

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**BOGOMIL ŠEST**

**TRG JAVNIH NAROČIL IN RAZVOJ MALEGA  
GOSPODARSTVA**

**MAGISTRSKO DELO**

**MENTOR**

**akademik in zaslužni redni prof. dr. VELJKO RUS**

**LJUBLJANA, OKTOBER 2007**

## VSEBINA

<b>1. UVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>2. RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA</b> .....	<b>9</b>
2.1 Prvi začetki javnega naročanja .....	10
2.2 Javno naročanje v Sloveniji od 1908 do leta 1992 .....	11
2.3 Razumevanje pojma javnega naročila .....	11
2.4 Načela javnega naročanja .....	12
2.4.1 Načelo ekonomičnosti.....	13
2.4.2 Načelo transparentnosti.....	13
2.4.3 Načelo enakopravnosti oz. nediskriminatornosti .....	14
2.4.4 Načelo gospodarne rabe javnih sredstev .....	14
2.4.5 Načelo konkurenčnosti .....	14
2.5 Dodatna načela javnega naročanja .....	15
2.6 Naročnikovo omejevanje konkurence .....	16
2.7 Cilji JN.....	<b>17</b>
2.7.1 Širši cilji JN .....	17
2.7.2 Ožji cilji javnega naročanja .....	18
2.8 Urejanje javnega naročanja v Sloveniji od leta 1992 do 2006 .....	18
2.9 Prvi zakon o javnih naročilih – ZJN.....	<b>19</b>
2.9.1 Izjeme v ZJN .....	20
2.9.2 Nadzor nad porabo proračunskih sredstev .....	21
2.9.3 Prve spremembe ZJN.....	21
2.10 Uskladitev ZJN-1 z zakonodajo EU (ZJN – 2) .....	22
2.11 Pritožbe udeležencev v postopkih javnega naročanja na Državno..... revizijsko komisijo (DRK).....	23
2.12 Enotni besednjak javnega naročila .....	<b>24</b>
<b>3. TRG JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI</b> .....	<b>25</b>
3.1 Javno naročilo in trg JN.....	<b>25</b>
3.2 Gospodarski pomen JN .....	25
3.3 Mednarodno gospodarski pomen trga JN.....	26
3.4 Finančni obseg trga JN.....	<b>26</b>
3.5 Ugotavljanje zadostnosti finančnih sredstev .....	27

3.6	Zagotavljanje finančne discipline uporabnikov proračuna .....	27
3.7	Učinkovitost porabe javnih sredstev .....	27
3.8	Trg JN – spodbujevalec podjetizacije in privatizacije dosedanjih .....	27
	nalog državne uprave .....	27
3.9	Razumevanje pojmov: javne dobrine, trg JN, javno naročilo in javni razpis .....	<b>28</b>
3.9.1	Čiste (neekskluzivne) javne dobrine .....	28
3.9.2	Nečiste (ekskluzivne) javne dobrine .....	28
3.9.3	Razlikovanje med trgom JN, javnim naročanjem in javnim razpisom .....	28
3.9.4	Trg javnih naročil (TJN) .....	29
3.9.4	Javno naročanje (JN).....	29
3.9.5	Javni razpis (JR).....	29
3.10	Faze JN .....	29
3.10.1	Preddodelitvena faza .....	30
3.10.2	Dodelitvena faza .....	30
3.10.3	Pododelitvena faza .....	30
3.11	Skupine javnega naročanja .....	31
3.11.1	Storitve.....	31
3.11.2	Splošne značilnosti storitev .....	31
3.11.3	Razvrstitev storitev .....	32
3.12	Odprta in popolna konkurenca.....	33
3.13	Konkurenca na trgu JN .....	33
3.14	Določanje obsega konkurence .....	34
3.15	Prednosti in pomanjkljivosti trga JN .....	34
3.16	Racionalizacija poslovanja in JN .....	35
3.17	Zaupanje javnosti in zaupnost postopkov javnega naročanja .....	<b>35</b>
<b>4.</b>	<b>UREDITEV JN V EVROPSKI UNIJI.....</b>	<b>37</b>
4.1	Institucionalni začetek trga JN .....	37
4.2	Cilji trga JN .....	38
4.3	Direktive, povezane z JN .....	38
4.4	Sedanja ureditev JN .....	39
4.5	Trg JN v posameznih državah članicah EU .....	<b>39</b>
4.5.1	Danska.....	39
4.5.2	Irska.....	40
4.5.3	Švedska .....	40

4.5.4 Nemčija.....	40
4.5.5 Avstrija.....	40
4.5.6 Italija .....	40
4.5.7 Španija.....	40

## **5. MALA PODJETJA IN TRG JN.....41**

5.1 Ekonomski mejniki razvoja trga JN .....	41
5.2 Vrednost trga JN od leta 2001 do 2006.....	42
5.3 Država in podjetniška pobuda – začetki podjetništva .....	43
5.4 Razmah podjetništva in razlogi za ustanovitev malega podjetja.....	44
5.5 Težave ob ustanavljanju malega podjetja.....	45
5.6 Vplivi na mala podjetja.....	47
5.7 Posledice negativnih vplivov na mala podjetja.....	48
5.8 Oddaja storitev v zasebnem in javnem sektorju ( Outsourcing - Contracting out) .....	48
5.9 Prenos storitev z državnih na mala podjetja .....	49
5.10 Začasna oddaja delovno intenzivnih dejavnosti zasebnemu sektorju .....	52
5.11 Omejevanje konkurence v javnem naročanju .....	53
5.11.1 Podjetniško omejevanje konkurence JN.....	53
5.11.2 Oblastno omejevanje konkurence .....	53
5.12 Razpisana in pogodbeni vrednost JN .....	54
5.13 JN male vrednosti .....	56
5.14 Stroškovna izenačenost ponudnikov v postopkih JN.....	56
5.15 Organiziranje malih podjetij pri konkuriranju na JN .....	57
5.16 Trg JN in oblikovanje cen storitev .....	57
5.17 Pridobitev JN za mala podjetja in vrednostni prag JN.....	59
5.18 Mejne vrednosti.....	59
5.19 Pritožbe na potek postopka JN in revizije JN.....	61
5.20 Nova strategija javnega naročanja za mala podjetja v ZDA .....	63
5.20.1 Ozadje sprejete strategije.....	64
5.20.2 Kaj pomeni vezava (veriženje) pogodb.....	65
5.20.3 Zakaj se pogodbe vežejo (verižijo) .....	66
5.23.4 Kako so mala podjetja doživljala to usmeritev .....	66
5.24 Evropski pogled .....	68

5.25 Podjetništvu prijazne države .....	69
---	----

## **6. KORUPCIJA NA PODROČJU JN ..... 70**

6.1 Kratek zgodovinski pogled na korupcijo .....	70
6.1.1 Antika.....	70
6.1.2 Novejša zgodovina .....	72
6.1.2.1 Kitajska .....	72
6.1.2.2 Indija .....	73
6.1.2.3 Japonska .....	73
6.1.2.4 Afriški model .....	74
6.1.2.5 Ruski model .....	75
6.1.3.6 ZDA.....	76
6.2 Pojem korupcije in JN .....	78
6.3 Vrednote lastnosti posameznika in sodelovanje pri korupciji.....	80
6.4 Razlogi za možna koruptivna dejanja .....	81
6.5 Politična korupcija .....	82
6.6 Sprememba javnih postopkov v zasebne .....	83
6.7 Klientelizem (ujetost države).....	83
6.8 Mehanizmi in oblike podkupnin.....	84
6.9 Korupcija na področju JN.....	86
6.10 Možni pojavi koruptivnega ravnanja v posameznih fazah JN .....	86
6.11 Predlog za izvedbo JN (predrazpisna faza).....	86
6.12 Oddaja naročil male vrednosti .....	87
6.13 Odprti postopek .....	87
6.14 Predhodno ugotavljanje sposobnosti .....	88
6.15 Pogoji za ugotavljanje sposobnosti.....	88
6.16 Merila .....	88
6.17 Razširjenost korupcije v javnih službah v Sloveniji.....	89
6.18 Referenčno obdobje korupcije .....	91
6.18 Vzroki za korupcijo.....	91
6.19 Ravnanje ob stiku s korupcijo .....	91
6.20 Širše posledice korupcije v javnem sektorju za mala podjetja .....	92

<b>7. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE IN PREDLOGI .....</b>	<b>93</b>
7.1 Predlogi za izboljšanje stanja in spodbude razvoju malih podjetij .....	94
7.2 Preprečevanje korupcije na področju JN .....	<b>97</b>
<b>8. LITERATURA.....</b>	<b>98</b>
8.1 Viri.....	98
8.2 Publikacije.....	100
8.3 Dokumentacija .....	100
8.4 Uradni list RS .....	100
8.5 Članki .....	101
8.6 Tabele.....	102
8.7 Grafikoni .....	103
8.8 Kratice.....	<b>103</b>

## 1. UVOD

Trg javnih naročil in z njim povezan razvoj malega gospodarstva je tematska vsebina te naloge. V Sloveniji deluje ta trg po pravilih javnega naročanja od leta 1997 dalje, predvsem zaradi pritiska Evropske unije, saj če je Slovenija hotela vstopiti v Evropsko unijo, je morala povzeti tudi njeno zakonodajo.

Cilj naloge je predstaviti delovanje trga javnih naročil ter njegov vpliv na razvoj malega gospodarstva. Predstavili bomo razmerja, v katera vstopajo udeleženci na tem trgu, in sicer z vidika malega gospodarstva. Velik del le-tega je vezan in poslovno odvisen od trga javnih naročil. V obdobju od leta 1991 pa do leta 2006 je nedorečena zakonodaja o javnem naročanju blaga, storitev in gradenj od začetnega intenzivnega vključevanja na trg javnih naročil postopoma povzročila **veriženje** pogodb malih vrednosti na javnih razpisih. Tako je v precejšnji meri zavrla samostojen razvoj malega gospodarstva. V zadnjih letih opazamo pojav, ki malo gospodarstvo na eni strani odvrča od trga javnih naročil, na drugi pa ga intenzivno prisiljuje v čedalje večjo odvisnost od velikega gospodarstva.

Podjetniško usmerjena država pripomore k debirokratizaciji državne uprave. V kolikšni meri politika javnega naročanja pripomore tudi k bolj podjetniškemu organiziranju države, se pravi k razdržavljenju posameznih državnih funkcij, se za Slovenijo še ne ve, saj je šele konec leta 2006 sprejela nov zakon s področja javnega naročanja in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Ali bo ta zakonodaja pripomogla tudi k razvoju malega gospodarstva, se bo pokazalo ob njeni realizaciji.

Trg javnih naročil je treba nujno načrtno usmeriti k strateškim gospodarskim in razvojnim ciljem države, zlasti v pogojih mednarodno odprtega tržnega gospodarstva. Taka usmeritev neposredno vpliva na razvoj velikega in malega gospodarstva ter na razvoj nerazvitih regij v državi. Dosledno uvajanje javnega naročanja po dogovorjenih pravilih, določenih v zakonodaji, vsekakor pomeni spreminjanje načina delovanja javnega sektorja in javnih funkcij države. Seveda pa taka usmeritev ne more uspešno uresničiti gospodarske funkcije trga javnih naročil, če le-ta ne bo podvržen rednemu in strokovnemu nadzoru državne revizijske komisije kot neodvisnega strokovnega organa države.

### Hipoteze, metoda dela, struktura naloge in omejitve

V nalogi smo postavili naslednji hipotezi, ki jih bomo skozi predstavitev trga javnih naročil in nastopanja malega gospodarstva na njem potrdili oziroma ovrgli.

#### Hipoteza 1:

*»Trg javnih naročil spodbuja konkurenčnost ponudnikov storitev, nakupa blaga in gradenj, zmanjšuje stroške države in pospešuje rast malega gospodarstva. Oblikovanje dela trga v **trg javnih naročil za malo gospodarstvo** bi preprečilo veriženje pogodb v javnih razpisih in pospešilo njegov dinamičen razvoj ter ga*

*umestilo v neodvisen položaj nasproti velikemu gospodarstvu.«*

Mala podjetja so spodbujevalec konkurenčnosti na trgu javnih naročil. So fleksibilnejša, zaposlujejo manj režije, hitro lahko uvedejo nove programe dela, prevzemajo mnoga dela od velikih podjetij in državnih organov. Ta dela prevzemajo ali na trgu javnih naročil ali prek outsourcinga. Zato zakonodaje posameznih držav sprejemajo olajšave za mala podjetja, kadar le-ta konkurirajo na javnih razpisih. Z javnimi naročili Slovenija namensko ne spodbuja razvoja podjetništva in nastajanja novih malih podjetij, kaj šele, da bi ga s posebnimi predpisi zaščitila pred velikim gospodarstvom. Tak pristop malemu gospodarstvu povzroča gospodarsko negotovost z vidika trajnejše orientacije poslovanja z državo. Tako se mnoga mala podjetja preusmerijo na druge trge, spremenijo dejavnost, postanejo odvisna od velikih podjetij, lahko pa tudi bankrotirajo. Predstaviti želimo, da je potrebno za razvoj malih podjetij in s tem malega gospodarstva kot celote nujno organizirati tak sistem trga javnih naročil, na katerem ne bo moglo sodelovati veliko gospodarstvo. Vrsta razlogov govori temu v prid, od stabilnejšega položaja malih podjetij, večjega zaposlovanja, do vlaganja v razvoj ipd. Če bi država organizirala trg javnih naročil malih vrednosti, bi tudi malo gospodarstvo sprejelo ta izziv in se strateško pripravilo na sodelovanje na njem.

## **Hipoteza 2:**

*»Za zagotovitev svobodnega in konkurenčnega trga javnih naročil in onemogočanje koruptivnih pojavov mora država z zakonom zagotoviti revizijske postopke, neodvisne od vlade in naročnikov storitev JN«.*

Vsak ponudnik, ki meni, da je v postopku ali z izbiro drugega ponudnika oškodovan, se lahko pritoži na Državno revizijsko komisijo. Neodvisnost komisije je mogoča le tako, da njenega predsednika imenuje predsednik države in ne vlada oziroma finančni minister. V nasprotnem primeru so člani komisije in njen predsednik odvisni od vsakokratne politične opcije, ki prevzame oblast v državi.

## **Metode dela**

Rezultati, do katerih smo v nalogi prišli, temeljijo na uporabi metode strateškega načrtovanja v podjetjih in metode deskriptivne analize ob uporabi dostopnih podatkov.

Zgornji pristop nam narekuje razumevanje magistrske naloge, ki naj bi na tej podlagi predstavila dopolnjen sistem trga javnih naročil, prilagojen malemu gospodarstvu.

## **Omejitve**

Na voljo so le sumarni podatki trga javnih naročil. Ti z zornega kota države prikazujejo zgolj razliko med razpisano in pogodbeno vrednostjo javnega naročila. Tak pristop nam onemogoča širši uvid, v kolikšnem delu je malo gospodarstvo zaradi svoje sposobnosti prilagajanja razmeram na trgu sprejelo svoj del rizika in



izvršilo pogodbene obveznosti. Ali pa je zaradi takega pristopa, kot je v praksi zadnjih 10 let, bilo prisiljeno ravnati tako, kot je.

## **Struktura naloge**

Naloga je razdeljena na naslednje tematske sklope:

1. Uvod
2. Razvoj javnega naročanja
3. Trg javnih naročil v Sloveniji
4. Ureditev javnih naročil v Evropski uniji
5. Mala podjetja in trg javnih naročil
6. Korupcija na področju JN
7. Zaključne ugotovitve in predlogi
8. Literatura (viri, publikacije, dokumentacija, uradni listi, članki, tabele, grafikoni)

## 2. RAZVOJ JAVNEGA NAROČANJA

Javno naročanje spodbuja razvoj gospodarstva, tako velikega, srednjega kot malega. Ali je res vedno tako? Koliko država prek javnega naročanja spodbuja posamezne panoge gospodarstva k razvoju? Ali država spodbuja razvoj malega gospodarstva prek javnih naročil (dalje: JN), tako da ga poskuša razvijati v vitalen, samostojen del gospodarstva, ali pa ga vidi le kot gospodarstvo, ki nujno služi velikemu gospodarju in oblastniku (državi) ter državnim velikim podjetjem? Ali ne bi bilo bolje vsa državna naročila urejati z odloki, posebnimi vladnimi uredbami, sklepi ipd., pa še ceneje bi bilo kot vzpostaviti drag državni mehanizem v obliki vrhovnih vsevednih dobro plačanih državnih birokratov, zato da prek javnega naročila država kupi npr. avto, svinčnik, pobeli prostore, zgradi cesto, šolo ipd.? Ta in mnoga druga vprašanja se postavljajo kar sama od sebe, ko razprava nanese na JN. Toda ko ugotovimo, da gre pri državnih naročilih za ogromna sredstva, za več sto milijard tolarjev oz. nekaj milijard evrov, je pogled na JN takoj bolj posloven.

Torej, če ponovimo: čemu je sploh potrebno in komu je pravzaprav namenjeno javno naročanje?

Potrebno je učinkovitemu zadovoljevanju nalog države na področjih, kot so npr. zdravstvo, šolstvo, komunalne dejavnosti, funkcioniranje državnih organov, se pravi tistih nalog države, ki omogočajo funkcionalno delovanje naštetih dejavnosti. Namenjeno pa je pravočasnemu pridobivanju natančno tistih dobrin, ki so bile naročene in plačane z javnimi sredstvi. Še posebej je pomembno, da pri razdeljevanju državnih finančnih sredstev sodelujejo vsi zainteresirani gospodarski subjekti in ne samo izbrani, saj gre za javna in ne zasebna sredstva.

V različnih deželah je zaznati različen obseg JN. Odvisen je od ekonomske sposobnosti posameznih držav (Stiglitz, 1998) in od razvitosti tržnega gospodarstva. S tem v zvezi je treba odgovoriti na naslednja vprašanja:

1. Zakaj vlada izvaja določene aktivnosti, drugih pa ne?
2. Zakaj je obseg vladnih dejavnosti v nekaterih deželah večji, v drugih pa manjši?
3. Ali je obseg vladnih dejavnosti prevelik?
4. Ali vlada izvaja svoje dejavnosti dobro?
5. Ali bi jih lahko izvajala boljše?

Ta vprašanja so v središču socioloških, ekonomskih, političnih in drugih znanstvenih raziskovanj. Dokončnih odgovorov ni, čeprav je ekonomska, pravna in sociološka teorija uspešno opozorila na prednosti in pomanjkljivosti javnega in zasebnega izvajanja vladnih dejavnosti tako prek podeljevanja koncesij kot prek javnega naročanja.

Potrebe države se zadovoljujejo na različne načine. Eden izmed njih je javno naročanje blaga, storitev in gradenj. Ko govorimo o javnem naročanju, moramo predhodno opozoriti na nujno ločevanje "državnih JN" od "zasebnih JN". Javno

naročanje, to je naročanje z javno objavo potreb po blagu, gradnjah in storitvah, se je kot proces organiziranega naročanja blaga, gradenj in storitev najprej začelo v zasebnem sektorju, saj so bila zasebna JN (tender) znana prej kot državna JN. Uspešno povpraševanje in oglaševanje potreb po blagu, gradnjah in storitvah v zasebnem sektorju je spodbudilo in pospešilo uvajanje JN s strani države.

## **2.1 Prvi začetki javnega naročanja**

Javno naročanje ima na naših ozemeljskih prostorih skoraj stoletno zgodovino in sega v obdobje Avstro-Ogrske. Na slovenskem ozemlju se je začelo z izgradnjo južne železnice Dunaj–Trst. Še prej je predpise o javnem naročanju uvedla Italija, najstarejši so znani iz leta 1865 (Zabel, 1997). Značilnost in zanimivost italijanske zakonodaje o javnem naročanju je bila odločnost, da bi prek zakonodaje preprečevali vdor mafije na to področje. V ta namen je bil izdan poseben predsedniški dekret, vendar pa je bila mafija močnejša, tako da sedaj prek svojih sodobnejših pristopov uspešno črpa finančna sredstva tudi iz evropske blagajne (infrastrukturne naložbe EU v razvoj juga Italije).

Kot posebno obliko javnega naročanja pred drugo svetovno vojno lahko štejemo Roosewoltov New Deal, ki je angažiral ogromna javna sredstva za velika javna dela ter Ameriko povlekel iz hude gospodarske krize (izgradnja cestnega in železniškega omrežja z vezavo vse kompatibilne industrije).

V SFRJ so bila JN vezana zgolj na investicijsko dejavnost, še posebej, ker je Svetovna banka za razvoj zahtevala tak pogoj, kajti v nasprotnem primeru ne bi dobila odobrenih investicijskih kreditov.

Zaradi močnega pritiska gospodarstva pri delitvi državnega denarja so ponudniki od posameznih vlad izposlovali uvedbo "posebnih pravil za JN". Ta pravila naj bi omogočala enakopraven dostop do JN, lahko rečemo do trga JN, ki za posamezne gospodarske panoge, predvsem na področju telekomunikacij, gradbeništva in storitev, pomenijo zajeten kos finančnih virov za njihovo preživetje in razvoj.

V nekaterih državah, še posebej v ZDA, se iz državnega v zasebni sektor selijo mnoge doslej nedotakljive storitvene dejavnosti uprave. Znan je primer kalifornijske mestne uprave La Miranda (Rus,1993). S tem so dosegli racionalno porabo proračunskih sredstev, ne glede na to, ali posamezne storitve opravljajo v zasebni sektor preneseni državni organi (z uradniki vred) ali zasebna podjetja, ki konkurirajo na JN.

Kako pomembna so JN za gospodarstvo, se vidi tudi v mednarodnem okviru, saj se komisija Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo – UNICTRAL z njimi ukvarja že od leta 1986 dalje (Zabel, 1997). Od takrat dalje je jasno, da se gospodarstvo ne ozira na meje posameznih držav, temveč želi dejavno sodelovati pri delitvi državnih sredstev, namenjenih za izgradnjo posameznih infrastrukturnih objektov. Ravno na tem področju pa se intenzivno razvija mednarodni trg JN.

Koliko je ob tem protekcionalizma posameznih držav za zaščito lastnega

gospodarstva, predvsem v ZDA, je vprašanje, ki ga tukaj ne obdelujemo, ga pa je dovolj temeljito in nazorno predstavil Noam Chomski (1999 in 2003), seveda z drugih zornih kotov. Toda kljub vsemu je nazorno pokazal vso ekonomsko liberalnost in protekcijonizem tovrstnih predpisov v ZDA, ki državi omogočajo ščititi domače gospodarstvo pred tujimi vplivi, ki bi kakor koli, kjer koli ter kadar koli ogrozili interese ZDA.

## **2.2 Javno naročanje v Sloveniji od 1908 do leta 1992**

Javno naročanje v Sloveniji poznamo, kot smo omenili, že od leta 1908 dalje. JN so se oblikovala skozi pet različnih političnih državnih tvorb, od Avstro-Ogrske, Države SHS, Kraljevine Jugoslavije, SFRJ do današnje Republike Slovenije.

Prvi predpis o JN je bil sprejet že daljnega leta 1908. Zakon, ki je na sodoben način (na pritisk razvijajočega se gospodarstva) urejal dostop do državne blagajne, to je do črpanja državnih financ, je podpisal cesar Franc Jožef (Primec 2000). Na prvi pojav JN so vplivali lokalni podjetniki, predvsem v okolici Maribora, saj so pri gradnji južne železnice zahtevali svoj delež pri delitvi denarja iz cesarske blagajne<sup>1</sup>.

Od takrat pa do danes se javno naročanje ni uporabljalo za storitve in nakup blaga (izjema so bile le gradnje, pa še to pod pritiskom Svetovne banke, ki je Jugoslaviji (SFRJ) dodeljevala kredite za infrastrukturo), temveč je to država prek svojih organov (ministrstva, zavodi ipd.) naročala neposredno. Tako ni bilo prisotne nobene dejanske konkurence med ponudniki blaga, storitev in gradenj, saj je tudi ni moglo biti, ker so bila podjetja tako ali tako v državi, kasneje pa v družbeni lasti.

Če je že bila prisotna neke vrste konkurenca, pa zaradi tega, če neko podjetje ni bilo izbrano na javnem razpisu, le-to ni propadlo. Posli so se dodeljevali predvsem ob političnih vplivih izrazito politično močnih posameznikov v podjetjih ali v državni upravi, kot je to predstavil Rus že leta 1972 (Rus 1972: 58-59).

## **2.3 Razumevanje pojma javnega naročila**

Kako naj na razumljiv način opredelimo javno naročilo? Ko slišimo za javno naročanje, takoj pomislimo na postopke pri izvajanju ZJN in v zvezi s tem na velikokrat dejansko prisotne malverzacije oz. izigravanje postopkov ZJN s strani udeležencev JN (operacijske mize, inficirani odpadki, izgradnja tunelov, cest, mostov, nakup oklepnikov ipd.). Da bi lažje predstavili razumevanje vsebine JN, ga bomo najprej pojasnili z gospodarskega, socialnega, geografskega, pravnega in političnega pomena.

*Gospodarski pomen javnega naročanja se zrcali v:*

1. načrtno sprejeti gospodarski politiki države,
2. večji konkurenčnosti med podjetji, ki nastopajo na trgu JN,

---

<sup>1</sup> Pomemben mož, ki je neposredno vplival na tak potek dogodkov, je bil cesarjev brat Johanes, ki je neposredno vodil in nadziral gradnjo južne železnice.

3. podjetizaciji javne uprave (korporativizacija, koncesije) (Rus 2001:116),
4. podjetizaciji in depolitizaciji ministrstev ter vlade (Rus 2000: 15,16)
5. zagotavljanju finančne discipline naročnikov do svojih pogodbenikov in letih do svojih podizvajalcev,
6. zagotavljanju racionalne porabe finančnih sredstev,
7. preprečevanju korupcije med udeleženci.

*Socialni* pomen se odraža v posledicah ekonomskih učinkov trga JN na koriščenje javnih dobrin. Le-ta ne sme povzročiti socialne razslojenosti družbe in s tem ekonomske nezmožnosti državljanov za koriščenje npr. komunalnih storitev, električne energije, zdravstvenih storitev, izobraževanja ipd.

Trg JN mora enakomerno pokriti celotno ozemlje države. In ne samo to. *Geografski* pomen JN se zrcali v pristopu, da se JN ne smejo koncentrirati zgolj na posamezno gospodarsko razvito regijo (npr. ljubljansko), temveč je država dolžna poskrbeti za delovanje tega trga tudi v nerazvitih regijah oziroma občinah. Primeri, ki npr. geografsko izenačujejo, so izgradnja lokalnih cest, vzdrževanje nacionalnih parkov ipd.

Ob javnem naročilu moramo ravnati na podlagi vnaprej natančno predpisanega postopka za javno naročilo, ki vključuje tudi predpisane obrazce za javni razpis. Med samim postopkom ne smemo spreminjati v dokumentaciji objavljenih meril in kriterijev oz. jih svojevoljno tolmačiti. Pravila (*pravni pomen*) morajo biti jasna vsem udeležencem JN in nedvoumna.

#### **2.4 Načela javnega naročanja**

Načela javnega naročanja so izhodiščna točka urejanja trga JN, izražena skozi zakone tega področja. Ob tem moramo ločiti<sup>2</sup> pravna načela od pravnih meril (Mužina in Vesel 2004). Sistem javnega naročanja temelji na štirih bistvenih načelih, ki so posledica zahteve, da morajo pod enakimi pogoji in možnostmi imeti svoboden, enakopraven in konkurenčen dostop do javnih sredstev vsi, ki so zainteresirani za izvedbo naročnikove zahteve. Temeljna načela javnega naročanja so naslednja:

1. načelo ekonomičnosti porabe javnih sredstev,
2. načelo transparentnosti postopka oddaje naročila,
3. načelo enakopravnosti ponudnikov,
4. načelo gospodarne rabe javnih sredstev,
5. načelo konkurenčnosti.

Eno izmed osnovnih vprašanj je, kako zagotoviti dejansko uresničevanje temeljnih načel javnega naročanja v vseh postopkih in kako pripraviti javni razpis, da bodo ta načela upoštevana ob upoštevanju zadostitve zahtevam naročnika v okviru njegovih finančnih zmožnosti.

---

<sup>2</sup> Pravna načela so vrednostno izražena merila kot skupna vrednostna merila naše civilizacije. Samo pravilo pa je pravni izraz védenja in ravnanja določenega subjekta.

### 2.4.1 Načelo ekonomičnosti

Osnovni namen načela ekonomičnosti je, da naročnik s čim več ponodbami pridobi konkurenčne ponudbe in s tem za čim manjšo ceno doseže želeno kakovost svojega naročila.

### 2.4.2 Načelo transparentnosti

Načelo transparentnosti je v postopkih oddaje JN najvažnejše načelo<sup>3</sup>. Zahteva po transparentnosti terja objavo JN z natančnimi podatki, ki morajo biti dostopni vsej zainteresirani javnosti. Da v postopku oddaje JN naročnik ne bi dal neupravičene prednosti kateremu koli ponudniku, mora biti celoten postopek natančno določen. Pogoji za uspešen razpis je predvsem kakovostna in vnaprej pripravljena razpisna dokumentacija. K uresničevanju tega načela pripomorejo pravočasne in pravilne objave o postopkih oddaje in opravljenih dodelitvah naročila, enaka merila in pogoji, ki morajo biti poznani vnaprej. Vsak zainteresiran ponudnik in ostala javnost mora imeti vsak trenutek vse možnosti preveriti vsako fazo oddaje JN.

Torej, za izvajanje tega načela je pri pripravi letnega proračuna nabav, storitev in gradenj v državi pomembno natančno opredeliti potrebe dejanskih uporabnikov proračuna (ministrstev, zavodov, izobraževalnih ustanov idr.), in sicer glede na:

1. količino,
2. kakovost,
3. nujnost posamezne potrebe,
4. pripravo tržne analize ovrednotenja potreb,
5. vidik ponudb na domačem trgu,
6. vidik ponudbe na tujem trgu.

Na tej podlagi se morajo proračunski uporabniki uskladiti glede na nujnost oz. smiselnost svojih potreb<sup>4</sup>. Šele po natančno opravljenih zgoraj naštetih korakih lahko naročniki začnejo oblikovati konkretno javno naročilo in izdelovati konkretno razpisno dokumentacijo.

Iz vrste razlogov<sup>5</sup> se rezervirana proračunska sredstva za nakup dobrin (storitve, blago, gradnje) ne potrošijo. V primeru neporabljenih rezerviranih sredstev za konkretna JN bi Zakon o izvajanju proračuna *moral* predvideti njihovo realizacijo v naslednjem letu. V tem primeru državni uradniki od političnih funkcionarjev (državni sekretarji, ministri) ne bi dobivali navodil o nujni porabi sredstev v tekočem letu zaradi morebitnega zmanjšanja proračunskih sredstev posameznih vladnih resorjev v prihodnjem letu. Trg JN bi bil tako bolj stabilen in predvidljiv<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Le transparentnost omogoča konkurenco in istočasno absorbira vsa druga načela.

<sup>4</sup> Velikokrat se dogaja, da proračunskim porabnikom konec tekočega leta ostajajo sredstva, rezervirana za nabave, storitve in gradnje, kot je npr. nakup računalnikov, pleskanje ipd. Zaradi neporabljenih sredstev se zadnja dva meseca brezglavo trošijo rezervirana sredstva, ki bi jih lahko koristneje uporabili.

<sup>5</sup> Sprememba potrebe po naročilu, pritožbe ponudnikov na DRK, drugačna politična klima ipd.

<sup>6</sup> Sicer težko dokazljivo, pa vendar se naročniki in ponudniki, ki so pridobili javno naročilo konec leta, pogosto dogovarjajo o porabi rezerviranih sredstev v obliki fiktivnih faktur za neopravljene storitve ali dobavljeno blago ter le-te opravijo v naslednjem koledarskem letu. Taka dogovarjanja vodijo v netransparentnost porabe javnih sredstev in v politični klientelizem ter koruptivno ravnanje.

### **2.4.3 Načelo enakopravnosti oz. nediskriminatornosti**

Načelo enakopravnosti ponudnikov ne pomeni le enakopravnosti glede registrirane dejavnosti ponudnika, ki konkurira pri posamezni oddaji JN, ampak zajema enakopravnost v najširšem smislu: *nobenega ponudnika ni mogoče izločiti iz postopka na nacionalni, verski ali politični podlagi*. Zaradi tega obstaja tudi prepoved dajanja prednosti domačim ponudnikom, razen če to ni določeno s posebnim predpisom. In kako zagotavljamo načelo enakopravnosti v praksi? Najlažje ga izvajamo s t. i. *odprtim postopkom*, ki zagotavlja popolno konkurenco med ponudniki, ob absolutnem spoštovanju vseh načel javnega naročanja.

### **2.4.4 Načelo gospodarne rabe javnih sredstev**

Načelo gospodarne rabe javnih sredstev pomeni, da mora naročnik izbrati najcenejšo ali najugodnejšo ponudbo. Skozi postopek oddaje JN se ob večji konkurenci izoblikuje tudi nižja cena ali druge ugodnosti, ki pomenijo prihranek za naročnika oziroma državni proračun. Vendar pa prihrankov ni mogoče ugotoviti v kratkem obdobju, ker se praviloma pokažejo šele po nekaj letih. V končni fazi ravno konkurenca med ponudniki omogoči gospodarno porabo javnih sredstev.

Najpomembnejša elementa tega načela sta *varčnost* (z vidika dejansko porabljenih potrebnih sredstev) in *učinkovitost* (z vidika cenejše izvedbe naročila in v povezavi z učinkovitostjo). To načelo ima izrazito subjektiven značaj (Mužina, Vesel 2007), saj na gospodarnost naročnikovega ravnanja vpliva sam izbor naročnikove potrebe, načina njene zadovoljitve, finančne zmožnosti, kadrovske kapacitete, poznavanje predmeta JN ipd. Poleg naštetih kriterijev je pomembno oblikovanje meril za izbor izvajalca storitve, ki jih mora naročnik pripraviti pred samim izborom oz. jih med postopkom ne sme spreminjati <sup>7</sup>.

### **2.4.5 Načelo konkurenčnosti**

Konkurenčni položaj ponudnika na področju JN je odvisen od zadostnega števila ponudnikov oz. njihovega kandidiranja na JR. Tudi v primeru *konkurenčnega dialoga*<sup>8</sup> ali s postopki s pogajanjem mora naročnik pridobiti tolikšno število

---

<sup>7</sup> Pogosto se zgodi, da naročnik na eni strani v želji po učinkovitejši rabi proračunskih sredstev med samim postopkom spreminja merila (od tod pritožbe na DRK) ali pa jih tolmači drugače, kot jih tolmači ponudnik. Na drugi strani pa se zaradi različnega tolmačenja meril odzove neizbrani ponudnik, ki v postopku izbora ni dosegel najugodnejšega rezultata (npr. najnižja cena, hitrost storitve, različni standardi ipd.). Opozoriti kaže na nadaljnja ravnanja naročnika, saj skozi različna tolmačenja meril lahko v kasnejših postopkih povzroča dejansko neskrbno ravnanje z javnimi sredstvi (primer: operacijske mize za UKC, nakup zdravil, SAŠ d. o. o. - UKC, 2003 ipd.). Tako ravnanje povzroča podaljševanje abotnih stanj (primer: Onkološki inštitut), seveda na račun davkoplačevalcev. Vzrok za taka stanja so obsežnost, nerazumljivost in nenatančnost meril iz razpisne dokumentacije, ki povzročijo diskriminatorna dejanja (oženje izbora ponudnikov), dopustnost variantnih predlogov, nelogično oddajo po sklopih ipd. Opisane situacije, če odmislimo, da so rezultat dogovarjanj med naročnikom in vnaprej izbranim ponudnikom (lobiranje), lahko vodijo v razpad trga JN, saj ponudniki ne zaupajo več naročniku in poiščejo svoj trg drugje.

<sup>8</sup> Konkurenčni dialog: uveden je bil z direktivo EU. Zamišljen je za posebna kompleksna javna naročila. Pomeni različico postopka s pogajanjem, vendar z omejitvijo uporabe merila ekonomsko najugodnejše ponudbe (več o tem: Mužina, Vesel, ZJN-2, 2007)

ponudnikov, da je konkurenčnost zagotovljena. Osnova načela zagotavljanja konkurence med ponudniki je vsebovana v Zakonu o varstvu konkurence (Ur. l. RS, št. 18/93) in v Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (Ur. l. RS, št. 56/99). Konkurenca med ponudniki JN je temelj, na katerem gradi naročnik JN. To načelo ni pomembno le zaradi pridobitve najcenejše ponudbe, temveč tudi zaradi ponudnikovega odprtega dostopa do javnofinančnih sredstev oz. zagotavljanja nediskriminatornega dostopa ponudnikov do predmeta naročila.

Konkurenčnost domačega gospodarstva nasproti tujemu je ena izmed najpomembnejših nalog vsake države oz. njene vlade. Vlada lahko z različnimi ukrepi, kot so davčne spodbude malim in srednjim podjetjem, organizacija tehnoloških parkov, ustanavljanje skladov tveganega kapitala, uravnava konkurenčnost domačega gospodarstva. Vsi taki ukrepi omogočajo domačemu gospodarstvu postopno krepitev tudi znotraj gospodarstva EU<sup>9</sup>.

## **2.5 Dodatna načela javnega naročanja**

Zaradi enakopravnega vstopa vseh ponudnikov na trg JN predpisi poleg osnovnih štirih načel uveljavljajo tudi nekatera dodatna načela javnega naročanja, kot so:

1. načelo javnosti,
2. načelo prepovedi diskriminacije,
3. načelo formalnosti,
4. načelo pogodbene svobode,
5. načelo primerljivosti,
6. načelo vestnosti,
7. načelo prepovedi delanja škode,
8. načelo varstva ponudnikov in
9. načelo dolžnosti izpolnitve zavezancev.

Ta načela veljajo tako za naročnika kot za ponudnika storitev, še posebej pa so pomembna za mala podjetja, saj jih na eni strani ščitijo pred vsemogočo državo, po drugi strani pa jih obvezujejo, da se pred vsakim vstopanjem na trg JN zavedo tudi odgovornosti, ki jih s tem prevzemajo.

Javno naročilo v svojem bistvu pomeni prve korake k podjetizaciji države (tudi outsourcing). S tega vidika bi bilo treba nujno uveljaviti načelo, da se vse ali vsaj večina strokovnih služb izloči, razen tistih v represivnih resorjih iz sestave vladnih organov (Rus, 2001). Gre namreč za to, da se strokovne službe preoblikujejo v nejavne organizacije, ki opravljajo javne službe oz. naloge. Znotraj takega preoblikovanja zagotovo ne gre za popolno privatizacijo strokovnih služb vladnih organov v smislu odprtih tržnih pristopov, saj bi se preoblikovale npr. v agencije in bi potemtakem delovale in poslovale po pravilih novega javnega menedžmenta (NJM). Toda kljub vsemu je znotraj strokovnih služb vladnih organov mnogo takih

---

<sup>9</sup> Za Slovenijo je najpomembneje graditi konkurenčnost nasproti italijanskemu in avstrijskemu gospodarstvu, saj ti dve gospodarstvi težita k popolnemu obvladovanju slovenskega gospodarskega prostora. Poučen primer je Madžarska, ki je svoje gospodarstvo razprodala tujcem.



strokovnih opravil, ki bi jih ob upoštevanju zgoraj naštetih načel lahko prepustili trgu JN malega gospodarstva (dalje: TJN MG)<sup>10</sup>.

Funkcija države je poskrbeti za lastno gospodarno ravnanje pri razvoju javnega sektorja. Še posebej, kadar pristopa k javnemu naročanju, od zgodnje faze načrtovanja naročila do sklenitve pogodbe s ponudnikom ter nadzora nad izvajanjem storitve. Strateški razvojni cilj bi moral biti, da bi se pri oblikovanju trga javnega naročanja vzpostavili taki pogoji za razvoj tistega dela malega gospodarstva, ki bo učinkovito in s kar najmanjšimi stroški za državo prek trga JN:

1. dobavljalo prehrano za potrebe javnega sektorja (šole, domovi upokoencev, vojska, policija, bolnišnice ipd.),
2. zagotavljalo oskrbo zdravstvenih ustanov z zdravili ter oskrbo bolnišnic in klinik z medicinskimi pripomočki,
3. vzdrževalo zgradbe v lasti države,
4. izvajalo dejavnosti na področju gradbeništva,
5. vzdrževalo lokalne ceste,
6. vzdrževalo infrastrukturna omrežja v javnem sektorju,
7. iz strokovnih služb vladnih organov razvilo svetovalne ipd. dejavnosti za potrebe nadzora javnega sektorja nad izvajanjem pogodb med naročnikom in ponudnikom, preverjalo doseganje ciljev javnega naročanja, preprečevalo pojave korupcije v javnem naročanju ipd.
8. z monitoringom opravljalo skrbništvo in neodvisen nadzor nad javnim naročanjem.

Pomemben del strategije razvoja trga JN je spodbujanje konkurence med ponudniki. Z upoštevanjem načel javnega naročanja le-ta z vidika malega in srednjega gospodarstva omogoča:

1. vspostavitve pogojev za razvoj trga malega gospodarstva in s tem tudi gospodarstva nasploh,
2. proračunske prihranke,
3. preglednost potrošnje državnih sredstev (denar davkoplačevalcev) za določen namen,
4. svoboden vstop na trg,
5. enakomeren regionalni razvoj,
6. enakopraven položaj udeležencev,
7. razvoj podjetništva,
8. preprečevanje monopolov,
9. preprečevanje klientelizma,
10. povečevanje konkurenčnosti podjetij,
11. preprečevanje korupcije,
12. zaupanje v pravni sistem države.

## **2.6 Naročnikovo omejevanje konkurence**

Naročniki javnega naročanja iz različnih razlogov kaj hitro zaidejo v omejevanje konkurenčnosti med ponudniki malih podjetij. Pogosto zaradi nepripravljenosti pristopa k odprtim ponudbam, saj ostali postopki hitreje omogočijo izbor ponudnika

---

<sup>10</sup> Npr. od računovodskih, kurirskih, pisarniških storitev do muzejev, knjižnic, sektorjev priprav strategij razvoja ipd. (TJN MG)

po meri naročnika, ali pa preprosto zato, *ker se v filozofiji uradnika oblikuje prepričanje, da je z velikim ponudnikom bistveno zanesljiveje poslovati kot z malim ponudnikom*. Cena, ki jo ponudi veliko podjetje, je običajno nizka. Le-ta na račun svojih podizvajalcev lahko ponudi nizke cene. Konkretno omejevanje konkurence s strani naročnika povzroči:

1. omejevanje podjetniške svobode ponudnika na področju JN,
2. omejevanje pravice do sodelovanja na javnem razpisu,
3. diskriminatorno uporabo meril (naročilo pisano na kožo določenemu ponudniku),
4. zavlačenje postopka v dogovoru z bodočim ponudnikom (npr. izdelava nalepk za avtomobile in potnih listov).

Zaradi preprečitve omejevanja konkurenčnosti malega gospodarstva je treba zagotoviti popolno in odprto konkurenco vseh ponudnikov, ki kandidirajo na javnih razpisih (dalje: JR). In ne samo to, zelo pomemben je tudi instrument nadzora nad celotnim postopkom JR in kasnejšim spremljanjem izvajanja storitve. Tak nadzor pa mora opravljati neodvisen organ, kot sta DRK in Računsko sodišče za vse faze JN, za nadzor nad izvajanjem storitve pa notranji kontrolni organ institucije, ki je oddala posamezno storitev v najem, pogodbeno delo ipd.

## **2.7 Cilji JN**

Vsaka gospodarska ali fizična pravna oseba (subjekt), tako tudi država, si pri urejanju svojih nalog postavi določene cilje. Cilji predpisov o javnem naročanju so povsod po svetu večinoma podobni. Med njimi ni opaziti večjih razlik, kar priča o tem, da so ti splošno sprejeti in so določbe predpisov, ki urejajo to področje, prilagojene pričakovanim učinkom, ki jih ti cilji zasledujejo. Za področje JN je bistveno, da država nastopa kot stranka v premoženjskopравnih razmerjih. Pri urejanju JN gre za to, da se državi onemogoči samovoljno odločanje o izbiri sopogodbениkov in da se ta izbira podredi konkurenci (Primec 2000). Prek JN uresničujemo tako širše kot ožje cilje. Nekatere od teh ciljev smo dolžni obrazložiti.

### **2.7.1 Širši cilji JN**

Širši cilji javnega naročanja so:

1. spodbujanje konkurenčnosti nacionalnega gospodarstva nasproti tujim gospodarstvom,
2. spodbujanje konkurenčnosti med domačimi ponudniki in s tem racionalizacija poslovanja gospodarskih subjektov,
3. spodbujanje razvoja malih in srednjih podjetij,
4. skrb za enakomernejši regionalni razvoj,
5. postopno uvajanje NJM,
6. razdržavljenje posameznih dejavnosti (predvsem infrastrukturnih),
7. racionalna raba proračunskih sredstev – zagotavljanje finančne discipline porabnikov proračuna,
8. javnost JN in s tem zaupanje javnosti v delo države in njenih organov,
9. preprečevanje korupcije med naročniki in ponudniki.

### **2.7.2 Ožji cilji javnega naročanja**

Ožji cilji javnega naročanja so:

1. pravično in enakopravno obravnavanje vseh ponudnikov in izbranega izvajalca,
2. povečanje ekonomičnosti in učinkovitosti JN,
3. pospeševanje in motiviranje izvajalcev storitev, dobave blaga pri sodelovanju v postopkih pridobivanja JN,
4. možnosti sodelovanja tujih izvajalcev pri tistih naročilih, ki ne ogrožajo varnosti države,
5. skupen nastop domačih in tujih izvajalcev kot ponudnikov na javnem razpisu tudi zaradi mednarodne menjave blaga,
6. konkurenčnost med izvajalci JN,
7. racionalizacija poslovanja tako naročnika kot izvajalca,
8. povečanje zaupanja javnosti do delovanja javnih služb,
9. preglednost postopkov pri JN.

Doslej smo predstavili razvoj trga JN od njegovih začetkov do sprejema ključne zakonodaje, tako evropske kot slovenske. Osnovne ugotovitve te predstavitve so, da:

1. se je trg JN najintenzivneje oblikoval s prehodom iz socialističnega v kapitalistični družbeni sistem,
2. so JN pomemben instrument državne gospodarske politike,
3. se je možnost javnega naročanja pojavila tudi za storitve in nakup blaga, ne le za gradnje,
4. so se sprostili pogoji za sodelovanje malega gospodarstva kot ponudnika storitev, blaga in gradenj,
5. je Slovenija sprejela vso potrebno zakonodajo za uveljavitev trga JN, ki je usklajena z evropsko zakonodajo,
6. slovenska podjetja lahko enakopravno z drugimi podjetji v Evropi konkurirajo na javnih razpisih v drugih državah EU.

### **2.8 Urejanje javnega naročanja v Sloveniji od leta 1992 do 2006**

Predpisov, ki bi celovito urejali javno naročanje blaga, storitev in gradenj, v Sloveniji pred letom 1992 ni bilo, tako da je bilo to področje popolna neznanka za naročnike in ponudnike kot tudi za zakonodajalce.

Javno naročanje se je v Sloveniji postopoma uveljavljalo z zakoni in s podzakonskimi akti od leta 1992 dalje. Pravila javnega naročanja so se zgledovala po podobnih ureditvah, kot veljajo v tržnih ekonomijah. Osnovni cilji so bili jasno postavljeni:

1. enake možnosti ponudnikov,
2. preglednost porabe javnih sredstev,
3. preprečevanje omejevanja konkurence,
4. gospodarnost in učinkovitost za javnega naročnika,
5. omejevanje in preprečevanje korupcije.

Pojem javnega naročnika se je oblikoval od leta 1992 dalje. Prvi ga je v slovensko zakonodajo uvedel Peter Černigoj (1997). Takratni zakon o proračunu RS (Ur. l. RS, 1992) tega pojma še ni vseboval. Določal je, da morajo uporabniki proračuna nabavljati blago in storitve po predhodno objavljenem javnem razpisu. Prav tako je bila določba o nabavah in storitvah, financiranih iz proračuna, vnesena v Zakon o financiranju javne porabe leta 1993 (Ur. l. RS, 1993). Na podlagi zakona o proračunu RS za leto 1992 je bila izdana Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna RS (Ur. l. RS, 1992), in s tem predpisom je bil v slovensko zakonodajo prvič uveden pojem javnega naročnika. Naslednji predpisi, ki so določali JN, so bili: Zakon o lokalni samoupravi, ki je pojem javnega naročnika razširil še na občine (Ur. l. RS, 1993), Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo JN s pripadajočimi spremembami (Ur. l. RS, 28/1993 in 19/1994) in Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije (Ur. l. RS, 1997 in 1999).

## **2.9 Prvi zakon o javnih naročilih – ZJN**

Prvi vsebinsko zaokrožen predpis, ki je umestil JN kot celoto postopkov, pomembnih za naročnike in ponudnike, je bil sprejet marca 1997. Imenoval se je Zakon o javnem naročanju, znan pod kratico ZJN. Zakon je zavezoval naslednje proračunske uporabnike:

1. DARS,
2. obe univerzi,
3. javna podjetja,
4. lokalna komunalna podjetja,
5. javne zdravstvene zavode,
6. raziskovalne zavode in
7. vse naročnike, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je država ali lokalna skupnost.

Da bi zakon lažje izvajali v dejanskih razmerah na terenu, so bili sprejeti naslednji podzakonski akti:

1. Odredba o obvezni vsebini razpisne dokumentacije (Ur. l. RS, št. 33/1997, št. 63/1997 in št. 84/1999),
2. Uredba o višini zaščite domačih ponudnikov v postopku oddaje JN in merilih, kdaj se šteje, da so blago, gradbena dela ali storitev domačega porekla (Ur. l. RS, št. 47/1997),
3. Navodilo o vsebini objav za JN v Uradnem listu RS (Ur. l. RS, št. 60/1998),
4. Navodilo o vsebini in obliki obrazcev za objavo namere o oddaji JN, javnega razpisa in izida javnega razpisa v Uradnem listu RS in določitvi enotnih obrazcev za objavo (Ur. l. RS, št. 41/1997)
5. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za JN investicijskega značaja (Ur. l. RS, št. 82/1998, 86/1988 in 43/1999).

Za potrebe Zavoda za blagovne rezerve, ki ni bil neposredni proračunski porabnik, pa je Zakon o blagovnih rezervah določil (18. člen), da mora nabavljati blago skladno s predpisi o javnem naročanju.

### 2.9.1 Izjeme v ZJN

Za razliko od predhodne zakonodaje do leta 1997, ki ni poznala izjem, razen obveznosti iz mednarodnih sporazumov ter nabav za vojsko, je Zakon o JN vpeljal več izjem. Izjeme (2. člen) so veljale za:

1. vladne organizacije, ki same opravljajo storitve, ki so bile predmet javnega naročanja, oz. so ustanovljene v ta namen (npr. kuhinja v bolnici);
2. meddržavne sporazume, namenjene skupnemu izkoriščanju projekta dveh držav (npr. shengenska meja), o čemer je bilo treba obvestiti EU;
3. organiziranje namestitve vojaških enot v Sloveniji ali tretjih državah, kjer se država ravna po mednarodnem sporazumu (npr. v Iraku, Afganistanu, Kosovu);
4. posebne postopke mednarodnih organizacij (skupno letovanje otrok v kampu, naročila po pravilih Svetovne banke, če je država najela kredit pri njej, financiranje iz programa PHARE, DARS za primer uporabe sredstev EBRD);
5. zagotovitev osnovnih pogojev za življenje v naravi v primeru naravnih nesreč (Posočje – plaz);
6. nakup vojaške opreme (orožje) in specialne opreme za policijo (prisluškovalne naprave).

Kot posebnost različnih interesnih skupin in njihovega dejanskega vpliva na sprejemanje zakonov navajamo, da za nekatere velike porabnike javnih sredstev (Toplarna Ljubljana, DARS, Zavod za blagovne rezerve RS) niso veljala pravila ravnanja po predpisih o javnem naročanju (Primec 2000)<sup>11</sup>.

### 2.9.2 Nadzor nad porabo proračunskih sredstev

---

<sup>11</sup> a) S takim pristopom do izjem so bili omogočeni izredno veliki zaslužki ponudnikom, ki so mimo javnosti dobavljali npr. indonezijski premog za potrebe **Toplarnje Ljubljana**. Toda zaradi pritiska predvsem zainteresirane javnosti (beri: lobisti, poslanci, lokalni mogočnejši, drugi ponudniki) je le-ta po nekaj letih vendarle morala objaviti javni razpis za nabavo premoga (kasneje je ta postopek sprožil vrsto interesnih sporov med različnimi ponudniki in njihovimi lobiji, ki so se prenesli na sodišče). V primeru Toplarnje Ljubljana se je Mestni svet Ljubljana monopolno poigral z usodo toplarne in s tem z usodo Ljubljančanov in njihovega ogrevanja. Nadzorni odbor Toplarnje je sestavljala vladajoča politična opcija in strokovnjaki za to področje. Posamezni lobisti so prek vpliva v nadzornem odboru uspeli kupovati indonezijski premog po ceni, ki je preseгла povprečne cene premoga enake kakovosti na svetovnem trgu. Celotno operacijo nakupa bi lahko uvrstili med šolske primere klientelizma in politične korupcije.

b) Družba za avtoceste (**DARS**) je naslednji kričeč primer monopolnega razdeljevanja sredstev davkoplačevalcev. DARS je sprejel interni pravilnik, da vsa dela oddajo prek javnega razpisa (kontrolno nad oddajo del je izvajal nadzorni odbor DARS-a, kar preneseno pomeni, da je kontroliral sam sebe). Ta družba je v primeru postopkov JN nazoren primer klientelizma. Vrhunski strokovni in vodstveni kadri, predvsem iz podjetja SCT, so prehajali v družbo DARS in obratno. Zaradi prevelike samovšečnosti in samozavesti o lastni moči ter superiornosti nad politiko in s tem nad postopki javnega naročanja (obvladovanje celotnega procesa javnega naročanja) se jim je zgodila t. i. "**rožnata disketa**". Še toliko niso bili pozorni, da bi ob zamenjavi diskete le-to zamenjali s pravo barvo. Namerno zavlačevanje izgradnje avtocestnega omrežja je tipičen primer klientelizma in politične korupcije, predvsem pa absolutnega monopola in interesno-politične zlihanosti posameznih velikih podjetij z vrhovi politične posvetne in cerkvene oblasti (**lobiranje kardinala Rodeta** pri slovenski vladi za italijansko podjetje Grasseti). Znano je, da se avtocestni program razteguje na način, da ko je en odsek končan, se šele lahko prične postopek JN in kasneje razpisa. Če postopek javnega razpisa slučajno prehitijo cestarje, le-ti sprožajo pritožbe do neskončnosti, dokler pač niso pripravljeni na nov podvig izgradnje avtoceste (primeri: prekmurska, novogoriška, obalno-primorska, dolenska trasa, šentviški predor v Ljubljani). Zanimivo ob vsem tem pa je, da ne protikorupcijska komisija ne Urad za varstvo konkurence ne reagirata, kaj šele vlada.

ZJN je zavezoval okoli 3000 javnih naročnikov, zato je morala država zaradi velikega števila JN urediti tudi kontrolo nad porabo proračunskih sredstev ter bedeti nad pravilnim in doslednim izvajanjem ZJN.

Za zadovoljitev svojih potreb po storitvah, blagu in gradnjah so bili mnogi državni organi in institucije zavezani k javnemu naročanju na podlagi ZJN. Pojavili so se mnogi spori v zvezi z razumevanjem in tolmačenjem zakona s strani naročnikov, še pogosteje pa s strani ponudnikov, ki so se marsikdaj počutili izigrani v korist tistih ponudnikov, preferiranih s strani posameznih visokih državnih uradnikov (z ministri vred) ali posameznih poslancev v parlamentu. Za preprečitev možnih nesporazumov v zvezi s formalnimi postopki javnega naročanja in njihovo praktično izvedbo je bil sprejet poseben Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja s popravki (Ur. l. RS, št. 78/1999 in popravek zakona št. 90/1999), ki je bil tudi podlaga sprejetemu Odloku o ustanovitvi DRK (Ur. l. RS, št. 108/1999).

Vedno bolj je bilo očitno, da so pravila javnega naročanja *prezahtevna* za številne uradnike in tudi ponudnike (Dnevi javnih naročil, 2001). Ne eni ne drugi niso imeli usposobljenih služb, ki bi strokovno in uspešno izvajale vse zakonodajne zahteve ZJN. Vzroki za pomanjkljivosti pri izvajanju zakonodaje in posledično za spore, ki so se sprožali med naročniki in neizbranimi ponudniki, so naslednji:

1. neustrezna organiziranost in usposobljenost strokovnih služb,
2. prehitro spreminjanje predpisov s konotacijo služabniškega podrejanja predpisom EU<sup>12</sup>,
3. prezapletenost ZJN in njegova neuskkljenost z ostalo zakonodajo,
4. prevelika želja po omejeni uporabi javnih sredstev,
5. možna preobremenjenost služb za javno naročanje.

### **2.9.3 Prve spremembe ZJN**

ZJN je bil na eni strani podnormiran, na drugi pa je določal preveč različnih postopkov za oddajo JN. V praksi je tako prihajalo do nejasnosti, s tem pa so bili postopki občutno predolgi in preveč formalizirani za razliko od postopkov v članicah Evropske skupnosti. Zaradi nedorečenosti in seveda ponovnega prilagajanja predpisom EU je bil ZJN noveliran z oznako ZJN-1 (Ur. l. RS, 39/00 do 2/04). ZJN-1 je bil sprejet predvsem zaradi naslednjih neuskkljenosti ZJN (Primec 2000) z evropsko zakonodajo:

1. kandidat v omejenem postopku javnega naročanja ni opredeljen,
2. potrebno je podaljšanje rokov za oddajo ponudb,
3. natančnejša opredelitev oddaj naročila po postopku s pogajanjem,
4. natančnejša opredelitev načina za določitev vrednosti v postopkih javnega naročanja,
5. opredelitev, katere objave javnih naročil je treba objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije in katere, glede na vrednost, v Uradnem listu EU,
6. ukinitve možnosti oddaje naročil domačemu ponudniku, da lahko ob enakih pogojih in izpolnjevanju meril ponudi višjo ceno (energetsko, vodno, telekomunikacijsko in transportno področje),

---

<sup>12</sup> Ugotovitve posveta: Dnevi javnih naročil, Portorož, 2001

7. uskladitev postopka za predhodno ugotavljanje sposobnosti za primer omejenega postopka (urbanizem, arhitekturni natečaji),
8. upoštevanje splošnega besednjaka, ki velja v EU,
9. uskladitev določil pri revizijskih postopkih, opredeljenih v direktivah EU.

ZJN-1 je prinesel v samo izvajanje naročanja določene postopkovne poenostavitve javnega naročanja, kot so:

1. manjše število oblik oddaj,
2. načini določitve vrednosti,
3. določitev pogojev in meril za ocenjevanje ponudbe,
4. načini objav,
5. uporaba tehničnih predpisov (standardi, ISO 9001, HACCP idr.),
6. ureditev pristojnosti za reševanje sporov med naročnikom in ponudnikom.

ZJN-1 je bil posebej usklajen z drugimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi, saj se je prej dogajalo, da so bili le-ti pogosto z njimi v koliziji (obligacijska razmerja, izvrševanje proračuna, kazenski postopek in varstvo konkurence). Tako se je prvič zgodilo, da je ZJN-1 upošteval slovensko zakonodajo kot celoto.

## **2.10 Uskladitev ZJN-1 z zakonodajo EU (ZJN – 2)**

Zaradi ponovnega dopolnjevanja evropske zakonodaje o JN in ločevanja na dva velika sklopa (direktive – evropsko pravo: javni in infrastrukturni del), zaradi pomanjkljivosti in povzročanja zapletov in različnih razlag pri izvajanju ZJN-1 je Slovenija zaenkrat zaključila usklajevanje javnega naročanja z zakonodajo EU z naslednjima zakonoma:

1. Zakonom o javnem naročanju, znanim pod naslovom ZJN-2 (Ur. l. RS, št. 108/2006) in
2. Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS – 2006).

Ob sprejemu zadnjih dveh zakonov (ZJN-2 in ZJNVETPS) so bili naročniki prvič razmejeni glede na področje naročanja. Razmejitev je bila določena:

1. z vidika njihovega pravnega statusa in v povezavi z dejavnostjo v klasičnem sektorju (dejavnosti v javnem interesu) ter
2. glede na status naročnika v infrastrukturnem sektorju.

V osnovi naj bi nova zakonodajna ureditev o javnem naročanju:

1. zmanjšala birokratske postopke,
2. določila uporabo socialnih in ekoloških meril pri oddaji naročila,
3. se prilagodila sodobnejšemu poslovanju (elektronsko naročanje),
4. povečala konkurenčnost (znižanje cen s čezmejno ponudbo),
5. okrepila borbo proti korupciji in organiziranemu kriminalu,
6. dosegla večjo korist za davkoplačevalce (za isti denar več storitev, dobrin),
7. omogočila dialog med naročniki in ponudniki,
8. omogočila večjo prožnost naročnikov pri opredeljevanju in določanju namena JN.

Največja novost so nekatera pravila evropskih direktiv javnega naročanja, ki so neposredno učinkujoča. Direktive so tako jasno napisane, da o njih ni nobenega dvoma in kot take morajo biti implementirane v nacionalno zakonodajo. V primeru spora se lahko ponudnik obrne neposredno na Evropsko sodišče<sup>13</sup>.

## **2.11 Pritožbe udeležencev v postopkih javnega naročanja na Državno revizijsko komisijo (DRK)**

Novi zakon je uvedel vrsto novosti in s tem tudi možnost pritožb nanje:

1. konkurenčni dialog,
2. postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi JN in kasneje sam postopek zbiranja ponudb,
3. posebne tehnike naročanja (dinamični nabavni sistem, elektronske dražbe, okvirni sporazumi),
4. nove pravne opredelitve (nepopolna, nesprejemljiva, nepravilna in neprimerna ponudba),
5. prenos pristojnosti za odločanje v postopkih o prekrških na DRK<sup>14</sup>.

Na podlagi nove zakonodaje javnega naročanja se že razmišlja tudi o novem Zakonu o reviziji postopkov javnega naročanja (DRK, 2006). Simptomatično je, da sedanji vladni organi<sup>15</sup> k snovanju novega zakona niso povabili strokovnjakov Računskega sodišča in njegovih strokovnih sodelavcev, ki se s to problematiko ukvarjajo.

## **2.12 Enotni besednjak javnega naročila**

Univerzalni enotni besednjak (Common Procurement Vocabulary – CPV) JN je posebej izdelan za potrebe JN in vsebuje vse oznake za vse vrste blaga, storitev in gradenj. Velja za celotno območje Evropske unije. Omeniti moramo, da mora biti

---

<sup>13</sup> Mužina in Vesel v komentarju ZJN-2 in ZJNVETPS o tem pišeta: »Skladno s temeljnim načelom supremacije prava skupnosti nad nacionalnim pravom države članice in skladno z doktrino neposrednega učinka predpisov, oblikovano s sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti mogoče neposredno sklicevati na tiste določbe, vsebovane v direktivah, ki na države članice naslavlja tako **jasno in brezpogojno izražene obveznosti, da jih ni mogoče interpretirati drugače, kot so zapisane, oziroma ne prepuščajo državi nobene diskrecije**. Tako direktivo bo na zahtevo stranke v konkretnem sporu v *posamezni državi nacionalno sodišče moralo uporabiti*. (primer: Walter Tögel proti Niederösterreichische Gebietskrankenkasse – Sklad zdravstvenega zavarovanja za spodnjo Avstrijo)«...» Gre za uporabo *doktrine posrednega učinka* oziroma *skladne interpretacije (konsistentne razlage)*, po katerem je treba nacionalno zakonodajo implementirati, interpretirati in uporabljati na način, ki je skladen s pravom Evropske skupnosti...«

<sup>14</sup> Velika nevarnost je v različnem razumevanju, komu naj se ponudniki v postopkih javnega naročanja pritožijo v zgoraj naštetih primerih. Tako se zna zgoditi, da se bo obseg dela DRK, na katerega se bodo pritoževali neizbrani ponudniki kot prvostopenjskemu organu, povečal vsaj za 50 %. Doslej velja, da je prvostopenjski organ za pritožbe sam naročnik, ki je v dosednji praksi že takoj po pritožbi ponudnika zakonito razrešil pritožbo ali v korist naročnika ali samega ponudnika. Še posebej se bo povečalo število revizij v zvezi s sklenjenim »okvirnim sporazumom« (32. člen). Po ZJN -2 so naročniki ponudnika dolžni obvestiti le o sklenjenem okvirnem sporazumu z izvajalcem, niso pa dolžni obveščati o sklenjenih pogodbah na temelju sporazuma. Idealna priložnost za koruptivno ravnanje tako naročnika kot izvajalca. Zaradi posledic bo oškodovan tudi državni proračun, saj bo država v primeru izgubljenih primerov morala povrniti vse stroške tovrstnih pritožbenih postopkov. Pritožniku na koncu ostane poiskati zadoščenje po pravdnem postopku (odškodninsko varstvo), kar pomeni, da bo posej takrat že zdavnaj končan. To pač nikogar več ne zanima. Nerazumljivo je, da se predlagatelji novega zakona (ZRJPN) ne zavedajo, da bi z novim sistemom pritožb le-te podražili za trikrat (takse, odvetniški stroški). Posledica tako zasnovanega pritožbenega postopka je nepredvidljivo dolg čas reševanja pritožbe, saj bi se cel postopek zavlekel za leta. Nenazadnje vse skupaj lahko privede do koruptivnih dejanj udeležencev v postopkih JN.

<sup>15</sup> Ministrstvo za finance (v letu 2006) ni povabilo strokovnjakov, ki se ukvarjajo z revizijo javnih postopkov, temveč so snovalci sprememb birokrati finančnega ministrstva.



Zakon o JN zaradi enotnega razumevanja in tolmačenja posameznih pojmov usklajen z enotnim besednjakom v direktivah. To pa pomeni usklajenost s:

1. CPC – osrednjo klasifikacijo izdelkov,
2. CPA – statistično klasifikacijo izdelkov po dejavnostih in
3. NACE – klasifikacijo gospodarskih dejavnosti v EU,

saj bi se v nasprotnem primeru še vedno dogajala različna tolmačenja, zlasti pri mednarodnih javnih razpisih<sup>16</sup>. To pa ne pomeni, da je proces dopolnjevanja in prilagajanja zakonodaje potrebam na terenu in EU na tem področju zaključen.

V tem poglavju smo na kratko predstavili razvoj javnega naročanja od Avstro-Ogrske do danes. Kako ta trg deluje pa je vsebina naslednjega poglavja.

---

<sup>16</sup> Primer: GRASSELLI proti državi Sloveniji (lobist kardinal Rode) ali kot je primer nakupa medicinske opreme (operacijske mize).

### 3. TRG JAVNIH NAROČIL V SLOVENIJI

#### 3.1 Javno naročilo in trg JN

Za zadovoljevanje svojih potreb država domisli mnogo načinov, kako jih financirati. Najpogosteje jih financira z uvedbo različnih davkov, carin, taks, trošarin, prispevkov in t. i. »grešnih davkov«<sup>17</sup> (cigarete, alkohol, gorivo). Država skrbi za potrebe, ki omogočajo njeno administrativno funkcioniranje, pa tudi za potrebe, ki zadovoljujejo in varujejo njene državljane. Te potrebe pa so:

1. najširše potrebe državljanov (splošno zdravstveno varstvo, šolstvo, komunalne storitve, energetske storitve, varovanje državljanov, obrambne storitve idr.) in
2. funkcionalne potrebe (prostori, plače, tehnična sredstva ipd.).

Za te potrebe država po posameznih resorjih pripravi »seznam potreb« in jih predstavi kot posamezna JN. Najučinkovitejši sta predstavitev konkretnega letnega programa oddaje JN in najava verjetnih JN v prihodnjem srednjeročnem obdobju. Oba programa objavi v Uradnem listu. Te objave lahko štejemo kot dejanski trg javnih naročil (TJN), kjer se srečujejo ponudniki storitev, blaga in gradenj v odnosu do države kot kupca. Ob tem vstopajo v različna razmerja, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

#### 3.2 Gospodarski pomen JN

Narodnogospodarski pomen JN je predvsem v pridobitvi virov, to je denarnih sredstev za njihovo izvedbo. Vire pridobi s konkretno obremenitvijo davkoplačevalcev, to je fizičnih in pravnih oseb. Koliko bodo le-ti obremenjeni z neposrednimi in posrednimi, tudi t. i. grešnimi davki, je odvisno od sposobnosti posamezne države, da določa tisto še sprejemljivo raven davkov, ki jo bodo davkoplačevalci sposobni prenesti, in ne samo to, temveč tudi, koliko bodo davkoplačevalci dejansko imeli dobrobiti od JN.

Država prek trga JN aktivno nastopa kot veliko podjetje<sup>18</sup>. Od tega podjetja-države pa so mnogokrat odvisne cele gospodarske panoge (cestna, gradbena, elektro, komunalna, pohištvna ipd. podjetja, pa tudi vrsta malih storitvenih podjetij). Pri javnem naročanju gre praviloma za razmeroma velike vsote javnih sredstev, saj so JN:

1. eden od pomembnih instrumentov gospodarske politike države,
2. eden izmed političnih in ekonomskih instrumentov ohranjanja ter zaščite določenega dela gospodarstva,
3. generator razvoja malih in srednjih podjetij (zasebnih kapitalskih gospodarskih družb).

---

<sup>17</sup> Izraz "grešni davek" izhaja iz ZDA za časa prohibicije pred II. svetovno vojno.

<sup>18</sup> JN predstavljajo več kot 50 % vseh poslovnih transakcij v državi.

### **3.3 Mednarodno gospodarski pomen trga JN**

S sprejetjem ustave leta 1991 se je začela sprememba političnega in družbeno-ekonomskega sistema v Sloveniji. Nastopilo je obdobje privatizacije družbene lastnine in uvajanje tržnega gospodarstva. Vlada RS se je v strategiji gospodarskega razvoja pred domačo in tujo javnostjo kot tudi nasproti mednarodnim institucijam, kot je Svetovna banka, s pismom o razvojnih namerah (1995) zavezala tudi z naslednjim stavkom: » ....Naš glavni cilj v podjetniškem sektorju je zato privatizacija v vseh podjetniških sektorjih ter tudi podjetij na področju trgovine in storitev, ....«(Kamnar, 1999: 15). Posledica te strategije je postopna uveljavitev kvazi trga JN, ki se je od prejšnjega trga JN za gradbena dela razširil še na dve področji, to je na trg nabave in trg storitev.

Slovenija je sprejela svoj prvi zakon o JN šele 1997. leta. Zakon je morala sprejeti, saj se je morala prilagoditi zakonodaji EU. JN so v vseh državah, ki temeljijo na tržni ekonomiji, pogosto načrtno sprejet instrument državne gospodarske politike in kot tak tudi vzvod za razvoj malih podjetij. V najširšem pomenu pa urejanje JN s strani države pomeni okvir širokega procesa razdržavljenja (Zabel 1997) dejavnosti, s katerimi se zadovoljujejo splošne družbene potrebe. Najučinkoviteje pa se te dejavnosti razdržavi s postopki privatizacije.

JN imajo za državo mednarodno gospodarski pomen, saj z njimi privablja tuja podjetja k prevzemanju poslov pri izvedbi posameznih projektov (primer: gradnja cest, elektrifikacija, poštna infrastruktura itd.). Tuja podjetja nastopajo pod istimi pogoji kot domača, s tem da je bilo v merilih za izbor izvajalca pogosto vgrajeno določilo, da sme biti domače podjetje za 10 % dražje od tujega ponudnika. Vprašanje je, ali je tuji ponudnik s tem izenačen z domačim ponudnikom, saj je znano, da imajo nekatere države EU, npr. Italija, pri vladi oblikovan poseben sklad za pomoč domačim podjetjem, ki konkurirajo na vzhodnih trgih, med katere po njihovih predpisih spada tudi Slovenija. Z novo zakonodajo je ta prednost slovenskega gospodarstva ugasnila.

Odločitev urejanja JN na ravni EU dokazuje pomen, ki ga skupnost namenja gospodarskim učinkom JN oz. trgu JN. Da bi lažje prebrodila prehodno obdobje (za področje JN ga Slovenija ni zahtevala), je EU posameznim državam, ki se bodo vključila v EU, namenila finančno in strokovno pomoč v okviru programa PHARE (Benko 1999).

### **3.4 Finančni obseg trga JN**

Na velik gospodarski pomen JN kažejo podatki o finančnem obsegu oz. vrednosti predvsem nakupa blaga in storitev. V državah EU je v devetdesetih letih ta potrošnja znašala več sto milijard ekujev letno (Zabel 1997), ta trend pa se je nadaljeval vse do danes. Za Slovenijo pa je znan podatek o tej potrošnji v višini okoli 1.846 mio €, od tega za male vrednosti 611 mio € v letu 2005. Ta podatka kažeta tudi na velik politični pomen JN. Z javnimi naročili se pogosto kaže politična in ekonomska naravnost posamezne države, in sicer v odločitvi, ali stopa bolj po tržni poti ali daje prednost državnemu sektorju (storitve v pretežni meri

opravljajo javna podjetja, inštituti in druge službe). Pogosto pa se poleg uradnih lobistov aktivirajo vidni ali manj vidni predstavniki političnih strank<sup>19</sup>.

### **3.5 Ugotavljanje zadostnosti finančnih sredstev**

Zagotovljena finančna sredstva za namene javnega naročanja so osnovni pogoj za izvedbo posla. Zato morajo državni organi ugotoviti:

1. za katere projekte je treba zagotoviti sredstva (letna, večletna, sofinanciranje),
2. ali so planirana sredstva zadostna,
3. kdaj se lahko začnejo sredstva porabljati.

Če ni zagotovljenih zadostnih finančnih sredstev, je nesmiselno pristopiti k JN.

### **3.6 Zagotavljanje finančne discipline uporabnikov proračuna**

Prvotni in še danes bistveni cilj je zagotavljanje finančne discipline uporabnikov proračunskih sredstev. To pomeni, da naj se z določenimi sredstvi doseže čim večji učinek oziroma naj se določen učinek doseže s čim manjšimi sredstvi. Racionalna poraba se dosega po eni strani že z javnim razpisom, po drugi strani pa k racionalizaciji največ prispeva konkurenca med ponudniki. Slednja lahko zagotovi bistven napredek in se lahko pojavlja kot eden izmed poglobitvenih ciljev urejanja obravnavanega področja. Toda tudi pri pospeševanju in zagotavljanju konkurence ima zakonodaja pomembno vlogo, ki je zlasti v tem, da zagotovi enakopraven položaj udeležencev ob enakih pogojih, med drugim tudi z vključitvijo določb, ki se nanašajo na preglednost oz. transparentnost postopka oddaje JN.

### **3.7 Učinkovitost porabe javnih sredstev**

Učinkovitost porabe javnih sredstev je cilj, ki naj bi ga dosegali z učinkovitim zagotavljanjem finančne discipline uporabnikov javnih sredstev. Države si preprosto ne morejo dovoliti, da bi njihovo gospodarstvo obremenjevala neučinkovita in neracionalna poraba sredstev. Že majhne neracionalnosti pri javnem povpraševanju pomenijo za tako velikega kupca velikanske izgube. Tudi pri porabi javnih sredstev moramo težiti k čim večji gospodarnosti in učinkovitosti. Ta cilj se doseže s povezavo področja JN in področja urejanja proračuna, z zagotovitvijo sistema kontrole porabe javnih sredstev (DRK, protikorupcijska komisija) in z določitvijo natančne meje med pravicami in obveznostmi sodelujočih v postopku.

### **3.8 Trg JN – spodbujevalec podjetizacije in privatizacije dosedanjih nalog državne uprave**

Trg JN pospešuje in predstavlja eno od oblik podjetizacije z možno privatizacijo na področju posameznih storitvenih dejavnosti, kar pomeni določeno stopnjo

---

<sup>19</sup> Ob javnih naročilih se aktivirajo posamezni veljaki političnih strank. Eden izmed razvpitih primerov je gradnja Pediatrične klinike v Ljubljani. Menedžersko svetovanje priznanemu izvajalcu IMP ( v dveh letih za več desetmilijonsko plačilo v SIT oz. cca 200.000 EUR) je prevzel član strateškega gospodarskega sveta vladajoče stranke (SDS). Svetovanje je zaračunala svetovalčevo podjetje. Tak vstop na področje JN kaže na politični klientelizem in korupcijo, toda to je ena izmed poti nabiranja denarja za strankarske namene.

razbremenitve države (divestura). To lahko opredelimo kot nizko stopnjo razbremenitve države (Rus 1993: 36), in sicer v obliki pogodb države z zasebnimi izvajalci.

Za razliko od Slovenije, v nekaterih državah, še posebej v ZDA, se iz državnega v zasebni sektor selijo mnoge do sedaj nedotakljive storitvene dejavnosti uprave. Znan je primer kalifornijske mestne uprave La Miranda (Rus 1993: 41). S tem se dosega racionalna poraba proračunskih sredstev, ne glede na to, ali posamezne storitve opravljajo v zasebni sektor preneseni državni organi (z uradniki vred) ali zasebna podjetja, ki konkurirajo na JN. Čeprav so prisotne nekatere slabosti, je kljub vsemu več prednosti, saj konkurenca med konkurenti opravi selekcijo v smislu učinkovitega izvajanja razpisanih storitev. Trg JN mora omogočati enakopraven položaj vsem ponudnikom storitev na podlagi predpisov posamezne države.

### **3.9 Razumevanje pojmov: javne dobrine, trg JN, javno naročilo in javni razpis**

Velikokrat se srečujemo s pojmi oz. izrazi, kot so javne dobrine, javno naročilo, javni razpis, trg JN, kandidat, ponudnik, naročnik ipd., ki delajo preglavice vsem, ki niso poznavalci trga javnega naročanja, ti pa izhajajo predvsem iz vrst malega gospodarstva. Zato si oglejmo, kaj razumemo pod posameznimi pojmi.

#### **3.9.1 Čiste (neekskluzivne) javne dobrine**

Javno dobrino lahko definiramo kot dobrino, ki jo vsi uživamo tako, da vsaka posamezna uporaba dobrine ne vodi k odštevanju od katere koli druge posamezne uporabe te dobrine (Cullis in Jones 1992). Tržišče samo po sebi ne bo dobavilo čistih javnih dobrin. Čiste javne dobrine (neekskluzivne) imajo dve bistveni lastnosti:

1. nič ne stane, če dodatna oseba uživa koristi javne dobrine, kot so obramba države, komunalna opremljenost, javna razsvetljava, zimska služba, ipd.
2. težko ali nemogoče je izključiti osebe iz uživanja javnih dobrin (npr. vsi imajo koristi od javne razsvetljave).

#### **3.9.2 Nečiste (ekskluzivne) javne dobrine**

Nečiste javne dobrine (ekskluzivne) so tiste dobrine, ki jih uporabljajo samo uporabniki, katerim lahko zaračunamo uporabnino. Vendar je s tem uporaba dobrine dostopna manj uporabnikom. Res pa je, da tovrstne dobrine niso življenjskega pomena za uporabnika. To so javni uporabi namenjene dobrine, saj posamezni uporabniki ponujeno dobrino plačajo (npr. dodatno zdravstveno zavarovanje, ograjen javni park s pobiranjem vstopnine, muzej s prodajo kart ipd.).

#### **3.9.3 Razlikovanje med trgom JN, javnim naročanjem in javnim razpisom**

Mnogo javnih dobrin je lahko oskrbljenih zasebno ali javno. Javne dobrine so pogosto oskrbljene tako javno kot zasebno, vendar je to od države do države

različno. Če poskusimo razmejiti pojme "trg JN", ki je širši pojem od pojma "JN" in pojma "javni razpis", ugotovimo naslednje.

### **3.9.3.1 Trg javnih naročil (TJN)**

Trg JN je " trg povpraševanja in ponudbe, na katerem se konkurenčno srečujejo javni naročniki storitev, nakupa dobrin in gradenj objektov ter zasebni in javni ponudniki storitev, ponudbe dobrin in izvedbe gradenj objektov". Trg JN je trg, ki neposredno vpliva na gospodarski, socialni in geografski razvoj države, s tem da državne posle transparentno predstavi javnosti in prisili državno administracijo, da ravna v smislu podjetniške kulture.

### **3.9.3.2 Javno naročanje (JN)**

Javno naročanje opredelimo kot "*vsa strokovna dejanja oblikovalca (naročnika) JN, od oblikovanja zasnove (ideje), kaj naročnik storitev, nakupa blaga in gradenj za svoje nemoteno delo potrebuje, do realizacije JN skozi javni razpis*". Javno naročanje je tudi zbir pravnih dejanj, s katerimi država (Mužina in Vesel, 2007) na podlagi premoženjskopravnih razmerij nabavlja blago, oddaja storitve ali izvaja gradnje po predpisanem postopku. Vsaka priprava in kasnejše spremljanje učinkov JN je rezultat mnogih predhodnih dejavnosti, kot so:

1. ekonomski izračuni,
2. komercialna predvidevanja,
3. tehnične zahteve,
4. pravne umestitve v obstoječi sistem,
5. politične posledice in na koncu
6. obvezen nadzor nad izvajanjem JN.

### **3.9.3.3 Javni razpis (JR)**

Javni razpis razumemo kot "*vsako javno naročilo, ki ga po posebnem postopku na predpisan način (obrazci) v uradnem glasilu v obliki javne objave objavijo vladna ministrstva ali od vlade odvisne organizacije (javna podjetja, zavodi, univerza, inštituti, itd.)*".

Javni razpis je konkretizirana oblika JN, izražena v predpisani razpisni dokumentaciji. V vsakdanji praksi uporabljamo pojem javnega razpisa, saj ga tudi najpogosteje opazimo v uradnih objavah Uradnega lista RS.

## **3.10 Faze JN**

Trg javnih dobrin ima tri faze:

1. preddodelitveno (vsi postopki JN do izbora konkretnega ponudnika),
2. dodelitveno (izbor in sklepanje pogodbe s konkretnim ponudnikom blaga, storitev ali gradenj),
3. pododelitveno (kontrola nad izvajanjem sklenjene pogodbe s strani naročnika).

V vlogi posameznih akterjev treh faz javnega naročanja nastopajo:

naročnik (kdor naroča: državni organ (ministrstva, zavodi, javna podjetja ipd.), ponudnik (kdor ponudi zahtevano storitev, blago ali gradnjo za naročnika), izvajalec (izbrani ponudnik, s katerim se sklene pogodba o naročilu). V zgoraj opisanih situacijah nastopa naročnik kot aktiven dejavnik JN, zato si oglejmo postopke vsake faze posebej.

### **3.10.1 Preddodelitvena faza**

Na trgu JN mora država pridobiti optimalni odgovor tržišča na njena pričakovanja za dobave in storitve glede kakovosti, rokov in cen. S tem se minimizirajo poslovna in tehnična tveganja ter maksimizira konkurenca med ponudniki, hkrati pa se zagotavljajo socialnoekonomski cilji države. Preddodelitvena faza javnega naročanja pomeni:

1. določitev potreb,
2. iniciranje nabav,
3. analize zahtevkov,
4. ugotovitev virov nabav.

### **3.10.2 Dodelitvena faza**

Dodelitvena faza je kontinuiran prehod iz preddodelitvene faze v strokovno optimalno odločitev pri dodelitvi naročila, ki zajema naslednje postopke:

1. razpisovanje,
2. ocenitev in odobritev ponudb,
3. ocenitev nabav – pogajanje,
4. dodelitev.

### **3.10.3 Pododelitvena faza**

Pododelitvena faza je zbir administrativnih postopkov. Država mora od izbranega ponudnika zagotoviti, da so dobave in storitve dobavljene ali izvedene takrat in tam (čas in kraj), kot je določeno s pogodbo, sprejemljive pod pogoji ustreznih pogodbenih specifikacij ali opisov del in opremljene v skladu s pogoji in predpostavkami pogodbe. Ta faza se deli na:

1. zagon (še posebej v primeru prevzemanja delovne sile od naročnika),
2. zagotovitev kakovosti (ISO, SIQ, HACCP ipd. standardi, kontrola izvajalca s strani naročnika, monitoring),
3. plačevanje in računovodstvo,
4. zaključek, spremembe, prekinitve in zahtevki.

Ta faza celotnega procesa javnega naročanja predstavlja zaključne postopke JN. Njen bistveni del je kontrola izvajanja storitve, kontrola kakovosti dobavljenega blaga in kontrola izgradnje oz. vzdrževanja objekta. V primeru, da izbrani izvajalec ali dobavitelj ne zagotavlja storitve, blaga ali gradnje v skladu s pogodbo, država lahko odpove pogodbo izvajalcu oz. dobavitelju ter mu zaračuna povzročeno škodo.

### **3.11 Skupine javnega naročanja**

Javno naročanje se deli v naslednje tri velike skupine storitev:

1. izvajanje storitev,
2. dobavljanje blaga,
3. izvajanje gradbenih del.

Kot vidimo vsaka od navedenih skupin zajema tudi različne vrste storitev. Ker so storitve sestavni del ponudbenih dokumentacij malih podjetij (JR), si oglejmo, kaj pravzaprav so.

#### **3.11.1 Storitve**

Storitve so hitro rastoča panoga tako malega kot velikega gospodarstva. Pri opredeljevanju narave in razvrstitve storitev jih Kotler razlaga na naslednji način: »Storitev pomeni dejanje ali delovanje, ki ga ena stran lahko ponudi drugi, je po svoji naravi neotipljivo in ne pomeni posedovanja česar koli. Proizvodnja storitve je lahko ali pa tudi ne vezana na fizični izdelek.« (Kotler, Philip, 1966:464). V razvitem svetu je prisotna izredna rast storitev. V ZDA so leta 1996 storitvene dejavnosti predstavljale 77 % vseh delovnih mest. Do leta 2007 pa naj bi bilo v teh dejavnostih že 90 % novih delovnih mest. Storitve opredeljujemo kot vsako dejavnost ali korist, ki jo ena stranka ponudi drugi. Svoj čas so se storitve dodale k fizičnim izdelkom kot pomoč za lažjo prodajo in jih niso zaračunavali, danes je položaj obraten. Pogosto k storitvam zastonj dodajo snovni izdelek<sup>20</sup>.

Storitvene dejavnosti so razvejane v tri velike sklope:

1. državni sektor (sodišča, državne agencije, ministrstva, vojska, policija, šole, univerze, bolnice itd.)
2. zasebni neprofitni sektor (dobrodelne ustanove, muzeji, privatne univerze, različne fundacije itd.),
3. poslovni (profitni) sektor (odvetniške pisarne, računovodske pisarne, banke, zavarovalnice, svetovalne agencije, vzdrževalna in gradbena podjetja itd.)

#### **3.11.2 Splošne značilnosti storitev**

Pri ponudbi storitev so značilne naslednje štiri lastnosti:

1. neopredmetenost (storitve so neotipljive, nimajo okusa ipd.),
2. neločljivost (storitve se naredijo in porabijo istočasno, za razliko od fizičnega blaga, ki ga lahko skladiščimo, prepeljemo, razstavljamo ipd.),
3. spremenljivost (storitve se hitro spreminjajo, pomembna je usposobljenost kadrov, spremljanje napak in zadovoljstva naročnika),
4. minljivost (svetovalnih, varovalnih ipd. storitev ne moremo shranjevati; pomembno je, da ob glavni storitvi ponudimo še dopolnjujočo storitev, npr. ob pomembnih dogodkih okrepimo varovanje objektov, ob svetovalni dejavnosti ponudimo specializirane svetovalce za posamezna področja).

---

<sup>20</sup> Ob nakupu računalniškega programa stranka dobi še lep poslovnik, svinčnik, ročni kalkulator ipd. V takih primerih nastopi problem, kadar darilo finančno preseže mejo vrednosti daril, določeno z zakonom (velja za javne uslužbenke oziroma funkcionarje).



### 3.11.3 Razvrstitev storitev

Za razliko od fizičnih izdelkov storitev ne moremo videti, otipati, okušati, vonjati in slišati, preden jih kupimo. Praviloma so narejene in porabljene istočasno (jih ne moremo skladiščiti na zalogo). Zato tudi povpraševanje s strani javnih naročnikov in ponudba malih podjetij vključujeta večji ali manjši del storitev. Tako tudi javno naročilo lahko predstavlja večji ali manjši del storitvene komponente celotne ponudbe, to je od izdelka (npr. svinčnik, računalnik) do čiste storitve (svetovanje, varovanje).

Ponudbo storitev razvrstimo na:

1. storitev prodaje izdelka (materialni izdelki, npr. samo set svinčnikov);
2. storitev prodaje materialnega izdelka s spremljajočo storitvijo (npr. prodaja računalnika vključujoč izobraževanje in poklonjen komplet čistil za čiščenje ekrana ter tipkovnice),
3. hibridno storitev (v ponudbi sta materialni izdelek in storitev zastopana enakovredno; tak primer je dostava hrane, kjer poleg hrane ponudimo storitev strežbe, pomivanja ipd.);
4. storitev, ki jo dopolnjuje manj pomemben materialni izdelek (npr. taksi prevoz. Za dokazilo opravljene storitve potnik dobi vozovnico. Svetovalna storitev vključuje tudi nakup kalkulatorja);
5. samo storitev kot tako (npr. varovanje zgradb, strokovno svetovanje).

Zgornje razvrstitve pa smo dolžni podrobneje opredeliti. Storitve se po ponudnikih razlikujejo po tem, ali temeljijo na:

1. opremi (opravljamo jih s pomočjo strojev, npr. avtomati za prodajo blaga – kave, založniške in tiskarske storitve, storitve odstranjevanja odpadkov);
2. ljudeh (npr. varovanje, čiščenje oken, storitve vzdrževanja in popravil, pravne storitve, računovodske in revizijske storitve, zavarovalniške storitve, bančne in investicijske storitve);
3. prisotnosti naročnika (zdravstvene in socialne storitve, storitve na področju rekreacije, kulture in športa, svetovalec potrebuje naročnika, medtem ko pranje avtomobila ne potrebuje njegovega lastnika);
4. osebni storitvi (npr. javni zdravstveni zavod s sklenjeno pogodbo za naročnika določa drugačno ceno kot zasebna ordinacija, kjer se cene določajo individualno glede na posamezen primer pacienta);
5. različnih ciljih (ali zasledujejo profit ali ne);
6. kapitalski strukturi ponudnika (zasebnik ali javna ustanova).

Pri ponudbi in nakupu storitev je v ospredju povpraševanja njihova kakovost. Kupec občuti več tveganja, saj lahko kupi mačka v žaklju. Ne glede na tveganost ob opravljanju storitve pa kupec na siceršnjem trgu v primeru kakovostno izvedene storitve in osebno pozitivne izkušnje ostane dolgoročno zvest takemu storitvenemu podjetju. Storitvena podjetja se ločijo po naslednjih dejavnikih kakovosti:

1. zanesljivost,
2. odzivnost,
3. občutek zaupanja,

4. pozornost do kupca,
5. ločevanje od drugih (oprema, vljudnost zaposlenih ipd.).

Povsem drugače pa je na trgu JN. Javni naročniki storitev morajo biti izjemno pozorni pri predoddelitveni in dodelitveni fazi JN. Od strokovne izvedbe teh dveh faz je odvisna tudi kasnejša storitev izvajalca. Ob ponovnih JR je treba natančno preveriti strokovno, kadrovsko ipd. usposobljenost ponudnika storitev. V nasprotnem primeru se lahko naročniku zgodi, da bo storitev opravljena nestrokovno, kar pa pomeni neučinkovito trošenje davkoplačevalskega denarja.

### **3.12 Odprta in popolna konkurenca na trgu JN**

Raziskava trga je sistematično načrtovanje, zbiranje, analiza in sporočanje podatkov in ugotovitev, ki se nanaša na specifično tržno situacijo, s katero se sooča naročnik (Kotler 1996). Ko so naročnikove potrebe funkcionalno opisane, se tržne raziskave usmerijo na poznavanje dosegljivosti storitev za zadovoljitev potreb naročnika, ugotovitev tržne prakse na tržišču, zagotovitev odprtega tekmovanja med ponudniki storitev na JR, doseganje cenovne učinkovitosti za naročnika, način dobave in ugotavljanje kakovosti storitve. Šele ko so te aktivnosti izpeljane, naročnik začne oblikovati JN.

Zagotavljanje odprte in popolne konkurence med vsemi zainteresiranimi gospodarskimi subjekti je cilj, katerega učinki imajo pozitivne posledice tako za omenjeno učinkovitost porabe javnih sredstev, kot tudi za boljšo organiziranost in povečevanje konkurenčne sposobnosti ponudnikov. V nekaterih situacijah JN kot instrument državne gospodarske politike omejujejo svobodno konkurenco, saj zaradi interesov posameznih področij ali panog dopuščajo ugodnosti določenim ponudnikom, vendar je stopnja takšnih ugodnosti v veliki meri omejena z dogovori v okviru mednarodnih organizacij in z bilateralnimi sporazumi<sup>21</sup>.

### **3.13 Konkurenca na trgu JN**

Država je z uvedbo JN uvedla konkurenco med ponudniki, in sicer s tem, da so ponudniki med seboj tekmovali za kakovost ponujenega, čim nižjo ceno, garantiranje rokov dobav in storitev, jamstva (bančna garantna pisma) za ponujeno storitev, dobavo blaga, gradnjo itd. Na tak način je država ustvarila aktiven trg JN. Trg JN predstavlja obliko kvazi privatizacije na področju posameznih storitvenih dejavnosti in pomeni določeno stopnjo razbremenitve države (divestura). To lahko opredelimo kot nizko stopnjo razbremenitve države (Rus 1993), in sicer v obliki pogodb države z zasebnimi izvajalci. Ob tem je najpomembnejše, da je zagotovila svoboden vstop na trg JN. Sprejela je pravila igre (zakonodaja) v zvezi z nelojalno konkurenco, omejevanjem konkurence in protikorupcijsko zakonodajo. Z zakonodajo (npr. odprt postopek JN) je bila državnim naročnikom odvzeta samovolja odločanja o izbiri določenega ponudnika na področju nabave, storitve in gradenj.

---

<sup>21</sup> Klasičen primer so nabave za vojsko in policijo, kjer je trg JN pogosto le fasada, kot npr. nakup policijskega čolna in nakup premične vojaške bolnice, nakup oklepnikov ipd.

Konkurenčna razmerja med ponudniki niso predmet ZJN, temveč ta razmerja ureja konkurenčno pravo. V Sloveniji to področje ureja Zakon o varstvu konkurence (Ur. l. RS, 1993). Ker pridobivanje poslov prek trga JN za posameznega ponudnika pomeni objektivno in dejansko krepitev in osvajanje tržnega deleža v državi, je izjemno pomembno, da država prek svojih mehanizmov kontrole onemogoča pojave nelojalne konkurence in korupcije. Pomembno je, da naročnik JN ni pod vplivom lobijev in političnih strank, kot trdita Rus (Rus 1993) in Damjan (Damjan 2007), sicer so JN, in posledično pogodbe, pisana na kožo vnaprej določenega izvajalca. Za spremljanje in razsojanje o takih pojavih so pristojna le neodvisna strokovna telesa. V Sloveniji naj bi to bila DRK za JN in Računsko sodišče RS.

### **3.14 Določanje obsega konkurence**

Popolna in odprta konkurenca pomeni, da nabavni proces ali proces izvajanja storitev dovoljuje vsem kvalificiranim pogodbenikom (izvajalcem) enako možnost sodelovanja za dodelitev posla. Naročnik je odgovoren za zagotovitev odprte konkurence v vseh razpisih. Odprta konkurenca mora zadovoljiti njegove potrebe.

Pogoji odprte konkurence so doseženi, ko:

1. je razpis objavljen v uradnem listu,
2. so vsi potencialni ponudniki obveščeni po pošti,
3. je raziskano tržišče potencialnih ponudnikov,
4. je dano ponudnikom dovolj informacij o potrebah naročnika.

O odprti konkurenci govorimo takrat, ko smo vsem ponudnikom dali možnost konkuriranja, ne glede na to, koliko jih dejansko konkurira (četudi je pridobljena samo ena ponudba). Za vse druge načine oddajanja poslov, to je, kadar ni odprte konkurence, moramo imeti zakonske podlage za omejitev konkurence. Za izvajanje odprte konkurence je zakonsko poskrbljeno tudi s tem, da se v primeru same ene prijave ponudnika razpis ponovi (Ur. l. RS, 1993). Za primere, ko se ugotovi, da lahko dobavo ali storitev izvede le en ponudnik, je primerno dobiti soglasje Ministrstva za finance. V tem primeru zahteva za soglasje vsebuje:

1. ime naročnika,
2. opis ponudbene dejavnosti,
3. opis storitev,
4. opis prizadevanj za zagotovitev konkurence,
5. rezultate tržnih raziskav,
6. podatek o gospodarski rasti.

### **3.15 Prednosti in pomanjkljivosti trga JN**

Kot je bilo že povedano, so JN spodbujevalec razvoja precejšnjega dela gospodarstva in kot taka omogočajo prenos mnogih storitvenih dejavnosti v zasebni sektor. Ob tem zasledimo tako prednosti kot pomanjkljivosti.

Prednosti so predvsem v:

1. uvajanju in širitvi trga JN,
2. nastajanju novih malih (družinskih) zasebnih podjetij,
3. spodbujanju konkurenčnosti med različnimi izvajalci,

4. usposabljanju menedžerskih ekip tako v javnem sektorju (sami državni upravi – organu, ki razpisuje JN) kot v državnih podjetjih (javna podjetja),
5. selekciji ponudnikov storitev (uveljavitev učinkovitih podjetij),
6. specializaciji določenega števila podjetij za izvajanje storitev,
7. prezaposlovanju iz državne uprave v zasebni sektor,
8. uvajanju dogovorjenih standardov storitev,
9. spremljanju stroškov JN (stroški izvedbe se med trajanjem JN praviloma ne povečujejo),
10. onemogočanju klientelizma (neodvisnost od samo enega dobavitelja),
11. prihrankih finančnih sredstev (ki se namenajo za druge projekte) ipd.

Pomanjkljivosti pa so predvsem v:

1. pojavih klientelizma,
2. pojavih korupcije,
3. nekontroliranem povečevanju stroškov pri uvajanju posebnih služb za spremljanje izvedbe JN,
4. podaljševanju pogodb z aneksi k pogodbam,
5. begu strokovnjakov v zasebne organizacije,
6. sklepanju pogodb z neizkušenimi izvajalci,
7. kartelnem dogovarjanju med ponudniki,
8. zlorabi prevladujočega položaja posameznega ponudnika (podjetja) na trgu ipd.

### **3.16 Racionalizacija poslovanja in JN**

Racionalizacija poslovanja gospodarskih subjektov je izredno pomemben učinek in cilj JN. Zahtevana čedalje večja konkurenčna sposobnost, ki se prek javnih razpisov sprti preverja, prinaša s seboj potrebo po prestrukturiranju in prilagoditvi podjetij razmeram na trgu. Povečevanje konkurence namreč ne ogroža domačega trga, temveč prej nasprotno, omogoča lažjo odpravo bremen dolgoletne protekcije, tehnološke zaostalosti, nizke produktivnosti in predvsem povečuje izvozne sposobnosti domačih ponudnikov in s tem aktiviranje poslovnih potencialov (Primec 2000). Vendar takšna miselnost težje najde privržence med ponudniki na domačem trgu in nemalokrat tudi pri naročnikih samih.

### **3.17 Zaupanje javnosti in zaupnost postopkov javnega naročanja**

Pomembno je tudi zaupanje javnosti v delo države in njenih organov pri porabi javnih sredstev, ki ima lahko znatne politične posledice. Ta cilj predpisi dosegajo z določili, ki zagotavljajo preglednost in poštenost postopka in omogočajo stalen nadzor. Za doseg tega cilja sta pomembna vzpostavitev celovitosti in preglednosti postopkov JN in zagotavljanje enakih možnosti za vse kvalificirane izvajalce. Na tak način se zagotavlja integriteta vlade in institucij, ki sodelujejo v postopku JN. Po drugi strani pa ima lahko pomanjkanje ali celo izguba zaupanja javnosti in posameznih ponudnikov neugodne posledice za uspešne postopke javnega naročanja.

Posamezni ponudniki lahko ocenijo, da njihove ponudbe nimajo možnosti za

uspeh. Zaradi pomanjkanja zaupanja v poštenost odločanja naročnika o izboru najugodnejše ponudbe in nezaupanja v učinkovitost pravnih sredstev ponudb ne vlagajo več. Stopnja interesa za konkuriranje ponudnikov na trgu JN (dobrin) in učinkovita pravna zaščita izražata tudi stopnjo zaupanja javnosti v sistem JN.

Stopnjo zaupanja javnosti in podjetniškega sektorja v trg JN bomo natančneje obdelali v poglavju o korupciji.

Ne glede na informacije, ki so potrebne ponudnikom, pa naročnik ne sme dajati informacije, ki bi:

1. dajale prednost določenemu ponudniku,
2. bile zaupne narave,
3. zahtevale zaščito za posamezne ponudnike,
4. se nanašale na notranje komunikacije naročnika
5. omejile število perspektivnih ponudnikov.

V Sloveniji se težko ohranja zaupnost postopkov javnega naročanja. Razloge lahko najdemo v:

1. ne dovolj razviti etični in poslovni morali državnih uslužbencev o varovanju zaupnosti postopka,
2. klientelizmu (sprega med državnimi uslužbenci in politiko ter "našimi" podjetji),
3. neustrezni kaznovalni politiki za kršitelje (doslej se, razen enemu državnemu uslužbencu, nikomur še ni nič zgodilo, ne glede na vse afere s področja javnega naročanja).

Dokler se v pravila kodeksa državnih uslužbencev ne bo uvedlo tudi pravilo in določba o možni takojšnji izgubi zaposlitve zaradi razkritja zaupnih podatkov o ponudnikih s področja javnega naročanja, ni mogoče pričakovati zaježitve uhajanja informacij ali klientelističnega dogovarjanja.

## 4. UREDITEV JN V EVROPSKI UNIJI

Odpiranje skupnega evropskega trga sega v leto 1957, ko so snovalci rimske pogodbe utemeljili štiri temeljne svoboščine (Zabel 1997) bodoče skupne evropske države oz. skupnosti držav v prihodnosti združene Evrope. V njej so zapisane kot: "prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala z neoviranim ustanavljanjem podjetij". V in po letu 1958 se je tako bistveno povečala konkurenca znotraj držav tedanjih članic EGS, kajti na tem, sedaj razširjenem trgu so začela med seboj konkurenčno tekMOVATI podjetja iz držav sedanje EU.

JN so vsebinsko povezana z vsako od teh svoboščin. V zgodovini javnega naročanja opazimo, da so se jim JN dolga desetletja izogibala. Te svoboščine so praktično do osemdesetih let prejšnjega stoletja veljale pretežno za podjetja na siceršnjem trgu, ne pa na trgu JN. Snovalci rimske pogodbe javnih naročil le-te niso imeli za tako pomembna, da bi jih eksplicitno zapisali v ustanovno pogodbo. Posledično pa se je zaradi zapisanih in uveljavljenih štirih temeljnih svoboščin začelo odpiranje evropskega trga, ki je pomenilo in povzročilo povečanje konkurence med podjetji v takratni Evropski gospodarski skupnosti (EGS).

V okviru posameznih držav takratne EGS in tudi v institucijah EGS je pričela zoreti ideja, da je mogoče pristopiti k trgu JN ter da le-ta ni v nasprotju s štirimi temeljnimi svoboščinami, zapisanimi v rimski pogodbi. Trg JN presega samo medpodjetniško konkurenco, saj se ta trg uravnava s pomočjo države oz. ga ona suvereno oblikuje, obstoji pa nevarnost, da država ta trg deformira s posebnimi omejevalnimi ukrepi za zaščito domačega gospodarstva. Kar pomeni, da preferira domača podjetja z ugodnostmi (npr. 10 % nad ponujeno ceno tujega podjetja, merila za izbiro ponudnika v korist domačega ponudnika ipd.). Toda zasebna podjetja, soočena s siceršnjo mednarodno konkurenco, so čedalje glasneje zahtevala enakopraven in konkurenčen dostop do državne blagajne ter natančno izdelavo pravil javnega naročanja za prodajo blaga in storitev na celotnem trgu EU, ne glede na poreklo.

### 4.1 Institucionalni začetek trga JN

Odločitev o uvajanju in urejanju transparentnosti JN na ravni celotne takratne ES dokazuje izjemen pomen, ki ga le-ta namenja gospodarskim učinkom JN prek trga JN. Da bi lažje prebrodila prehodno obdobje (za področje JN ga v pristopnih pogajanjih Slovenija ni zahtevala), je ES namenjala posameznim državam, ki so se odločile vstopiti v ES oziroma kasnejšo EU, finančno in strokovno pomoč v okviru programa PHARE ter drugih strukturnih skladov ES.

Javno naročanje je postalo del celovitega pravnega reda takratne ES šele leta 1971 z direktivo (smernico) o javnih delih in s sprejemom finančne uredbe Evropskega Sveta, ki je predpisala osnovna pravila, metode in postopke za sklepanje pogodb s sredstvi ES, na principu enakega dostopa in enakopravne obravnave vseh usposobljenih podjetij in posameznikov.

Od tedaj dalje je postala politika JN tudi eden izmed ključev za uspeh enotnega

trga sedanje EU pri doseganju njegovih ciljev, kot so generiranje trajne dolgoročne rasti, ustvarjanje novih delovnih mest ter usposabljanje podjetij za konkuriranje na vedno bolj globalnemu trgu JN. Danes to pomeni velikanski trg JN, ki ga predstavlja 28 članic s približno 500 milijoni prebivalcev.

## **4.2 Cilji trga JN**

Države članice EU in sama EU področje JN urejajo za uresničevanje naslednjih ciljev:

1. učinkovitost porabe javnih sredstev,
2. zagotavljanje odprte in popolne konkurence,
3. zaupanje javnosti v smotrno porabo proračunskih sredstev,
4. racionalizacija poslovanja državnih institucij,
5. preprečevanje korupcije pri nabavi blaga in storitev ter gradenj s strani naročnika in ponudnika,
6. zagotavljanje enakopravnosti in nediskriminacije med gospodarskimi subjekti in
7. zagotavljanje štirih svoboščin, na katerih temelji skupni trg.

Uresničevanje naštetih ciljev je pomenilo, da se le-ti uveljavijo ne samo v okviru JN komisije EU, temveč da se implementirajo tudi v nacionalne zakonodaje, kajti šele s tem korakom je bilo moč doseči resnično svoboden trg JN.

## **4.3 Direktive, povezane z JN**

EU je sprejela posebno zakonodajo v zvezi z javnimi naročili. Področje JN v EU podrobneje urejajo posamezne smernice oz. direktive, ki so splošni, abstraktni akti Evropske unije. Doslej so bile sprejete:

1. Direktiva Sveta 92/50/EGS o usklajevanju postopkov pri dodelitvi JN za storitve,
2. Direktiva Sveta 93/36/EGS o usklajevanju postopkov za dodelitev JN blaga,
3. Direktiva Sveta 93/37/EGS o usklajevanju postopkov pri dodelitvi JN za gradnje,
4. Direktiva Sveta 93/38/EGS o usklajevanju postopkov za dodelitev JN na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju,
5. Direktiva Sveta 97/52/EGS – spremembe in dopolnitve direktiv 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EEC,
6. Direktiva Sveta 98/4/EGS – spremembe in dopolnitve direktiv 93/38/EGS.

Ti predpisi so neposredno uporaben praktičen in predvsem pravni vir, ki določajo, kaj morajo vsebovati predpisi o javnem naročanju v državah članicah EU, predvsem pa, kakšen naj bo učinek predpisov v državah članicah ali državah, ki so se odločile to postati.

Države članice EU so bile dolžne v določenem času po sprejetju direktiv ustrezno prilagoditi svoje notranje zakonodaje, to pa pomeni, da se direktive uporabljajo šele po prevzemu v notranje zakonodaje držav članic in določajo tisti minimalni skupni imenovalci, ki se mu morajo države članice prilagoditi.

#### **4.4 Sedanja ureditev JN v EU**

Sedanja ureditev trga JN EU je zajeta v naslednjih direktivah (Mužina in Vesel 2007), ki določajo postopke oddaje in pravno varstvo JN:

1. Konsolidirana direktiva 2004/17/ES o ureditvi postopkov oddaje javnih naročil blaga, storitev in gradenj,
2. Direktiva 2004/18/ES o ureditvi postopkov oddaje naročil v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju,
3. Direktiva sveta 89/665/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil,
4. Direktiva sveta 92/13/EGS, ki ureja pravila pravnega varstva oddaje javnih naročil v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju.

Ob sprejemu direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES je leta 2004 komisar za notranji trg EU izjavil, da dve direktivi pomenita ključ za evropsko konkurenčnost in omogočata velike prihranke (Mužina in Vesel 2007). Pozitivni rezultati zadnjih dveh direktiv, ki združujeta prejšnje direktive, naj bi se izkazali v:

1. znižanju cen pri nakupu blaga, storitev in gradenj,
2. znižanju cen v vodnem, energetske, transportnem in poštnem sektorju,
3. zmanjšanju birokracije v EU in v posameznih državah članicah,
4. pravičnejši uporabi socialnih in ekoloških meril,
5. prihranku časa v postopkih javnega naročanja,
6. prihranku denarja oz. znižanju stroškov v postopkih javnega naročanja z uporabo novih tehnologij, kot je npr. uporaba elektronskega naročanja in oddajanja ponudb.

S temi predpisi, ki so obvezni za vse članice EU, je EU določila, kako se pri JN uporabljajo socialna in ekološka merila pri oddaji JN, kako se bistveno zmanjšajo birokratski postopki (poenostavitev in razjasnitev obstoječih direktiv) in kako lahko ponudniki in naročniki prihranijo denar z uporabo nove tehnologije za izvedbo razpisnih postopkov (prilagoditev sodobnim administrativnim potrebam v določenem okolju). Nenazadnje direktivi povečujeta transparentnost pri postopku oddaje JN v boju proti organiziranemu kriminalu in korupciji, in sicer z vključitvijo ukrepov, ki vnašajo več jasnosti v pogoje in merila za izbiro ponudnikov. Načini prilagoditve sistemov javnega naročanja v posameznih državah so sicer zelo različni in do danes je direktive v celoti implementirala le približno polovica držav članic EU. Formalno imajo na tem področju v celoti usklajeno nacionalno zakonodajo naslednje države: Belgija, Danska, Finska, Irska, Luksemburg, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija in Slovenija.

#### **4.5 Trg JN v posameznih državah članicah EU**

V kratki predstavitvi podajamo pregled ureditve JN v nekaterih članicah EU.

##### **4.5.1 Danska**

Danski zakon o JN ima samo šest členov, vendar pa so v prilogi tega zakona uzakonili vseh šest evropskih direktiv o JN. Postopke izvajajo brez kakršnih koli



dodatnih podzakonskih aktov. Za varstvo ponudnikov je pristojen organ v sestavi urada za konkurenco.

#### **4.5.2 Irska**

Še bolj enostavno kot Danska je direktive v svoj pravni red implementirala Irska. Minister za finance je s posebnim navodilom opisal izvajanje postopkov javnega naročanja, direktive pa so priloga tega navodila. Irska nima svojega nacionalnega uradnega glasila, zato poleg obvezne objave v uradnem glasilu EU izvaja potrebne objave v treh državnih dnevnikih z največjo naklado.

#### **4.5.3 Švedska**

Švedska je imela področje JN urejeno že pred vstopom v EU, vendar ravno v današnjem času izvaja reformo na tem področju. V vsebinskem delu je njihova značilnost, da postavlja zelo visoke zahteve oz. merila z vidika varstva okolja in delovno varstvenih predpisov.

#### **4.5.4 Nemčija**

Zvezna republika Nemčija nima posebnega zakona, temveč je ureditev JN urejena v predpisih o gradnjah za oddajo naročil za gradnje in v zakonu o javnih finančah za oddajo naročil za gradnje in za storitve. Zelo natančno pa ima ZRN določeno uporabo tehničnih normativov, predvsem na področju varnosti in varstva okolja.

#### **4.5.5 Avstrija**

V Avstriji ureja področje JN Zvezni zakon o oddaji JN, ki ima približno 80 členov. Zakon zelo na splošno in na ravni temeljnih načel ureja izvedbo postopkov oddaje JN ter ustanovitev dveh organov, ki skrbita za varstvo ponudnikov. Sama vsebina javnega naročanja je natančneje urejena v dveh podzakonskih aktih.

#### **4.5.6 Italija**

Italija nima v celoti implementiranih direktiv, in sicer na področju varstva ponudnikov ter delno na področju storitev. Morebitni spori med naročnikom in ponudnikom se rešujejo pred rednimi sodišči. Še vedno je največji problem transparentnost JN za infrastrukturne potrebe v južni Italiji.

#### **4.5.7 Španija**

Španija ima zakon o JN, ki obsega približno 240 členov, vendar ne zajema v celoti storitev ter pravne zaščite ponudnikov. Zakaj nista upoštevani obe direktivi, ki urejata nepokriti področji, je razloženo s tem, da je treba predhodno pridobiti pravno mnenje o formalni in vsebinski pravilnosti izvedenega postopka. V skrajnem primeru lahko ponudniki zahtevajo ugotavljanje pravilnosti postopka pred rednimi sodišči.



## 5. MALA PODJETJA IN TRG JN

V Sloveniji se veliko razpravlja o malem gospodarstvu in s tem povezanim podjetništvom. Večina vanj všteva mala in srednja podjetja, nekateri pa samo mala podjetja. Mnoge države, tako tudi Slovenija, se srečujejo s problemom, kako povečati učinkovitost gospodarstva in kako podjetizirati funkcije državne uprave (Rus 2001). Ena izmed učinkovitih strateških usmeritev je vzpostavitev in odprtje »konkurenčnega trga JN za mala podjetja«.

V tem poglavju bomo prikazali možnosti vstopanja malih podjetij na trg JN na eni strani in vlogo države, da jih prek tega trga spodbuja in s tem ekonomsko krepí malo gospodarstvo kot celoto.

### 5.1 *Ekonomski mejniki razvoja trga JN*

V Sloveniji smo po drugi svetovni vojni imeli naslednja obdobja ekonomskega razvoja:

1. prvi zakon o JN je bil sprejet že daljnega leta 1908 (še v okviru Avstro-Ogrske države, vendar pomemben za takratna slovenska podjetja);
2. centralno plansko gospodarstvo do leta 1953 (Helena in Tadeja Plut 1995: 42, 43);
  - državno odstopanje lastnine v upravljanje delovnim kolektivom (do leta 1963);
  - podružbljanje lastnine in kolektivno samoupravljanje delavcev (do leta 1976);
  - uveljavitev Marxove vizije asociativnega socializma z integriranim samoupravljanjem, družbeno lastnino, samoupravnim sporazumevanjem s pravico delavcev odločanja o poslovanju (do leta 1987);
  - z radikalno spremembo družbeno-ekonomskega sistema (ukinitev družbene lastnine in ponovna vzpostavitev zasebne ter državne lastnine proizvodnih sredstev) in temeljito tržno reformo se je pričel pluralizem lastninskih oblik z avtonomijo podjetja, trga kapitala in delovne sile ter upravljanja na temelju kapitala in dela (od 1988 dalje);
3. od leta 1992 dalje se je postopoma oblikoval trg JN, saj je Zakon o proračunu Republike Slovenije predpisal, da morajo uporabniki proračuna blago, storitve in gradnje pridobiti po predhodno objavljenem javnem razpisu;
4. predpisi in zakoni, sprejeti od 1992 do 1996, pa so trg JN dopolnjevali in ga z zakonodajo o JN do leta 2006 dokončno uveljavili kot tržni prostor, na katerem se kot ponudniki svojih storitev ali kot dobavitelji srečujejo mala, srednja in velika podjetja.

Ponovno moramo izpostaviti, da trg JN, ki ga oblikuje in spodbuja država, v marsičem oblikuje razvoj gospodarstva, pravzaprav je v marsičem<sup>22</sup> njegovo gibalno. Če se država obnaša bolj podjetniško, je tudi ta del trga bolj inovativen, še posebej, kadar na njem aktivno nastopajo mala podjetja. V primerjavi z evropskimi državami, kaj šele z ZDA, slovenska država ni ravno podjetniško naravnana. Če se v rasti malih podjetij glede na število prebivalstva primerjamo z ZDA (Pšenični

---

<sup>22</sup> Država je spodbujevalec infrastrukturne izgradnje npr. cestnega omrežja. Taka naravnost spodbudi k večji proizvodnji tudi vso industrijo, ki se veže na tako izgradnjo (gradbena podjetja, železarska, lesno predelovalna industrija idr.) Taka aktivnost pa spodbudi tudi večje zaposlovanje, kar povzroči večjo potrošnjo prebivalstva itd.

2004: 18-20 in 230), bi poleg sedanjih 90.000 malih in srednjih podjetij lahko ustanovili še okoli 60.000 novih malih in srednjih podjetij (od 1 do 250 zaposlenih), od katerih bi mnoga lahko nastopala tudi na trgu JN. Torej je tržnega prostora še ogromno, vendar ga očitno tako država kot potencialni ponudniki (podjetja) načrtno (strateško) še ne oblikujejo.

## 5.2 Vrednost trga JN od 2001 do 2006

JN so pomemben del javnih financ, saj so leta 2004 obsegala več kot 444,8 mrd. SIT oz. okoli 2 mrd. EUR letno. Iz poročil Ministrstva za finance RS izhaja, da je porazdelitev JN neenakomerna tako glede na število naročil kot na njihovo vrednost. V zastopanosti ponudnikov prevladujejo domači ponudniki, ponudniki iz EU pa naraščajo. V letu 2004 jih je bilo 578. Ta podatek je sicer varljiv, saj nekateri ponudniki iz EU nastopajo prek svojih hčerinskih podjetij v Sloveniji in se tako štejejo kot domači ponudniki. Na trgu javnih naročil, ko gre za ponudbo malih podjetij, je prišlo tudi do negativnega pojava razkoraka med ocenjeno in kasnejšo pogodbeno vrednostjo<sup>23</sup>. Ta pojav kaže na:

1. pomanjkljive analize predmeta javnega naročila (blago, storitve, gradnje),
2. neprimerne opredelitve javnega naročila (odprti postopek, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem, itd.),
3. ne glede na posledice pridobiti najnižjo možno ceno (kakovost ni več pomembna)
4. neuskkljenost oziroma podvajanje naročil med naročniki (npr. nakup računalnikov za vsa ministrstva skupaj),
5. rivalstvo med ministri in drugimi državnimi organi (npr. obnova zgradb) in
6. strokovno neusposobljenost pripravljavcev javnih naročil<sup>24</sup>.

Trg JN se je od leta 2001 do 2005 vrednostno gibal relativno stabilno, razen ko je z leta 2001 na leto 2002 poskočil in je predstavljal nekaj več kot 1/3 porabe proračunskih sredstev. Ta skok je posledica dejstva, da so državne ustanove na podlagi novega ZJN-1 in evropskih direktiv morale povečati obseg javnega naročanja oz. narediti naročanje bolj transparentno ter pripustiti nanj potencialne nove ponudnike. Sicer pa poraba sredstev na trgu JN le-tega določa kot stabilen in zanesljiv trg za načrtovanje poslovnih aktivnosti podjetij kot možnih ponudnikov svojih storitev državi. Trg JN je bil v letu 2005 (MF RS, 2006) vreden 441,3 mrd. SIT (brez DDV) ali 1,8 mrd. EUR. To stanje nam prikazuje naslednja tabela št. 5.1:

**Tabela 5.1:** JN v BDP in odhodkih državnega proračuna v letih od 2001–2005

Leto	2001	2002	2003	2004	SIT mrd. 2005
JN male in velike vrednosti v SIT	292.400	406.014	380.177	444.881	441.317
Delež JN v odhodkih državnega proračuna v %	24,5	31,0	26,0	27,9	25,6
Delež JN v BDP v %	6,1	7,6	6,5	7,1	6,7

Vir: MF RS poročilo o JN za l. 2005, //www.mf.gov.si/slov/javnar/porocilo\_skupno-oodana\_narocila-2 (prikaz iz tabele 3)

<sup>23</sup> Razkorak med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo oddanega JN je 28 %. Podatke prikazujemo v SIT zato, ker SU RS in FM RS vse podatke za nazaj prikazujejo v prejšnji valuti in ne v evrih

<sup>24</sup> Glej poglavje: Javno naročanje

V letu 2005 je javno naročilo oddalo 1386 javnih naročnikov. JN so glede na veliko število naročil porazdeljena neenakomerno. Tako se opaža velika razpršenost na področju JN male vrednosti na eni strani, na drugi pa zgostitev naročil velike vrednosti. V zvezi s to ugotovitvijo pa kaže opozoriti na dejstvo, da naročnikom ni treba sporočati podatkov o oddaji naročil male vrednosti, to je do 200.000 SIT letno za storitve in nabave blaga ter do 400.000 SIT za storitve gradenj.

### **5.3 Država in podjetniška pobuda – začetki podjetništva**

Za začetek podjetništva v Sloveniji štejemo sprejem Zakona o podjetjih leta 1988, t. i. Markovičev<sup>25</sup> zakon. Po sprejemu tega zakona se je lahko ustanavljanja svojega podjetja in s tem podjetništva lotil vsakdo, ki je imel dovolj vizije, sposobnosti in smelosti za tak korak. Šele po letu 1991, v samostojni Sloveniji, je razmeroma hitro nastal segment malega gospodarstva, v katerega sodijo mala podjetja.

Na trgu JN se srečujeta država s svojimi potrebami in podjetnik, ki prek malega podjetja in s svojo podjetniško iniciativo ali inovativnostjo poskuša zadovoljiti njene potrebe. Sodelovanje na trgu JN lahko opredelimo kot podjetniški pristop in podjetniški proces. Za podjetja, ki uspejo pridobiti javno naročilo, je ta proces izjemno pomemben. Na eni strani pomeni krepitev njegovega položaja na širšem trgu, na drugi strani pa specializacijo podjetniškega podjetja<sup>26</sup>, to je natančno določenega in predpisanega poslovnega sodelovanja z državo oz. lotevanja novih poslov, ki jih prek trga JN ponuja država. Ta proces se lahko razvije v partnerski odnos, seveda ob pogoju, da obstaja ustrezna poslovna kultura tako podjetja kot države. Pod podjetniškim procesom razumemo tri prvine podjetništva (Pšeničny, 2002):

1. samega podjetnika (inovativno sposobnega prepoznati in izkoristiti poslovno priložnost),
2. poslovne priložnosti (bolj ali manj tvegane, toda prepoznavne tržne priložnosti),
3. sredstva, na katera v času od ideje in odločitve za podjetje in implementacijo podjetja (novega posla) do rasti podjetja vplivajo številni zunanji (makroekonomsko, pravno in finančno okolje) in notranji dejavniki (osebne lastnosti, psihološki, sociološki, psihološki in organizacijski dejavniki).

Navedene prvine tudi pri vstopanju na trg JN pomenijo vse tiste bolj ali manj tvegane aktivnosti posameznika ali tima, od prepoznavanja tržnih priložnosti do ugotovljene tržne potrebe, za katere država izrazi potrebo skozi trg javnega naročanja. Za državo pa je udeležba malih podjetij na trgu JN tudi priložnost naučiti se več podjetniško naravnanih prijemov pri njenem siceršnjem delovanju oz. bolje rečeno, pri podjetizaciji njenih nalog (razdržavljenje posameznih opravil na

---

<sup>25</sup> Markovič: zadnji jugoslovanski predsednik vlade, ki ukazal napad JLA na Slovenijo leta 2001

<sup>26</sup> **Podjetniški podjem:** Besedo podjem razumemo kot oznako za vsak nov trajajoči posel. V našem primeru gre za prevzemanje novih poslov, ki se pojavljajo na področju trga JN. Samo podjetje, ki konkurira na javnem razpisu, služi kot organizacijska in pravna oblika za uresničitev podjetnikove vizije oz. konkretnega podjetja ali novega posla. Več o tem piše Vili Pšeničny v doktorski disertaciji »Pogoji in možnosti za dinamično podjetništvo v Sloveniji«, 2002, UL EF.

področju sociale, kulture, dela komunalnih dejavnosti ipd. ter njihov prenos s koncesijo, javno-zasebnim partnerstvom ali kako drugače v zasebno sfero).

Ne glede na to posebnost pa so lastnosti malih podjetij naslednje:

1. ustvarjajo velik delež družbenega proizvoda,
2. so visoko produktivna,
3. zaposlujejo obvladljivo število zaposlenih,
4. so inovativna,
5. spodbujajo podjetniško inovativnost posameznikov,
6. so tehnološko hitro prilagodljiva,
7. so prilagodljiva hitrim spremembam in potrebam trga,
8. so posebej koristna za ohranjanje in spodbujanje konkurence,
9. so prilagodljiva potrebam naročnika,
10. s svojo podjetniško inovativnostjo zmanjšujejo stroške naročniku,
11. so hitro odzivna,
12. ustvarjajo bolj osebne in neposredne kontakte.

V zvezi z delitvijo na mala, srednja in velika podjetja, povzemamo kriterije za razlikovanje med podjetji, kot jih uporablja Statistični urad RS v tabeli št. 5.2.:

**Tabela 5. 2:** Podjetja po velikosti

PODJETJE		
Velikost		Število zaposlenih
1.	mala	
	1.1. mikro	od 0 do 9
	1.2. mala	od 10 do 49
2.	srednja	od 50 do 249
3.	velika	od 249 dalje

Vir: B.Š. 2007

#### **5.4 Razmah podjetništva in razlogi za ustanovitev malega podjetja**

K razmahu podjetništva je najbolj prispevala zakonodaja z ukinitvijo predpisa o številčno omejenem zaposlovanju delavcev v zasebnih podjetjih. Posledice te podjetniško naravnane zakonodaje so bile:

1. množično nastajanje malih in srednje velikih zasebnih podjetij,
2. upravljanje podjetij na temelju kapitala,
3. uvedba trga kapitala in dela,
4. uveljavljanje podjetništva na vseh področjih gospodarskega delovanja,
5. uvedba trga JN za blago, storitve in gradnje,
6. dobiček podjetja je postal osnovno gibalno podjetništva.

Kljub izjemnemu porastu števila malih in srednjih podjetij pa je treba ugotoviti, da je v začetnem obdobju nastalo na tisoče novih malih podjetij zgolj iz *nuje* (ironično: one man band ali po slovensko garažnik) oz. samostojni podjetnik – s. p.) zaradi reorganizacije in prestrukturiranja velikih podjetij, njihovega propada ali izjemno velikih odpuščanj delavcev. Posameznikov, ki so ustanovili podjetje zato, da so se

izognili brezposelnosti, je bilo 58 % (SU RS, 2007).

V izjemnem razmahu ustanavljanja malih podjetij, in to ne glede nato, ali so bila ustanovljena iz želje po boljšem zaslužku, gospodarski samostojnosti ali pa iz nuje zaradi grozeče oz. udejanjene brezposelnosti, je koristno, da si ogledamo, iz kakšnih razlogov so ta podjetja nastajala in s kakšnimi težavami so se srečevala<sup>27</sup>.

Najpogostejši razlogi in cilji slovenskih podjetnikov za ustanovitev podjetja so bili:

1. pričakovanje boljšega zaslužka (73 %) –  $\frac{3}{4}$  ekonomski cilji,
2. želja po izzivih (69 %) in
3. biti sam svoj gospodar (66 %) } –  $\frac{2}{3}$  meta ekonomski cilji.

### 5.5 Težave ob ustanavljanju malega podjetja

Najpogostejše težave, s katerimi se podjetniki<sup>28</sup> spopadajo ob ustanavljanju podjetja, so:

- a) ukvarjanje s pravnimi in administrativnimi zadevami (55 % podjetnikov),
- b) dejstvo, da so kot podjetniki sami odgovorni za vse (54 % podjetnikov),
- c) pridobitev finančnih sredstev (50 % podjetnikov). Slednje so najpogosteje navajali podjetniki, mlajši od 30 let.

Značilnosti podjetnikov novonastalih malih podjetij:

1. največ jih je starejših od 39 let, in sicer 42 %, tretjina teh podjetnikov je starih od 30 do 39 let, četrtnina pa je mlajših od 30 let,
2. 73 % podjetnikov je moškega spola in prevladujejo v vseh dejavnostih, razen v gostinstvu,
3. 53 % podjetnic je ustanovilo podjetje v gostinski dejavnosti,
4. 5 % podjetnic je ustanovilo podjetje za opravljanje dejavnosti v gradbeništvu,
5.  $\frac{2}{3}$  podjetnikov ima končano srednjo izobrazbo,
6. 29 % jih ima visoko izobrazbo,
7. 4 % jih ima nižjo izobrazbo.

Mala podjetja so večinoma nastajala stihijsko, brez programa, pogosto tako, da so si sposobnejši posamezniki, ki so se znašli na cesti ali pa jim je brezposelnost grozila, na ta način odprli pot do kakršnega koli zaslužka. To so bila, mnoga so še vedno taka, podjetja z *logiko preživetja od leta do leta pa tja do upokojitve ustanovitelja in lastnika*<sup>29</sup>. Ne glede na to pa je veliko podjetij že v začetku svojega

---

<sup>27</sup> Po podatkih SU RS (2007) je 58% posameznikov ustanovilo podjetje zato, da so se izognili brezposelnosti. Statistika ne spremlja, koliko teh posameznikov je uspelo obdržati podjetje prvih 5 kritičnih let.

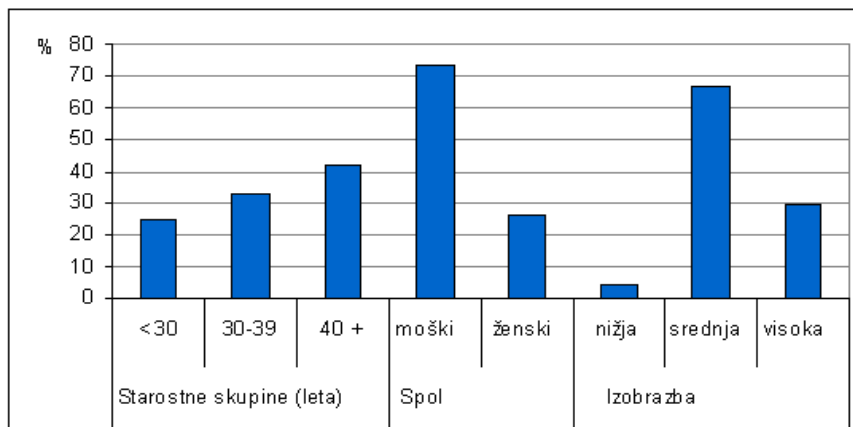
<sup>28</sup> Podjetnice so pogosteje kot podjetniki imele težave s tem, da so bile same odgovorne za vse pomembne funkcije podjetja (določitev cene proizvodom ali storitvam in z vzpostavitvijo stikov s strankami).

<sup>29</sup> Največji problem starejših lastnikov malih podjetij je, kaj storiti s podjetjem pred njihovo upokojitvijo. Velikokrat lastniki (ki so hkrati tudi direktorji) ne vedo, kako naprej. Najraje bi podjetje prodali, vendar ne najdejo kupca. Zaradi nerealne ocene o vrednosti podjetja jim to ne uspe. Tako konkurenca počasi prevzema njegove posle. Podjetje po upokojitvi lastnika razmeroma hitro preneha s poslovanjem in tako postopoma gre v likvidacijo. Tak razplet nam samo dokazuje, da je bila večina podjetij, ustanovljenih po letu 1992, ustanovljena zaradi zaposlitvene nuje in ne zaradi podjetniške ideje.

delovanja imelo resno strategijo svojega razvoja in mnoga med njimi so se preizkusila na trgu JN.

Oglejmo si nekaj podatkov o starosti in izobrazbi podjetnikov v letu 2005.

**Grafikon 5.1:** Podjetniki glede na starostne skupine, spol in izobrazbo, 2005



Vir: Statistični urad RS, 2007, Podjetja v Sloveniji, [www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=583](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=583), (26. 5. 2007)

V letu 2005 je bilo v Sloveniji na vseh področjih dejavnosti evidentiranih 95.399 podjetij (SURS, 2007), od tega 40,2 % pravnih in 59,8 % fizičnih oseb. Prevladovala so podjetja, organizirana kot fizične osebe (samostojni podjetniki), kar nam prikazuje tabela št. 3.

**Tabela 5.3:** Število in delež podjetij po pravnoorganizacijskih oblikah, Slovenija, 2005

2005	Podjetja		Zaposleni		Prihodek	
	število	%	število	%	mio SIT	%
<b>skupaj-podjetja</b>	<b>95.399</b>	<b>100</b>	<b>609.699</b>	<b>100</b>	<b>14.973.725</b>	<b>100</b>
podjetja-pravne osebe	38.330	40,2	494.340	81,1	13.854.881	92,5
podjetja-fizične osebe	57.069	59,8	115.359	18,9	1.118.844	7,5

Vir: Statistični urad RS, 2007, Podjetja v Sloveniji, [www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=485](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=485) (26. 5. 2007)

Pretežni del teh podjetij se je ukvarjal z dejavnostmi trgovine in popravil motornih vozil (24,2 %), poslovanja z nepremičninami, najemom in poslovnimi storitvami (22,4 %) ter predelovalno dejavnostjo (18,7 %). Največ oseb je delalo v podjetjih, ki so bila organizirana kot pravne osebe (81,1 %), čeprav so bila številnejša tista, ki delujejo kot fizične osebe. Dobri dve tretjini celotnega prihodka so ustvarila podjetja v predelovalni dejavnosti in trgovini. Od skupno 609.699 oseb, ki delajo v teh podjetjih, jih je več kot polovica (57,4 %) delala v predelovalnih dejavnostih in v dejavnosti trgovina ter popravila motornih vozil. Ta podjetja so ustvarila dobri dve tretjini celotnega prihodka (68 %). Glede na pravnoorganizacijsko obliko podjetij pa so večino prihodka ustvarile pravne osebe (92,5 %).

Število podjetij iz leta v leto narašča, prav tako tudi njihov prihodek. Opažamo, da



je bilo v zadnjih treh letih število podjetij vsako leto večje: v letu 2005 jih je bilo skoraj 2 % več kot leto prej in dobre 4 % več kot v letu 2003. Temu ustrezno se je povečeval tudi ustvarjeni prihodek. Ta je bil v letu 2004 za 11 % višji kot v letu 2003 in v letu 2005 za 8,8 % višji kot v letu 2004. Število podjetij se je povečalo predvsem v dejavnostih finančno posredništvo, poslovanje z nepremičninami, najem in poslovne storitve ter gradbeništvo. Rast števila

## **5.6 Vplivi na mala podjetja**

Znano je, da so mala podjetja zaradi svoje hitre poslovne in tehnološke inovativnosti spodbujevalec in gonilna moč konkurenčnosti na trgu. Še posebej na trgu JN, saj so fleksibilnejša, zaposlujejo manj režije ipd. Mnoge malim podjetjem prijazne zakonodaje<sup>30</sup> posameznih držav dopuščajo in sprejemajo olajšave za mala podjetja. Te olajšave se kažejo v obliki davčnih olajšav, ki jih podjetniki morajo usmeriti v nove investicije, sicer se jim ne priznajo. Slovenija je v letu 2007 ukinila vse olajšave za mala podjetja in jih tako izenačila z velikimi podjetji. Ob taki naravnosti pa so mala podjetja ob vstopu na trg JN v poslovno in ekonomsko neugodnem položaju nasproti velikim zaradi njihove kapitalske moči in medsebojno oligopolno povezanih podjetij (Zabel, 1997). Kadar le-ta vstopajo na trg JN, mala podjetja preprosto zmeljejo, če se ne podredijo njihovim pravilom igre.

Veliko malih podjetij nima ustreznih zvez (sorodstvenih, političnih ipd.), težje dostopa do informacij, težje pridobiva bančne garancije, je manj usposobljenih za pripravo razpisne dokumentacije ipd. in ne more priti do JN, čeprav izpolnjuje vse pogoje iz javnih državnih razpisov, saj na njihov položaj vpliva vrsta dejavnikov, najbolj pa:

1. ne vključenost v posamezne lobije in
2. neznanje o osnovah trga JN in vseh postopkov v zvezi s tem.

Mala podjetja se zaradi različnih razlogov pri vstopanju na trg JN medsebojno ne povezujejo, ne poslovno, kapitalsko ne kako drugače, tako da so še v slabšem položaju, kot bi bila sicer s skupnim ponudbenim nastopom. Razlogi so predvsem v premajhnem znanju, kapitalsko premajhni moči, razdrobljenosti, družinskih omejitvah, zaprtosti, nepoznavanju trga JN, neupoštevanju etičnosti poslovanja med partnerji ipd., predvsem pa v bojazni, da bi v morebitnem skupnem nastopu potegnili krajši konec.

Naročniku je vseeno, ali na javnem razpisu konkurira malo ali veliko podjetje, pomembno je le, da zadosti zakonu o izpolnjevanju pogojev. Tako velika podjetja skupaj z javnim naročnikom izkoriščajo mala podjetja kot podizvajalce pri nastopanju na JR. Razlogi za tako naravnost javnega naročnika so v:

1. višji finančni garanciji za izvedbo celotnega posla, ki jo zagotavlja večje podjetje,

---

<sup>30</sup> Te države so: Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Finska, Nemčija, Grčija, Madžarska, Italija, Japonska, Koreja, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Španija, Švedska, Velika Britanija. Slovenija ne sodi mednje, saj je ukinila vse olajšave za mala podjetja in jih izenačila z velikimi.

2. kreditni politiki bank do malih podjetij (ostri pogoji izdajanja garancij za dobro izvedbo posla (banke izenačujejo mala in velika podjetja),
3. kadrovske prepletenosti med naročnikom in izvajalcem,
4. večji lobistični usposobljenosti velikega podjetja,
5. večji možnosti podkupovanja (posebni fondi v velikih podjetjih),
6. klientelistični naravnosti med naročnikom in izvajalcem,
7. zagotavljanju dela za velikega naročnika (avtocestni program se ne deli na sklope malih naročil),
8. po prepričanju naročnika v lažji koordinaciji pri izvajanju del med naročnikom in izvajalcem.

### **5.7 Posledice negativnih vplivov na mala podjetja**

Naročniki (različni državni organi, institucije, javni zavodi, javna podjetja ipd.) svoje interese ščitijo z zakonodajo in različnimi predpisi in po potrebi sprejemajo dopolnila k zakonodaji, tako da ponudnike potiskajo v podrejen položaj. Naročniki, zavedajoč se svoje moči, arogantno in vzvišeno zavračajo pripombe in predloge o pogojih za oddajo JN. Ponudniki morajo v borbi za obstoj pristajati na vse mogoče pogoje naročnikov<sup>31</sup> ali pa molčati, da si ne zapravijo možnosti za sodelovanje v postopkih JN.

Posledice takega ravnanja države v malih podjetjih so:

1. strah pred naraščajočimi stroški,
2. strah pred zamero naročniku,
3. izguba možnosti pridobivanja prihodnjih naročil,
4. dogovarjanje med naročnikom in ponudnikom,
5. naraščanje cen storitev na eni strani,
6. stalno izsiljevanje s cenami na drugi strani,
7. vspostavljanje zaprtega trga JN,
8. neperspektivnost udeleževanja na trgu JN,
9. nenastajanje novih malih podjetij,
10. manj zaposlovanja ipd.

### **5.8 Oddaja storitev v zasebnem in javnem sektorju ( Outsourcing - Contracting out)**

Velika podjetja so dejavnosti, kot so vzdrževanje, varovanje, prehrana, avtomehanične delavnice ipd.<sup>32</sup>, v primeru izločanja (outsourcing) iz gospodarske družbe organizirala kot samostojna mala podjetja v 100-odstotni lasti ali pa so ponudila posameznim delavcem, da so s pogodbo o dolgoročnem poslovnem

---

<sup>31</sup> Gre za naročnike v javnem sektorju ali pa velika podjetja, ki konkurirajo kot ponudniki na JR in so hkrati naročniki malim podjetjem. Le-ta delujejo kot podizvajalska podjetja. Dokler se ni izjemno zaostril spor npr. med SCT in malimi avtoprevozniki (blokada cest v Ljubljani), ni država nič storila za obrambo malih podjetij. (SCT, d. d., VEGRAD d.d., SŽ d.d. tudi več kot 1 leto niso plačevali storitev malim podjetjem). Fizična blokada ulic je povzročila, da je FM RS sprejelo predpis o kontroliranju plačevanja podizvajalcev velikih podjetij, ki nastopajo na JR. Ta predpis pa ni vseboval sankcij za dotakratna neplačila. Zaradi tega so mala podjetja pogosto bankrotirala. Naslednji primer je inženiring podjetje Elekta d.o.o., ki je kot podizvajalec velikim podjetjem najemala mala podjetja in jim prav tako ni plačevala s pogodbo garantiranih storitev ter na eni strani sama kot podjetje enormno obogatela, na drugi strani pa nekaj malih podjetij pognala v brezno propada.

<sup>32</sup> Praktično vse dejavnosti, ki niso bile povezane s proizvodnim ali drugim delovnim procesom

sodelovanju prevzeli te dejavnosti v okviru lastnih malih podjetij. Na tak način je v Sloveniji nastala velika večina malih podjetij.

Sicer pa ločujemo oddajo storitev zunanjemu izvajalcu po poti javnega naročanja in po poti outsourcinga ter izdvajanje dosedanje dejavnosti s pogodbo zunanjemu izvajalcu (Contracting out in Outsourcing)<sup>33</sup>.

Za dejavnosti, ki jih je izločila država oziroma njeni organi, je prevzemnikom posla postavila naslednji pogoj: ob javnem naročilu npr. za storitve čiščenja, varovanja, upravljanja objektov, organiziranja prehrane, za avto park, računovodske storitve ipd. je v javnem razpisu za prevzem dela določila, da morajo ponudniki in bodoči prevzemniki zaposliti tudi vnaprej določeno število delavcev, ki so doslej delali na teh delih, ne glede na ekonomsko upravičenost takega vnaprej zapovedanega prevzema. Ta prenos dejavnosti in delavcev je uredila s pogodbo (contracting out). V njej je delavcem, ki so prešli k zasebnemu delodajalcu, jamčila delovno razmerje za dve leti, vendar le, če bi z njim prekinila generalno pogodbo. Zasebnemu delodajalcu pa ni jamčila višine finančnih sredstev za plače preveč dodeljenih delavcev. Na ta način je bodočega prevzemnika ne samo zavezala, da prevzame določeno število delavcev, temveč je tudi tako oddane delavce zavarovala pred samovoljo bodočih delodajalcev z vsemi pravicami, ki so jih imeli pred prezaposlitvijo. Tako je oddala vse tveganje, ki ga je imela s prerazporejanjem viška svojih delavcev.

## 5.9 Prenos storitev z državnih na mala podjetja

Trg JN je sprožil:

1. pogodbeno oddajanje storitev<sup>34</sup> (*contracting out*) v državnih institucijah zasebnemu sektorju,
2. pocenitev storitev, ki jih je do oddaje opravljala država,

---

<sup>33</sup> **Outsourcing:** oddajanje del v zasebnem in javnem sektorju. Praksa podjetij, da zaradi zmanjševanja stroškov prenesejo (oddajo) del dejavnosti, ki niso ključno vezane na osnovno dejavnost podjetja, zunanjim izvajalcem. To je stroškovno učinkovita metoda. Včasih je ceneje izdelke, ki ga potrebujemo v proizvodnji, kupiti pri podjetju s primerjalno prednostjo (podjetje, ki izdelek proizvede z manjšim stroškom), kot pa proizvajati tak izdelek znotraj lastnega podjetja. Tak prenos velja za dejavnosti, kot so računovodske storitve, vzdrževanje zgradb, čiščenje, varovanje, kurirske službe, lahko pa tudi vložne pisarne, arhiv, servisne delavnice, marketinške službe ipd. Gre za poslovno filozofijo, da naj podjetje razvija dejavnost za katero je ustanovljeno oziroma specializirano, saj ga druge dejavnosti zgolj obremenjujejo. (Vir: Investopedia.com, Business Dictionary.com)

**Contracting out:** Razumemo ga enako kot »outsourcing«. Izraz »contracting out« se pogosto uporablja kadar mislimo na točno določeno dejavnost. Npr., ko govorimo na splošno o oddaji dejavnosti izven matičnega podjetja oziroma javne institucije govorimo o outsourcing-u, kadar pa konkretno želimo s pogodbo oddati npr. čiščenje poslovnih prostorov, varovanje, razmnoževanje tiskovin ipd. specializiranemu podjetju za take dejavnosti pa to dejanje najpogosteje opredelimo s pojmom »contracting out«. Seveda pa nas bo vsakdo razumel, kadar za opisane namene uporabljamo pogosto uporabljen izraz outsourcing. (Vir: Investopedia.com, Business Dictionary.com).

<sup>34</sup> Take izločene dejavnosti so v prvem obdobju bile: upravljanje zgradb, storitve čiščenja, tiskarsko-razmnoževalne službe in varovanje, v drugem obdobju pa strokovno zahtevnejše dejavnosti, kot so: različne računalniške storitve, projektantska dejavnost, prehrana za zaposlene, prevajalske dejavnosti, visoko strokovne storitve na pripravi zakonodaje ipd. Država je storitve, kot so vzdrževanje zgradb, čiščenje, varovanje, kurirska dela, enostavna pisarniška dela pričela takoj oddajati na trg JN. Kasneje, še posebej s pričetkom privatizacije gospodarstva, ko je država postala lastnik vsega gospodarstva, je na trg JN plasirala tudi visoko strokovna dela, kot so priprava strateških analiz o razvoju določenih gospodarskih panog, sodelovanje z EU, borzna predvidevanja, priprava tekstov za posamezne zakone, računalniške storitve ipd.

3. ustanavljanje novih podjetij, ki so svoje storitve ponujala ceneje in po pravilu »just in time«, kot so bile storitve države,
4. večjo konkurenčnost med ponudniki na trgu JN,
5. pojav nelojalne konkurence<sup>35</sup> zasebnemu sektorju s strani države oz. njenih institucij.

Razvoj malega gospodarstva in s tem ustanavljanje malih podjetij z do 50 zaposlenih<sup>36</sup> je doseglo izjemen razmah po letu 1992. Država je sicer dala možnost ustanavljanja malih podjetij, ni pa vedela, kako bi jih vključila v svoje programe, saj se je v tistem obdobju ukvarjala z velikimi podjetji (velikim gospodarstvom), skrbela je za njihov obstoj ali pa čimprejšnji propad, še posebej, če ji vodstvo v kakšnem velikem podjetju ni bilo po volji (ni bilo ustrezno strankarsko naravnano), kasneje pa je sprožila privatizacijo gospodarstva. Ne glede na veliko gospodarstvo se je vendarle sprožila *ogromna energija* posameznikov, ki je pripeljala do ustanovitve več deset tisoč malih podjetij. Ustanavljala so se predvsem iz naslednjih vzrokov:

1. zaradi sprostitve možnosti ustanavljanja podjetja (za razliko od prejšnjih obrtnih delavnic),
2. zaradi nove poslovne usmeritve velikih podjetij, da izločijo iz svojega programa vse tiste dejavnosti, ki niso neposredno povezane z osnovno dejavnostjo podjetja kot takega, znane pod imenom "outsourcing",
3. vlada, njeni organi, ministrstva, bolnišnice, šole, univerze, javna podjetja in podobni javni zavodi so izdvojili praktično vse dejavnosti, ki niso bile v povezavi z njihovimi delovnimi programi.

Pozitivna posledica teh usmeritev se je pokazala:

1. v oblikovanju trga JN, na katerem je država oddajala naročila za storitve, ki jih je dotlej sama opravljala,
2. ustvarjanju pogojev za rast malega gospodarstva na teh izločenih dejavnostih prek trga JN,
3. v pojavu množice podjetij, ki so nastopila na tem trgu JN,
4. v pocenitvi storitev, ki jih je dotlej sama opravljala (nakup blaga, storitve, gradnje),
5. v skoku cen intelektualnih storitev,
6. v veliki tržni borbi za pridobitev poslov na trgu JN (konkurenčnost med podjetji).

Oddajanje npr. posameznih nujnih operativnih del prek javnih naročil, od razmeroma enostavnih, kot so vzdrževanje objektov, čiščenje, varovanje, mala vzdrževanja objektov in naprav, do strokovno visoko zahtevnih del, kot je npr. oddaja informacijsko-tehnoloških storitev, zasebnim podjetjem, ne pomeni prodaje teh storitev zasebnemu sektorju, kot so to v prvih začetkih oddaje teh storitev pogosto tolmačili nevedni uradniki in širša javnost, ampak oddajo v najem (Rus, 2001) po pogojih JN. Praksa je dokazala, da so se stroški za naročnika na tem področju zmanjšali najmanj za tretjino do polovice stroškov, ki jih je imela država

<sup>35</sup> Pojav opisujemo pod poglavjem: Začasna oddaja delovno intenzivnih dejavnosti v zasebni sektor.

<sup>36</sup> Tega procesa pa ne smemo enačiti s podjetništvom, ker ustanovitev podjetja še ne pomeni podjetništva in vsak lastnik in direktor še ni podjetnik.

(primer SAŠ d.o.o., 2002), in najbolje dokazuje učinkovito upravljanje s temi področji s strani specializiranih zasebnih podjetij. S tem pa nehote oddaja JN predstavlja učno uro tudi pri uvajanju metod novega javnega menedžmenta (NJM) v državni upravi in državnih institucijah.

Vsekakor pa se morata tako naročnik kot izvajalec vsak zase in za svoj račun, preden se državni organ (naročnik) odloči oddati določeno storitev zunanjemu izvajalcu, temeljito zavedati pomena naslednjih vprašanj:

1. Ali ve, katere dejavnosti lahko, katere pa ni pametno ali možno ali celo ne sme izločiti (še posebej je to pomembno pri vojski in policiji)?
2. Ali ima zunanji izvajalec strokovno znanje o predmetu izločanja?
3. Ali ima lastna programska orodja z ustrezno infrastrukturo, da bo zadovoljil potrebe naročnika?
4. Ali lahko demonstrira vizijo razvoja izločene dejavnosti za potrebe naročnika?
5. Ali bo v primeru oddaje prišlo do razlik v načinu obvladovanja storitve med naročnikom in zunanjim izvajalcem oz. ali te razlike lahko negativno vplivajo na siceršnje delo naročnika?
6. Ali so potrebne poleg uvajalnih tudi trajnejše prilagoditve med naročnikom in zunanjim izvajalcem, tako delovne kot funkcionalne?
7. Ali ima zunanji izvajalec jasno definirano predstavo, kako bo upravljal izločeno dejavnostjo?
8. Ali ima zunanji izvajalec jasno predstavo, kdo je prejemnik storitve in da je prejemnik storitve hkrati tisti, ki storitev plača?
9. Ali je zunanjemu izvajalcu jasno, da je najpomembnejše zavedanje, kdo je naročnik oz. stranka, ter da mora biti storitev ovrednotena kot vrednost (storitev ni zastoj, kot mnogokrat menijo državni uradniki)?

V vsakem primeru mora državni organ, ki izloča dejavnosti ali preko JN ali prek pogodbe, to početi z vidika koristi končnega uporabnika storitve. *Eden od ključnih elementov uspešnosti takega prenosa poslova je v nenehni izboljšavi storitve s strani izvajalca in nenehni neodvisni kontroli opravljanja storitve s strani naročnika.*

V prihodnje bodo državni organi svoje sedaj trdno zakoreninjene dejavnosti v čedalje večji meri izločali iz svojega delokroga in jih predajali v zasebni sektor. Ta proces se bo pričel intenzivneje, ko se bo tudi v Sloveniji pričel nov pristop pri vodenju državnih institucij (NJM: novi javni menedžment in podjetizacija državne uprave), ki ga Rus že dalj časa poskuša vcepiti v glave odločevalcev (ministrov, parlamentarcev). V zasebnem sektorju ta proces intenzivno poteka. Na to kaže naslednja tabela št. 5.4, ki prikazuje pozitivne rezultate outsourcinga med zasebnimi podjetji:

**Tabela 5. 4:** Outsourcing med podjetji

RAZLOGI ZA OUTSOURCING	POZITIVNE TOČKE
Nižji stroški	76 %
Dostop do novih znanj	70 %
Izločitev dejavnosti, ki jih drugi znajo bolje	63 %
Zvišanje poslovne fleksibilnosti	56 %

Izboljšanje odnosov s strankami in javnostjo	42 %
Razvoj novih izdelkov in novih trgov	37 %
Geografska širitev	33 %

Vir: Pricewaterhouse Coopers, Delo, Finančna Točka, maj, 2007

Nobenega pametnega in racionalnega razloga ni, da tak proces ne bi bil učinkovit za področje državnih institucij, in to ne samo v državnih podjetjih, ustanovah, temveč tudi v ministrstvih. Večina dejavnosti, ki so organizirane v ministrstvih, upravnih organih, inšpekcijah, raznih profesionalnih komisijah, računovodstvih ipd., se lahko prenese v zasebni sektor.

Ta proces bi lahko zajel državne institucije v okviru procesa podjetizacije države, ki jo Rus imenuje tudi »*večnivojsko razdržavljenje*« (Rus, 2001). Ob tem mislimo na contracting out pri podjetizaciji ministrstev in vlade. Prav nobenega razloga ni, da vlada in ministrstva ter javni zavodi (šole, bolnice, univerza, javni holdingi) obvladujejo npr. celoten avtopark v lastni režiji, ko bi ga lahko v celoti prenesli na mala zasebna podjetja (razen morda za predsednika vlade in predsednika države). Enako velja npr. za računalniške, računovodske, pravne, geodetske storitve, investicijsko vzdrževanje zgradb ministrstev ipd. Najbolj pereč problem predstavljajo tehnične službe Kliničnem centru v Ljubljani, ki bi jih lahko v celoti ali po delih privatizirali oziroma oddali na JR.

### **5.10 Začasna oddaja delovno intenzivnih dejavnosti zasebnemu sektorju**

V velikih državnih javnih podjetjih (železnice, zdravstvo) je pogosta praksa oddaje dejavnosti po poti JN s figo v žepu. Zasebni izvajalec storitve, ki jo je pričel izvajati po predhodno opravljenem javnem naročilu, v celoti zadovolji pričakovanja naročnika, še posebej, kadar je izvajalec po pogodbi moral prezaposliti vse naročnikove delavce, ki so bili na teh delih zaposleni do oddaje del. Naročnik pogosto med trajanjem pogodbenega razmerja z izvajalcem opazuje organizacijo njegovega dela. Čaka, da se izvajalec v skladu s predpisi (ZDR, 2000) organizira tako, da zmanjša število prejšnjih naročnikovih delavcev, nato ob izteku pogodbe ne razpiše ponovne oddaje teh storitev, temveč pogosto ponovno prevzame storitev, ki jo je že oddal, nazaj pod svoje okrilje. Prevzame pa jo lahko z izgovorom, da to terjajo sindikati, ali pa ponovno ne razpiše teh storitev (običajno so to javna podjetja, katerih lastnik je država). S tem se izogne morebitnim tožbam. Rezultat je za naročnika ugoden. Ni mu več treba skrbeti za pogodbo z izvajalcem storitev, pridobil je zanesljive delavce, kajti zasebni izvajalec je tiste, ki jih naročnik ni želel več v svojih objektih, prezaposlil ali celo upokojil (na svoje stroške)<sup>37</sup>. Tako ravnanje lahko opredelimo kot »*prevaro zunanjih partnerjev*« s ciljem, da le-ti opravijo racionalizacijo tistega dela dejavnosti, ki ga sami ne zmorejo iz vrste razlogov (od sindikalističnih nasprotovanj do lastne nesposobnosti).

<sup>37</sup> Klinični center je tako ravnal ob izteku javnega naročila. Enako potezo je storil holding SŽ, toda med trajanjem pogodbe. Oba javna naročnika sta pridobila na organiziranosti in fleksibilnosti dejavnosti. KC je od 100 delavcev, ki jih je predal zunanjemu izvajalcu, po treh letih nazaj prevzel 67 delavcev. SŽ pa je od 115 delavcev ob ponovnem prevzemu dejavnosti prevzel 56 delavcev. Značilnost takega ponovnega prevzemanja dejavnosti pa je bila interno oblikovana cena stroška dejavnosti na m2. KC je ceno stroškov dvignil za 36 %, SŽ pa za 27 % (z dnem prevzema). To je doživela družba SAŠ d.o.o.

## **5.11 Omejevanje konkurence v javnem naročanju**

Konkurenčnost podjetij na trgu JN v največji meri zagotavljata povpraševanje in ponudba. Vendar konkurenco lahko omejujejo sami udeleženci na trgu, pa tudi država v širšem pomenu besede. V prvem primeru govorimo o *podjetniškem* omejevanju konkurence, v drugem pa o *oblastnem* omejevanju konkurence.

### **5.11.1 Podjetniško omejevanje konkurence JN**

Podjetniško omejevanje konkurence se kaže npr. v zlorabi prevladujočega položaja vodilnih podjetij, kajti sporazumi med podjetji o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj je onemogočiti konkurenco (določanje cen, delitev trga na regije, omejevanje proizvodnje), so prepovedani. V zvezi s prevladujočim položajem na trgu je treba opozoriti na monopolna in oligopolna podjetja, ki praviloma trg uravnava po svoji meri. Taka podjetja uničijo vrsto malih podjetij, ki jim predstavljajo konkurenco, ohranijo jih le toliko, da zadržijo svoj nekakšen kvazi konkurenčen položaj. Prevladujoč položaj na trgu sicer ni prepovedan, so pa prepovedane zlorabe, ki se kažejo v obliki neloyalne konkurence in s tem oblikovanja cen.

Pri JN ni mogoče vnaprej izključiti kartelnih sporazumov, ki v končni fazi kontrolirajo trg JN. V Sloveniji je očitni primer kartelnega dogovarjanja izgradnja avtocestnega križa (SCT, SGP Nova Gorica, SGP Primorje). Kartelne sporazume je mogoče zaslediti skoraj v vseh fazah postopka JN: pred samo objavo JN, pri lobiranju, oblikovanju formalnih konzorcijev, pri predaji ponudb, pri izbiri podizvajalcev. Za kartelno dogovarjanje pri JN je značilna delitev trga po regijah in s tem doseganje efekta parcialnih monopolov<sup>38</sup>.

### **5.11.2 Oblastno omejevanje konkurence**

Oblastno omejevanje konkurence se kaže v netransparentni obliki državnih pomoči. Državne pomoči naj bi predstavljale spodbudo gospodarskemu razvoju. Lahko pa so ena temeljnih oblik omejevanja konkurence. Kako?

Posamezno podjetje lahko pridobi prevladujoč položaj na trgu (tudi trgu JN) z dodelitvijo državne pomoči (npr. s subvencijami, oprostitvijo plačil prispevkov, z neposredno denarno pomočjo, zamikom plačil za obveznosti, preferenčno obrestno mero pri vračanju kreditov ipd.)<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Primer: industrijsko pranje perila. Periteks d.o.o. s sedežem v Trzinu pri Ljubljani se sicer prijavlja na JR po vsej Sloveniji, vendar praviloma s ponujeno ceno na Primorskem ne uspe, niti ne v Prekmurju (čez Trojane oz. prek Postojne praviloma ne uspe na JR) Pralnica bolnišnice Celje. Bolnišnična pralnica na trgu JN nastopa in na siceršnjem prostem trgu pranja perila z dampinškimi cenami. Kako? Vseh režijskih in investicijskih stroškov pri ceni pranja perila ne upošteva, ker jih vodi pod stroški bolnišnice. Tako dosega tudi do 50% nižjo izhodiščno ceno kot druge industrijske pralnice. Poleg tega jo sanitarna, tržna in okoljska inšpekcija ne preganja, ker ne investira v čiščenje odpadnih voda, v filtre za prečiščevanje dimnih emisij ipd. Direktor bolnišnice je celo dobil priznanje za poslovno obnašanje na trgu. Sicer so ga odstavili, toda ne zaradi neloyalne konkurence, temveč zaradi goljufanja z antroipinom. Oguljufal naj bi zdravstveno blagajno.

<sup>39</sup> Primeri: Gorenje, Mura, SŽ, SCT: država jih je oprostila plačila prispevkov na plače oziroma so prispevke odplačali pod izjemno ugodnimi pogoji.

Oblastno omejevanje konkurence pri sistemu JN se prične z diskriminatorno zakonodajo, kjer imajo lokalni ponudniki komparativno prednost, ki se izkazuje v preferencialnem obravnavanju. Oblastno omejevanje konkurence se kaže v:

1. objavi javnega razpisa (JR), ki ima prepoznavne omejitve (npr. zapovedani točno določeni standardi BVQI namesto enakovrednega SIQ),
2. prilagoditvi razpisov posameznemu ponudniku (nakup pralniške linije: navedena primerljiva znamka konkurenčnega podjetja<sup>40</sup>),
3. nenatančni razpisni dokumentaciji (nekaterim ponudnikom bolj razumljiva kot drugim),
4. različno uporabljenih merilih za izbiro najugodnejšega ponudnika,
5. prirejenih JN za potrebe vojske<sup>41</sup> in policije<sup>42</sup>.

Opisani primeri nekatera podjetja postavljajo v privilegiran položaj, druga pa v odvisnega. Kadar nastopa veliko podjetje na JN in država ne pripravi JN po možnih sklopih, na katerih bi lahko sodelovala tudi mala podjetja, je to izrazit primer oblastnega omejevanja konkurence. Kaj se zgodi? Velika podjetja zaradi svojega monopolnega položaja na trgu po pridobitvi JN za manjše posle (npr. nabava fasciklov, čiščenje po gradbenih delih, vzdrževanje objekta, vzdrževanje strojne opreme ipd.) angažirajo mala podjetja, in to po svojih poslovnih merilih. S tem mala podjetja prisilijo v poslovno odvisnost od velikih. Znani so primeri, ko so velika podjetja dobivala velike državne posle v gradbeništvu (SCT d. d., Primorje d. d., VEGRAD d. d.), v trgovini (Mladinska knjiga d. d.) in v inženiringu (Elekta d. o. o.), pa svojim podizvajalcem niso plačevala za njihove storitve več let in so le-ta tudi propadala.

Omejevanje konkurence pri JN nedvomno obstaja, je pa težko dokazljivo. Večina primerov nelojalne konkurence in omejevanja konkurence je bila odkrita šele z insajderskimi informacijami, ko so se začela nesoglasja znotraj kartela ob razhodu partnerjev v poslu ipd.

### **5.12 Razpisana in pogodbeno vrednost JN**

JN pripravljajo v vseh državnih organih (različne vladne službe, ministrstva, parlamentarna služba, direktorati ipd.), javnih ustanovah (inštituti, kulturne ustanove) in javnih podjetjih, poleg tega pa tudi v občinah. V državi ni centralnega organa, ki bi skrbel za enoten pristop k trgu JN, enoten z vidika spremljanja trga, na katerem je moč dobiti dobrine, ki jih država razpisuje z javnimi naročili. Strokovne službe, ki pripravljajo prvič, potrebe za naročnike in drugič, potrebna sredstva za razpisane dobrine, tako kratkoročno (letno) kot dolgoročno (za več let),

---

<sup>40</sup> Bolnišnica Maribor, JR, Razpis za nakup industrijske strojne opreme pralnice perila. V razpisu so navedeni primeri konkurenčnega podjetja. Le-to je tudi dobilo naročilo. Tak način sicer ni nezakonit, ozadje pa napeljuje na nenavaden pristop tehnične službe kot strokovnega pripravjalca JN.

<sup>41</sup> Vojska: primer: ISS in Čistoča, obe podjetji sta veliki podjetji (vsako po več kot 1300 zaposlenih), se prijavljata na JR za čiščenje poslovnih prostorov vojske po vseh lokacijah vojske v Sloveniji. Seveda dobita najugodnejše lokacije. Malo podjetje se prijavi za segment naročila npr. v Ljubljani ali Celju. V primeru, da dobi javno naročilo, dobi lokacije poleg Celja še v Kobaridu in Lendavi. Takega naročila pač ne more sprejeti, ker ga stroškovno ne prenese.

<sup>42</sup> Policija: primer podjetja MIRAGE d.o.o., Novo mesto. Po spremembi vlade je podjetje izgubilo posel z nalepkami za avtomobile. Podjetje je doživelo stečaj (ne glede na to, da je bilo tudi ustanovljeno s pomočjo prejšnje vlade, kar pa je problem klientelizma in korupcije in bi tak primer morala obravnavati kriminalistična policija).



so dolžne preveriti možnosti pridobitve teh dobrin na trgu in njihovo približno ceno. Iz poročila Ministrstva za finance izhaja, da strokovne službe naročnikov v povprečju na področju velikih in malih vrednosti za okoli 28% precenijo vrednostni prag dobrin, ki jih razpisujejo.

Gornja ugotovitev pomeni, da se naročniki pogosto odločajo v prvi vrsti za najenostavnejši kriterij najnižje cene in ob tem ne upoštevajo morebitnih kasnejših zapletov s kakovostjo dobrine in storitve. Najbolj znan primer najnižje cene in očitno nekakovostne opreme so operacijske mize za slovenske bolnišnice (dobavitelj Soča oprema d.o.o.). Dobavitelj je v bolnišnici Novo mesto moral dvakrat zamenjati nove operacijske mize<sup>43</sup>. Ta primer je znan širši javnosti po svoji razvpitosti, vendar je veliko primerov s podobnimi posledicami, ki pa so znani le naročniku in dobavitelju, javnosti pa ne.

Kaj pravzaprav pomeni tolikšen razkorak med razpisano in pogodbeno vrednostjo? V bistvu gre za naslednje:

1. razpisana vrednost JN pomeni orientacijsko vrednost za ponudnika,
2. v primeru, da orientacijska vrednost odstopa od siceršnjih vrednosti na trgu za 28 %, kot to navaja Ministrstvo za finance, je jasno, da strokovne službe, ki pripravljajo programe JN, niso strokovne in s takimi ocenami brcajo v temo,
3. eden od možnih pristopov take priprave razpisanih vrednosti je morda v tem, da si posamezni porabniki proračuna vnaprej rezervirajo sredstva tudi za potrebe, ki jih sicer vlada ne bi odobrila, in jim tako ostajajo prosta sredstva (ob koncu leta jih skorajda nasilno potrošijo z instrumentom JN pod mejnimi vrednostmi),
4. naročnik lahko na tak način preizkuša trg JN in prepusti ponudnikom, da na podlagi konkurenčnih ponudb znižujejo ceno in pridobijo posel za vsako ceno.

Toda takšna naravnost strokovnih služb je vse prej kot v korist tako naročnikom kot ponudnikom. Preprosto gre za to, da se s takim pristopom nerealno ocenjuje trg JN, nerealno se planirajo proračunska sredstva in njihova potrošnja. Prav tako ponudniki ne morejo realno planirati eventualnih prihodkov s trga JN, saj le ta variira za okoli 28 %. Ni problem v sklenjenih pogodbenih vrednostih po končanem javnem razpisu, temveč v nestabilnem pričakovanju ponudnika, kaj mu trg JN lahko prinese v primeru njegove trajne orientacije na ta trg. Še posebej je to problem za mala podjetja, katerih položaj na trgu JN lahko izrazito niha iz leta v leto.

### **5.13 JN male vrednosti**

Naročila male vrednosti (300.055) so bila v letu 2005 vredna 146,8 mrd. SIT ali 33,3% celotne vrednosti oddanih JN. Z vidika predmeta JN male vrednosti in z

---

<sup>43</sup> Zaradi slabe kakovosti operacijskih miz, se je v eni izmed bolnišnic zgodilo, da je kirurg, ki je operiral pacienta, skupaj z mizo lezel proti tlom in na koncu operiral na kolenih, saj ni mogel prekiniti operacije. V drugem primeru je med operacijo iz operacijske mize steklo mehanično olje. To je tipičen primer nekakovostne dobave naročenega blaga, ob tem, da so operacijske mize pri prodaji v Slovenijo za 40% dražje kot npr. v Avstriji. Več o tovrstnih problemih v poglavju o korupciji. Taki primeri nam prikažejo dejansko nesposobnost tistih strokovnih služb v državni upravi, ki pripravljajo JN. Če bi strokovne službe obvladale svoje delo, tudi lobisti in funkcionarji ne bi imeli veliko možnosti vplivanja na potek JN.

vidika porazdelitve njihove vrednosti je situacija taka, kot nam prikazuje naslednja tabela št. 5.5:

**Tabela 5.5:** Razdelitev naročil male vrednosti

Predmet JN male vrednosti	2005	
Predmet	Število JN	Vrednost oddanih JN v mrd.
Blago	154.077	62,1
Storitve	135.557	56,8
Gradnje	10.421	27,9
<i>Skupaj</i>	<i>300.055</i>	<i>146,8</i>

Vir: Izbor podatkov iz poročila o JN za l. 2005 (MF RS, 2007

// [www.gov.si/slov/janvar/porocilo\\_skupno\\_oodana\\_narocila\\_2](http://www.gov.si/slov/janvar/porocilo_skupno_oodana_narocila_2)

Po teh podatkih bi lahko sklepali, da so mala podjetja v razcvetu oz. da malo gospodarstvo cveti. Pa ni tako, ker znotraj teh podatkov nihče ne spremlja, ali se na javne razpise prijavljajo zgolj mala podjetja ali tudi ta JN poberejo velika podjetja. Prav tako nihče ne spremlja oddajo JN po lokalnih skupnostih (občine) z vidika oddaje velikemu ali malemu podjetju.

Vse statistike, ki jih pripravlja Ministrstvo za finance Vlade RS (Urad za JN), spremljajo udeležence na trgu JN skozi konkuriranje malih in velikih naročil. Statistika ne vodi udeležbe malih podjetij posebej znotraj naročil male ali velike vrednosti, temveč prikazuje oddajo naročil male vrednosti skozi naročnika, to je državo, ne glede na to, kakšne vrste podjetij se kot ponudniki pojavijo na razpisu JN.

#### **5.14 Stroškovna izenačenost ponudnikov na JN**

Težava malih podjetij pri pridobivanju naročil je, da nimajo potrebnih specializiranih služb, ki bi sledile povpraševanju javnega sektorja po blagu, storitvah in gradbenih delih in kasnejšim javnim razpisom. Za marsikatero malo podjetje je to strokovno in časovno prezahtevno delo, strošek prevelik, da bi ga lahko ekonomsko preneslo.

V povprečju lahko malo podjetje letno konkurira na JN okoli 10-krat. Stroški letne udeležbe dosega v povprečju 5.000 € (enkratna udeležba: okoli 500€) ali okoli 1.300.000,00 SIT samo za razpisno dokumentacijo, brez upoštevanja zagotovitve bančnih garancij za dobro izvedbo posla. Bančna garancija doseže okoli 3 % potrebnih sredstev od višine garancije za posamezno javno naročilo. To pomeni, da banke malemu podjetju vežejo sredstva v tej višini in z njimi do konca pogodbe iz JR ne more razpolagati. Tako veliki stroški, ki lahko pomenijo pet mesečnih povprečnih bruto plač enega delavca, odvrčajo mala podjetja od neposrednega konkuriranja na trgu JN in jih silijo v odvisnost od velikih podjetij.

#### **5.15 Organiziranje malih podjetij pri konkuriranju na JN**

Mala podjetja se za prevzem večjega posla lahko organizirajo v t. i. specializiranih konzorcijih, oblikovanih posebej za prevzem konkretnega naročila. Po dokončanju posla tak konzorcij preprosto ugasne ali pa se usposobi za prevzemanje drugih

poslov. V tem primeru nastane za naročnika problem morebitnih kasnejših reklamacij, zato se taka oblika dela zavaruje z dodatnimi garancijami prek zavarovalnic in seveda z osebnimi garancijami osebnega premoženja podjetnikov kot fizičnih oseb.

Naslednja možnost je oblikovanje Gospodarskega interesnega združenja (GIZ) za npr. izvedbo gradbenih del. V takem združenju nastopa vrsta specializiranih podjetij, ki vsaka zase opravi določeno delo (npr. zidarske, inštalaterske, električne, polagalske storitve ipd.), vsa skupaj pa garantirajo dobro izvedbo posla tako sama kot prek GIZ.

### **5.16 Trg JN in oblikovanje cen storitev**

Vzpostavitev trga JN in s tem odprtje trga za konkurenčne ponudbe za blago, storitve in gradnje, ki jih potrebuje država z vsemi svojimi udi vred, je za malo gospodarstvo in posamezna podjetja znotraj njega edinstvena priložnost za njegov razvoj in utrditev ekonomskega položaja posameznih malih podjetij.

Odprtje trga javnih naročil je pomembno ne samo zaradi pocenitve dobrin, ki jih potrebuje država, temveč tudi zaradi:

1. večje *konkurenčnosti* na trgu JN zaradi nastopa množice malih podjetij, ki nudijo storitve, blago in gradnje po konkurenčnih cenah s siceršnjega trga blaga in storitev ter gradenj,
2. *rasti malega gospodarstva*, ki se v bistvu z udeležbo na trgu JN prek malih podjetij oblikuje v resno vejo gospodarstva v državi, ki je na višji ekonomski ravni kot obrtniške delavnice,
3. *zaposlovanja* velikega dela potencialne delovne sile in s tem reševanja brezposelnosti,
4. *razbremenitve države* nekonkurenčnih servisnih služb (vzdrževanje, čiščenje, varovanje, prehrana, računovodske storitve, inženirske storitve ipd.), s tem da se prenesejo v zasebni sektor prek trga JN s prevzemom delavcev vred,
5. *zmanjšanja stroškov* porabe države na sektorjih, ki sicer niso bili podvrženi trgu JN, ob učinkovitem enotnem planiranju in razdelavi potreb po dobrinah (učinkovita javna nabavna politika), ki jih potrebuje država.

In kako uresničevati zgoraj navedene usmeritve? Predvsem na naslednji način:

1. z dejansko vzpostavitvijo svobodne konkurence na trgu JN z obveznim kontrolnim mehanizmom (DRK, notranji neodvisni nadzor nad izvajanjem vseh faz JN pri vseh naročnikih),
2. s sprejemom stabilne davčne politike,
3. z ločitvijo gospodarstva od politike<sup>44</sup>,
4. z realnim planiranjem potreb po dobrinah in na osnovi tega oblikovanjem trga JN tako za letno kot večletno obdobje,
5. s sprejemom predpisov, ki bi dejansko omogočali udeležbo malih podjetij na trgu JN, s tem da se velika podjetja ne bi mogla udeleževati JN do določene razpisane vrednosti JN (npr. 15–20 mio. SIT na letni ravni),

---

<sup>44</sup> Prodaja lastniških deležev države v podjetjih, kjer ni zastopan javni interes. Npr. država nima kaj iskati v turističnih podjetjih.

6. z aktivnim pristopom k politiki razvoja podjetništva malega gospodarstva s spodbujanjem nastajanja vse večjega števila novih malih podjetij, specializiranih za trg JN.

Gre za pomemben dejavnik usposobitve t. i. malega gospodarstva, saj je trg JN v storitvenih dejavnostih povzročil nastanek vrste predvsem malih podjetij, ki so nastala iz prejšnjih servisnih služb znotraj posameznih podjetij v družbeni lasti ali servisnih služb v okviru državnih organov, zavodov, javnih podjetij, organizacij ipd.

Negativne posledice so se pokazale tudi v tistem delu podjetij, ki so prevzemala prej pri državi zaposlene delavce, saj država v merilih za javno naročilo ni predvidela nobenih možnosti kompenzacij za podjetja, ki so prevzemala te delavce, temveč je ta podjetja postavila v isto vrsto kot ostala, ki so sicer delavce prevzela, so pa bila že kapitalsko močna in mednarodno uveljavljena podjetja<sup>45</sup>. V velikem gospodarstvu je ta proces potekal mnogo bolj subtilno, malemu podjetju je le-to največkrat dalo ustrezen časovni rok, da višek delavcev prekvalificira ali zanje najde dodatno delo.

Trg JN je povzročil konkurenčnost med ponudniki storitev, in to na vseh treh segmentih trga, to je blaga, storitev in gradenj. Konkurenčnost med ponudniki je povzročila izkristaliziranost med podjetji v smislu njihove sposobnosti zadovoljiti naročnika: za najnižjo ceno najboljša storitev<sup>46</sup>. Povzročila je tudi borbo med podjetji za poslovno sodelovanje z državo, kajti če država zaupa določenemu podjetju, ki se izkaže v sodelovanju z njo, mu zaupa tudi ostalo gospodarstvo. Ob tem pa moramo ponovno opozoriti na vse tiste primere, ki smo jih omenili v predhodnih poglavjih, povezane s klientelizmom in korupcijo (gre za znane primere, kot so izdelovanje nalepk za osebna vozila in izdelovanje potnih listov, svetovanje pri izgradnji Pediatrične klinike, nakup vojaških oklepnikov, nakup policijskega čolna ipd.).

---

<sup>45</sup> Tak primer sta mednarodna koncerna ISS servissystem d. d., DIV d. d. (nizozemski in nemški koncern). Tako so mnoga mala podjetja enostavno propadla, ker niso vzdržala tekme z velikimi mednarodnimi podjetji.

<sup>46</sup> Zaradi razumljivosti kaže razložiti fenomen pocenitev in podražitev nekaterih storitev s trga JN. Opisali bomo dva nasprotna in po zahtevnosti različna primera. Prvi primer so storitve čiščenja. Pri državni upravi in državnih podjetjih je bil normativ dnevnega čiščenja v povprečju očiščenje 400 m<sup>2</sup> površin na 8 ur delovnika. Normativ, ki je v veljavi v zasebnih podjetjih, je v povprečju 1200 m<sup>2</sup>, torej je razmerje 1: 3. Evropski normativ je 1.600 m<sup>2</sup>. Za državo se je strošek v nominalnem znesku znižal za dva krat (primer: pri zasebnem podjetju je ena čistilka opravila enako delo kot pri državi zaposlene 3 čistilke). Razlog tako drastičnega razmerja je v tem, da je zasebno podjetje sposobno delo čistilke organizirati glede na točno določena delovna opravila (ISO standardi, Hamburški standard za bolnice) ter delovno mesto tehnološko tako opremiti (s high-tech tehnologijo), da je delo mogoče opraviti v navedenih standardih. Država dela ne organizira po teh standardih, predvsem pa ne izvaja dosledne kontrole nad izvedbo del. Poleg tega državne institucije za tovrstno delo ne zaposlujejo npr. sanitarnih inženirjev, elektronikov ipd.

Pri intelektualnih storitvah pa je prišlo do obratne situacije. Te so se kar naenkrat drastično podražile. Znanje je postalo drago in cenjeno. Ne govorimo o primerih enormnih stroškov za svetovalne storitve prek fiktivnih podjetij (izgradnja Pediatrične klinike), ki mejijo na koruptivne odnose, temveč govorimo o npr. tistih intelektualnih storitvah, ki so jih ponudila različna svetovalna podjetja (npr. podjetja univerzitetnih profesorjev, davčne svetovalnice, zaposlovalni biroji ipd.) na raznovrstnih področjih (gradbeništvo, davčno svetovanje, ekonomsko in pravno svetovanje) in jih vlada v svoji ponudbi ni imela ali pa delavcev s takimi znanji ni zaposlila. Pozitivna stran je vsekakor v tem, da vlada taka znanja lahko naroči kadar koli in zanje plača na trgu JN, sicer pa z njimi nima stroškov. Negativna stran nekontroliranega naročanja intelektualnih storitev pa se kaže v velikanski možnosti ustvarjanja klientelistične klime in koruptivnih odnosov, npr. Osnutek zakona o visokem šolstvu<sup>46</sup> (Delo, 2007), še posebej takrat, ko te storitve niso podvržene trgu JN.

### **5.17 Pridobitev JN za malo podjetje in vrednostni prag JN**

Pridobitev JN za malo podjetje pomeni njegovo tržno krepitev, večanje ugleda (sklicevanje na reference). Predpisi, glede na velikost in finančno težo JN, posebej ne določajo, kateri subjekt (podjetje) je lahko ponudnik v postopku JN. V bistvu je to lahko vsako podjetje, ne glede na organizacijsko ali statusno obliko, katerega dejavnost je predmet JN ali pa tako dejavnost organizira s podizvajalcem. Ponudnik je lahko skupina podjetij pod enotnim vodstvom (enakopraven koncern) ali konzorcij (za npr. ponudbo združena podjetja), je lahko posamezno podjetje s podpogodbniki (podizvajalci). Med ponudniki (podjetji) poteka oster konkurenčni boj za pridobitev dela iz udeležbe na JN. Sam ZJN ureja razmerja med naročnikom in ponudniki. Razmerja med ponudniki niso predmet ZJN, ampak jih ureja konkurenčno pravo. V Sloveniji to področje ureja Zakon o varstvu konkurence (Ur. l. RS, št. 18/1993).

Zakon naročnikom in ponudnikom ne predpisuje vrednostnega praga udeležbe na JN male vrednosti. Tako se je izoblikovala praksa, da v postopkih JN male vrednosti pogosto nastopijo velika podjetja, ki v naslednji fazi izvedbo naročila oddajo malemu podjetju. To sicer omogoča ZJN, ki predvideva oddajo naročila po sklopih oz. dopušča možnost, da v okviru velikega podjetja malo nastopa kot njegov podizvajalec. Taka praksa pa ne prispeva k samostojnemu razvoju malega gospodarstva, saj v večini primerov le-to nastopa kot kooperant velikemu in je tako podrejeno in odvisno od velikega gospodarstva. Skratka, posledica te usmeritve je, da se malo gospodarstvo in z njim mala podjetja kljub veliki pogači javnih sredstev na trgu JN ne more uveljaviti kot samostojen segment enega dela gospodarstva, temveč se razvija v senci in veliki odvisnosti od velikega gospodarstva.

### **5.18 Mejne vrednosti**

Preden se lotimo prikaza trga JN, moramo pojasniti njegove *mejne vrednosti*. Določene so z Zakonom o JN in znašajo 10 mio SIT (42.000 €) za oddajo naročila male vrednosti za blago in storitve ter 20 mio SIT (84.000 €) za gradnje. Vsa ostala JN so naročila velike vrednosti. JN objavlja do 3000 naročnikov (državnih organov in institucij) in nihče ne vodi statistike, ali so bila naročila oddana malemu ali velikemu podjetju. Ministrstvo za finance vodi le statistiko največjih naročnikov in največjih dobaviteljev v segmentu JN, tako njihovo število in vrednost naročil<sup>1</sup>. Za leto 2005 nam stanje oddanih naročil prikazuje naslednja tabela št. 5.6:

**Tabela 5.6:** Prerez JN v l. 2005 glede na mejne vrednosti

Razred naročil glede na velikost	Število oddanih naročil	Delež v strukturi oddanih naročil	Vrednost brez DDV (v mrd.)	Delež vrednosti vseh JN (v mrd.)
naročila male vrednosti	300.055	96,10%	146,8	<b>33,30%</b>
naročila velike vrednosti	12.102	3,90%	294,5	<b>66,70%</b>
<b>vsa javna naročila</b>	<b>312.157</b>	<b>100,00%</b>	<b>441,3</b>	<b>100%</b>

Vir: poročilo o oddanih JN, MF RS, 2007,

// [www.gov.si/slov/janvar/porocilo\\_skupno\\_oodana\\_narocila\\_2](http://www.gov.si/slov/janvar/porocilo_skupno_oodana_narocila_2)

Iz zgornje tabele razberemo, da je bilo v letu 2005 zaključenih 312.157 postopkov oddaje JN. Od tega je bilo kar 300.055 ali 96,1 % vseh izvedenih postopkov JN male vrednosti, vendar pa se po vrednostih močno razlikujejo, 3,90 % pa je bilo oddanih naročil velikih vrednosti. Glede na vrednost zgoraj prikazanih naročil pa nam stanje osvetljuje tabela št. 5.7:

**Tabela 5.7:** Vrednosti JN: male in velike vrednosti v letu 2005, v mrd. SIT

Vir: poročilo o oddanih JN MF RS, 2007

Predmet naročila	Naročila velike vrednosti: (vrednosti nad 10 mio. SIT za blago in storitve in nad 20 mio. SIT za gradnje) 3,9% vseh naročil			Naročila male vrednosti: 96,1% vseh naročil	Naročila male in velike vrednosti 100% vseh naročil
	Ocenjena vrednost brez DDV	Pogodbena vrednost brez DDV	Pogodbena vrednost z DDV	Vrednost brez DDV	Vrednost brez DDV
blago	158,9	116,4	135,3	<b>62,1</b>	<b>178,5</b>
storitve	74,3	60,7	85,0	<b>56,8</b>	<b>117,5</b>
gradnje	143,8	117,4	139,9	<b>27,9</b>	<b>145,3</b>
skupaj	377,0	294,5	360,3	<b>146,8</b>	<b>441,3</b>

// [www.gov.si/slov/janvar/porocilo\\_skupno\\_oodana\\_narocila\\_2](http://www.gov.si/slov/janvar/porocilo_skupno_oodana_narocila_2)

Gornja tabela nam pove, da so JN dosegla vrednost 441,3 mrd. SIT ali 1,8 mrd. EUR brez DDV. Vrednosti naročil male vrednosti so dosegle 146,8 mrd. SIT ali 33,30 %, naročila velike vrednosti pa 360,3 mrd. SIT ali 66,70 % vseh sredstev, namenjenih za JN. Kljub impozantni številki 300.055 naročil male vrednosti pa naročila velike vrednosti, ki jih je bilo le 12.102 (3,90 % vseh naročil), vrednostno predstavljajo skoraj 2/3 vseh sredstev, namenjenih javnim naročilom.

Za razliko od ZDA (Small business programs) Slovenija nima za področje JN za male vrednosti organiziranega posebnega urada ali enotne službe. V ZDA ščitijo malo gospodarstvo tako, da v posebnih predpisih določijo višino vsote oz. oblikujejo poseben »rezervni fond«, rezerviran za JN malih podjetij. Velika podjetja ne smejo konkurirati, če so razpisane vrednosti do višine 100.000 USD, za srednja podjetja pa je omejitev 5 mio. USD.

Gre za pomemben dejavnik usposobitve t. i. malega gospodarstva, saj je trg JN v storitvenih dejavnostih povzročil nastanek vrste predvsem malih podjetij. Ta so nastala iz prejšnjih servisnih služb znotraj posameznih podjetij v družbeni lasti ali servisnih služb v okviru državnih organov, zavodov, javnih podjetij, organizacij ipd.

Sedanja zakonodaja o javnem naročanju pušča odprto pot konkuriranju na vseh javnih razpisih (tudi naročil male vrednosti) s ponodbami tako malemu, srednjemu kot velikemu gospodarstvu.

Najbolj bi pripomogli k razvoju malih podjetij, če bi zakonodaja določila zakonsko mejo višine sredstev za JN, na katera se velika podjetja ne morejo prijavljati. Država bi morala dopolniti ZJN-2 tako, da bi velikim podjetjem prepovedala udeležbo na javnih razpisih male vrednosti<sup>47</sup>. V tem primeru bi močno spodbudili razvoj tega dela gospodarstva, ki bi se specializiralo glede na zahteve JN. Pospešili bi konkurenco in zaposlovanje v segmentu malega gospodarstva. Poleg tega bi bilo nujno prag mejne vrednosti za mala naročila od sedanjih dvigniti za vsaj 50 %, to je za blago in storitve na 100.000 € in za gradnje na 200.000 €.

### **5.19 Pritožbe na potek postopka JN in revizije JN**

Vsak ponudnik, ki meni, da je v postopku ali izbiri drugega ponudnika oškodovan, se lahko pritoži na Revizijsko komisijo za JN. Zaradi čedalje pogostejših pritožb je vlada omejila delovanje Revizijske komisije za JN na tak način, da je uvedla takse za pritožbe nanjo, s tem da naročnik (država) lahko od ponudnika, ki se pritoži na sklep o izbiri drugega ponudnika, izterja povrnitev stroškov revizijskega postopka. Takšen pristop kaže vpliv posameznih lobijev na politiko dodeljevanja JN. Celo več, po revidiranem Zakonu o Revizijski komisiji za JN ni obvezujoča temeljita prvostopenjska revizija postopka izbire ponudnika, kot je to zahteva EU, temveč naročnik sam odloča, ali je izvedel razpisni postopek zakonito. To je povzročilo hitro upadanje zahtev po revizijah dodeljevanja JN<sup>2</sup>. Tako ravnanje države ima za mala podjetja naslednje posledice:

1. strah pred naraščajočimi stroški,
2. strah pred zamero naročniku,
3. izguba možnosti pridobivanja prihodnjih naročil,
4. dogovarjanje med naročnikom in ponudnikom,
5. naraščanje cen storitev na eni strani,
6. stalno izsiljevanje s cenami na drugi strani,
7. vspostavljanje zaprtega trga JN,
8. neperspektivnost udeleževanja na trgu JN,
9. nenastajanje novih malih podjetij.

Konec devetdesetih let prejšnjega stoletja se je pričel drastičen padec revizijskih pregledov JN. Padec je posledica zgoraj naštetih razlogov. Na podlagi podatkov Revizijske komisije za JN je bilo v letu 1999 (od januarja do konca oktobra) opravljenih 205 revizij, vendar se je septembra zaradi zgoraj opisanih odločitev

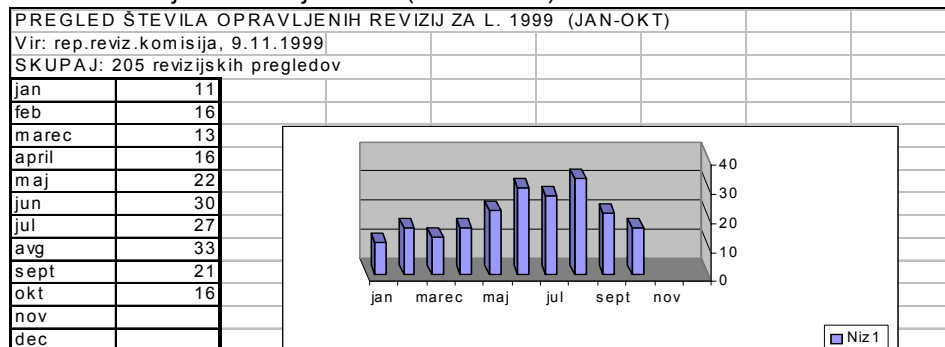
---

<sup>47</sup> Pomislili bi, da gre za izgon srednjega in velikega gospodarstva s trga JN male vrednosti. Res je. Če želi Slovenija približati malo gospodarstvo primerljivemu v EU, mora z različnimi instrumenti omogočiti pogoje za njegov razvoj. Namreč, že zdaj se malo gospodarstvo razvija pod okriljem velikega in se v 15 letih ni uspelo približati evropskemu, saj razen po številu podjetij zaostaja v vseh ostalih kazalcih (zaposlenost, prihodek, dobiček, dodana vrednost), kar nam kažejo podatki za leto 2005, ki jih predstavljamo v poglavju: Evropski pogled. Glede na to, da je dodana vrednost na zaposlenega v velikem podjetju 1: 4 glede na evropsko in da je v malem to razmerje 1: 2,4, je jasno, da je vsaj pri javnem naročanju treba zagotoviti oblikovanje malega gospodarstva, ki se bo brez vpliva velikega samostojno prijavljalo na državne javne razpise.

začelo upadanje zahtev po revizijah dodeljevanja JN. Naslednja tabela in grafikon nam tako stanje nazorno prikazujeta.

**Grafikon 2.** Naraščanje in upad števila revizij JN po mesecih v I.1999

Vir: RS Revizijska komisija za JN (9. 11. 1999)



[//www.dkom.si/untit/bin.php?id=2007021507523061](http://www.dkom.si/untit/bin.php?id=2007021507523061), (15. april 2007)

Po nekaj letih se je ta trend obrnil, vendar v največji meri se pritožujejo velika in srednja podjetja. Od leta 2004 dalje se zahtevki za revizijo posameznih zadev iz javnega naročanja skokovito povečujejo. Ta trend nam prikazuje grafikon 5.3:

**Grafikon 3.** Število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 2000 -2006

leto	zahtevkov
2000	242
2001	306
2002	323
2003	363
2004	378
2005	497
2006	640



[//www.dkom.si/untit/bin.php?id=2007021507523061](http://www.dkom.si/untit/bin.php?id=2007021507523061), (15. april 2007)

Gornji grafikon kaže dopolniti še s prikazom zahtevkov po vrsti postopka oddaje JN v letih od 2004–2006, tabela št. 5.8 pa nam predstavi še pritožbe glede na vrsto postopka oddaje JN:

**Tabela 5.8.** Število zahtevkov do DRK po vrsti postopka oddaje JN 2004–2006

Vrsta postopka oddaje JN		Število zahtevkov na DRK po letih		
		2004	2005	2006
1	Odpri postopek	242	346	400
2	Naročilo male vrednosti	35	69	71
3	Omejeni postopek	62	64	100
4	Podelitev koncesije	6	0	0
5	Postopek s pogajanji (brez objave)	20	9	38
6	Postopek s pogajanji (z objavo)	2	1	3
7	Oddaja z natečajem	7	2	9
8	Kvalifikacijski sistem	0	0	0



9	Izjeme	4	6	10
	SKUPAJ	378	497	640

Vir: letno poročilo DRK za 2006

[//www.dkom.si/until/bin.php?id=2007021507523061](http://www.dkom.si/until/bin.php?id=2007021507523061) , april 2007

Iz prikazov izhaja, da se število zahtevkov za revizijo postopkov skokovito povečuje, predvsem pri odločitvah, kdo je zmagovalec na javnem razpisu. Drastičnemu povečanju zahtevkov lahko botrujejo naslednji elementi:

1. večje zavedanje neizbranih ponudnikov o njihovih pravicah do pritožbe na odločitev naročnika,
2. špekulativna preračunljivost ponudnika po odločitvi naročnika z namenom zavlačevanja in izsiljevanja<sup>48</sup>,
3. nestrokovna priprava razpisnega gradiva za javno naročilo (neustrezen ali nejasen izbor meril in kriterijev ocenjevanja ponudbe) in
4. večja koruptivnost udeležencev postopkov javnega naročanja.

Ponudniki malih naročil se praktično ne pritožujejo na odločitve naročnikov, saj je število pritožb zanemarljivo glede na število oddanih naročil male vrednosti. Iz teh podatkov ne moremo sklepati, ali se mala podjetja pritožujejo ali ne, saj tudi ni podatkov, koliko je sploh med ponudniki malih podjetij. Kot smo že ugotovili, večina le-teh nastopa pod okriljem velikih podjetij.

## **5.20 Nova strategija javnega naročanja za mala podjetja v ZDA**

Angela B. Styles (2002) je oktobra leta 2002 v pismu predsedniku ZDA opozorila na prakso vezave pogodb prek JN za mala podjetja. Ugotovila je, da so takšne vezave povzročile škodo ne samo malim in srednje velikim podjetjem, ki se posledično niso več prijavljala na javne razpise, temveč tudi državi, ki se je s tako prakso omejila na ozko število ponudnikov. Tako je država zaradi neprijavljanja malih podjetij izgubila vir kreativnosti, več inovacijah, večjo konkurenčnost in manjše stroške. Največ so izgubile zvezne agencije, mala podjetja in davkoplačevalci, ki so z opustitvijo trga malih naročil morali več prispevati v zvezno blagajno.

Reakcija predsednika je bila takojšnja. Že nekaj mesecev za pismom je naročil svoji pisarni za upravljanje s proračunom (OMB – Office of Management and Budget) ter zvezni agenciji za podjetništvo (OFPA – Office of Federal Procurement Agency), da pripravita strategijo za preprečevanje prakse združevanja malih naročil po sklopih v velike pogodbe. To strategijo so posredovali vsem zainteresiranim, potekala pa je tudi splošna javna obravnava tega problema.

Tako so sprejeli strategijo javnega naročanja za mala podjetja, katere bistvo zajema:

1. sistem JN za mala podjetja mora biti:

<sup>48</sup> Pri storitvah se pogosto dogaja, da izvajalci, ki že opravljajo storitve na podlagi pogodbe pridobljene preko JR, na ponovnem razpisu ne zmagajo. Kaj storijo? Zelo pogosto se pritožijo na odločitev razpisne komisije na DRK. Na ta način si podaljšujejo pogodbo z aneksi k osnovni pogodbi. Naročnik namreč nima instrumenta takega izvajalca nadomestiti z začasnim drugim izvajalcem, ker mora vsako delo oddati z JR. V ozadju takih rabot je lahko tudi dogovor med naročnikom in izvajalcem (klientelizem, korupcija, namerna inertnost naročnika ipd.).

- a. pravičen,
  - b. učinkovit,
  - c. transparenten;
2. na račun malih podjetij se ne sme opravičevati operativna učinkovitost uradnikov;
  3. preprečitev nepotrebne papirologije in podaljševanje razpisnih odločitev v nedogled.

Da bi lahko izpeljali zgornjo strategijo, so sprejeli naslednje ukrepe:

1. zagotavljanje odgovornosti višjega menedžmenta pri uveljavljanju pogodbenih priložnosti (udeležba na javnih razpisih male vrednosti) za mala podjetja;
2. predsednikov urad mora biti natančno in pravočasno obveščen o vseh morebitnih vezavah pogodb, izvirajočih iz javnih razpisov malih vrednosti (sklopi malih naročil);
3. v predsednikov urad in zvezno agencijo (OFPA) je treba posredovati povzetke vezanih pogodb malih naročil;
4. pripraviti je treba pregled vezanih pogodb nad določenim pragom odobrenih finančnih sredstev za mala naročila;
5. pripraviti je treba druge strategije za nadomestitev prakse vezanih pogodb, v nasprotnem primeru mora naročnik pripraviti argumentiran pismen zagovor;
6. v primeru vezave pogodb JN malih vrednosti v eno pogodbo je treba pripraviti poseben načrt za podizvajalce v taki pogodbi (eno ali več malih podjetij), da bi zmanjšali slabe učinke take vezave pogodb;
7. zmanjševanje slabih učinkov vezave pogodb (neprijavljanje malih podjetij na javnih razpisih) s pospeševanjem usposabljanja specializiranih ekip malih podjetnikov tudi na podlagi joint ventures;
8. izpostavitve najboljših načrtov za razvoj malega podjetništva;
9. pri predsednikovem uradu – Offices of Small and Disadvantaged Business Utilization (OSDUBUs) to the President's Small Business Agenda (PSBA) je bila ustanovljena Agencija za pomoč malim in pri javnih razpisih oviranim podjetjem.

### **5.20.1 Ozadje sprejete strategije**

Vlada ZDA letno sklene za okoli 235 mrd. USD pogodb na podlagi JN (v ta znesek niso vštete potrebe za vojsko). V ta namen se sklene 11,4 milijona pogodb, od tega 23 % sklenjenih pogodb odpade na mala podjetja oz. 54,05 mld. USD, velika podjetja pa so svojim podizvajalcem prek vezave pogodb izplačala 15,5 % ali 35,5 mld. USD.

Zakon, sprejet 1997. leta, ki nosi ime Small Business Reauthorization Act of 1997 (SBA), definira vezavo pogodb kot » uskladitev dveh ali več dobav za izdelke ali storitve, ki so bili predhodno dobavljeni z manjšimi in ločenimi pogodbami, v oddajo ponudb kot ena pogodba, ki ne ustreza za oddajo naročila malim podjetjem«. Sam zakon določa neustreznost za oddajo malim podjetjem na osnovi naslednjih kriterijev:

1. različnost, velikost ali specifična narava dejavnikov za zahtevano izvajanje

- pogodbe,
- 2. skupna dolarska vrednost pričakovane dodelitvene pogodbe,
- 3. geografska disperzija mest za izvajanje pogodbe,
- 4. kombinacija zgornjih kriterijev.

Omenjeni zakon terja od vsake zvezne agencije in njenih oddelkov (uradi in ministrstva), da:

1. razpisi JN za mala podjetja maksimalno ustrezajo konkurenčnim kriterijem,
2. ne postavljajo nikakršnih ovir za sodelovanje malih podjetij na javnih razpisih,
3. se izognejo nepotrebni vezavam pogodb, ki bi izključile participacijo malega podjetja v pogodbi pri glavnem pogodbeniku.

Preden agencije izpeljejo javni razpis, morajo opraviti ustrezne tržne raziskave in šele v primeru, če so le-te pokazale, da je pogodbeni vezava malih naročil smotnejša (ekonomsko upravičenejša), in če agencija predstavi dokaze (ne mnenje) o velikih ugodnostih vezane pogodbe, lahko sklene tako pogodbo z dobaviteljem, ki ni malo podjetje. Ti dokazi pa so:

1. pri pogodbah do 75 mio. USD ali manj mora agencija dokazati 10-odstotno ugodnost v finančnem izračunu, to je do 7,5 mio. USD,
2. za pogodbe 75 mio. USD in več mora agencija dokazati za 7,5 mio USD in več finančnih ugodnosti.

Uradniki so osebno odgovorni za izpeljavo JN za mala podjetja, še posebej, ko se odločijo za vezane pogodbe, ki se jim morajo sicer maksimalno izogibati. Zato morajo uradniki:

1. narediti tržno raziskavo, ki pokaže, ali je vezava pogodb upravičena ali ne,
2. v razpisni dokumentaciji prikazati in upravičiti velike in merljive ugodnosti vezave pogodb, ki zadostijo zakonu,
3. opraviti obvezno posvetovanje s predstavniki SBA o strategiji dodeljevanja vezanih pogodb.

### **5.20.2 Kaj pomeni vezava (veriženje) pogodb**

Vezava pogodb iz JN <sup>49</sup> pomeni, da se posamezna mala naročila združijo v eni pogodbi, ki jo podpiše veliko podjetje. Znotraj pogodbe pa določi posamezne podizvajalce, ki zanj opravijo posamezna mala naročila (v Sloveniji lahko primerjamo vezavo pogodb s sklopi naročila, zajetimi v eni pogodbi). Tak pristop pomeni, da na JN male vrednosti konkurira čedalje manj malih podjetij, več pa se ponudba velikih podjetij. Za državno administracijo je tak pristop lažji in manj obremenjujoč, saj ima opraviti z nekaj velikimi naročniki in ne več z množico malih podjetij. Za mala podjetja pa tak pristop pomeni čedalje manjšo udeležbo na trgu JN in s tem posledično nerazvitost malega gospodarstva za potrebe trga javnega naročanja.

### **5.20.3 Zakaj se pogodbe vežejo (verižijo)**

---

<sup>49</sup> Namesto "vezava pogodbe" bi v poslovnem smislu bolj ustrezal pojem "veriženje pogodb".

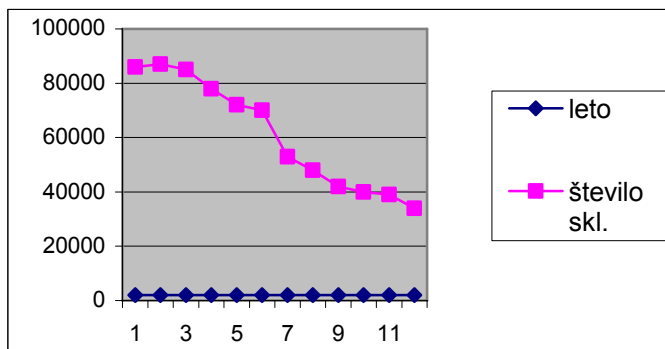
Zahteve po manj zapletenih in hitrih postopkih javnega naročanja so pripeljale do takega procesa javnega naročanja, ki je mala podjetja praktično izrinil s trga JN, ne glede na zvezni predpis o obveznosti oddaje JN malim podjetjem, če je razpisana vrednost blaga in storitev do 100.000 USD. Taka usmeritev je privedla do veriženja malih naročil in s tem vezanih pogodb.

#### 5.20.4 Kako so mala podjetja doživljala to usmeritev

Poročilo, ki ga je pripravil SBA-jev Office of Advocacy (SBA-OA), ugotavlja, da so pri vsakih 100 USD, namenjenih vezanim pogodbam, mala podjetja oškodovana za 33 USD. Škoda za mala podjetja in državo se kaže v že naštetih ugotovitvah, pa tudi v zmanjšani konkurenčnosti ponudnikov, ker jih je preprosto manj, kot bi jih lahko bilo. Ker so vezane pogodbe praviloma sklenjene za daljši čas, je daljše časovno obdobje pokazalo, da kljub konstantni letni potrošnji finančnih sredstev za mala naročila udeležba malih podjetij na javnem trgu malih naročil drastično upada. Naslednja tabela št. 5.9 nam prikazuje strm padec pri sklepanju pogodb z malimi podjetji.

**Tabela 5. 9 in grafikon 4.** Padec sklepanja pogodb z malimi po (nad 25.000 \$)

leto	število skl. Pogodb
1990	86.000
1991	87.000
1992	85.000
1993	78.000
1994	72.000
1995	70.000
1996	53.000
1997	48.000
1998	42.000
1999	40.000
2000	39.000
2001	34.000



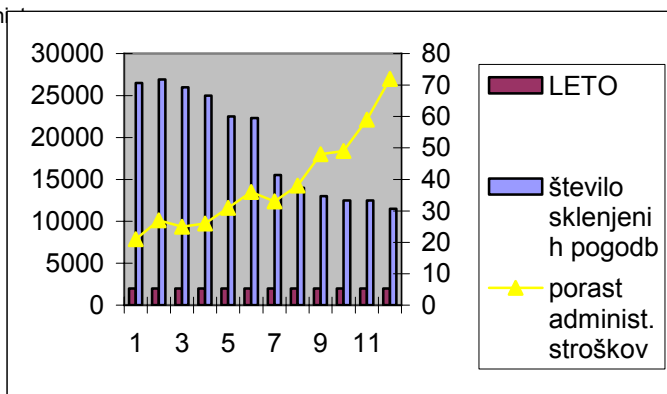
Vir: Executive Office of the President, Washington, D.C. 20503, Office of Federal Procurement Policy, oktober 2002

Iz zgornje tabele je viden padec pridobivanja vladnih poslov za mala podjetja, ki je posledica intenzivne vezave (veriženja malih poslov) pogodb na škodo malih podjetij. Vzrok velikemu padcu sklepanja pogodb za vladne posle malih podjetij je bila uporaba posebne metodologije sklepanja vezanih (veriženja) in GWACs pogodb.

To so t. i. »multi-agencijske pogodbe« (Government-Wilde Acquisition Contracts: GWACs) in GSA Multiple Award Program, ki so izven pravil SBA-kontrole nad vezanimi pogodbami. Tako je bilo leta 1990 sklenjenih 26.506, leta 2000 pa le še 11.651 pogodb z malimi podjetji. Padec je 54,5-odstoten. Na drugi strani pa je prišlo do povečanja administrativnih stroškov zaradi dodatnih predpisov, ki so otežili trg malih JN. Leta 1990 je bilo teh stroškov za 21 mrd. USD, leta 2001 pa so se povečali na 72 mrd. USD kar, predstavlja 31 % vrednosti vseh sredstev JN za mala podjetja. Trend zmanjševanja sodelovanja malih podjetij pri JN in zviševanja administrativnih stroškov prikazuje naslednja tabela št. 5.10:

**Tabela 5.10:** Zmanjševanje udeležbe malih podjetij na trgu JN in povečevanje stroškov države (ZDA) pri JN vezanih pogodb od l. 1990 do l. 2001

LETO	število sklenjenih pogodb	porast administrativnih stroškov
1990	26.500	21
1991	26.900	27
1992	26.000	25
1993	25.000	26
1994	22.500	31
1995	22.300	36
1996	15.500	33
1997	14.000	38
1998	13.000	48
1999	12.500	49
2000	12.500	59
2001	11.500	72



Vir: Executive Office of the President, Washington, D.C. 20503, Office of Federal Procurement Policy, oktober 2002

Nova SBA-jeva strategija pomoči malim podjetjem pri sklepanju poslov z državo prek JN zahteva od vseh oddelkov različnih ustanov zvezne administracije, da poročajo direktorju zvezne agencije o ustanovitvi OSDBU, spodbujanju in promoviranju pogodbenih priložnosti za mala podjetja. Ob tem gre za promoviranje priložnosti za naslednje strukture malih podjetij:

1. v lasti vojnih veteranov,
2. v lasti socialno in ekonomsko šibkih posameznikov,
3. v lasti žensk in
4. tistih, ki so krajevno locirana v premalo izkoriščenih in nerazvitih območjih.

Tako morajo državni uradniki (strokovnjaki):

1. identificirati predlagane potrebe pri pogodbenih vezavah z malimi podjetji,
2. ponuditi vso pomoč malim podjetjem kot sopogodbenikom vezane pogodbe,
3. nuditi vso potrebno pomoč malim podjetjem kot podpogodbenikom pri finančni participaciji pri velikih podjetjih,
4. pregledati podizvajalske načrte za izpeljavo poslov, kadar so sklenjene vezane pogodbe z velikim podjetjem in so v njih določeni podpogodbeniki za posle malih vrednosti (v ta namen mora biti predloženo poročilo o ekonomski upravičenosti takih pogodb),
5. pregledati delo oddelkov za JN malih vrednosti,
6. sponzorirati udeležbo in sodelovanje na izobraževalnih seminarjih za mala podjetja (povečati priložnosti za sodelovanje na trgu JN za mala podjetja).

V praksi tak način dela uradnikov pomeni, da morajo vsako pogodbo, ki zajema več samostojnih sklopov storitev, dobave blaga in gradenj, proučiti ter zagovarjati njeno upravičenost pred SBA in EAR kot tudi preveriti, ali imajo glavni pogodbeniki pripravljene načrte za podizvajalce, ki so mala podjetja. Ni dovolj samo izjava, da so tako organizirani, imeti morajo pisno izdelan načrt, kako bodo skupaj z malim podjetjem (enim ali več) izpeljali pridobljeni posel JN.

Za spodbudo malim podjetjem je agencija FAR dolžna nadzorovati izvajanje takih pogodb. Kjer je vezava pogodb neizogibna, potrebna in učinkovita, morajo biti določeni ukrepi za zmanjšanje učinkov vezave pogodb. Hkrati mora biti malim podjetjem nudena pomoč pri dostopanju k naročilom male vrednosti – v obliki svetovanj, joint venture in ustanavljanja malih strokovnih ekip.

### **5.21 Evropski pogled**

Slovenija se še vedno, kljub zbirokratiziranim centrom za razvoj podjetništva, kot je npr. PCMG, otepa z miselnostjo, da sta podjetništvo in s tem povezan sektor malega gospodarstva ter nastajanje malih podjetij, ki jih ustanavljajo posamezniki, kvečjemu skupina posameznikov, nekaj, kar nam je tuje, predvsem pa povezano z vsakršnimi prijemi neupravičenega bogatenja in lopovščine posameznikov. V javnem mnenju prevladuje prepričanje, da sta s podjetništvom povezana negativna socialna diferenciacija in špekulantstvo ter da morajo ljudje veliko več delati zaradi lakomnosti podjetnikov in ne zato, da bi sami več zaslužili. Ta miselnost ni prisotna samo v javnem mnenju in javnih medijih (obravnavajo le kriminalne primere, pozitivne pa kvečjemu ob različnih nagradah, ki jih prejmejo uspešni podjetniki malih podjetij), temveč tudi v okviru državne administracije. Prav je, da se ob taki naravnosti vprašamo, kakšne možnosti ima na trgu JN malo gospodarstvo oz. konkretneje mala podjetja, podjetništvo in podjetniški pristop na trgu JN.

Če se bo malo gospodarstvo znalo prilagoditi evropskemu trgu JN, ne bo od tega trga ogroženo, marveč bo na njem tudi aktivno nastopalo. To, da bi se malo gospodarstvo kot celota (ne samo posamezna podjetja) lahko usposobilo za ta zahteven trg, pa terja korake tako s strani države kot s strani Gospodarske zbornice Slovenije, ki bodo pospešili krepitev malega gospodarstva in njegovo prilagoditev evropski ravni po številu zaposlenosti in prihodku, saj primerjalni podatki (SU RS, 2007) za Slovenijo in 19 evropskih držav kažejo:

1. Slovenija je z EU primerljiva le po številu in strukturi podjetij (93,3 % mikro, 5,2 % malih, 1,2 % srednjih in 0,3 % velikih podjetij);
2. v slovenskih mikro in malih podjetij je okoli 39 % vseh zaposlenih, medtem ko jih je v evropskem merilu okoli 66 %. V slovenskem mikro podjetju je v povprečju 1,7 zaposlenih, v evropskem pa 3 zaposleni;
3. pri dodani vrednosti na zaposlenega je razlika v korist evropski, in sicer 1 : 2,4 (pri velikih je še slabše, saj je razlika 1 : 4 v korist evropske).

Iz gornjih podatkov lahko sklenemo, da je še ogromno prostora za delovanje in razvoj malega gospodarstva, če hočemo doseči raven le-tega v EU. V tem trenutku gre za zaposlovanje zaradi dejanskih potreb gospodarstva, javne uprave ipd., ne pa zato, ker država daje takšne ali drugačne bonitete.

Slovenija se bo morala kot visoko fiskalno centralizirana država v prihodnjih letih čedalje bolj prilagajati evropskim standardom na področju urejanja fiskalnih zadev, in sicer tako, da se bo fiskalno decentralizirala. Fiskalna decentralizacija pomeni prenos davčne politike na raven regionalnih in lokalnih oblasti. Tako politiko EU spodbuja znotraj sebe, ravno tako pa terja, da se vstopajoče države tej politiki prilagodijo oz. ustrezno spremenijo zakonodajo tega področja. Politika fiskalne

decentralizacije je izjemno pomembna za razvoj malega gospodarstva. To pomeni, da bi regionalne in lokalne oblasti uvajale tako davčno politiko, ki bi na njihovem območju spodbujala razvoj malega gospodarstva in omogočila razvoj trga JN. Trg JN bi regionalna in lokalna politika razvila s tem, da bi čim več nalog prenesla na zasebni sektor, tudi večino funkcij občinske uprave<sup>50</sup>.

Prednosti prenosa fiskalne decentralizacije na lokalno in regionalno raven so v tem, da se bodo oblikovali taki finančni instrumenti, ki pospešujejo malo gospodarstvo. Tak prenos bi izzval konkurenčno tekmo med lokalnimi skupnostmi, saj bi se prizadevale za tako fiskalno politiko v svoji občini, ki bi v kar največji meri zadovoljila razvoj malega gospodarstva na njenem območju, in sicer tako, da bi čim več nalog prenesle na zasebna podjetja.

### **5.22 Podjetništvu prijazne države**

Na koncu te kratke primerjave omenimo še države, ki so prijazne do malega podjetništva in s tem malega gospodarstva. Podatki so vzeti iz študije OECD<sup>51</sup>. Zelo prijazne so ZDA, Kanada in Izrael (povprečno 6,9 novih podjetij na 100 prebivalcev); srednje prijazni sta Italija in Velika Britanija (povprečno 3,4 podjetja na 100 prebivalcev); neprijazne pa so Danska, Finska, Francija, Nemčija in Japonska (povprečno 1,8 podjetja na 100 prebivalcev).

## **6. KORUPCIJA NA PODROČJU JN**

---

<sup>50</sup> Primer občine Komenda

Dobre rešitve: občina je uspela ustvariti pogoje za poslovno cono na okoli 100 ha. Po odkupu dela zemljišč je ustanovila podjetje v večinski zasebni lasti, ki upravlja s cono ter trži še neprodana zemljišča. Del dobička od poslovanja podjetja se namenja za potrebe občine (komunala, šolske dejavnosti, šport ipd.).

Slabe rešitve: občina je zaposlila delavce v režijskem obratu, ki skrbi za čistočo in popravila komunalne infrastrukture v občini. Celoten obrat bi brez okrnitve za delovanje uprave lahko prek JN oddala zasebnemu podjetju. Naslednji tak primer je prostorsko urejanje, kjer je zaposlila strokovnega delavca. Ker večino dela opravi zasebni Zavod za prostorsko urejanje, bi tudi delo tega delavca lahko opravil omenjeni zavod.

<sup>51</sup> (navedek v Mayer: 2005)

Po klasičnem razumevanju je korupcija zaton moralnih vrednot in zlom političnih vrednot (Acceto, 2000). Beseda korupcija (Verbinc, 1997) izhaja iz latinskega glagola "*corrumpere*", ki pomeni nekaj "pokvariti, poškodovati, izpriditi, nekoga zapeljati in nekoga podkupiti". Besedo *corruptio* zasledimo že v rimskih pravnih virih (Kranjc, 2000), ko se izraz pojavi v pomenu telesnega pohabljenja in v zvezi z rimskim sužnjem, na katerega nekdo *nalašč nedopustno vpliva*, tako da le-ta postane slabši. Rimski državljani so vplivali na tujega sužnja, ne na svojega. Sužnja ni poškodoval telesno, temveč je kvarno vplival na njegovo osebnost in s tem na njegova nadaljnja dejanja, saj mu je *spremenil miselnost*. S tem ko je sužnja miselno spridil, je odprl pot dejanjem nepoštenega razmišljanja, nagovarjanju k kvarnim dejanjem oz. sprejemanju odločitev, ki so bile že takrat ne samo pravno sporne, ampak tudi moralno nedopustne. Iz časov Rimskega imperija poznamo tudi prepoved uvajanja privilegijev za vladajočo elito, ki so veljali za nepravične in krivične, kar je bilo zapisano že v Cezarjevemu zakoniku XII. rimskih plošč, v katerih je bilo zbrano vse dotedanje pravno znanje.

Vse do danes se pojem moralno nedopustnega ravnanja v bistvu ni spremenil. Gre samo za različne pojavne oblike korupcije, pogojene z razvitostjo posamezne družbe. V osnovi pa korupcija pomeni zavrženost oz. moralno izprijenost posameznika na osebni ravni, tako dajalca kot jemalca koruptivnega dejanja. Ta pa vodi v koruptivne oblike na višjih ravneh, od občinske, državne do mednarodne.

## **6.1 Kratek zgodovinski pogled na korupcijo**

### **6.1.1 Antika**

Tisočletja nazaj in tudi v ne tako oddaljeni zgodovini (Trop, 2000) srečamo dovolj dokazov za obstoj korupcije tako na osebni kot na državni ravni, ne glede na njeno negativno ovrednotenje v filozofskih, pravnih in religioznih tekstih.

V antični Grčiji se je korupcija razvijala s postopno ekonomsko razvitostjo. Najbolj se je razmahnila zaradi Solonovih reform, ki so državljanom omogočile, da tožijo drug drugega v svojem interesu ali interesu drugega zaradi političnega napredovanja. Znan primer je Periklejeva tožba zoper vojaka Kimona (zaradi želje po večjem političnem vplivu), ki naj bi sprejemal podkupnino od Aleksandra Makedonskega. Vojak in politični veljak Kimon je bil na javnem procesu oproščen prejemanja podkupnine. Tedanja grška družba je moralno obsojala korupcijo.

V antičnem Rimu se je korupcija razmahnila s povečanjem bogastva. Politična korupcija je bila zelo razširjena predvsem v senatu in sodiščih. Zelo je bilo prisotno trgovanje z javnimi funkcijami, ki so postale dostopne vsakomur, ki je le imel dovolj denarja ali siceršnjega premoženja, da jo je lahko kupil. Še posebno so bili znani primeri korupcije v rimskih provincah. Sprevrženost koruptivnih metod je šla celo tako daleč, da so sorodniki na smrt obsojenih barantali in plačevali način njihove usmrčitve (ali bo na hitro zadavljen ali pa se bo postopek usmrčitve vlekel počasi – tudi do nekaj dni). Pirati so se odkupovali z zamenjavo z na smrt obsojenimi državljani. Tako je zelo znan primer tožbe Cicera (Trop, 2000) zoper Gaja Verresa, ki je bil provincialni namestnik Sicilije. Gaj Verresa je bil celo za vsega vajeni Rim



preveč pokvarjen in skorumpiran, zato so ga po ukazu Cesarja Marka Antonija leta 43 pred našim štetjem usmrtili.

V stari Kitajski sta se v boju zoper korupcijo oblikovali dve usmeritvi. Prva, konfucijanska, ki temelji na filozofiji poštene vlade, le-ta pa sloni na etičnem odnosu in poštenosti ravnanj v sami družini, in druga legalistična (utemeljitelj Shang), ki temelji na strogem spoštovanju zakona. Druga usmeritev je pomenila strog totalitaristični sistem birokratskega vladanja. Razmejila je zasebni in državni interes in korupcijo prepoznala za sprevrženo ravnanje državnih uradnikov in vojaških poveljnikov v razmerju do države na vseh ravneh.

Po propadu rimske države je v tedanji Evropi ob kraljevskih in plemiških družinah vladala tudi Vatikanska država. Ne glede na siceršnji moralni nauk in deset božjih zapovedi je oblastni vpliv vatikanske kurije s papežem na čelu izrazil primer moralne zavrženosti in človeške sprijenosti pri uporabi neskurpuloznih metod podkupovanja s ciljem pridobiti kar največje bogastvo v denarju in ozemlju. V prvi vrsti papežu, kardinalom in škofom kot posameznikom ter v drugi vrsti vesoljni cerkvi. Ti pojavi so podrobno opisani v študiji "Spolno življenje papežev". Knjiga je nazoren prikaz odločanja mimo zakonov, ki so sicer veljali za navadno ljudstvo (Chawthorne, 1996).

Ranke Heineman Uta, doktorica tako evangeličanske kot rimskokatoliške teološke znanosti, opisuje dve darovnici rimskokatoliški cerkvi (Heineman, 2000). Za razliko od darovnic, ki jih cerkvi zapuščajo navadni verniki, gre pri teh darovnicah za največjo prevaro s strani rimskokatoliške cerkve v vsej človeški zgodovini. To sta Konstantinova in Jezusova darovnica.

S Konstantinovo darovnico iz leta 337 naj bi cesar Konstantin po zmagi nad Licinijem, vladarjem vzhodnega dela cesarstva, papežu Silvestru za vse večne čase podaril ves zahod, to je zahodno rimsko cesarstvo, ter imenoval papeže kot naslednike rimskega cesarja. S to darovnico si je cerkev pridobila neznansko oblast in premoženje<sup>52</sup>. Darovnica je bila ponaredek, nastal v papeških pisarnah sredi 8. stoletja po Kristusu. Da je ta ponaredek cerkev lahko uveljavila, ga je morala v spregi s posvetno oblastjo razglasiti kot najdeno darovnico iz leta 337.

Poleg Konstantinove darovnice lahko govorimo tudi o Jezusovi darovnici, s katero je Jezus cerkvi podaril praktično ves svet, da lahko na njem gospoduje in uprizarja svoje igre. Toda za takšne trditve ni dokazov. Avtorstva teh daril nima Jezus (ta ni zapustil nobenih pisnih virov), temveč cerkev.

---

<sup>52</sup> Darovnica je bila genialni ponaredek, ki je spremenil zgodovino. Prevaro so odkrili v 15. stoletju (Lorenzo Valla, visoki uradnik kurije, 1457), v 16. stoletju pa jo je objavil Ulrich von Hutten (1517). Ponaredek je nastal v papeških pisarnah sredi 8. stoletja in šele od srede 19. stoletja velja vsebina Konstantinove darovnice s katoliške strani za ponaredek. Ne glede na priznanje o ponaredku pa vesoljni rimski cerkvi še na misel ne pride, da bi poravnala vsaj del škode zaradi ukradenega bogastva.

Darovnici<sup>53</sup> bi lahko razglasili za največjo znano politično korupcijo v vsej dosednji človeški zgodovini. Posledice teh dveh darovnic so bile strahotne, od preganjanja Judov, iztrebljanja Indijancev, sežiganja čarovnic, križarskih pohodov do zadnjih svetovnih in balkanskih vojn (ohranjanje lastnih – neusmiljeno iztrebljanje nekrščanskih vernikov). Ti dogodki so prav spodbudili politično koruptivno ravnanje visokih cerkvenih dostojanstvenikov, ki se mu niso mogli upreti tudi vsi ostali člani cerkvenega občestva.

### 6.1.2 Novejša zgodovina

Ponavadi so mednarodna podjetja investirala v države, kot so Avstralija, Velika Britanija, ZDA in evropske države, kjer so bila zaščitena z zakoni teh držav. Korupcijski posegi so bili prej izjema in predvsem ne tako zelo pomembni pri investicijskih poslih. Preostale države (afriške, južno ameriške, nekatere arabske) so imele previsoko korupcijo<sup>54</sup> (Marinko, 2002), vladne odločitve so trajale predolgo, tako da podjetja niso imela ekonomskih motivacij za investiranje.

Z neslutnim razvojem visokih tehnologij, zlasti informacijskih, se je svet globaliziral in razdalje med državami so pri poslovnih odločitvah komaj omembe vredna postavka. Danes je le okoli 7 ali 8 držav (predvsem na afriški celini), v katera podjetja zaradi prevelikih tveganj ne bi investirala. Podjetja morajo dokazovati, da so njihove delnice *aktivne* in da vlagateljem takoj prinašajo dobičke. V tej igri prednjačijo velike ameriške korporacije. Politika ustvarjanja takojšnjih dobičkov je povzročila, da so se ogromna denarna sredstva prelila na borzo tudi prek pokojninskih in vzajemnih skladov. Posledica tega je skokovit porast napihnenih vrednosti delnic na borznih trgih<sup>55</sup>. Tako nakopičen denar pa je treba nujno plasirati v vedno nove naložbe. V knjigah *Prevlada ali preživetje in Profit pred ljudmi* (Chomsky, 2005) je neverjeten prikaz moči mednarodnih korporacij, kako moč neoliberalizma, povezana z najbolj neskrupoloznimi metodami korupcije, obvladuje današnji svet.

#### 6.1.2.1 Kitajska

Problem korupcije na Kitajskem se razteza skozi njeno celotno zgodovino. Omenili smo konfucijansko in legalistično šolo boja zoper korupcijo. Toda kitajska družba je vse do danes ni uspela zatreti. Ena od največjih korupcijskih prevar, ki je skoraj pripeljala celotno Čangkajškovo Kitajsko v bankrot, se je zgodila 1946, ko je moral odstopiti predsednik njegove vlade. Šlo je za poneverbo takratnih 380 milijonov dolarjev (Chang, Halliday, 2006).

---

<sup>53</sup> Kako bi lahko drugače zaključili, kot da sta obe »darovnici« izraz največje politične korupcije vseh časov. Jezusova tako ali tako ne sloni na pisnem viru. Konstantinova pa je nastala šele sredi 8. stoletja po Kristusu. Torej sta obe nastali na zavestni prevari s ciljem pridobitve neizmernih premoženjskih koristi. Politične korupcije zato, ker sta darovnici v posledici povzročili moralno nedopustno in sprevrženo razmišljanje v glavah tistih, ki so izvajali vsebino darovnic. Skratka, ob tem ne gre za to, da je nekdo nekaj ukradel, ampak gre za to, da je spremenil miselni tok mnogih izvrševalcev volje rimo katoliške cerkve. Kot so temu rekli že stari Rimljani, ni korupcija to, da nekaj ukradeš, temveč to, da nekomu odpreš pot nepoštene razmišljanja.

<sup>54</sup> Korupcija predstavlja pomembno oviro za več kot 70 % v južni Aziji, 45 % v Latinski Ameriki, za 51 % v tranzicijskih državah in 17 % v državah OECD (glej: MNZ, Korupcija v javni upravi, 2002)

<sup>55</sup> Primer: ENRON v ZDA, kjer so predvsem upokojevci izgubili svoje prihranka. Za slovensko borzo tuje borzne hiše ugotavljajo, da ne odraža dejanske vrednosti delnic posameznih podjetij. Vrednosti so prenapihnjene.

Celo v času Maovega komunizma, ki je od Kitajcev kot državljanov neposredno zahteval lov na pojave korupcije. Niso je uspeli izkoreniniti. Mao je ni nikoli resno želel izkoreniniti, temveč jo je sam obilo uporabljal in na kitajski način izpopolnil v orodje za uničevanje svojih nasprotnikov. Z izpopolnjenimi metodami politične korupcije se je v času komunizma kupovalo položaje v javni upravi in vojski.

V sedanjem času, ko so gospodarske razmere znižale dohodke javnih uslužbencev, povečale pa dohodke komunistične elite v državnem in zasebnem sektorju, se je politična korupcija tako razbohotila, da jo kar 80 % Kitajcev ocenjuje kot največji družbeni problem. Problem naj bi bil celo večji kot nezaposlenost in socialne razlike. Tako je mogoče kupiti vpis v srednjo šolo, na fakulteto, avto brez carine, seznam za dodelitev vrstnega reda zaposlitve, državne posle na JR, seznam za dodelitev vrstnega reda bančnega posojila, lažne potrditve za upokojitev ipd<sup>56</sup>.

### 6.2.1.2 Indija

Naslednji primer skorumpirane družbe je Indija. Korupcija je prisotna med uradniki, v vojski, v policiji, v sodstvu, šolstvu, gradbeništvu in celo v verskih ustanovah. Znan je primer templja Brihadeswara. Ljudje so templju za njegovo obnovo podarili ogromne količine zlata in žita. Več kot 70 % zbranih donacij je izginilo, vključno s 40.000 orali zemlje, ki je pripadla templju. Poseben komite, ki ga je za boj proti korupciji ustanovila vlada (Santhanam Committee), je v svojem poročilu ugotovil, da je sistem plačevanja običajne podkupnine (mamule) nekaj tako običajnega, da ga dajalci in prejemniki ne jemljejo za nekaj legalno spornega, kaj šele moralno oporečnega.

### 6.2.1.3 Japonska

Tudi ta država po vpletenosti najvišjih državnih funkcionarjev v korupcijske afereni izjema. Od leta 1953 do leta 1993 je bilo od skupno 15 predsednikov vlad devet vpletenih v korupcijske škandale (Trop, 2000). Dobra polovica poslancev vseh strank razen poslancev Komunistične partije je ponudila ali sprejela podkupnine. Ne glede na to pa so volivci pogosto tako skorumpirane poslance (znano je, da je več kot polovica poslancev javno obtoženih za jemanje ali ponujanje podkupnine) kot tudi najodgovornejše politike, vpletene v korupcijske škandale, ponovno izvolili, in to z veliko večino glasov. Ta kulturološki pojav tolerantnosti do korupcije v ima japonski družbi vsaj tri razlage. Prvič, morala nima absolutne vloge in jo Japonci razumejo drugače kot na zahodu; drugič, dobro in slabo sta relativna pojma in se

---

<sup>56</sup> Najbolj znan primer korupcijske afere je primer poslovneža Ali Changxinga. Ta je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja na Kitajsko uvozil za 10 mrd. USD blaga (nafta, avtomobilov, cigaret, orožja idr.). Uporabil je posebno metodo koruptivnega podkupovanja od lokalne policije do visokih državnih uradnikov. S tisoči dolarjev je z enakimi zneski podkupoval tako šefe kot njihove namestnike. S tem si je zagotovil kontinuiteto lojalnosti pri poslih, saj če je šef odšel na drugo delovno mesto (ali v pokoj), se mu je odprl nov tržni rajon, starega pa je imel v oblasti prek šefovega namestnika. Zalomilo se mu je, ko je Zhu Rongji, znani borec proti korupciji, tik preden je postal predsednik kitajske vlade, obiskal matično provinco poslovneža in od njega dobil bogato darilo. Sprožil je preiskavo. Poslovnež je s pomočjo policijskih šefov pobegnil v tujino, od koder uradnike neovirano podkupuje.

izmenjujeta v harmoničnem zaporedju jing-jang in tretjič, javno dobro je zamegljen pojem<sup>57</sup>.

Posebnosti Japonske so v delovanju in podpori političnim strankam. Večina organov oblasti je izvoljena na splošnih volitvah. Večina izvoljenih predstavnikov ima za svoje privrženke organizirane tako imenovane "klube privržencev" (koenkai). Koenkaji izvajajo različne aktivnosti, kot so kulturne, rekreativne aktivnosti, medsebojna pomoč članov, zagotavljanje podpore na naslednjih volitvah za svojega kandidata. Financirajo se iz članarin, donacij posameznikov, sindikatov, društev, podjetij. Vsi subjekti, ki prispevajo denarna sredstva takim klubom, morajo višino podarjenih sredstev prijaviti finančnim institucijam države. Še ena posebnost je princip "giri", ki predstavlja Japonsko kot civilizacijo daril<sup>58</sup>. Zanimivo proučevanje korupcije je skozi redistributiven socialni sistem. Čeprav je politični sistem prepreden s korupcijo, pa le-ta Japoncem ni prinesla samo slabih stvari. Japonska je v času vladanja japonske LDS postala ekonomska velesila na svetu. To, kar je uspelo Japonci, tudi ZDA ni uspelo (socialni sistem). Vpliv korupcije je viden pri velikih investicijah, ki jih na koncu plačajo potrošniki in davkopllačevalci<sup>59</sup>.

Ugotovimo lahko, da se razširjena korupcija na Japonskem ni sprevrgla v osiromašenje in ropanje prebivalstva, kot je to običaj drugod po svetu, celo več, da kršenje etičnih načel, ki jih postavljajo zahodne demokracije, ni nujno nezdržljivo z ekonomsko in socialno uspešnostjo<sup>60</sup>. Očitno se je redistribucija črnih koruptivnih dobičkov prelila tudi k zaposlenim oz. prebivalstvu.

#### 6.2.1.4 Afriški model

Šolski primeri korupcije so afriški modeli. Ponavadi so usmerjeni v državne javne razpise velikih vrednosti. Zmagovalci modela so največkrat domača podjetja. Zmagajo izključno na ekstravagantnih ponudbah, potem pa niso ne tehnično ne kadrovske sposobne izpeljati dobljen posel. Če so projekti dovolj atraktivni, bo sam minister pogosto vzpodbudil ostala »usposobljena« podjetja, največkrat tuja, za sodelovanje z zmagovitim domačim podjetjem. Razmišljanje odgovornega predstavnika oblasti je: »Ne počutim se udobno, ker je zmagalo tehnično premalo razvito podjetje, vendar je ponudilo zelo atraktivno finančno ponudbo za sodelovanje z vašim podjetjem. Zelo bi me razveselili, če bi se sposobno podjetje,

---

<sup>57</sup> Ta pojav se tolmači s konfucijansko tradicijo in konformizmom. Zato naj bi bili Japonci pasivni pri preganjanju korupcije. Melita Trop trdi, da ta razlaga v bistvu ne vzdrži. Tudi v zahodnem razvitem svetu je morala raztegljiv pojem, saj je korupcija prisotna v političnih aparatih posameznih razvitih držav. Korupcija naj bi se razvijala kot posledica enakih historičnih in strukturnih faktorjev kot v Evropi in neodvisno od kulturnih posebnosti. Zaradi boljšega razumevanja japonske oblike demokracije pa je treba vedeti, da je le ta iz monarhije v pol – parlamentarni sistem prešla šele med leti 1889 in 1924, prej pa je politično sceno v bistvu obvladoval šogunat (vrhovni vojaški in zemljiški posestnik). Cesar je bil pri političnih odločitvah prej kot ne politična lutka v oblasti šoguna in daimijev.

<sup>58</sup> Darilo pomeni zagotovilo za neko korist, ki je posameznik ne more samostojno s svojo aktivnostjo pridobiti, dalje lahko pomeni prošnjo za naklonjenost določene osebe, lahko tudi opravičilo za neko dejanje v preteklosti ali pa z darilom darovalec želi ohraniti dobre odnose s prejemnikom. Zavrnitev darila pomeni hudo žalitev na osebni ravni in definitivno prekinja medsebojne odnose med obema osebama. Meja med darilom kot pozornostjo do nekoga in državni upravi in koruptivnostjo prejemnika je slabo določena.

<sup>59</sup> V Sloveniji ni nič drugače.

<sup>60</sup> Ta pojav je proučeval Wells, *The Quest for Sustained Growth: Southeast Asian and Southeast European Cases*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1999 (navedek v Melita Trop, JU, št. 3, 2000)

kot je vaše, vključilo v sodelovanje z izbrano firmo. Uredili bomo vse, da se bo izbrana firma strinjala z vašimi pogoji»<sup>61</sup>.

Seveda je zelo malo odpora proti takšnemu sodelovanju oz. kasnejši statusni združitvi zmagovitega in kooperantskega podjetja. Denar zmagovitega razpisa se povrne, saj obe podjetji ustvarita dobiček. Kakšne so prednosti? Nobeden ne more kritizirati zmagovalnega podjetja, ker je očitno zmagalo na javnem razpisu. Združitev podjetij v konzorcij je produktivna, ker je politična moč zmagovalca združena s tehnično sposobnostjo podjetja racionalna kombinacija.

Zmagovalec nato razdeli denar med uradnike, ki so izbrali ponudnika, nadaljnje razvijanje projekta zagotovi pritok denarja na dolgi rok. Na koncu uspešnega sodelovanja pa se zmagovalno podjetje običajno združi s tujim podjetjem, nosilcem visoke tehnologije. To je tudi recept, kako tuje podjetje elegantno pride do statusa domačega podjetja.

### 6.2.1.5 Ruski model

V državah srednje in vzhodne Evrope je bila korupcija, tako kot drugod po svetu, vedno prisotna. V času postkomunizma pa se je razbohotila, tako da ponekod postaja vedno hujši problem. Rusija sodi v sam svetovni vrh korumpiranih držav. Tu ni razlike med poslovanjem, politiko in kriminalom, korupcija je postala norma poslovnega obnašanja.

Celotno tranzicijsko dogajanje je odlično opisano v knjigi »Jaz, boter« Jevgenija Suhova<sup>62</sup> (Suhov, 1999). Kakor v komentarju h knjigi Miha Lamprecht piše o razbohoteni korupciji, so uradni organi objavili, da so 1998. leta v Rusiji izterjali samo 60 % davkov.

Ko je leta 1999 ruski vrhovni tožilec Jurij Skuratov sprožil preiskavo o največjem korupcijskem škandalu (odtekanje proračunskih sredstev, namenjenih javnim naročilom, privatizacija, orožarske afere, razkritje domnevnih Jelcinovih tajnih računov v švicarskih bankah ipd.), ga je predsednik Jelcin ročno razrešil (odstavil čez noč), vendar zgornji dom ruskega parlamenta<sup>63</sup> razrešitve ni potrdil. Skuratov je sprožil preiskavo o poslih švicarske firme Mabatex pri obnovi Kremlija in vladnih palač v Moskvi, preiskavo o odtekanju denarja prek izpostav družbe Aeroflot<sup>64</sup>, o 130 milijonih dolarjev proračunskega denarja, ki je izginilo v državnih poslih. Da bi utišali tožilca, so mu predsednikovi ljudje namestili lažne video posnetke, v katerih nastopa s prostitutkami. Največji problem v Rusiji je bila realna možnost, da se mafija dokoplje do legalne oblasti prek parlamenta, ne samo prek podkupljenih poslancev, temveč sama s svojimi visoko izobraženimi mafijci. Večina denarja, ki so ga ruske banke pridobile od ruskih varčevalcev, je tik pred bankrotom teh bank končala na računih na zahodu. Najmanj 37 milijard dolarjev ruskih bančnih rezerv so ruski oligarhi prenesli na švicarske bančne račune. Milijone dolarjev so višji

---

<sup>61</sup> V takih primerih minister predstavlja verodostojnost in plačljivost posla.

<sup>62</sup> Opozoriti moramo, da je Jevgenij Suhov izmišljeno ime (predvidevajo da se za imenom skriva skupina avtorjev, dobrih poznavalcev ruskega podzemlja in ruske vladajoče elite)

<sup>63</sup> Svet federacij (Svet federacije)

<sup>64</sup> Aeroflotovo predstavništvo je tudi v Sloveniji in sicer nasproti Gospodarskega razstavišča v Ljubljani

vladni uslužbenci prenesli na neobstoječa podjetja na Madžarskem. Problem v Rusiji je, da navadni Rusi gledajo na vse poslovneže kot na koruptivne ljudi, ne glede na to, ali to so ali ne, kar je še bera iz komunističnih časov. Vendar je treba vedeti, da so ruski poslovneži v sodelovanju z vrhovno oblastjo razvili metodo korupcije za uničevanje konkurence. Ruski uradniki so predlagali tujim podjetjem domače svetovalne firme za opravljanje poslov v Rusiji. Ob obilju prelite vodke so zahodnjaki pograbili to priložnost, toda ruska stran je tuja podjetja, ki se niso podredila njihovim pravilom igre, kratko malo načrtno obtožila korupcije.

### 6.1.3.6 ZDA

Primeri korporacijske korupcije v zasebnem in javnem gospodarstvu ZDA so tako rekoč neizogiben stalen pojav v obdobjih konjunkturo in recesije gospodarstva. Posledica takega ravnanja je, da mnogi ogoljufani investitorji in nezadovoljneži v podjetjih, skupaj z jezno javnostjo sodelujejo z državnimi tožilci in kriminalistično policijo pri odkrivanju takih lopovščin. Ta fenomen odkrivanja korupcije, vseh vrst goljufij ter podkupovanja se je v manjšem razponu pričel že med veliko depresijo v 30-ih letih, se nadaljeval po valu korporacijskih škandalov v 70-ih letih in med hranilniško in posojilno krizo konec 80-ih let prejšnjega stoletja.

Po letu 2000 so trendi drugačni. Statistike kažejo, da so primeri goljufij<sup>65</sup> narasli med gospodarsko konjunkturo (Labaton 2004) Strokovnjaki na področju proučevanja gospodarskega kriminala potrjujejo, da se dandanes primeri zelo razlikujejo od primerov v prejšnjih obdobjih. Spremembe pripisujejo demografskim premikom prebivalstva in ekonomskemu liberalizmu<sup>66</sup>. Poglejmo nekaj značilnih izjav: »Kakor vidimo v tem trenutku, se povečuje število kriminalnih dejanj na področju poslovnih goljufij, medtem ko ostala kriminalna dejanja upadajo,« je povedal Joseph T. Wells<sup>67</sup>: »V glavnem obstajata dva razloga: eden je v letih poslovnih izkušenj, ker je goljufija ponavadi zadeva starejših

---

<sup>65</sup> Labaton (2004) ugotavlja, da je za rast kriminalnih dejanj belih ovratnikov odgovorna baby boom generacija (generacija cvetja in pesmi, 60-ta leta prejšnjega stoletja). Ameriška »baby boom« generacija, ki je danes stara petdeset in več, poseduje politično in poslovno moč, povzroča sedanjí razcvet kriminala belih ovratnikov. V 60-tih prejšnjega stoletja je ZDA preplavilo pisano množično gibanje zoper vietnamsko vojno. Poleg kulturniških in mnogih intelektualnih krogov, je večino gibanja predstavljala mlada, po drugi svetovni vojni rojena generacija. Imenovali so jo imenovali »baby boom« generacija. Predstavniki te generacije so v odrasli dobi prevzeli vsa odgovorna mesta v politiki in gospodarstvu (t. i. beli ovratniki). Takratne ideje ni uresničila, temveč kot to v New York Timesu leta 2004 ugotavlja Labaton, ti beli ovratniki ne nastopajo samo v zasebnem gospodarstvu, temveč so tudi v javni upravi in javnih podjetjih. Nova generacija je bolj izobražena in usposobljena voditi gospodarstvo in javno upravo kot pa generacija njihovih staršev. Prišlo je do zanimivega obrata v trendu kriminalnih dejanj. Pričelo je upadati število klasičnih kriminalnih dejanj, kot so umori, ropi, nasilna dejanja in podobno. Z veliko hitrostjo pa so se povečala kriminalna dejanja v finančnih korporacijah, goljufije na področju zdravstva, vladnih služb, stečajev podjetij, kraje patentov in avtorskih pravic, nelegalno korporacijsko vohunjenje, plagiatorstvo, piratstvo intelektualne lastnine ipd. To potrjujejo izjave tako predstavnikov oblasti na lokalni kot na zvezni ravni. Ne mine teden, ko ne bi slišali novice o preiskavah v blue-chip (velike, doslej finančno stabilne in naložbeno zanesljive korporacije) in start-up podjetjih (novo nastala podjetja), kot so Adelphia, Enron, Global Crossing, Qwest Communications International, Schering-Plough, WorldCom, Xerox, itd. o njihovih korupcijskih škandalih. K tem moramo dodati tudi njihova računovodska podjetja, katera ponavadi doleti enaka usoda.

<sup>66</sup> »Lopovi so vedno obstajali in direktor Enrona se ne bo znašel v kaznilnici Sing Sing, kot se je šef newyorške borze leta 1938,« je povedal Alfred D. Chandler Jr., dobitnik Pulitzerjeve nagrade za zgodovino poslovanja na univerzi Harvard, ko je z omenjenim citatom spomnil na Richarda Whitneyja, predsednika borze, ki se je znašel v kaznilnici zaradi goljufij v 20-ih letih. »Vendar obstajajo specifične razlike med tem, kar vidimo danes in kar se je dogajalo prej.« Za začetek, tehnološki napredek, npr. internet, je veliko pripomogel k povečanju kriminalnih dejanj na področju financ in ropanja javnih financ. Tudi demografske spremembe v zadnjem desetletju, kot so staranje, povečanje bogastva in izobrazbe, so prav tako odigrale pomembno vlogo.

<sup>67</sup> Joseph T. Wells, bivši agent FBI in ustanovitelj organizacije Association of Certified Fraud Examiners

kriminalcev. To pomeni, da se bo število primerov povečevalo s staranjem prebivalstva. Drugi razlog pa je v izobrazbi udeležencev, ki se je v zadnjih 20-ih letih občutno zvišala. Miselnost pri izobraženem prebivalstvu pa je, da če že naredim zločin, naj bo to goljufija in korupcija. Plačilo je v teh primerih ponavadi večje, kazni pa milejše.«

Peter Goldmann<sup>68</sup>: »Kriminal belih ovratnikov raste s svetlobno hitrostjo. Dnevno prihajajo novi načini kriminala, število se veča, ukradene denarne vsote pa so vedno višje in so že prav neverjetne!«

»Privlačnost, ki jo nudijo opcije, je povod manipulacije z zaslužki,« je povedal Samuel L. Hayes III.<sup>69</sup>. »Danes obstaja več možnosti in priložnosti pridobitve menedžmenta za dejanje goljufije, je pa tudi več zakonov, ki te goljufije odkrijejo. V 20-ih letih je bilo manj zakonov, ki bi preganjali tovrstne zločine, zato so tudi odkrili manj poslovnih goljufij.«

Za zločine, kot so goljufije pri pretoku denarja, oviranje in zavajanje pravice, so kaznovani tako korporativni prestopniki kot ulični kriminalci. Kljub temu se trend gospodarskega kriminala zvišuje. Harvey L. Pitt<sup>70</sup> pravi, da je bilo v prvi četrtini leta odkritih rekordno število primerov računovodskih in finančnih goljufij. Po Enronu se je občutno povečalo število namigov o računovodskih in finančnih goljufijah v korporacijah s strani raznih investitorjev, med njimi so tudi podjetja Computer Associates International, Dynegy, Elan, Enterasys Networks, Halliburton, Kmart, Microsoft, Nvidia in WorldCom. Michael Chertoff<sup>71</sup> pa trdi, da je opazil strmo rast računovodskih prevar v letih po letu 2000 tudi v zdravstvu, kjer so opažene goljufije in kraje zaupnih dokumentov. Ko obravnavamo razne oblike korupcije v poslih z državo tako v Zahodni Evropi kot v Severni Ameriki, naletimo na bolj sofisticirane korupcijske metode, ki jih je težko odkriti in še težje dokazati. Običajno le takrat, ko se sproži plaz nepredvidenih dogodkov (primer ENRON). Taki dogodki največkrat povzročijo stečaj podjetja.

Večkrat pozabljamo, da je korupcija sestavljena iz dveh strani – govorimo o izmenjavi med dajalcem in jemalcem oz. prodajalcem in kupcem. Ker korupcija *obogati* obe strani, si *nobena ne želi* prekiniti uspešnega razmerja. Prav tako ni verjetno, da bi samo ena stran samostojno prekinila razmerje. V zanimivi anketi CRG (Controlled Risks Group) so ameriška podjetja povedala: 44 % jih verjame, da so korupcijski načini nujni in redni, 56 % jih meni, da so le občasni. Ta podatek nam pove, da najmanj 44 % ameriških podjetij vsaj enkrat aktivno sodelovalo v korupcijskih poslih, ki jih beležijo kot poslovni strošek.

Oglejmo si še prakso nastopanja podjetij razvitih ekonomij v nekdanjih socialističnih ekonomijah. Značilnost podjetij razvitih ekonomij (ZDA, EU, Japonska) je, da se v osvajanju tržišča bivšega vzhodnega bloka (mednje sodi tudi

---

<sup>68</sup> Peter Goldmann, urednik revije White Collar Crime Reporter, trgovske revije za advokate in raziskovalce

<sup>69</sup> Samuel L. Hayes III., profesor investicijskega bančništva na Harvardu, član več nadzornih svetov velikih korporacij

<sup>70</sup> Harvey L. Pitt, predsednik Securities and Exchange Commission

<sup>71</sup> Michael Chertoff, vodja protikriminalističnega sektorja v Justice Department USA

Slovenija) podajo z izbranim lokalnim partnerjem<sup>72</sup>. S takim poslovnim pristopom pridobijo vplivne prijatelje skozi bodoča partnerska podjetja. Bodoči tuji poslovni partner izbira podjetja, katerih lastniki obvladujejo politično okolje. V ta podjetja vstopa s kapitalskimi deleži in tako postane domače podjetje. Seveda ni nujno, da tuje podjetje v taka razmerja vstopa z vnaprejšnjim vedenjem o možnosti pridobitve posameznih poslov (npr. koncesije) s koruptivnimi metodami, toda v veliki večini primerov je pri tem pripravljeno sodelovati.

Problem današnjega časa je, da se poslovno globaliziran svet oddaljuje od doslej veljavne poslovne etike<sup>73</sup>. Ne samo v novo nastalih državah, kjer je korupcija nekaj povsem običajnega, sprejeta v način življenja, tudi na zahodu se lahko zamislimo ob anketah, kjer izprašanci v javnih mnenjih govorijo, da laganje ni sporno. Le eden od treh izprašanih verjame, da je odkritost odlika. Prav tako je napačno, da se državne agencije za preprečevanje korupcije in sodišča *usmerjajo le na tiste, ki dobivajo podkupnine – ne pa tudi na tiste, ki podkupnine dajejo*. Oboji so namreč koruptivni.

Predstavniki korporacij sledijo ideji, da je bolje biti koruptiven in lagati, kot imeti nezaposlene ljudi na cesti. Trenutna poslovna etika na zahodu je: "*Če ni priročno, se ne bom potrudil; če ni dobička v trenutku, me ne zanima; če ni zame prednostno takoj, temu ne bom posvečal časa*". Še vedno nas vodi rek Nobelovega nagrajenca za ekonomijo, Milтона Friedmana: "Poslovanje ima samo eno etično odgovornost – uporaba virov v operacijah, ki zvišujejo profit." Ali pa, kot pravi Hodge (navedek v Rus: 2001:126): "*V ZDA obstajata dve vrsti donatorjev: tisti, ki že imajo ugodne koncesijske pogodbe, in tisti, ki bi radi take pogodbe sklenili*". Vse to napeljuje k razmisleku, da korupcija na področju JN ni samo gospodarski, temveč prej politični problem, saj so zasebni ponudniki storitev za potrebe države hitro spoznali vrednost podkupovanja in s tem pridobitve in prilagoditve ogromnega segmenta gospodarstva v javni lasti za svoje igrišče. Zgodba ni značilna samo za ZDA, temveč tudi za Anglijo v obdobju Thatcherjeve (Chomsky, 2005), ko so pod krinko varnejšega upravljanja javnih sredstev le-ta prelili v zasebna podjetja, revščina pa se je povečala v takem razmahu, kot je bila prisotna leta 1930.

## 6.2 Pojem korupcije in JN

V primeru nejasnih opredelitev do korupcije kot pojava in njene ohlapne opredelitve v zakonodaji kaj hitro pride do toleriranja tega pojava. In to ne samo s strani posameznika, temveč celih družbenih skupin. V tako naravnani družbi se bo

---

<sup>72</sup> Lokalnega partnerja temeljito proučijo. Pogosto ni pomembno, koliko je njegovo podjetje poslovno uspešno. Pomembneje je, da lastnik oziroma menedžer obvladuje lokalno ali državno politično okolje. To pomeni, da se sklepajo poslovne ali kapitalске povezave predvsem s podjetji, ki jih obvladujejo bivši politiki, poslanci, strankarski veljaki, prijatelji ali poslovneži blizu oblasti. Tipičen primer takega prodora na slovenski trg je mednarodno podjetje SPAR. V začetku je vstopilo kot hčerinsko podjetje MERCATOR-ja. Ko je spoznalo slovensko tržišče in pridobilo domače vrhunske menedžerje, se je hčerinsko podjetje osamosvojilo od matice in postalo največji konkurent MERCATOR-ju. Da je SPAR-u uspel tak podvig, ima zasluge vodstvo MERCATOR-ja s svojim predsednikom uprave na čelu, ki je bil svoj čas podpredsednik slovenske vlade (Goslar Miran). Vedeti je treba, da je bil MERCATOR v tistem času v 100-odstotni državni lasti.

<sup>73</sup> Poslovna etika: ne gre samo za poslovno etiko, ki se jo študentje ali menedžerji učijo in naučijo skozi študij ali izobraževalne seminarje, temveč gre za osnovni odnos poštenosti med ljudmi. Gre za odnos medsebojnega človeškega zaupanja tudi v poslovnih razmerjih.



večina ljudi na načelni ravni strinjala z borbo proti korupciji, toda kaj, ko bodo prepričani, da tisto, kar počno sami, pač ni korupcija. Ko govorimo o tovrstni korupciji, moramo imeti pred očmi, da to ni le terminološki problem (Kos, 2001), temveč moramo natančno določiti vsebino tega pojma, da bi vedeli, zoper kaj se družba bori oz. kaj odpravlja. Koga je treba bolj preganjati, tistega, ki daje, ali tistega, ki prejema? Kaj je za okolje bolj nevarno?

Kot v davnih rimskih časih se tudi danes srečujemo z različnimi poskusi opredelitve korupcije, v tem primeru korupcije na področju JN. Prepogosto se srečujemo s preozkim pojmovanjem korupcije (Rus, 2001). Ne gre samo za neposredno podkupovanje oz. ponujanje denarja ali drugih materialnih dobrin, temveč za vsak nelegitimen prenos javnih sredstev v roke zasebnika. Tako bi lahko korupcijo opredelili v ožjem in širšem smislu. V ožjem smislu gre za neposredno osebno okoriščanje med dvema posameznikoma (dajalcem in jemalcem) na račun tretjega, v širšem smislu pa gre za aktivnosti širših združb.

Prisotnost korupcije na področju JN krepko zamaje tudi tezo (Rus, 2001), po kateri naj bi bila konkurenca zadovoljivo protikorupcijsko sredstvo, saj se udeleženci javnega razpisa pogosto med seboj dogovorijo o merilih za oblikovanje ponudbe. Rus prav tako ugotavlja, da nekatere skupine družboslovcev menijo, da je žarišče korupcije iskati med birokrati, ki nadzirajo javni sektor, in ne v podjetjih. Temu prepričanju se lahko pridružimo<sup>74</sup>, saj če je državni uradnik skrben varuh in nadzornik trošenja denarja ter ne podleže političnim pritiskom (neposrednih in posrednih šefov), do koruptivnega trošenja proračunskega denarja na trgu JN ne more priti. Toda v praksi to iz vrste razlogov ni tako. Koruptivna ravnanja se lahko pojavijo v vseh fazah izvedbe javnega naročanja. Pravzaprav se koruptivni namen pojavi že pred samimi zakonsko določenimi fazami javnega naročanja. Način, kako pod mizo priti do denarja preko trga JN, se udejani v odločitvi oblikovanja in razpisovanja JN male ali velike vrednosti. Poseben problem predstavljajo tista JN, katerih izvedbo javni naročniki zaupajo zasebnopravnim subjektom<sup>75</sup>. V tem primeru je upravičena bojazen dogovarjanja med potencialnimi ponudniki in naročniki JN (Kodela, 2002), saj zasebno pravni subjekti niso dolžni upoštevati regulative, ki velja za državne uslužbence (npr. Kodeks etike javnih uslužbencev). Tak pristop omogoča bolj subjektiven odnos do postopkov JN. Prav tako pa ni jasen (pravno določen) nadzor nad takimi ravnanji s strani uradnih institucij.

Poskusimo torej za področje JN opredeliti, kateri elementi (Mahnič, 2000) so nujni za obstoj korupcije. Ali kot korupcijo lahko označimo pojave, kot so vplivanje ponudnika na sprejem odločitve z obljubo osebni koristi za odločevalca? Je že korupcija, kadar naročnik vpliva na izbor ponudnika in nima nobene osebne koristi? Ali so kartelni dogovori korupcija? Odgovor je pozitiven. Vsak pojav, ki onemogoča

---

<sup>74</sup> Od pokvarjenega uradnika je mogoče kupiti vse elemente za pripravo JN in tako pripraviti najugodnejšo ponudbo za naročnika.

<sup>75</sup> Javni naročnik na državni ali lokalni ravni zaradi pomanjkanja lastnih strokovnjakov ali iz drugih razlogov najame in poveri pripravo javnega razpisa (npr. pridobitev nepovratnih sredstev za izgradnjo poslovne cone, posodobitev industrijske pralnice perila v bolnici, računalniško opremljanje osnovnih šol, izgradnjo parkirišča za bolnico ipd.) usposobljenemu zasebnemu podjetju. Ta zasebna podjetja so največkrat specializirane pravne pisarne ali specializirana inženirska podjetja gradbene stroke. Zasebno podjetje, kateremu je zaupana priprava celotne dokumentacije javnega razpisa, lahko za naročnika pripravi »strokovno utemeljena« taka merila in pogoje za ponudnike, da bistveno zoži njihovo število. Na ta način lahko opravi izbor ponudnikov po volji naročnika.

popolno in odprto konkurenco, ki je motiviran z osebno pridobitvijo uradniku ali le obljubo le-te in ki ne služi načelu ekonomične ter racionalne porabe proračunskega denarja, lahko opredelimo kot korupcijo na področju JN.

### 6.3 Vrednostne lastnosti posameznika in sodelovanje pri korupciji

Pomembna vrednota vsake družbe je, da nenehno goji vrednostna merila poštenosti in poslovne etike. Le-ta so taka, da jih člani družbene skupnosti sprejemajo kot splošno sprejeto vrednoto. Moralni nadzor nad drugačnim ravnanjem in njegovo moralno sankcioniranje (Rus, 2001) sta zagotovo do posameznika strožje dejanje kot pravne sankcije, ki ga doletijo. Vrednote opredelimo kot tiste motive nematerialne narave (Kranjc, 2000), ki jih ni mogoče utemeljiti strokovno, temveč temeljijo na vrednotah tistega, ki odloča o posamezni stvari. Bolj kot je odločitev prepuščena posamezniku, večji vpliv imajo moralne vrednote. Vrednostna merila posameznika le-temu dopuščajo ali pa preprečujejo možnost storitve koruptivnega dejanja. Te vrednote grupiramo v:

1. *tradicionalne* (morala, religija) kot rezultat okolja. Posameznik jih sprejema brez posebnega razmisleka. Tako ravnanje ima velikokrat velik vpliv na vrednostno presojo posameznika, saj okolje pričakuje, da v posameznih primerih odločanja ne bo kršil splošnih, od nekdanj veljavnih pravil obnašanja in ravnanja. Gre preprosto za vprašanje elementarne poštenosti ter spodobnosti. Skratka, o teh vrednotah se preprosto ne razmišlja in se kot take spoštujejo. V nasprotnem primeru se posamezniku kaj lahko zgodi izločitev iz okolja<sup>76</sup>, v katerem živi in je od njega odvisen. Nihče pa si ne želi biti izvržen iz svojega življenjskega okolja;
2. *racionalne* (lastni razmislek in spoznanje). Te opredelitve in odločitve so trdnjše, saj so sprejete po razmisleku o določenih dogodkih in pojavih. So praktična nadgradnja tradicionalnih vrednot in rezultat konkretnih spoznanj določenih situacij, v katerih se je znašel posameznik;
3. *socialno vlogo*, ki odraža vpetost posameznika v njegovo socialno okolje. Največkrat gre za željo po posnemanju uspešnih posameznikov in strahu, da ga bo lastno socialno okolje (tudi družina) spoznalo za strokovno ali poslovno neuspešnega. V nenehni borbi za dokazovanje lastne uspešnosti, posamezniki pod pritiskom, vendar po lastni odločitvi, zaidejo v koruptivna razmerja;
4. *pričakovanje nagrade v obliki pogodbene provizije* za dobro opravljeno delo in pravilnost ravnanja (nagrada ni nujno denarna, je lahko: strokovno izpopolnjevanje, strokovni izleti v tujino, udeležba na različnih kongresih, štipendija tuje fundacije, napredovanje na karierni lestvici, ipd.). Če je nagrada prepogosta, preide v navado in pomeni pričakovanje za vsako dejanje<sup>77</sup>, to pa pelje v korupcijo

---

<sup>76</sup> Primer bivšega državnega sekretarja dr. Borisa Šuštarja. Leta 2007 je pobegnil v Kanado. Za njim je bila izdana mednarodna tiralica, kanadska policija pa ga je aretirala.

<sup>77</sup> Prepogoste nagrade se ljudje navadijo in so prepričani, da jim nagrada pripada za vsako opravljeno delo, tudi tisto, za katero dobivajo mesečno plačo. Uradniki tako dobivajo mesečno stimulacijo, ki je s tem izgubila smisel nagrajevanja za dobro opravljeno delo. Tako postanejo redne mesečne stimulacije redna višja plača kot ob sklenjeni pogodbi o zaposlitvi in kot take nestimulativne. Uradnik, ki ima priložnost delati na področju JN in so njegove osebne vrednote bližje nepoštenosti, bo hitro podlegel korupciji.

5. *strah pred kaznijo* (strah pred verjetno kaznijo največkrat prevlada nad samim dejanjem podkupljenosti, strah pred objavo neprijetnih podatkov iz zasebnega življenja odločevalca ipd.). Strah ni pozitivna vrednota in pogosto prevlada nad siceršnjim vrednostnim sistemom posameznika.

#### **6.4 Razlogi za možna koruptivna dejanja**

Za razliko od obdobja bivše skupne države so se možnosti koruptivnega delovanja s področja gradenj razširile tudi na področje storitev in nakupa blaga. Javnim naročilom s področja gradbeništva, kot so izgradnja avtocestnega omrežja, obnova državnih objektov, izgradnja mnogih protokolarnih objektov ipd., so se pridružila JN s področja storitev in nakupov blaga. Od prejšnjih nekaj deset naročnikov je njihovo število naraslo na skoraj 3000. Sorazmerno porastu JN se je povečala tudi možnost in priložnost podkupovanja državnih uslužbencev<sup>78</sup>.

Praktično vse faze JN dopuščajo priložnost in možnost, da tako naročnik kot ponudnik posežeta po koruptivnih dejanjih. Kje so razlogi takih ravnanj? Razlogov je več. Zagotovo je eden izmed njih prisotnost zavesti, da posameznik lahko odloča o velikih vsotah denarja, ki ni njegov, temveč je last države, ter da potencialne nagrade s strani ponudnika lahko presežejo mesečno ali letno plačo posameznega državnega uslužbenca (legalne zasluge). Višina sredstev, namenjenih za posamezno storitev, nakup blaga ali izgradnjo določenega objekta, naravnost ponuja in vabi potencialnega podkupovalca k raznim nezakonitim oblikam vplivanja na odločevalca o razdelitvi teh sredstev. Na drugi strani pa je velika skušnjava odločevalca, da sprejme mamljive ponudbe, ki lahko v skrajnih primerih dosežejo tako visoke vsote, katera v celotni delovni dobi ne bi legalno zaslužil.

Razlogi za sodelovanje v koruptivnih dejanjih so različni, nesporno pa je vsem skupna želja po materialnih in nematerialnih koristih<sup>79</sup>. Državni uslužbenci (to niso samo zaposleni v državni upravi, temveč vsi, ki prejemajo plačo iz državnega proračuna: učitelji, zdravniki, kulturni delavci, policisti, vojaki idr.) so možni pobudniki koruptivnih dejanj.

Razlogi za koruptivno ravnanje ponudnika in naročnika so odvisni od:

1. osebne in kolektivne integritete (poštenosti) udeležencev<sup>3</sup> (Rus:2001),
2. ostrine sankcij (ali bo udeleženec ob službo, zaprt, ob ugled, ob premoženje itd.)

---

<sup>78</sup> Javnost največkrat opazi velike korupcijske škandale, kadar gre za velike vsote denarja, male koruptivne aktivnosti in dejanja pa so skrite. Dober in v javnosti znan primer je nakup operacijskih miz za potrebe Kliničnega centra v Ljubljani. Ko se je afera razpletla, so bili vsi osumljenci oproščeni in oprani vsakršne krivde. To samo dokazuje, da so pri nadpovprečnih in finančno zahtevnih pogodbah vsi udeleženci izjemno pazljivi in se jih težko, največkrat pa sploh ne odkrije. Če pa se jih na nek način odkrije, so za to krivi novinarji (tem pa o korupcijskih poslih sporočajo tisti, ki so pri takih poslih niso uspeli). Ob tem se pozablja na drobno korupcijo, ki je lahko zelo razširjena in ker je res drobna, je skoraj neopazna, skrita za konkretno osebo naročnika in ponudnika. Taka oblika korupcije lahko postane del vsakdana. Če je že opazna, povzroča z vidika davkoplačevalca majhno škodo, ki se je ne splača preganjati. Po mnenju mnogih nekaj mazanja vedno koristi. To so primeri pri pridobivanju gradbenih dovoljenj, pri konkretnem zdravniku ipd., pri JN pa določena nagrada pri oddaji storitev npr. vzdrževanja zgradb (ponudnik kasneje popravi še hišo odločevalca), nabavi računalniške opreme (mimogrede notesnik ali računalnik zaide v zasebne roke odločevalca pri izboru ponudnika).

<sup>79</sup> Pobudnik korupcije je lahko tudi državni uslužbenec kot posrednik med naročnikom in ponudnikom JN.

3. interesa za koruptivno dejanje vpletenih strank in velikosti finančnih ali drugih koristi (za koruptivno dejanje morata izraziti interes najmanj dve stranki. Interes pa je odvisen od ocene tveganja in koristi za stranke),
4. razmer, ki pripeljejo do koruptivnega dejanja (socialne razmere, pohlep ipd.),
5. majhne možnosti odkritja zaradi premajhne vloge strokovnega pristopa k JN (pogosto se odločitve dogajajo v krogu osebnih znanstev, familiarnih odnosov, poklicnih kolegov ipd., kar otežuje minimalno distanco, ki je potrebna za objektivnost pri odločanju);
6. odsotnosti potrebnega strokovnega zunanjega nadzora nad dodelitvami JN (pri vsakem večjem naročilu bi morali sodelovati tudi zunanji člani komisij za oddajo JN);
7. strah uradnika pred zamero neposrednemu vodji ali politiku<sup>80</sup>

Dejstvo je, da naštetih razlogov ne pridejo do veljave, če se državni uradnik strogo drži predpisov. Takoj, ko uradniki in politiki (parlamentarci, strankarski voditelji, lobisti) pričnejo govoriti o zdravi pameti odločanja v zvezi z JN, je odprta pot možni korupciji. Če so predpisi togi<sup>81</sup>, so za to krivi tako uradniki in parlamentarci, saj jih eni pripravljajo, drugi pa v obliki zakonov in podzakonskih aktov sprejemajo.

## 6.5 Politična korupcija

Pojavne oblike korupcije v javnem sektorju se razlikujejo tako po obsegu kot po intenzivnosti. Po opredelitvi raziskovalcev Svetovne banke obstajajo trije glavni tipi politične korupcije (Hellman, Jones in Kaufman, 2000, v Aragon, 2005):

1. Administrativna korupcija (»petty corruption«),
2. Koruptivna zloraba javnih sredstev (»public procurement corruption«),
3. Klientelizem (ujetost države) s strani posebnih interesov (»state capture«).

Od zgoraj naštetih vrst korupcije nas zanimata *politična korupcija* in *klientelizem* (ujetost države). To pomeni, da skuša politična oblast (politična elita) celotno odločanje v družbi podrediti svojim koristim v prid, nenazadnje tudi z legalizacijo svojih političnih ravnanj. Najpogosteje se to kaže ravno pri JN, tako malih kot pri velikih. Politično korupcijo opredeljujemo kot zlorabo oblasti in v korist posameznika ali politične stranke. Ta oblika korupcije je hujša od navadne korupcije, saj so posledice v tem, da si vladajoča elita podredi celotno odločanje sebi v prid (Kranjc, 2000). To se običajno dogaja takrat, ko postaja oblast absolutna in vsemogočna<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Predlaganemu ponudniku nisi omogočil izbor na JR. Nikoli ne veš, ali bo izločeni kandidat v prihodnjem mandatu zasedel pomembno politično funkcijo ali bo tesni sodelavec vladajoče garniture in bo zaradi napačne odločitve tvoja služba v nevarnosti

<sup>81</sup> Tog predpis je npr. Pravilnik o nakupu zdravil. Slovenija zaradi tega kupuje za okoli med 25 in 35% dražja zdravila na trgu EU. Ta predpis je posameznikom v korist (na Ministrstvu za zdravstvo, zdravnikom, ki naročajo zdravila, lobistom in podjetjem, ki so za to vrsto dejavnosti specializirana. Daleč največji naročniki zdravil so: ZZS, državne lekarne, KC Lj., SB MB)

<sup>82</sup> Izrazit primer vseobsegajočih političnih koruptivnih odnosov v družbi je Italija. Šele z izbruhom "čiste roke – mani pulite", ki jo je sprožil javni tožilec di Pietro, se je klobčič pričel razpletati, posledica pa je bila zamenjava celotne politične garniture, in to v vseh strankah. Politična korupcija je pogosto povezana z organiziranim kriminalom.

## 6.6 Sprememba javnih postopkov v zasebne

Huda posledica koruptivnih odnosov je vzpostavitev vzporednega sistema odločanja, t. i. neuradnega odločanja. Bolj ko se razširi koruptivno delovanje, bolj je očiten neuradni (*vzporedni*) sistem odločanja<sup>83</sup>. V trenutku, ko državni uradnik sprejme odločitev na osnovi podkupnine ali kakršne koli druge osebne koristi, postopek javnega naročanja spremeni v zasebnega. Problem takega dejanja in posledično novih razmerij ni samo v tem, da je uradnik JN spremenil v zasebni postopek, temveč v tem, da je zlorabil temeljno pravico in dolžnost, ki mu je bila zaupana, in sicer, da vestno in za dobro vseh državljanov opravlja svoje delo. Namesto tega pa je zlorabil in oškodoval skupnost, katere interese bi moral varovati. Še huje je, kadar to stori država preko raznih komisij in pravilnikov, ki zapovedujejo nakupe po višjih cenah kot so na evropskem trgu. S tem je posredno javni postopek oddaje JN spremenila v zasebno korist udeležencem JN<sup>84</sup>. Tako ravnanje že lahko opredelimo kot politično korupcijo.

## 6.7 Klientelizem (ujetost države)

Klientelizem ali ujetost države v nečedne posle se nanaša na vplivne odločitve nosilcev oblasti, kot so ministrstva (ministri<sup>85</sup>), javne agencije in parlament pri sprejemanju predpisov. Različne interesne skupine (predvsem uprave v velikih podjetjih in vrh politike<sup>86</sup>) s pritiski na naročnike JN skušajo doseči takšne politične, upravne ali sodne odločitve, ki so jim po volji oz. ki jih postavijo v privilegiran položaj nasproti konkurentom. Na tak klientelističen način lahko denimo parlamentarci sprejmejo zakon (še posebej so pomembni podzakonski akti), ki štiti določene ekonomske akterje pred konkurenco. Tak primer je npr. Zakon o pooblaščenih investicijskih družbah (ni imel jasno določenih kazenskih določb) in Zakon o Razvojni družbi, ki je razprodala okoli 1.600 podjetij v družbeni lasti (predhodno je podjetjem knjigovodsko znižala vrednost ali pa storila enako prek prisilnih poravnjav, stečajev in drugih računovodskih operacij). Primeri klientelizma so tudi rezultati sodb, ki je v korist določenemu vplivnemu posamezniku, organizaciji ali skupini, ali pa se zadevo zastara in lahko predstavlja precedens za kasnejše sodne odločitve<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> Neuradni (paralelni, vzporedni) sistem odločanja v postopkih JN: poleg uradnega sistema se oblikuje tudi neuradni sistem odločanja. Ta nastopi takrat, ko uradnik z močjo odločanja pristopi k oblikovanju JN tako, kot se je že vnaprej dogovoril z možnim izvajalcem. S tem javni postopek spremeni v zasebnega. Na ta način pride do oškodovanja javnega v korist zasebnega in v korist uradnika, ki je postopek izpeljal.

<sup>84</sup> ZZS plačuje prek JN med 25 % in 50 % zdravila dražje, kot je njihova cena v Nemčiji. Argument, da je SLO majhen trg ne zdrži, kajti država bi jih lahko kupovala direktno na nemškem trgu.. V tem primeru lahko zaključimo, da je taka oblika naročanja s strani države podprta korupcija, od katere imajo korist uradniki, zdravniki in farmacevtska industrija. Pravilnika, ki ureja nakup zdravil, pa minister noče spremeniti tako, da bi tudi v Sloveniji plačevali za zdravila največ toliko kot v Nemčiji.

<sup>85</sup> Pomen besede minister: izhaja iz latinske besede *MINISTER* in pomeni *SLUŽABNIK*. Ministrovati pa izhaja iz latinske besede *MINISTRARE* kar pomeni *STREČI, SLUŽITI* (*Verbinc, Slovar tujk, 1997*). To, da je minister služabnik ter, da streže, služi in odgovarja za svoja dejanja parlamentu in volivcem večini ministrov ni jasno, saj se vedejo kot, da so nad njimi samo še nebesa.

<sup>86</sup> V Sloveniji sta se javno razkrili dve močni interesni skupini. To sta: Zbor za Republiko in Forum 21. Obe interesni skupini sta šolski primer za resno proučevanje klientelizma. Skrite skupine pa se skrivajo za ostalimi kapitalskimi in cerkvenimi plašči.

<sup>87</sup> Primeri klientelizma in posledice: a) Rupar (poslanec in župan) – odtujitev gradbenega materiala (granit) in njegova vgraditev v zasebni objekt političnega somišljenika. Vse je plačala občina. Vrhovno sodišče je njegovo oprostitev obrazložilo z dejstvom, da ni pravnik po poklicu in zato ni mogel vedeti kaj je pravno dopustno in kaj ne. b) ELAN – Sodnik je sodbo pisal več kot eno leto in s tem povzročil zastaranje postopka. c) BTC: zahteva po vložitvi tožbe zaradi ogromnega oškodovanja družbenega premoženja v procesu

Klientelizem države predstavlja najbolj celovito sistemsko obliko korupcije. Ne gre zgolj za posamezna koruptivna dejanja, ampak se sam normativni okvir oblikuje na koruptivni osnovi. Tako so razne deformacije vgrajene v same temelje sistema. Ta pojav je zelo težko prepoznati (še težje kot ostale oblike korupcije) zaradi velikih vložkov, ki so v igri, ki akterje silijo k tajnosti ter medsebojni zavezanosti tovrstnega početja. Poleg tega ga je težko vselej ločiti od raznih legalnih oblik političnega pritiska s strani organiziranih interesov, denimo lobiranja.

## 6.8 Mehanizmi in oblike podkupnin

Ponudnik oz. že izbrani izvajalec poplača nagrado za pridobljeni posel na več možnih načinov. Nekateri, najbolj uporabljeni, so:

1. izplačilo dogovorjene vsote v celoti ali v mesečnih obrokih, dokler traja JN.
2. plačilo udeležbe na mednarodnih konferencah s podaljškom za krajše počitnice;
3. dodelitev štipendije otrokom, največkrat za šolanje v tujini;
4. dragocena darila (oprema stanovanja, slike, oprema jadrnic, jaht ipd.);
5. koriščenje dela dobavljenega blaga za nadaljnjo prodajo;
6. zaposlitev zakonskega partnerja ali bližnjega sorodnika; zaposlitev uradnika po prenehanju opravljanja javne službe idr.

Pogosto se ni mogoče izviti iz kroga korupcijskega ravnanja, čeprav bi po določenem času mnogi udeleženci radi izstopili. V primeru enostranske volje in odločitve po izstopu do tega koraka največkrat ne pride, ker nastopi obdobje izsiljevanja in tako je začaran krog sklenjen. Dejstvo je, da pri JN, ki so stalnica za normalno delovanje državnih struktur, treba usmeriti pozornost na samo oblikovanje predloga JN in opredelitvi predmeta dobave oz. storitve. Obstajajo velike možnosti (Kodela, 2002), da je le-to usmerjeno k določenemu ponudniku. Že sam predlog lahko vsebuje določene specifičnosti, ki jih lahko v celoti izpolni samo določeni ponudnik in s tem omejijo ali v celoti onemogočijo konkurenco<sup>88</sup>.

Korupcija, ki izhaja iz grabežljivosti, je navadno v domeni višjih birokratov, ministrov ali celo predsednikov vlad, ki skoraj nujno naročijo članom svojega kabineta, naj intenzivno iščejo potencialne investitorje<sup>89</sup>. Na primer, podjetje se zanima za projekt, ki je na javnem razpisu. Sreča se z vladnimi uradniki in jim predstavi načrte za projekt. Če vladni uradnik ugotovi, da zna podjetje biti poslušno

---

privatizacije – tožilstvo je zamudilo pri vložitvi tožbe, ker je bila vmes sobota in nedelja, takrat pač ne delajo. Ovadeni so bili s to zamudo oproščeni vsakršne krivde, oziroma sodišče ne more ponovno sprožiti postopke in jih obtožiti goljufanja pri privatizaciji. c) Iskra – Magneti: Razvojna družba je vrednost podjetja znižala na minimum, praktično na minimalno vrednost zemljišča in menedžmentu pod ugodnimi krediti ponudila v odkup. V petih letih je vrednost podjetja iz takratnih 1 mio. DEM narasla na 15 mio. EUR, danes pa je še enkrat višja. Država je v tem primeru izgubila vsaj 10 mio. EUR.

<sup>88</sup> Tak primer je javni razpis za opremo pri rekonstrukciji bolnišnične pralnice. Ta postopek dokazuje, kako na zakonit način izločiti najresnejšega konkurenta, (Ur. l., št. 80, 2006, Oprema za rekonstruirano pralnico)

<sup>89</sup> Kako si drugače razlagati kot klientelistični sprejem predsednika mednarodne korporacije ISS servis systema d.d., Holand (največje čistilno podjetje v Evropi) pri predsedniku vlade Janezu Drnovšku, saj ta korporacija ni neka strateška panoga, pomembna za gospodarski razvoj Slovenije. V nekaj letih (4) po tem obisku je prej mala podružnica v Sloveniji prerasla v največje podjetje v Sloveniji s približno 1.800 zaposlenimi čistilkami. Ta obisk sicer ne pomeni, da se je predsednik države okoristil, toda zagotovo je bil v te namene izrabil. Da je to res, dokazuje prvi javni razpis za storitve čiščenja na SŽ (konec 90-tih prejšnjega stoletja). Razpis je bil napisan na kožo ISS (v pripravo razpisa se je poleg strokovnih služb ministrstva vključil tudi predsednik enega izmed sindikatov SŽ. Po končanem razpisu se je omenjeni funkcionar zaposlil pri ISS kot področni vodja komercialne). Razpis je bil zaradi intervencije konkurence pri državnem sekretarju ministrstva razveljavljen in ob njegovi ponovitvi so imeli vsi ponudniki storitev možnost konkurirati.

za njihove potrebe, bo podal prijateljski nasvet – ker je projekt nacionalne pomembnosti, bi bilo za podjetje pametno najeti nekaj »izkušenih svetovalcev«, zato, da ne »zavozi« projekta. Na srečo zainteresiranega podjetja ponudnika uradnik priporoči firmo, ki je ministrstvu že dalj časa znana po svoji profesionalnosti v podobnih situacijah in ki lahko skoraj zagotovo poskrbi za uspešno pridobitev javnega razpisa. Taka podjetja so običajno v lasti univerzitetnih profesorjev, če pa so poleg tega tudi trenutni ministri ali zaupni prijatelji ministrov, pa je toliko bolje. V tem značilnem svetu borbe za nove posle se investitor strinja s srečanjem s svetovalci<sup>90</sup>. Na sestanku le-ti predstavijo, da poznajo projekt že dalj časa, da so povezani z vplivnimi državnimi lokalnimi oblastniki in da lahko podjetje vodijo prek birokratskih čeri, opozarjajo na morebitne koruptivne uradnike, ki jih bodo z "zakonitim" postopkom onemogočili. Vse se sliši in poteka kot navaden poslovni sestanek razen – cena svetovanja je ekstremno visoka za ponujene storitve, plačana pa mora biti vnaprej. Podjetje ima lahko občutek, da so te storitve zelo drage, vendar v kontekstu vrednosti projekta, faktorja udobja in garancije za uspeh je tako sodelovanje za podjetje cenovno ugodno. Natančno ve, da bo v porazpisni fazi zaradi nepredvidenih okoliščin lahko zaračunalo (čeprav čez nekaj let) dodatne storitve ali pridobilo nove posle. To jim svetovalci dajo tudi vedeti (primer izgradnje tunela na ljubljanski obvoznici, sanacija plazov ipd.). Običajno uradnik in njegovi sorodniki nimajo lastniških deležev v svetovalni firmi, so pa zato ponavadi dobri in zaupni prijatelji svetovalne firme.

Posebna oblika korupcije je, ko vladni uradniki ponudijo listo potencialnih dobaviteljev. To je zelo pogosta zgodba občin oz. županov. To utemeljijo s tem, da je na trgu dosti nezanesljivih podjetij, oni pa predlagajo zanesljiva – ponavadi so v njihovi lasti (oz. sorodnikov) ali pa imajo v njih le deleže. Na koncu celo zahtevajo, da na raznih predstavitvah in seminarjih drugim povedo, kako so bila ta podjetja pripravljena pomagati lokalnim oblastem. Problem pri tej varianti je, da so argumenti v samem bistvu legalni – na trgu je zares veliko nezanesljivih podjetij, tako da je težko ločiti, ali je nasvet legalen ali koruptiven. V takih primerih uradniki pazijo, da tovrstna podjetja ponudijo svoje storitve v zanesljivem okolju. Vsi srednji in veliki projekti zahtevajo vključitev številnih lokalnih malih podjetij. Lokalne občine se že lahko strinjajo s kandidiranjem vseh usposobljenih ponudnikov, ki niso blizu lokalnim oblastnikom, vendar dajo prijateljske nasvete o podjetjih, ki naj bi bila vključena v pogodbo.

Še ena izmed pogostih korupcijskih možnosti se skriva v donacijah podjetij različnim v naprej izbranim društvom za dobrodelne namene. Ponavadi pred ali med tekom JN lokalna oblast predlaga podjetju, da plača želeno vsoto denarja dobrodelni organizaciji, ki jo določi sama. Potem se seveda odloči o izboru in podpisu pogodbe glede na višino dobrodelnosti podjetja. Pred volitvami se take zahteve ponavadi multiplicirajo. V ozadju so pogosto visoki državni uradniki, saj se zanje ne spodobi zbirati donatorskih sredstev, pa še lažje se je skriti za lokalne mogotce.

## **6.9 Korupcija na področju JN**

---

<sup>90</sup> Javnost za skorumpiranost poslov izve šele, ko se udeleženec tovrstnih prevar čuti oguljufanega, skratka takrat, ko se goljufivi partnerji čutijo prevarani eden od drugega. Takrat ponavadi izbruhnejo afere.

Najbolj izpostavljeno različnim koruptivnim praksam je področje javnega sektorja in znotraj njega javnih naročil. Zato tudi korupcija na področju JN ni ravno pogosto odkrita oblika korupcije v družbi. Vsaka odkrita korupcija na trgu JN je podvržena izjemni medijski pozornosti. Za razliko od korupcijskih afer v zasebnem sektorju<sup>91</sup>, je javnost na trošenje proračunskih sredstev zelo občutljiva. Ta sredstva jemlje kot svoja, kar tudi so, saj jih država od podjetij in državljanov pridobi s prisilo (davčni in ostali zakoni v smeri polnjenja proračuna). Nenazadnje se javnost zaveda, da bo v obliki dodatnih davkov slej ko prej plačala tudi vse malverzacije<sup>92</sup> ali pa bodo storitve javnega sektorja zaradi tega na slabšem.

Državni uradnik pri konkretnem JN razpolaga s dejanskimi možnostmi plasiranja finančnih sredstev, ki niso njegova in on osebno ne podleže nobenemu tveganju osiromašitve lastnega osebnega standarda, celo nasprotno, v primeru uspešne zaključitve posla se njegov osebni standard lahko občutno popravi, včasih za ves preostanek življenja. Skratka, situacija, kjer je skušnjava velika in zato vredna preizkusa pridobitve male ali velike koristi zase.

V nadaljevanju bomo skozi primere predstavili kaj razumemo pod pojmom korupcije do različnih oblik okoriščanja na področju trga JN.

### **6.10 Možni pojavi koruptivnega ravnanja v posameznih fazah JN**

Postopek JN je običajno razdeljen na tri temeljne korake in sicer:

1. predlog za izvedbo javnega naročila (vrsta postopka, priprava razpisne dokumentacije),
2. izvedba JN (odpiranje ponudbe, izbor najugodnejšega ponudnika,
3. dejanska izvedba JN (nadzor nad izvedbo JN)

V nadaljevanju predstavljamo nekatere postopke JN, pomembne za udeležbo malih podjetij na trgu JN.

### **6.11 Predlog za izvedbo JN (predrazpisna faza)**

Že sam predlog za izvedbo JN lahko usmeri JN k določenemu ponudniku in na ta način izključi konkurenco. Pri oblikovanju sklepa o JN naročnik izbira katere vrste postopek bo izbral. Glede na vrednost JN lahko izbira med naročilom male vrednosti, odprtim postopkom, omejenim postopkom in postopkom s pogajanjem. Ostali postopki (npr. okvirni sporazum) so natančneje določeni v ZJN in jih naročnik mora upoštevati. V času predrazpisne faze so idealni pogoji za vpliv na oblikovanje povpraševanja po blagovnih, gradbenih in storitvenih potrebah države oz. njenih institucij. V tem času se naročnik in potencialni ponudnik znajdetata v

---

<sup>91</sup> Občutljivost javnosti do zasebnega podjetja kot ponudnika se pokaže le tedaj, ko le-to pridobi JN in je vpleteno v korupcijske škandale. V tem primeru je javnost zelo senzibilna na vsakršno malverzacijo, celo če je podjetje kooperant nosilca posla. Sicer pa se korupcija v zasebnem sektorju (brez udeležbe na trgu JN) opravičuje z ustvarjanjem dobička in je zato največkrat zakrita očem javnosti. Javnost na afere v zasebnem sektorju reagira drugače, saj se ne troši njen denar in korupcijske afere zadevajo ozek krog udeležencev.

<sup>92</sup> Primer izgradnje Pediatrične klinike Ljubljana. Za 200.000 € je leta 2007 zasebno podjetje v zvezi s poslovnimi zadevami svetovalo glavnemu izvajalcu inštalacijskih del. Problem ni v samem svetovanju, temveč da je glavni izvajalec del zasebno podjetje najel samo za primer Pediatrične klinike in to šele potem, ko je pridobilo JN. Lastnik zasebnega podjetja pa je član ožjega štaba vladajoče stranke SDS.



zanju »kreativnem odnosu«. Kreativnem zato, ker lahko oba oblikujeta povpraševanje po dobrinah. Tak odnos se lahko ustvari le pod pogojem, da tako razmerje med obema akterjema traja že dalj časa. Razmerje se je lahko razvilo na podlagi prijateljskih odnosov, v odnosih klientelizma, familiarnosti, strankarskih razmerij (oba sta v isti politični stranki), političnih pritiskov prek neformalnih lobijev<sup>93</sup> ipd. V predrazpisni fazi lahko naročnik, kot smo že omenili, enostavno kupi vse relevantne informacije, ki mu bodo koristile pri pripravi ponudbe in s tem izloči konkurenco.

## **6.12 Oddaja naročil male vrednosti**

V primerih oddaje naročil male vrednosti imajo naročniki največjo svobodo pri izbiri ponudnika po njihovi meri. Naročniki v tem postopku sami določajo pravila izbire, zato je prisotnost subjektivnega ravnanja realna. Naročniki poziv za oddajo ponudbe pošljejo vnaprej določenim ponudnikom. Možnost, da je izvajalec vnaprej izbran, je velika, ne samo velika, običajno je vnaprej znan. Za razliko od državnega nivoja, kjer naročniki pogosto male vrednosti verižijo<sup>94</sup> v eno pogodbo, pa lokalna oblast logično celoto naročila razstavi na sklope (npr. izgradnja mostu, obnova šolskih sanitarij, ureditev peš poti) in jih preko naročil male vrednosti odda vnaprej znanim ponudnikom ter s tem vnaprej izloči možno konkurenco<sup>95</sup>. Običajno jih razstavi na toliko sklopov kolikor je za posel zainteresiranih domačih podjetij. Lokalna oblast s tem brani svoja mala podjetja kar ni narobe, če so ta vsaj toliko konkurenčno sposobna kot ostala. V vsakem primeru bi to sposobnost morala dokazati skozi odprti postopek JN.

## **6.13 Odprti postopek**

Med postopki javnega naročanja je to načeloma edini transparentni postopek, ki zagotavlja tako konkurenčnost med ponudniki, prisotnost javnosti (javno odpiranje ponudb pred razpisno komisijo in ponudniki) kot možnost pritožbe na DRK s strani najširšega kroga ponudnikov. Kako se zgodi korupcija? V primeru, da je naročnik v dogovoru z določenim ponudnikom, ne izbere nobenega ponudnika in razpis ponovi<sup>96</sup>. Dogovorjeni ponudnik lahko na ponovljenem razpisu pripravi zmagovito ponudbo, saj je na razveljavljenem razpisu dobil vpogled v konkurenčne ponudbe (lahko natančno prouči vse ponudbe), poleg tega pa se z naročnikom dogovori za

---

<sup>93</sup> Primer takega naročanja so bile avtomobilske nalepke, kjer se je na tak način umetno oblikovala potreba po storitvi, kasneje izoblikovana v JN. Nalepke niso, razen podjetju, nikomur koristile. Ta primer lahko opredelimo kot kričeč primer koruptivnega ravnanja državnih oblastnikov visoke ravni, saj je bil v ta posel vpleten notranji minister. Po zamenjavi oblasti jih je nova oblastna garnitura preprosto ukinila. Še več takih primerov bi našli v zdravstvu (cela vrsta instrumentov leži po kleteh toliko časa, da zastarajo) in celo v raziskovalnih ustanovah (nakup računalnika velike zmogljivosti, ki ni bil nikoli v uporabi).

<sup>94</sup> Pojav smo opisali v prejšnjem poglavju

<sup>95</sup> Pri naročilih male vrednosti sta pogosto dva pojava, ki sta si v navideznem nasprotju. Na eni strani veriženje pogodb malih vrednosti v eno pogodbo velike vrednosti in na drugi strani razbitje enega naročila na več malih naročil. V prvem primeru se to dogaja na državnih ravni, v drugem pa na lokalni. V obeh primerih se na ta način izloči konkurenca malih podjetij. V prvem primeru se morajo podrediti velikim podjetjem, v drugem primeru pa mala podjetja iz širšega okolja sploh ne morejo konkurirati na JN male vrednosti. Npr. mala podjetja iz Štajerske skorajda ne morejo uspeli na ljubljanskem ali gorenjskem območju, čeprav so mnogokrat konkurenčnejša. Tako je krog zaključen. Rezultat pa je nekonkurenčnost trga JN, ki se izrazi v dražjih storitvah, blagu in gradnjah.

<sup>96</sup> Primer: JN MZT o promociji znanosti (Delo, 29.7.2007)

oblikovanje takih pogojev, ki jim drugi ponudniki na prihodnjem razpisu ne morejo zadostiti.

#### **6.14 Predhodno ugotavljanje sposobnosti**

Naročnik v prvi fazi izbira ponudbe zainteresiranih ponudnikov, med katerimi izbere usposobljene kandidate za izvedbo JN. V tej fazi naročnik ne objavi potreb JN, temveč samo preverja ali bi potencialni ponudniki bili sposobni opraviti JN. V drugi fazi jih pozove k oddaji ponudbe. V tej fazi pridobivanja informacij o možnih ponudnikih se pogosto zgodi njihova neupravičena diskvalifikacija. Naročniki diskvalifikacijo najlažje dosežejo s svojevoljno interpretacijo (razlago) kriterijev sposobnosti posameznega potencialnega ponudnika. Tako jim preprečijo sodelovanje v naslednji fazi javnega razpisa. Za ponudnika je pomembna prva faza, saj če ni izbran nima možnosti postati ponudnik.

#### **6.15 Pogoji za ugotavljanje sposobnosti**

Oblikovanje in določanje pogojev, ki jih morajo v celoti izpolnjevati potencialni ponudniki za sodelovanje pri javnem naročilu, imajo veliko vlogo pri njihovem izboru. Oblikovanje pogojev je najpoglavitejši element ustvarjanja seznama podjetij, ki lahko sodelujejo pri JN. Je tudi selekcijski element izločanja tistih podjetij (potencialnih ponudnikov), ki se niso sposobna organizirati na trgu JN. Če ni strokovnega nadzora nad oblikovanjem pogojev, se naročnik kaj lahko dogovori z vnaprej izbranim ponudnikom o oblikovanju takih pogojev, ki jim bo le ta v celoti zadostil. Primeri pristranskega oblikovanja pogojev so npr.: zahteva višine celoletnega prihodka podjetja v znesku, ki vnaprej izločijo mnoga podjetja, predložitev določenih referenc, s katerimi razpolagajo samo določeni ponudniki, zahteva po določenem tipu opreme za izvedbo posla, zahteva po minimalnem številu zaposlenih določenega strokovnega profila ipd. Poleg tega, če ne zadoščajo gornji pogoji, naročnik oblikuje še dodatne pogoje, kot so: dosedanje sodelovanje z naročnikom, določanje nerealnih rokov za izvedbo del, zahteve po postavitvi oziroma izdelavi vzorčnih modelov blaga, storitev ipd.

#### **6.16 Merila**

Merila se vežejo na predmet ali izvedbo JN. Merilo se od pogojev razlikuje po tem, da ne vpliva na ponudnikovo uvrstitev na ocenjevalni lestvici zmožnosti izvedbe JN, temveč šele omogoča udeležbo na JN. Največja nevarnost za mala podjetja je v oblikovanju takih meril, ki jih le ta niso sposobna doseči (npr. tehnična merila: za enostavne tehnične operacije se zahteva specialna tehnična oprema, za izvedbo vzdrževanja stavbe se zahteva določeno število zaposlenih ipd.). Čeprav je naročnik pri oblikovanju meril avtonomen le ta ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z JN.

#### **6.17 Razširjenost korupcije v javnih službah v Sloveniji**

Razširjenost korupcije v javnih službah ugotavljajo različne raziskave. Doslej ni bilo

relevantnih raziskav o tem, kakšen je položaj malih podjetij na trgu JN v razmerjih do koruptivnosti obeh udeležencev (naročnika in ponudnika).

Ker pridobivanje poslov prek trga JN za posameznega ponudnika, še posebej za malo podjetje, pomeni objektivno in dejansko krepitev in osvajanje tržnega deleža v državi, je zato izjemno pomembno, da država prek svojih mehanizmov kontrole kar se da onemogoča pojave nelojalne konkurence in korupcije. Pomembno je, da naročnik JN ni pod vplivom lobijev in političnih strank, sicer so JN kot posledica pogodbe pisana na kožo vnaprej določenega izvajalca. Za spremljanje in razsojanje o takih pojavih so pristojna le neodvisna strokovna telesa. V Sloveniji sta to Revizijska komisija za JN, Računsko sodišče RS in Komisija za preprečevanje korupcije.

Predstavljamo nekaj ugotovitev, zajetih v treh raziskavah:

#### a) Državni svet

Zanimivo je pogledati odgovore udeležencev posveta o razvoju podjetništva, ki ga je organiziral Državni svet 1999. leta<sup>97</sup>. Pri vprašanju, ali udeleženci (mala podjetja) JN menijo, da se naročniki že pred oddajo posla dogovarjajo s priveligiranimi ponudniki, so bili odgovori 120 udeležencev (malih podjetnikov) naslednji:

**Tabela 6.11:** Dogovarjanje med naročnikom in ponudnikom storitve

% možnih dogovarjanj pred oddajo naročila	% odgovorov anketiranih malih podjetij o možnem dogovarjanju med naročnikom in ponudnikom o oddaji naročila določenemu ponudniku
0 %	0 %
20 %	0 %
40 %	15 % je prepričanih, da se 40 % naročnikov predhodno dogovori
60 %	32 % je prepričanih, da se 60 % naročnikov predhodno dogovori
80 %	53 % je prepričanih, da se 80 % naročnikov predhodno dogovori
100 %	0 %

Vir: Združenje podjetnikov Slovenije pri GZS (posvet v DS RS, 1999)

#### b) Svetovna banka

Za svoje potrebe je opravila obširno raziskavo, ki je zajela 80 držav, o razširjenosti korupcije in njenem vplivu na družbene institucije ter sodstvo v letih 1999 in 2000. Iz celotne raziskave izhaja, da je korupcija prisotna v več kot 70 % podjetij iz držav južne Azije, v 51 % podjetij iz tranzicijskih držav (TD: bivše socialistične države) in v 17 % podjetij iz držav OECD. Raziskava pod imenom WBES<sup>98</sup> je bila izvedena na podjetniški ravni. Leta 2002 je bila za potrebe generalne policijske uprave RS (GPU RS) predstavljena na posvetu »Korupcija v javni upravi« (Marinko 2002). Oglejmo si, za naš namen, nekatera vprašanja in odgovore, ki so jih dala slovenska podjetja<sup>99</sup>:

<sup>97</sup> Predstavljeni so rezultati ankete posveta v Državnem svetu iz leta 1999

<sup>98</sup> World Bussines Environment and Enterprise Performance Survey. Podatki so zbrani leta 2000 iz več kot 10.000 podjetij.

<sup>99</sup> Glej članek Marinko J.: Korupcija in vladavina prava, MNZ 2002, (iz raziskave WEBS so za naše potrebe predstavljeni podatki, ki zadevajo Slovenijo). Marinko Janko je sodnik okrožnega sodišča.

1. Kakšen odstotek letnega prihodka v povprečju porabijo podjetja, kot je vaše, za nelegalna plačila javnim uslužbencem?

**Tabela 6.12.** Nelegalna plačila javnim uslužbencem v %

SLO							
Možnost	0 %	> 1 %	1–2 %	2–10 %	10–12 %	13–25 %	> 25 %
Odgovor	0	0	<b>53,7</b>	14,6	24,4	4,9	2,4

(več kot polovica podjetij mora rezervirati sredstva za dodatna nelegalna plačila javnim uslužbencem)

2. Kakšen odstotek pogodbene vrednosti je običajno nelegalno plačan v primerih poslovanja z državo – javna naročila?

**Tabela 6.13:** Nelegalno plačane vrednosti poslovanja z državo (javna naročila) v %

SLO						
Možnost	0 %	> 5 %	6–10 %	11–15 %	16–20 %	> 20 %
Odgovor	19,4	<b>58,3</b>	11,1	2,8	8,3	0

(več kot polovica podjetij dodatno plačuje udeležbo v JN)

3. Kako pogosto morajo podjetja na vašem poslovnem področju plačati »dodatna plačila« za to, da »so stvari narejene«?

**Tabela 6.14:** Dodatna plačila podjetij zato, da so stvari narejene s strani javnih uslužbencev

SLO						
Možnost	vedno	večinoma	pogosto	včasih	redko	nikoli
Odgovor	0,9 %	1,7 %	5,1 %	12,8 %	23,1 %	56,4 %

(43,6 % podjetij je tako ali drugače udeleženi v dodatnih plačilih »da so stvari narejene«, sicer bi jim posli propadli)

4. Kako pogosto je naslednja trditev resnična? Podjetja na mojem poslovnem področju običajno vedo vnaprej, koliko znaša »dodatno plačilo«. (To vprašanje lahko tolmačimo tudi z vidika klientelizma.)

**Tabela 6.15:** Vpetost v klientelistične povezave

SLO						
Možnost	vedno	večinoma	pogosto	včasih	redko	nikoli
Odgovor	4,3 %	6,4 %	6,4 %	21,3 %	27,7 %	34 %

(17,1 % - globoko vpeti v klientelizem) (38,4 % pogosto; 65,7 % – tako ali drugače vpetih; samo 34,0% oziroma dobra tretjina ni vpetih klientelizem)

5. Kako bi ocenili kakovost in učinkovitost sodstva?

**Tabela 6. 16:** Ocena učinkovitosti sodstva

SLO
-----

Možnost	zelo dobro	dobro	še zadovoljivo	nezadovoljivo	slabo	zelo slabo
Odgovor	2,5%	10,8%	22,5%	<b>20,8%</b>	<b>35%</b>	<b>8,3%</b>

(64,1% podjetij ni zadovoljno z učinkovitostjo sodstva)

### c) Aragon

Empirična raziskava o razširjenosti korupcije med javnimi uslužbenci (Aragon, 2005) je bila izvedena po naročilu Komisije za preprečevanje korupcije. Prikazujemo zgolj rezultate, ki zadevajo našo tematiko.

#### 1. Ali je po vaših izkušnjah in presoji več korupcije:

**Tabela 6.17:** Prisotnost korupcije v javnih in zasebnih podjetjih

Možnost	V javnih podjetjih	V zasebnih podjetjih	Ne vem
Odgovor	58,2 %	26,2 %	15,6 %

Vir: Aragon, 2006

Dobra polovica vprašanih meni, da je korupcija v Sloveniji razširjena in sicer:

- a) 13 % vprašanih meni, da je korupcija prisotna pri vseh javnih uslužbencih,
- b) 44 % jih meni, da je koruptivno vedenje značilno za precejšen del javnih uslužbencev,
- c) 36 % vprašanih meni, da je koruptivno obnašanje značilno za manjši del javnih uslužbencev.

### **6.18 Referenčno obdobje korupcije**

Dve tretjini vprašanih menita, da je korupcija v Sloveniji narasla po letu 1990. Največji segment vprašanih (40 %) meni, da je korupcija po letu 1990 močno narasla, 25 %, da je nekoliko narasla. 10 % vprašanih meni, da je korupcija po letu 1990 upadla.

### **6.18 Vzroki za korupcijo**

Najpogosteje izbran razlog za korupcijo v Sloveniji je pregon korupcije (26 %), prenizke kazni (21 %), pomanjkljiva zakonodaja (18 %). Da je korupcija ustaljena navada, meni 15 % vprašanih. Manj kot desetina vprašanih meni, da je poglavitni razlog za korupcijo v Sloveniji zapletenost postopkov in pomanjkanje državljske iniciative v boju proti korupciji.

### **6.19 Ravnanje ob stiku s korupcijo**

61 % vprašanih bi prijavilo primer korupcije, če bi zanj izvedeli. V primerjavi s predhodnimi merjenji se izkaže, da se je v letu 2005 obrnil trend padajoče pripravljenosti prijave koruptivnega dejanja, predvsem na račun neopredeljenih. Delež vprašanih, ki ne bi prijavili primer korupcije, ostaja približno enak (30 %). Najpogostejši razlog, zaradi katerega vprašanih ne bi prijavili primera korupcije, je

strah pred maščevanjem (33 %). Sledi mnenje o nedokazljivosti primera (21 %) in nezaupanje v institucije (16 %) – »ker preiskave tako ali tako ne bi sprožili«, 14 % pa jih sodi v kategorijo "drugo", ki so prepričani, da s prijavo ne bi v ničemer pripomogli k zmanjšanju korupcije v Sloveniji (»ne bi bilo nobene koristi«, »nič se ne bi spremenilo«).

Iz vseh predstavljenih raziskav lahko zaključimo:

1. več kot polovica podjetij (53,7 %) mora rezervirati sredstva za dodatna nelegalna plačila javnim uslužbencem,
2. več kot polovica podjetij (58,3 %) dodatno plačuje udeležbo v JN,
3. 43,6 % podjetij je tako ali drugače udeleženi v dodatnih plačilih »da so stvari narejene«, sicer bi jim posli propadli,
4. 17,1 % - globoko vpeti v klientelizem, 38,4 % pogosto, 65,7 % – tako ali drugače vpetih,
5. 64,1 % podjetij ni zadovoljnih z učinkovitostjo sodstva.

## **6.20 Širše posledice korupcije v javnem sektorju za mala podjetja**

Širše posledice korupcije na družbeno okolje so:

1. oškodovanje drugih ponudnikov,
2. javni postopek se spremeni v zasebnega,
3. vzpostavljanje vzporednega sistema odločanja v državi,
4. s sprejetjem logike, da so osnovna vrednota izključno materialne dobrine, je to idealno gojišče za razrast majhne in velike korupcije,
5. zakritje koruptivnih dejanj pod plašč političnih strank,
6. ko se korupcija iz posameznih primerov razvije v stalen pojav, je to začetek razkroja demokratične ureditve države, predvsem njenega pravnega sistema.

Korupcija kot pojav ne ustvarja učinkov samo za neposredno vpletene, temveč ustvarja položaj oškodovanca. Ta oškodovanec je država oz. njene institucije, v skrajni posledici pa vsi davkoplačevalci (državljeni in gospodarstvo). V položaj oškodovanca so postavljena tudi vsa podjetja (ponudniki JN), ki ne uspejo v transparentnih, odprtih postopkih. V najslabšem položaju so mala podjetja. Vendar pa se lahko podjetju, ki je blizu vladi, posameznemu visokemu funkcionarju (naročniku), potem ko se zamenja politična garnitura, položaj toliko spremeni, da ga nova situacija pripelje do eksistenčnega propada. Druga politična opcija na oblasti preprosto spremeni zakonodajo in se tako reši privilegiranega podjetja<sup>100</sup>. Problem koruptivne prakse nastopi v vedno hujši obliki, ko nova politična opcija ponovi prakso prejšnje. Na podlagi take prakse vladajočih krogov pa nastopijo posledice, ki smo jih našteali zgoraj.

---

<sup>100</sup> Tak primer privilegiranega podjetja v Sloveniji je podjetje Mirage d. o. o. iz Novega mesta. To podjetje je moralo zaradi novo nastalega položaja odpustiti 130 delavcev in je pred stečajem. To, da za izgubljen dohodek toži vlado, mu pač ne pomaga kaj dosti.

## **7. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE**

### **7.1 Preverjanja sposobnosti malega podjetja za pridobitev JN**

Preden se malo podjetje odloči udeležiti se postopka JN, mora vodstvo proučiti, ali izpolnjuje pogoje za tako udeležbo. Proučiti mora naslednja vprašanja, na osnovi katerih se odloči za udeležbo na trgu JN:

#### **1. Ali je pripravljeno sodelovati na trgu JN?**

- 1.1. ali se zaveda, kaj pomeni sodelovanje na tem specifičnem trgu?
- 1.2. ali bi sodelovalo zato, ker meni, da je ta trg z vidika konkurence lažje obvladljiv?
- 1.3. ali bi sodelovalo, ker je prepričano v svojo sposobnost pridobitve posla?
- 1.4. ali bi sodelovalo zato, ker ima svojo močno "navezo"?
- 1.5. ali bi sodelovalo zgolj zato, ker nima druge možnosti prodora na siceršnji trg?
- 1.6. ali bi sodelovalo na tem trgu zato, ker je prepričano v poslanstvo svojega podjetja in bo v primeru pridobitve posla le-tega sposobno tudi kakovostno opraviti?

#### **2. Ali je podjetje sposobno tehnično zadostiti pogojem razpisa?**

- 2.1. ali tehnološko usposobljeno za prevzem posla?
- 2.2. ali je že izpeljalo kakšen podoben projekt na siceršnjem tržišču?
- 2.3. kakšna bo metodologija pristopa k poslu?
- 2.4. ali kvalifikacije zaposlenih ustrezajo za izpeljavo posla?
- 2.5. ali je pripravljeno na možne zaplete pri izvajanju posla?
- 2.6. ali je pripravljeno na strokovno sodelovanje z naročnikovim zunanjim strokovnim partnerjem pri izpeljavi zahtevnih projektov?

#### **3. Razpoložljivost finančnih sredstev**

- 3.1. ali ima dovolj zagonskih sredstev za prevzem posla?
- 3.2. ali ima podjetje dovolj dobro boniteto, da bo uspelo na razpisu?
- 3.3. ali bo podjetje sposobno preživeti ob blokiranih sredstvih, ki jih banka zadrži ob izdaji bančne garancije?
- 3.4. ali je sodelovanje z banko tako, da omogoča najetje kreditov v primeru primanjkljaja sredstev?
- 3.5. ali je podjetje sposobno odplačevati najete kredite za bodoči posel?

#### **4. Kadrovska usposobljenost**

- 4.1. ali ima dovolj usposobljeno vodstveno ekipo, da bo v celoti izpeljala pridobitev posla brez bistvenih napak?
- 4.2. ali ima dovolj usposobljenih delavcev za izpeljavo posla?
- 4.3. če nima dovolj lastnih kadrov, se lahko poveže s podizvajalci pri izpeljavi posla in ali so izbrani podizvajalci zanesljivi partnerji?

#### **5. Kakovostna izpeljava posla**

- 5.1. ali za izpeljavo posla potrebuje certifikate kakovosti (ISO, SIQ,

HACCP)?

- 5.2. ali lahko zagotovi kakovostno notranjo kontrolo nad izpeljavo posla, četudi nima ali se ne zahtevajo certifikati o kakovosti?
- 5.3. ali za preverjanje kakovosti najema zunanje sodelavce?
- 5.4. ali mu stalno preverjanje kakovosti prinaša sedaj ali v bodočnosti pozitivne rezultate pri izpeljavi posla?
- 5.5. ali je pripravljeno na neodvisno zunanjo kontrolo naročnika?
- 5.6. ali je pripravljeno na nenadno prekinitev posla ne glede na krivdo?
- 5.7. Ali je pripravljeno na situacijo po prenehanju posla in viške delavcev

## **6. Razmere po prenehanju posla**

- 6.1. ali je pripravljeno na situacijo po prenehanju posla?
- 6.2. ali je pripravljeno na nove posle in s tem na pre zaposlitev viška delavcev, ki so ostali brez dela ob končanju pogodbe in s tem prenehanju posla?

Podobnih vprašanj lahko navedemo še nekaj, vendar je pomembno, da si ta in njim podobna vprašanja malo podjetje zastavi, preden se spusti v tekmovanje na trgu JN, in se šele nato odloči za tekmovanje na področju. Dovolj je zgolj ena nespametna poslovna poteza, da se malo podjetje znajde pred bankrotom. Ob tem mislimo na nepremišljene in nespametne poteze podjetnika in ne na konkurenco, ki preži na vsakem koraku, da bi ga onesposobila ter izrinila iz trga.

Oglejmo si kako naj bi spodbudili razvoj malega gospodarstva s pomočjo trga JN.

### **7.2 Predlogi za izboljšanje stanja in spodbude razvoju malih podjetij**

V uvodu naloge smo predstavili naslednjo hipotezo:

*»Trg javnih naročil spodbuja konkurenčnost ponudnikov storitev, nakupa blaga in gradenj, zmanjšuje stroške države in pospešuje rast malega gospodarstva. Oblikovanje dela trga v trg javnih naročil za malo gospodarstvo bi preprečilo veriženje pogodb v javnih razpisih in pospešilo njegov dinamičen razvoj ter ga umestilo v neodvisen položaj nasproti velikemu gospodarstvu.«*

Za pripravo postopkov JN se je oblikovala praksa take oddaje JR ki, preferira velika podjetja. Odločevalci (ministri, državni sekretarji) in uradniki (sektorski vodje, ravnatelji, upravniki) javnega sektorja imajo pri JN najraje opraviti z že uveljavljenimi velikimi podjetji na trgu. Glavni argument za tako naravnost je, da imajo do velikih podjetij večje zaupanje.

Nekatere ugotovitve o trgu JN, do katerih smo se dokopali v nalogi so:

1. trg JN je spodbudil nastanek tisoče malih podjetij
2. preko trga JN je večina državnih organov in institucij oddala nekatere dejavnosti zunanjim izvajalcem (predvsem dejavnosti, ki so zaposlovale nekvalificirano delovno silo)



3. stroški države so se z razvojem trga JN znižali v povprečju za 30%, v nekaterih primerih celo do 50%<sup>101</sup>,
4. javni sektor ne vodi seznama ponudnikov na JR pod klasifikacijo malih, srednjih in velikih podjetij temveč jih vodi pod klasifikacijo naročil male in velike vrednosti. S takim pristopom ne kaže prav nobenega interesa po oblikovanju trga JN, katerega bi se udeleževalo zgolj malo gospodarstvo,
5. vrednostni prag vstopa na trg JN je neodvisen od velikosti podjetja<sup>102</sup>,
6. mala podjetja so v večini primerov podizvajalci velikih in žrtev t.i. veriženja pogodb (združevanja organizacijsko, strokovno in poslovno zaokroženih poslov v eno veliko pogodbo)<sup>103</sup>
7. razvoj malega podjetja je odvisen od njegove prilagoditve velikemu podjetju.
8. storitve so dražje za odstotek provizije, ki ga malo podjetje plača velikemu, da lahko sodeluje z njim na JN,
9. kriterij najnižje cene je za podizvajalca še ostrejši kriterij, kajti veliko podjetje razliko v ceni zadrži, malemu pa ne ostane nič za financiranje razvoja. Na ta način malo podjetje komaj preživi. Posledica tega je tudi negativna preživetvena filozofija (delam zato, da sploh lahko preživim),
10. razpisane vrednosti JN ne naročnikom ne ponudnikom ne omogočajo realnega planiranja, saj je razpisana vrednost naročila v povprečju višja za okoli 30 %, kar pomeni, da strokovne službe naročnika niso dovolj usposobljene za realno, ekonomsko upravičeno pripravo JN

Če bi država hotela *načrtno spodbuditi trg JN malih vrednosti* (TJN MV<sup>104</sup>), bi tudi malo gospodarstvo sprejelo ta izziv in se strateško pripravilo na sodelovanje na njem. Toda, če država hoče uresničiti strategijo razvoja malega gospodarstva tudi na trgu JN *mora pristopiti k oblikovanju takega trga JN malih vrednosti, ki bo dostopen izključno malemu gospodarstvu.* Poti za oblikovanje takega trga je več. Nekaterne naj bi bile:

1. strokovna utemeljitev in politična odločitev o potrebnosti oblikovanja samostojno delujočega TJN MV,
2. takoj bi bilo potrebno pristopiti k študiji katere dejavnosti, ki jih sedaj izvršujejo državni organi in državne institucije prepustiti v proces outsourcing-a, kar bi povzročilo ustanovitev in strokovno usposobitev vrste malih podjetij za prevzem teh dejavnosti ali preko TJN MV ali koncesij malemu podjetju.
3. določitev mejne vrednosti za JN MV na katera se velika podjetja *ne bi smela* prijavljati. Te mejne vrednosti naj bi bile npr. 150.000€ za storitve in nakup blaga ter 300.000€ za gradnje<sup>105</sup>. V ta namen bi morali sprejeti

<sup>101</sup> Gre za pretežno enostavna dela (čiščenje, vzdrževanje ipd.), ki so praktično vsa oddana zunanjim izvajalcem. Zaenkrat ni nobene raziskave v kolikšni meri je tak pristop omogočil racionalnejšo porabo prihranjenih sredstev v druge namene

<sup>102</sup> Tako lahko npr. lahko SCT konkurira kot ponudnik npr. pri asfaltiranju notranjega dvorišča vladne palače

<sup>103</sup> Npr. JN se pripravi za takega ponudnika, ki bo v celoti opravil storitve čiščenja, varovanja, vzdrževanja zgradbe in dostavljanja prehrane (v Sloveniji to lahko stori samo koncern ISS servissystem, kateremu vso finančno, organizacijsko in logistično podporo nudijo Danci). Taki prevzemi poslov niso problematični med zasebnimi gospodarskimi podjetji, toda, če tako postopa država, avtomatično uniči vsaj pet malih podjetij

<sup>104</sup> TJN MV: trg javnih naročil malih vrednosti

<sup>105</sup> Pod to mejo vrednosti razumemo eno JN. Kaj hitro bi se zgodila birokratska, lobistična ali klientelistična ideja, da so to letne vrednosti.

posebno dopolnilo k ZJN-2 ali pa v obliki izvedbenega akta z zakonsko močjo

4. vsestranska strokovna usposobitev strokovnih služb naročnika za pripravo JN
5. prepovedati bi morala namerno veriženje pogodb<sup>106</sup>, saj le-to povzroči preveliko odvisnost malih od velikih podjetij in s tem njihovo ekonomsko izčrpavanje,
6. Oblikovanje rezervnih fondov za mala podjetja (TJN MV). Vlada naj oblikuje posebej rezervirana sredstva za trg JN, na katerem se bodo udeleževala podjetja malega gospodarstva:
7. Oblikovanje konzorcija malih podjetij za JN. Pri GZS naj se oblikuje poseben konzorcij malega gospodarstva, ki bo po strokovni plati poskrbel za čim lažjo in predvsem strokovno pripravljeno konkurenco malih podjetij na trgu JN. Konzorcij naj oblikuje OZS ali GZS
8. Delitev JN na dovolj majhne sklope privede do primerno večjega števila ponudb malih podjetij, kar po eni strani zagotavlja večjo konkurenco, po drugi strani pa spodbuja razvoj malega gospodarstva. Zahtevnejša dela (npr. izgradnja konferenčne dvorane) bi se morala razdeliti na posamezne sklope naročila povsod tam kjer je to možno (npr. inštalaterska, elektriarska, mizarska, nadzorna dela ipd.). Glavnemu prevzemniku posla in izvajalcu del pa s pogodbo natančno določiti njegove odgovornosti do podizvajalcev. Naročnik bi moral imeti pravico (še posebej, če ga k temu pozove podizvajalec) vpogleda v poslovne knjige glavnega izvajalca in njegovega izpolnjevanja obveznosti do podizvajalca.

Dosedanja politika države (vlade, parlamenta) ne kaže na pripravljenost racionalizirati svoje delovanje skozi podjetizacijo njenih nalog. Ena izmed poti je zagotovo oblikovanje TJN MV. Očitno gre za bojazen pred naslednjo stopnjo outsourcing-a mnogih strokovnih opravil državne uprave. Mnogo ugodneje je na eni strani odločati neposredno podrejenim delavcem in na drugi strani se je težje spopasti s strokovnimi argumenti neodvisnih visoko usposobljenih malih podjetij.

Vedar, če bo Slovenija hotela zares dinamizirati malo gospodarstvo, bo prisiljena sprožiti proces njegove umestitve v neodvisen položaj nasproti velikemu gospodarstvu. V položaj, ki bo na eni strani državno upravo oklestil tistih dejavnosti, katere so sposobne samostojno nastopati na TJN MV in na drugi strani se strokovno in poslovno dopolnjevalo s potrebami države (javni sektor v celoti) in velikim gospodarstvom.

### **7.3 Preprečevanje korupcije na področju JN**

---

<sup>106</sup> V Sloveniji veriženje pogodb pomeni oblikovanje več malih naročil v veliko naročilo, za katera se razpiše JN

Korupcija je v veliki meri odvisna od etičnih standardov v družbi. Proti korupciji se ni mogoče boriti, dokler le-ta ne postane v družbi nekaj zavrženega in nečastnega. Ena najbolj nevarnih in negativnih stvari je izginjanje vrednot in občutka, kaj je prav in kaj ne. Ko postanejo materialne dobrine vrednote, izgine občutek spodobnosti ravnanja. Vse skupaj poglobljata politična razcepljenost in strankarstvo, ki omogoča političnim manipulatorjem in nosilcem različnih mahinacij skrivanje pod okrilje stranke. Tako postane koruptivno obnašanje vrlina, ki pelje v politično izsiljevanje in pokritje koruptivnih dejanj. Tak način političnega izsiljevanja je znan že iz časov rimskega imperija, ko so sužnji nosili podobe cesarja in jim zato nihče ni smel nič narediti. Ravno zaradi tega je treba stvari imenovati s pravim imenom.

Zaradi neposredne kontrole nad JN in preprečevanja klientelizma in koruptivnih odnosov je bila v nalogi podana tudi naslednja hipoteza:

*»Za zagotovitev svobodnega in konkurenčnega trga JN in onemogočanje negativnih pojavov mora država z zakonom omogočiti revizijske postopke, neodvisne od vlade in naročnikov storitev JN.«*

Korupcijo v postopkih JN preprečujemo na naslednje načine, zato bi bilo nujno treba izpeljati naslednje ukrepe:

1. upoštevanje strogih pravil odprte in popolne konkurence: dosledno uveljavljanje odprtega postopka pri izbiri ponudnika;
2. izločitev ponudnika, ki v preteklosti ni dosledno izpolnil pogodbe;
3. oblikovanje seznama črne liste (black-listing) podjetij, ki so povezana z različnimi malverzacijami, kot neprimerne kandidate za opravljanje poslov z državo;
4. temeljit pregled podjetij, možnih ponudnikov, ki so spremenila ime in se statusno preoblikovala z razlogom, da prekrijejo svoje nečedne posle v preteklosti;
5. strokovno usposabljanje naročnikovih strokovnih delavcev za namene JN (poznavanje razmer na trgu, ekonomska upravičenost storitev, nabav ipd.);
6. možna izolacija komisije v času odločanja (pri velikih poslih npr. izgradnja bolnišnic);
7. vpeljava zunanjih članov iz opozicijskih vrst v razpisno komisijo;

Človeška domišljija kako goljufati državo, še posebej v balkanskem okolju, je neizmerna. Zato je zavedanje o prisotnosti klientelističnih in koruptivnih odnosov na področju JN pomembno. Pomembno je tudi zavedanje, da le teh sicer ne bo mogoče odpraviti, lahko pa jih z doslednimi ukrepi omejimo na najmanjšo možno mero.

Pričujoča naloga proučuje razvoj malega gospodarstva skozi trg javnih naročil v Sloveniji. Skozi osrednja poglavja naloge:

- razvoj javnega naročanja
- trg javnih naročil v Sloveniji
- ureditev javnih naročil v Evropski uniji
- mala podjetja in trg javnih naročil in
- korupcija na področju javnih naročil
- zaključne ugotovitve

ugotavlja položaj malih podjetij kot spodbujevalca konkurenčnosti na trgu javnih naročil, ki prevzema dela ali na trgu javnih naročil ali prek outsourcinga. Zato mnoge zakonodaje sprejemajo različne olajšave za mala podjetja, kadar le-ta konkurirajo na javnih razpisih. Naloga ugotavlja, da Slovenija z javnimi naročili namensko *ne spodbuja* razvoja podjetništva in nastajanja novih malih podjetij, kaj šele, da bi ga s posebnimi predpisi zaščitila pred velikim gospodarstvom. Tak pristop k malemu gospodarstvu povzroča njegovo gospodarsko negotovost z vidika trajnejše orientacije poslovanja z državo. Tako se mnoga mala podjetja preusmerijo na druge trge ali celo spremenijo dejavnost.

V zvezi s tem naloga prikazuje problem korupcije in klientelističnih odnosov. Korupcija je v veliki meri odvisna od etičnih standardov v družbi. Proti korupciji se ni mogoče boriti, dokler le-ta ne postane nekaj zavrženega in nečastnega. Ena najbolj nevarnih in negativnih stvari je izginjanje vrednot in občutka, kaj je prav in kaj ne. Ko postanejo samo materialne dobrine vrednote, izgine občutek spodobnosti ravnanja. Vse skupaj poglobljata politična razcepljenost in strankarstvo. Tako postane koruptivno obnašanje vrlina, ki pelje v politično izsiljevanje in pokritje koruptivnih dejanj. Tak način političnega izsiljevanja je znan že iz časov rimskega imperija, ko so sužnji nosili podobe cesarja in jim zato nihče ni smel nič narediti. Človeška domišljija kako goljufati državo, še posebej v balkanskem okolju, je neizmerna. Zato je zavedanje o prisotnosti klientelističnih in koruptivnih odnosov na področju JN pomembno. Pomembno je tudi zavedanje, da le teh sicer ne bo mogoče odpraviti, lahko pa jih z doslednimi ukrepi omejimo na najmanjšo možno mero. Ravno zaradi tega je treba stvari imenovati s pravim imenom.

Naloga predlaga oblikovanje trga javnih naročil malih vrednosti samo za mala podjetja. S tem bi se le ta izognila odvisnosti od velikih, hkrati pa bi se sprostila ustvarjalna energija podjetnikov.

## SUMMARY

Master Degree focuses on the development of the micro and medium economy through the market of the public contracting in Slovenia. The main chapters are as follows:

- development of public contracting
- the market of public procurement
- regulation of public procurement in the EU
- micro companies in the public procurement market, and
- corruption in public procurement
- final conclusions

It establishes the position of micro companies as a stimulant in the competing market of public procurement taking over works through public tendering or outsourcing. This is why legislations facilitate micro companies when taking part in public tendering. My work has determined that Slovenia deliberately discourages the development and establishment of small companies through public tendering let alone protect it against large market players. This approach toward micro economy disturbs long term economical stability in terms of business relations with the state. Consequently small companies direct their operations toward other markets or may even change their core activities.

In connection, the work presents the problem of corruption which is many times a derivative of ethics standards in a society. Fight against corruption is often fruitless until it becomes rejected throughout and dishonorable. Disappearance of ethical feeling for right and wrong is dangerous and utterly negative, and while ethics is replaced by material a sense for decency vanishes. This is all supported by the political division and factiousness. Corruption thus becomes a virtue guiding us to political extortion and cover up of such actions. Such a type of corruption has a long history going all the way back to the Roman Empire where slaves carried an image of caesar making them untouchables.

Methods how to cheat a state have immensely inspired human imagination especially in the Balkans. Awareness of corruption in the field of public tendering is of great importance. It is also of importance to realize corruption will not cease to exist however being brought down to a minimum by consistent measures. This is why certain issues need a definite term.

This Masters Degree argues for the formation of the public procurement market intended for small companies only. This would be an opportunity for small companies to avoid their dependencies on the bigger companies thus releasing new creative energies and ideas in the public procurement market.

## 8. LITERATURA

1. Acceto, Matej, (2000), Korupcija in pravo, Revija Javna uprava, IZJU pri PF UL, str. 288–310
2. ARAGON, 2005
3. Benko, Rijana, (1999), Program pomoči Evropske unije, IPZT
4. Chang, Jung; Halliday, Jon, (2006), Mao, Neznana zgodba, List in knjigovoznica Tome. Ljubljana, str. 350
5. Cawthorne, Nigel, (1996), Spolno življenje papežev, tisk. Tone Tomšič
6. Chomsky, Noam, (2005/06) Profit pred ljudmi in Prevlada ali preživetje, Založba Sanje, Ljubljana
7. Cullis, John; Jones Philip, (1992), Public Finance and Public Choice; Analytical Perspectives, McGraw-Hill Book Company, London, str. 60
8. Coombs, Jenkins (1991), Public Sector Financial Management, British Library Cataloguing in Publication Data, Printed by Page Brothers, Norwich
9. Černigoj, Peter, (1996), Standardi ravnanja pri javnih naročilih in protikorupcijska določila, GV, Ljubljana
10. Černigoj, Peter, (1997), Javna naročila, IGP IV, 81–95, izobraževanje za GEA College, Ljubljana
11. Damjan, Jernej, (20.4.2007), OBJEKTIV,,sobotna priloga Dnevnika
12. Della Porta, (1997), Navedek v članku Trop, Melita, (2000), Javna uprava 3, Korupcija IJU pri PF Ljubljana, str. 344
13. Dramer, navedek v Rus, Veljko (2001), Podjetizacija in socializacija države, Teorija in praksa, FDV, str: 128
14. Farnham, David and Horton, Sylvia, (1993) Managing the new public services, The Macmillan Press L.t.d., London, str. 27–55
15. Flynn, Norman - Wheatsheaf, Harvester, Public sector Management, 1990, str. 79–89
16. Flynn, Norman (1990), Public Sector Management, London Business School, Printed by Billing&Sons Limited, Worcester, British Library Cataloguing in Publication Data
17. H.M. Coombs and d.e. Jenkins, Public Sektor Financial management, ©1991 H.M. Coombs and D.E. Jenkins London, str. 268
18. Kamnar, Helena, (1999), Javni zavodi med državo in trgov, Zbirka SOPHIA, str. 16
19. Kodela, F.,(2002), Korupcija v javni upravi, publikacija MNZ, str. 73
20. Kotler, Philip,(1966),
21. Kotler, Philip,(1986), Principles of Marketing (Third Edition), Prentice Hall International Editions, Englewood Cliffs, New Jersey, str. 93 in 298
22. Kotler, Philip, (1992), Liam Fahey, Somkid Jatusripitak, Nova konkurenca, Z. Manager, GV, Ljubljana
23. Kos, Drago, (2002) Preprečevanje korupcije na področju javnih naročil, 2. konferenca o javnih naročilih, ZSS&AM, Portorož, str. 88
24. Kos, Drago (2001), Proti korupcijske strategije – načela ali zaveze, MNZ
25. Korošec, Viktor, (1980), Rimsko pravo, DDU Univerzum Ljubljana
26. Kovač, Bogomir, (1996), Poslovna mitologija, Z. Manager, GV, Ljubljana

27. Kralj, Janko, (1992), Politika podjetja v tržnem gospodarstvu, EPF, MB
28. Kranjc, Janez, (2000), revija JU, PF UL, str. 295, 298, 305–307
29. Kranjc, Janez (1998), Primeri iz rimskega prava, ČZ UI RS 1998
30. Kranjc, Vesna, (1997), Sklepanje ponudb z javnim sektorjem, IGP IV, 97–107
31. Labaton, Stephen, (02.05.2004), članek v New York Times
32. Mahnič, Petra, (2000), Korupcija, revija Javna uprava, IJU pri PF UL, str. 365, 367–381
33. Marinko, Janko, (december, 2002), Korupcija in vladavina prava, MNZ, GPU, ISBN 961-6043-37-4
34. Mintzberg, Henry, The structuring of organizations, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 07632; USA, 1979, str. 216–227
35. Mordej, Alenka, (1994 in 1995), Javna naročila v sistemu državne uprave, Podjetje in delo, št. 7/94, str. 948 in št. 5–6/95, str. 701–709
36. Mužina, A., Vesel, T., (2004), ZJN s komentarjem, Primath, Ljubljana
37. Mužina, Aleksij (2004), Koncesije, Pravna ureditev koncesijskih razmerij v Sloveniji, Primath, Ljubljana
38. Mužina, A., Vesel, T., (2007), ZJN-2 s komentarjem, NEBRA d.o.o., Ljubljana, str. 15, 16, 18, 22, 24, 96
39. Tomšič, Drago: (1999), »Možnosti za razvoj malih podjetij, ki se kot ponudniki udeležujejo javnih razpisov«, Revizijska komisija za javna naročila
40. Phil Williams in skupina avtorjev (2001), Ruski organizirani kriminal, Amalletti&Amalletti, Ljubljana
41. Pšeničny, Viljem, (2004), doktorska disertacija, Pogoji in možnosti za dinamično podjetništvo, str. 18, 230
42. Primec, Blanka, (2000), ZJN s komentarjem, Bonex, str. 8–12 in 15–17
43. Primec, Blanka, (1997), Javna naročila, IGP Mb,
44. Ranke, Uta -Heinemann, (2000), Ne in Amen, Cankarjeva založba, str. 249
45. Rus, Veljko, (1972), Odgovornost in moč v delovnih organizacijah, Moderna, str. 58
46. Rus, Veljko, Socialna država in družba blaginje, 1990, Domus, Ljubljana
47. Rus, Veljko, (1993), Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, DZS, str. 36 (tabela 2) in str. 40, 41
48. Rus, Veljko, Privatizacija kot most med socialno državo in družbo blaginje v Privatizacija na področju družbenih dejavnosti, DZS, 1993
49. Rus, Veljko: »Možnosti in meje privatizacije na področju družbenih dejavnosti« v Privatizacija na slovenskem, DZS, 1993
50. Rus, Veljko: (2000) Članek »Moderna država kot institucija in kot organizacija« v publikaciji Moč in nemoč državnega upravljanja, Društvo Občanski forum, Ljubljana
51. Rus, Veljko, (2001), Podjetizacija in socializacija države, Teorija in praksa, FDV, str. 78–134
52. Stainbank, Robin, Jones, Bryan, (1996), Public procurement in the United Kingdom, Crown agents, GEA College, Ljubljana
53. Skupina avtorjev (2001), Ruski organizirani kriminal, založba Amaletti&Amaletti

54. Suhov, Jevgenij, (1999), Jaz, boter, Založba MK Ljubljana, str. 406–411
55. Stiglitz, Joseph E., (1998), Economics of the Public Sector, Princeton University, W.W. NORTON&Company, London , str. 3
56. Schwarts, Herman, (1994), Gowernment and Foreign Affairs, University of Virginia, Public Choise Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia Denmark, New Zeland and Sweden in the 1980s, str. 1–24 (<http://www.poeple.virginia.edu/hms2f/public.html>)
57. Trop, Melita, (2000), Korupcija v zgodovinski perspektivi, Javna uprava - 3, IJU pri PF Ljubljana, str. 335–347
58. Tavčar, Mitja, (1993), Strateški management, študijsko gradivo, FDV
59. V.V. Ramanadham, Routledge, (1991), The Economics of Public Enter., London, str. 395–420
60. Zabel, Bojan, (1997), Zakon o javnih naročilih s komentarjem, GV Ljubljana
61. Zabel, Bojan, (1997), Pravo javnih naročil, Zakon o javnih naročilih s komentarjem, GV Ljubljana, str. 11–29
62. W. Schmenner, Roger – A. Simon , Service Operations Management, Schuster Hall Company, New Yersey, USA, 1995, str. 1–18 in 108–133

## **8.2 Publikacije**

63. COSATU Submission, On the Discussion Document on Local Government – Presented to the Department of Constitutional Development, 21 avgust, 1997, (<http://www.cosatu.org.za/docs/lgdp.htm>), str. 1–16
64. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION COMMUNICATION, (1998), Brussels, PUBLIC PROCUREMENT IN THE EUROPEAN UNION, str. 18–20
65. European Observatory Report, 1997
66. Federal Acquisition Regulation Header, (1998), USA, Part 19 – Small Bussines Programs
67. GEA-COLLEGE, (1996) Javna naročila, Program usposabljanja, Ljubljana
68. Investopedia. Com, Business Dictionary
69. Subpart 19.5-Set-Asides for Small Business, str. 53–54,
70. Oxfordova enciklopedija zgodovine, CZS, 1993, str. 157
71. The Paranoid Corporation and 8 other ways your company can be crazy, Printed in USA, printing number 10987654321, 1993, New York, str. 127–141
72. Procurment Planning, Federal Acquisition Institute, Office of Acquisition Policy, Washington, str. 1–4 in 1–5
73. Transferring Risk in Public / Private Partnerships, Nova Scotia Government Bookstore, 1997 Nova Scotia Department of Finance, str. 1–38, (<http://www.gov.ns.ca/finance/MINISTER/P3GUIDE/P3G.HTM>)
74. Verbinc, France, Slovar tujk, dvanajsta izdaja, 1997
75. Williams, Sara, (1998), Small Busines Guide, Pengiun books, , Printed and bound in Great Britain by William Clowe I.t.d., Beccles and London, str. 1–71



### 8.3 Dokumentacija

76. Aragon, Raziskava javnega mnenja, 2005
77. Dokumentacija NO občine Komenda, mandatno obdobje 2002/06
78. Delo, FT, 2007 (članek – outsourcing podjetij)
79. Ministrstvo za finance RS, Skupno poročilo o JN v RS v l. 2005; MF RS 2006
80. MF RS, poročilo o oddanih javnih naročilih, [www./ gov.si](http://www.gov.si), 25. 8. 2007
81. Pobuda poslancev, Zahteva za izreden sklic Državnega zbora, 27. 5. 2004
82. Poročilo DRK za leto 2006, str. 25–28

### 8.4 Predpisi

83. Uvodna pojasnila k Zakonu o javnih naročilih, ČZ Ur. l., 1998, str. 409–433
84. Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene dokumentacije, ČZ Ur.l., 1998 str. 469–477
85. Navodilo o vsebini in obliki obrazcev za objavo namere o oddaji javnega naročila, javnega razpisa in izida javnega razpisa v Uradnem listu RS in določitvi enotnih obrazcev za objavo, ČZ Ur. l., 1998, str. 479–480
86. Obrazci, ČZ Ur. l., 1998, str. 481–491
87. Predlog Zakona o javnih naročilih (druga obravnava), december 1999,
88. Zakon o gospodarskih družbah, ČZ Ur. l. RS, 1993, 2006
89. Zakon o varstvu konkurence, Ur. l. RS, št. 18/1993
90. Ur. l., 1998, stran 433–468
91. Ur. l. RS, št. 18/1993
92. Ur. l. RS, št. 18/93
93. Ur. l. RS, št. 56/99
94. Uradni list RS, št. 16/92, člen 13
95. Ur. l. RS, št. 80, Oprema za rekonstruirano pralnico
96. Ur. l. RS, št. 18/1993
97. Uradni list RS, št. 7/1993, člen 20
98. Uradni list RS, št. 24/1992
99. Uradni list RS, št. 72/1993
100. Uradni list RS, št. 28/1993 in št. 19/1994
101. Uradni list RS, št. 33/1997, 63/1997 in 84/1999
102. Uradni list RS, št. 24/1997
103. Ur. l. št. 33/1997, št. 63/1997 in št. 84/1999
104. Ur. l., št. 47/1997
105. Ur. l. RS št.,60/1998
106. Uradni list RS št. 41/1997
107. Ur. l. RS št., 82/1998, 86/1988 in 43/1999
108. Uradni list RS, št. 60/1995 in 38/1999
109. Ur. l. RS št. 78/1999 in popravek zakona št. 90/1999
110. Ur. l. RS št. 108/1999
111. Dnevi javnih naročil, združenje seniorjev in agencija za management, 2001

112. Uradni list RS, 39/00 do 2/04
113. Ur. l. RS, št. 108/2006
114. Ur. l. RS, št. 128/2006
115. Odredbe vlade:
116. Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil, že navedena, čl. 3, stran 1121
117. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo naročil, UL RS, št. 28 ČZ UL, Ljubljana, 4.6.1993, člen 19, stran 1541

## 8.5 Tabele

1. Tabela 5.1: JN v BDP in odhodkih državnega proračuna v letih od 2001–2005
2. Tabela 5.2: Podjetja po velikosti
3. Tabela 5.3: Število in delež podjetij po pravnoorganizacijskih oblikah, Slovenija, 2005
4. Tabela 5.4: Outsourcing med podjetji
5. Tabela 5.5: Razdelitev naročil male vrednosti
6. Tabela 5.6: Prerez JN v l. 2005 glede na mejne vrednosti
7. Tabela 5.7: Vrednosti JN: male in velike vrednosti v letu 2005, v mrd. SIT
8. Tabela 5.8. Število zahtevkov do DRK po vrsti postopka oddaje JN 2004–2006
9. Tabela 5.9 in graf 5.4: Padec sklepanja pogodb z malimi podjetji v ZDA pri JN vezanih Pogodb od leta 1990 do leta 2001 (nad 25.000 dolarjev)
10. Tabela 5.10: Zmanjševanje udeležbe malih podjetij na trgu JN in povečevanje stroškov države (ZDA) pri JN vezanih pogodb od l. 1990 do l. 2001
11. Tabela 6.11: Dogovarjanje med naročnikom in ponudnikom storitve
12. Tabela 6.12. Nelegalna plačila javnim uslužbencem v %
13. Tabela 6.13: Nelegalno plačane vrednosti poslovanja z državo v % (JN)
14. Tabela 6.14: Dodatna plačila podjetij zato, da so stvari narejene s strani javnih uslužbencev
15. Tabela 6.15: Vpetost v klientelistične povezave
16. Tabela 6.16: Ocena učinkovitosti sodstva
17. Tabela 6.17: Prisotnost korupcije v javnih in zasebnih podjetjih

## 8.6 Grafikoni

1. **Grafikon 5.1:** Podjetniki glede na starostne skupine, spol in izobrazbo, 2005
2. **Grafikon 5.2:** Naraščanje in upad števila revizij JN po mesecih v l.1999
3. **Grafikon 5.3:** Število prejetih zahtevkov za revizijo v letih 2000 -2006

## 8.7 Kratice

1. BVQI Mednarodni standard kakovosti (London)
2. CPA Statistična klasifikacija izdelkov po dejavnostih v EU

3. CPC	Osrednja klasifikacija izdelkov v EU
4. CPU	Univerzalni enotni besednjak v EU
5. DRK	Državna revizijska komisija
6. EGS	Evropska gospodarska skupnost
7. ES	Evropska skupnost
8. EU	Evropska unija
9. GIZ	Gospodarsko interesno združenje
10. GPA	Governmental Procurement Agreement
11. GWACs	Governmental Acquisition Contracts
12. GPU RS	Generalna policijska uprava Republike Slovenije
13. GSA	Government Small Acquisition
14. HACCP	Standard postopkov ravnanja v bolnišnicah in kuhinjah
15. MF RS	Ministrstvo za finance RS
16. MNZ RS	Ministrstvo za notranje zadeve RS
17. MORS	Ministrstvo za obrambo RS
18. NACE	Klasifikacija gospodarskih dejavnosti v EU
19. NJM	Novi javni menedžment
20. OMB	Office of Management and Budget
21. OFPA	Office of Federal Procurement Agency
22. OSDUBUs	Offices of Small and Disadvantaged Business Utilizations
23. PCMG	Podjetniški center za malo gospodarstvo
24. PSBA	President's Small Business Agenda
25. SIQ	Slovenski standard kakovosti
26. SBA	Small Business Reauthorization Act
27. SBA-OA	Small Business Reauthorization Act, Office of Advocacy
28. SU RS	Statistični urad Slovenije
29. TJN MV	Trg javnih naročil malih vrednosti
30. ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
31. ZJN	Zakon o javnih naročilih
32. ZRN	Zvezna republika Nemčija
33. WBES	World Business Environment and Enterprise Performance Survey
34. WTO	World Trade Organization

---