi z letom 2002). Veliko večja verjetnost je bila, da bo zaprositelju odgovor posredovan v roku enega dneva, saj je ta leta 2003 znašala približno 21 %, leto pred tem približno 10 % in leta 2001 15 %, kar je še dokaz več v prid povečanju uspešnosti dela Urada leta 2003. Verjetnost, da bo vlagatelju odgovor posredovan v roku 5-ih dni, je bila leta 2003 skoraj 56-odstotna (za približno 3 % večja kot v letu 2001), torej za približno 20 % večja kot predhodno leto. Če pogledamo podatke še za obdobje 10-ih dni, vidimo da se verjetnost leta 2001 giblje okrog 86 %, leta 2002 okrog 68 % in leta 2003 okrog 77 %. Podatek o največji verjetnosti rešenih vlog za obdobje 10-ih dni leta 2001 ne daje rezultata o deležu rešenih vlog, ampak zgolj verjetnost rešitve vloge v tem obdobju.

Tabela IV: Tabelarni prikaz kumulativne porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog za leto 2001, 2002 in 2003

Leto 2001			Leto 2002			Leto 2003		
Čas obdelave	Število	Verjetnost	Čas obdelave	Število	Verjetnost	Čas obdelave	Število	Verjetnost
0	20	5,19%	0	11	3,79%	0	7	5,56%
1	38	15,06%	1	17	9,66%	1	20	21,43%
2	23	21,04%	2	23	17,59%	2	11	30,16%
3	36	30,39%	3	21	24,83%	3	8	36,51%
4	44	41,82%	4	21	32,07%	4	11	45,24%
5	44	53,25%	5	16	37,59%	5	13	55,56%
6	53	67,01%	6	29	47,59%	6	12	65,08%
7	38	76,88%	7	22	55,17%	7	6	69,84%
8	21	82,34%	8	17	61,03%	8	2	71,43%
9	10	84,94%	9	8	63,79%	9	4	74,60%
10	6	86,49%	10	11	67,59%	10	3	76,98%
11	5	87,79%	11	5	69,31%	11	2	78,57%
12	7	89,61%	12	8	72,07%	12	3	80,95%
13	2	90,13%	13	8	74,83%	13	4	84,13%
14	3	90,91%	14	7	77,24%	14	1	84,92%
15	4	91,95%	15	7	79,66%	15	3	87,30%
16	5	93,25%	16	3	80,69%	16	1	88,10%
17	1	93,51%	17	3	81,72%	17	1	88,89%
18	2	94,03%	18	2	82,41%	18	1	89,68%
20	2	94,55%	19	3	83,45%	19	3	92,06%
22	1	94,81%	20	1	83,79%	20	1	92,86%
23	3	95,58%	21	6	85,86%	21	2	94,44%
24	1	95,84%	22	5	87,59%	22	1	95,24%
25	1	96,10%	23	4	88,97%	28	1	96,03%
26	2	96,62%	24	2	89,66%	54	1	96,83%
28	1	96,88%	25	5	91,38%	56	1	97,62%
29	1	97,14%	26	3	92,41%	57	1	98,41%
30	2	97,66%	29	2	93,10%	63	1	99,21%
31	2	98,18%	30	1	93,45%	90	1	100,00%
32	2	98,70%	32	1	93,79%			
45	2	99,22%	35	2	94,48%			
48	1	99,48%	36	2	95,17%			
63	1	99,74%	38	1	95,52%			
76	1	100,00%	40	1	95,86%			
			41	1	96,21%			
			47	1	96,55%			
			50	1	96,90%			
			57	1	97,24%			
			58	1	97,59%			
			66	2	98,28%			
			71	1	98,62%			
			76	1	98,97%			
			187	1	99,31%			
			339	1	99,66%			
			344	1	100,00%			

Grafični prikaz XXII: Kumulativna porazdelitev verjetnosti časa rešitve vlog za leto 2001, 2002 in 2003



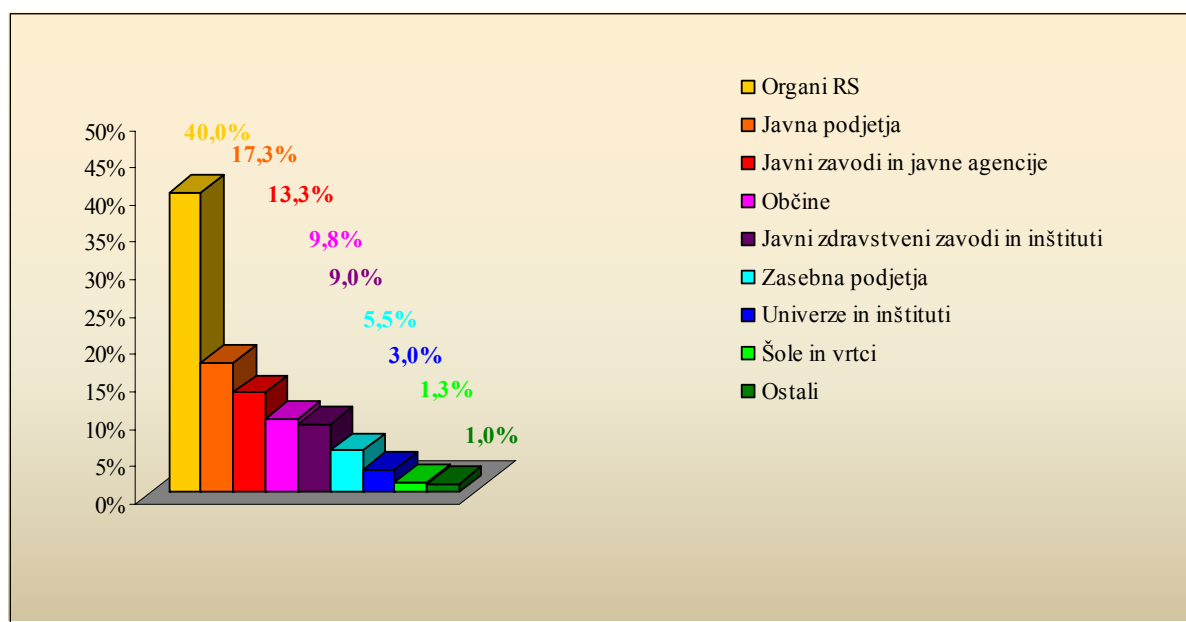
Urad za javna naročila je leta 2001 prejel 387 prošelj naročnikov in ponudnikov (zelo malo je bilo med njimi konkudentov in koncesionarjev) za izdajo oziroma pripravo pisnega mnenja. V 4-ih izmed vseh 387 zaprosil je bilo to posredovano s strani pravne osebe ali odvetnika, ki lahko za naročnika, v skladu po takrat veljavnem 22. č. ZJN-1, vodi izvedbo postopka oddaje javnega naročanja.

Glede na subjekte, ki so posredovali vlogo za izdajo mnenja, sem te razdelila v 9 osnovnih skupin: organi Republike Slovenije, javna podjetja, javni zavodi in agencije, občine, javni zdravstveni zavodi in inštituti, zasebna podjetja, univerze in inštituti, šole in vrtci ter ostali. Deleže posameznih skupin prikazujeta Tabela V in Grafični prikaz XXIII.

Tabela V: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2001

Naročniki in ponudniki	Delež
Organi RS	40,0%
Javna podjetja	17,3%
Javni zavodi in javne agencije	13,3%
Občine	9,8%
Javni zdravstveni zavodi in inštituti	9,0%
Zasebna podjetja	5,5%
Univerze in inštituti	3,0%
Šole in vrtci	1,3%
Ostali	1,0%

Grafični prikaz XXIII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2001



Glede na višino deležev, ki jih dosegajo posamezne skupine zaprositeljev za izdajo pisnega mnenja, lahko te razdelimo v 5 osnovnih skupin. Največji delež vlog (skoraj polovico: 40 %) je bilo posredovanih s strani organov Republike Slovenije. Drugo skupino s približno enakim deležem predstavljajo javna podjetja ter javni zavodi in agencije (javna podjetja: 17,3 % ter javni zavodi in javne agencije 13,3 %), katerih delež se razlikuje za 4 % v prid javnim podjetjem. V tretjo skupino, s približno 9-odstotnim deležem, sodijo občine (9,8 %) ter javni zdravstveni zavodi in inštituti (9%). Sledi skupina zasebnih podjetij (5,5 %) ter univerz in

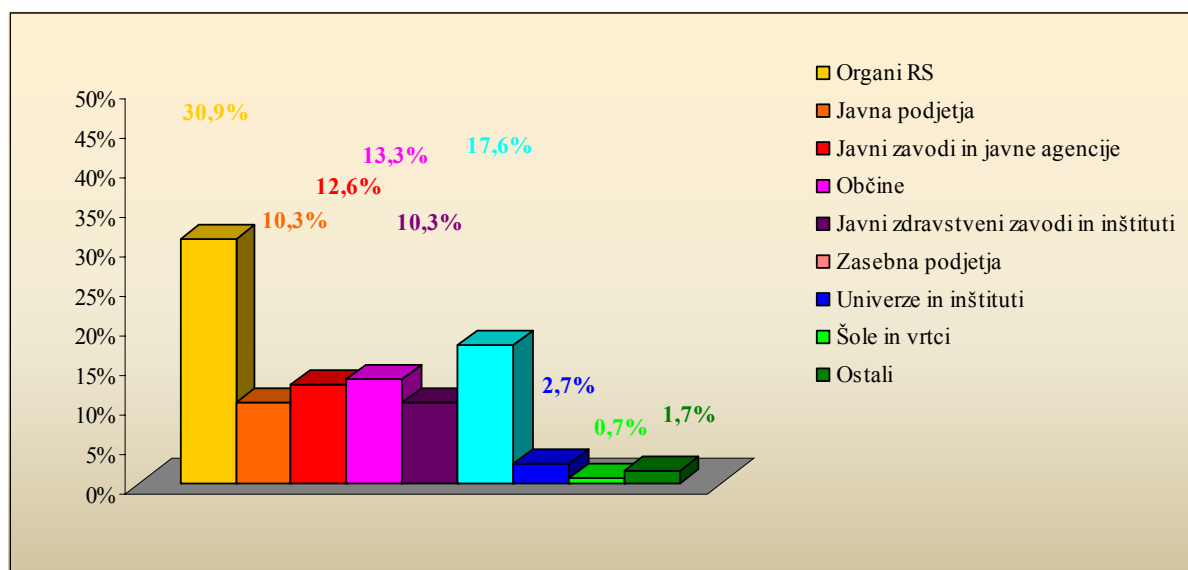
inštitutov (3 %). Najmanjši delež zavzemajo šole in vrtci (1,3 %) ter ostali (1 %), katerih ne moremo uvrstiti v nobeno izmed skupin zaprositeljev.

Leta 2002 je bilo na Urad posredovanih 290 vlog za izdajo pisnih mnenj, kar je 97 manj kot predhodnje leto. Če primerjamo porazdelitve deležev v primerjavi z letom 2002 ugotovimo, da je ta enakomernejša. Zmanjšal se je delež vlog organov RS (iz 40 % v letu 2001 na 30,9 % v letu 2002) in javnih podjetij (iz 17,3 % na 10,3 %). Zaznati je zelo velik porast prošenj s strani zasebnih podjetij, saj se je ta povečala za 12,1 % (iz 5,5 % v letu 2001 je naslednjega leta narasla na 17,6 %). Pri deležih ostalih skupin subjektov ni bistvenih sprememb (odstopanja so približno 1-odstotna), razen pri občinah, kjer se je delež povečal za 3,5 %. Višino deležev skupin posameznih subjektov za leto 2002 prikazujeta Tabela V in Grafični prikaz XXIV.

Tabela VI: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2002

Naročniki in ponudniki	Delež
Organi RS	30,9%
Javna podjetja	10,3%
Javni zavodi in javne agencije	12,6%
Občine	13,3%
Javni zdravstveni zavodi in inštituti	10,3%
Zasebna podjetja	17,6%
Univerze in inštituti	2,7%
Šole in vrtci	0,7%
Ostali	1,7%

Grafični prikaz XXIV: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2002

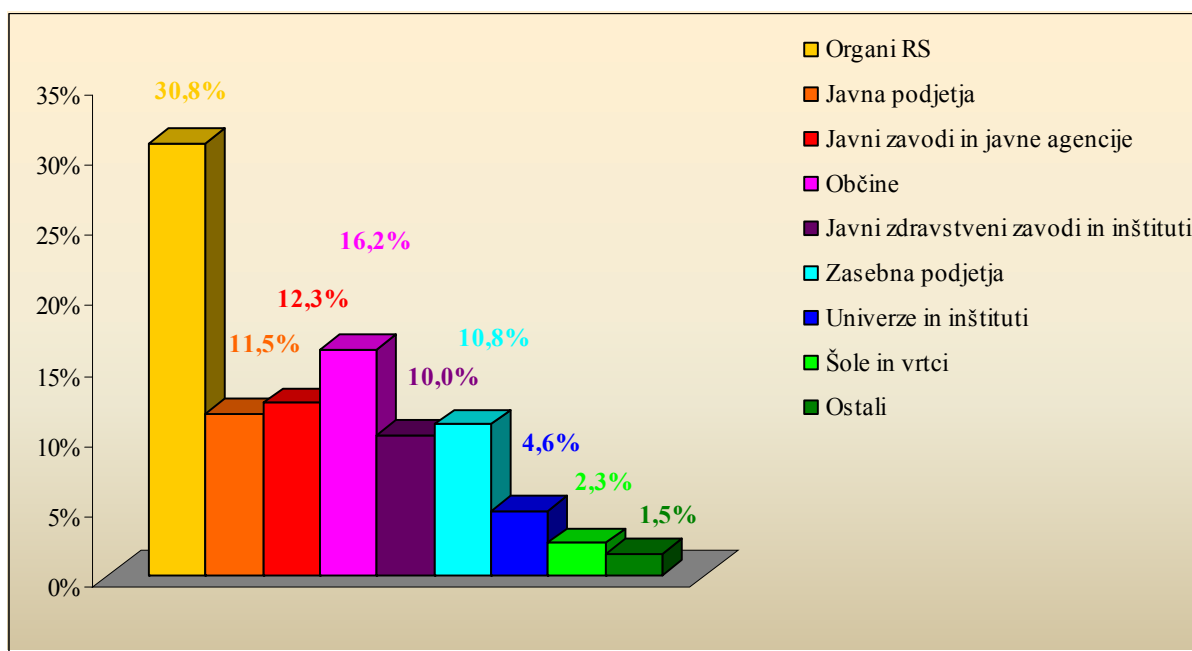


Primerjalna analiza strukture pisnih mnenj, med letoma 2002 in 2003, glede na subjekt, ki je zaprosil za izdajo mnenja, pokaže zelo podobno porazdelitev, katera odstopanja so minimalna (največ 2-odstotna, v povprečju 1-odstotna), pretežno v smeri rasti deležev za leto 2003. Edino izjemo predstavljajo zasebna podjetja, katerih delež je padel iz 17,6 % leta 2002 na 10,8 % leta 2003. Višino deležev za leto 2003 je prikazana v Tabeli VII in Grafičnem prikazu XXV.

Tabela VII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2003

Naročniki in ponudniki	Delež
Organi RS	30,8%
Javna podjetja	11,5%
Javni zavodi in javne agencije	12,3%
Občine	16,2%
Javni zdravstveni zavodi in inštituti	10,0%
Zasebna podjetja	10,8%
Univerze in inštituti	4,6%
Šole in vrtci	2,3%
Ostali	1,5%

Grafični prikaz XXV: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja v letu 2003

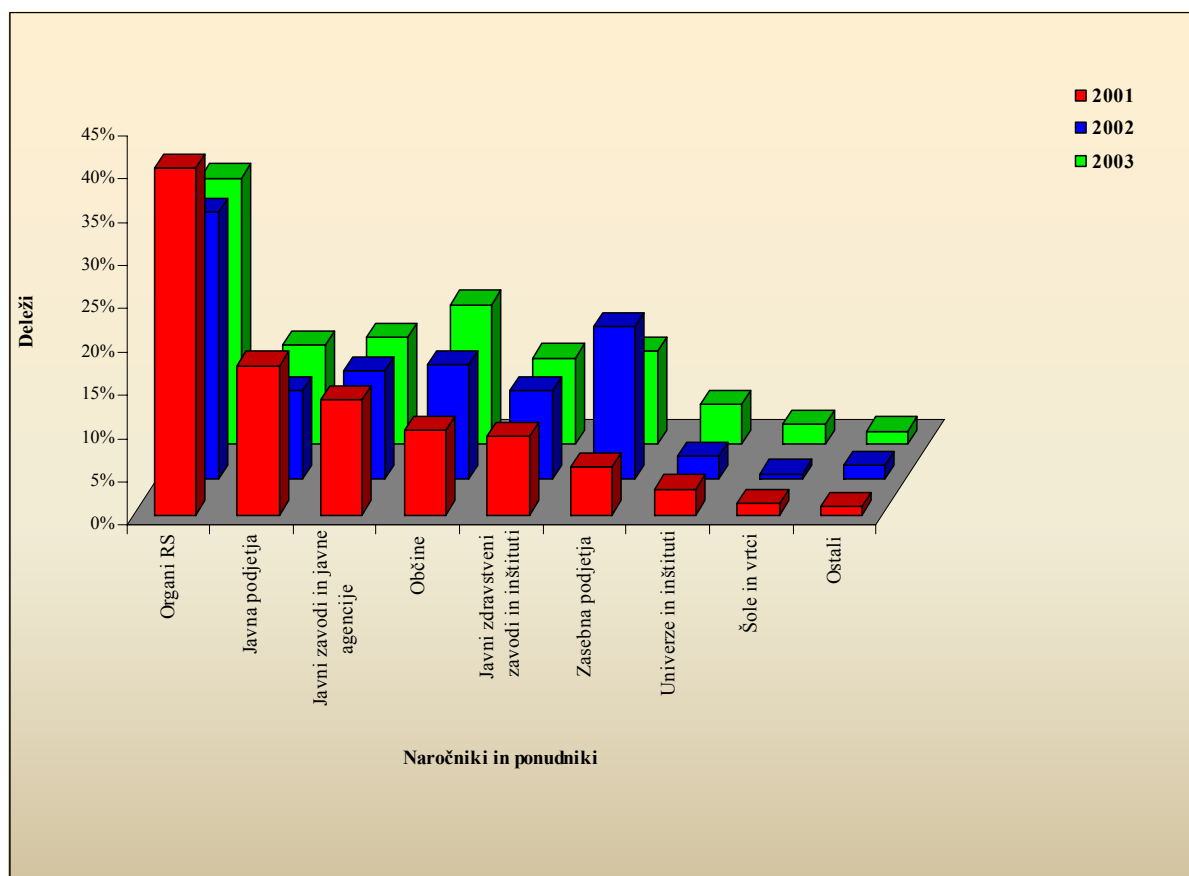


Da bi pridobili celotno podobo spreminjanja strukture mnenj glede na zaprositelje (oziroma subjekte, ki so zaprosili za izdajo mnenja), je bilo potrebno deleže posameznih skupin vlagateljev prikazati v skupni tabeli in grafu (Tabela VIII in grafični prikaz XXVI). Porazdelitev je pokazala, da je do bistvenih sprememb v triletnem obdobju od leta 2001 do leta 2003, prišlo leta 2002 v primerjavi z letom 2001, ko je delež vlog organov Republike Slovenije upadel za 9,1 %, javnih podjetij za 7 %, delež občin povečal za 3,5 % in delež zasebnih podjetij povečal za kar 12,1 %. Edina večja sprememba leta 2003 v primerjavi s predhodnim letom je 6,8-odstotni upad vlog zasebnih podjetij. Če torej pogledamo celotno 3-letno obdobje ugotovimo, da je po začetnih nihanjih (leto 2001 v primerjavi z 2002) zapaziti obdobje ustalitve porazdelitev, kar pa ni moč zaključiti za zasebna podjetja, saj velikemu porastu ni sledila ustalitev, ampak padec za polovico porasta.

Tabela VIII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja, za leto 2001, 2002 in 2003

Naročniki in ponudniki	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Organi RS	40,0%	9,1 % ↓	30,9%	↓	30,8%
Javna podjetja	17,3%	7 % ↓	10,3%	↑	11,5%
Javni zavodi in javne agencije	13,3%	↓	12,6%	↓	12,3%
Občine	9,8%	3,5 % ↑	13,3%	↑	16,2%
Javni zdravstveni zavodi in inštituti	9,0%	↑	10,3%	↓	10,0%
Zasebna podjetja	5,5%	12,1 % ↑	17,6%	6,8 % ↓	10,8%
Univerze in inštituti	3,0%	↓	2,7%	↑	4,6%
Šole in vrtci	1,3%	↓	0,7%	↑	2,3%
Ostali	1,0%	↑	1,7%	↓	1,5%

Grafični prikaz XXVI: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja za leto 2001, 2002 in 2003

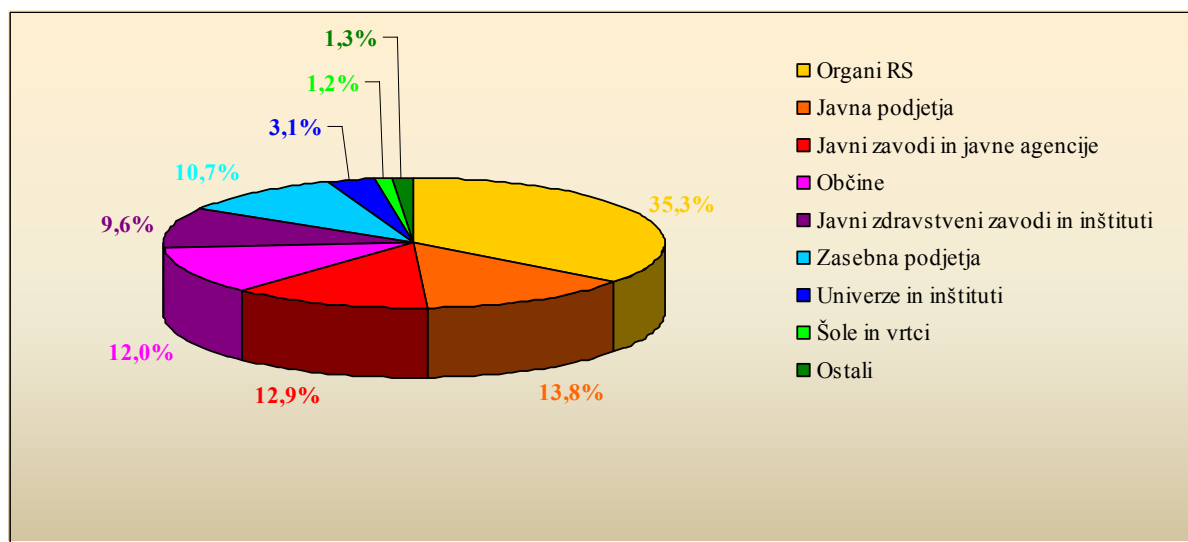


Poleg sprememb spreminjanja strukture mnenj glede na zaprositelje po letih me je zanimala tudi splošna porazdelitev za celotno 3-letno obdobje skupaj. Ta je pokazala, da lahko glede na višino deležev subjekte razdelimo v 3 skupine. V prvo z najvišjim deležem (35,5 %) sodijo organi RS, sledi skupina z deleži med 9 in 14 %, kamor spadajo javna podjetja (13,8 %), javni zavodi in agencije (12,9 %), občine (12,0 %), zasebna podjetja (10,7 %) in javni zdravstveni zavodi in inštituti (9,6 %). Skupino z najmanjšim deležem predstavljajo univerze in inštituti (3,1 %), šole in vrtci (1,2 %) ter ostali (1,3 %). Porazdelitev prikazujeta tabela IX in Grafični prikaz XXVII.

Tabela IX: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja, za obdobje od leta 2001 do leta 2003

Naročniki in ponudniki	Delež
Organi RS	35,3%
Javna podjetja	13,8%
Javni zavodi in javne agencije	12,9%
Občine	12,0%
Javni zdravstveni zavodi in inštituti	9,6%
Zasebna podjetja	10,7%
Univerze in inštituti	3,1%
Šole in vrtci	1,2%
Ostali	1,3%

Grafični prikaz XXVII: Struktura izdanih pisnih mnenj glede na subjekt, ki je prosil za izdajo mnenja, za obdobje od leta 2001 do leta 2003



V analizi me ni zanimala samo struktura subjektov, ki podajajo vloge za mnenja, ampak tudi struktura najpogostejših vprašanj, ki jih le-ti zastavljajo. S tem sem želela med drugim ugotoviti, kateri so najpogostejši problemi, s katerimi se srečujejo vlagatelji in kako se ti problemi spreminjajo skozi leta. Ali imajo vlagatelji vedno več težav pri urejanju javnih naročil ali obratno? Da bi ugotovila, kako uspešno na njihove težave reagira pristojen organ RS (Urad za javna naročila), sem poleg analize najpogostejših vprašanj, izvedla tudi analizo najpogostejših podanih odgovorov. Le-ta mi ni pokazala samo uspešnosti oziroma neuspešnosti reševanja težav zaprositeljev skozi leta, ampak tudi utemeljenost oziroma neutemeljenost postopkov na katere se sklicujejo vlagatelji pri izvedbi javnih naročil. S tem sem pridobila tudi povratno informacijo o poznavanju oziroma nepoznavanju zakonodaje javnih naročil s strani vlagateljev.

Najpogostejša zastavljena vprašanja sem razvrstila v 13 skupin. V prvo sem uvrstila vprašanja glede oddaje javnih naročil po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) namreč v določbi zadnjega dela 1. odstavka 20. č. določa obvezo naročnikov, da zahtevajo predhodno mnenje Urada za javna naročila, kadar se pri oddaji javnega naročila odločajo za oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave iz razlogov opredeljenih v 2. in 3. točki 1. odstavka 20. č. Moje delo na Uradu je bilo usmerjeno ravno v analizo tovrstnih vlog oziroma mnenj. Vendar pa vlagatelje v teh prošnjah ni zanimalo samo ravnanje po 20-em členu, oziroma členih povezanih z njim, ampak tudi druga vprašanja. Tako sem v drugo skupino, ki sem jo poimenovala Ostalo, uvrstila najsplošnejša vprašanja (primer: pomen v zakonu uporabljenih pojmov), ki so jih v zvezi z zakonodajo zastavljali vlagatelji, v tretjo vprašanja povezana s tolmačenjem členov in uporabo postopkov, četrto vprašanja s področja naročil male vrednosti, peto vprašanja glede uporabe oziroma neuprabe ZJN-1 za konkretne primere, šesto vprašanja v zvezi s pogoji za udeležbo, sedmo vprašanja v zvezi z razpisno dokumentacijo. Vprašanja v zvezi z merili za izbiro najugodnejše ponudbe sem uvrstila v osmo skupino, vprašanja s področja bančnih garancij v deveto, vprašanja v povezavi s koncesijami v deseto, vprašanja v zvezi z načeli javnega naročanja v enajsto. V dvanajsto in trinajsto skupino sem uvrstila vprašanja v zvezi s postopki oddaje javnih naročil po omejenem postopku in tista povezana z roki v postopkih. Primeri vprašanj za posamezna področja vseh 13-ih skupin so prikazani v Tabeli X.

Tabela X: Primeri najpogostejših vprašanj vlagateljev pisnih mnenj v okviru posameznih področij

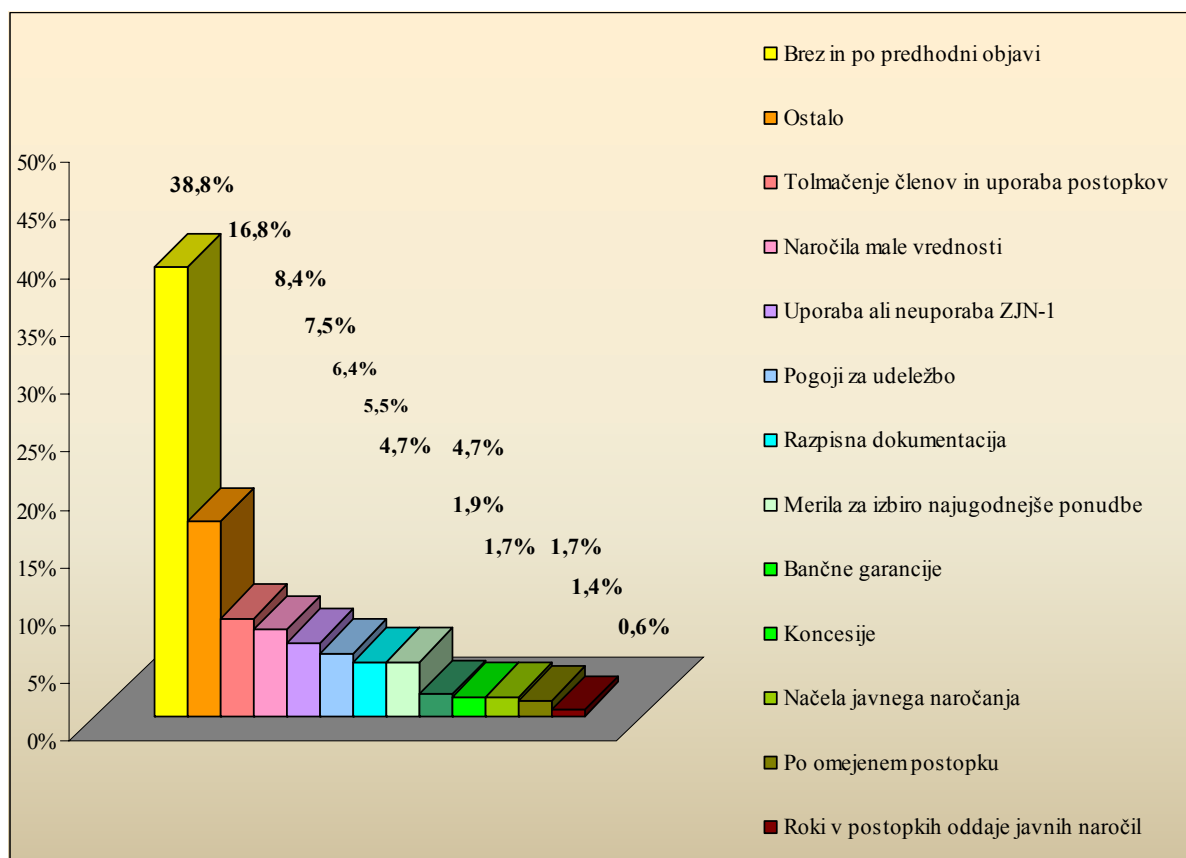
Področje vprašanj	Primeri najpogostejših vprašanj
Brez in po predhodni objavi	Predlog za izvedbo postopka po 20/1/1? Ker je na podlagi raziskave izbrani ponudnik edini sposoben/pooblaščen ali pa gre za avtorske pravice bi uporabili 20/1/2? Ker gre za nadgradnjo oz. kompatibilnost bi izvedli postopek po 20/1/2? Ker je v (ponovljenem) postopku prejeta samo 1 ponudba (istega ponudnika) (če jih je pa več, ostale ne izpolnjujejo pogojev) bi izvedli postopek po 20/1/2? Predlog za izvedbo postopka po 20/1/2 iz razlogov kot so: možnost sklenitve aneksa; pridobitev primerljive ponudbe bi pomenilo dodatne stroške v smislu porabljanja časa za razlago spec. zahtev; predvidevanje na podlagi večletnih izkušenj: ne bo se dobilo primerljivih ponudb; koncesija; večletno sodelovanje z dobaviteljem, ki jim je nudil tudi popust; ponudnik se je že enkrat izkazal za najboljšega; ponudnik najboljše seznanjen s predmetom javnega naročila; na trgu se ne najde konkurenčnega izvajalca? Zaradi nujnosti in nepredvidljivosti predlog za 20/1/3 (mednarodni terorizem, gospodarska škoda...)? Predlog za izvedbo postopka po 20/2/(1/2)? Ker je na podlagi raziskave izbrani ponudnik edini sposoben/pooblaščen bi izvedli postopek po 84/89/97/98/110?
Ostalo	Pomen v zakonu uporabljenih pojmov (3.č.)? Se lahko ocenjena vrednost razdeli? Vprašanja povezana z ZRPJN (povzete stroškov nastalih z revizijo)? Vprašanja povezana z Ztel. Ali je v konkretnem primeru zagotovljena zakonitost poslovanja po ZJF? Dodatna pojasnila k že izdanemu mnenju Urada. Ali mora dosedanji ponudnik podati v prijavi posebno izjavo za uveljavljanje prednostne pravice in v kolikor jo poda ali je naročnik to pravico dolžan upoštevati? Upravičenost zavrnitve ponudbe? Ali je vrednost javnega naročila določena kot vrednost z DDV ali brez? Kako upoštevati 70.č.: obveznost objave obvestila o oddaji v ULRS 14 dni po sklenitvi pogodbe? Pojasnila v zvezi z Navodilom o enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih? V kakšni meri je naročniku dopuščeno pogajanje oziroma ali lahko dopusti, da se ponudba spremeni na tak način, da ponudnik lahko v celoti spremeni ponujene artikle?
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	Izbira postopkov v konkretnih primerih? Kolikokrat je potrebno ponoviti postopek oddaje javnega naročila, če pridobiš le 1 pravilno ponudbo? Kdaj je smiselna uporaba omejenega postopka?
Naročila male vrednosti	Ali je možna oddaja konkretnega javnega naročila po navodilih za naročila male vrednosti? So pri nakupih v okviru naročil male vrednosti dopustni sklopi? Ali se pri naročilih male vrednosti uporabljajo določila glede obligatome predhodne pridobitve mnenja UJN? Je v najvišji vrednosti do katere se lahko javno naročilo odda po pravilih za oddajo naročil male vrednosti vključen tudi DDV? Kaj storiti, če se odda javno naročilo po postopku za male vrednosti, potem pa zaradi nepredvidljivih dejavnikov pride do presega te vrednosti? Ali je izide postopkov oddaje javnih naročil malih vrednosti potrebno objavljati v Uradnem listu Republike Slovenije?
Uporaba ali neuporaba ZJN-1	Glede na konkreten primer potrebno ravnati v skladu z ZJN-1? Nakup po postopku izpeljanem na podlagi izjeme, ki niso predmet javnega naročanja (2.č.)? Storitve raziskav za katere se zakon ne uporablja (94.č.)? 109.č.?
Pogoji za udeležbo	Pogoji za udeležbo (41-44.č.). Obvezni pogoji (41.č.): Kako ravnati s ponudbo, ki ni opremljena v skladu z navodili razpisne dokumentacije? Dokazovanje izpolnjevanja pogojev (42.č.): Ali je potrebno izločiti ponudnika, ki ni predložil dokazil o usposobljenosti podizvajalcev? Kako ravnati v primeru, ko se po pravnomočnosti obvestila ugotovi, da kandidati nimajo dovoljenja za izvajanje storitev?
Razpisna dokumentacija	(23.-25.č.) Kako pridobiti dokumentacijo, ki se po novem ne izdaja več, a je bila zahtevana? Kako ravnati pri napaki v razpisni dokumentaciji? Prošnja za pripravo vzorčne dokumentacije? Kako ravnati, če ponudnik ne predloži bančne garancije kot je to predvideno v razpisni dokumentaciji? kateri so obvezni elementi razpisne dokumentacije, glede na to, da je natečaj anonimen? Dovoliti neizbranemu ponudniku vpogled v interni akt?
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	(50-55.č.) Ustreznost meril za izbiro najugodnejše ponudbe? Ali je v primeru oddaje naročila po 6.t. 55.č. potrebno preveriti samo sprejemljivost cene glede na razmere na trgu?
Bančne garancije	Nad katero vrednostjo se lahko zahteva bančna garancija? Ali je izbrani ponudnik, ki bo podpisal pogodbo z vsakim lastnikom, dolžan predložiti garancijo za dobro izvedbo del in za odpravo napak v garancijskem roku? Nujnost garancije? Lahko ponudnik predloži drugo obliko zavarovanja? Se lahko garancijo za resnost ponudbe vme?
Koncesije	Ob upoštevanju določb Zakona o gospodarskih javnih službah je uporaba ZJN-1 v postopkih oddaje koncesij nesprejemljiva. Ali sme koncedent kljub vložnemu zahtevku za revizijo nadaljevati postopek oddaje koncesije?
Načela javnega naročanja	Vprašanja povezana z načeli transparentnosti, enakopravnosti, konkurence, gospodarnosti in učinkovitosti. Kako ravnati v primeru, če želijo nekateri kandidati videti cene za posamezne artikle drugih kandidatov, da bodo lahko v nadaljnjih postopkih oblikovali konkurenčne cene in na ta način pridobili javno naročilo?
Po omejenem postopku	Možna uporaba 19/(2/3) iz razlogov kot so: na podlagi raziskave izbrani ponudnik edini sposoben; zaradi varnosti; na razpolago manjše število ponudnikov?
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	Ali obstaja možnost, da bi v postopku revizije naročnik moral obvezno ponoviti javni razpis zaradi pomanjkljivosti v podaljšanju roka? Ali upoštevati dopolnitev, kljub opozorilu, da bo naročnik upošteval le popolne ponudbe?

V obdobju od leta 2001 do 2003 je bil delež vprašanj v zvezi s postopkom oddaje javnih naročil brez in po predhodni objavi 38,8-odstoten. Približno za polovico manjši (16,8-odstoten) je bil delež splošnih vprašanj, ki spadajo v skupino Ostalo. Vprašanja v zvezi s tolmačenjem členov in uporabo postopkov, naročili male vrednosti in uporabo oziroma neuporabo ZJN-1 imajo približno enake deleže (gibajo se med 8,4 in 6,4 odstotki). Skupina s prav tako približno enakimi deleži vsebuje vprašanja s področja pogojev za udeležbo (5,5 %), razpisne dokumentacije (4,7 %) in področja meril za izbiro najugodnejše ponudbe (4,7 %). Najmanjše deleže (med 1,9 in 0,6 %) imajo vprašanja s področja bančnih garancij, koncesij, načel javnega naročanja, vprašanja v zvezi z omejenim postopkom javnega naročanja in v zvezi z roki v postopkih oddaje javnih naročil. Deleži posameznih skupin vprašanj vlagateljev so prikazani v tabeli XI in Grafičnem prikazu XXVIII.

Tabela XI: Struktura najpogostejših zastavljenih vprašanj vlagateljev pisnih mnenj za obdobje od leta 2001 do 2003

Vprašanja	Delež
Brez in po predhodni objavi	38,8%
Ostalo	16,8%
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	8,4%
Naročila male vrednosti	7,5%
Uporaba ali neuporaba ZJN-1	6,4%
Pogoji za udeležbo	5,5%
Razpisna dokumentacija	4,7%
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	4,7%
Bančne garancije	1,9%
Koncesije	1,7%
Načela javnega naročanja	1,7%
Po omejenem postopku	1,4%
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	0,6%

Grafični prikaz XXVIII: Struktura najpogostejših zastavljenih vprašanj vlagateljev pisnih mnenj za obdobje od leta 2001 do 2003



Odgovore, ki jih je na zastavljena vprašanja posredoval Urad za javna naročila sem razvrstila v 16 skupin. Prvih 13 področij odgovorov sem poimenovala enako kot 13 področij vprašanj (Brez in po predhodni objavi, Ostalo, Tolmačenje členov in uporaba postopkov, Naročila male vrednosti, Pogoji za udeležbo, Razpisna dokumentacija, Merila za izbiro najugodnejše ponudbe, Bančne garancije, Koncesije, Načela javnega naročanja, Po omejenem postopku, Roki v postopkih oddaje javnih naročil), medtem ko sem dodala še 5 novih področij: Potrebno ravnati v skladu z ZJN-1, ZJN-1 se v konkretnem primeru ne uporablja, Ni v pristojnosti Urada, Zahtevana dopolnitev vloge in Odgovora ni v dokumentaciji (podan telefonsko ali na sestanku). Konkretniji primeri odgovorov 16-ih področij so prikazani v Tabeli XII.

Tabela XII: Primeri najpogostejših posredovanih odgovorov v pisnih mnenjih Urada za javna naročila

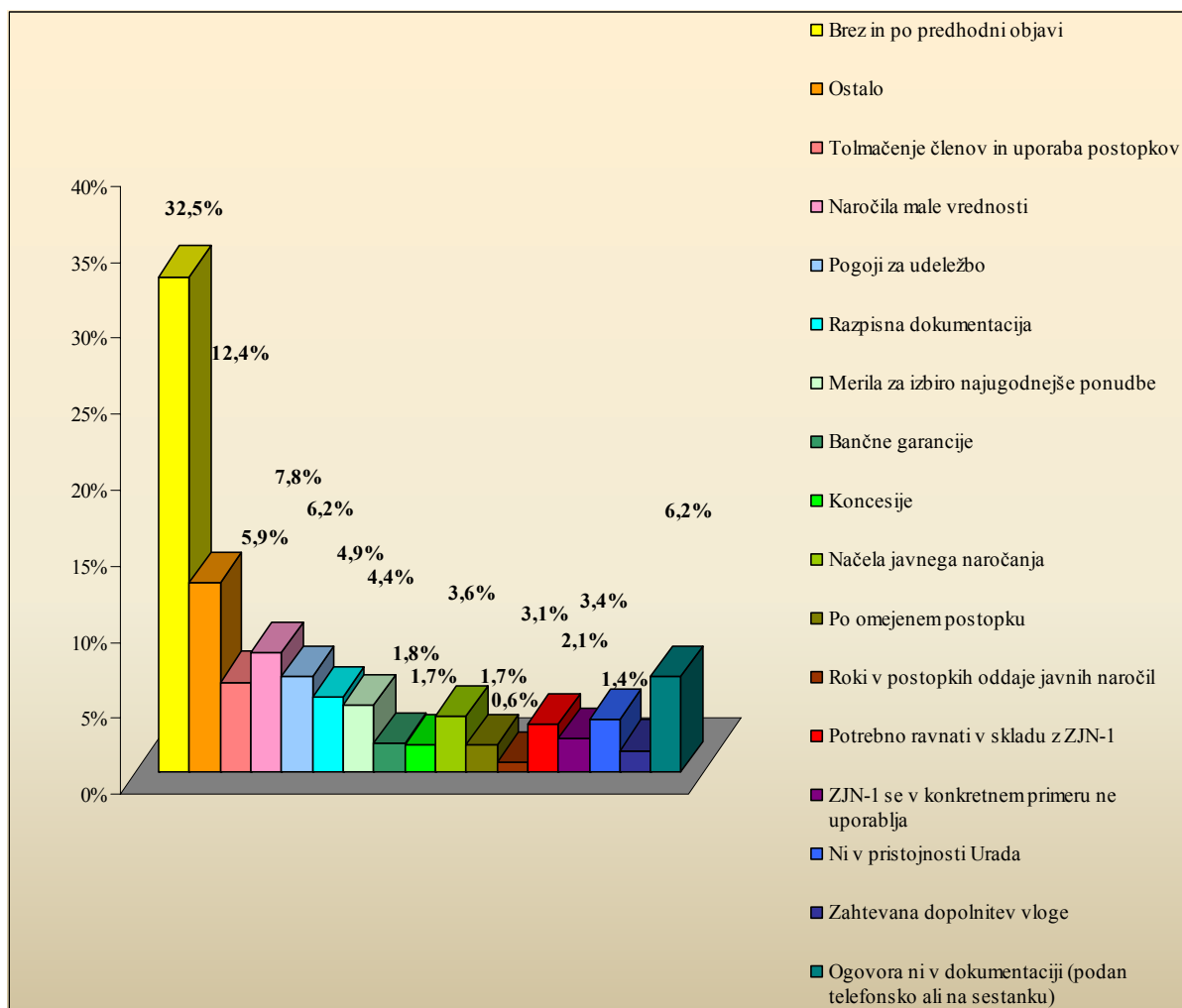
Področje odgovorov	Primeri najpogostejših odgovorov
Brez in po predhodni objavi	Uporaba 20/1/1 utemeljena. Uporaba 20/1/2 utemeljena. Uporaba 20/1/2 delno utemeljena (pogoje izpolnjuje del naročila/za določeno obdobje) oz. pod določenim pogojem (dopolnitev, raziskava...) za konkreten primer. Uporaba 20/1/2 neutemeljena. Uporaba 20/1/3 utemeljena. Uporaba 20/1/3 utemeljena pod določenimi pogoji/samo za določeno obdobje. Uporaba 20/1/3 neutemeljena. Uporaba 20/2(1/2) utemeljena. Uporaba 20/2(1/2) neutemeljena. Smiselna uporaba 84/89/97/98/110. č. Uporaba 84/97 neutemeljena oz. po 1.t. 84. č. utemeljena, če gre za prvotnega dobavitelja. Po 3.t. 110 č. utemeljena, če lahko izpolni naročilo le določen dobavitelj. V skladu s 5 t. 110 č., če gre za prvotnega izvajalca (pogoji). 110 ni utemeljena. Iz naročnikovih navedb ni mogoče ugotoviti, ali so kumulativno izpolnjeni vsi navedeni pogoji po 1. točki 84. člena ZJN-1.
Ostalo	Popust mora biti izražen v ceni. Odgovori povezani z ZRPJN, ZJF, Ztel. Niti ZJN-1 niti ZRPJN nimata določb, ki bi določale, da se v primeru vloženega zahtevka za revizijo pred odpiranjem ponudb, ponudbe vmejo ponudnikom. Če sta 2 ponudbi podani pod enakimi pogoji in da ima 1 od ponudb pravico uveljaviti prednostno pravico, se javno naročilo odda nosilcu te pravice. Ponudbena vrednost vključuje vrednost blaga/storitve in DDV. Neobjava izida postopka v ULRS pomeni kršitev 70.č., nima pa drugih pravnih posledic na druga načela javnega naročanja. Avtorska pravica je neodvisna od lastniške pravice in prenos lastniške pravice ne vpliva na avtorske materialne pravice. Odločitev o objavljanju oziroma ne-objavljanju orientacijske vrednosti v objavi javnega razpisa v ULRS oziroma v razpisni dokumentaciji je v izključni pristojnosti naročnika. Iz zaprosila ponudnika ne izhaja, ali sta navedena ponudnika edina, ki jima je naročnik v domnevno prvi fazi omejenega postopka priznal sposobnost. Le ponudbo, ki v celoti ustreza vsem zahtevam iz razpisne dokumentacije je šteti za pravilno in sposobne za nadaljnjo obravnavo.
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	Svetovanje glede možnih uporab postopkov v konkretnih primerih. ZJN-1 ne izključuje možnosti sodelovanja ponudnikov v postopkih oddaje javnega naročila glede na njihov stvarno-pravni odnos glede na naročnika. V primeru, da je naročnik v prvi fazi priznal sposobnost le ponudnikoma, katerih ponudbi nista samostojni, načeloma ni mogoče govoriti o uspešni izvedbi prve faze, ker tudi v nadaljevanju morebitne druge faze ne bi bilo mogoče pričakovati, da bo lahko pri izboru zadoščeno pogoju prvega odstavka 76. člena ZJN-1 oz. v drugi fazi izbor zaradi tega pogoja ne bo možen.
Naročila male vrednosti	Oddaja javnega naročila po navodilih za naročila male vrednosti možna. Naročnik določi pravila sam z internim aktom. Se ne uporabljajo določila o predhodni pridobitvi mnenja Urada. V najvišji vrednosti do katere se lahko javno naročilo odda po pravilih za oddajo naročil male vrednosti ni vključen DDV. Naročnik mora ugotoviti ali obstajajo pogoji, ki jih določa interni pravilnik za primere, ko lahko javno naročilo izpolni le določen dobavitelj oz. za primere ko naročnik pridobi le 1 ponudbo. V primeru oddaje javnih naročil malih vrednosti ni potrebno objaviti izid postopka v skladu z 70. členom ZJN-1, kar je tudi v skladu z načelom gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev.
Pogoji za udeležbo	Pogoji za udeležbo (41-44.č.): Obvezni pogoji za udeležbo (41.č.); Postopek potrebno s sklepom razveljaviti (ponudba se šteje za nepravilno).
Razpis na dokumentacija	(23.-25. č.) Naročnik ne mora od ponudnika zahtevati dokumentacije, ki je ni možno pridobiti. Spreminjanje razpisne dokumentacije ni v skladu z ZJN-1. Napake v razpisni dokumentaciji je potrebno odpraviti in ponoviti razpis. Naročnik mora o spremembi obvestiti vse ponudnike. Razpisane dokumentacije ni moč spremeniti tako, da bi se pridobilo večje število ponudb. 24.č. se nanaša na rok izpolnjevanja oddaje razpisne dokumentacije, ne pa tudi zahtevano nujnost pridobivanja dokumentacije za vsakega ponudnika.
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	(50-55.č.). Upoštevati 50&51.č. (določitev&vrsta meril). V omejenem postopku se v 1. fazi merila kot jih določa 51.č. ne morejo uporabiti. Ponudba cen ne sme spreminjati, ampak mora zgolj obrazložiti posamezne postavke cene (53.č.). Naročnik v nobenem primeru ne sme zahtevati/dovoliti spremembe vsebine ponudbe, vključno s spremembo cene in takih sprememb, ki bi neustrezno ponudbo naredile ustrezno (53,54.č.).
Bančne garancije	Ko vrednost ne presega zneskov navedenih v Zakonu o izvrševanju proračuna, naročnik ni dolžan uporabiti bančnih garancij-lahko po lastni presoji izbere drugo obliko zavarovanja. V konkretnem primeru lahko bančno garancijo za celotno vrednost zavarovanja predloži le eden od ponudnikov, ki oddajajo skupno ponudbo ali pa predloži bančno garancijo vsak od ponudnikov, s tem, da mora biti vsota zneskov teh bančnih garancij enaka znesku zahtevanega zavarovanja.
Koncesije	Pri oddaji koncesij se pridobitelja koncesije ne da prisiliti, da bi sklenil ponudbo z domačim ponudnikom. Ker gre za podelitev koncesije mora naročnik, glede na to, da je dobil samo 1 ponudbo, preveriti kako je tak primer opredelil v razpisni dokumentaciji. UJN že dlje časa ugotavlja, da so po sprejemu ZJN-1, ki v 133.č. deloma ureja tudi podeljevanje koncesij nastali problemi pri postopku podeljevanja koncesij. Koncedent v primeru vložitve zahtevka za revizijo ne more nadaljevati postopka oddaje koncesije.
Načela javnega naročanja	Potrebno upoštevati načelo: gospodarnosti in učinkovitosti (4.č.)/konkurence (5.č.)/transparentnosti (6.č.)/enakopravnosti (7.č.). Razveljavitev javnega razpisa je utemeljena, če lahko tako naročnik zagotovi spoštovanje temeljnih načel javnega naročanja. Na tem mestu velja posebej poudariti, da se načelo transparentnosti porabe javnih sredstev veže zgolj na postopke oddaje javnega naročila in ne tudi na mnenja, ki jih v okviru svojih pristojnosti pripravlja in izdaja Urad za javna naročila, na podlagi zaprosila naročnika ali ponudnika.
Po omejenem postopku	Uporaba 19(2) utemeljena. Uporaba 19/2 utemeljena pod določenimi pogoji. Uporaba 19(2) neutemeljena.
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	Za pravočasno se šteje ponudba, ki je bila predložena do datuma in ure določene v objavi (57.č.). Ob upoštevanju načela formalnosti, nepravilnih ponudb ni možno dopolniti po izteku roka.
Potrebno ravnati v skladu z ZJN-1	Uporaba 2. oz. 94.č. neutemeljena.
ZJN-1 se v konkretnem primeru ne uporablja	Uporaba 2. oz. 94.č. utemeljena.
Ni v pristojnosti Urada	Urad mnenj za nazaj in za že izvršena dela ne izdaja. Urad ne izdaja potrdil, da je izvajalec edini usposobljen, ugotavlja le utemeljenost postopka. Urad ne daje predh. mnenj o utemeljenosti revizijskega zahtevka. Urad za področje navedenega vprašanja ni pristojen.
Zahtevana dopolnitev vloge	Po dopolnitvi vloge še enkrat zaprositi za mnenje, preveriti ostale možnosti.
Odgovora ni v dokumentaciji (podan telefonsko ali na sestanku)	

Struktura najpogostejših posredovanih odgovorov Urada za javna naročila, preko pisnih mnenj, za obdobje od leta 2001 do 2003 (Tabela XIII in Grafični prikaz XXIX) prikazuje skoraj enake vrednosti deležev, kot jih imajo vrednosti pri strukturi najpogostejših posredovanih vprašanj vlagateljev. To dejstvo lahko smatramo kot logično in pričakovano posledico, saj zastavljeno vprašanje v okviru določenega področja zahteva tudi odgovor v okviru tega področja, ki zanima vlagatelja. Vendar, če zelo natančno primerjamo vrednosti, ki jih prikazujeta obe strukturi (vprašanj in odgovorov), ugotovimo, da so deleži strukture posredovanih odgovorov v povprečju za 1,7 % nižji v primerjavi z deleži zastavljenih vprašanj vlagateljev. Pridobljena statistika potrjuje moje opažanje med branjem vlog zaprositeljev in posredovanih mnenj Urada, da se vlagatelji zaradi ne dovolj dobrega poznavanja zakonodaje javnih naročil v vprašanih sklicujejo na več področij zakonodaje, od katerih se nekatera v odgovorih Urada pokažejo za nepravilna.

Tabela XIII: Struktura najpogostejših posredovanih odgovorov Urada za javna naročila, preko pisnih mnenj, za obdobje od leta 2001 do 2003

Odgovori	Delež
Brez in po predhodni objavi	32,5%
Ostalo	12,4%
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	5,9%
Naročila male vrednosti	7,8%
Pogoji za udeležbo	6,2%
Razpisna dokumentacija	4,9%
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	4,4%
Bančne garancije	1,8%
Koncesije	1,7%
Načela javnega naročanja	3,6%
Po omejenem postopku	1,7%
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	0,6%
Potrebno ravnati v skladu z ZJN-1	3,1%
ZJN-1 se v konkretnem primeru ne uporablja	2,1%
Ni v pristojnosti Urada	3,4%
Zahtevana dopolnitev vloge	1,4%
Ogovora ni v dokumentaciji (podan telefonsko ali na sestanku)	6,2%

Grafični prikaz XXIX: Struktura najpogostejših posredovanih odgovorov Urada za javna naročila, preko pisnih mnenj, za obdobje od leta 2001 do 2003



Za natančnejšo analizo strukture zastavljenih vprašanj in posredovanih odgovorov je bila potrebna medsebojna primerjava deležev vseh treh obdobj (leta 2001, 2002 in 2003), s pomočjo katere sem ugotavljala padce in vzpone deležev (v Tabeli XIV in XV ter Grafičnem prikazu XXX in XXXI so ti prikazani z modrimi puščicami navzdol – padec, rdečimi puščicami navzgor – porast ter zelenimi enačaji – ohranjanje vrednosti).

Primerjalna struktura najpogostejših zastavljenih vprašanj je za leto 2002 v primerjavi za leto 2001 pokazala porast v skoraj vseh skupinah vprašanj, medtem ko je za leto 2003 v primerjavi z letom 2002 bilo v večini primerov zaznati zmanjševanje deležev. V analizi sem se osredotočila na tiste padce oziroma vzpone, ki so bili večji od 5-ih odstotkov.

Največjo spremembo v letu 2002 glede na predhodne obdobje predstavlja skupina vprašanj v zvezi z izpeljavo postopkov oddaje javnih naročil brez in po predhodni objavi. Padec je kar 42,8-odstoten (iz 60,1 % leta 2001 na 17,3 % leta 2002), medtem ko se je porast pokazal pri naslednjih skupinah vprašanj: Razpisna dokumentacija, Tolmačenje členov in uporaba postopkov, Ostalo ter Pogoji za udeležbo (spremembe deležev so bile od 5,9 do 7,7-odstotne).

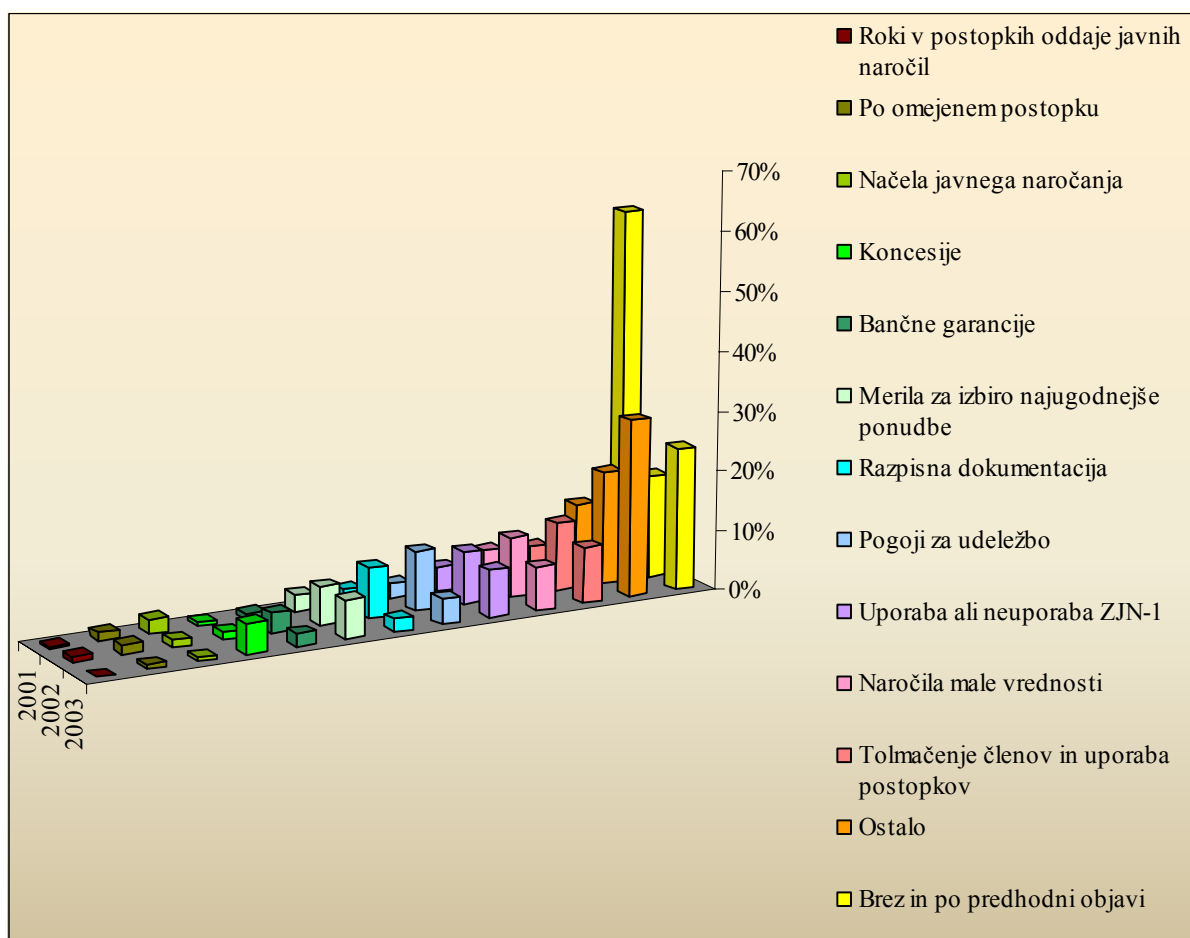
Največji delež spremembe za leto 2003 v primerjavi z letom 2002 je opaziti na področju vprašanj Ostalo, kjer je porast 10,8-odstotna, temu sledi področje vprašanj Brez in po predhodni objavi, porast je 6,6-odstotna. Približno 6-odstoten je tudi padec vprašanj v zvezi z Razpisno dokumentacijo in Pogoji za udeležbo.

Če povzamemo ugotovitve, nas te privedejo do zaključka, da se je v 3-letnem obdobju močno zmanjšalo število vprašanj v zvezi s postopki javnega naročanja brez in po predhodni objavi, medtem ko se je število splošnih vprašanj (skupina Ostalo) vseskozi povečevalo (v prvem obdobju za približno 7 %, v drugem za približno 11 %). Deleži ostalih vprašanj zaradi izmenjavanja vzpona s padci, ostajajo približno enaki.

Tabela XIV: Struktura najpogostejših zastavljenih vprašanj vlagateljev pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Vprašanja	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	0,2%	↑	1,0%	↓	0,0%
Po omejenem postopku	1,4%	↑	1,6%	↓	0,7%
Načela javnega naročanja	2,4%	↓	1,3%	↓	0,7%
Koncesije	0,7%	↑	1,3%	↑	5,1%
Bančne garancije	1,0%	↑	3,3%	↓	2,2%
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	2,9%	↑	6,5%	=	6,5%
Razpisna dokumentacija	2,6%	5,9 % ↑	8,5%	6,3 % ↓	2,2%
Pogoji za udeležbo	2,4%	7,7 % ↑	10,1%	5,8 % ↓	4,3%
Uporaba ali neuporaba ZJN-1	4,0%	↑	8,8%	↓	8,0%
Naročila male vrednosti	5,7%	↑	10,1%	↓	7,2%
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	5,2%	6,2 % ↑	11,4%	↓	9,4%
Ostalo	11,4%	7,5 % ↑	18,9%	10,8 % ↑	29,7%
Brez in po predhodni objavi	60,1%	42,8 % ↓	17,3%	6,6 % ↑	23,9%

Grafični prikaz XXX: Struktura najpogostejših zastavljenih vprašanj vlagateljev pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



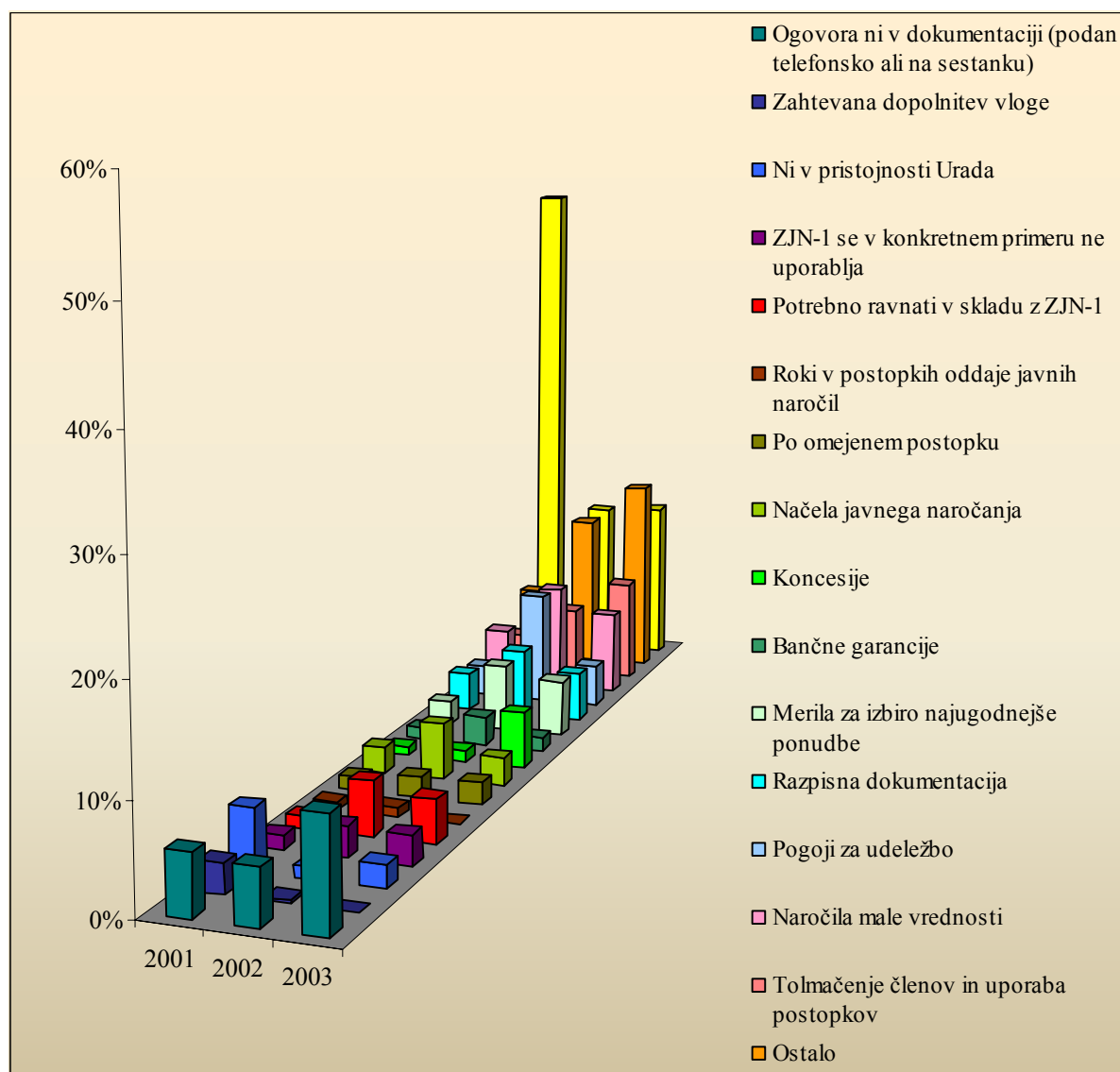
Manjša nihanja v deležih med obdobji, kot so bila značilna za strukturo najpogostejših zastavljenih vprašanj, so značilna za strukturo posredovanih odgovorov, kjer je največja sprememba (padeč) 35,3-odstotna, torej za 7,5 % manjša kot pri strukturi zastavljenih vprašanj (v obeh primerih je bil padeč zabeležen na področju vprašanj povezanih z oddajo javnih naročil po postopku brez ali po predhodni objavi). V večini primerov je za leto 2002 v primerjavi z letom 2001, pri strukturi posredovanih odgovorov, opaziti poraste deležev, pri čemer se vrednost dveh najvišjih giba okrog osmih odstotkov (Ostalo in Pogoji za udeležbo), kar je skladno s porastom tovrstnih vprašanj v istem obdobju. V letu 2003 v primerjavi s predhodnim letom se vidijo predvsem padci deležev, pri čemer najvišji znaša 7 % (Pogoji za udeležbo) in je približno enak kot delež na istem področju v okviru strukture zastavljenih vprašanj, medtem ko je 5-odstoten je porast odgovorov, kjer je v dokumentaciji Urada

zabeleženo, da je bil odgovor podan telefonsko ali na sestanku. Padanje in naraščanje posameznih deležev je prikazana v Tabeli XV in Grafičnem prikazu XXXI.

Tabela XV: Struktura najpogostejših posredovanih odgovorov Urada za javna naročila, preko pisnih mnenj, za leto 2001, 2002 in 2003

Odgovori	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Odgovora ni v dokumentaciji (podan telefonsko ali na sestanku)	5,7%	↓	5,1%	5,2% ↑	10,3%
Zahtevana dopolnitev vloge	2,7%	↓	0,3%	↓	0,0%
Ni v pristojnosti Urada	5,7%	↓	1,1%	↑	2,1%
ZJN-1 se v konkretnem primeru ne uporablja	1,4%	↑	2,8%	↓	2,7%
Potrebno ravnati v skladu z ZJN-1	1,1%	↑	5,1%	↓	4,1%
Roki v postopkih oddaje javnih naročil	0,7%	↑	0,9%	↓	0,0%
Po omejenem postopku	1,4%	↑	2,0%	↑	2,1%
Načela javnega naročanja	2,5%	↑	5,4%	↓	2,7%
Koncesije	0,9%	↑	1,1%	↑	5,5%
Bančne garancije	1,1%	↑	2,8%	↓	1,4%
Merila za izbiro najugodnejše ponudbe	2,3%	↑	6,6%	↓	5,5%
Razpisna dokumentacija	3,7%	↑	6,6%	↓	4,8%
Pogoji za udeležbo	3,0%	8,1% ↑	11,1%	7% ↓	4,1%
Naročila male vrednosti	5,5%	5% ↑	10,5%	↓	8,2%
Tolmačenje členov in uporaba postopkov	3,7%	↑	6,8%	↑	10,3%
Ostalo	7,3%	8,4% ↑	15,7%	↑	19,9%
Brez in po predhodni objavi	51,3%	35,3% ↓	16,0%	↑	16,4%

Grafični prikaz XXXI: Struktura najpogostejših posredovanih odgovorov Urada za javna naročila, preko pisnih mnenj, za leto 2001, 2002 in 2003



Med vsemi 13-imi skupinami vprašanj sem se v analizi podrobneje osredotočila na skupino z najvišjim deležem v primerjavi z deleži ostalih skupin. V to skupino sodijo vprašanja, ki se navezujejo na izvedbo postopkov javnega naročila brez in po predhodni objavi (njihov delež je kar 60,1-odstoten). V skladu s členi, ki urejujejo izvedbo omenjenega postopka (20., 84., 89., 97., 98 in 110.č.), sem skupino tovrstnih vprašanj preoblikovala v 8 skupin, da bi tako ugotovila, na katere odstavke, oziroma točke se najpogosteje sklicujejo vlagatelji in kako se je to sklicevanje spreminjalo v triletnem obdobju. Vprašanja osmih skupin so prikazana v Tabeli XVI, ki sem jih oštevilčila s števili od 1 do 8, pri čemer pomenijo različne številke različne

utemeljitve postopka oddaje javnega naročila brez in po predhodni objavi v vprašanjih vlagateljev.

Tabela XVI: Struktura vprašanj v zvezi z oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi

Številčna oznaka postopka oddaje javnega naročila	Vprašanja: Brez in po predhodni objavi
1	Predlog za izvedbo postopka po 20/1/1?
2	Ker je na podlagi raziskave izbrani ponudnik edini sposoben/pooblaščen ali pa gre za avtorske pravice bi uporabili 20/1/2?
3	Ker je v (ponovljenem) postopku prejeta samo 1 ponudba (istega ponudnika) (če jih je pa več, ostale ne izpolnjujejo pogojev), bi izvedli postopek po 20/1/2?
4	Predlog za izvedbo postopka po 20/1/2 iz razlogov kot so: možnost sklenitve aneksa; pridobitev primerljive ponudbe bi pomenilo dodatne stroške v smislu porabljanja časa za razlago spec. zahtev; predvidevanje na podlagi večletnih izkušenj: ne bo se dobilo primerljivih ponudb; koncesija; večletno sodelovanje z dobaviteljem, ki jim je nudil tudi popust; ponudnik se je že enkrat izkazal za najboljšega; ponudnik najboljše seznanjen s predmetom javnega naročila; na trgu se ne najde konkurenčnega izvajalca?
5	Ker gre za nadgradnjo oz. kompatibilnost bi izvedli postopek po 20/1/2?
6	Zaradi nujnosti in nepredvidljivosti predlog za 20/1/3 (mednarodni terorizem, gospodarska škoda...)?
7	Predlog za izvedbo postopka po 20/2/(1/2)?
8	Ker je na podlagi raziskave izbrani ponudnik edini sposoben/pooblaščen, bi izvedli postopek po 84/89/97/98/110?

Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003 (Tabela XVII in Grafični prikaz XXXII) prikazuje v povprečju 11,2-odstotna nihanja deležev v obdobju leta 2002 glede na predhodne leto in 9,7-odstotna leta 2003 glede na leto 2002 (če zanemarimo manjše spremembe deležev). Na podlagi višine deležev leta 2001 ugotovimo, da so se vlagatelji v prošnjah za izdajo mnenj v tem obdobju najpogosteje sklicevali na 2. točko 1. odstavka 20. č. (35,6-odstoten delež), katero uporabo so utemeljevali z dejstvom, da je izbrani ponudnik bodisi edini sposoben ali pooblaščen za izvedbo določenega javnega naročila, bodisi omenjeni postopek temelji na avtorskih pravicah (številčna oznaka postopka javnega naročila v Tabeli XVII in Grafičnem prikazu XXXII: 2). Za omenjeno skupino vlog je značilna tudi najvišja sprememba vrednosti deleža v letu 2002 glede na leto 2001, ki je 22,4-odstotna v smislu padanja, a le – ta zopet naraste v naslednjem obdobju in sicer za 14,1 %. Drugi najvišji delež v letu 2001 predstavljajo vloge, ki

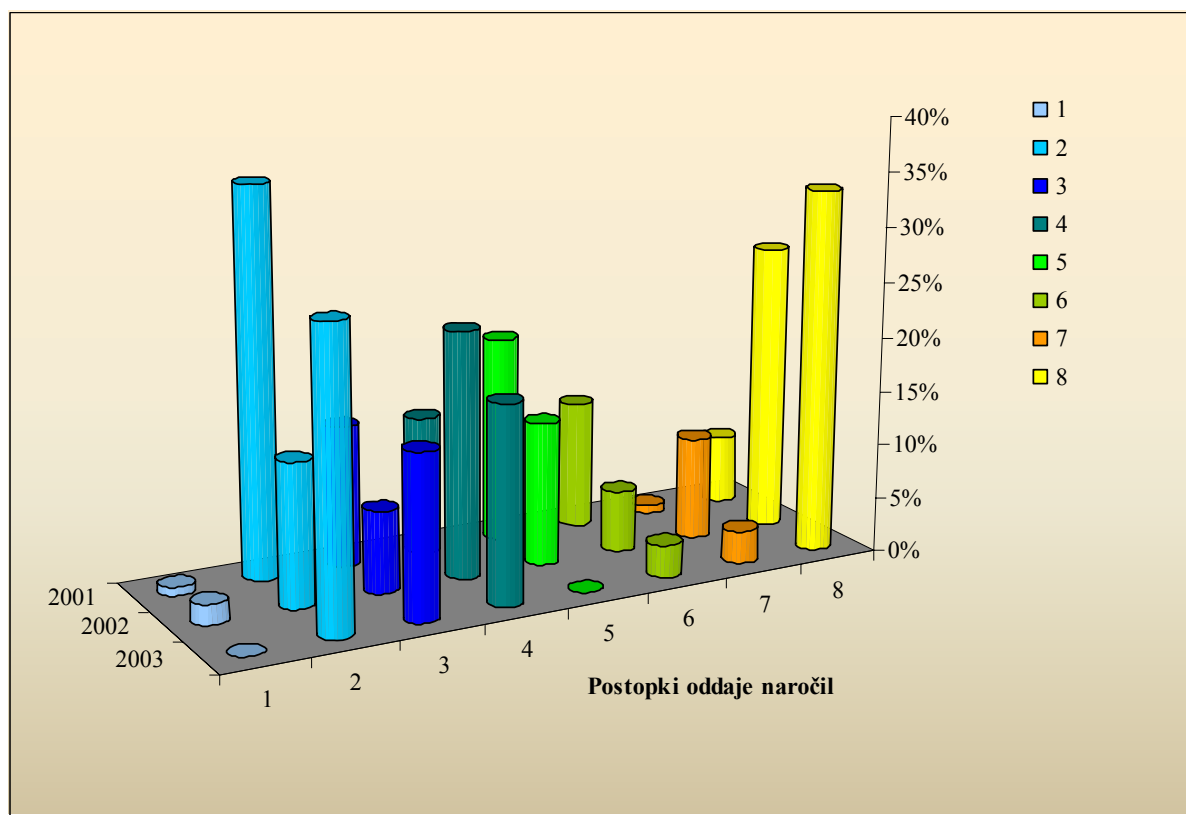
utemeljujejo uporabo postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. (20/1/2) na podlagi dejstva, da gre v konkretnih primerih za nadgradnjo določenih sistemov oziroma proizvodov, kjer ima pomembno vlogo kompatibilnost le – teh (številčna oznaka postopka javnega naročila v Tabeli XVII in Grafičnem prikazu XXXII: 5). Delež teh vlog je 19-odstoten, a leta 2002 pade najprej za 5,8 % in leta 2003 še za 13,2 %. Približno enake deleže zavzemajo v vlogah postopki (pod številčno oznako 3, 4 in 6 v omenjeni tabeli in grafičnem prikazu), ki se sklicujejo na dejstva o samo 1 in isti prispeli ponudbi v ponovljenem postopku (številčna oznaka postopka: 3) ali na druga dejstva (številčna oznaka 4: predvidevanje na podlagi večletni izkušnji ipd.), medtem ko so pod številčno oznako 6 združena vsa vprašanja v skladu s 3. točko 1. odstavka 20. č. (20/1/3), ki utemeljujejo uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave na podlagi nepredvidljivih dogodkov. Deleži omenjenih skupin vprašanj se gibljejo med 11-imi in 13-imi odstotki, pri čemer delež vprašanj pod številčno oznako 3 v letu 2002 naraste za približno enako kot zate pade leta 2003 (povprečna sprememba znaša 6,6 % v smislu padanja in naraščanja), delež vprašanj sklicujoč se na druga dejstva (številčna oznaka: 4) pa v letu 2002 naraste za kar 10 % in potem v naslednjem obdobju pade za manj kot 4 %. Največji porast, iz leta 2001 na leto 2002, izmed preostalih skupin vprašanj (številčne oznake: 1, 7 in 8), ki imajo najmanjše deleže v primerjavi s prej navedenimi vprašanji, je viden pri vlogah, kjer se zaprositelji sklicujejo na nekatere izmed naslednjih členov: 84., 89., 97., 98., 110. č. (oznaka: 8). Skupina vprašanj pod to oznako ima tudi najvišji delež (6,3-odstoten) v primerjavi z ostalima dvema pod oznako 1 in 7 (višina deležev je pri obeh manj kot 1-odstotna), kjer v naslednjih letih ni zabeležiti bistvenih sprememb, saj nekaj odstotnemu porastu sledi približno enak padec deleža. V letu 2002 nimajo več najvišjega deleža vprašanja pod oznako 2 (20/1/2 sklicujoč na avtorske pravice ipd.) kot je bilo to značilno za leto 2001, ampak vprašanja pod oznako 8 (delež je 26,4-odstoten), katerim, s približno 4 % nižjim deležem, sledijo vprašanja pod številčno oznako 4 (drugi razlogi za izvedbo postopka po 20/1/2: večletno sodelovanje z dobaviteljem, ki jim je nudil tudi popust ipd.). Približno 9 % nižje deleže imajo vprašanja pod oznako 2 (20/1/2 zaradi edinega pooblaščenega dobavitelja ipd.), 5 (20/1/2 zaradi kompatibilnosti) in 7 (20/2/1&2), kjer se torej deleži gibajo med 9 in 13 %. Preostale skupine imajo deleže med 2 in 8 %. Največjo spremembo iz leta 2002 na leto 2003 je zaznati v skupini 2 (približno 14-odstotna rast) in 5 (približno 13-odstoten padec). Tudi v letu 2003 so bila tako kot v letu 2002 najpogostejša vprašanja zastavljena v zvezi s postopki po 84., 89., 97., 98. in 110. č. (oznaka 8), njihov delež je 33,3-odstoten, 6 % nižji je delež vprašanj pod oznako 2. Ostale skupine imajo deleže približno enake kot v prejšnjih letih, izjema so le vloge, ki se sklicujejo na kompatibilnost (oznaka 5), kjer je opaziti zelo

velika nihanja v 3-letnem obdobju. Če povzamemo ugotovitve, pridemo do zaključka, da je analiza 3-letnega obdobja pokazala na 2 pomembni tendenci: tendenco izrednega porasta vlog, ki se sklicujejo na 84., 89., 97., 98. in 110. č. ter tendenco izrednega padanja tistih vlog, ki se sklicujejo pri uporabi postopka po 20/1/2 na kompatibilnost.

Tabela XVII: Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Številčna oznaka postopka oddaje javnega naročila	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
1	0,8%	↑	1,9%	↓	0,0%
2	35,6%	22,4% ↓	13,2%	14,1% ↑	27,3%
3	13,0%	5,5% ↓	7,5%	7,7% ↑	15,2%
4	12,6%	10% ↑	22,6%	↓	18,2%
5	19,0%	5,8% ↓	13,2%	13,2% ↓	0,0%
6	11,9%	6,2% ↓	5,7%	↓	3,0%
7	0,8%	8,6% ↑	9,4%	6,4% ↓	3,0%
8	6,3%	20,1% ↑	26,4%	6,9% ↑	33,3%

Grafični prikaz XXXII: Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



Podobno kot so razvrščena vprašanja v zvezi z oddajo naročila po postopku s pogajanji brez in po predhodni objavi, so razvrščeni tudi odgovori. Oblikovala sem 11 skupin, kot so prikazane v Tabeli XVIII. V prvo skupino sem uvrstila tiste odgovore Urada za javna naročila, kjer le – ta meni, da je uporaba postopka po 20/1/1 utemeljena, v drugo tiste, kjer je utemeljena uporaba postopka po 20/1/2, v tretjo, kjer je uporaba 20/1/2 delno utemeljena (oziroma pod določenimi pogoji, oziroma le za določen čas) in četrto, kjer je uporaba 20/1/2 neutemeljena. V peto, šesto in sedmo skupino sodijo odgovori Urada, kjer le – ta daje pozitiven odgovor na izvedbo postopka po 20/1/3 (peta skupina), delno pozitiven (šesta skupina) in negativen (sedma skupina). Odgovori povezani z oddajo javnega naročila po 20/2/1 oziroma 20/2/2 so v osmi (uporaba postopka utemeljena) in deveti skupini (uporaba postopka neutemeljena). V deseto skupino so uvrščeni odgovori, ki odobravajo uporabo postopkov po 84., 89., 97., 98 in 110. č., v enajsto pa tisti, ki te uporabe v večini primerov ne odobravajo.

Tabela XVIII: Struktura odgovorov v zvezi z oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi

Številčna oznaka postopka oddaje javnega naročila	Odgovori: Brez in po predhodni objavi
1	Uporaba 20/1/1 utemeljena.
2	Uporaba 20/1/2 utemeljena.
3	Uporaba 20/1/2 delno utemeljena (pogoje izpolnjuje del naročila/za določeno obdobje) oz. pod določenim pogojem (dopolnitev, raziskava...) za konkreten primer.
4	Uporaba 20/1/2 neutemeljena.
5	Uporaba 20/1/3 utemeljena.
6	Uporaba 20/1/3 utemeljena pod določenimi pogoji/samo za določeno obdobje.
7	Uporaba 20/1/3 neutemeljena.
8	Uporaba 20/2/(1/2) utemeljena.
9	Uporaba 20/2/(1/2) neutemeljena.
10	Smiselna uporaba 84/89/97/98/110. č.
11	Uporaba 84/97 neutemeljena oz.: po 1.t. 84. č. utemeljena, če gre za prvotnega dobavitelja. Po 3.t. 110 č. utemeljena, če lahko izpolni naročilo le določen dobavitelj. V skladu s 5 t. 110 č., če gre za prvotnega izvajalca (pogoji). 110 ni utemeljena. Iz naročnikovih navedb ni mogoče ugotoviti, ali so kumulativno izpolnjeni vsi navedeni pogoji po 1. točki 84. člena ZJN-1.

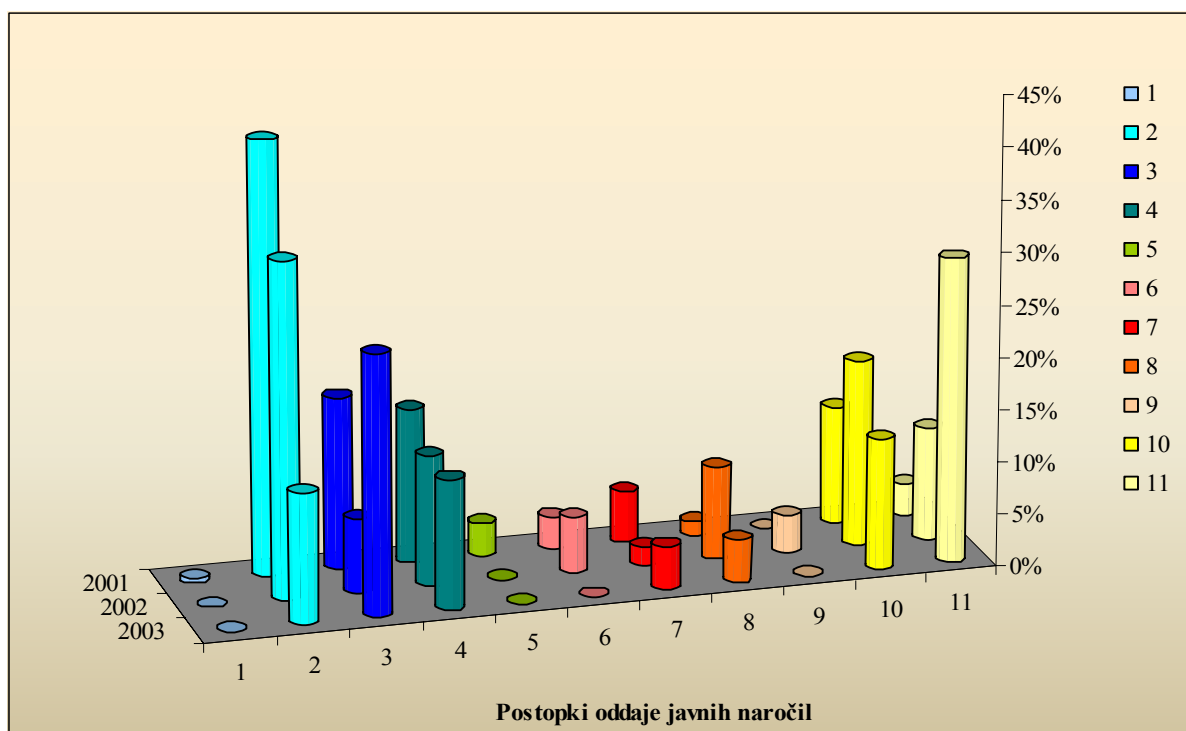
Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila za leto 2001 prikazuje največji delež (41,5 %) odgovorov skupine 2, kjer Urad daje pozitivno mnenje k uporabi postopka po 20/1/2, pri čemer se ta delež skozi leta zmanjšuje (leta 2002 pade za 9,4 % in leta 2003 za še dodatnih 19,6 %) in leta 2003 obstane pri 12,5 %. Druga najvišja deleža v letu 2001 imata skupini 3 (uporaba 20/1/2 delno utemeljena) in 4 (uporaba 20/1/2 neutemeljena), kjer se le – ta gibljeta med 14 in 16 %. Delež vprašanj, ki sodijo v tretjo skupino v letu 2002 najprej padejo za 9,4 %, a v letu 2003 narastejo za kar 17,9 %, medtem ko delež 4 skupine ostaja približno enak skozi celotno 3-letno obdobje. Skozi omenjeno obdobje ostaja približno enak tudi delež odgovorov odobritve uporabe členov: 84., 89., 97., 98., 110. č (skupina 10), ki leta 2001 znaša približno 11 %. Deleži ostalih skupin so približno 4 ali manj odstotni. Najvišji delež leta 2002 ima, kljub padcu v primerjavi s predhodnim letom, še vedno skupina 2 (delež je 32,1-odstoten), kateri sledi skupina 10 s skoraj 18-imi odstotki in zatem četrta s približno 12 %. V primerjavi s predhodnim letom je opaziti kar 9,4-odstoten padec skupine 3 (delno utemeljena uporaba 20/1/2), a le – ta zatem v letu 2003 zopet naraste za skoraj 18 %. Leta 2002 se je povišal tudi

delež 11 skupine (neutemeljena oziroma delno utemeljena uporaba 84., 89., 97., 98., 110. č) iz 3,1 % leta 2001 na 10,7 % in pristal leta 2003 na vrednosti 29,2 %. Za toliko kot se je leta 2002 povečal delež 11 skupine (za 7,6 %), se je povečal tudi delež pozitivnih odgovorov k uporabi 20/2/1&2 (8 skupina). Najvišji delež leta 2003 nima več druga skupina, ampak enajsta (delež je približno 30-odstoten), kateri sledi tretja skupina s 25-imi odstotki. Druga, četrta in deseta skupina imajo enake deleže: 12,5 %. Ostale skupine imajo deleže manjše od 5-ih odstotkov. Deleži so prikazani v Tabeli XIX in Grafičnem prikazu XXXIII.

Tabela XIX: Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila za leto 2001, 2002 in 2003

Številčna oznaka postopka oddaje javnega naročila	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
1	0,4%	↓	0,0%	=	0,0%
2	41,5%	9,4 % ↓	32,1%	19,6 % ↓	12,5%
3	16,5%	9,4 % ↓	7,1%	17,9 % ↑	25,0%
4	14,7%	↓	12,5%	=	12,5%
5	3,1%	↓	0,0%	=	0,0%
6	3,1%	↑	5,4%	5,4 % ↓	0,0%
7	4,9%	↓	1,8%	↑	4,2%
8	1,3%	7,6 % ↑	8,9%	↓	4,2%
9	0,0%	↑	3,6%	↓	0,0%
10	11,2%	6,7 % ↑	17,9%	5,4 % ↓	12,5%
11	3,1%	7,6 % ↑	10,7%	18,5 % ↑	29,2%

Grafični prikaz XXXIII: Struktura uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila za leto 2001, 2002 in 2003



V skladu z zastavljenimi vprašanji vlagateljev in posredovanimi odgovori v pisnih mnenjih Urada za javna naročila, v okviru vprašanj glede oddaje naročil po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi, sem se osredotočila tudi na pridobivanje statistik, ki bi mi pokazale, kolikšna je bila utemeljenost vlagateljev glede uporabe posameznih členov (na katere so se sklicevali v svojih prošnjah), ki ureja omenjeno področje (20. č. oziroma člene povezane z njim: 84., 89., 97., 98., 110. č.). S tem sem želela pridobiti primerjalno analizo spreminjanja deležev utemeljenih, delno utemeljenih in neutemeljenih uporab omenjenih členov skozi posamezna obdobja.

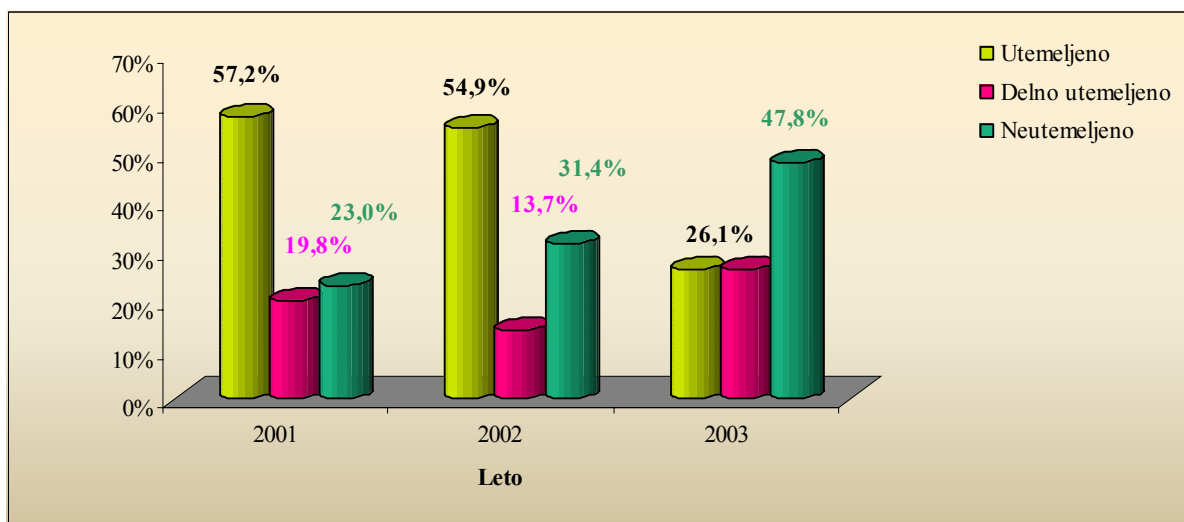
Analiza je pokazala visok delež utemeljenih uporab postopkov (po 20. č. oz. po členih povezanih z njim) za leti 2001 in 2002. Leta 2001 je bil namreč delež tovrstnih odgovorov Urada skoraj 60-odstoten, leta 2002 pa približno 55-odstoten, čemur sledi zelo velik padec leta 2003 (za skoraj 30 %), ko je ta delež meril le še približno 25 %, kar je logična posledica dejstva, da se je vse od leta 2001 delež neutemeljenih uporab postopkov vztrajno poveševal. Leta 2002 je narasel iz 23-ih odstotkov na 31,4 % in v letu 2003 še za 16,4 %. Leta 2003 je bil tako delež neutemeljenih uporab postopkov oz. neutemeljenega sklicevanja na uporabo

določenih postopkov (ki so predmet obravnave) že skoraj 50-odstoten. Prav tako se je povečal tudi delež delno utemeljenih uporab postopkov, ki se je iz leta 2001 na 2002 najprej znižal za približno 6 %, a se je na prehodu v obdobje leta 2003 povečal za približno 12 %. Deleže prikazujeta Tabela XX in Grafični prikaz XXXIV.

Tabela XX: Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Utemeljenost postopkov	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Utemeljeno	57,2%	↓	54,9%	28,8% ↓	26,1%
Delno utemeljeno	19,8%	6,1% ↓	13,7%	12,4% ↑	26,1%
Neutemeljeno	23,0%	8,4% ↑	31,4%	16,4% ↑	47,8%

Grafični prikaz XXXIV: Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

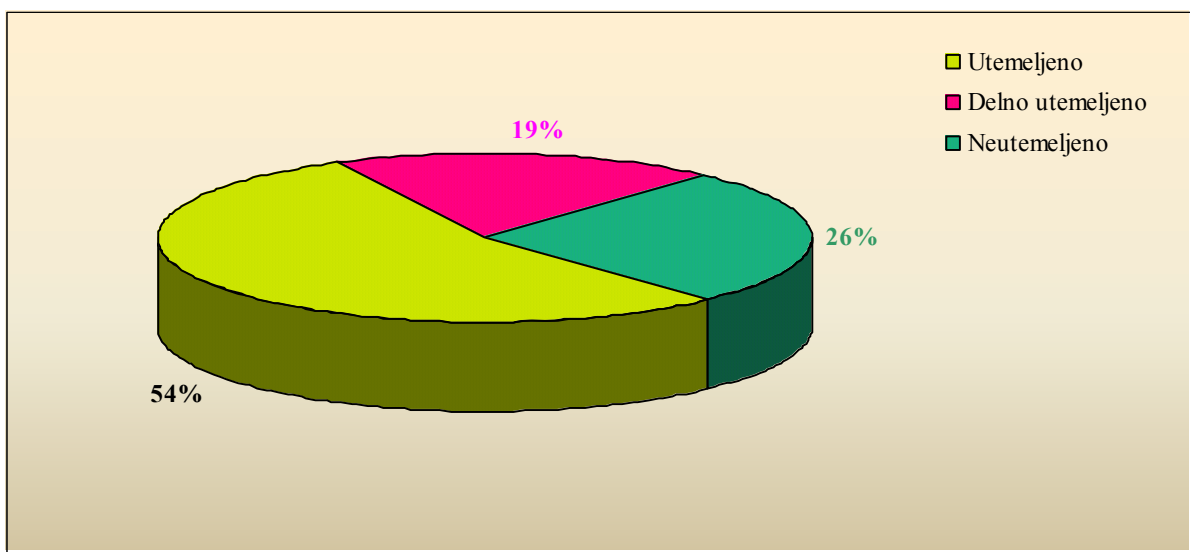


Če pogledamo celotno 3-letno obdobje ugotovimo 54-odstoten delež utemeljenih uporab postopkov vlagateljev, 19-odstoten delež delno utemeljenih uporab in 26-odstoten delež neutemeljenih (Tabela XXI in Grafični prikaz XXXV).

Tabela XXI: Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za obdobje od leta 2001 do leta 2003

Utemeljenost postopkov	3 letno obdobje
Utemeljeno	54%
Delno utemeljeno	19%
Neutemeljeno	26%

Grafični prikaz XXXV: Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnih naročil v vlogah za izdajo pisnih mnenj za obdobje od leta 2001 do leta 2003



Dosedanja analiza (Tabela XX in Grafični prikaz XXXIV ter Tabela XXI in Grafični prikaz XXXV) mi je pokazala tendence spreminjanj deležev glede utemeljenosti oziroma neutemeljenosti uporab vseh postopkov na splošno (20.č. v celoti), ni mi pa pokazala spreminjanje deležev utemeljenosti oziroma neutemeljenosti za posamezne postopke, ki so vsebovani v posameznih odstavkih oziroma točkah 20. č. (20/1/1, 20/1/2, 20/1/3, 20/2/1&2) oziroma za člene povezane z njim (84., 89., 97., 98., 110. č.). V nadaljevanju navajam rezultate tudi za omenjene postopke (Tabela XXII in Grafični prikaz XXXVI).

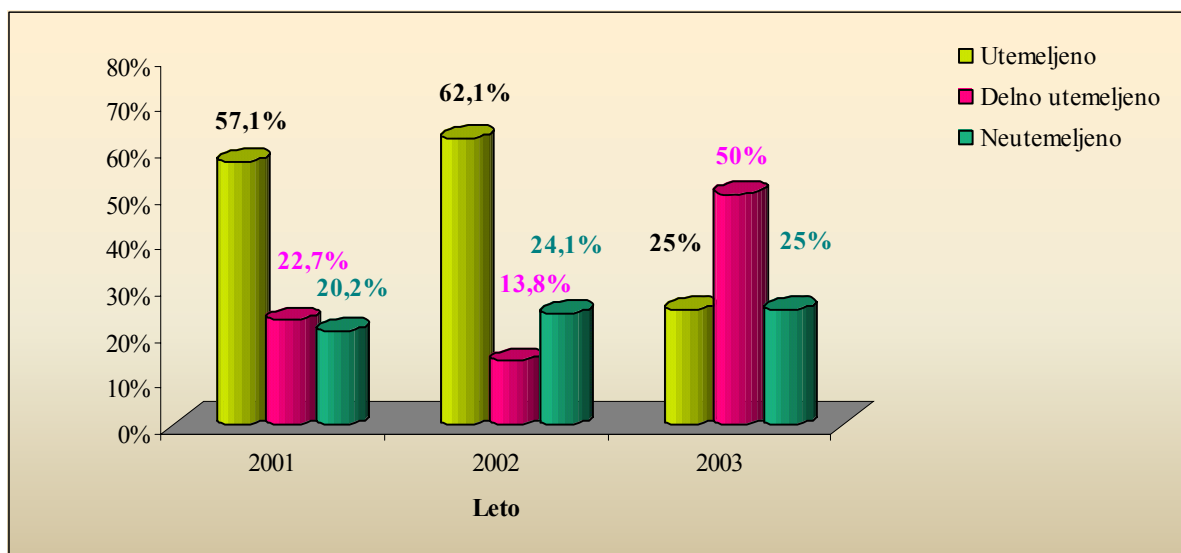
Če se osredotočimo na postopek oddaje javnega naročila po 2. točki 1. odstavka 20. č. za leto 2001, ugotovimo, da je bil delež utemeljenosti kar 57,1-odstoten, neutemeljenosti pa 20,2 odstoten (ostalo predstavlja delno utemeljena uporaba omenjenega postopka). Leta 2002 se je delež utemeljene uporabe obravnavanega postopka povečal (na račun zmanjšanja deleža delno utemeljene uporabe postopka) na 62,1 %, a se je naslednje leto zmanjšal za kar 37,1 % in se

tako ustalil na 25-ih odstotkih. Za 36,2 % se je povečal delež delno utemeljene uporabe omenjenega postopka, saj je le – ta leta 2002 znašal 13,8 %, leta 2003 je pa že 50 %. Skozi celotno 3-letno obdobje se je povečeval tudi delež neutemeljene uporabe omenjenega postopka, vendar je bil ta v povprečju le 2,5-odstoten.

Tabela XXII: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 2. točki 1. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanji brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Utemeljenost postopka 20/1/2	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Utemeljeno	57,1%	5 % ↑	62,1%	37,1 % ↓	25,0%
Delno utemeljeno	22,7%	8,9 % ↓	13,8%	36,2 % ↑	50,0%
Neutemeljeno	20,2%	↑	24,1%	↑	25,0%

Grafični prikaz XXXVI: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 2. točki 1. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanji brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



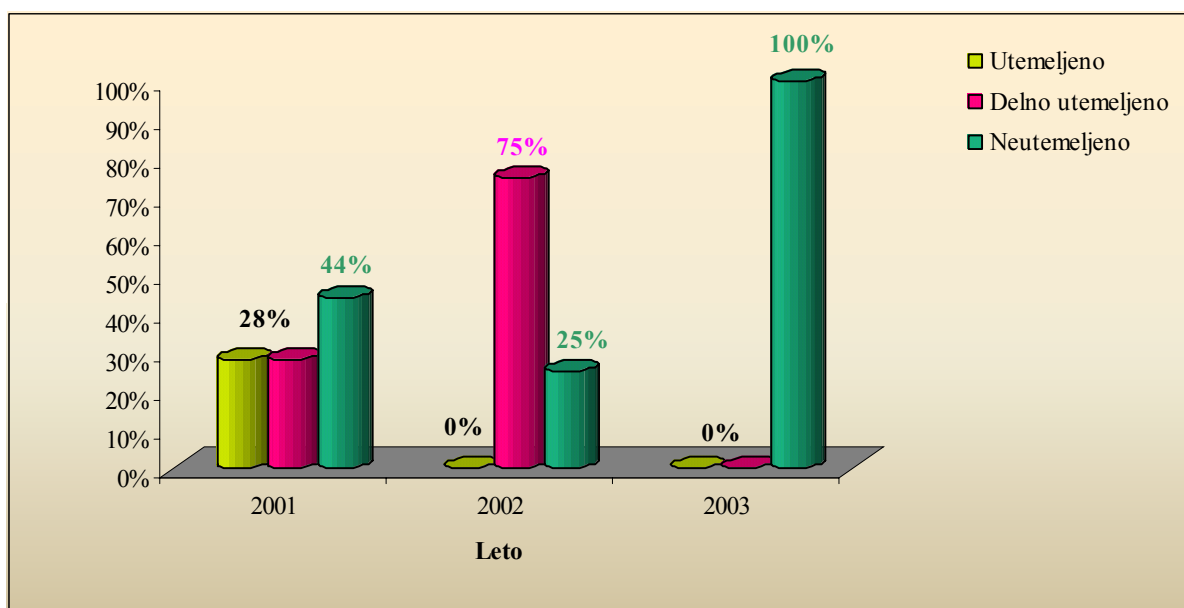
Če primerjamo delež utemeljenosti uporabe postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. v primerjavi z deležem utemeljenosti uporabe postopka po 3. točki 1. odstavka istega člena za leto 2001, ugotovimo, da je delež pri slednjem za 29,1 % manjši (vrednost deleža je 28-odstotna). Za 20/1/3 je namreč v letu 2001 značilen največji delež neutemeljene uporabe

omenjenega postopka (delež je 44-odstoten), pri čemer je delež utemeljene in neutemeljene uporabe enak (28 %). V letu 2002 naraste delež delno utemeljene uporabe za kar 47 % na račun 19-odstotnega padca neutemeljene uporabe in 28-odstotnega padca utemeljene uporabe. Zelo velike spremembe so vidne za leto 2003, ko je bil delež neutemeljene uporabe omenjenega postopka kar 100 % (Tabela XXIII in Grafični prikaz XXXVII).

Tabela XXIII: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 3. točki 1. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Utemeljenost postopka 20/1/3	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Utemeljeno	28,0%	28 % ↓	0,0%	=	0,0%
Delno utemeljeno	28,0%	47 % ↑	75,0%	75 % ↓	0,0%
Neutemeljeno	44,0%	19 % ↓	25,0%	75% ↑	100,0%

Grafični prikaz XXXVII: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 3. točki 1. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



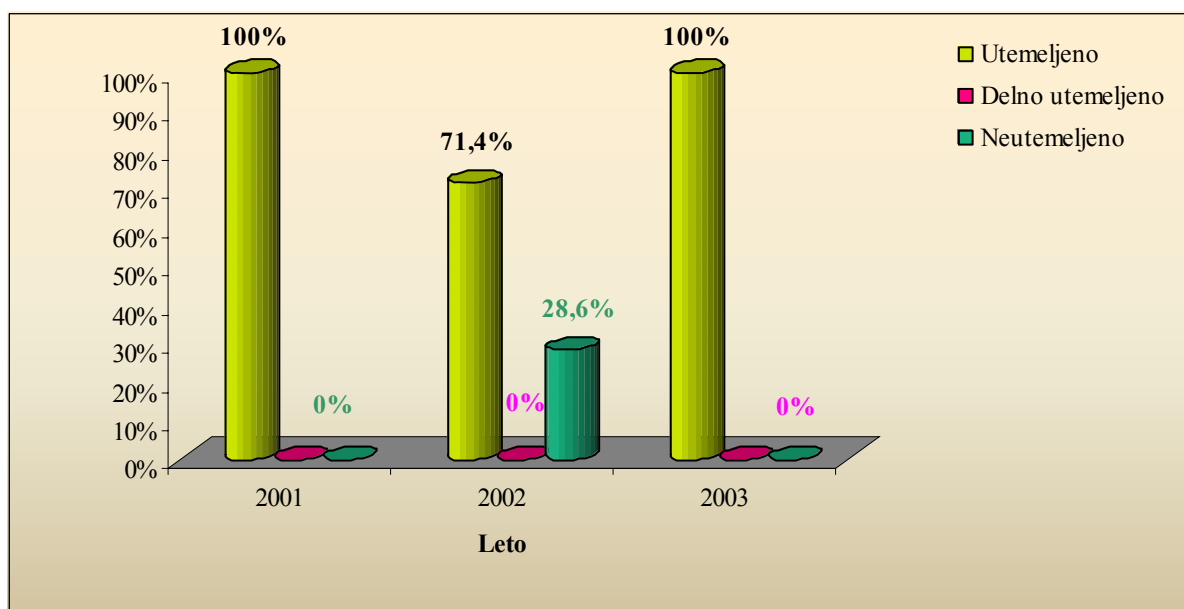
Utemeljenost uporabe postopka oddaje javnega naročila po 1. in 2. točki 2. odstavka 20. č. je bila v letu 2001 100-odstotna, a se je prihodnje leto zmanjšala za 28,1 % na račun

neutemeljene uporabe. Leta 2003 pa se je ponovno zvišala na 100 % . Izmed vseh analiziranih postopkov je ta edini, kjer je bil zabeležen tako velik delež utemeljene uporabe večkrat (Tabela XXXIV in Grafični prikaz XXXVIII).

Tabela XXIV: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 1. in 2. točki 2. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi naročila za odprti ali omejeni postopek) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Utemeljenost postopka 20/2/(1&2)	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Utemeljeno	100,0%	28,6 % ↓	71,4%	28,6 % ↑	100,0%
Delno utemeljeno	0,0%	=	0,0%	=	0,0%
Neutemeljeno	0,0%	28,6 % ↑	28,6%	28,6 % ↓	0,0%

Grafični prikaz XXXVIII: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 1. in 2. točki 2. odstavka 20. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi naročila za odprti ali omejeni postopek) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



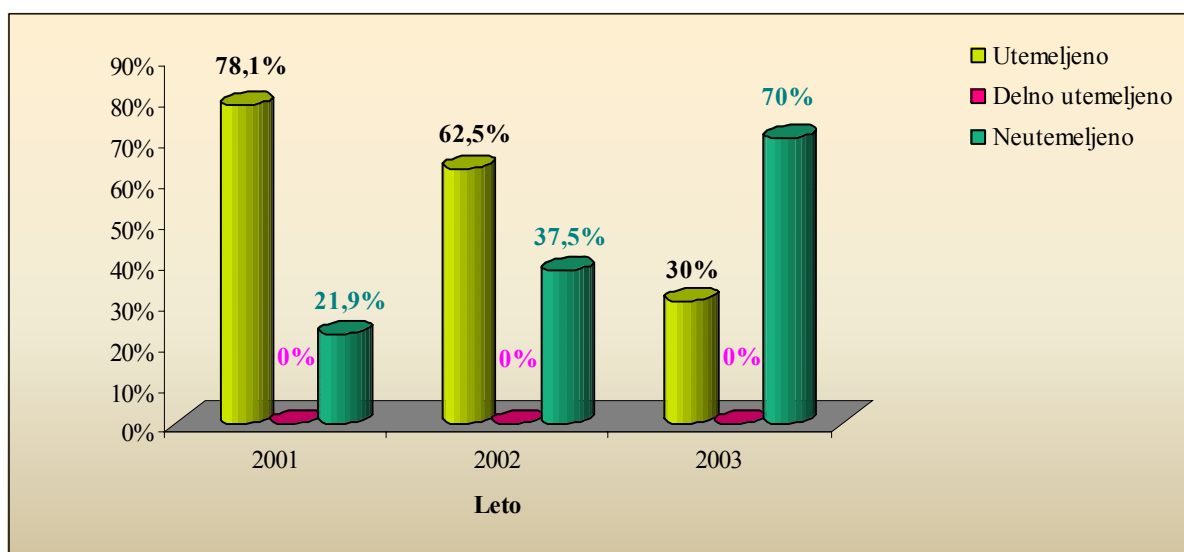
Zelo visok delež utemeljene uporabe postopkov je viden tudi pri tistih, ki temeljijo na 84., 89., 97., 98. in 110. č., saj je le – ta 78-odstoten, medtem ko je neutemeljenost 21,9-odstotna

(podatki veljajo za leto 2001). Utemeljenost se je skozi obdobja občutno zmanjševala. Leta 2002 se je najprej zmanjšala za 15,6 %, leta 2003 pa še za 32,5 % in se tako ustalila pri vrednosti 30-ih odstotkov. Utemeljenost je naraščala na račun neutemeljenosti, medtem ko je delno utemeljena uporaba ostajala 0-odstotna (Tabela XXV in grafični prikaz XXXIX).

Tabela XXV: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 84., 89., 97. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) in 98. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi) ter 110. č. (oddaja naročila brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003

Utemeljenost postopka 84,89,97,98,110	2001	Spremembe iz 2001 na 2002	2002	Spremembe iz 2002 na 2003	2003
Utemeljeno	78,1%	15,6 % ↓	62,5%	32,5 % ↓	30,0%
Delno utemeljeno	0,0%	=	0,0%	=	0,0%
Neutemeljeno	21,9%	15,6 % ↑	37,5%	32,5 % ↑	70,0%

Grafični prikaz XXXIX: Utemeljenost uporabljenega postopka oddaje javnega naročila po 84., 89., 97. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave) in 98. č. (oddaja naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi) ter 110. č. (oddaja naročila brez predhodne objave) v vlogah za izdajo pisnih mnenj za leto 2001, 2002 in 2003



6.1.1 Komparacija pridobljenih rezultatov

Komparacija pridobljenih rezultatov mi bo služila za ugotavljanje verjetnosti hipotez, kar je osnovni namen empiričnega raziskovanja, pri čemer se bom skušala izogniti ponavljanju interpretacij. V primeru, da bo do ponavljanj, kljub temu prišlo, bodo razlogi trije: zaradi preglednosti med seboj primerjanih rezultatov, zaradi težnje po podrobnejši razlagi, kar je temeljno izhodišče dobre primerjave in zaradi preverjanja verjetnosti hipotez, kar je temeljni namen analize.

Rezultati so pokazali, da je potrebno osnovno hipotezo, ki je predpostavljala, da se je uspešnost delovanja Urada za javna naročila od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 konstantno povečevala zavrniti. Hipoteza sicer deloma drži, saj se je uspešnost reševanja vlog leta 2003 v primerjavi z letom 2002 povečala, kar dokazuje 16-odstoten porast rešenih vlog v roku enega dneva. Omenjena hipoteza pa ne drži za obdobje od vključno leta 2001 do vključno leta 2002, ko je delež v tako zelo kratkem roku rešenih vlog padel za 4 %. Zavrnitev omenjene hipoteze dokazuje tudi dejstvo o zmanjšanju deleža rešenih vlog v roku šestih dni (pri čemer je potrebno opozoriti, da je analiza pokazala, da je največ vlog v omenjenih letih bilo rešenih ravno v 6-dnevem roku) v času od leta 2001 do 2002. Iz navedenih podatkov sledi tudi zavrnitev četrte hipoteze o konstantnem povečevanju hitrosti reševanja vlog v 3-letnem obdobju, saj se je ta povečala šele v drugi polovici omenjenega obdobja (leta 2003 v primerjavi z letom 2002). Prav tako je nemogoča potrditev druge in tretje hipoteze, pri čemer je druga napovedovala konstantno povečevanje deleža rešenih vlog v roku dveh dni (med posameznimi obdobji). Realno stanje je pokazalo, da se je omenjeni delež sicer res povečeval, vendar samo v obdobju od leta 2002 do leta 2003, medtem ko je bil leta 2002 v primerjavi z letom 2001 nižji.

Tretja hipoteza je predvidevala, da se je v 3-letnem obdobju delež vlog, za katere se je odgovor izdeloval več kot 20 dni, zniževal, a so rezultati pokazali ravno nasproten proces, pri čemer so bile razlike med leti minimalne. Če tu pozornost usmerim še na peto postavljeno hipotezo o konstantnem povečevanju enakomernosti porazdelitve dela na ostale roke (za 3-letno obdobje), ugotovim na podlagi dobljenih rezultatov, da je potrebna zavrnitev tudi te hipoteze, saj lahko o enakomernosti dela govorimo le za obdobje leta 2003, saj so v predhodnih dveh letih nihanja med posameznimi leti neenakomerna.

Pravilnost glede zavrnitve prvih petih hipotez, ki ocenjujejo uspešnost delovanja Urada, dokazujejo tudi podatki iz kumulativne porazdelitve verjetnosti časa rešitve vlog, kjer se deleži verjetnosti spreminjajo skladno z zgoraj navedenimi ugotovitvami. Da pa bi lažje prikazala njihovo pravilnost oziroma nepravilnost, prikazujem v nadaljevanju s pomočjo Tabele XXVI njihove prvotne definicije (modra barva) in zatem še, kakšna bi morala biti njihova forma, da bi bile pravilne (rdeča barva).

Tabela XXVI: Definicije prvih 5-ih zavrženih hipotez, ki ocenjujejo uspešnost delovanja Urada, s prikazanimi spremembami, da bi bile hipoteze sprejete.

Hipoteza	Definicije zavrženih hipotez in kakšne bi morale biti spremembe, da bi bile sprejete
1	Uspešnost delovanja Urada za javna naročila se je od vključno leta 2001 (leto ustanovitve Urada) do vključno leta 2003 konstantno povečevala .
1-a	Uspešnost delovanja Urada za javna naročila se je leta 2002 v primerjavi z letom 2001 zmanjševala , medtem ko se je leta 2003 v primerjavi z letom 2003 povečevala .
2	Delež rešenih vlog v dveh dneh se je od vključno leta 2001 do leta 2003 konstantno povečeval .
2-a	Delež rešenih vlog v dveh dneh se je leta 2002 v primerjavi z letom 2001 zmanjševal , medtem ko se je leta 2003 v primerjavi z letom 2003 povečeval .
3	Delež rešenih vlog v več kot 20-ih dneh se je od vključno leta 2001 do leta 2003 konstantno zmanjševal .
3-a	Delež rešenih vlog v več kot 20-ih dneh se je od vključno leta 2001 do leta 2003 minimalno povečeval .
4	Hitrost rešenih vlog Urada za javna naročila se je od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 konstantno povečevala .
4-a	Hitrost rešenih vlog Urada za javna naročila se je leta 2002 v primerjavi z letom 2001 zmanjševala , medtem ko se je leta 2003 v primerjavi z letom 2003 povečevala .
5	Od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 je opaziti konstantno povečevanje enakomernosti porazdelitve dela na ostale roke.
5-a	Leta 2001 in leta 2002 je opaziti neenakomerno porazdelitev dela na ostale roke, medtem ko je leta 2003 vidna enakomerna porazdelitev .

V nadaljevanju se osredotočam na verificiranje naslednjih 7-ih hipotez, ki prikazujejo obnašanje vlagateljev v povezavi z Uradom.

Šesta hipoteza je predpostavljala konstantno povečevanje deleža posredovanih vlog Uradu s strani vseh skupin subjektov (organi RS, javna podjetja, javni zavodi in agencije, občine, javni zdravstveni zavodi in inštituti, zasebna podjetja, univerze in inštituti, šole in vrtci, ostali) v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003. Hipotezo sem morala zavrniti, saj so rezultati pokazali, izmenjavanje tako povečevanja kot zmanjševanja deležev posameznih subjektov v 3-letnih obdobjih. Do bistvenih sprememb je prišlo leta 2002 v primerjavi z letom 2001, ko je delež vlog organov RS in javnih podjetij v povprečju upadel za 8 %, delež

zasebnih podjetij pa povečal za 12 %. Leta 2003, v primerjavi s predhodnim letom, ni prišlo do bistvenih sprememb, razen skoraj 7-odstotnega padca vlog zasebnih podjetij.

V nasprotju s šesto hipotezo, sedme (največji delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo organi Republike Slovenije, katerim sledijo javna podjetja in njim javni zavodi in agencije) ni bilo potrebno zavreči. Organi RS imajo namreč vlogah (za navedeno obdobje) 35-odstotno zastopanost, javna podjetja 14-odstotno ter javni zavodi in agencije 13-odstotno.

Največji delež zastavljenih vprašanj vlagateljev v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 predstavljajo vprašanja o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi, sledijo vprašanja o oddaji naročil po omejenem postopku in zatem vprašanja v povezavi z naročili male vrednosti, pri čemer so višine deležev obravnavanih področij vprašanj skladne z višino deležev istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila, je bila predpostavka osme hipoteze, ki se je izkazala za nepravilno. Pravilno je bilo predvidevanje o najvišjem deležu vprašanj o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi, ki je znašal 39 %, vendar je bila zastopanost vprašanj o oddaji naročil po omejenem postopku komaj 1,4-odstotna. Dejansko stanje je pokazalo, da imajo drugi najvišji delež vprašanja v povezavi s splošnimi vprašanji o zakonskem urejanju javnih naročil (17-odstoten delež), kar je bilo v popolnem nasprotju z mojimi pričakovanji. Na tretjem mestu se niso znašla vprašanja o naročilih male vrednosti (ta so bila na četrtem mestu s 7,5-odstotnim deležem), ampak vprašanja v zvezi z tolmačenjem členov in uporabo postopkov, kar je postalo pričakovano zaradi visokega deleža splošnih vprašanj. Pravilna je bila predpostavka hipoteze, da so višine deležev obravnavanih področij vprašanj skladne z višino deležev istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila (odstopanja so bila v povprečju od 1 do 6-odstotna).

V deveti hipotezi sem predvidevala povečevanje deležev vseh skupin vprašanj vlagateljev (brez in po predhodni objavi, po omejenem postopku, naročila male vrednosti, tolmačenje členov in uporaba postopkov, uporaba ali neuporaba ZJN-1, pogoji za udeležbo, razpisna dokumentacija, merila za izbiro najugodnejše ponudbe, bančne garancije, koncesije, načela javnega naročanja, roki v postopkih oddaje javnih naročil ter ostalo) v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002, medtem ko sem za obdobje od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 napovedovala zniževanje ob predpostavki, da bo enake tendence opaziti

pri deležih istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila. Če bi zelo na splošno in površno verificirali navedeno hipotezo, bi prišli do zaključka, da je pravilna, saj so se deleži tako rekoč v skoraj vseh skupinah vprašanj in odgovorov v prvem obdobju povečevali, v drugem pa zmanjševali. Vendar bi v tem primeru morala zanemariti naslednja dejstva: zelo velik padec deleža vprašanj oddaji javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi leta 2002 v primerjavi z letom 2001, ki je bil kar 43-odstoten, 11-odstotno porast deleža splošnih vprašanj v zvezi z zakonodajo javnih naročil (skupina Ostalo) leta 2003 v primerjavi z letom 2002 in 35-odstoten padec deleža odgovorov v zvezi z oddajo javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi. Poleg tega prav tako ni zaznati pretirane skladnosti med deleži vprašanj in odgovorov, saj so deleži odgovorov za ista področja vprašanj v povprečju višji (v nekaterih primerih približno enaki), iz česar izhaja ugotovitev, da so postavljena vprašanja vlagateljev v večini primerov preveč splošna, saj ti zaradi ne dovolj natančnega poznavanja zakonodaje javnih naročil, ne poznajo temeljite medsebojne povezave členov.

Z deseto hipotezo sem pozornost usmerila na skupino vprašanj glede oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez in po predhodni objavi. Predvidevala sem, da so se deleži posameznih področij vprašanj v okviru postopka oddaje javnega naročila s pogajanjem brez in po predhodni objavi, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002, povečevali, medtem ko sem za obdobje od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 pričakovala zniževanje z enakimi tendencami pri deležih odgovorov na tovrstna vprašanja v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila. Predpostavke hipoteze so bile nepravilne, saj je analiza 3-letnega obdobja pokazala izmenjavanje v povprečju od 5 do največ 20-odstotnih nihanj (rasti in padcev) deležev med leti, pri čemer ni bilo mogoče zaključiti, da gre v obdobju od leta 2001 do leta 2002 samo za povečevanje, v letu od 2002 do 2003 pa samo za zniževanje deležev. Podobna nihanja je bilo opaziti tudi za področja odgovorov na vprašanja, kjer so bila nihanja v povprečju od 6 do največ 20-odstotna.

Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnega naročila s pogajanjem brez in po predhodni objavi (z najvišjim deležem), se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno povečevala, neutemeljenost omenjenih postopkov, v istem obdobju, se je konstantno zmanjševala, medtem ko je delna utemeljenost (z najnižjim deležem) ostajala približno enaka, je bilo predvidevanje navedeno v predzadnji enajsti hipotezi, ki se je prav tako izkazala za nepravilno, saj je prišlo do ravno nasprotnega pojava. Delež utemeljeno

uporabljenih postopkov se je v 3-letnem obdobju konstantno zmanjševal (v zadnjem obdobju je bil padec skoraj 30-odstoten), delež neutemeljenih pa konstantno povečeval (najprej za približno 8 %, zatem še za približno 16 %), medtem ko je delež neutemeljene uporabe nihal (v prvem obdobju je padal za približno 6 %, v drugem naraščal za približno 12 %).

Utemeljenost postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. (20/1/2) se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 ni konstantno povečevala kot sem napovedovala v dvanajsti hipotezi, temveč je v prvem obdobju (od leta 2001 do 2002) narasla za 5 %, zatem v drugem padla za kar 37 %. Utemeljenost postopka po 3. točki 1. odstavka omenjenega člena (20/1/3) se ni konstantno zniževala, saj je po začetnem padcu za 28 % sledila ustalitev vrednosti deleža. Tudi utemeljenost postopka po 1. in 2. točki 2. odstavka istega člena (20/2/1&2) in utemeljenost uporabljenih postopkov po 84., 89., 97., 98. in 110. č. ni ostajala približno enaka. Utemeljenost uporabe postopka po 20/2/1&2 je v prvem obdobju padla za 27 %, v drugem pa narasla za enak delež, medtem ko se je utemeljenost uporabljenih postopkov po 84., 89., 97., 98. in 110. č. v prvem obdobju znižala za 16 %, se je v drugem še za dodatnih 32,5 %.

Definicije zavrženih hipotez (poleg ene sprejete hipoteze) in kako bi morale biti opredeljene, da bi bile sprejete, so prikazane v Tabeli XXVII.

Tabela XXVII: Definicije zavrženih hipotez in njihova sprememba, ki bi pomenila sprejetje

Hipoteza	Definicije zavrženih hipotez in kakšne bi morale biti spremembe, da bi bile sprejete
6	Delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila s strani vseh skupin subjektov (organi RS, javna podjetja, javni zavodi in agencije, občine, javni zdravstveni zavodi in inštituti, zasebna podjetja, univerze in inštituti, šole in vrtci, ostali) se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno povečeval .
6-a	Delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila s strani nekaterih subjektov izmed vseh opredeljenih (organi RS, javna podjetja, javni zavodi in agencije, občine, javni zdravstveni zavodi in inštituti, zasebna podjetja, univerze in inštituti, šole in vrtci, ostali) je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, nihal .
7	Največji delež posredovanih vlog Uradu za javna naročila, v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo organi Republike Slovenije , katerim sledijo javna podjetja in njim javni zavodi in agencije .
7-a	PRAVILNA HIPOTEZA !
8	Največji delež zastavljenih vprašanj vlagateljev v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo vprašanja o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanji brez in po predhodni objavi , sledijo vprašanja o oddaji naročil po omejenem postopku in zatem vprašanja v povezavi z naročili male vrednosti , pri čemer so višine deležev obravnavanih področij vprašanj skladne z višino deležev istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila.
8-a	Največji delež zastavljenih vprašanj vlagateljev v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, predstavljajo vprašanja o oddaji javnega naročila po postopku s pogajanji brez in po predhodni objavi, sledijo splošna vprašanja v zvezi z zakonskim urejanjem področja javnih naročil, zatem vprašanja v zvezi s tolmačenjem členov in uporabo postopkov , pri čemer so višine deležev obravnavanih področij vprašanj približno skladne z višino deležev istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila.
9	Deleži vseh skupin vprašanj vlagateljev (brez in po predhodni objavi, po omejenem postopku, naročila male vrednosti, tolmačenje členov in uporaba postopkov, uporaba ali neuporaba ZJN-1, pogoji za udeležbo, razpisna dokumentacija, merila za izbiro najugodnejše ponudbe, bančne garancije, koncesije, načela javnega naročanja, roki v postopkih oddaje javnih naročil ter ostalo) so se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002 povečevali , medtem ko so se v obdobju od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 zniževali , pri čemer je enake tendence opaziti pri deležih istih področij v odgovorih na vloge Urada za javna naročila.
9-a	Deleži večine skupin vprašanj vlagateljev (brez in po predhodni objavi, po omejenem postopku, naročila male vrednosti, tolmačenje členov in uporaba postopkov, uporaba ali neuporaba ZJN-1, pogoji za udeležbo, razpisna dokumentacija, merila za izbiro najugodnejše ponudbe, bančne garancije, koncesije, načela javnega naročanja, roki v postopkih oddaje javnih naročil ter ostalo) so se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002 v povprečju povečevali, medtem ko so se v obdobju od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 v povprečju zniževali, pri čemer je zaznati nekaj večjih padcev in rasti deležev posameznih skupin vprašanj in odgovorov. Višina deležev področij odgovorov Urada je v povprečju višja (v nekaterih primerih približno enaka) v primerjavi z višino deležev istih področij v vprašanih vlagateljev.

Tabela XXVIII: Definicije zavrženih hipotez in njihova sprememba, ki bi pomenila sprejetje

Hipoteza	Definicije zavrženih hipotez in kakšne bi morale biti spremembe, da bi bile sprejete
10	Deleži posameznih področij vprašanj v okviru postopka oddaje javnega naročila s pogajanji brez in po predhodni objavi, so se v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2002 povečevali, medtem ko so se v obdobju od vključno leta 2002 do vključno leta 2003 zniževali, pri čemer je enake tendence opaziti pri deležih odgovorov na tovrstna vprašanja v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila.
10-a	Za deleže posameznih področij vprašanj so, v okviru postopka oddaje javnega naročila s pogajanji brez in po predhodni objavi, v 3-letnem obdobju značilna manjša in večja nihanja, pri čemer je enake tendence opaziti pri deležih odgovorov na tovrstna vprašanja v izdanih pisnih mnenjih Urada za javna naročila.
11	Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnega naročila s pogajanji brez in po predhodni objavi (z najvišjim deležem), se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno povečevala, neutemeljenost omenjenih postopkov, v istem obdobju, se je konstantno zmanjševala, medtem ko je delna utemeljenost (z najnižjim deležem) ostajala približno enaka.
11-a	Utemeljenost uporabljenih postopkov oddaje javnega naročila s pogajanji brez in po predhodni objavi (z najvišjim deležem), se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, konstantno zmanjševala, neutemeljenost omenjenih postopkov, v istem obdobju, se je konstantno povečevala, medtem ko je delna utemeljenost (z najnižjim deležem) nihala.
12	Utemeljenost postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. (20/1/2) se je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 konstantno povečevala, utemeljenost postopka po 3. točki 1. odstavka omenjenega člena (20/1/3) se je v istem obdobju konstantno zniževala, utemeljenost postopka po 1. in 2. točki 2. odstavka istega člena (20/2/1&2) je ostajala približno enaka tako kot utemeljenost uporabljenih postopkov po 84., 89., 97., 98. in 110. č.
12-a	Utemeljenost postopka po 2. točki 1. odstavka 20. č. (20/1/2) je v obdobju od vključno leta 2001 do vključno leta 2003 nihala, utemeljenost postopka po 3. točki 1. odstavka omenjenega člena (20/1/3) se je najprej zniževala, a zatem ustalila, utemeljenost postopka po 1. in 2. točki 2. odstavka istega člena (20/2/1&2) je tako kot kot utemeljenost uporabljenih postopkov po 84., 89., 97., 98. in 110. č., nihala.

7 Sklepna misel

Javna naročila so pojav sodobnega časa, ki predstavlja zavestno angažiranje države v gospodarstvu s ciljem vzpostavitve takšnih tržnih razmerij, ki lahko s pomočjo delovanja konkurence uresničujejo enakopravno obravnavanje vseh ponudnikov v postopkih javnih naročil, saj tržni predpisi ne postavljajo zgolj meja, ampak tudi pravila ravnanja. Javna naročila tako bistveno vplivajo na povečanje konkurence, finančno disciplino države, povečujejo tuje naložbe in zmanjšujejo korupcijo. Na takšen način povečana konkurenca med podjetji vpliva tudi na povečevanje specializiranosti in inovativnosti domačih podjetij, ustvarja nove podjetniške priložnosti ter vpliva na racionalizacijo stroškov podjetij. S tem zagotavlja povečanje izvoza države, zmanjšuje javno-finančne odhodke in povečuje gospodarsko rast. Učinki javnih naročil se torej kažejo na številnih področjih pomembnih za uspešno delovanje države in so ne samo njen instrument, ampak tudi regulator. V tem pogledu morata biti učinkovitost in uspešnost javne uprave prednostni nalogi razvoja države v skladu z legitimnostjo dejavnosti.

Ker je v Sloveniji področje normativnega urejanja javnih naročil sorazmerno novo, je bilo določanje uspešnosti delovanja Urada za javna naročila, ki je bil ustanovljen leta 2001, težka naloga, ki je zahtevala, v izogib prehitremu zaključevanju in napovedovanju, natančno poznavanje pravne ureditve obravnavanega področja in dosledno statistično obdelavo podatkov.

Pridobljeni rezultati ocenjevanja uspešnosti delovanja Urada, od vključno leta 2001 do vključno leta 2003, so pokazali na nihanja stopnje parametra uspešnosti v 3-letnem obdobju. Osnovno hipotezo o konstantnem povečevanju omenjenega parametra je bilo potrebno zavreči, saj je analiza pokazala, da je uspešnost delovanja leta 2002 v primerjavi z letom 2001 padala, leta 2003 v primerjavi s predhodnim letom pa naraščala.

Kljub dejstvu zavrnitve osnovne hipoteze, je potrebno izpostaviti spodbudno ugotovitev, da so rezultati leta 2003 v primerjavi z 2002 pokazali zelo veliko porast rešenih vlog v komaj dveh dneh, katerih delež je bil v predhodnem obdobju precej manjši. Iz tega gre zaključiti, da se je v navedenem obdobju močno povečala učinkovitost dela Urada, saj se je zmanjšala dolžina časa potrebnega za odgovore vlagateljem.

Ker so rezultati pokazali ne samo na nihanje uspešnosti delovanja Urada, ampak tudi na spremenljivo obnašanje vlagateljev, in ker je obdobje spremljanja delovanja omenjenega organa RS kratko, je napovedovanje nadaljnjega gibanja parametra uspešnosti, precej drzna in težka naloga. Kljub temu bi si pa na podlagi pridobljenega znanja področja ureditve javnih naročil in podatkov analize upala predvidevati, da bo v naslednjih obdobjih prišlo do ne več tako visoke rasti deleža rešenih vlog v dveh dneh, verjetno bo še nekoliko narasla, vendar za bistveno manj, medtem ko se bo delež rešenih vlog v več kot 20-ih dneh nekoliko zmanjšal. Uspešnost delovanja Urada se bo povečevala oziroma bi se morala povečevati, kar izhaja tudi iz vedno bolj dodelane normativne ureditve področja javnih naročil in vstopa Slovenije v Evropsko unijo.

Poleg poskusa napovedi razvoja uspešnosti Urada za javna naročila, sedaj Sektorja za javna naročila in koncesije ministrstva za finance, bi opozorila tudi na pomembnost reševanja problema, ki se je pokazal na podlagi preučevanja podatkov. Poznavanje pravne ureditve področja oddaje javnih naročil je pri vlagateljih za izdelavo pisnih mnenj Urada zelo slabo in v tem pogledu bi bilo potrebno narediti več za povečanje njihovega poznavanja omenjene normativne ureditve. To bi bila namreč pozitivna posledica, ki bi povzročila zmanjšanje splošnejših vprašanj s področja zakonodaje javnih naročil v vlogah in bi s tem Sektorju za javna naročila in koncesije omogočila pridobitev časa za reševanje prošenj z zahtevnejšimi vprašanji. Vsekakor bi to vplivalo na zmanjšanje tistih odgovorov, za katere je potrebno 20 ali več dnevna izdelava.

Kakšni bodo dejanski rezultati uspešnosti še ne analiziranih obdobj in tistih, ki so še pred nami, bo seveda pokazal čas, pri čemer pa želje po povečanju ne samo uspešnosti Urada za javna naročila oziroma Sektorja za javna naročila in koncesije ministrstva za finance, ampak tudi celotne javne uprave, ne smemo prepustiti naključju ampak, kvalitetnim in hitrim ukrepom.

8 Literatura in viri

- Brejc (1995): "Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi". II. srečanje upravnih delavcev Slovenije, zbornik, Portorož, VUŠ, str. 43-50.
- Brewer, Gary D. in de Leon, Peter (1983): "The Foundations of Policy Analysis". Homewood, The Dorsey Press.
- Brezovšek, Marjan (2000): "Kako do zanesljive uprave". Teorija in praksa, 2, str. 264-287.
- Brühlhart, Marius, Trionfetti, Federico (1998): "Industrial Specialisation and Public Procurement - Theory and Empirical Evidence". Dublin, Trinity College (3-31).
- Bunc, Marko, Kampuš - Trop, Vida: Uvod v politično ekonomijo tržnega gospodarstva. Maribor: Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Založba moderna organizacija, 1997
- Černigoj, Peter (1999): "Aktualna vprašanja javnega naročanja". Zbornik 2. posveta o dnevih javnih naročil. Portorož: Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management v sodelovanju z Društvom za javna naročila, str 1-7, 2 pril.
- Drucker (1990): "Managing the Non-profit Organizations, Practices and principles". Butterworth-Heinemann, Oxford.
- Dunn, William N. (1981): "Public policy analysis: An introduction". University of Pittsburg, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Kovač, Polona (1999): "Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor". Organizacija, 4, str. 198-204.
- Kovač, Polona (2000): "Javna uprava v znamenju ljudi". Teorija in praksa, 2, str. 279-293.
- Kovač, Polona, Stanovnik, Bojan (2000): " Reforma slovenske javne uprave-interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi". Teorija in praksa, 2, str. 316-329.
- Kranjc, Vesna (2004): "Posli, ki so podrejeni pravilom o javnem naročanju". Podjetje in delo, 6-7, str. 1645-1652.
- Kranjc, Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem, Gopodarski vestnik, Ljubljana, 2001.
- Kranjc, Vesna: Zakon o javnih naročilih z novelo ZJN-1A, Gopodarski vestnik, Ljubljana, 2004
- Kranjc, Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) s komentarjem, Gopodarski vestnik, Ljubljana, 2000.

-
- Kranjc, Vesna: Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-1) s komentarjem sprememb in dopolnitev, Gopodarski vestnik, Ljubljana, 2003.
 - Mužina, Aleksij, Vesel, Tomaž: Zakon o javnih naročilih s komentarjem, Založniška hiša Primath, 2004.
 - Mužina, Aleksij: Pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil, Odin, Ljubljana, 2002
 - Neely, Andy (1997): "Performance Measurement". V: Cooper, Cary L., Argiris, Chris (ur.): The Blackwell Encyclopedia of Management. Volume X - Slack, Nigel (ur.): Operations Management Blackwell Publishers, str.: 134-137.
 - Obligacijski zakonik, Uradni list RS; št. 83/01 (OZ)
 - Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/93).
 - Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/94).
 - Odredbe o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/92).
 - Plahutnik, Andrej (1999): "Varstvo konkurence pri javnih naročilih". Zbornik 2. posveta o dnevih javnih naročil. Portorož: Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management v sodelovanju z Društvom za javna naročila, str 1-6.
 - Plauštajner, Konrad: Sklepanje gradbenih pogodb na podlagi javnega naročila, Aktualna pravna vprašanja gospodarskih poslov, Inštitut za gospodarsko pravo, Rogaška Slatina, 1996
 - Rus (1999): "Novi javni management". Gradivo za seminar Management v neprofitnih organizacijah, Portorož 22.-25.9.1999, Fakulteta za družbene vede.
 - Stanovnik, Bojan (2000): "Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave". Teorija in praksa, 2, str. 294-315.
 - Šoltes, Igor (2002): "Javna naročila in konkurenca". Podjetje in delo, 6-7, str. 1517-1532.
 - Tomšič, Drago (1999): "Revizija in razvoj trga javnih naročil". Zbornik 2. posveta o dnevih javnih naročil. Portorož: Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management v sodelovanju z Društvom za javna naročila, str 1-8.
 - Urad za javna naročila, Letno poročilo za leto 2001, julij 2002.
 - Urad za javna naročila, Letno poročilo za leto 2002, julij 2003.
 - Urad za javna naročila, Letno poročilo za leto 2003, julij 2003.
 - Urh, Milena (2001): "Sistem ocenjevanja delovne sposobnosti v javni upravi". Organizacija, 1, str. 23-28.

-
- Zabel, Bojan: Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem, Gopodarski vestnik, Ljubljana, 1997.
 - Zakon o javnih naročilih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS; št. 36/04 (ZJN-1-UPB1)
 - Zakon o javnih naročilih, Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 in 30/01 (ZJN-1)
 - Zakon o javnih naročilih, Uradni list RS; št. 24/97 in 78/99 (ZJN)
 - Zakon o pravnem postopku, Uradni list RS; št. 26/99 (ZPP)
 - Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja, Uradni list RS; št. 78/99 (ZRPJN)
 - Zakon o splošnem upravnem postopku, Uradni list RS; št. 80/99 (ZUP)
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih, Uradni list RS; št. 2/04 (ZJN-1A)
 - Žurga, Gordana (2000): "Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi". Teorija in praksa, 2, str. 330-347.
 - (URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/letno_porocilo_2001.pdf), 07.07.2005
 - (URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/UJN_letno_porocilo_2002.pdf), 07.07.2005
 - (URL: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/UJN_letno_porocilo_2003.pdf) 07.07.2005

*»Kdor nikdar ne začne,
ne more nikdar končati.«*

Nemčič
