

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Belavič

**Prednosti in slabosti sistema
javnega naročanja v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Belavič

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Prednosti in slabosti sistema
javnega naročanja v Sloveniji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

"Precej je treba vedeti, preden opaziš, kako malo veš."

Karl Heinrich Waggerl (1897-1973)

Prednosti in slabosti sistema javnega naročanja v Sloveniji

Javna naročila veljajo za pomemben del trga, saj predstavljajo znaten delež financ v državnem proračunu. Po postopkih javnih naročil v državah Evropske unije se porabi okoli 16% bruto domačega proizvoda Evropske unije, kar je okoli 2.000 milijard evrov, v Sloveniji pa je ocenjena vrednost javnih naročil v letu 2007 znašala 12,98 % BDP.

Magistrsko delo obravnava razvoj področja javnega naročanja v Sloveniji od nastanka države do vključevanja v Evropsko unijo. Proces politične modernizacije in evropeizacije sta pomembno vplivala na sistem javnega naročanja in prispevala k izoblikovanju področja in zakonodaje, saj sta pri oblikovanju sistema javnega naročanja zagotovila rojstvo sistema, ki ne samo temelji na sodobnih pravnih načelih, ampak obenem v samem delovanju zagotavlja gospodarnost, učinkovitost, konkurenco in enakost med ponudniki ter transparentnost. To zagotavljajo temelji, ki so bili vzpostavljeni z zakonodajo in uveljavitvijo temeljnih načel in ciljev javnega naročanja, postavitvijo osnovne jezikovne terminologije na tem področju ter omejitvijo vrednosti naročil z uporabo različnih kompleksnih postopkov javnega naročanja. Od priključitve Slovenije Evropski uniji, so glavno vodilo spremembam predvsem evropske smernice, ki bodo tudi v prihodnje vodilo modernizacije. Sistem javnega naročanja je nastal na podlagi vrste zakonodajnih sprememb. Zakon o javnem naročanju, ki trenutno ureja področje, je bil od njegovega nastanka leta 2007 s tremi novelami še dopolnjen in spremenjen. Delo se osredotoča na razloge za neštete spremembe, analizo teh sprememb, vpliv na delovanje ključnih akterjev sistema javnega naročanja ter morebitne prednosti in tudi slabosti sprememb. Preko pregleda statističnih podatkov iz let 2008 in 2009 delo nudi vpogled v pomen samega naročanja na gospodarski ravni ter analizo naročanja po vrstah postopkov. Z letom 2011 je začela delovati tudi Javna agencija za javno naročanje, zato delo obravnava tudi njeno vlogo v sistemu, ki jo je imela in jo bo v prihodnosti zavzela. Magistrsko delo ob tem kritično obravnava spremembe, ki so do sedaj bile uvedene v sistem javnega naročanja ter ponuja nekaj idej, ki bi v prihodnosti pripomogle k še bolj učinkovitemu in izpopolnjenemu načinu vodenja javnih naročil.

Ključne besede: javno naročanje, Zakon o javnem naročanju, javno naročanje v EU, Javna agencija za javno naročanje

Strengths and weaknesses of Slovenian public procurement system

Public contracts play an important role in the market. They represent a significant share of finance in the state budget. Around 16% (around 2.000 billion euros) of gross domestic product of the European Union is spent in accordance with EU public procurement procedures. The estimated value of contracts in Slovenia in 2007 is 12.98% of GDP. My master thesis deals with the development of public procurement system in Slovenia after joining the European Union. The processes of political modernization and europeanization had a significant impact on the development of public procurement system and both have helped shape not only the public procurement area as a whole but also its legislation. The establishment of public procurement system meant the birth of a system that is not only based on modern legal principles, but also ensures proper functioning of the system through economy, efficiency, transparency and fairness. This has been established through legislation and fundamental principles and objectives of public procurement, installation of basic linguistic terminology and limiting contract values through various complex public procurement procedures. The reasons for public procurement changes in Slovenia from its accession to EU are mainly European guidelines, which in the future will continue to be the drive of the modernization. Slovenian public procurement system was created on the basis of a series of legislative changes. Public Procurement Act, which currently regulates the area, has been amended and modified three times since 2007. The master thesis focuses on the reasons for these numerous changes, their analysis, their impact on the key actors' functions and their potential advantages and disadvantages. Thesis also provides an insight into the economic importance of procurement and analysis of procurement procedures through statistical data analysis in the years 2008 and 2009. In the beginning of 2011 the Public Procurement Agency was established and thesis focuses on its role in the system in the present and future. Master thesis in general critically deals with the changes that have been introduced in the procurement system so far and offers some ideas that would help to establish an even more efficient and sophisticated procurement system the future.

Key words: public procurement, Public Procurement Act, public procurement in the EU, Public Procurement Agency

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	11
2 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR	13
2.1 Predmet in cilj proučevanja.....	13
2.2 Raziskovalne hipoteze.....	14
2.3 Metode proučevanja.....	15
2.4 Struktura naloge.....	16
3 PROCESI DEMOKRATIZACIJE, POLITIČNE MODERNIZACIJE IN EVROPEIZACIJE V SLOVENIJI	18
3.1 Vzroki politične modernizacije v Srednji in Vzhodni Evropi.....	19
3.2 Evropeizacija v Srednji in Vzhodni Evropi.....	21
4 TEMELJNA NAČELA JAVNIH NAROČIL	23
4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.....	23
4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki.....	25
4.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja.....	25
4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov.....	26
4.5 Načelo sorazmernosti.....	27
5 CILJI JAVNIH NAROČIL	28
5.1 Zagotavljanje popolne konkurence med ponudniki.....	29
5.2 Učinkovita oz. racionalna poraba javnih sredstev in finančna disciplina.....	29
5.3 Preprečevanje korupcije.....	30
5.4 Zaupanje javnosti v delo države.....	31
6 OSNOVNI POJMI NA PODROČJU ZAKONODAJE JAVNEGA NAROČANJA	33
6.1 Naročniki po ZJN-2.....	34
6.2 Ponudniki po ZJN-2.....	36
6.3 Mejne vrednosti za objave.....	36

7	POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA	40
7.1	Javno naročilo male vrednosti.....	40
7.2	Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	40
7.3	Odprti postopek.....	41
7.4	Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti.....	42
7.5	Konkurenčni dialog.....	43
7.6	Postopek s pogajanji brez predhodne objave	46
7.7	Postopek s pogajanji po predhodni objavi.....	49
7.8	Posebni načini javnega naročanja in okvirni sporazum	50
8	SMERNICE EU NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL	55
8.1	Evropske smernice javnega naročanja	58
8.2	Zelena javna naročila	60
8.3	Modernizacija področja javnega naročanja v EU	63
8.3.1	Zelena knjiga o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil	64
8.3.2	Mnenje Odbora regij Evropske unije	67
8.3.3	Resolucija Evropskega parlamenta	74
9	RAZVOJ PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI... 81	
9.1	Kratek pregled razvoja zakonodaje javnega naročanja	82
9.2	Spremembe Zakona o javnem naročanju z novelama ZJN-2B in ZJN-2C	88
9.2.1	Spremembe postopkovne narave.....	88
9.2.2	Spremembe materialno – pravne narave	95
9.3	Javna agencija za javno naročanje	100
9.3.1	Namen in naloge Javne agencije za javno naročanje	100
9.4	Statistika na področju javnih naročil v Republiki Sloveniji, oddana naročila v letih 2008 in 2009	102
10	VERIFIKACIJA RAZISKOVALNIH HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK	108
10.1	Hipoteza I	108
10.2	Hipoteza II.....	110
10.3	Hipoteza III	112
10.4	Hipoteza IV	117

11 LITERATURA	122
----------------------------	------------

PRILOGE

PRILOGA A: SEZNAM STORITEV A.....	131
PRILOGA B: SEZNAM STORITEV B	132
PRILOGA C: INTERVJU Z G. SAŠEM MATASOM, DIREKTORJEM AGENCIJE ZA JAVNO NAROČANJE.....	133

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 8.1: V kolikšni meri se strinjate z dejstvom, da skupna pravila za javna naročila na ravni EU prispevajo k preprečevanju korupcije in klientelizma	56
Slika 8.2: Ali menite, da bi se tuja podjetja morala/smela sodelovati na razpisih za javna naročila v vaši državi?.....	57
Tabela 6.1: Vrste postopkov po ZJN-2 in mejne vrednosti za objave	37
Tabela 9.1: Porazdelitev javnih naročil v letih 2008 in 2009.....	102
Tabela 9.2: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti, glede na vrednost v letu 2008.....	105
Tabela 9.3: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti, glede na vrednost v letu 2009.....	106
Tabela 9.4: Seznam desetih največjih ponudnikov v letu 2008	106
Tabela 9.5: Seznam desetih največjih slovenskih ponudnikov v letu 2009	107

KRATICE

AJN	Javna agencija za javno naročanje
DZ	Državni zbor RS
EK	Evropska komisija
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
MSP	Mala in srednja podjetja
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropski skupnosti
PJN	Portal javnih naročil
UL EU	Uradni list Evropske unije
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja
ZeJN	Zelena javna naročila
ZJN-2	Zakon o javnem naročanju
ZJN-2A	Novela ZJN-2A - Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJN-2
ZJN-2B	Novela ZJN-2B - Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJN-2
ZJN-2C	Novela ZJN-2C - Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJN-2
ZJNVETPS	Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev

1 UVOD

Pojem javnih naročil je zelo širok. V širšem smislu ga lahko obravnavamo z gospodarskega, finančnega, socialnega, sociološkega, politološkega, geografskega, zgodovinskega, političnega in pravnega zornega kota (Mužina in Vesel 2007, 15). Ureditev tega področja pa ima tudi pomembno politološko dimenzijo: vzpostavitev trdnih pravil na področju, kjer država stopa v odnos s privatnim sektorjem, je pomembno z vidikov funkcije svobodne države: zagotavljanje reda, posebno pravnega reda in transparentnosti odločanja o zbiranju in porabi državnih sredstev ter povečanje učinkovitosti države. Ožji pojem javnih naročil je zato pravni. V tem smislu so javna naročila definirana kot skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij nabavlja blago, oddaja naročila za storitve in gradnje po predpisanem postopku (Kranjc 2006, 1437).

Javna naročila veljajo za pomemben del trga, saj predstavljajo znaten delež financ v državnem proračunu. Ocenjuje se, da se po postopkih javnih naročil v državah Evropske unije porabi okrog 16% bruto domačega proizvoda Evropske unije, kar je okoli 2.000 milijard evrov. Republika Slovenija v tem pogledu ni izjema, saj je ocenjena vrednost javnih naročil v letu 2007 znašala 12,98 % bruto domačega proizvoda (Vlada RS 2009a).

Spreminjanje zakonodaje s področja javnih naročil je relativno pogosto, tako v Sloveniji kot drugih članicah EU. Postopek oddaje javnih naročil je v Sloveniji postal pravna norma leta 1997 s sprejetjem prvega Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS št. 24/97, v nadaljevanju ZJN). Leta 1999 je bil sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/99, v nadaljevanju ZRPJN). V letu 2000 pa je nato bil sprejet Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00 in 102/00, v nadaljevanju ZJN-1), ki naj bi poenostavil postopke oddaje javnega naročanja in v popolnosti uskladi področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. Zaveza po uskladitvi je bila sprejeta julija 1997 s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije (Uradni list RS, št. 44/97) (Šoltes 2004, 15-16).

V začetku leta 2004 sta bili v Evropski uniji sprejeti novi direktivi s področja javnega naročanja. Direktiva 2004/18/ES ureja klasično področje javnega naročanja, Direktiva

2004/17/ES pa oddajo naročil na vodnem, energetskem, transportnem sektorju in na sektorju poštne storitev. Države članice bi morale vsebino direktiv v nacionalno zakonodajo prenesti do konca januarja 2006, kar pa se je v Sloveniji zgodilo skoraj leto dni kasneje, in sicer je Zakon o javnem naročanju ZJN-2¹ stopil v veljavo 23. decembra 2006 (Vesel 2006, 385).

Zaradi ponovnega dopolnjevanja evropske zakonodaje o javnem naročanju in ločevanju na dva velika sklopa (javni in infrastrukturni del), zaradi pomanjkljivosti in povzročanja zapletov in različnih razlag pri izvajanju ZJN-1, je Slovenija do sedaj zaključila usklajevanje javnega naročanja z zakonodajo EU s sledečima zakonoma: Zakonom o javnem naročanju² (ZJN-2) in Zakonom o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitev³ (ZJNVETPS). Ob sprejemu teh dveh zakonov (ZJN-2 in ZJNVETPS) so bili naročniki prvič razmejeni glede na področje naročanja. Razmejitev je bila določena z vidika njihovega pravnega statusa in v povezavi z dejavnostjo v klasičnem sektorju (dejavnosti v javnem interesu) ter glede na status naročnika v infrastrukturnem sektorju.

V osnovi naj bi ta zakonodajna ureditev zmanjšala birokratske postopke, določila uporabo socialnih in ekoloških meril pri oddaji naročila, se prilagodila sodobnejšemu poslovanju (elektronsko naročanje), povečala konkurenčnost (znižanje cen s čezmejno ponudbo), okrepila boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu, dosegla večjo korist za davkoplačevalce (za isti denar več storitev in dobrin), omogočila dialog med naročniki in ponudniki ter omogočila večjo prožnost naročnikov pri opredeljevanju in določanju namena javnih naročil. Od sprejetja ZJN-2 so bile sprejete tudi že tri novele zakona (ZJN-2A, ZJN-2B in ZJN-2C), ki so glede na samo prakso še dodatno prilagodile slovensko zakonodajo evropski.

Magistrsko delo torej obravnava poseben vidik demokratizacije in evropeizacije, to je modernizacijo razmerja med moderno državo in javnim sektorjem (ki prej ni obstajal). Zato lahko sam pojem javnih naročil, kakor tudi kot celoto razmerij, pravic in dolžnosti (pristojnosti) obravnavamo s politološkega vidika, ker gre pri tem zlasti za funkcije države, uveljavljanje pravnega reda, transparentnosti odločanja in skrbnosti pri upravljanju državnih financ – dodatno tudi za zagotavljanje kompetitivnosti in preprečevanje korupcije. Delo se zato konkretno ukvarja z nastankom potrebne zakonodaje in določenih organizacij (Javne

¹ Uradni list RS, št. 128/06

² Uradni list RS, št. 108/06

³ Uradni list RS, št. 108/06

agencije za javno naročanje), do katerih so pripeljali procesi modernizacije sistema (tudi zaradi usklajevanja z direktivami EU) za vzpostavitev osnovnih temeljev delovanja sodobne pravne države ter tudi kritičnim pristopom do nastalih sprememb in stanjem sistema javnih naročil v Sloveniji kot ga poznamo danes.

2 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet in cilj proučevanja

Cilji magistrske naloge bodo:

1. predstaviti procese modernizacije in evropeizacije, ki so vplivali na nastanek sistema javnega naročanja v slovenski družbi kot ga poznamo danes, med katerimi je razdržavljanje (odprava posebnih pristojnosti oz. odgovornosti države za javna naročila),
2. zagotoviti razumevanje temeljnih načel in ciljev javnega naročanja v Sloveniji ter predstaviti razvoj sistema od njegovih začetkov pa do danes,
3. predstaviti nekatere osnovne pojme javnega naročanja; kdo je naročnik in kdo ponudnik, kakšne so mejne vrednosti za objave v postopkih javnega naročanja in kateri postopki javnega naročanja obstajajo,
4. prikazati evropske smernice, ki so zaznamovale smer razvoja v preteklosti in jih bodo tudi v prihodnosti,
5. podrobneje obravnavati spremembe zakonodaje javnega naročanja na klasičnem sektorju (ne pa tudi infrastrukturnem sektorju - zaradi prevelike obširnosti področja javnega naročanja),
6. analizirati prednosti in slabosti sprememb sistema javnega naročanja z analizo sprememb zakonodaje ter ugotoviti ali so cilji javnega naročanja v dobri meri uresničeni ter kje morda še obstajajo priložnosti za izboljšave,
7. preučiti določila Zakona o Javni agenciji za javno naročanje, (z njenim nastankom Slovenija vzpostavlja centraliziran sistema javnega naročanja) z namenom razumevanja njenih ciljev in nalog,
8. prikazati statistične podatke o javnih naročilih oddanih v letih 2008 in 2009 s komentarjem,
9. izpostaviti morebitne pomanjkljivosti ureditve javnih naročil v Sloveniji ter predlagati možne smernice za razvoj v prihodnosti in

10. ugotoviti (predstaviti) pomen delovanja tega sistema v sedanjosti za delovanje pravne države in krepitev politične stabilnosti.

2.2 Raziskovalne hipoteze

Zadnja tretjina 20. stoletja je za države prinesla izredne spremembe, ki vplivajo na razmerje moči tako znotraj držav kot med njimi. Medtem, ko so politične skupnosti v preteklosti doživljale le občasne spremembe v obliki delnih modernizacij in to običajno znotraj določenih področij, so načini in sredstva modernizacije v sedanjosti postali zelo kompleksni in intenzivni, o čemer lahko govorimo kot o valovih vsesplošne modernizacije (Zajc 2004, 213).

Prva hipoteza se tako navezuje na procese demokratizacije in politične modernizacije družbe, ki so v kratki zgodovini Slovenije zaznamovali razvoj številnih področij – pravnih, upravnih političnih in družbenih.

H1: »Nastanek sistema javnih naročil je pomemben del modernizacije in demokratizacije družbe in se glede na njeno tranzicijsko naravo še vedno razvija.«

Druga hipoteza se loteva same vzpostavitve sistema javnega naročanja – zakaj je tak sistem za državo pomemben in kaj zagotavlja.

H2: »Z zakonskimi akti se je vzpostavil delujoč sistem javnega naročanja, ki pomembno prispeva k utrjevanju pravne države, saj zagotavlja stabilnost, zanesljivost in transparentnost sistema.«

Pri tretji raziskovalni hipotezi bom preverjala ali trenutna zakonodaja s področja javnega naročanja na klasičnem sektorju omogoča večjo transparentnost javne porabe. Noveli ZJN-2B in ZJN-2C sta namreč prispevali h korenitim spremembam sistema in vpeljali novosti pri mejnih pragovih za objave, naročilih male vrednosti, svetovanju v postopkih javnega naročila, negativnih referencah itd. Predvidevala bom, da so bile spremembe z novelami uvedene tudi zaradi pomanjkljivih določil obstoječe zakonodaje ter da kljub številnim spremembam še vedno ostajajo neurejena ali slabo urejena področja, ki se jih zakonodajalec ni dovolj konkretno lotil.

H3: »S spremembami, ki jih uvajata noveli ZJN-2B in ZJN-2C, se bo povečala transparentnost porabe javnih sredstev, vendar še vedno obstajajo nejasnosti

zakonodajnih določil, saj zakon nekaterih področij ne ureja ali pa jih ureja slabo.«

Pri četrti hipotezi pa bom skušala analizirati še pomen Javne agencije za javno naročanje ter preveriti ali njen nastanek res zagotavlja uresničevanje glavnih ciljev javnega naročanja ter kakšen je njen pomen za javno porabo.

H4: »Z ustanovitvijo Javne agencije za javno naročanje in s tem povezano centralizacijo sistema javnega naročanja se bo povečala učinkovitost države: zmanjšujejo se javni izdatki, zagotavlja se večja konkurenčnost podjetij, preglednost javne porabe je boljša.«

2.3 Metode proučevanja

Pisanje magistrskega dela na področju javnih naročil nedvomno zahteva preplet različnih raziskovalnih pristopov in analiz s področij politoloških, pravnih, ekonomskih pa tudi socioloških znanosti. V magistrski nalogi so bile za odgovore na raziskovalna vprašanja uporabljene metode zbiranja, analize in interpretacije tujih in slovenskih primarnih virov – zakonov in direktiv ter poročil in sekundarnih virov, tj. knjig, strokovnih člankov in znanstvenih del (doktoratov), internetnih virov itd. Čeprav je pristop do primarnih in sekundarnih virov temeljil na kritični distanci, je bila analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov kvalitativna raziskovalna metoda, ki je bila osrednja raziskovalna metoda te magistrske naloge.

Osrednja raziskovalna metoda je bila dopolnjena z deskriptivno metodo, predvsem pri temeljnem prikazu področja javnega naročanja in opredelitvi osnovnih pojmov. Za primerjave med posameznimi sprejetimi zakoni skozi zgodovino javnih naročil v Sloveniji sta bili uporabljeni komparativna in kompilacijska metoda ter metoda zgodovinske analize, ki je bila pomembna pri razumevanju razvoja področja v Sloveniji. Za predstavitev prednosti in slabosti posameznih sprememb določil v zakonih o javnem naročanju je bila uporabljena vzročno - pojasnjevalna raziskovalna metoda.

Analizo statističnih podatkov sem uporabila pri pregledu javnih naročil, oddanih v letu 2008 in 2009, opravljen pa je bil tudi intervju z direktorjem Agencije za javno naročanje g. Sašem Matasom. Mnenje predsednika Računskega sodišča RS dr. Igorja Šoltesa povzemamo iz intervjuja, ki je bil novembra 2010 objavljen v reviji UJN »Revija za uspešno javno naročanje«. V zaključnem delu je bila uporabljena metoda indukcije, pri čemer so me vodila podana teoretična izhodišča in izvedene analize.

Pri pisanju magistrske naloge so bile ne nazadnje v pomoč tudi izkušnje v praksi - lastne delovne izkušnje v vlogi naročnika, pridobljene v štiriletnem vodenju in izvajanju javnih naročil na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za kemijo in kemijsko tehnologijo.

2.4 Struktura naloge

Struktura magistrske naloge je na začetku zasnovana z analizo procesov modernizacije in evropeizacije držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki so povzročili spremembe, ki so vplivale na nastanek sistema javnega naročanja. Tudi na podlagi teh sprememb so se izoblikovala temeljna načela in cilji javnega naročanja, ki se med seboj prepletajo, a so pomemben dejavnik pri tolmačenju in razumevanju zakonodaje javnih naročil. Zaradi razumevanja sprememb same zakonodaje je pomembno, da se dotaknem tudi nekaterih osnovnih pojmov javnega naročanja kot so naročniki, ponudniki, mejne vrednosti in postopki javnega naročanja. Glede na to, da je Slovenija polnopravna članica EU že od leta 2004, ne gre spregledati smernic EU, ki vsakodnevno vplivajo na oblikovanje nacionalne zakonodaje – še posebej na področju javne porabe. Prav te smernice so nedvomno odigrale veliko vlogo pri razvoju sistema javnega naročanja v Sloveniji; zgodovinski razvoj pa je nepogrešljiv za razumevanje problematike sistema oz. sprememb zakonskih določil, kakršnim sledimo danes. Seveda pa je tudi razvoj tako kompleksnega sistema kot so javna naročila nenehno razvijajoč se proces in se spremembe dogajajo ne samo

- a) zaradi zunanjih vplivov (kot so smernice EU), ampak tudi
- b) zaradi notranjih teženj po spremembah in izboljšavah.

Pri tem bom ugotavljala ali so se spremembe, katerim smo bili priča v zadnjem času, kljub dobri nameri sledenja ciljem javnega naročanja, v praksi res izkazale za takšne ter ali obstajajo še določene dileme oz. slabosti, katerim bi bilo v prihodnjih prilagajanjih sistema morda nameniti še več pozornosti. Poleg odgovornosti, ki jih Republika Slovenija ima pri vzpostavitvi učinkovite zakonodaje na področju javnega naročanja, se kažejo potrebe tudi po odpravi pomanjkljivosti obstoječe zakonodaje, ki bi prispevala h krepitvi pravne države. Vse to se odraža v pogostih zakonskih spremembah in dopolnitvah, ki jih zakonodajalec nalaga posameznikom, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem. Prav ti posamezniki so ključen del procesa, saj se prav oni spopadajo z uresničevanjem zakonodaje v praksi.

Znanstveno relevantnost dela gre iskati predvsem v tem, kako se teoretična izhodišča in

določila, zapisana v zakonodaji, uresničujejo v vsakodnevnem delovanju oz. da le-ta v realnosti vedno ne zasledujejo zastavljenih ciljev, pri čemer prihaja do odstopanj ali zaradi slabo zapisane zakonodaje (ni povsem jasno kaj zakonodajalec z zapisanim želi) ali pa tudi zaradi političnih pritiskov, pritiskov interesnih skupin in različnih lobijev. Z razumevanjem tovrstne narave sistema, je pomen te naloge v tem, da ponudi prispevek k prihodnjim izboljšavam sistema javnega naročanja, ki bo ne samo olajšal poslovanje neposrednim uporabnikom, ampak bo enkrat za vselej postal tudi vzorec sistema, ki bo užival zaupanje širše javnosti. Širša javnost namreč porabo javnih sredstev preko javnih naročil še vedno pojmuje s precejšnjo negativno konotacijo zaradi številnih razvpitih primerov koruptivnih dejanj, ki jih je sistem v preteklosti, zaradi naštetih razlogov, omogočal.

3 PROCESI DEMOKRATIZACIJE, POLITIČNE MODERNIZACIJE IN EVROPEIZACIJE V SLOVENIJI

Procesi politične modernizacije in demokratizacije v Evropi so le del širnega svetovnega procesa politične modernizacije, ki poteka v valovih. Koncept politične modernizacije je izredno primeren za proučevanje procesov v državah Srednje in Vzhodne Evrope, saj je spremembe vrednot, procese, nacionalne integracije ter razvoj političnih institucij ali njihovo preoblikovanje na podlagi političnega pluralizma mogoče razumeti v okviru širšega procesa oz. tega povezovati s procesi na drugih področjih (Zajc 1993, 11).

Z razpadom socialističnega družbenega sistema so se za države Srednje in Vzhodne oz. Jugovzhodne Evrope začele korenite družbene spremembe, ki naj bi privedle do konstituiranja institucionalnega sistema po zgledu zahodnih družb. Splošna razvojna vizija teh družb je bila usmerjena v družbeno modernizacijo v smislu vzpostavitve družbenega sistema, katerega glavni institucionalni značilnosti sta tržno gospodarstvo in parlamentarna demokracija (Tomšič v Šoltes 2008b, 366).

Pojem družbene modernizacije je izredno celovit in vključuje spremembe na vseh področjih človeškega mišljenja in aktivnosti. Politična modernizacija je v okviru splošne družbene modernizacije prav gotovo njen pomemben del, v posameznih primerih celo pogoj. Številne definicije politične modernizacije izhajajo iz razlikovanja med tradicionalno in moderno družbo in v tem smislu jo definirajo kot gibanje ali prehod od ene k drugi. Različni njeni vidiki, kot so na primer gospodarski napredek, urbanizacija, razvoj šolstva in sredstev množičnega obveščanja so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije, vendar je oblikovanje demokratičnih političnih institucij pogosto zaostajalo za splošnim razvojem (Zajc 2000, 13).

Politična modernizacija predvsem predpostavlja (Zajc 1993, 10):

1. racionalizacijo oblasti, to je odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih avtoritet in njihovo zamenjavo s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo,
2. na drugi strani pomeni utrditev suverenosti nacionalne države tako nasproti zunanjim vplivom kot glede notranje regionalne in lokalne oblasti, kar predpostavlja nacionalno

- integracijo ter centralizacijo oblasti v legitimnih nacionalnih zakonodajnih telesih,
3. diferenciacijo oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast ter določitev razmerij med njimi,
 4. razvoj ter osamosvojitve posebnih strokovnih področij, kot so pravno, gospodarsko, vojaško in administrativno od političnega,
 5. naraščajočo politično participacijo ljudi oz. državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar lahko pomembno zmanjša državni (vladni) nadzor ali nadzor različnih neformalnih (ideoloških in drugih) centrov moči nad njimi (še posebej v totalitarnih državah) (Huntington v Zajc 1993, 10),
 6. temu lahko dodamo še naraščajočo participacijo ljudi v gospodarskem življenju z ustanavljanjem zasebnih gospodarskih podjetij in družb, ki proizvajajo različne dobrine in usluge za trg.

3.1 Vzroki politične modernizacije v Srednji in Vzhodni Evropi

Vzroki politične modernizacije v državah Srednje in Vzhodne Evrope imajo kljub različni stopnji družbene in gospodarske razvitosti precej podobne značilnosti.

Prva skupna značilnost je **kriza legitimnosti**. Totalitarni in avtoritarni realsocialistični sistemi Srednje in Vzhodne Evrope so vse do konca osemdesetih let svojo legitimnost utemeljevali na izrazito ideoloških podlagah in na posebej utrjenem prepričanju, da je taka oblika politične organiziranosti zgodovinsko upravičena oz. da vsaka druga oblika politične organiziranosti vodi v anarhijo in nepomirljiva nasprotja. Vodilno vlogo je imela komunistična partija, organizirana po načelu demokratičnega centralizma, ki je vladala v imenu ljudstva, ne da bi od ljudstva kadar koli dobila pooblastilo na demokratičnih volitvah. Demokratična alternativa za legitimiranje oblasti se je v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez omejitev, nadzora in odgovornosti volivcev (Linz v Zajc 2004b, 84-85).

Druga značilnost je bilo sistematično **omejevanje človekovih pravic**. Totalitarni in avtoritarni sistemi so tako teoretično kot v praksi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku oziroma upošteva njegove »naravne« politične in druge pravice, ki mu gredo kot človeku in državljanu. Vladajoča ideologija je poudarjala predvsem politični sistem ali

državo kot nosilca družbenih interesov, človekove pravice pa izvajala iz sistema, ki je lahko posameznikom ali posameznim družbenim skupinam te pravice omejil ali pa onemogočal njihovo uresničevanje. Pod udarom avtoritarnih struktur se je znašla zlasti svoboda misli in javnega izražanja, ki je pogoj za avtonomnost civilne družbe. Prav tako je bila povsem omejena pravica do zbiranja in svobodnega združevanja, s tem pa so bili dejansko dani pogoji za monopolizacijo oblasti in nastanek avtoritarnih enostrankarskih in drugih avtoritarnih sistemov (Bavcon v Zajc 2004b, 85).

Tretja splošna značilnost je bila splošna **neučinkovitost realsocialističnih sistemov** – omejenost zasebne pobude v gospodarstvu in bolj ali manj centralistični (državni) sistem gospodarskega planiranja sta imela za posledico splošno gospodarsko neučinkovitost. Nesposobnost uresničiti pričakovanja članov družbe in obvladati vedno bolj nakopičene gospodarske težave je postala pomemben vzrok krize celotnega sistema. Realsocialistični sistemi so vedno bolj zaostajali v gospodarskem razvoju in tako izgubljali boj z demokratično urejenimi in politično kompetitivnimi družbami, ki so svoja gospodarstva uravnavale z dopuščanjem konkurence in s tržnimi zakonitostmi. Ti sistemi so se zaradi svoje ideološke ekskluzivnosti težko odzvali na spremembe v okolju in sprejemali tehnološke, upravne, organizacijske in druge novosti v primerjavi z demokratičnimi, kjer odzivnost političnih strank in možnost njihove menjave na oblasti zagotavlja veliko hitrejšo prilagajanje (Linz v Zajc 2004b, 85).

Četrta značilnost so **visoki stroški represije**. Nedemokratični sistemi navadno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti same, ki jo načrtno oblikujejo in privzgamajo. Vzdržujejo stanje negotovosti in nezaupanja, vsako obliko nestrinjanja ali nasprotovanja pa poostreno kaznujejo. V razmerah negotovosti in represije nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi, da načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si tako poslabšali položaj – ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije. Vendar je tudi v nedemokratičnih sistemih določeno razmerje med strpnostjo do opozicije in stroški represije – če je toleranca »draga«, je gotovo represija še dražja. Čim bolj stroški represije presegajo stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni sistem (Dahl v Zajc 2004b, 86).

Po mnenju Tomšiča (Tomšič 2002, 126) gre razloge za demokratizacijo in politično modernizacijo teh držav iskati predvsem v tem, da je komunistična oblast, »nadzirala« oz.

omejevala družbeni razvoj (družbeno modernizacijo). Tako bi lahko proces družbenih sprememb v teh državah imenovali neorganska modernizacija, dirigirana od zgoraj, saj je temeljila na viziji homogene, nekonfliktne in disciplinirane družbe in je zato dušila svoboden razvoj različnih družbenih potencialov. Komunistična oblast je dopuščala spremembe le do stopnje, na kateri je bil ogrožen njen legitimizacijski monopol, temelječ na projektu izgradnje brezrazredne družbe. Iz tega je izhajala nesposobnost sistema za zagotavljanje kontinuiranega razvoja in samoreprodukcije, za absorpcijo stalnih družbenih sprememb in za prilagajanje kompleksnejšemu okolju.

3.2 Evropeizacija v Srednji in Vzhodni Evropi

Kot komplementaren proces družbeni in politični modernizaciji se v začetku 90-ih let v nekaterih državah Srednje in Vzhodne Evrope pojavlja proces pridruževanja Evropski uniji. Posamezne države in njihovi prebivalci ga na eni strani doživljajo kot »evropeizacijo«, to je vračanje v zgodovinski in civilizacijski kontekst, iz katerega so bili izločeni, na drugi strani pa kot utrjevanje varnosti in doseganje gospodarske stabilnosti. Pridruževanje EU pomeni spodbudo procesu tranzicije in zagotavlja, da bo tranzicija, v okviru katere nekatere nujno potrebne reforme zamujajo, končana najpozneje roku, ki je določen za sprejem posamezne države v polnopravno članstvo EU. Oba procesa se prepletata in razlikujeta hkrati. Razlikujeta se v tem, da so države v prvem obdobju demokratizacije lahko same določale cilje in prioritete, izbirale standarde in normative, v drugem obdobju, ko se demokratizacija izteka v proces vključevanja, pa na te izbire pretežno vplivajo rešitve in standardi, ki so že uveljavljeni v državah članicah EU. Države so v prvem obdobju same določale tempo sprememb, v drugem obdobju pa ga določa EU (Zajc 1998, 148).

Pridruževanje EU je za države Srednje in Vzhodne Evrope pomenilo spodbudo procesu demokratizacije (predvsem fazi demokratičnega prehoda in konsolidacije demokracije) in je zagotavljalo, da je bil le-ta končan najpozneje v roku, ki je bil določen za sprejem posamezne države v polnopravno članstvo v EU. Proces evropeizacije v državah Srednje in Vzhodne Evrope zajema ponovno uveljavljanje demokracije, demokratičnih vrednot, svobodnega tržnega gospodarstva in človekovih pravic (se prekriva s procesom demokratičnega prehoda), konkretno prilagajanje EU (prilagajanje političnih institucij na delovanje znotraj EU, prilagajanje nacionalne zakonodaje »*acquis communautaire*«), vsesplošni napredek v okviru

procesa približevanja EU, transformacijo civilne družbe, politične kulture in vzorcev vedenja v smeri EU (Ágh 1994, 9-10).

Predvsem faza konsolidacije oz. povečanja učinkovitosti demokracije in proces evropeizacije se močno prepletata. V državah Srednje in Vzhodne Evrope je po razpadu starega režima in po demokratičnem prehodu v ožjem smislu obstajala demokratična ureditev, kar se tiče formalnih kriterijev demokracije, vendar so se pojavile številne nove težave v zvezi s slabimi rezultati novega demokratičnega sistema tudi znotraj procesa evropeizacije (Ágh 2000, 14-15). Tako so morale te države v procesu evropeizacije oz. vstopanja v EU spremeniti in izboljšati delovanje svojih institucij kar je vplivalo tudi na učinkovitost in posledično na utrjenost demokracije in obratno (Ágh 2000, 15).

V tranzicijski Sloveniji še vedno poteka temeljita preobrazba, ki zahteva korenite spremembe zakonodaje, oblastnih struktur, vključno s pravosodjem in organi pregona, ter politik in prakse državnih organov. Ob demokratičnih spremembah se je zdelo, da je mogoče to obsežno nalogo opraviti v kratkem času. Vse bolj pa postaja jasno, da je to dolgotrajen in zapleten proces. Približevanje in članstvo v Evropski uniji je zahtevalo uveljavljanje enotnih evropskih standardov, kar je lahko v pomoč pri iskanju najustreznejših rešitev, po drugi strani pa predstavlja dodatne izzive. Značilnost tranzicijskih razmer je na eni strani nestabilen in zaradi pogostih sprememb ne povsem konsistenten pravni red, na drugi strani pa vrsta državnih organov, ki so zatrpani z vlogami in je zato njihovo odločanje izrazito dolgotrajno, včasih pa tudi neučinkovito (Bizjak 1998, 179).

Pri javnih naročilih se srečamo s procesom družbene modernizacije, ki je v preteklih letih intenzivno potekal. V prejšnjem političnem sistemu je imela država monopol tudi nad tem področjem, v tem procesu pa prihaja do vzpostavljanja premoženjskega razmerja med državo in zasebnim sektorjem pri zadovoljevanju državnih potreb in opravljanju njene funkcije – s ciljem, da bi država delovala čim bolj učinkovito in racionalno. Pri vsem tem je pomemben širši proces modernizacije, ki je procese modernizacije okrepil, kar pomeni, da smo s prilagajanjem zakonodaje evropski na področju javnih naročil, prevzeli sodobno ureditev na pomembnem segmentu države (Šoltes 2008b, 366).

4 TEMELJNA NAČELA JAVNIH NAROČIL

Veljavna zakonodaja na področju javnih naročil jasno opredeljuje, da mora ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o Evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES) in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanju konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Osnove temeljnih načel gre torej iskati v PES, katere cilj je bil vzpostavitev skupnega trga, kar pa pogojuje prost pretok storitev, blaga in svobodo ustanavljanja. Razširitev normativne ureditve na področju temeljnih načel in podlago za enotno ureditev področja temeljnih načel v ES sta podali Direktivi 2004/18/ES in 2004/17/ES, ki v 2. členu opredelita načelo enakopravnosti, nediskriminacije in transparentnosti. Vzpostavitev jasnih ciljev, pri čemer se cilji ne morejo ostro ločiti od načel, ampak tvorijo vsebinski preplet, je bistvenega pomena za uveljavitev pravilne smeri razumevanja in tolmačenja posameznih določb zakona (Habjan Piletič 2008, 33)

4.1 Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

6. člen ZJN-2 določa, da mora naročnik izvesti javno naročanje tako, da z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Če predmet javnega naročila dopušča in če to prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe javnega naročila, mora naročnik oblikovati razpisno dokumentacijo tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih. Pri tem mora zagotovi nediskriminatorno obravnavo in s tem večjo dostopnost javnega naročila gospodarskim subjektom (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

To načelo obvezuje naročnika, da mora z izvedbo javnega naročila in izborom ponudnika zagotoviti, da je poraba sredstev za naročnika najbolj gospodarna glede na razmerje med vloženimi sredstvi in pridobljeno koristjo. Ob tem načelu ne gre prezreti, da gre za izjemno pomembno in hkrati težko interpretativno določbo zakona, predvsem zaradi razumevanja

pojmov gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

Opredelitve pojmov, povzetih po uredbi EU, so:

7. gospodarnost: načelo gospodarnosti zahteva, da naj bodo viri, ki jih uporablja organizacija za opravljanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini in kakovosti ter po najboljši ceni,
8. učinkovitost: načelo učinkovitosti se ukvarja z najboljšim razmerjem med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki,
9. uspešnost: načelo uspešnosti se ukvarja z doseganjem konkretnih zastavljenih ciljev in predvidenih izidov (Čampa in drugi 2007, 54).

Poudariti velja, da bi uporabniki javnih financ morali zasledovati cilj dobrega gospodarjenja z vzpostavitvijo ustreznih procesov upravljanja, kot so: zastavljanje in definiranje ciljev, načrtovanje programov, ki opredeljujejo načrtovane akcije, načrtovanje in nadzorovanje upravljanja akcij, predstavitve poročil o izvajanju akcij, evalvacija rezultatov. Zato je toliko bolj pomembno uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa.

Tudi drugi odstavek 6. člena ZJN-2 uveljavlja kot kriterij spodbujanja malih in srednjih podjetij k aktivni udeležbi načelo gospodarnosti. Naročnik je tisti, ki bo od primera do primera ugotavljal, skozi prizmo gospodarnosti, ali so glede na predmet naročila izpolnjeni pogoji za oddajo naročila po sklopih. Pomembno je poudariti, da 14. člen ZJN-2 določa, da naročnik ne sme določiti mejne vrednosti naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi pravil glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. To pomeni, da bi delitev naročila po sklopih lahko pomenila kršitev navedene določbe, če bi bil namen naročnika, da se z delitvijo po sklopih izogne zavezi o javni objavi naročila, glede na ocenjeno vrednost. Včasih je težko presoditi ozadje odločitve o delitvi naročila po sklopih. Verjetno je in bo problem v vzroku - kakšen je resnični namen naročnika pri oblikovanju sklopov - ali res gospodarnost ali pa izogibanje javni objavi javnega naročila, kar lahko pomeni omejevanje konkurence.

Ob tem velja opozoriti, da delitev naročil oz. opredelitev ocenjene vrednosti, da bi se izognili javnim objavam, prepovedujejo tudi evropske direktive. Tako Direktiva 2004/18/ES v devetem členu določa, da se noben gradbeni projekt ali načrtovan nakup določene količine blaga ali storitev ne sme »drobiti« zato, da bi se izločil iz področja uporabe te direktiv (Čampa in drugi 2007, 59).

4.2 Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki določa, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, še posebej ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju z ZJN-2. Ob tem mora pri izvajanju javnega naročanja ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence. Naročnik zato ne sme zahtevati od ponudnika, da pri izvedbi naročila zaposli določene podizvajalce, ali da izvede kakšen drug posel, kot na primer izvoz določenega blaga ali storitev, če s posebnim zakonom ali mednarodnim sporazumom ni določeno drugače (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

Pravila o varstvu konkurence zagotavljajo svobodno konkurence na določenem trgu, predvsem trgu EU. Pravila o javnem naročanju so rezultat spoznanja, da zagotavljanje konkurence pri poslovanju javnega sektorja zahteva posebna pravila. Načelo pomeni, da mora biti vsem zainteresiranim in sposobnim ponudnikom omogočeno poslovanje z javnim sektorjem pod enakimi pogoji. Prost dostop do javnega sektorja obenem pospešuje učinkovito porabo javnih sredstev in vpliva na racionalnejše poslovanje ponudnikov.

Javno naročanje zagotavlja konkurenco in enakopraven položaj med osebami, ki na trgu ponujajo blago in storitve, ko se potegujejo za pridobitev posla z javnim sektorjem. Osebe, ki na trgu ponujajo blago in storitve, so predvsem gospodarske družbe oz. osebe zasebnega prava. Kot ponudniki na trgu pa se lahko pojavljajo tudi osebe javnega prava, ki so sicer v obratnem razmerju – kot povpraševalci po blagu in storitvah – naročniki po pravilih o javnem naročanju. Zaradi njihove narave obstaja bojazen, da bodo osebe javnega prava kot ponudniki privilegirane v primerjavi z osebami zasebnega prava. Direktiva 2004/18/ES v 4. Točki preambule določa, da morajo države članice zagotoviti, da sodelovanje oseb javnega prava kot ponudnikov v postopku za oddajo javnega naročila ne povzroča kakršnega koli izkrivljanja konkurence v zvezi z zasebnimi ponudniki (Kranjc 2007, 93).

4.3 Načelo transparentnosti javnega naročanja

Ponudnik mora biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku, postopki

naročanja po ZJN-2 pa so javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil glede na vrednosti iz 12. člena ZJN-2 tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na PJN (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

Postopki oddaje javnega naročila morajo biti pregledni (transparentni), s tem pa je povezana tudi zahteva po javnosti. Preglednost in javnost postopkov sta določena v javnem interesu in v interesu zainteresiranih ponudnikov. V javnem interesu zato, da sta razvidna namen in način porabe javnih sredstev. Zainteresiranim ponudnikom pa mora biti dana možnost, da se seznanijo s potrebami javnega sektorja, pomembnimi dejstvi, odločitvami in dejanji v konkretnih postopkih oddaje javnih naročil. Ponudnikom uveljavitev javnosti omogoča, da konkurirajo za pridobitev posla in tudi da ugotovijo morebitne kršitve v postopku oddaje javnega naročila. Ponudniki kršitev ne morejo uveljavljati kadar koli, ampak so prekludirani, če pravnega varstva zaradi naročnikovih kršitev postopka ne uveljavljajo do določenega roka. Tudi uveljavitev transparentnosti in javnosti postopka jim omogoča, da kršitve pravočasno ugotovijo in vložijo zahtevek za revizijo postopka.

V zvezi z načelom transparentnosti ZJN-2 na prvo mesto postavlja zahtevo, da mora naročnik izbrati ponudnika na pregleden način in po predpisanem postopku. Tako kot so ostala načela javnega naročanja konkretizirana s posameznimi instituti, velja enako za načelo transparentnosti. Zakon ne prepušča naročnikom, da po lastni presoji zagotavljajo transparentnost oddaje javnega naročila, ampak jo zagotavlja sam z opredelitvijo vsebine ravnanj za posamezni postopek. Vsi postopki ne zagotavljajo transparentnosti v enaki meri. Zakon predvideva različne postopke zaradi različne narave javnega naročanja. Posamezne okoliščine, predvsem narava javnega naročila, terjajo nižjo raven transparentnosti, predvsem zato, da se zagotovi gospodarnost naročnika (Kranjc 2007, 96).

4.4 Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Naročnik mora zagotoviti, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov, ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov, diskriminacijo, ki izvira iz klasifikacije dejavnosti, ki jo opravlja ponudnik, ali drugo

diskriminacijo. V primeru javnega naročanja, ki vključuje projektiranje, izbrani projektant ne sme sodelovati na razpisu za izvedbo naročila, ki ga je projektiral, razen če je projektiranje del istega javnega naročila kot izvedba projekta (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

Pravila o javnih naročilih zagotavljajo svobodno konkurenco in enakopraven položaj ponudnikov pri sklepanju poslov z javnim sektorjem. Svobodna konkurenca in enakopraven položaj pa ne pomenita, da so vsi ponudniki enaki ali da imajo vsi enako možnosti za pridobitev posla. Pravila o javnih naročilih morajo zagotoviti, da je tudi pri poslovanju javnega sektorja izbran ponudnik oz. ponudba, ki je objektivno najboljša. Pravila o javnih naročilih poskušajo zagotoviti, da posel dobi tisti, ki je na trgu dober ali najboljši, ne zagotavljajo pa dejanske enakosti med ponudniki določene panoge. V postopkih oddaje javnih naročil se ne izbere ponudba, ki je enaka kot druge, ampak tista, ki ni enaka, ki se razlikuje od ostalih, ker je za naročnika ugodnejša.

Oseba, ki ima številne referenčne objekte, posluje vrsto let, ima strokovnjake, redno izpolnjuje svoje poslovne obveznosti, ima najnovejšo strojno ali programsko opremo, ni enaka kot tisti, ki je začel poslovati včeraj, nima opreme in ne kadrov.

Naročnik torej ni dolžan zagotoviti vsem ponudnikom enakih možnosti za pridobitev javnega naročila. Tega ne zahtevata ne načelo enakopravnosti in ne načelo zagotavljanja svobodne konkurence. Naročnik sme in mora razlikovati med vsemi potencialnimi ponudniki. Ponudnike mora diskriminirati, toda diskriminirati jih mora s pogoji in merili, ki so objektivno opravičljivi (Kranjc 2007, 98).

4.5 Načelo sorazmernosti

Javno naročanje se mora izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

Načelo sorazmernosti je sicer splošno načelo prava EU, s katerim se poudarja, da naj bodo omejevalni ukrepi v skladu s cilji oz. da naj prepovedi ne bodo strožje, kot to opravičuje njihov namen. Načelne meje pri določanju pogojev in meril za izbiro v postopkih oddaje javnih naročil opredeljujeta predvsem načeli zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov (Kranjc 2007, 103).

5 CILJI JAVNIH NAROČIL

Pravni red za vsako pravno razmerje zagotavlja pravno varstvo na več ravneh. Država zagotavlja pravno varstvo z neposredno ali posredno intervencijo. Najpomembnejše načelo sistema javnega naročanja je varstvo ponudnikov. Tako varstvo povečuje skrbnost naročnikov pri postopkih javnega naročanja in jih odvrča od kršitve predpisov. Poleg tega povečuje zaupanje javnosti v poštenost javnega sektorja in spodbuja ponudnike k sodelovanju v javnih naročilih. Ponudniki nočejo biti izrinjeni iz sistema proračuna, zato so bili ti univerzalni pobudniki za urejanje in oblikovanje pravil, ki bi ponudnikom omogočila enakopraven dostop do javnih naročil (Kovač 2009, 12).

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

Poglavitni cilji javnih naročil so:

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

- preprečevanje korupcije: cilj, ki ga je mogoče doseči z urejanjem javnih naročil, in sicer preko preglednosti postopkov in z uporabo pravnih sredstev (Zabel 1997, 17-21).

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

5.1 Zagotavljanje popolne konkurence med ponudniki

S strani ponudnikovih pričakovanj in pričakovanj zakonodajalca po finančno ekonomskih učinkih je potrebno omeniti cilj zagotavljanja poštene konkurence v vseh fazah postopka. Zagotavljanje konkurence je gotovo cilj, ki ima lahko vrsto pozitivnih učinkov, kot so doseganje prihrankov, uveljavitev konkurence med ponudniki in s tem učinek na ceno in kvaliteto ponujenega blaga, storitev in gradbenih del, možnost sodelovanja ponudnikov v mednarodnih okvirih, preprečevanje monopolnih položajev in kartelnih dogovorov, kar ima lahko pozitivne posledice pri racionalizaciji javnih financ.

Racionalna poraba javnih sredstev se dosega že z javnimi razpisi, k racionalnemu ravnanju s temi sredstvi pa največ pripomore konkurenca med ponudniki, ki je prav tako eden glavnih ciljev javnih naročil. Pri zagotavljanju konkurence ima pomembno vlogo zakonodaja, ki mora zagotavljati enakopraven položaj vseh udeležencev ob enakih pogojih, tudi z določbami o preglednosti oz. transparentnosti postopkov javnega naročanja.

Eden od ciljev je tudi uveljavitev nekaterih politik države preko sistema javnih naročil. Država lahko s tem namreč uveljavlja nekatere politike, ki so v skladu z mednarodno sprejetimi pravili, po sprejetju novih direktiv, predvsem socialne in okoljevarstvene. Uveljavitev gospodarskih politik pa je omejena s pravili, ki prepovedujejo omejevanje konkurence ter diskriminacijo, zato bi spodbujanje domačega gospodarstva, skrb za posamezne gospodarske panoge, aktivnosti za enakomeren regionalni in demografski razvoj preko sistema javnih naročil lahko pomenilo nedopustna ravnanja (Šoltes 2008c, 8).

5.2 Učinkovita oz. racionalna poraba javnih sredstev in finančna disciplina

Učinkovitost porabe javnih sredstev predpisi dosegajo z učinkovitim zagotavljanjem finančne

discipline uporabnikov proračunskih sredstev. Uporaba sankcij sili naročnika, da v čim večji meri sledi predvidenemu finančnemu okviru in namenu, za katerega je bila poraba sredstev predvidena. Države so danes razmeroma velik naročnik, zato si ne smejo privoščiti neracionalne porabe sredstev, saj lahko pridelajo velike izgube. Smotrna poraba javnih sredstev se dosega z učinkovitim zagotavljanjem finančne discipline uporabnikov javnih sredstev, vzporedno pa se ta cilj uresničuje s tesnim povezovanjem področja javnih naročil in področja urejanja proračuna, zagotovitvijo sistema kontrole porabe javnih sredstev in določitvijo pravic in obveznosti sodelujočih v postopku (Mužina in Vesel 2004, 108-109).

Ureditev javnih naročil naj bi doprinesla k učinkovitejši porabi finančnih sredstev, pri tem pa naj bi bili strogo upoštevani tudi finančni okviri. Zaradi tega razloga je še vedno aktualen prvotni cilj, ki narekuje zagotavljanje finančne discipline uporabnikom javnih, zlasti pa proračunskih sredstev. Pri tem cilju je pomembna zagotovitev racionalne porabe sredstev, kar se običajno doseže z razpisom in razpisno dokumentacijo, kazala pa naj bi se v razmerju med vloženimi sredstvi in pridobljeno vrednostjo. Z določenimi sredstvi naj se doseže čim večji učinek oz. določen učinek naj se doseže s čim manjšimi sredstvi (Zabel 1997, 17-18).

5.3 Preprečevanje korupcije

Eden od glavnih ciljev javnega naročanja je učinkovito preprečevanje korupcije, z namenom izločiti škodljivo, nemoralno in kaznivo ravnanje tistih, ki skozi sistem javnih naročil upravljajo z javnimi sredstvi. Za nadzor za preprečevanje in odkrivanje so pristojni določeni organi ali institucije, na zakonodajalcu pa je, da v zakonodaji javnih naročil za doseg omenjenega cilja opredeli prepovedana ravnanja, ki ji kvalificira kot koruptivna. Brez tega bi bilo doseganje tega cilja zelo oteženo.

Mnogi strokovnjaki so mnenja, da je področje javnih naročil eno najbolj obremenjenih s korupcijo, mnogi nerazrešeni in neodkriti primeri korupcije pri postopkih javnega naročanja pa služijo kot slab zgled vsem, ki sodelujejo pri teh postopkih. Nekateri kot razloge za izogibanje postopkom javnega naročanja navajajo počasnost in stroške postopkov javnega naročanja.

Zakonodaja o javnem naročanju je primarno usmerjena k povečanju konkurenčnosti, doseganju najboljših cen za primerno kakovost in pravočasno dobavljanje blaga in storitev javnemu sektorju. Preprečevanje in zaznavanje korupcije nista primarna cilja javnega

naročanja, vendar bi spodbujanje integritete in preventivnih mehanizmov, ki obvladujejo tveganja ter preprečevanje korupcije, morala biti vsebovana pri vsakem procesu javnega naročanja, da se doseže največja vrednost za ponujen denar («value for money»).

Šibki členi oz. glavna tveganja za korupcijo v procesih javnega naročanja so predvsem v konfliktu interesov, neformalnih omrežjih, tajnih dogovorih, političnemu financiranju in informacijski asimetriji (Šoltes 2008c, 9-11).

Transparentnost je lahko uspešna pri preprečevanju korupcije javnega naročanja, še posebej, če je:

- jasno definirana: katere informacije je mogoče pridobiti, kdo je prejemnik le teh in kdaj v procesu javnega naročanja,
- uravnotežena z drugimi zahtevami, kot sta konkurenčnost in učinkovitost,
- uresničena v praksi, še posebej na poudarku uvajanja novih tehnologij.

V Sloveniji so glavni problemi pri odkrivanju korupcije pri javnih naročilih naslednji:

- pomanjkanje strokovnjakov,
- pomanjkanje izobraževanja,
- premalo ljudi in časa v organih odkrivanja korupcije,
- pomanjkanje sredstev,
- premajhno mednarodno sodelovanje v boju s korupcijo (Haček in Zajc v Šoltes 2008c, 9-11).

5.4 Zaupanje javnosti v delo države

Tudi pričakovanja javnosti v zadnjem času in tudi medijev, glede razpolaganja z javnimi sredstvi v postopkih javnih naročil, so velika in predstavljajo nadzor nad poslovanjem države, zato je med cilje potrebno umestiti krepitev zaupanja javnosti, za katerega se poteguje vsakokratna oblast. Ob tem je potrebno poudariti, da je zaupanje javnosti, da bo država racionalno in pošteno porabljala davkoplačevalski denar, mnogo težje ohraniti, kot pa ga izgubiti in zapraviti.

Zaupanje javnosti v delo države in njenih organov pri porabi javnih sredstev se dosega s preglednostjo in poštenostjo postopka ter stalnim nadzorom demokratičnih institucij in javnega mnenja. Način za doseg tega cilja je vzpostavitev celovitih in preglednih postopkov javnih naročil in zagotavljanje enakih možnosti za vse udeležence postopka javnega

naročanja. S tem se zagotavlja integriteta institucij, ki sodelujejo v teh postopkih. Pomanjkanje ali celo izguba zaupanja javnosti ima neugodne posledice tudi za uspešne postopke javnega naročanja, saj lahko ponudniki ocenijo, da njihove ponudbe nimajo možnosti za uspeh in se prenehajo zanimati za javne razpise ter svoje kapacitete preusmerijo k drugim naročnikom (Šoltes 2008c, 9).

6 OSNOVNI POJMI NA PODROČJU ZAKONODAJE JAVNEGA NAROČANJA

Izraz javna naročila se uporablja, kadar govorimo o oskrbi javnega sektorja z dobavami ali storitvami pridobljenimi na tržišču. Javno naročanje mora spodbujati pošteno konkurenco in omogočiti naročniku, da nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Krajnc v Prodan 2011).

Javno naročilo vključuje pridobitev gradbenih del, blaga in storitev. Sam izraz javno naročilo se uporablja v širšem smislu kot nakup – od ugotavljanja potreb do dobave, dovoljenje, uporabe blaga/izvajanja storitev in spremljanja. Pogosto obsega določanje potreb in sodelovanje pri odločanju med izdelavo doma ali zunaj kot tudi med novo izdelavo ali obnovitvijo rabljenih izdelkov. Izraz javna naročila dejansko pomeni nekaj javnega, kar je na dosegu, na očeh celotne javnosti. Naročilo je postopek za pridobitev blaga, storitev in gradbenih del. Iz tega sledi, da je javno naročilo postopek za pridobitev blaga, storitev in gradbenih del, ki je na očeh celotne javnosti. Ob objavi se k slednjemu lahko prijavi vsakdo, ki lahko zadosti pogojem in merilom, ki so navedeni v razpisni dokumentaciji (Prodan 2011).

Pravila na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji so zapisana v dveh zakonih, delitev pa je narejena prav na podlagi določitve naročnikov, ki morajo posamezen zakon uporabljati. Temeljna razloga za različno urejanje med t.i. klasičnim in infrastrukturnim sektorjem sta (Mužina in Vesel 2007, 43):

- A. Subjekti, ki opravljajo dejavnost na infrastrukturnem sektorju, so ponekod osebe zasebnega, ponekod pa javnega prava. Pogosto se celo zgodi, da znotraj iste države to dejavnost opravljajo tako eni kot drugi. Ob tem velja prepričanje, da bi za osebe zasebnega prava delovanje z upoštevanjem klasičnih pravil javnega naročanja pomenilo prevelik poseg v njihovo poslovanje.
- B. Osebe, ki izvajajo dejavnost v infrastrukturnem sektorju, le-to izvajajo v razmerah monopola oz. posebnih ali izključnih pravic. Namen določanja postopkov zbiranja ponudnikov je torej, da ne bi prihajalo do zlorab monopola, posledica tega pa bi bila škoda za uporabnike njihovih storitev. Prav zato se obvezna pravila, po katerih morajo ravnati izvajalci infrastrukturnih dejavnosti, ne uporabljajo za vsa pravna

razmerja, temveč le za tista, ki so povezana z infrastrukturno dejavnostjo.

Ureditev na klasičnem sektorju je urejena z Zakonom o javnem naročanju - ZJN-2, na infrastrukturnem sektorju pa to področje ureja Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev - ZJNVETPS.

Glede na to, da je zaradi prevelike obsežnosti zakonodaje na obeh področjih, namen te magistrske naloge analizirati prednosti in slabosti sistema javnega naročanja na klasičnem sektorju, bom v nadaljevanju pregledala zakonska določila nekaterih osnovnih pojmov ZJN-2.

6.1 Naročniki po ZJN-2

Vprašanje statusa javnega naročnika je zagotovo najpomembnejše pravno vprašanje javnih naročil, saj je določitev osebne veljavnosti osnova za določitev, ali mora povpraševalec na trgu ravnati v skladu s pravili javnega naročanja. Pri opredelitvi osebne veljavnosti pa gre za eno najbolj zapletenih vprašanj prava javnih naročil, ne samo v slovenski, temveč tudi v praksi Sodišča Evropskih skupnosti (Mužina 2006, 9).

Med naročniki so nekateri značilni naročniki, to so osebe javnega prava. Pri teh osebah so namreč izpolnjeni vsi razlogi, da so uvrščeni med naročnike. Ne izvajajo namreč gospodarske dejavnosti, ampak opravljajo javne funkcije in javne službe ter so zato pod nadzorom državnih oziroma občinskih organov. Te osebe morajo, ker poslujejo z javnimi sredstvi, zagotoviti gospodarno porabo sredstev. Vendar pa mora zakonodaja med naročnike uvrstiti tudi tiste osebe zasebnega prava, ki jih je z namenom zadovoljevanja potreb v javnem interesu in ne zaradi opravljanja pridobitne dejavnosti, ustanovil drug naročnik (država, občina...) (Čampa in drugi 2007, 31).

Pravna podlaga za ureditev javnega naročanja po ZJN-2 je v Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta št. 2004/18/ES z dne 31.3.2004 o koordinaciji postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, storitev in blaga. ZJN-2 ne velja za naročnike, ki izvajajo dejavnost na vodnem, energetske, transportnem področju ali področju poštnih storitev, pri oddaji javnih naročil, povezanih z izvajanjem navedenih dejavnosti. Naročnik je skupni izraz za vse pravne subjekte, ki morajo upoštevati ZJN-2, ko naročajo blago, gradnje ali storitve, ki jih posredno ali neposredno potrebujejo za izvajanje svojih, z zakonom ali drugim aktom predpisanih ali določenih nalog (Kovač 2009, 24 - 25).

Po ZJN-2 so naročniki:

1. organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti,
2. javni skladi, javne agencije, javni zavodi,
3. javni gospodarski zavodi in
4. druge osebe javnega prava.

Med organe Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti nedvomno sodijo predsednik republike, državni zbor, državni svet, vlada, ministrstva, sodišča, tožilstvo, občine ipd.

Oseba javnega prava je po ZJN-2 vsaka oseba:

- ki je ustanovljena za opravljanje dejavnosti, ki so v splošnem interesu in ki nimajo industrijskega ali poslovnega značaja,
- ki je pravna oseba in
- je v višini več kot 50% financirana iz sredstev organov Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava ali pa ti organi opravljajo nadzor nad poslovanjem take osebe ali ki imajo upravljavski ali nadzorni odbor, katerega več kot polovico članov imenujejo organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti ali druge osebe javnega prava.

Za naročnika se šteje tudi združenje, ki ga oblikuje eden ali več naročnikov iz prvega odstavka tega člena. V primeru dvoma, ali določen subjekt izpolnjuje pogoje, ki opredeljujejo naročnika po tem zakonu, lahko subjekt, ki izkaže pravni interes, pri ministrstvu, pristojnemu za finance, v pisni obliki poda predlog za ugotovitev statusa naročnika. Če se z odločitvijo ministrstva, pristojnega za finance, subjekt ne strinja, o tem odloči vlada. Pravila in postopek za ugotavljanje statusa naročnika določi vlada z uredbo (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

Kot javno naročilo mora biti oddano tudi vsako naročilo blaga, ki ga izvede društvo, če je vrednost tega naročila enaka ali višja 40.000 evrov brez DDV in je naročilo s strani naročnika po ZJN-2 sofinancirano v deležu več kot 30% (gre pa v tem primeru za projektno sofinanciranje oz. za delež sofinanciranja konkretnega naročila, za razliko od kriterija skupnega deleža sofinanciranja delovanja društva s strani naročnika v proračunskem letu kot enega od kriterijev za ugotavljanje statusa osebe javnega prava po 3. členu ZJN-2).

Iz tega je razvidno, da vključuje ZJN-2 na strani naročnikov, torej tistih, ki morajo določno ravnati pri javnem naročanju, tiste pravne osebe, ki imajo zaradi narave svoje javnosti neposredno, zaradi upravne funkcije pa posredno (denimo zaradi neposrednega ali posrednega možnega dostopa do javnih sredstev), drugačen položaj kot subjekti na trgu (Kovač 2009, 25).

6.2 Ponudniki po ZJN-2

ZJN-2 določa pojem ponudnika precej na široko, saj pravi, da je gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba, ki ponuja izvedbo gradenj, storitev in/ali dobavo blaga in odda ponudbo. Določa ga tudi s pojmom kandidat, ki pa je tisti ponudnik, ki v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, postopku s pogajanjem ali v konkurenčnem dialogu na podlagi naročnikovega povabila k sodelovanju izkaže interes.

V 4. členu ZJN-2 dalje določa, da naročnik v postopkih javnega naročanja ne sme zavrniti kandidata oz. ponudnika z utemeljitvijo, da bi moral imeti kandidat oziroma ponudnik za opravljanje določene dejavnosti po slovenski zakonodaji status fizične ali pravne osebe, če sme kandidat oziroma ponudnik isto dejavnost opravljati v državi članici, v kateri je ustanovljen. Lahko pa zahteva v okviru pogojev za sodelovanje, da ponudniki navedejo, s katerimi strokovno usposobljenimi kadri bodo izvedli naročilo, ali katere osebe bodo odgovorne za izvedbo naročila (Uradni list RS št. 128/06 in spremembe).

Če nastopajo v ponudbi povezani ponudniki – skupine gospodarskih subjektov, naročnik od teh skupin ne sme zahtevati, da se povežejo v kakršno koli pravno formalno obliko, lahko pa za izvedbo naročila od izbrane skupine zahteva predložitev ustreznega akta o skupni izvedbi naročila (npr. pogodbe o sodelovanju), če je to nujno za uspešno izvedbo javnega naročila.

Ponudnik, kateremu je bilo oddano naročilo, v razmerju do naročnika v celoti odgovarja za izvedbo prejetega naročila. Naročnik lahko od ponudnikov zahteva, da v ponudbeni dokumentaciji predložijo tudi sestavo (kalkulacije) ponudbene cene v zvezi z javnim naročilom, zlasti v primeru javnih naročil, ki se izvajajo v sodelovanju s podizvajalci.

6.3 Mejne vrednosti za objave

Določanje mejnih vrednosti za uporabo smernic s področja javnega naročanja je sicer v pristojnosti Komisije ES. Le-ta nove mejne vrednosti določi z uredbo, ki je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Zaradi neposredne uporabe uredbe ni potrebno, da države članice njene določbe prenesejo v notranjo zakonodajo s posebnim notranjim aktom (kot je to npr. Slovenija počela do sedaj, ko je nove mejne vrednosti, ki jih je Evropska komisija določila z Uredbo, prenesla s posebnim Sklepom o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja in ga objavila v Uradnem listu, kot je to sicer določal ZJN-2 pred novelo 2B) (Bukovec Marovt 2010c, 16).

Osnovno merilo za izbiro vrste postopka je ocenjenega vrednost naročila. Vrsta postopka, ki jo je na podlagi 24. člena ZJN-2 dovoljeno izbrati glede na ocenjeno vrednost javnega naročila, je razvidna iz Tabele 6.1.

Tabela 6.1: Vrste postopkov po ZJN-2 in mejne vrednosti za objave

OBJAVA	VRSTA POSTOPKA	PREDMET JAVNEGA NAROČILA	OCENJENA VREDNOST JAVNEGA NAROČILA (V EUR BREZ DDV)
NI OBJAVE	Brez postopka	blago, storitve	do 20.000
		gradnje	do 40.000
PORTAL JN	Postopek oddaje naročila male vrednosti	blago, storitve	od 20.000 do 40.000
		gradnje	od 40.000 do 80.000
PORTAL JN	1. Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi 2. Odprti postopek 3. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 4. Konkurenčni dialog 5. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave 6. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	blago, storitve	od 40.000 do 125.000
		gradnje	od 80.000 do 274.000
PORTAL JN	1. Odprti postopek 2. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 3. Konkurenčni dialog 4. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave 5. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	blago, storitve	od 125.000 do 193.000
		gradnje	od 274.000 do 4.845.000

URADNI LIST EU	1. Odprti postopek 2. Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti 3. Konkurenčni dialog 4. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave 5. Postopek s pogajanjem po predhodni objavi	blago, storitve	a) od 193.000 dalje	b) ⁴ od 125.000 dalje
		gradnje	od 4.845.000 dalje	

Vir: lasten.

6.3.1 Javna naročila, katerih objava ZJN-2 ne zahteva

Naročila blaga in storitev, katerih vrednost je nižja od 20.000 evrov ter naročila gradenj, katerih vrednost je nižja od 40.000 evrov, se ne potrebujejo ravnati po določilih ZJN-2 in zato za njih tudi ne velja obveznost objave. Dejstvo, da ZJN-2 za ta naročila gradenj posebnih objave ne zahteva, pa ne pomeni, da možnost ali celo dolžnost objave (npr. na spletnih straneh naročnika) vsaj v določenih primerih ne bi izhajala iz kakšnega drugega predpisa.

V skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/03 in spremembe) je informacija javnega značaja informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, pri čemer mora biti prosto dostopna pravnim ali fizičnim osebam in lahko organ zavrne dostop do nje le v primeru, če predstavlja eno od izjem, določeno v 6. členu ZDIJZ. V skladu z 10. Členom ZDIJZ je vsak organ dolžan posredovati v svetovni splet določene informacije javnega značaja, med drugim tudi vse objave in razpisno dokumentacijo v sklad s predpisi, ki urejajo javna naročila. Čeprav ZJN-2 ne zahteva objav javnih naročil najmanjših vrednosti (do 20.000 oz. 40.000 evrov) na portalu javnih naročil, bodo lahko naročniki gospodarno ravnanje pri izvajanju javnih naročil v morebitnih finančno-nadzornih postopkih najlaže dokazovali prav s predhodno javno objavo (npr. na svojih spletnih straneh) (Bukovec Marovt 2010c, 18).

6.3.2 Javna naročila, katerih objava je potrebna na portalu javnih naročil

Naročnik mora na portalu javnih naročil objaviti naročila, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost enaka ali večja od naslednjih vrednosti:

- v primeru naročanja blaga in storitev: 20.000 evrov,
- v primeru naročanja gradenj: 40.000 evrov.

⁴ Če blago naročajo naročniki iz Seznama naročnikov, ki so državni organi in njihovi organi v sestavi ter lokalne skupnosti, ki je priloga uredbe, ki jo izda vlada, ki so organi Republike Slovenije in njihovi organi v sestavi in naročniki s področja obrambe, če je predmet naročila blago is Seznama blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe, ki je priloga uredbe, ki jo izda vlada (Uradni list RS št. 19/2010).

To pomeni, da so vsi naročniki dolžni na PJN objavljati vsa naročila, ki jih morajo sicer oddajati na podlagi določb ZJN-2, ali po postopku oddaje naročila male vrednosti, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali katerem koli drugem postopku iz 1. do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2, kot je razvidno iz Tabele 6.1.

6.3.3 Javna naročila, katerih objava je potrebna na portalu javnih naročil in v Uradnem listu EU

Na objavo javnega naročila v PJN in v Uradnem listu EU vplivata dve informaciji – predmet javnega naročila (blago, storitve ali gradnje) in vrsta naročnika.

V primeru naročanja blaga mora naročnik poslati v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in PJN tista naročila, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost večja ali enaka od:

- 125.000 evrov, če blago naročajo državni organi (zakonodajni, sodni, upravni organi) ali organi v njihovi sestavi, ali če blago naročajo naročniki s področja obrambe in gre za blago s seznama blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe,
- 193.000 evrov, če blago naročajo drugi naročniki (občine in njihovi organi, javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ali druge osebe javnega prava), ali če blago naročajo naročniki s področja obrambe in ne gre za blago s seznama blaga, ki ga naročajo naročniki na področju obrambe.

V primeru naročanja storitev mora naročnik poslati v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in PJN tista naročila, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost večja ali enaka od:

- 125.000 evrov, če storitve naročajo državni organi,
- 193.000 evrov, če blago naročajo drugi naročniki po ZJN-2 ali če storitve sicer naročajo državni organi, vendar gre za raziskovalne in razvojne storitve, elektronske komunikacijske storitve ali storitve s seznama B (Priloga B) – v slednjem primeru so naročniki dolžni objaviti le obvestilo o oddaji pa še to le v primeru, če s tem soglašajo.

V primeru naročanja gradenj je za vse naročnike določen enoten vrednostni prag, Naročnik mora poslati v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti in PJN tista naročila gradenj, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost enaka ali večja od 4.845.000 evrov.

7 POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA

7.1 Javno naročilo male vrednosti

Postopek oddaje naročila male vrednosti je definiran kot poenostavljen postopek javnega naročanja, v katerem naročnik z namenom pridobitve ponudb na portalu javnih naročil objavi obvestilo o naročilu male vrednosti. Bistvena sprememba, ki je bila z novelo ZJN-2B vpeljana glede na ukinjeni postopek zbiranja ponudb, je torej objava naročila, s katero je zagotovljena preglednost postopka, preko nje pa tudi večja konkurenca in enakopravna obravnava ponudnikov, ki želijo nastopati na trgu javnih naročil manjših vrednosti; ponudnikov torej, ki so praviloma manjši gospodarski subjekti.

Postopek oddaje naročila male vrednosti je predviden za javna naročila blaga ali storitev v vrednosti od 20.000 do 40.000 evrov in javna naročila gradenj v vrednosti od 40.000 do 80.000 evrov (lahko pa ga naročnik izvede tudi v primeru oddaje naročil pod temi vrednostmi). Naročniku javnih naročil v tej vrednostni skupini ni treba nujno oddajati po postopku oddaje naročila male vrednosti, temveč lahko izbira med vsemi postopki, ki jih sicer pozna ZJN-2 (točka a drugega odstavka 24. člena). Naročniku torej javnih naročil v tej vrednostni skupini ni treba nujno oddajati po postopku oddaje naročila male vrednosti, temveč lahko izbira med vsemi postopki, ki jih sicer pozna ZJN-2. Pri tem ni povsem avtonomen, saj npr. postopka s pogajanjem brez predhodne objave ne bo mogel izvesti, če zanj ne bodo izpolnjeni posebni pogoji, ki so določeni v ZJN-2. Nerazumljivo bi namreč bilo, da bi lahko naročnik kljub temu, da ZJN-2 tudi za naročila v tej vrednostni skupini določa obvezne objave, kadarkoli izbral tudi postopek, ki objave ne zagotavlja (Žvan 2010, 1-2).

Naročnik lahko v postopek oddaje naročila male vrednosti vključi tudi pogajanja, če je le-to ali možnost vključitve pogajanj v postopek oddaje naročila male vrednosti napovedal v objavi obvestila o naročilu male vrednosti ali razpisni dokumentaciji.

7.2 Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi

Postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi je v ZJN-2 urejen na več mestih. Na podlagi 29. točke prvega odstavka 2. člena ZJN-2, v kateri je ta postopek definiran kot postopek javnega naročanja, v katerem predložijo svoje ponudbe ponudniki na podlagi obvestila o

javnem naročilu, objavljenega na PJN, ni mogoče sklepati ničesar drugega kot to, da gre za postopek javnega naročanja, ki mora biti objavljen na PJN, kar je navsezadnje že razvidno iz samega imena postopka. Nekoliko bolj podrobno je ta postopek opredeljen v 30. členu ZJN-2 in v členih 92 do 94 ZJN-2 ter 61. členu ZJN-2, ki ureja vsebino obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi (Žvan 2010, 1).

V skladu s 30. členom ZJN-2 lahko postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi naročnik izvede na enega od naslednjih načinov:

- izmed prejetih ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ob upoštevanju pogojev in meril, določenih v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb ali v razpisni dokumentaciji: v tem primeru gre pravzaprav za izvedbo odprtega postopka,
- postopek razdeli v dve fazi, in sicer v prvi fazi na podlagi prejetih prijav ugotovi, ali gospodarski subjekti, ki so predložili prijavo za sodelovanje, izpolnjujejo pogoje, opredeljene v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb in razpisni dokumentaciji, in v drugi fazi te povabi k oddaji ponudbe: v tem primeru gre pravzaprav za izvedbo postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- postopek razdeli v dve fazi, in sicer tako, da v prvi fazi na podlagi prejetih prijav opravi dialog s prijavitelji, z namenom oblikovanja dokončne razpisne dokumentacije, in ugotovi, kateri od njih izpolnjuje zahtevane pogoje, v drugi fazi pa le te povabi k oddaji ponudbe na podlagi končne razpisne dokumentacije: v tem primeru gre za postopek s konkurenčnim dialogom,
- po zaključenem pregledu in ocenjevanju ponudb izbere najugodnejšo ponudbo ali ponudnike, s katerimi bo sklenil okvirni sporazum,
- v postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi vključi pogajanja, če jih je napovedal v objavi obvestila o javnem naročilu po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi ali razpisni dokumentaciji (Žvan 2010, 2).

7.3 Odprti postopek

Odprti postopek oddaje javnega naročila je postopek, pri katerem lahko vsi, ki imajo interes pridobiti javno naročilo, predložijo svoje ponudbe, pripravljene skladno z vnaprej določenimi zahtevami naročnika iz razpisne dokumentacije.

Naročniki ponudnikom pravice do sodelovanja v postopku ne morejo in ne smejo omejevati.

V 51. členu ZJN-2 je določen rok za prejem ponudb v odprtem postopku, ki mora biti najmanj 40 dni od datuma pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradnemu listu Evropske unije. Prvi odstavek 52. člena ZJN-2 dalje določa pogoje za skrajšanje rokov v odprtem postopku. Ta določa da v primeru, da naročnik objavi predhodno informativno obvestilo, se rok za prejem ponudb, določen v 51. členu, lahko skrajša, vendar ne sme biti krajši od 29 dni. Rok začne teči od dneva pošiljanja obvestila o javnem naročilu v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti. Skrajšanje rokov na podlagi prvega odstavka 52. člena je dovoljeno samo pod pogojem, če je predhodno informativno obvestilo vsebovalo vse informacije, ki jih mora vsebovati objava obvestila o javnem naročilu, kot je opredeljen v Seznamu informacij, ki morajo biti navedene v objavah, ki je priloga uredbe, ki jo izda vlada (v nadaljnjem besedilu: Seznam informacij, ki morajo biti navedene v objavah), v kolikor so te informacije bile na voljo ob objavi in če je predhodno informativno obvestilo bilo poslano v objavo najmanj 52 dni in največ 12 mesecev pred datumom pošiljanja obvestila o javnem naročilu.

Če se zaradi kakršnega koli razloga razpisna dokumentacija ali dodatne informacije, čeprav jih je gospodarski subjekt pravočasno zahteval, ne predložijo v rokih, določenih v ZJN-2, ali če se naknadno ugotovi, da se ponudbe lahko predložijo šele po ogledu lokacije ali po pregledu drugih dokumentov v zvezi s predmetnim javnim naročilom na kraju samem, mora naročnik rok za prejem ponudb podaljšati, tako da se lahko gospodarski subjekti seznanijo z vsemi informacijami, ki so potrebne za pripravo ponudb. Podaljšanje roka mora naročnik objaviti v Uradnem listu Evropske unije oziroma na PJN (53. člen ZJN-2).

7.4 Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

Namen postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je oddaja javnega naročila, v katerem lahko kateri koli gospodarski subjekt predloži prijavo k sodelovanju, ponudbo pa lahko oddajo samo kandidati, ki jih povabi naročnik.

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti je postopek, katerega namen je oddaja javnega naročila in v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb kandidate, ki jim je priznal sposobnost (26. člen ZJN-2).

To je torej dvofazni postopek, ki je sestavljen iz faze ugotavljanja sposobnosti in v drugi fazi obravnave ponudb in izbire po merilih. V prvi fazi se opravi javni razpis, da lahko ponudniki

predložijo prijave za ugotavljanje sposobnosti, v drugi fazi pa naročnik kandidate, ki jim je priznal sposobnost, povabi k predložitvi konkretne ponudbe.

Naročnik mora pripraviti razpisno dokumentacijo za vsako fazo postopka posebej. Razpisna dokumentacija za prvo fazo vsebuje povabilo k oddaji prijave, navodila ponudnikom za izdelavo prijave, navedbo števila kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe, če je to primerno, pogoje, ki so vezani na predmet naročila, in druge pogoje, ki jih mora izpolnjevati ponudnik za izvedbo javnega naročila, navedba meril za izbiro, če je to mogoče ter drugo, če ustrežno.

Razpisna dokumentacija za drugo fazo pa vsebuje: povabilo k oddaji ponudbe, navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe, splošne in posebne pogoje, ki bodo sestavni del pogodbe, elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi, opis in ovrednotenje meril za izbiro in drugo, če ustrežno.

Naročniki so dolžni na PJN ali preko njega posredovati dodatna pojasnila v zvezi z razpisno dokumentacijo. Obvestilo o priznanju sposobnosti oziroma o zavrnitvi priznanja sposobnosti mora naročnik poslati tistim ponudnikom, ki so oddali prijavo.

V drugi fazi postopka mora naročnik hkrati povabiti vse kandidate k oddaji ponudb. Povabilo mora biti poslano kandidatom v pisni obliki. Povabilo kandidatom mora vsebovati podatek o objavi razpisne dokumentacije (Železnik 2010).

7.5 Konkurenčni dialog

Konkurenčni dialog je bil kot poseben postopek za oddajo javnih naročil v evropski pravni red uveden z Direktivama 2004/18/ES in 2004/17/ES in nato v našo zakonodajo leta 2006. Postopek je bil oblikovan kot odgovor na dejstvo, da so se v primerih v praksi novo nastajajočih tipov naročil (še zlasti različnih oblik javno-zasebnega partnerstva) dotlej veljavni, »standardni« postopki za oddajo javnih naročil (odprti in omejeni postopek ter postopek s pogajanjem) v praksi izkazali za preveč neprožne in ne dovolj uporabne, predvsem s stališča doseganja ekonomskih koristi za vloženi denar (Kostanjevec v Bukovec Marovt in drugi 2010).

Namen tega postopka je, da se opravi dialog s kandidati s ciljem oblikovati eno ali več možnosti rešitev naročnikovega problema. Naročnik na osnovi izvedenega dialoga s kandidati

in ugotovitve, da ponujene rešitve ustrezajo naročnikovim zahtevam, izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo. Šteje se, da je javno naročilo »posebno zahtevno«, če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij, ki bi lahko zadovoljila naročnikove potrebe ali dosegla cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila.

Konkurenčni dialog je postopek, ki se lahko uporablja kadar uporaba odprtega ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika **ekonomsko najugodnejša ponudba**. Naročnik bo uporabil ta postopek le primerih, ko tudi na osnovi izvedenega strokovnega dialoga po 69. členu ZJN-2 ne bi mogel oblikovati razpisne dokumentacije tako, da bo zadostil v celoti svojim zahtevam. Konkurenčni dialog pa je tudi postopek, ki ga lahko naročniki uporabijo tudi za sklenitev javno zasebnega partnerstva.

Konkurenčni dialog je primeren le za tiste primere, ko naročnik ne more natančno navesti vseh svojih zahtev, da bi lahko izvedel odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Naročnik pozna cilje, ki jih pričakuje od izvedenega javnega naročila, nima pa dovolj znanja in izkušenj, da bi oblikoval razpisno dokumentacijo, zato si pri tem javnem naročilu pomaga z znanjem in izkušnjami ponudnikov (Železnik 2009).

Postopek konkurenčnega dialoga poteka v več fazah. Najprej mora naročnik objaviti obvestilo o javnem naročilu in pripraviti razpisno dokumentacijo. Zakon natančno določa, katere dokumente mora le-ta vsebovati. V prvi vrsti morajo biti v njej opredeljene **potrebe** in **zahteve**, ki se nanašajo na predmet javnega naročila (če niso bile navedene že v objavi). Kadar bo naročnik postopek opravil v več zaporednih fazah, mora to vnaprej objaviti v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji. V tem primeru mora pripraviti razpisno dokumentacijo za vsako fazo postopka posebej.

86. člen ZJN-2 določa, da mora razpisna **dokumentacija za prvo fazo** vsebovati:

- povabilo k oddaji prijave,
- navodila ponudnikom za izdelavo prijave,
- navedbo meril,
- navedbo števila kandidatov, ki bodo povabljeni k oddaji ponudbe,

- opis predmeta naročila ali ciljev, ki jih želi doseči naročnik za izvedbo naročila,
- pogoje za prvo fazo,
- drugo.

Isti člen ZJN-2 pa določa, da mora razpisna **dokumentacija za ostale faze** vsebovati:

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- razpisno dokumentacijo, pripravljeno na podlagi izvedenega dialoga,
- elemente za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi,
- opis in ovrednotenje meril za izbiro,
- drugo.

Na ta način se od naročnika kljub precejšnji neformalnosti postopka zahteva upoštevanje določenih pravil, poleg tega pa mu zakon izrecno nalaga spoštovanje načela enake obravnave vseh ponudnikov, še zlasti ne sme ponujati informacij na diskriminatoren način, zaradi katerega bi lahko nekateri ponudniki dobili prednost pred drugimi ter drugim udeležencem razkriti predlagane rešitve ali druge zaupne informacije, posredovane s strani določenega kandidata, ki sodeluje v dialogu, brez njegove privolitve (27. člen ZJN-2).

Po izvedeni prvi fazi začne naročnik dialog s ponudniki, ki izpolnjujejo pogoje iz razpisne dokumentacije, v katerem razpravlja o vseh vidikih predmeta naročila. Naročnik izmed prijavljenih kandidatov izbere tisto število kandidatov, ki ga je navedel v razpisni dokumentaciji, upošteva objavljenе pogoje in merila. 42. člen ZJN-2 določa, da morajo biti kandidati najmanj trije. Smiselno je, da naročnik izbere takšno število sodelujočih, ki mu zagotavlja konkurenčen in konstruktiven dialog, kar pomeni, da število ne sme biti preveliko in tudi ne premajhno. Dialog lahko ponavlja, dokler ne najde končne rešitve, ki ustreza njegovim potrebam.

Po zaključku dialoga naročnik o tem obvesti udeležence in jih pozove k predložitvi končne ponudbe, na podlagi sprejete rešitve oziroma rešitev iz zaključenega dialoga. Ponudbe morajo izpolnjevati vse zahteve iz razpisne dokumentacije, ki jo naročnik oblikuje na podlagi rezultatov pogajanj. ZJN-2 v 87. členu natančno opredeljuje, katere sestavine mora v tem primeru vsebovati povabilo k oddaji ponudbe.

Naročnik oceni ponudbe in izbere najugodnejšo ob uporabi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot je opredeljeno v objavi ali razpisni dokumentaciji. Pred izbiro lahko od ponudnikov zahteva, da predložene ponudbe razjasnijo ali podrobno obrazložijo. Prav tako lahko naročnik tudi od izbranega ponudnika zahteva pojasnilo oziroma utemeljitev ponudbe ali potrditev prevzetih obvez, danih v ponudbi.

V obeh primerih pridobljene dodatne informacije ne smejo vključevati sprememb osnovnih oziroma bistvenih elementov iz ponudbe ali iz povabila k oddaji ponudbe oziroma razpisne dokumentacije, ki bi lahko imele za posledico izkrivljanje konkurence ali diskriminacijski učinek. Naročnik lahko udeležence, ki so v postopku konkurenčnega dialoga sodelovali, nagradi, kar mora predhodno opredeliti v razpisni dokumentaciji. Na ta način privabi večje število udeležencev pogajanj, kar mu omogoča višjo kakovostno raven dialoga in posledično tudi hitrejše in ustrežnejše rešitve (Primec in drugi, 2011).

7.6 Postopek s pogajanjem brez predhodne objave

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave je definiran v 29. členu ZJN-2 in se lahko uporabi za javna naročila gradenj, javna naročila blaga in javna naročila storitev:

- če v postopku oddaje naročila male vrednosti, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, postopku oddaje javnega naročila v odprtem postopku ali postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ne pridobi nobene ponudbe ali nobene primerne ponudbe oziroma nobene prijave in pod pogojem, da se prvotno določen predmet javnega naročila in vsebina razpisne dokumentacije bistveno ne spremenita in pod pogojem, da se Komisiji pošlje poročilo, če slednja to zahteva,
- če lahko zaradi tehničnih oziroma umetniških zahtev predmeta javnega naročila ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen ponudnik, naročnik pa ne sme uporabiti postopka s pogajanjem brez predhodne objave, če je predmet javnega naročanja izvedba projekta, ki ga je projektant projektiral v predhodnem postopku javnega naročanja in namerava v pogajanja vključiti le tega projektanta,
- samo če je to nujno potrebno, kadar je iz razlogov, ki jih ni bilo mogoče predvideti in jih v nobenem primeru ni mogoče pripisati naročnikovemu ravnanju, javno naročilo neizogibno potrebno oddati in ni mogoče spoštovati niti skrajšanih rokov, ki so predpisani za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali postopek s pogajanjem po predhodni objavi,

- če vrednost javnega naročila ne presega vrednosti, od katere dalje je treba objaviti javni razpis v Uradnem listu Evropske unije, če lahko naročilo izpolni vnaprej znano končno število sposobnih ponudnikov in pod pogojem, da enakopravno obravnava vse ponudnike,
- v primeru, če naročnik v že začetem postopku javnega naročanja zaradi vloženega zahtevka za revizijo ne more pravočasno oddati javnega naročila, izvedba naročila pa je nujna tudi v tem obdobju, pod pogojem, da vrednost naročila ne presega vrednosti iz prvega odstavka 12. člena ZJN-2 in na podlagi predhodnega soglasja Ministrstva za finance.

Naročnik lahko v takem primeru odda naročilo le za čas do sklenitve pogodbe na podlagi že začetega postopka.

Cena iz ponudbe, predložene v postopku s pogajanjem v primeru iz 1. alineje prejšnjega odstavka, ne sme presegati cene iz ponudbe istega ponudnika, predložene v neuspešnem prej izvedenem postopku javnega naročanja. V primerih javnega naročanja na podlagi zgoraj omenjenih določb mora naročnik pred začetkom postopka oddaje naročila Ministrstvo za finance obvestiti o predmetu naročila, razlogih za uporabo tega postopka, vrednosti naročila, obdobju veljavnosti pogodbe in gospodarskih subjektih, s katerimi se bo pogajal.

Naročnik mora v obvestilu utemeljiti tudi uporabo postopka. V primeru javnega naročanja na podlagi prve ali četrte alineje prvega odstavka mora naročnik, če je to primerno, v postopek s pogajanjem vključiti več gospodarskih subjektov. V primeru javnega naročanja na podlagi določb prve alineje prvega odstavka mora naročnik pred začetkom postopka s pogajanjem brez predhodne objave o izvedbi postopka obvestiti tudi vse ponudnike ali kandidate, ki so v prejšnjem, neuspešno izvedenem postopku predložili ponudbe.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave pa se lahko uporabi za javna naročila blaga tudi v naslednjih primerih:

- kadar je predmet javnega naročila blago, ki se izdelava izključno zaradi raziskovanja, poskusov, študij ali razvoja; ta določba ne vključuje serijske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja,
- za dodatne nabave blaga s strani prvotnega dobavitelja, ki so namenjene za delno nadomestilo na trgu dostopnega blaga ali postavitvev ali kot povečanje obsega obstoječega blaga ali postavitvev, če bi zamenjava dobavitelja prisilila naročnika, da bi nabavil material, ki ima drugačne tehnične lastnosti, to pa bi povzročilo neskladnost ali nesorazmerne tehnične

težave med obratovanjem in vzdrževanjem; trajanje teh naročil kot tudi ponovitev naročil praviloma ne sme presegati treh let,

- za blago, ponujeno in kupljeno na blagovni borzi,
- za naročanje blaga pod posebno ugodnimi pogoji, bodisi od ponudnika blaga, ki zaključuje svoje poslovanje, ali v primerih stečaja od stečajnih ali likvidacijskih upraviteljev, ali na podlagi sporazuma z upniki ali po postopku, opredeljenem v zakonodaji, ki ureja to področje.

Postopek s pogajanjem brez predhodne objave se lahko uporabi za javna naročila storitev, kadar je naročanje storitev vezano na predhodno izvedeni postopek javnega natečaja in mora biti naročilo v skladu z uporabljenimi pravili v postopku natečaja oddano izbranemu kandidatu ali enemu izmed izbranih kandidatov. Če je kandidatov več morajo biti vsi povabljeni v pogajanja.

Postopek se lahko uporabi za javna naročila gradenj in javna naročila storitev tudi v primeru:

- za dodatne gradnje ali storitve, ki niso vključene v prvotni projekt ali v prvotno naročilo, vendar so zaradi nepredvidenih okoliščin postale potrebne za izvedbo naročila gradenj ali storitev, zajetih v tem projektu ali naročilu, pod pogojem, da se naročilo odda ponudniku, ki izvaja prvotno naročilo,
- če teh dodatnih gradenj ali storitev ni mogoče tehnično ali ekonomsko ločiti od prvotnega naročila, ne da bi to naročnikom povzročilo resne težave, ali če so dodatne storitve ali gradnje, čeprav bi se lahko ločile od izvajanja prvotnega naročila, nujno potrebne za dokončanje tega naročila. Skupna vrednost dodatnih naročil, opredeljenih v tej alineji, ne sme presegati 30% zneska prvotnega naročila;
- za dodatne gradnje ali storitve, ki predstavljajo ponovitev podobnih gradenj ali storitev kot so zajete v prvotnem naročilu, pod pogojem, da se oddajo istemu izvajalcu, kateremu je naročnik oddal prvotno naročilo, če so te gradnje ali storitve v skladu z osnovnim projektom oziroma prvotnim naročilom, oddanim na podlagi odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Možnost uporabe takšnega postopka mora biti navedena že v postopku oddaje prvotnega javnega naročila in pri izračunu ocenjene vrednosti naročila, upošteva vrednosti dodatnih gradenj ali storitev. Ta postopek se lahko uporablja samo tri leta po oddaji prvega naročila.

7.7 Postopek s pogajanjem po predhodni objavi

V prvem odstavku 28. člena ZJN-2 je določeno, v katerih primerih sme naročnik oddati javno naročilo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi. Naročnik sme oddati svoje javno naročilo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi če:

- v postopku oddaje naročila male vrednosti, postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi, odprtem postopku, postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v konkurenčnem dialogu ne dobi nobene pravilne ali sprejemljive ponudbe, pri čemer pa se prvotno določene zahteve iz razpisne dokumentacije ne smejo bistveno spremeniti,
- v izjemnih primerih oddaje javnega naročila, ko narava naročila in z naročilom povezana tveganja ne dopuščajo naročniku, da bi predhodno v celoti ocenil vrednost naročila,
- v primeru storitev, med drugim za storitve kategorije 6 iz Seznama storitev A in intelektualnih storitev, kot so na primer storitve, ki vključujejo izdelavo načrtov za gradnje, če so značilnosti teh storitev take, da predmeta naročila ni mogoče določiti tako natančno, da bi bilo mogoče naročilo oddati z izbiro najugodnejšega ponudnika v skladu s pravili, ki veljajo za odprti postopek ali postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- v primerih javnih naročil gradenj, za gradnje, ki se izvajajo izključno zaradi raziskovanja, preskusov ali razvoja in ne zaradi ustvarjanja dobička iz te gradnje ali povrnitve stroškov raziskav in razvoja
- v primerih javnih naročil, katerih vrednost je nižja od vrednosti za objavo na portalu javnih naročil EU.

Naročnik se v teh primerih pogaja s ponudniki o ponudbah, ki so jih predložili v tem postopku, da bi jih prilagodili zahtevam, ki jih je naročnik navedel že v objavi oziroma v razpisni dokumentaciji, z namenom izbire najugodnejšega ponudnika. V primeru iz prve alineje prejšnjega odstavka cena iz ponudbe, predložene v postopku s pogajanjem, ne sme presegati cene iz ponudbe istega ponudnika, predložene v neuspešnem, prej izvedenem postopku javnega naročanja.

Naročnik mora med pogajanjem zagotoviti enako obravnavo vseh ponudnikov. Udeležencem pogajanj ne sme posredovati informacij na diskriminatoren način, zaradi katerega bi lahko bili nekateri ponudniki v prednosti pred drugimi. Pred pogajanjem mora naročnik ponudnike, ki jih namerava povabiti k pogajanjem, seznaniti s pravili, po katerih bodo pogajanja potekala.

V primerih javnega naročanja po postopku s pogajanjem po predhodni objavi mora naročnik pred začetkom postopka oddaje naročila Ministrstvo za finance obvestiti o predmetu naročila, razlogih za uporabo tega postopka, vrednosti naročila in obdobju veljavnosti pogodbe.

V primeru izvedbe tega postopka javnega naročanja mora naročnik pred začetkom o izvedbi postopka obvestiti tudi vse ponudnike ali kandidate, ki so v prejšnjem, neuspešno izvedenem postopku, predložili ponudbe. Kadar naročnik ne objavi obvestila o naročilu, mora Ministrstvo za finance pred začetkom postopka oddaje naročila obvestiti o gospodarskih subjektih, s katerimi se bo pogajal.

7.8 Posebni načini javnega naročanja in okvirni sporazum

31. člen ZJN-2 določa posebne načine javnega naročanja in definira okvirni sporazum.

Posebni načini javnega naročanja so:

- dinamični nabavni sistem,
- posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe,
- elektronska dražba in
- skupno javno naročanje.

Okvirni sporazumi so bili v evropski pravni red uvedeni z Direktivo 2004/18/ES, od koder je bila ureditev v slovenski pravni red prenesena z ZJN-2 iz leta 2006. Ureditev okvirnih sporazumov v direktivi 2004/18/ES dejansko predstavlja kodifikacijo že prej razvite, vendar različno uveljavljene prakse naročanja v nekaterih državah članicah, kar je po eni strani narekovalo njeno poenotenje na ravni ES, po drugi strani pa tudi uvedbo novih pravil, ki so takšno prakso legalizirala. ZJN-2 (enako kot smernica 2004/18/ES) okvirnih sporazumov ne uvršča med posamezne vrste postopkov za oddajo javnih naročil (24. člen), temveč jih umesti med »posebne načine javnega naročanja«. Postopek za sklenitev okvirnega sporazuma bi zato lahko poenostavljeno opredelili tudi kot katerikoli »običajen« postopek za oddajo javnega naročila (odprti, omejeni, postopek s pogajanjem itd.), katerega predmet je izbiri ponudnika (ponudnikov), s katerimi bo naročnik sklenil krovni dogovor o režimu izvajanja bodočih posameznih nabav v določenem časovnem obdobju.

Okvirni sporazum se lahko sklene v skladu s pravili o javnem naročanju, kar pomeni na podlagi določenega postopka oddaje javnega naročila, ki jih predvideva zakonodaja. Katero

vrsto postopka bo naročnik izbral, bo odvisno predvsem od predmeta naročila. Okvirni sporazum bo naročnik sklenil s ponudniki, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje in so najuspešnejši pri izpolnjevanju meril za izbor v okviru predhodno izvedenega postopka javnega naročanja. Temeljno pravilo, ki velja pri oddaji naročil na podlagi okvirnega sporazuma, določa 32. člen ZJN-2, in sicer da stranke v nobenem primeru ne smejo bistveno spreminjati pogojev iz sklenjenega okvirnega sporazuma.

ZJN-2 določa, da je okvirni sporazum, **sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več ponudniki**, katerega namen je določiti pogoje za naročila, ki se bodo oddajala v določenem obdobju zlasti glede cene in, če je to mogoče, upoštevaje količino. Okvirne sporazume lahko naročnik uporabi, če so predmet javnega naročila stalne nabave blaga, storitev ali gradenj, ki jih naročnik po obsegu in časovno ne more vnaprej določiti.

Okvirni sporazumi so najbolj uporabljivi v naslednjih primerih:

- ko naročnik ne more natančno določiti količin,
- ko naročnik ne more natančno določiti niti količin niti cen,
- ko naročnik ne more natančno določiti količin, artiklov in cen,
- ko naročnik ne more natančno določiti obsega storitev, gradenj in dinamike.

Pogoji izvajanja javnega naročila se zato določijo okvirno v sporazumu, zlasti glede količin in oblikovanja cen. V sporazumu se določijo tudi pravila konkurence med strankami sporazuma. Za namen sklenitve okvirnega sporazuma naročnik upošteva postopkovna pravila zakona za vse faze do oddaje naročil na podlagi sporazuma. Stranke okvirnega sporazuma so izbrane ob uporabi meril za izbor, določenih v razpisni dokumentaciji. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji opredeliti način izbora ponudnikov za sklenitev okvirnega sporazuma.

Veljavnost okvirnega sporazuma ne sme biti daljša od štirih let, razen v izjemnih primerih, upravičenih predvsem zaradi predmeta okvirnega sporazuma, o čemer pa mora naročnik pridobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance.

Na podlagi okvirnega sporazuma se naročila oddajo v odvisnosti od tega, ali se okvirni sporazum sklene z enim ali več ponudniki. Če se okvirni sporazum sklene z **enim gospodarskim subjektom** in so opredeljeni vsi pogodbeni pogoji, se naročila na podlagi tega sporazuma vedno oddajo v skladu s pogoji iz okvirnega sporazuma. Kadar v tem okvirnem

sporazumu niso opredeljeni vsi pogodbeni pogoji, se v zvezi z oddajo posameznih naročil naročnik lahko v pisni obliki posvetuje s ponudnikom, stranko okvirnega sporazuma, in zahteva, da ta po potrebi predloži ponudbo.

Kadar se okvirni sporazum sklene z **večjim številom ponudnikov**, se mora skleniti z vsaj tremi, če je število gospodarskih subjektov, ki izpolnjujejo pogoje zadostno in/ali dovolj sprejemljivih ponudb, ki izpolnjujejo merila za izbor. Če število gospodarskih subjektov, ki izpolnjujejo pogoje, ni zadostno, oziroma ni dovolj sprejemljivih ponudb, lahko naročnik sklene okvirni sporazum z enim ali dvema ponudnikoma.

O sklenitvi okvirnega sporazuma mora naročnik obvestiti ponudnike (o tem mora objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila) in jim omogočiti uveljavljanje pravnega varstva v skladu z zakonom, ki ureja pravno varstvo v postopkih javnega naročanja.

Naročnik mora objaviti obvestilo o oddaji posameznih naročil na podlagi okvirnega sporazuma v 48 dneh po oddaji posameznega naročila, razen če objavi obvestilo o oddanih posameznih naročilih za koledarsko leto. V tem primeru mora naročnik vsa zbrana obvestila predhodnega leta poslati v objavo najkasneje do 28. februarja tekočega leta. Obvestilo o oddaji posameznih naročil se ne glede na vrednost posameznih naročil in ne glede na vrednost okvirnega sporazuma objavi le na portalu javnih naročil.

Bistveno za sklenitev okvirnega sporazuma je:

- da ga je možno skleniti na podlagi predhodno izvedenega postopke javnega naročil,
- da ga je možno skleniti z enim ali več ponudniki,
- da je možno v sporazumu skleniti na način, da se konkurenca med ponudniki odpira ali pa se ne odpira,
- da se v sporazumu določijo pravila in merila za izbor.

Dinamični nabavni sistem ali dinamični sistem naročanja je urejen v 33. členu ZJN-2 in Direktive 2004/18/ES (15. člen Direktive 2004/17/ES). V nasprotju s postopkom o konkurenčnem dialogu, ni namenjen kompleksnim poslom, ampak standardiziranim poslom. Dinamični nabavni sistem omogoča naročnikom v tistih primerih, ko obstaja večje število ponudnikov, lažje hkratno komuniciranje preko elektronskih sredstev.

Po pravilih obeh direktiv (6. točka 1. člena Direktive 2004/18/ES in 5. točka 1. člena

Direktive 2004/17/ES) je dinamični nabavni sistem v celoti elektronski postopek za standardizirane nakupe (torej blago standardnih kvalit, ki izpolnjuje tudi naročnikove zahteve), kateri omogoča ponudnikom, da se kadarkoli med postopkom (njegova veljavnost pa je sicer omejena) vključijo v postopek, tako, da predložijo okvirno ponudbo, katera mora izpolnjevati standardizirane zahteve naročnika (zahteve po specifikaciji naročnika).

Dejansko je dinamični nabavni sistem nadgradnja odprtega in omejenega postopka oziroma oblika okvirne pogodbe. Sestavljen je iz naslednjih faz:

- objave javnega razpisa,
- predložitve ponudb za okvirne pogodbe,
- povabila naročnika vsem registriranim ponudnikom in ostalim ponudnikom, da oddajo končne ponudbe,
- izbire najugodnejše ponudbe.

Naročnik objavi javni razpis po splošnih pravilih o javnih objavah. V javnem razpisu pa obvesti zainteresirane osebe, da so podrobnejši pogoji in specifikacije na voljo na določenem elektronskem naslovu. Namen tega javnega razpisa ni pridobiti takoj končnega ponudnika, ampak večje število ponudnikov (tako imenovanih dvornih dobaviteljev po sistemu okvirnih ponudb), saj se izbira posameznega ponudnika opravi kasneje. Na tej podlagi se torej predložijo ponudbe oziroma okvirne pogodbe, katere naročnik oceni v tem smislu, da osebe izpolnjujejo pogoje za uvrstitev med registrirane ponudnike. Zainteresirane osebe lahko podajo ponudbe v tem postopku kadarkoli, vse dotlej dokler je postopek odprt. Trajanje postopka je navedeno v javnem razpisu, traja lahko največ štiri leta. Tako imenovane registrirane ponudnike lahko pridobiva naročnik kadarkoli med postopkom (Kranjc 2009).

Ko se pojavi potreba po konkretnem naročilu, naročnik pozove vse registrirane ponudnike (po elektronski pošti), da oddajo ponudbe. Obenem pa z obvestilom javnosti pozove tudi vse ostale, da oddajo ponudbe, med katerimi naročnik izbere najugodnejšo.

Pravila javnega naročanja v primeru subvencionirane stanovanjske gradnje se uporabljajo v primerih velikih, kompleksnih in dolgotrajnih gradenj stanovanjskih objektov, ki so predmet subvencioniranih stanovanjskih programov, kjer ZJN-2 dopušča, da se izbira izvajalca izvede po posebnem postopku. Pravila o subvencionirani stanovanjski gradnji se od

ostalnih postopkov ločijo po tem, da je njihov poglavitni namen izbrati izvajalce, čeprav predmet javnega naročila še ni natančno opredeljen.

Težavnost tovrstnih gradenj namreč zahteva tesno sodelovanje naročnika, strokovnjakov in gradbenih izvajalcev, zato se kot izvajalec izbere tisti, ki je najprimernejši za vključitev v to skupino. Naročnik je dolžan v obvestilo o javnem naročilu vključiti čim bolj natančen opis predvidenih gradenj, da se lahko zainteresirani gradbeni izvajalci natančno seznanijo s projektom ter pogoje za osebje, tehnično opremljenost in finančno stanje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati. Pri izvedbi posebnega postopka mora naročnik upoštevati temeljna načela javnega naročanja, pravila v zvezi z objavami, določanjem rokov, obveščanjem kandidatov in ponudnikov, sporočanjem, pripravi poročil o oddaji naročila in pogojih za ugotavljanje sposobnosti (34. člen ZJN-2).

Elektronska dražba pa je ponavljajoči se postopek, kot del postopka javnega naročanja, ki poteka na elektronski način, v katerem ponudniki predstavijo nove cene, popuste in/ali izboljšanje ponudbe v okviru določenih elementov. Obstaja kot možnost nadgradnje postopka javnega naročanja: naročnik prejete ponudbe najprej oceni in razvrsti s pomočjo metod za avtomatsko ocenjevanje, nato pa povabi vse ponudnike, ki so oddali sprejemljive ponudbe, da na elektronski način predložijo nove cene oziroma nove vrednostne elemente ponudb. Elektronsko dražbo je po določbah ZJN-2 mogoče izpeljati kot zaključno fazo postopka javnega naročanja v odprtem postopku ali v postopku s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ali v postopku s pogajanjem po predhodni objavi, med strankami okvirnega sporazuma po ponovnem odpiranju konkurence ter v okviru dinamičnega nabavnega sistema po začetku odpiranja konkurence za naročila, ki jih je treba oddati.

Naročnik je dolžan izpeljati elektronsko dražbo v primeru, kadar ne sprejme nobene sprejemljive ponudbe, ker so cene iz prejetih ponudb višje od cen, ki veljajo za predmet javnega naročila na trgu. Ta obveznost zavezuje naročnika le v primeru, ko so izpolnjeni siceršnji pogoji, ki jih določa zakon za izvedbo elektronske dražbe. Njena uporaba pa mora biti predvidena v objavi javnega naročila. Ni je mogoče uporabiti za kakršno koli vrsto naročila. Predvsem je primerna za naročanje običajnega blaga, pri čemer višina naročila ni omejena z vrednostnim pragom. Elektronske dražbe ni mogoče izvesti, kadar so predmet naročila storitve in gradnje, ki vključujejo tudi storitve intelektualne narave, kot je na primer načrtovanje gradenj (35. člen ZJN-2).

8 SMERNICE EU NA PODROČJU JAVNIH NAROČIL

Vodenje javnih naročil je primarnega pomena pri javnih politikah, zlasti v okviru fiskalne konsolidacije in fiskalnega omejevanja, v okviru katerih večina držav članic upravlja svoja javna sredstva. Javni izdatki za blago, storitve in gradnje predstavljajo velik del gospodarske dejavnosti EU (v letu 2009 več kot 2.000 milijard evrov), s širitvijo EU pa se ti izdatki le še povečujejo. Ta sredstva se porabijo preko številčne in raznolike populacije javnih institucij, obstaja namreč več kot 250.000 javnih naročnikov s proračuni različnih velikosti in različnimi upravnimi zmogljivostmi. Sredstva se porabijo tudi na različne načine in preko ogromnega števila različnih postopkov (več kot 2 milijona različnih postopkov za oddajo javnih naročil na leto). Upravljanje javnih naročil je zato zelo razdrobljeno in zapleteno (Evropska komisija 2011a, 6).

Organizacija upravljanja z javnimi naročili ter predvsem obseg centralizacije/decentralizacije se razlikuje od države članice do države članice, odvisno od organizacije njihovih javnih uprav. V javnem sektorju ne gre pričakovati, da sta tržni pritisk ali organizacijska spodbuda tista, ki prispevata k dobremu upravljanju njihovih izdatkov kot v zasebnem sektorju, kjer obstaja močna konkurenca. To je v številnih državah po vsem svetu spodbudilo uvajanje disciplin za spodbujanje boljše izrabe virov, večjo učinkovitost in zmanjšanje tveganja za favoriziranje ali korupcijo pri javnih naročilih. EU je zato uvedla nekatera skupna pravila javnih naročil, ki bi pripomogle k ureditvi te kritične funkcije javnega sektorja. Zlasti direktive EU skušajo zagotoviti, da bi podjetja iz celotnega enotnega trga imele možnost tekmovati pri javnih naročilih (nad opredeljenimi pragovi). Kolikor je mogoče, poskušajo direktive tudi odpraviti pravne in administrativne ovire za sodelovanje pri čezmejnih razpisih, tako da se zagotovi enakopravno obravnavo ponudnikov in odpravo možnosti diskriminacije, ki jih zagotavlja transparentnost (Evropska komisija 2011a, 6).

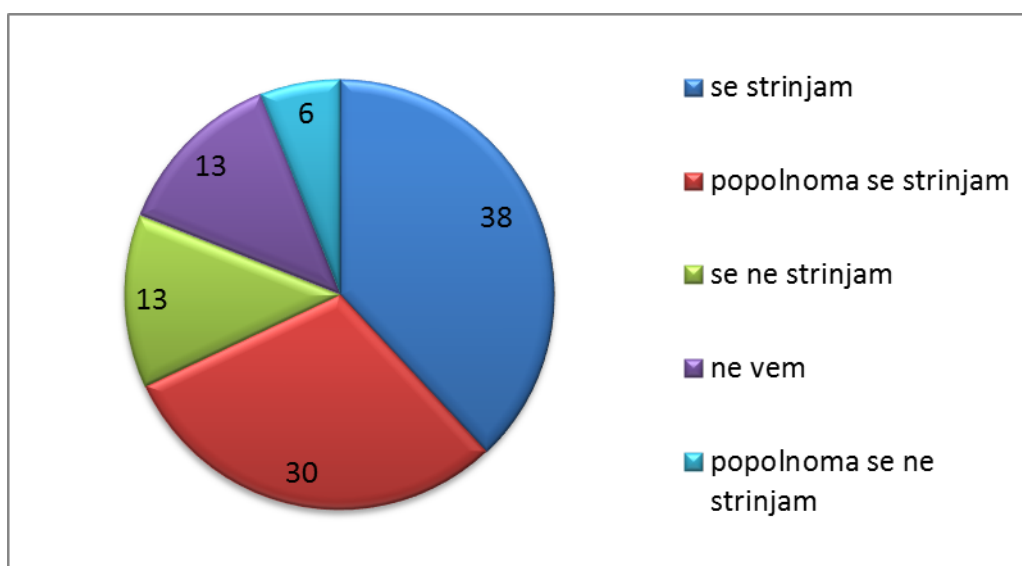
Evropska unija na področju javnih naročil ureja predvsem kako se porablja javni denar in ne za kaj se ga porablja. Poudarek zakonodaje EU je torej predvsem na postopkih, ki jih morajo naročniki upoštevati pri organizaciji nekega javnega nakupa, kadar ta nakup presega mejne vrednosti, ki so določene z direktivami. EU direktive določajo namreč vrsto navodil, ki jih morajo javni naročniki upoštevati pri oddaji javnih naročil.

Ta pravila vključujejo:

- zagotoviti preglednost (z objavo obvestil v Uradnem listu EU, običajno pred začetkom in po koncu postopka oddaje javnega naročila), uporaba vnaprej določenih meril (zlasti glede zahtev, ki jih je treba izpolniti za samo sodelovanje) – da se naročilo odda ponudniku podlagi objektivnih meril, ki so povezana s predmetom javnega naročanja,
- urediti vodenje postopkov javnega naročila, tako da bi zainteresiranim ponudnikom karseda omogočilo pošteno priložnost pri sklepanju poslov (cilj direktiv, da vzpostavijo čim več skupnih postopkov, ki bi bili prisotni v vseh državah članicah – npr. z uvedbo konkurenčnega dialoga, elektronske dražbe, dinamičnega nabavnega sistema, centralnega nabavnega organa itd.),
- določitev predmeta nakupa z nediskriminatornimi tehničnimi specifikacijami (ker nespoštovanje tega omejuje trg).

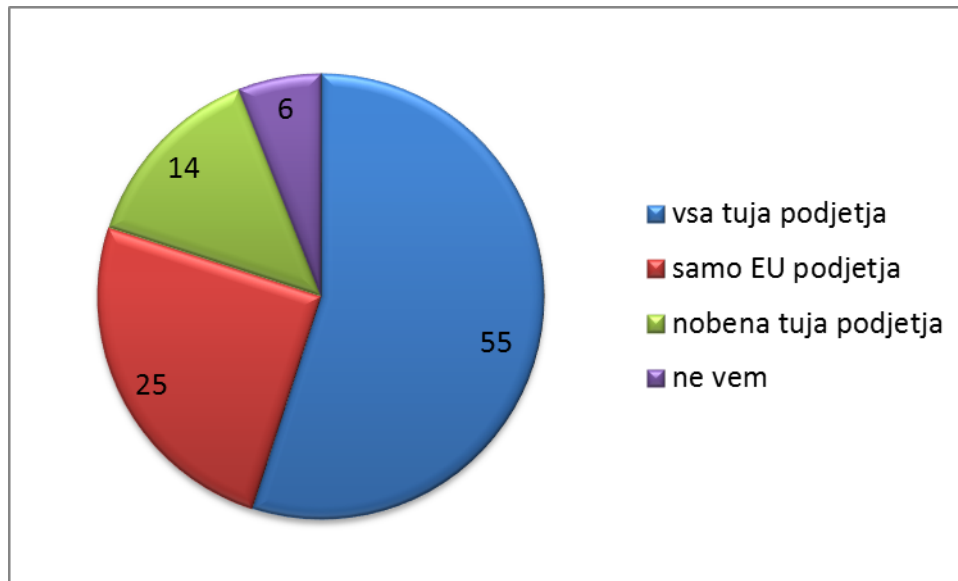
Znatne spremembe so bile uvedene po letu 2004. Te spremembe so bile izvedene v večini držav članic v letih 2006 in 2007. Cilji EU zakonodaje o javnih naročilih uživajo tudi široko podporo državljanov EU. Kot lahko vidimo na Sliki 8.1 je tudi raziskava Evrobarometra 2011 pokazala veliko razumevanja in podpore pri vlogi javnih naročil v boju proti korupciji in klientelizmu, prav tako pa je iz Slike 8.2 razvidno, da evropski državljani razumejo pomen javnih naročil pri odpiranju trgov širši konkurenci (Evropska komisija 2011a, 6-7).

Slika 8.1: V kolikšni meri se strinjate z dejstvom, da skupna pravila za javna naročila na ravni EU prispevajo k preprečevanju korupcije in klientelizma



Vir: Evropska komisija (2011a, 7).

Slika 8.2: Ali menite, da bi se tuja podjetja morala/smela sodelovati na razpisih za javna naročila v vaši državi?



Vir: Evropska komisija (2011a, 7).

Javno naročanje ima zelo pomembno vlogo pri razvoju situacije na ekonomskem področju v Evropski uniji. V luči ekonomske krize je toliko bolj pomembno, da je davkoplačevalski denar karseda učinkovito razporejen in porabljen, ker tako najbolj prispeva k blagostanju skupnosti. Evropska pravila javnega naročanja nosijo veliko odgovornost, saj ustvarjajo pravno podlago za delovanje in obenem zagotavljajo učinkovito javno porabo ter možnosti evropskim podjetjem za sklepanje poslov.

Javni organi, vključno z vsemi državnimi organi in javnimi agencijami, v okviru javnih naročil kupujejo blago in storitve ali pogodbenim izvajalcem oddajajo dela. Naročila imajo pomemben tržni delež v EU, saj predstavljajo približno 16 % bruto domačega proizvoda EU. Podjetja s sedežem v eni od držav EU se lahko neovirano potegujejo za javna naročila v drugih državah članicah EU.

8.1 Evropske smernice javnega naročanja

Urejanje javnih naročil v EU sega v leto 1951, ko je 6 držav podpisalo Pariški sporazum, s katerim je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo. Leta 1957 sta bili z Rimskim sporazumom ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (Euratom). Obveznosti, ki jih je določal že Rimski sporazum so med drugim prepovedovale količinske omejitve pri uvozu ter svobodo opravljanja storitev v drugih državah članicah. Z Maastrichtskim sporazumom je bila nato leta 1991 ustanovljena še Evropska skupnost (ES).

Na sam razvoj javnih naročil v EU je pomembno vplivala težnja k vzpostavitvi enotnega trga. Ta izhaja iz primarnih virov ES, ki jih predstavljajo mednarodne ustanovitvene pogodbe. Evropska unija je skupni pojem za tri mednarodne pogodbe, ki so oblikovale skupnost, kot jo poznamo danes (Šinkovec 1996, 15).

Države članice so z omenjenimi mednarodnimi pogodbami prenesle na skupnost natančno določene pristojnosti. Poleg skupne kmetijske, trgovske, ribiške, prometne, zdravstvene, socialne ter drugih politik je glavna dejavnost in podlaga vseh drugih vrst politike uresničevanje skupnega trga z izvajanjem štirih temeljnih svoboščin: prost pretok blaga, storitev kapitala in delovne sile. Ta cilj je mogoče doseči le, če je posamezniku in gospodarskemu subjektu omogočeno enakopravno tekmovanje za posle, ki jih javne in zasebne organizacije oddajajo pri porabi javnih sredstev. Svobodno trgovino med državami članicami in temeljna pravila javnega naročanja je posredno vsebovala že Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Določena pravila Rimske pogodbe prepovedujejo nekatere najpogostejše diskriminacije, ne postavljajo pa nikakršnih določb glede preglednosti poslovanja in konkurenčnosti pri pridobivanju poslov. Zato je Evropska unija s sekundarno izvedeno zakonodajo na področju javnih naročil to področje uskladila in harmonizirala. To zakonodajo urejajo uredbe, direktive in smernice EU (Pivk 2006, 30).

Približno 16 % javnih naročil urejata dve direktivi EU:

- Direktiva o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev) in

- Direktiva o oddaji javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve).

Direktivi se uporabljata za javna naročila nad določeno mejno vrednostjo:

- za javna naročila blaga in storitve - nad 125.000 evrov za centralne državne organe, nad 193.000 evri za vladi podrejene organe ter nad 387.000 evri za naročnike v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve.
- za javna naročila gradenj - nad 4.845 milijona evrov.

Zaradi preglednosti je treba vse javne razpise, ki presegajo navedene mejne vrednosti, objaviti v Uradnem listu EU. Brezplačno so na voljo na spletni strani zbirke podatkov "dnevna elektronska javna naročila" (»Tenders Electronic Daily«).

Evropska unija spodbuja spletne javne razpise, ker so enostavnejši in podjetjem prihranijo čas in denar. Dolgoročno bo informatizacija postopkov javnega naročanja vplivala na način, kako so urejeni nacionalni postopki javnega naročanja. Uspešno izvajanje e-javnega naročanja lahko zahteva spremembe upravljalnih postopkov, ne le tistih, ki se neposredno nanašajo na postopek javnega naročanja, ampak tudi posredno, kot so pregledi proračuna. Hitreje kot se bodo take reforme izvajale, bolje bo za evropske državljane in podjetja. Komisija meni, da zagotavljajo ukrepi akcijskega načrta najboljšo možno mešanico, da se popolnoma izkoristijo možne prednosti preusmeritve javnega naročanja *on-line* in hkrati v največji meri zmanjšajo tveganja. Države kandidatke bodo tesno povezane z izvajanjem akcijskega načrta.

Na določenih področjih se za javna naročila uporabljajo posebna pravila.

- Za **javna naročila za obrambo** je EU avgusta 2009 v UL EU objavila Direktivo 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo naročil na področju obrambe in varnosti in s tem začela uvajati poseben režim na tem področju v okviru konkurenčnega prava EU. Evropski trg za obrambno opremo naj bi postal realnost 21. avgusta 2011 – datum, ki je bil izbran, da se omogoči čas državam članicam za prenos direktive v nacionalno pravo. Do danes je to v celoti uspelo le osmim državam

članicam (Slovenija ni med njimi, za kar je že prejela opomin EK), nekaterim pa le delno.

- Na področju **javnih naročil za storitve splošnega interesa**, denimo energija, telekomunikacije, prevoz, radio in televizija, poštna storitve, šolstvo ter zdravstvene ali socialne storitve, je EU ob upoštevanju različnosti nacionalnih sistemov oblikovala skupna pravila za izboljšanje konkurenčnosti.

Javno-zasebna partnerstva so čedalje bolj priljubljena metoda pri upravljanju, gradnji in obnovi infrastrukture ali zagotavljanju storitev. Prisotna so v različnih sektorjih, kot so prevoz, javno zdravje, izobraževanje, nacionalna varnost, ravnanje z odpadki ter distribucija vode in energije. Evropska unija si prizadeva vzpostaviti **učinkovito konkurenčno okolje** za javno-zasebna partnerstva in pojasnjuje, kako je treba uporabljati predpise EU pri izbiri zasebnih partnerjev.

EU je podpisnica sporazuma Svetovne trgovinske organizacije (STO) o zagotavljanju poštene mednarodne konkurence za javna naročila. Ta sporazum, znan kot **sporazum o javnih naročilih**, je podpisalo 39 držav, vključno z vsemi državami članicami EU. Sporazum prepoveduje diskriminacijo pri oddaji javnih naročil in določa postopkovna pravila.

Informacijski sistem SIMAP zagotavlja informacije o javnih razpisih v EU in omogoča brezplačen dostop do zbirke podatkov o dnevniških elektronskih javnih naročilih (TED) s podrobnimi podatki o evropskih javnih naročilih visoke vrednosti, ki so objavljeni v Uradnem listu EU. Sistem SIMAP tudi omogoča dostop do nacionalnih zbirk o javnih naročilih. Tudi Evropska komisija objavlja javna naročila, ki so potrebna za njene dejavnosti.

8.2 Zelena javna naročila

Zelena javna naročila so v zadnjem času vse bolj aktualen pojem, ki se uresničuje v praksi. Podnebne spremembe in opozarjanje na okoljsko odgovornost so vse pogostejše del posameznikovih miselnih procesov, s tem pa tudi prepričanje, da je treba kupovati celovito, ne le z najnižjimi stroški, ki jih nakupi prinašajo v trenutku oddaje naročila (Dermelj v Prodan 2011).

Evropska komisija je državam članicam prvič priporočila, da pripravijo nacionalne akcijske načrte za ZeJN do konca leta 2006, že v svojem Sporočilu o Integrirani politiki do proizvodov

iz leta 2003⁵. Pomen ZeJN je potrdila tudi nova evropska zakonodaja o javnem naročanju (sprejeti direktivi leta 2004), ki je naročnikom v javnem sektorju ponudila možnost, da lahko vključujejo okoljska merila v sistem javnega naročanja.

Ena pomembnejših študij, ki jo je leta 2005 naročila Evropska komisija, TAKE 5⁶, je proučila, kakšno je stanje z ZeJN v državah članicah, kje so ovire, da se ne izvaja hitreje, katere skupine izdelkov in storitev so najprimernejše za ZeJN, kakšni so njegovi učinki in kakšni so stroški. V tej raziskavi so med priporočili EK za spodbujanje zelenega javnega naročanja predlagali tudi (Vlada RS 2009a):

- zagotoviti zadostne informacije v nacionalnih jezikih oblikovati programe,
- usposabljanja za povečanje znanja,
- zagotoviti močno politično in vodstveno podporo in jih uskladiti s konkretnimi ukrepi v obliki ciljev,
- spodbujati uvajanje sistemov upravljanja z okoljem med inštitucijami, ki so zavezane javnemu naročanju,
- izdelati primerjalno analizo (benchmarking) dokumentacije na nacionalni ravni in med državami članicami EU,
- izdelati nacionalne akcijske načrte.

Tudi prenovljena Strategija EU za trajnostni razvoj⁷ (junij 2006) je med predlaganimi ukrepi za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo izpostavila ZeJN, in sicer, da se do leta 2010 dvigne povprečno raven teh naročil v državah članicah na raven, ki jo dosegajo najuspešnejše med njimi. Evropska komisija je julija 2008 objavila Akcijski načrt za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo in trajnostno industrijsko politiko (AN SCP/SIP) oziroma tako imenovani trajnostni paket, ki vzpostavlja okvir za celovito izvajanje več različnih instrumentov, politik in zakonodaje z namenom izboljšati energijsko in okoljsko kakovost izdelkov in proizvodnje in preusmeriti netrajnostno potrošnjo. Akcijski načrt je izpostavil tri glavne usmeritve delovanja: boljša proizvodnja, čistejši izdelki in pametna potrošnja.

AN SCP/SIP spremljajo tudi naslednji dokumenti: širitev Direktive o okoljsko primerni zasnovi izdelkov (Ecodesign), revizija Uredbe o znaku za okolje (EU Ecolabel), revizija

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>

⁶ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/take_5.pdf

⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>

Uredbe o EMAS (sistem okoljskega vodenja organizacij), Sporočilo Javno naročanje za boljše okolje⁸ in revizija Direktive o energijskih nalepkah.

Svet EU za konkurenčnost (ki ga sestavljajo predstavniki ministrstev držav članic Evropske unije, pristojni za notranji trg povezave, industrijsko politiko ter raziskovanje in razvoj) je na svoji seji 25. septembra 2008 sprejel sklepe Sveta k Sporočilu Javno naročanje za boljše okolje⁹. 7 V njih med drugim poziva Evropsko komisijo in države članice, da identificirajo in spodbujajo uporabo instrumentov za ZeJN, ki v zakonodaji EU že obstajajo (vključno z direktivama za javno naročanje) in jim priporoča, da v celoti izkoristijo njihov potencial za razvoj trga okoljsko sprejemljivejših izdelkov in storitev, še posebej na področjih, ki so povezana z raziskovalnimi programi skupnosti in kohezijsko politiko EU. Pozdravili so tudi indikativni cilj 50 % vseh javnih naročil v skladu z merili ZeJN do leta 2010.

Sporočilo Javno naročanje za boljše okolje izpostavlja pet ključnih ciljev:

- po letu 2010 je treba doseči politični cilj – v povprečju 50 % vseh javnih naročil v državah članicah zelenih, pri čemer »zeleno« pomeni, da je bil nakup izveden v skladu s skupnimi dogovorjenimi merili,
- da EK nemudoma začne dialog z državami članicami in ključnimi deležniki za sprejem in vzpostavitev skupnih meril za 10 predlaganih skupin izdelkov in storitev: papir, čistilna sredstva in storitve, elektronska pisarniška oprema, gradbeništvo, vozila, pohištvo, električna energija, hrana in gostinske storitve, tekstilni izdelki in vrtnarske storitve,
- da se izdelata metodologija z indikatorji, s katerimi bodo spremljali stanje izvajanja ZeJN po vseh državah članicah po letu 2010,
- da Komisija objavi zakonodajno-operativna navodila, ki so izdelana v Priročniku za usposabljanje (Training toolkit), v vseh nacionalnih jezikih,
- in da se ponudi več informacij o oceni stroškov celotnega življenjskega kroga izdelkov/storitev (LCC) (Vlada RS 2009a).

⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/com_2008_400.pdf

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13067.en08.pdf>

8.3 Modernizacija področja javnega naročanja v EU

Evropska komisija je marca 2010 sprejela dokument Evropa 2020 - strategijo za pametno, trajnostno in vključujočo rast¹⁰, ki so jo junija 2010 odobrili voditelji držav in vlad članic EU. Dokument določa konkretne cilje, ki naj bi jih države članice dosegle v naslednjem desetletju na področjih, kot so zaposlovanje, izobraževanje, uporaba energije in inovacije, da bi tako premagale posledice finančne krize in Evropi omogočile ponovno gospodarsko rast.

Evropa 2020 je strategija EU za prihodnje desetletje. Svet se spreminja, zato države EU potrebujejo pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo EU. Ti trije medsebojno povezani gospodarski vidiki bi morali EU in državam članicam omogočiti visoko zaposlenost, produktivnost in socialno kohezijo. Evropska unija si je zastavila pet ambicioznih ciljev – na področju zaposlovanja, inovacij, izobraževanja, socialne vključenosti in podnebja/energije, ki naj bi jih dosegla do leta 2020. Tudi vsaka država članica je za vsako posamezno področje določila svoje cilje. Strategija tako temelji na konkretnih ukrepih na ravni EU in vsake posamezne države članice (Evropska komisija 2010).

Evropa 2020 določa vizijo konkurenčnega socialnega tržnega gospodarstva Evrope v naslednjem desetletju, ki temelji na treh prepletenih prednostnih ciljih, ki se vzajemno krepijo: razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah; spodbujanje nizkoogljičnega in konkurenčnega gospodarstva, v katerem se viri izkoriščajo gospodarno, ter utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki omogoča socialno in teritorialno kohezijo. Javna naročila imajo v strategiji Evropa 2020 ključno vlogo kot eden izmed tržno zasnovanih instrumentov, ki jih je treba uporabiti za doseg te ciljev.

Natančneje, strategija Evropa 2020 prinaša poziv, da se z javnimi naročili doseže:

- izboljšanje okvirnih pogojev za razvoj podjetniških inovacij s polno uporabo politik na strani povpraševanja,
- podpora pri prehodu v nizkoogljično gospodarstvo, v katerem se viri izkoriščajo gospodarno, npr. s spodbujanjem širše uporabe zelenega javnega naročanja in
- izboljšanje poslovnega okolja, še zlasti za inovativna mala in srednje velika podjetja.

V strategiji Evropa 2020 je tudi poudarjeno, da je treba s politiko na področju javnih naročil zagotoviti najučinkovitejšo rabo javnih sredstev, trg javnih naročil pa mora ostati odprt po

¹⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm

vsej EU. Doseganje najugodnejših rezultatov pri javnem naročanju z učinkovitimi postopki je bistvenega pomena glede na stroge proračunske omejitve in gospodarske težave v mnogih državah članicah EU. Zaradi teh izzivov je bolj kot kadar koli prej potreben delujoč in učinkovit evropski trg javnih naročil, ki lahko pripomore k uresničevanju teh ambicioznih ciljev.

Mnoge zainteresirane strani so izrazile zahteve po pregledu sistema javnega naročanja v EU, da bi se povečali njegova učinkovitost in uspešnost. Zato je Evropska komisija napovedala izvedbo obsežnih posvetovanj, da bodo zakonodajni predlogi pripravljene najpozneje v začetku leta 2012, namen pa bo poenostaviti in posodobiti evropsko zakonodajo na področju javnih naročil, tako da bi bilo oddajanje naročil bolj prožno in bi bila omogočena boljša uporaba javnih naročil v podporo drugim politikam.

Veljavna generacija direktiv o javnih naročilih, in sicer direktivi 2004/17/ES in 2004/18/ES, pomeni zadnji korak v dolgem razvojnem obdobju, ki se je začelo leta 1971 s sprejetjem Direktive 71/305/EGS. Poglavitni cilj teh direktiv je z zagotavljanjem preglednih in nediskriminatorskih postopkov zagotoviti, da lahko gospodarski subjekti polno izkoristijo osnovne svoboščine na področju javnih naročil. V veljavnih direktivah so navedeni tudi številni cilji, ki se nanašajo na vključevanje drugih politik v ta okvir, kot je varstvo okolja in socialnih standardov ali boj proti korupciji (Evropska komisija 2011b, 3-4).

8.3.1 Zelena knjiga o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil

Glede na ključno vlogo javnih naročil pri obvladovanju današnjih izzivov je treba posodobiti obstoječa orodja in metode, da bi bili bolj primerni za obravnavanje razvijajočega se političnega, socialnega in gospodarskega okvira. Evropska komisija bo do leta 2012 predlagala spremembe pravil javnega naročanja. Predloge bo pripravila na podlagi mnenj vseh deležnikov, zato je pripravila javno posvetovanje in 27. januarja 2011 objavila **Zelena knjiga o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil: za učinkovitejši evropski trg javnih naročil**¹¹, v kateri je predstavila načrtovano **poenostavitev in posodobitev** pravil.

V Zeleni knjigi je zapisanih nekaj ciljev oz. sprememb, ki bi jih z direktivami morali uveljaviti za doseganje zastavljenega. Ti cilji so:

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:SL:PDF>

1. Povečati učinkovitost javne porabe

To po eni strani vključuje prizadevanje za najboljše možne rezultate javnega naročanja (najboljše razmerje med kakovostjo in ceno). Za doseg tega cilja je ključnega pomena, da se vzpostavi najostrejša mogoča konkurenca pri javnih naročilih na notranjem trgu. Ponudnikom je treba omogočiti, da konkurirajo pod enakimi konkurenčnimi pogoji, ter se izogibati izkrivljanju konkurence. Obenem pa je ključnega pomena povečati učinkovitost samih postopkov javnega naročanja: racionalizirani postopki naročanja s ciljno usmerjenimi poenostavljenimi ukrepi, ki ustrezajo posebnim potrebam majhnih naročnikov, bi lahko pomagali javnim naročnikom, da dosežejo najboljše možne rezultate javnih naročil z najmanjšim možnim vložkom v smislu časa in javnih sredstev. Učinkovitejši postopki bodo koristili vsem gospodarskim subjektom ter pospešili sodelovanje MSP in čezmejnih ponudnikov v njih. Stopnja čezmejnega sodelovanja v postopkih EU na področju javnih naročil ostaja nizka. Najnovejše študije so pokazale, da se le 1,6 % javnih naročil dodeli gospodarskim subjektom iz drugih držav članic. Pogostejše je posredno čezmejno sodelovanje – prek podružnic ali partnerjev s sedežem v državi članici naročnika. Vendar tudi stopnja posrednih čezmejnih dodelitev naročil ostaja relativno nizka, okoli 11%. Primerjava z zasebnim sektorjem, kjer je stopnja čezmejnega trgovanja precej višja, kaže, da obstaja še precej neizkoriščenih možnosti (Evropska komisija 2011b, 4).

2. Učinkovitejša javna naročila - izboljšati orodja za naročnike in dostopnejši evropski trg javnih naročil

Naslednji dodatni cilj je omogočiti naročnikom, da bolje izkoristijo javna naročila v podporo skupnim družbenim ciljem: ti vključujejo varstvo okolja, bolj gospodarno izkoriščanje virov in večjo energetske učinkovitost, boj proti podnebnim spremembam, spodbujanje inovativnosti in socialne vključenosti ter zagotavljanje najboljših možnih pogojev za visoko kakovost javnih storitev. Izpolnjevanje tega cilja lahko prispeva tudi k prvemu cilju dolgoročno bolj učinkovite javne porabe s premikom poudarka z najnižje izhodiščne cene na najnižje stroške v življenjskem ciklu (Evropska komisija 2011b, 4).

3. Strateška uporaba javnih naročil

Javni organi lahko pomembno prispevajo k doseganju strateških ciljev Evrope 2020, tako da uporabijo svojo kupno moč za nabavo blaga in storitev z višjo „družbeno“ vrednostjo v smislu spodbujanja inovacij, spoštovanja okolja in boja proti podnebnim spremembam, zmanjševanja

porabe energije, izboljšanja zaposlovanja, javnega zdravja in socialnih razmer ter spodbujanja enakosti ob hkratnem izboljševanju vključevanja prikrajšanih skupin. Tudi znatno povpraševanje javnih organov po „bolj zelenih“, nizkoogljičnih, bolj inovativnih in družbeno odgovornih proizvodih in storitvah lahko v prihodnjih letih oblikuje trende proizvodnje in porabe. Spopadanje s socialnimi izzivi seveda ne sme zmanjšati učinkovitosti javnega naročanja. S politiko povezane interese na področju javnih naročil je treba upoštevati tako, da se izognemo oblikovanju nesorazmerne upravne obremenitve za naročnike ali izkrivljanju konkurence na trgih javnih naročil (Evropska komisija 2011b, 32-33).

4. Zagotavljanje preišljenih postopkov - preprečevanje in boj proti korupciji in favoriziranju

Zaradi vključenega finančnega tveganja ter tesne povezanosti javnega in zasebnega sektorja je javno naročanje področje tveganja za nepošteno poslovne prakse, kot so navzkrižje interesov, favoriziranje in korupcija. Učinkoviti mehanizmi za preprečevanje nepoštenih poslovnih praks pri javnem naročanju niso potrebni le zaradi zagotovitve poštene konkurence na enaki podlagi in zaradi učinkovite porabe davkoplačevalskega denarja, temveč lahko tudi precej prispevajo k uspešnosti splošnega boja proti gospodarskemu kriminalu. Že zahteve direktiv glede preglednosti postopka, da bi s tem zagotovili enako obravnavanje vseh ponudnikov, kar najbolj zmanjšujejo tveganja nepoštenih poslovnih praks. Vendar veljavni direktivi ne vključujeta podrobnejših pravil za preprečevanje in sankcioniranje nasprotij interesov ter imata le nekaj posebnih pravil za kaznovanje favoriziranja in korupcije pri javnem naročanju. Ta vprašanja so podrobneje obravnavana v nacionalni zakonodaji, vendar se raven posebnih zaščitnih ukrepov, ki jih zagotavlja nacionalna zakonodaja, med državami članicami precej razlikuje. Povečanje postopkovnih jamstev proti nepoštenim poslovnim praksam na ravni EU bi lahko izboljšalo skupni evropski standard zaščite pred takimi praksami, povečalo poštenost postopkov na splošno in zmanjšalo ranljivost postopkov javnega naročanja glede goljufij in korupcije. Vendar bi taka dodatna jamstva pogosto pomenila tudi dodatno upravno obremenitev za naročnike in podjetja, njihovo dodano vrednost v boju proti nepoštenim poslovnim praksam pa je treba skrbno pretehtati glede na morebiten negativni učinek na splošni cilj poenostavitve postopkov (Evropska komisija 2011b, 47).

5. Dostop dobaviteljev iz tretjih držav do trga EU

V zadnjem času so mnoge zainteresirane strani opozorile, da je trg javnih naročil EU bolj odprt od trgov javnih naročil evropskih mednarodnih partnerjev. Tako družbe iz EU nimajo vedno enakih konkurenčnih pogojev, ko tekmujejo s tujimi družbami. Ta položaj negativno vpliva na pogajalsko izhodišče EU v mednarodnih pogajanjih za večji dostop do trgov. Zato je treba premisliti o politiki, ki jo ima EU do tretjih držav na področju javnih naročil, ter o uporabi zgoraj navedenih določb in morebitnih izboljšavah (Evropska komisija 2011b, 52).

Zelena knjiga vsebuje številne zamisli, kako bi lahko bolje dosegli različne cilje. Vendar se je treba zavedati, da si različni cilji lahko nasprotujejo (npr. poenostavitev postopkov in upoštevanje drugih ciljev politike). Ti cilji se včasih pretvorijo v možnosti politike, ki lahko kažejo v različne smeri, zato bo pozneje potrebna utemeljena odločitev. Poleg tega obseg morebitnih zakonodajnih sprememb ni neomejen. Zakonodajne spremembe bodo morale biti skladne z mednarodnimi zavezami EU ali pa bo zaradi njih morda treba začeti ustrezna pogajanja z vsemi zadevnimi partnerji o morebitnih zahtevah po odškodnini.

Komisija namerava predlagati zakonodajo, katere cilj bo zagotoviti večjo pravno varnost regionalnim in lokalnim organom in gospodarskim subjektom po vsej Evropi ter pospešiti razvoj javno-zasebnih partnerstev.

8.3.2 Mnenje Odbora regij Evropske unije

Odbor regij EU je svetovalno telo, ki zastopa interese evropskih regionalnih in lokalnih organov v EU. Prizadeva si za uveljavljanje lokalnih in regionalnih pogledov na zakonodajo EU. V ta namen pripravlja poročila, mnenja o predlogih Komisije. Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament se morajo posvetovati z Odborom regij o zadevah, ki zadevajo lokalne in regionalne organe (denimo o zaposlovanju, okolju, izobraževanju ali javnem zdravju). Kot odziv na Zeleno knjigo o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil je bilo v Uradnem listu Evropske unije, številka C 192/4, z dne 1. julija 2011, objavljeno Mnenje Odbora regij, poimenovano z naslovom »Modernizacija politike EU na področju javnih naročil: Za učinkovitejši evropski trg javnih naročil«¹².

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:192:0004:0009:SL:PDF>

Bistveni predlogi, odzivi in mnenja 90. plenarnega zasedanja Odbora regij Evropske unije za modernizacijo področja so:

1. Mala in srednja podjetja (MSP)

Malim in srednje velikim podjetjem naj se omogoči lažji dostop do postopkov oddaje javnih naročil (tudi na način, da se ovire, s katerimi se soočajo mala in srednje velika podjetja pri predložitvi ponudbe, kolikor je mogoče odpravijo).

Lažji dostop MSP do postopkov za oddajo javnih naročil je ključen za ohranjanje zaposlitev. Zato je pomembno, da se pragovi, ki veljajo za MSP pri predložitvi ponudbe, v čim večji meri odpravijo. Pomembno je čim bolj zmanjšati stroške, ki jih imajo podjetja s predložitvijo ponudbe. Odbor se strinja s predlogom EK, da bi, kjer je to mogoče, zadostovala samostojna izjava in bi originalne dokumente morali predložiti samo izbrani kandidati ali sprejeti ponudniki.

Nepotrebno povezovanje naročil med naročniki in povezovanje naročil z različnimi značilnostmi ni zaželeno: za večja naročila se lahko zahtevajo strožji pogoji. Odbor zato predlaga, da EK poveča seznanjenost s tem problemom za MSP in da se poudari pomen pravil o sklopih. Prav tako so v dobro MSP tudi večje možnosti za uporabo postopka s pogajanji, saj ta postopek dejansko daje nekaj prožnosti tako naročnikom kot ponudnikom. MSP se konec koncev osredotočajo na poznavanje svojega proizvoda ali storitve in ne na postopek oddaje naročila.

Sedanji omejeni postopek bi namreč nemalokrat lahko bil v škodo MSP. V prvi fazi omejenega postopka, torej v fazi izbiranja, se lahko izrazijo samo želje in zahteve glede podjetja. Želje, izražene v fazi izbiranja, se večinoma nanašajo na vprašanja o dosežkih gospodarskega subjekta in njegovih izkušnjah z izvajanjem projektov. Velika podjetja na splošno uresničijo več projektov kot MSP, zato lahko predložijo ustrežnejše reference in imajo tako večje možnosti, da so izbrana. Odbor zato predlaga, da se v prvi fazi omejenega postopka dovoli tudi ocena (nekaterih) meril za oddajo naročila.

2. Prožnost javnega naročanja

Odbor se zavzema za večjo prožnost v okviru postopkov za oddajo javnih naročil. Zakonodaja o javnih naročilih je zapletena in možnosti, ki jih daje ponudnikom, da zapolnijo vrzeli v svoji ponudbi, so omejene. To je zlasti odvisno od (nacionalne) sodne prakse in odločitev naročnikov glede dokumentov javnega razpisa. Odbor priporoča, da se natančno določijo

vrzeli, ki jih ponudniki lahko zapolnijo, in opredeli, katere dopolnitve ali spremembe so dovoljene. Obstajajo namreč situacije, kjer bo moral naročnik zaradi vprašanj, ki jih v okviru postopka oddaje javnega naročila postavijo ponudniki, javno naročilo spremeniti ali prilagoditi. Če ga je treba bistveno spremeniti, je treba postopek začasno ustaviti in razpis ponoviti. Odbor predlaga, da se ustvari preprosta metoda, s katero lahko naročniki spremenijo naročila, na primer uradni popravek s kratkim podaljšanjem roka za oddajo ponudb.

Prav tako se lahko izkaže, da je med izvedbo naročila naročnik spregledal katerega od vidikov, ki so pomembni in da želi spremembo, čeprav ne gre za nepredvidljiv in nujen element. Odbor meni, da bi bilo torej koristno zrahljati sedanjo določbo o prilagoditvah oziroma dodajanju dodatnih del. Lahko bi na primer dovolili, da se prvotnemu uspešnemu ponudniku kot prilagoditev dovolijo dodatna dela v vrednosti določenega odstotka javnega naročila, ne da bi bilo treba izpolnjevati pogoje iz 31. člena Direktive.

Odbor poziva EK, da v novo direktivo vnese veliko bolj prožne določbe za okvirne sporazume. Okvirne sporazume bi bilo treba urediti na enak način kot v direktivi za posebne sektorje. Določba o trajanju sporazumov in tudi določba, da sta v okvirnem sporazumu dva dobavitelja potrebna le izjemoma, sta nepotrebni in bi ju bilo treba črtati.

Prav tako Odbor predlaga naj se poveča ozaveščenost in razvije nove načine za spodbujanje zaposlovanja posameznikov, ki so dolgotrajno brezposelni, invalidov in pripravnikov na ravni EU. Naročniki bi lahko, če želijo, v okviru razpisa za javna naročila predvideli merilo za njegovo dodeljevanje ali izvajanje, po katerem bi podjetje, ki uspešno pridobi javno naročilo, določen odstotek vrednosti naročila namenilo za zaposlitev posameznikov iz teh ciljnih skupin pri izvajanju naročila ali drugod v podjetju. Takšne obveznosti morajo na ravni EU ostati prostovoljne, lokalne in regionalne oblasti pa morajo ohraniti kar največjo prožnost za določitev različnih ciljev politike, ki jih želijo doseči pri določenem javnem naročilu, ter se hkrati osredotočiti na doseganje najugodnejše ponudbe.

Odbor ocenjuje, da je pri oddaji naročila merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe povsem primerno za uresničevanje ciljev na področju inovacij, socialnih naročil, trajnosti in okolja. Na vprašanje Komisije, ali bi bilo treba merilo najnižje cene odpraviti za določene kategorije naročil, pa Odbor odgovarja negativno. Našteti cilji lahko imajo svojo vlogo tudi v primeru tega merila za oddajo naročila, in sicer v obliki minimalnih zahtev. Naročniki bi morali imeti

možnosti izbire glede na naročilo. Pogosto morajo tudi spoštovati cilj zmanjšanja stroškov, ki ga je treba upoštevati pri izbiri merila za oddajo.

3. Potni list za javna naročila

Na nacionalni ravni naj se pričnejo uporabljati t.i. potni listi za javna naročila (po možnosti v obliki elektronskega sistema za registracijo) za ponudnike z enotno vsebino in pogoji uporabe. Tako imenovani »potni list za javna naročila« bi dokazoval, da ima določen gospodarski subjekt izjave in dokazila, ki jih naročniki pogosto zahtevajo pri javnih naročilih, gospodarskemu subjektu, ki pridobi omenjeni »potni list«, pa (v postopku javnega naročanja) ne bi bilo potrebno vedno znova posredovati enakih izjav in dokazil. Slednje bi gospodarskim subjektom, ki pogosto sodelujejo v postopkih oddaje javnih naročil, prihranilo čas, sredstva in energijo, ki bi jih lahko usmerili v (bolj) kakovostno in temeljito pripravo ponudbe. Tako imenovani »potni list za javna naročila« bi veljal določen čas, saj so časovno omejena tudi potrdila, ki so potrebna za njegovo izdajo (kar bi povečevalo njegovo zanesljivost), prav tako pa ne bi smel biti povezan z visokimi stroški.

4. Spodbujanje inovacij, socialnih naročil, trajnosti in varstva okolja z javnimi naročili

Preko javnih naročil se pripisuje velik pomen možnosti doseganja ciljev na področju inovacij, socialne vključenosti, trajnosti in okolja prek javnih naročil. Uresničevanje teh ciljev zavira merilo o povezavi med zahtevami in željami, ki se zahtevajo od ponudnikov in predmetom naročila, zato povezava s predmetom naročila ne sme veljati za pogoj. Naročniki bi se lahko sami odločili, ali pri teh vidikih spregledajo povezavo s predmetom naročila in katera merila bodo uporabili, saj se razmere med državami članicami močno razlikujejo.

Javni organi namreč lahko uporabijo svojo kupno moč za naročanje blaga in storitev s t.i. višjo družbeno vrednostjo in sicer v smislu spodbujanja inovacij, varstva (spoštovanja) okolja in boja proti podnebnim spremembam, zmanjšanja energetske porabe, povečanja zaposlenosti, javnega zdravja in socialnih razmer ali spodbujanja enakosti ob sočasnem vključevanju prikrajšanih skupin. Težnja je, da bi se vzpostavilo ravnovesje med navedenimi cilji, nepristranskostjo in nediskriminacijo (da se zagotovi poštena konkurenca), pa tudi, da bi imele lokalne in regionalne oblasti pri naročilih možnost zahtevati strožja merila od minimalnih pravil EU, ne da bi s tem ogrozile svobodno konkurenco. Glede na navedeno bi

bilo potrebno pri pripravi nove direktive za javna naročila zagotoviti določeno svobodo izbire za naročnike. Po eni strani naj bi se to doseglo tako, da se od javnih organov zahtevalo, da pri javnih naročilih spodbujajo nekatere storitve s t.i. višjo družbeno vrednostjo, po drugi strani pa tako, da bi se jim zagotovila svoboda pri tem, da s seznama izberejo eno ali več možnosti. Odbor ocenjuje, da je pri oddaji naročil merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe povsem primerno za uresničevanje ciljev na področju inovacij, socialnih naročil, trajnosti in okolja.

5. Novi postopki

Odbor priporoča, da se v novo direktivo vključi več novih postopkov: „tržnico“ za storitve A, model „izbire državljana“ in postopek za naročila, za katera je značilno nihanje cen.

„**Tržnica**“ za storitve A. V nekaterih državah članicah sistem za storitve B trenutno deluje tako: splošnega okvirnega sporazuma se ne odda, ampak se vsako naročilo posebej objavi na t. i. (elektronski) „tržnici“. Tam se torej nahajajo vsa, zelo številna in različna, naročila. Zainteresirani akterji se lahko odzovejo na vsako naročilo posebej. Za vsakega se oblikuje prednostna lestvica glede na predlagano ceno. Potem se preučijo in ocenijo vidiki kakovosti petih najbolj konkurenčnih ponudnikov. Naročilo se odda tistemu, ki je dal ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Prednost sistema takšne tržnice je, da poveča možnosti samostojnih podjetnikov brez zaposlenih. Odbor predlaga, da se podoben sistem uporabi tudi za storitve A.

Model „**izbire državljana**“ je postopek, ki pomeni rešitev za naročila, pri katerih je pomembno, da lahko državljan prosto izbere določeno podjetje. To velja zlasti za javna naročila, ki se nanašajo na osebne storitve. V skladu s tem postopkom sklenejo okvirno pogodbo vsi ponudniki, ki izpolnjujejo zahteve glede kakovosti in sprejmejo (najvišjo) ceno, ki jo je določil naročnik. Državljan potem izbere podjetje, za katerega želi, da mu nudi osebne storitve.

Postopek za **naročila, za katera je značilno nihanje cen**. Na nekaterih trgih, kot je energetska trg, cene niso stabilne. Pri naročilih s tega trga je zaželeno, da je rok za pritožbo čim krajši, saj ponudniki v svojih ponudbah upoštevajo tržno ceno energije na dan oddaje ponudbe. Odbor predlaga, da nova direktiva predvidi rok za pritožbo, ki je primeren za tovrstna naročila.

6. Sprememba pragov

Odbor priporoča, da se pred določitvijo novih pragov ugotovi, od katere višine praga naprej javno naročilo vzbudi zanimanje v drugih državah. To bi pomenilo, da bi bili pragovi za naročila blaga in storitev določeni na ravneh, ki so bistveno višje od tistih, ki se trenutno uporabljajo. Če je verjetno, da zanimanja iz tujine ne bo, potem bi si naročniki lahko prihranili zahteve, povezane z evropskim postopkom javnega razpisa.

7. Načelo preglednosti

Ni vedno lahko ugotoviti, ali obstaja čezmejno zanimanje. V številnih primerih je za to potrebna raziskava trga, ki za naročnike pomeni dodatne stroške. Pojem „čezmejni“ bi bilo treba natančneje opredeliti, da bi naročnikom zajamčili večjo gotovost. Zato Odbor Komisiji priporoča, naj oblikuje seznam zadev ali naročil s čezmejnimi elementom. Potrebno je tudi ugotoviti, ali to velja za celotno ozemlje države članice ali samo za obmejne regije.

Odbor je do vprašanja EK, ali bi morali naročniki obvezno sestaviti razpisne dokumentacije za naročila visokih vrednosti še v drugem jeziku oziroma sprejemati ponudbe v tujih jezikih, zavzel negativno stališče, saj bi to bistveno povečalo upravno breme in verjetno bi imelo zelo majhen učinek na spodbujanje ponudb iz tujine.

8. Nova razdelitev storitev A in B

Odbor poziva k ohranitvi sedanje razdelitve storitev A in B. Seznam storitev B je treba ohraniti za področja, pri katerih ni čezmejne konkurence ali pri katerih zaradi osebnega elementa evropski javni razpis ne bi bil zaželen, na primer pri storitvah zdravstvene oskrbe in socialnih storitvah. V teh primerih ima poseben pomen zaupanje naročnika in uporabnika/pacienta v osebo, ki je zadolžena za izvedbo naročila. To so pogosto subjektivna merila, ki ne sodijo v postopek javnega razpisa. Odbor poziva Komisijo, da storitve A, ki niso primerne za čezmejno trgovino, premesti v seznam storitev B.

9. Izključitve

Naročniki imajo velike težave z naročili za sisteme informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT). Njihovo okolje IKT sestavlja več sistemov, ki so med seboj povezani. Za dodatna naročila, kot so dodatne licence ali ustrezni novi moduli, utegne torej postopek javnega razpisa povzročiti precejšnje nevšečnosti, bodisi tehnične ali stroškovne.

Zato Odbor predlaga, da EK preveri, ali v novi direktivi ne bi bilo mogoče razširiti možnosti izjeme tudi na te primere in ali je mogoče sprožiti novi postopek za sisteme IKT, pri katerem ne bi bilo konkurence med proizvajalci, temveč med dobavitelji, saj se zahteva določena blagovna znamka.

Odbor podobno kot EK ocenjuje, da je treba spodbujati inovacije. Zaradi zakonodaje o javnih naročilih naročniki ne morejo zlahka nabaviti novih in inovativnih izdelkov. Odbor predlaga, da Evropska komisija preuči možnosti za uvedbo izjeme, na primer izjeme, ki bi lahko veljala dve leti od datuma podelitve priznanega patenta za izum.

10. Uspešnost v preteklosti

Odbor meni, da bi naročniki morali imeti možnost, da se pri svojih prihodnjih javnih razpisih oprejo na izkušnje drugih naročnikov z uspešnimi ponudniki. Treba bi bilo upoštevati tudi slabe izkušnje, ki so imele za posledico nezadovoljiv končni rezultat. Trenutno lahko podjetje, ki v preteklosti (namenoma) ni izpolnilo svojih obveznosti, sodeluje v novem razpisu, ki ga je bilo v nekaterih primerih celo treba razpisati ravno zaradi umika prvotno izbranega ponudnika. Zaradi slabih odnosov, zlorabljenega zaupanja in nezadostnih opravljenih storitev to pogosto ni zaželeno. Odbor se zavzema za sistem, ki bi omogočil, da se upoštevajo izkušnje z določenim podjetjem. Sistem bi seveda moral zajamčiti nepristranskost, to pa bi lahko dosegli z uporabo uradnega poročila o oceni prejšnjih naročil in s časovno omejitvijo izključitve.

Mnenje odbora v celoti je, da je Direktiva št. 2004/18/ES pri nekaterih vidikih preveč podrobna. Težnja in izziv je v tem, da bi se v prihodnje Direktiva št. 2004/18/ES čim bolj poenostavila, po drugi strani pa bi se pojasnile tiste točke Direktive št. 2004/18/ES, pri katerih je to potrebno. Ocenjuje, da bi bilo zaželeno kodificirati (normirati) najpomembnejše elemente sodne prakse brez njihovega (dodatnega) zaostrovanja, ter vztraja pri tem, da za storitve Seznama storitev B, subvencije, promet nepremičnin in naročila pod pragovi, če ne gre za čezmejni interes, ne bi smela veljati obveznost javnega razpisa oziroma preglednosti.

8.3.3 Resolucija Evropskega parlamenta

Kot odgovor na zeleno knjigo Komisije in širok posvetovalni postopek kot izhodišče za spremembo direktiv o javnih naročilih je Evropski parlament dne 25. oktobra 2011 sprejel Resolucijo o modernizaciji na področju javnih naročil¹³.

V resoluciji Evropski parlament opozarja, da bo treba optimizirati in pojasniti obstoječi direktivi, da bi premostili pomanjkljivosti, ki so se izkazale v praksi. Poudarja, da številne zainteresirane strani pravila o javnih naročilih vidijo kot zelo zapletena, zaradi česar so upravni postopki zagotavljanja skladnosti dragi in obremenjujoči. Opaziti je namreč, da pogosto prihaja do neustreznega prenosa pravil v nacionalno zakonodajo in zato EP poziva Komisijo, naj predlaga znatno poenostavitev in konsolidacijo pravil ter jih obenem dodatno pojasni, če je to potrebno. Prav tako pa poudarja, da mora večja uporaba informacijskih sredstev zdaj prevzeti pomembno vlogo pri zmanjševanju uprave in zniževanju stroškov ter da bi bilo treba različne evropske pobude o e-javnih naročilih in e-poslovanju ustrezno uskladiti z reformo pravil o javnih naročilih.

Med pomembnejše naloge modernizacije evropske zakonodaje resolucija navaja:

1. Povečevanje pravne jasnosti:

- poziva k pojasnitvi področja uporabe direktiv;
- opominja, da je glavni namen javnih naročil, da javni organi kupijo blago, gradnje in storitve za zadovoljevanje potrebe svojih državljanov ter zagotavljanje učinkovite porabe javnih sredstev;
- poziva k pojasnitvi definicij v direktivah – na primer definicije pojma „oseba javnega prava“ – v skladu s sodno prakso Sodišča in brez zožitve področja uporabe pravil EU za javno naročanje;
- poudarja, da bi bilo treba ohraniti sedanjo razdelitev storitev na kategoriji A in B, kolikor so „lažje“ določbe za storitve B utemeljene z značilnostmi te kategorije, in sicer da se storitve zagotavljajo večinoma lokalno ali regionalno;
- poziva Komisijo, naj razvije orodja, s katerimi bodo lokalni in regionalni organi lažje določili, v katero kategorijo sodijo konkretne naročene naloge;
- poudarja, da bi se bilo treba izogibati uvedbi novih pravil za trge javnih naročil pod

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0454+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL>

pragovi EU, ker bi lahko ogrozila pravno varnost, vzpostavljeno na nacionalni ravni;

- poudarja odgovornost Komisije za spremljanje ustreznega prenosa direktiv EU v zakonodajo držav članic.

2. Razvoj celotnega potenciala javnih naročil – najboljše razmerje med ceno in storitvijo:

- za razvoj celotnega potenciala javnih naročil merilo najnižje cene ne bi več smelo biti odločilno za dodelitev javnega naročila in da bi ga v splošnem moralo nadomestiti merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe v smislu ekonomskih, socialnih in okoljskih koristi, pri čemer se upoštevajo stroški ustreznega blaga, storitev ali gradenj skozi njihovo celotno življenjsko dobo;
- to ne bi izključevalo najnižje cene kot odločilnega merila v primeru visoko standardiziranega blaga ali storitev;
- Komisija naj v tesnem sodelovanju z državami članicami razvije metodologijo za izračun stroškov skozi celotno življenjsko dobo na obsežni in neobvezni podlagi - poudarja, da bi s podporo merilu „največje možne gospodarske koristi“ spodbudili inovacije in prizadevanja za doseganje najboljše kakovosti in vrednosti, tj. za izpolnjevanje zahtev iz strategije Evropa 2020;
- poudarja, da je to posebej pomembno v zvezi z javnimi naročili za blago, ki vpliva na zdravje potrošnikov, na primer v živilskem sektorju, kjer igrata pomembno vlogo kakovost in način proizvodnje; poudarja, da bi morala biti pravila o javnih naročilih dovolj prožna, da bi lahko imeli pasivni potrošniki, na primer v bolnišnicah, domovih za ostarele, šolah in vrtcih, enakovreden dostop do zdrave in cenovno ugodne hrane in ne le do najcenejše možnosti, ki je na voljo;
- učinkovito uporabljeno javno naročanje bi resnično lahko bilo gonilo za spodbujanje kakovostnih delovnih mest, plač in pogojev, pa tudi za enakost, razvoj znanj, usposabljanje, spodbujanje okoljske politike ter zagotavljanje spodbud za raziskave in inovacije;
- javni naročniki bi morali v odziv na večjo ozaveščenost o vplivu blaga, gradenj in storitev na okolje in podnebje vključiti okoljske stroške v svojo oceno „ekonomsko najugodnejše ponudbe“ in svoj izračun stroškov skozi celotno življenjsko dobo;
- EU ima lahko pomembno vlogo pri spodbujanju razvoja uspešnih javno-zasebnih partnerstev s spodbujanjem poštene konkurence in izmenjavo najboljših praks med

državami članicami v zvezi s socialnimi in zaposlovalnimi politikami – obstajajo pa velike razlike med državami članicami glede pravnih in postopkovnih zahtev, ki se uporabljajo na tem področju; v skladu s tem EP poziva Komisijo, naj pojasni koncept javno-zasebnega partnerstva, zlasti glede tega, kako bodo strani nosile skupno tveganje in izpolnjevale svoje finančne obveznosti;

- Komisija naj ponovno oceni ustreznost raven pragov za naročila blaga in storitev ter jih po potrebi dvigne, da se med drugim poenostavi dostop do javnih naročil nepridobitnim izvajalcem in socialnemu gospodarstvu ter malim in srednjim podjetjem;
- poudarja še, da bi bila vsaka razširitev pravil EU o javnih naročilih na vprašanje „kaj kupiti“ znatna sprememba sedanje ureditve in bi jo bilo treba podrobno preučiti; dvomi, da bi to prispevalo k poenostavitvi in racionalizaciji, pač pa se boji, da bi privedlo do bolj zapletenih pravil s številnimi izjemami, ki bi jih bilo težko uporabljati v praksi – glede na to, da so direktive o javnih naročilih postopkovne smernice („kako kupovati“), ki jih ne smejo nadomestiti določbe o tem, „kaj kupiti“.

3. Poenostavitev pravil in omogočanje bolj prilagodljivih postopkov:

- opozarja, da direktive pogosto veljajo za preveč podrobne in postajajo vedno bolj tehnične in zapletene, hkrati pa se je pravno tveganje neizpolnjevanja za naročnike in dobavitelje znatno povečalo; ugotavlja, da strah pred izzivom vodi do izogibanja tveganju, kar zavira inovacije in trajnostni razvoj, to pa prepogosto privede do odločitve naročnikov za najnižjo ceno namesto za najboljšo vrednost; zahteva več manevrskega prostora za pogajanja in komunikacijo v povezavi z ukrepi za zagotavljanje preglednosti ter preprečevanje zlorabe in diskriminacije in poziva, da bi bilo treba kot možen prvi korak izrecno dovoliti posvetovanje s tržnimi akterji;
- ugotavlja, da bi morala politika javnega naročanja v prvi vrsti zagotavljati učinkovito rabo sredstev v državah članicah, dosegati optimalne rezultate na področju javnih naročil z uporabo jasnih, preglednih in prožnih postopkov ter omogočati evropskim podjetjem enake konkurenčne pogoje v celotni Uniji;
- meni, da bi bilo treba pri reviziji evropskega prava o javnih naročilih oblikovati jasna, preprosta in prožna pravila, ki bi bila manj podrobna in bi vzpostavljala enostavnejše, manj zamudne in cenejše postopke javnih naročil, ki bi bili bolj odprti za mala in srednja podjetja ter bolj spodbujali naložbe; meni, da je treba zato večjo pozornost nameniti splošnim načelom preglednosti, enake obravnave in nediskriminacije; meni, da bi

- poenostavitev pravil o javnih naročilih omogočila zmanjšanje tveganja napake in prispevala k večjemu upoštevanju potreb malih naročnikov;
- poziva Komisijo, naj pregleda sedanje pristope k ugotavljanju usposobljenosti dobaviteljev (zlasti okvirne pogodbe, dinamične nabavne sisteme in uporabo sistema za ugotavljanje usposobljenosti s strani naročnikov gospodarskih javnih služb), tako da vsi novi pristopi k ugotavljanju usposobljenosti zmanjšujejo stroške in skrajšujejo roke, so privlačni za naročnike in gospodarske subjekte ter dosegajo najboljše možne rezultate;
 - obžaluje, da imajo ponudniki samo omejene možnosti za odpravo izpuščenih podatkov v svojih ponudbah; zato poziva Komisijo, naj določi, katere izpuščene podatke lahko ponudniki popravijo in katere dodatne spremembe so dovoljene, ter razmisli o tem, kako zagotoviti preglednost in enako obravnavo;
 - obžaluje, da v zeleni knjigi niso navedeni pomanjkljivosti, pomanjkanje strokovnega znanja in slabo poznavanje javnih naročil ter neustreznost strategij javnega naročanja; poudarja pomen spodbujanje profesionalnega obnašanja in zagotavljanja objektivnosti pri naročnikih in operaterjih na trgu, zlasti s podpiranjem razvoja ciljno usmerjenih programov usposabljanja; priporoča vzpostavitev mreže središč odličnosti v sedanjih nacionalnih okvirih ter spodbujanje izmenjave informacij in zgledov dobre prakse med državami članicami; spodbuja tudi krovne organizacije, tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, naj si delijo odgovornost, da dajo na razpolago ustrezne informacije ter olajšajo izmenjavo informacij med svojimi člani po vsej Evropi; poudarja pomen jasnih in razumljivih priročnikov tako za naročnike kot za ponudnike;
 - ugotavlja, da se le 1,4 % naročil odda podjetjem iz druge države članice; profesionalizacija in boljše usposabljanje naročnikov in ponudnikov bi spodbudila vseevropsko konkurenco in boljše izkoriščanje prednosti notranjega trga za javna naročila.

4. Izboljšan dostop za mala in srednja podjetja:

- poudarja, da je lahek dostop do javnih naročil za mala in srednja podjetja, ki so gonilna sila gospodarstva EU, bistven za ohranjanje zaposlenosti in za trajnostni razvoj, inovacije in rast; poudarja, da bodo poenostavitev postopkov in upravnih formalnosti, pa tudi oblikovanje strategij, prijaznih do malih in srednjih podjetij, ter izvajanje kodeksov dobre prakse olajšali dostop malih in srednjih podjetij do javnih naročil ter jim omogočili bolj enakovredno in pošteno sodelovanje; meni, da bi zagotavljanje poenostavljenega, enakega in pravičnega dostopa do javnih naročil za vse gospodarske subjekte privedlo do boljše

uporabe denarja davkoplačevalcev; poudarja, da mala in srednja podjetja na splošno nimajo velike specializirane upravne zmogljivosti ter da je treba zato nujno zmanjšati upravno breme, s katerim se morajo soočati;

- poudarja, da bi morala biti merila za izbor v zvezi s finančnim položajem, npr. glede prometa družbe, sorazmerna z naravo posameznega naročila; opozarja Komisijo in države članice, naj pri sprejemanju prožnih in uporabniku prijaznih instrumentov ne ustvarjajo novih ovir za mala in srednja podjetja ter naj prednostno upoštevajo njihove interese; poziva Komisijo, naj zaradi izboljšanja dostopa do postopkov javnih naročil in njihove preglednosti, zlasti v prid manjšim naročnikom in ponudnikom, posodobi spletno mesto „Tenders Electronic Daily“ (TED), da bo privlačnejše in prijaznejše do uporabnika, s tem pa tudi dostopnejše, obenem pa naj posebno pozornost nameni iskalnim merilom in kakovosti ter podrobnostim prevoda povzetka za vsako ponudbo; priporoča, da bi moralo spletno mesto TED uporabnikom ponuditi možnost opozarjanja, da bi bili obveščeni takoj po objavi novega razpisa;
- poudarja, da morajo naročniki bolj izkoristiti možnosti delitve javnih naročil na sklope, kar bi malim in srednjim podjetjem olajšalo udeležbo v javnih naročilih v kvalitativnem in kvantitativnim smislu ter izboljšalo raven konkurence; spodbuja mala in srednja podjetja, naj uporabljajo skupna naročila in združevanje pogodb, kar bi jim omogočalo ekonomijo obsega na področjih, kot sta logistika in prevoz;
- predlaga, naj se samostojne izjave ponudnikov dovolijo, če je to izvedljivo, in naj se originalni dokumenti zahtevajo samo od kandidatov na ožjem seznamu ali od uspešnega ponudnika, ob hkratnem izogibanju kakršnim koli zamudam ali izkrivljanjem trga zaradi nepravilnih izjav; poziva Komisijo, naj spodbuja možnost „potnega lista za javna naročila“, ki bi ga sprejele vse države članice in bi dokazoval, da gospodarski subjekt izpolnjuje pogoje, zahtevane v zakonodaji EU o javnih naročilih; poudarja, da bi bil evropski sistem predhodnega ugotavljanja usposobljenosti koristen instrument, če bi bil preprost, poceni in lahko dostopen za mala in srednja podjetja.

5. Zagotovitev premišljenih postopkov in preprečevanje nepoštenih ugodnosti:

- poziva Komisijo, naj za preprečevanje korupcije na področju javnih naročil spodbuja učinkovitejše prakse glede poročanja, vključno z izmenjavo informacij med državami članicami o izključitvi nepoštenih ponudnikov; poziva Komisijo, naj v skladu s priporočili iz resolucije 1729(2010) parlamentarne skupščine Sveta Evrope zagotovi jasna pravila za

zaščito informatorjev, poveča preglednost pogodb, ki se financirajo iz sredstev EU, ter spodbuja izobraževalne ukrepe na institucionalni ravni in za širšo javnost;

- ugotavlja, da nekatere države članice že izvajajo učinkovite postopke dodeljevanja javnih naročil, ki zagotavljajo preglednost in ustrezno porabo davkoplačevalskega denarja; poziva Komisijo, naj preuči dobre prakse držav članic na tem področju in opredeli najučinkovitejša načela za javno naročanje v EU;
- izpostavlja, da je eden od ciljev direktiv boj proti korupciji in favoriziranju; poudarja, da se države članice soočajo z različnimi izzivi na tem področju in da bi bolj izdelan evropski pristop tvegala, da bi spodkopal prizadevanja za racionalizacijo in poenostavitev predpisov ter namesto tega ustvaril še več birokracije; opozarja, da sta načeli preglednosti in konkurence ključni v boju proti korupciji; zahteva skupni pristop na področju samoočiščevalnih ukrepov za preprečevanje izkrivljanja na trgu in zagotovitev pravne varnosti za gospodarske subjekte in naročnike;
- meni, da bi morala biti javna naročila pregledna in odprta za javni nadzor, saj zadevajo javna sredstva; naproša Komisijo za pojasnitev, da se zagotovi pravna varnost lokalnim in drugim javnim organom in da lahko ti svoje državljanke obvestijo o svojih pogodbenih obveznostih;

6. Razširitev uporabe e-javnih naročil:

- EP pozdravlja zeleno knjigo Komisije o razširitvi uporabe e-javnih naročil; poudarja, da akcijski načrt na področju e-javnih naročil ni dosegel svojega cilja in da je potrebno obsežnejše politično vodstvo na vseh ravneh upravljanja – vključno z ravni EU –, da bi ohranili in pospešili prehod na e-javna naročila (želi zagotoviti, da bo vsaj 50 % postopkov javnih naročil, ki jih izvedejo institucije EU in države članice, opravljenih po elektronski poti v skladu z zavezo, ki so jo vlade držav članic leta 2005 sprejele na ministrski konferenci o e-upravi v Manchesteru)
- poudarja, da lahko e-javna naročila spodbudijo poenostavitev celotnega procesa javnih naročil in ustvarijo učinkovitost, ki bi povzročila bistveno zmanjšanje stroškov in prihrank časa tako za podjetja kot za javno upravo ter povečala preglednost in dostopnost; opozarja, da zlasti elektronsko oddajanje naročil odpira nove možnosti za posodobitev uprave na področju javnih naročil; ponavlja dejstvo, da bi morala biti e-naročila cenejša, hitrejša in preglednejša kakor konvencionalni postopki javnega naročanja; kljub temu meni, da so izboljšanja še vedno mogoča in da bi morali narediti več glede dostopa do

zanesljivih, primerljivih in objektivnih informacij in statističnih podatkov; poziva Komisijo in države članice, naj spodbujajo čezmejno uporabo e-javnih naročil;

- poudarja, da zakonodaja ni edini ključni dejavnik za spodbujanje sprememb; zato poziva Komisijo, naj razišče nove načine za izmenjavo izkušenj, delitev najboljših praks ter prenos znanja prek meja med lokalnimi in regionalnimi akterji; poudarja, da je nujno nadalje okrepiti zmogljivosti in razumevanje osebja, ki se ukvarja z e-javnimi naročili, ter prek nacionalnih in/ali evropskih spodbud zagotoviti enake pogoje za mala, srednja in velika podjetja, s čimer bi malim in srednjim podjetjem pomagali pri gradnji znanja in zmogljivosti; pozdravlja instrument za povezovanje Evrope kot nov instrument, s katerim bi okrepili čezmejna e-javna naročila in omogočili razvoj enotnega digitalnega trga.

9 RAZVOJ PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

V srednje in vzhodnoevropskih državah je izgradnja sodobnega sistema javnih naročil odprla celo vrsto pomembnih vprašanj. Ta vprašanja so izhajala iz zgodovinskih, kulturnih in tradicionalnih načinov delovanj in vrednot. V javnem sektorju so se kazale navade iz obdobja socializma, ko so organi oblasti lahko zaobšli nove zakonske obveznosti. Težave pri prehodu so se pokazale tudi pri sredstvih za izgradnjo novega sistema, saj je bilo pri tem potrebno imeti dostop do ustreznih informacijskih virov, strokovnih znanj in izkušenj (know-howa). Javni sektor in dobavitelji so morali spremeniti svoje navade in upravne strukture, da bi bili zmožni izkoristiti prednosti in priložnosti tržnega gospodarstva, medtem ko je bilo potrebno zgraditi tudi ustrezne zaščitne ukrepe proti korupciji, favoriziranju in klientelizmu z vzpostavitvijo učinkovitega sistema pravnega varstva (OECD 1997).

Proces evropeizacije se navezuje na proces demokratizacije v tranzicijskih državah. Države so v začetnem obdobju demokratizacije lahko same določale cilje in prioritete, izbirale standarde in normative, v obdobju, ko pa se je demokratizacija iztekala v proces vključevanja, pa so na te izbire večinoma vplivali rešitve in standardi, uveljavljeni v državah članicah EU. Države so v prvem obdobju same določale tempo sprememb, v druge pa ga je EU (Zajc v Šoltes 2010, 17-18).

Pri vzpostavitvi sistema javnih naročil v Sloveniji lahko govorimo o procesih družbene modernizacije, ki so vse od razglasitve samostojnosti Slovenije intenzivno potekali. S procesi tranzicije, ki na mnogih področjih še vedno potekajo, se je Slovenija preoblikovala v sodobno evropsko družbo z moderno demokratično ureditvijo, kjer pa so med drugim bile potrebne spremembe med javnim in zasebnim sektorjem. V prejšnjem političnem sistemu je država imela monopol nad tem področjem, v tem procesu pa prihaja do vzpostavljanja premoženjskega razmerja med državo in zasebnim sektorjem pri zadovoljevanju državnih potreb in opravljanju njene funkcije – s ciljem, da bi država delovala čim bolj učinkovito in racionalno. S prilagajanjem zakonodaje evropski na področju javnih naročil smo prevzeli sodobno ureditev na pomembnem segmentu države (Šoltes 2008b, 366).

Javna uprava ima monopolni položaj, saj upravne storitve, ki jih ponuja, stranke lahko odjemajo samo v njenih organizacijah in ne kjer koli drugje. Organizacije javne uprave so, ne glede na svojo storilnost ali uspešnost, financirane s strani proračuna in finančnih sredstev ne pridobivajo s trženjem svojih storitev, pri tem pa ni pomembno, kakšni so stroški poslovanja. V vladnem sektorju pa se odločitve o alokaciji resursov sprejemajo na povsem drugačen način. Državljeni volijo svoje predstavnike, ti glasujejo o proračunu, denar pa trošijo vladne institucije. Obstaja precejšnja razlika med tem, kako posameznik troši svoj denar in kako ga troši javni sektor (Ferfila in drugi 2002, 38).

Pravila javnega naročanja so bila sprejeta, ker bi na ravnanje nosilcev odločevalnih ravni proračunskega uporabnika utegnili vplivati lastni interesi. Pri oddaji javnih naročil mora proračunski uporabnik upoštevati pravna in ekonomska pravila ter načela javnega naročanja, ki jih ureja Zakon o javnem naročanju. V javnem interesu je, da se sredstva, ki jih država pridobiva z davki, carinami in drugimi dajatvami, porabljajo zakonito, gospodarno in učinkovito. Sistem javnega naročanja pa mora biti tudi transparenten in zagotavljati enakopravnost in konkurenco med ponudniki (Kranjc v Prodan 2011). Kljub postavljenim pravilom pa lahko še vedno prihaja do nepravilnosti s strani naročnikov (nezakoniti, negospodarni in neučinkoviti postopki javnega naročanja) kot s strani ponudnika (kartelno dogovarjanje, neobičajno nizke cene), zaradi česar je sistem javnega naročanja vse bolj izpostavljen javnosti in nenehnem nadzoru pristojnih organov nad pravilnostjo postopkov.

9.1 Kratek pregled razvoja zakonodaje javnega naročanja

Prvi predpis, ki je urejal področje oddaje javnih naročil na ozemlju Republike Slovenije, je bila cesarska uredba o gradnji južne železnice Dunaj – Trst. Lokalni gradbeniki so se pritoževali, da niso v enakopravnem položaju z izvajalci iz Dunaja in okolice, saj so bili vsi posli takrat zaupani le tem. Leta 1908 je bil s strani cesarja Franca Jožefa sprejet prvi zakon, ki je omogočal dostop do državne blagajne (Primec 2000, 8).

Razvoj javnega naročanja se je začel v letu 1992, s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992¹⁴, ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiro izvajalca na osnovi javnega razpisa. Poleg slednjega je veljala tudi Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil¹⁵ (Prodan 2011).

Odredbi je po dobrem letu dni sledil Zakon o izvrševanju proračuna in o proračunu Republike Slovenije za leto 1993¹⁶, s katerim sta bili uzakonjeni dve vrsti javnega razpisa in štiri izjeme, ko se javni razpis ne uporablja. V letu 1993 je bila sprejeta Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil¹⁷, ki je dve uzakonjeni vrsti javnega razpisa podrobno opredelila. Tej odredbi je leta 1994 sledila njena dopolnitev, imenovana Odredba o spremembi odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil¹⁸. Z Zakonom o financiranju občin je bila oddaja javnih naročil naložena tudi občinam¹⁹.

Prvi celoviti zakon, ki je obravnaval postopke oddaje javnih naročil je bil Zakon o javnih naročilih (v nadaljevanju: ZJN), ki je bil objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 24/97, dne 5. maja 1997. Veljati je pričel 20. maja 1997, s tem dnem pa je prenehala veljati Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil. V praksi so se kmalu pokazali nekateri pozitivni učinki uvedbe zakona. Javna naročila so pomembno vplivala na trg med ponudniki, ki je pomenil pomemben odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med upravnimi organi na eni in zasebnim sektorjem na drugi strani. S sprejetjem prve popolne zakonodaje s področja javnega naročanja se je poskušalo zagotoviti večjo konkurenčnost med ponudniki in doseči večjo prepoznavnost poslovanja naročnikov in ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil, posledično pa tudi racionalnejšo porabo javnih sredstev. Učinki postopkov javnega naročanja so se pokazali tudi na drugih področjih, kot na primer pri tehničnem razvoju, modernizaciji, uvedbi sodobnih tehnoloških postopkov pri ponudnikih, krepitvi zaupanja javnosti v delo državnih organov in pri preprečevanju korupcije (Primec 2000, 8). Kmalu po uveljavitvi zakona so se začele kazati tudi njegove pomanjkljivosti in nedoslednosti, predvsem na področju pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil.

¹⁴ Uradni list RS, št. 16/1992

¹⁵ Uradni list RS, št. 28/1993 ter spremembe in dopolnitve

¹⁶ Uradni list RS, št. 22/1993

¹⁷ Uradni list RS, št. 28/1993

¹⁸ Uradni list RS, št. 19/1994

¹⁹ Uradni list RS, št. 80/1994

V letu 1998 je začela delovati Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil. Naslednje leto je bil s strani Državnega zbora Republike Slovenije sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja²⁰, ki je uredil pravno varstvo ponudnikov in določil organe, pristojne za varstvo njihovih pravic.

Področje oddaje javnih naročil je bilo deležno pogostih sprememb. Kmalu po sprejemu Zakona o javnih naročilih je bil sprejet Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma²¹ o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani. Republika Slovenija je morala svojo obstoječo zakonodajo uskladiti z zakonodajo Evropske skupnosti. Eno od področij, deležnih sprememb, je bilo tudi področje ureditve oddaje javnih naročil. Sporazum je v 69. členu v zvezi z ureditvijo oddaje javnih naročil določal (Primec 2000, 21):

- obojestransko odpiranje trga za javna naročila, na podlagi nediskriminacije in vzajemnosti v duhu Svetovne trgovinske organizacije,
- zagotovitev enakopravnega dostopa slovenskim ponudnikom do postopkov za sklepanje pogodb na področju javnih naročil po pravilih Skupnosti, razen za dodelitev naročil na vodnem, energetske, telekomunikacijskem in transportnem področju (Direktiva 93/38/EES) in
- možnost nastopa tudi na navedenih področjih, takoj ko Republika Slovenija sprejme ustrezno zakonodajo na področju javnih naročil na istem področju.

Tako je bil 12. maja 2000 sprejet nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Zakon naj bi poenostavil postopke javnega naročanja in povsem uskladi področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. Veljati je pričel 12. novembra 2000. S strani domače strokovne javnosti je bil ZJN-1 deležen številnih kritik, predvsem da neustrezno povzema pravila direktiv Evropske skupnosti o javnem naročanju. V nekaterih določbah zakona so veljala celo strožja pravila kot v direktivah Evropske skupnosti (Kranjc 2004, 15). V prvem delu je zakon opredeljeval področje naročanja, splošne izjeme od naročanja, definicije pojmov, ki se uporabljajo v zakonu, temeljna načela, določitev uporabe jezika in valute pri postopku, protikorupcijska določila, pogoje za začetek postopka in nove postopke oddaje naročil. Drugi del zakona se je nanašal na vsebine naročanja, skupne vsem postopkom in vsem vrstam

²⁰ Uradni list RS, št. 78/1999 in 90/1999

²¹ Uradni list RS, št. 44/1997

naročil. Ta del zakona je navajal korake, ki so jih naročniki morali upoštevati pri pripravi razpisne dokumentacije, objavi vseh vrst sporočil, predložitvi in izbiri ponudb ter pri obvestilih. V tretjem delu zakona pa so bile navedene izjeme za naročanje blaga, storitev in gradenj, posebnosti oddaje naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju, posebej tudi za naročanje blaga, storitev in gradenj ter oddaje naročil manjših vrednosti.

V letu 2002 je Vlada Republike Slovenije predlagala spremembe in dopolnitve ZJN-1, z nameni uskladitve pravil ZJN-1 s pravili in pravnim redom Evropske skupnosti, odprave pomanjkljivosti dotedanje ureditve, ki so se pokazale pri uporabi ZJN-1 v praksi, odprave administrativnih ovir, pa tudi iz potreb po racionalizaciji postopkov ter umestitvi elektronskega naročanja. Decembra 2003 je bil tako kot dopolnitev ZJN-1 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih (ZJN-1A), ki je pričel veljati 30. januarja 2004 (Kranjc 2004, 15-16).

ZJN-1 je veljal vse do sprejema novega zakona, Zakona o javnem naročanju²² (ZJN-2), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 23. novembra 2006, veljati pa je pričel mesec dni kasneje in je bil kasneje z novelo ZJN-2A dopolnjen v letu 2008. Naročniki in ponudniki so se bili po tem zakonu obvezani ravnati od 7. januarja 2007. Konec leta 2009 je bil sprejet še Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2B, ki je v veljavo stopil aprila 2010, zadnja sprememba zakona ZJN-2 pa je bila uveljavljena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2C), ki velja od 30. marca 2011.

Nova slovenska zakonodaja iz leta 2007 je pomenila odraz reform Evropske unije na področju javnega naročanja in posledica dveh novih evropskih direktiv. Slovenija se kot članica Evropske unije ni želela niti ni mogla odločiti za samostojno novo pravno ureditev tega področja, ki ima vrednostni obseg več kot dve milijardi evrov na leto, kar predstavlja velik vpliv na gospodarstvo Slovenije (Krajnc v Prodan 2011). Novost nove zakonodaje je bila tudi v tem, da ni bilo več enotnega zakona, ki bi urejal področje javnih naročil, ampak dva. ZJN-2 je veljal za javno naročanje blaga, storitev in gradenj, naročniki pa so skladno s 3. členom ZJN-2 organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti, javni skladi, javne agencije in javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava. ZJNVETPS je določal

²² Uradni list RS, št. 128/2006

obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, gradenj in storitev na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev. Določbe glede naročnikov so bile v tem zakonu enake kot v ZJN-2. S sprejetjem teh zakonov je bil tudi v zakonodajo Republike Slovenije s področja javnih naročil vnesen elektronski način javnega naročanja.

S postopnim prilagajanjem pravilom Evropske skupnosti se Republika Slovenija vedno znova srečuje s potrebami po spremembah in dopolnitvah svoje zakonodaje. Dejstvo je, da posamezna vprašanja v zvezi z javnimi naročili ostajajo odprta in nerešena tudi po sprejemu ZJN-2 in njenih dopolnitev. Vsaka sprememba oziroma dopolnitev pa vedno znova prinaša tudi večjo zahtevnost izvajanja oddaje javnih naročil. V zadnjih letih smo priča vse hitrejšemu razvoju in širitvi trgov ter vse večjemu obsegu globalizacije poslovanja, hkrati pa tudi vse hitrejšemu razvoju informacijske tehnologije in elektronskega poslovanja. Z novim ZJN-2 so se v pravni red Republike Slovenije prenesle tudi nekatere, s strani Evropske komisije sprejete direktive, s katerimi so bili postavljeni temelji sodobnemu sistemu javnega naročanja, ki pa bo zaradi same narave sistema in spreminjajočega se okolja tudi v bližnji prihodnosti bil podvržen spremembam zakonodaje, tako zaradi zunanjih vplivov kot so evropske smernice kot zaradi lastnih izkušenj, ki se v naši državi nenehno oblikujejo na podlagi precedenčnih primerov.

9.1.1 Zelena javna naročila v Sloveniji

Začetek uvajanja zelenega javnega naročanja v EU sega v leto 2003, ko je Evropska komisija v svojem sporočilu o integrirani politiki do proizvodov državam članicam prvič priporočila, da pripravijo nacionalne akcijske načrte za zeleno javno naročanje do konca leta 2006. (Dermelj v Prodan 2011).

Na priporočila Evropske unije so se vlade držav EU odzvale različno hitro. Vlada Republike Slovenije je 21. maja 2009 sprejela Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009 – 2012, ki sledi smernicam in pričakovanjem Evropske komisije v zvezi z naročanjem okolju prijaznega blaga, storitev in gradenj, da se do leta 2010 kar 50% javnih naročil odda z uporabo meril in pogojev za zelena javna naročila. Ključni cilj Akcijskega načrta za zelena javna naročila je zmanjšati vpliv javnega sektorja na okolje s pomočjo vključevanja okoljskih

meril v javno naročanje, in sicer v razpisne pogoje, merila, tehnične specifikacije in pogodbe. Pri doseganju ciljev bo uporabljen postopen pristop, ki bo upošteval ozaveščenost zavezancev za javno naročanje in razvitost trga z okoljsko manj obremenjujočimi izdelki in storitvami na slovenskem trgu (Ministrstvo za finance RS 2010c).

Akcijski načrt za zelena javna naročila zato istočasno predvideva lotevanje dveh pomembnih nalog na področju:

- nujno je izobraževanje in usposabljanje nosilcev izvajanja javnega naročanja,
- hkrati pa je potrebno vzpostaviti dialog s podjetji in ponudniki, jih seznaniti z načrti v zvezi z zelenim javnim naročanjem, da se bodo lahko odzvali na poslovne priložnosti, ki jim jih taka usmeritev prinaša.

Med pomembnejšimi načeli, ki jih akcijski načrt predvideva pri izvajanju zelenega javnega naročanja je načelo ocene stroškov celotnega življenjskega kroga (Life Cycle Costing - LCC) oziroma vrednotenje kvalitativnih meril (value for money) pri izboru ponudnikov.

Osnovni namen akcijskega načrta je pospešiti izvajanje zelenega javnega naročanja v Sloveniji in s tem:

- zmanjšati negativen vpliv na okolje,
- izboljšati učinkovitost rabe javnih financ,
- spodbujati trg in inovacije za okoljsko sprejemljivejše izdelke,
- spodbujati zasnovo novih okolju prijaznejših izdelkov,
- spodbujati nove okoljske tehnologije in brezogljicho gospodarstvo,
- dajati dober zgled ostalim poslovnim subjektom in potrošnikom.

Pomemben ukrep Akcijskega načrta je tudi predstavitev vsebine, ciljev in ukrepov Akcijskega načrta za zeleno javno naročanja in ozaveščanje naročnikov in ponudnikov o možnostih vključevanje okoljskih vidikov v javno naročanje. V ta namen je bilo za različne interesne skupine organiziranih več predstavitev oz. seminarjev (Ministrstvo za finance RS 2010c). V letu 2009 je bilo tako oddanih 415 zelenih javnih naročil v skupni vrednosti 246,32 milijonov evrov. Delež zelenega javnega naročanja tako znaša 8,89 % vrednosti vseh javnih naročil oz. 8,71 % vseh postopkov javnega naročanja, vključno s posameznimi naročili, oddanimi na podlagi okvirnih sporazumov²³.

²³ Poročilo Vlade RS o izvajanju ukrepov in doseganju ciljev na področju zelenega javnega naročanja v obdobju

9.2 Spremembe Zakona o javnem naročanju z novelama ZJN-2B in ZJN-2C

ZJN-2 je bil uveljavljen leta 2006. Tri letno obdobje uporabe je opozorilo na določene slabosti njegovih določb. Vlada RS je s spremembo in dopolnitvijo obstoječega zakona o javnem naročanju želela doseči bolj učinkovito in transparentno javno naročanje, uskladitev nacionalne zakonodaje z evropskim pravnim redom s področja pravnega varstva, v postopkih javnega naročanja, odpreti trg javnih naročil širšemu krogu potencialnih ponudnikov s ciljem doseganja večje kakovosti za isti denar (value for money) ter omogočiti lažji dostop malim in srednjim podjetjem do tega trga, kar jim v času finančne krize omogoči preživetje (Vlada RS 2009).

Vlada RS je na 55. seji dne 19. novembra 2009 sprejela Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2B) in ga v obravnavo posredovala Državnemu zboru RS. Novela ZJN-2B je v veljavo stopila 12. aprila 2010.

Vlada RS je na 121. seji dne 27. februarja 2011 sprejela Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnem naročanju (ZJN-2C) in ga v obravnavo posredovala Državnemu zboru RS. Novela ZJN-2C je v veljavo stopila 30. marca 2011.

9.2.1 Spremembe postopkovne narave

S postopkovnimi spremembami v postopkih javnega naročanja se želi doseči predvsem njihovo racionalizacijo, lajšanje birokratskih omejitev, zlasti z določenimi poenostavitvami in s krajšanjem rokov v postopkih.

a) Ocenjevanje ponudb

V fazi preverjanja in ocenjevanja ponudb so bile vpeljane določene rešitve, ki bi lahko pripomogle k učinkovitejšemu odločanju naročnika (zlasti hitrejšemu in cenejšemu načinu sprejemanja odločitev).

ZJN-2B je uvedel pomembne novosti v zvezi s preveritvijo ponudbe in s tem povezanim

ugotavljanjem sposobnosti ponudnikov za izvedbo naročila. 41. člen zakona je spremenjen tako, da naročniku omogoča, da najprej oceni ponudbe in jih razvrsti glede na merila, nato pa preverja popolnost ponudbe le za najugodnejšo. To velja v postopkih, kjer sama narava postopka to dopušča (odprti postopek, postopek zbiranja ponudb in postopek oddaje naročila male vrednosti). Če najugodnejši ponudnik ne izpolnjuje pogojev za dodelitev javnega naročila, naročnik njegovo ponudbo izloči in preveri usposobljenost ponudnika, ki je oddal naslednjo najugodnejšo ponudbo itn. V zvezi s preverjanjem sposobnosti ponudnika pa se naročniku hkrati omogoča, da upošteva dokazila, ki jih je pridobil v prejšnjih postopkih oddaje naročila, če le-ta niso starejša od 4 mesecev in so po vsebini ustrezna (Primec 2010).

b) Krajšanje rokov, odločitev o oddaji naročila, obdobje mirovanja

K učinkovitejšemu načinu javnega naročanja lahko zagotovo pripomorejo tudi krajši roki, ki posledično prinašajo hitrejši potek in zaključek postopka oddaje javnega naročila.

ZJN-2B je 60 dnevni rok za sprejem odločitve o oddaji javnega naročila ohranil le za javna naročila, ki jih je potrebno objaviti v Uradnem listu Evropske unije, za ostala javna naročila pa ta rok ne sme biti daljši od 45 dni. V ZJN-2B je tudi črtana določba, ki je naročniku omogočala, da na podlagi pisne pobude ponudnika spremeni svojo odločitev o oddaji javnega naročila (Primec 2010).

V praksi se večkrat zgodi, da naročnik šele po izdaji odločitve o oddaji naročila ugotovi, da je odločitev napačna oz. da je pri ocenjevanju in ovrednotenju ponudb spregledal kakšno odločilno dejstvo. Do sprejema novele ZJN-2C tako naročnik ni imel nobene možnosti, da odločitev o oddaji spremeni na lastno ponudbo. Edina možnost za spremembo odločitve je bila (po tem, ko je ZJN-2B ukinila pisno opozorilo) v revizijskem postopku, katerega začetek seveda ni bil odvisen od naročnika (poleg tega pa revizijski postopek povzroči relativno visoke stroške, ki jih mora naročnik v primeru ugoditve zahtevku za revizijo in razveljavitve odločitve o oddaji naročila povrniti vlagatelju). Novela ZJN-2C je zato 79. členu ZJN-2 dodala nov, peti odstavek, ki določa, da lahko naročnik do pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila z namenom odprave nezakonitosti, po predhodni ugotovitvi utemeljenosti, svojo odločitev na lastno pobudo spremeni in sprejme novo odločitev, s katero nadomesti prejšnjo. Zoper novo odločitev je seveda možno uveljavljati pravno varstvo v rokih, ki tečejo od dneva njene vročitve. Če naročnik pomanjkljivost oziroma nezakonitost odločitve o oddaji naročila ugotovi šele po prejemu zahtevka za revizijo, mora najprej odločiti o zahtevku, šele kasneje pa lahko spremeni tudi odločitev o oddaji naročila (ki mora biti skladna z odločitvijo o

zahtevku za revizijo) glasilo (Žvan v Bukovec Marovt in drugi 2011, 54).

Novela ZJN-2B je skrajšala je tudi rok za vložitev zahteve po dodatni obrazložitvi odločitve o oddaji naročila, in sicer iz petih na tri delovne dni, medtem ko je možnost dopolnjevanja zahteve za dodatno obrazložitev bila ukinjena (Primec 2010). Bistvena novost novele ZJN-2B pa je tudi bila, da je rok za vložitev zahtevka za revizijo začel ponovno teči le v primeru, kadar je naročnik izdal dodatno obrazložitev. Ko je naročnik zahtevo za dodatno obrazložitev zavrgel, je rok za vložitev zahtevka za revizijo tekkel od dneva prejema odločitve o oddaji naročila.

ZJN-2C pa z novim 79.a členom ZJN tudi podrobneje določa v katerih primerih je mogoče odstopiti od pravil o obveznem minimalnem obdobju mirovanja. Z izrazom obdobje mirovanja se namreč označuje časovno obdobje, ki sledi odločitvi o oddaji javnega naročila in v katerem ni dovoljeno skleniti pogodbe o izvedbi javnega naročila. Predvsem je pomembna sprememba, ki določa, da naročniku ni potrebno upoštevati obdobja mirovanja v vseh primerih oddaje posameznih naročil na podlagi sklenjenega okvirnega sporazuma in/ali dinamičnem nabavnem sistemu (Kostanjevec v Bukovec Marovt in drugi 2011, 59). S tem se je pri poslovanju in samem naročanju v sklopu okvirnih sporazumov v primerjavi z določbami ZJN-2B zopet vzpostavil sistem, ki omogoča naročniku in ponudniku hitro odzivnost, ki je nujna za mnoga naročila, katerih narava to zahteva (npr. naročanje letalskih kart).

c) Dodatna obrazložitev odločitve o oddaji naročila

Novela ZJN-2B je nekoliko spremenila postopek izdaje dodatne obrazložitve odločitve o oddaji naročila. Predvsem je skrajšala roke za vložitev zahteve za izdajo dodatne obrazložitve in roke za njeno izdajo ter ukinila možnost dopolnjevanja morebitne nejasne zahteve. Ob tem je tudi določila, da mora naročnik v primeru, če ponudnik zahteve ne vloži pravočasno ali če je ta nepopolna ali če niso izpolnjeni pogoji za vložitev zahteve za dodatno obrazložitev, to zavreči, pri čemer mora poslati ponudniku dodatno obrazložitev odločitve ali odločitev o zavrženju zahteve v treh delovnih dneh po prejemu zahteve. Bistvena novost ZJN-2B pa je bila, da je rok za vložitev zahtevka za revizijo začel ponovno teči le v primeru, kadar je naročnik izdal dodatno obrazložitev. Ko je naročnik zahtevo za izdajo dodatne obrazložitve zavrgel, je rok za vložitev zahtevka za revizijo tekkel od dneva prejema odločitve o oddaji naročila.

Namen takšne ureditve je sicer bil pospešiti postopek oddaje javnega naročila ter skrajšati čas

od sprejema odločitve o oddaji naročila do sklenitve pogodbe in začetka realizacije naročila, vendar pa se je v praksi takšna ureditev sprožala številne spore. Naročnikom je namreč omogočala, da do z nekaj znanja in spretnosti imeli možnost izigrati ponudnike, da so zamudili rok za vložitev zahtevka za revizijo.

Novela ZJN-2C je zato v novem 79.a členu ZJN-2 (kjer je urejeno obdobje mirovanja), določila, da teče rok za vložitev zahtevka za revizijo v primeru, kadar ponudnik vloži zahtevo za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila, od dneva prejema odločitve o tej zahtevi. To pomeni, da bo rok za vložitev zahtevka za revizijo tudi, kadar bo naročnik zavrgel zahtevo za izdajo dodatne obrazložitve, tekel od dneva prejema te naročnikove odločitve, ponudnik pa bo lahko v zahtevku za revizijo uveljavljal tudi kršitve, povezane z izdajo dodatne obrazložitve. Novela pa tudi določa, da ponudnik ne sme uveljavljati pravice do dodatne obrazložitve z namenom pridobivanja dodatnega časa za uveljavljanje pravnega varstva v postopku javnega naročanja., Takšne kršitve se namreč po novem kaznuje z globo (Žvan v Bukovec Marovt in drugi 2011, 55-57).

d) Transparentnost postopkov

Za postopek s pogajanjem brez predhodne objave, posamezna naročila na podlagi okvirnega sporazuma in posamezna naročila v dinamičnem nabavnem sistemu je ZJN-2B kot obvezo uvedel obvestilo za predhodno transparentnost, s čimer se v postopkih, ki po svoji naravi niso transparentni, zagotavlja širša obveščenost in več preglednosti. Uporabo tega obvestila predvideva evropska Direktiva št. 2007/66/ES, naročnik pa ga mora objaviti ob sprejemu odločitve o oddaji naročila, torej pred potekom roka za uveljavljanje pravnega varstva v postopku oddaje javnega naročila (Primec 2010).

Novela ZJN-2C deloma spreminja besedilo ZJN-2B, in sicer tako, da se obveznost objave prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost ne nanaša več na oddajo posameznih naročil na podlagi okvirnih sporazumov, sklenjenim z večjim številom ponudnikov, v katerih niso opredeljeni vsi pogodbeni pogoji in/ali dinamičnega sistema, ampak se odslej nanaša na postopke s pogajanjem (postopek s pogajanjem brez predhodne objave ali postopke s pogajanjem s predhodno objavo, kjer objava javnega naročila izjemoma ni potrebna). V teh primerih naj bi bila objava takega obvestila za naročnika obvezna, medtem ko naj bi bila v drugih primerih odločitev o morebitni objavi tega obvestila prepuščena naročnikovi prosti presoji.

Objava obvestila o prostovoljni predhodni transparentnosti je v skladu z Direktivo

2007/66/ES zamišljena kot mehanizem za vnaprejšnje zavarovanje pred morebitnim izrekom sankcije neveljavnosti pogodbe o oddaji javnega naročila v tistih primerih, ko bi bila pogodba v skladu s pravili direktiv sicer lahko razglašena za neveljavno. Da bi se naročnik izognil tveganjem, povezanim s sankcijo neveljavnosti pogodbe, lahko prostovoljno vnaprej objavi namero (neposredne) sklenitve pogodbe o oddaji javnega naročila, za katerega je pred tem ocenil, da v skladu z materialno-pravnimi pravili o javnem naročanju ne zahteva javne objave oddaje naročila v uradnem glasilu (Kostanjevec v Bukovec Marovt in drugi 2011, 45-46).

V ZJN-2B se navajajo obrazci, ki jih morajo naročniki v skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 1564/2005 z dne 7. septembra 2005 uporabljati pri objavi informacij in obvestil o javnih naročilih na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije. Upošteva načelo transparentnosti se izrecno, kot obveznost naročnika, določa objava v primeru ustavitve postopka, zavrnitve vseh ponudb ali bistvenih sprememb v postopku oddaje javnega naročila, vključno s spremembo odločitve o oddaji naročila.

Objava obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil je obvezna tudi v primeru izvedbe postopka naročila male vrednosti (obvestilo o nameri oddaje naročila male vrednosti), česar doslej ZJN-2 za postopek zbiranja ponudb ni zahteval.

Novela ZJN-2C ni prinesla bistvenih sprememb glede poglavja, kjer so urejene objave. Gre zgolj za uskladitev nekaterih določb s spremembami, ki jih je prinesla ZJN-2B (pod vrste objav v 57. členu ZJN-2 sta dodana objava obvestila o oddaji naročila v postopkih naročil male vrednosti ter obvestilo o oddaji posameznih naročil na podlagi okvirnega sporazuma) in za nekoliko jasnejši zapis nekaterih vrst objav.

e) Naročila male vrednosti

Z novelo ZJN-2B se je namesto izraza »postopek zbiranja ponudb« uvedel izraz »postopek oddaje naročila male vrednosti« kot poenostavljen postopek javnega naročanja, v katerem naročnik, z namenom pridobitve ponudb, na portalu javnih naročil objavi obvestilo o naročilu male vrednosti. V praksi so sicer naročniki za tovrstna naročila še vedno pogosto uporabljali izraz »naročila male vrednosti«, ki se je uveljavil v času veljavnosti Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04). S to določbo ZJN-2B je postavljena jasnejša razmejitev med postopkom, ki ga naročniki lahko izvedejo za javna naročila najnižjih vrednosti (blago in storitve do 40.000 evrov, gradnje do 80.000 evrov) in postopkom zbiranja ponudb po

predhodni objavi. Oba postopka predvidevata objavo obvestila o javnem naročilu na portalu javnih naročil, s čimer se zagotavlja večja transparentnost in konkurenčnost. Najbolj pa ta določba služi ponudnikom, ki do sedaj niso imeli možnosti do vključitve v tovrstna naročila, tako pa jim je omogočen dostop do trga javnih naročil. Pred tem so namreč naročniki (do teh mejnih vrednosti naročil) sami izbirali katere ponudnike bodo povabili k oddaji ponudbe.

f) Ustavitev, prekinitev postopka

Z ZJN-2B se jasneje opredeljujeta pojma prekinitev postopka in zavrnitev vseh ponudb. Zaradi različnih razlag izraza prekinitev postopka, zlasti z vidika možnosti nadaljevanja postopka po prekinitvi, so v nekaterih primerih ravnanja naročnikov odstopala od namena, ki ga je s tem institutom zasledoval zakonodajalec.

Sprememba z novelo ZJN-2B zagotavlja naročniku možnost ustavitve postopka do trenutka odpiranja ponudb, ob upoštevanju, da mora takšno odločitev (v skladu z načelom transparentnosti) objaviti na PJN in, če je to primerno, tudi v UL EU. Vse ponudbe, ki jih je naročnik že prejel, mora neodprte vrniti pošiljateljem in jih obvestiti o ustavitvi postopka javnega naročanja ter navesti ugotovitve in razloge za takšno odločitev. Ta določila tudi z novelo ZJN-2C ostajajo enaka (Primec 2010).

Po roku za odpiranje ponudb pa je novela ZJN-2B uvedla drug pojem – zavrnitev. Naročnik lahko namreč v tej fazi vse ponudbe zavrne. Gre za t.i. drugo fazo postopka, ko naročnik že prejme ponudbe. Nesporno ima naročnik še vedno možnost, da zavrne vse ponudbe in naročila ne odda. Očitno pa je zakonodajalec ugotovil, da je to določilo, ki dopušča naročnikom zavrnitev vseh ponudb, v praksi večkrat izigrano, zato je na novo vpeljana določilo, ki omogoča zavrnitev vseh ponudb, vendar pa se lahko izvede za isti predmet nov postopek javnega naročanja le, če so se od tedaj, ko je naročnik zavrnil vse ponudbe, spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe. Torej, če naročnik zavrne vse ponudbe, mora o tem, o razlogih, zaradi katerih ni izbral nobene ponudbe, in o svoji odločitvi, ali bo začel nov postopek, takoj pisno obvestiti ponudnike ali kandidate, ki so predložili ponudbo, vlado oz. svoj nadzorni organ (razen pri naročilih male vrednosti) ter navedeno odločitev objaviti tudi na PJN in UL EU, če primerno.

ZJN-2C spreminja nekoliko določila glede spremenjenih okoliščin, zaradi katerih lahko naročnik ponovno izvede postopek javnega naročanja za isti predmet, saj uvaja pravni standard »bistveno spremenjene okoliščine«. To pa se bo v praksi ugotavljalo od primera do

primere posebej, v skladu z namenom zakonodajalca. Pomembni bodo razlogi, ki jih bo naročnik zapisal v obrazložitvi odločitve, s katero bo zavrnil vse ponudbe. Ti razlogi pa seveda ne bodo smeli biti zgolj navidezni, pavšalni, navedeni z namenom, da se konkretno naročilo ne odda določenemu ponudniku. Gre pa verjetno pričakovati, da bo v primeru spora dokazno breme prevzela stranka, ki bo zatrjevala, da se okoliščine niso bistveno spremenile (Bukovec Marovt v Bukovec Marovt in drugi 2011, 69).

g) Odstop od pogodbe

Novela ZJN-2B (ZJN-2C ta določila ohranja) je določila tudi, da lahko naročnik po sprejemu odločitve o oddaji naročila do sklenitve pogodbe odstopi od izvedbe javnega naročila, vendar le iz določenih taksativno navedenih razlogov, ki so:

- v primeru, da naročnik predmeta javnega naročila ne potrebuje več ali
- da za naročilo nima zagotovljenih finančnih sredstev ali
- da se pri naročniku pojavi utemeljen sum, da je bila ali bi lahko bila vsebina pogodbe posledica storjenega kaznivega dejanja ali
- da so nastale druge izredne okoliščine, na katere naročnik ni mogel vplivati in jih predvideti ter zaradi katerih je postala izvedba javnega naročila z izbranim ponudnikom nemogoča.

V teh primerih lahko naročnik odstopi od pogodbe, če predhodno pridobi soglasje nadzornega sveta. Če naročnik nima nadzornega organa, izda to soglasje vlada. V primeru, da naročnik odstopi od izvedbe javnega naročila, mora o svoji odločitvi in o razlogih, zaradi katerih odstopa od izvedbe javnega naročila, takoj pisno obvestiti ponudnike ali kandidate, ki so v postopku sodelovali (Bukovec Marovt v Bukovec Marovt in drugi 2011, 70).

h) Zaključek postopka

Postopek javnega naročanja je dosegel svoj končni namen, ko je naročnik z izbranim ponudnikom podpisal pogodbo o izvedbi javnega naročila, saj le-ta vodi k njegovi dejanski izvršitvi. Pogodba pa je z vidika obligacijskega prava med naročnikom in izbranim ponudnikom sklenjena že prej, namreč takrat, ko je naročnik na ponudbo najugodnejšega ponudnika odgovoril, da jo sprejema (s svojo odločitvijo o oddaji javnega naročila).

To upošteva tudi ZJN-2B, saj določa, da kot uspešen zaključek postopka javnega naročanja šteje trenutek, ko postane odločitev naročnika o oddaji javnega naročila pravomočna (Primec 2010).

9.2.2 Spremembe materialno – pravne narave

a) Evidenca ponudnikov z negativnimi referencami

Ker je v Sloveniji največ korupcije prav na področju javnega naročanja, ZJN-2B vsebuje nekaj določb, ki naj bi bile namenjene preprečevanju korupcije. ZJN-2B tako vpeljuje evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, ki jo vodi Ministrstvo za finance. V to evidenco se vpišejo ponudniki, ki so bili izločeni iz postopkov javnega naročanja in kaznovani za prekršek, ker so v postopku javnega naročanja podali neresnično izjavo ali dokazilo. Če je predmet naročila blago ali storitev, se ponudnik izloči iz postopkov javnega naročanja za dobo treh let, v primeru gradnje, je določen rok petih let. Rok za izločitev začne teči z dnem, ko postane odločitev o prekršku pravnomočna. Zoper uvrstitev v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami pritožba ni dopustna. Vodenje evidence z negativnimi referencami so Ministrstvu za finance nalagala že določila ZJN-2A (2. odst. 77. člena), vendar niso bila natančno opredeljena. ZJN-2B je postopek uvrstitve posameznega ponudnika v evidenco ministrstva jasno definiral, natančno so določene obveznosti naročnika ter pravne posledice odločitve Državne revizijske komisije o prekršku (Primec 2010).

Pravne posledice uvrstitve ponudnika v evidenco ministrstva so v ZJN-2B uvrščene v tretji odstavek 42. člena, kjer je določeno, da mora naročnik iz posameznega postopka javnega naročanja izločiti kandidata ali ponudnika, če je le-ta na dan, ko se izteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami. Torej uvrstitev ponudnika v evidenco je z ZJN-2B postal nov obvezni pogoj glede izpolnjevanja njegove osnovne sposobnosti za sodelovanje v postopku javnega naročanja, ki ga naročnik mora upoštevati.

Do novele ZJN-2C je moral biti sum predložitve neresničnih izjav izražen še v času izvajanja postopka javnega naročila. Tak sum pa se lahko pojavi tudi med izvajanjem pogodbe ali celo po njeni realizaciji, saj naročnik in ponudnik po zaključenem postopku oddaje javnega naročila skleneta pogodbo in stopita v obligacijsko-pravno razmerje. Zato sprememba drugega odstavka 77. člena ZJN-2 omogoča naročniku, da ponudnika, ki ga zavaja z neresničnimi izjavami ali dokazili, uvrsti v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami in

posledično izloči iz postopkov javnega naročanja ne glede na to, v kateri fazi postopka ali izvedbe javnega naročila ponudnik to stori. Naročnik mora Državni revizijski komisiji podati predlog za uvedbo postopka o prekršku, če se kadar koli pri njemu pojavi utemeljen sum, da je ponudnik predložil neresnične izjave ali dokazila (Žvan v Bukovec Marovt in drugi 2011, 53).

b) Položaj podizvajalcev

ZJN-2B vsebuje nekaj določb, ki urejajo položaj podizvajalcev, katerih namen je predvsem v zagotavljanju pravočasnega poravnavanja finančnih obveznosti s strani izbranega naročnika, kar je bilo v praksi velikokrat problematično. V 71. člen ZJN-2 so bila dodana nova določila, ki ponudnika zavezujejo, da mora odslej v svoji ponudbi navesti ne le ime podizvajalca, s katerim bo nastopal pri izvedbi predmetnega naročila, temveč tudi podatke o vrsti dela, ki ga bo izvedel podizvajalec ter predmet, količino, vrednost ter kraj in rok izvedbe storitve ali gradnje oziroma dobave blaga.

Kot obvezna sestavina pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom, ki v javnem naročilu nastopa s podizvajalcem, se določata pooblastilo ponudnika in soglasje podizvajalca, na podlagi katerih lahko naročnik opravljena in prevzeta dela oziroma dobave plača neposredno podizvajalcu. V kolikor podizvajalec ne predloži soglasja k neposrednemu plačilu po asignaciji, se to obravnava kot prekršek in kaznuje z denarno globo od 5.000 do 100.000 evrov (kot določa 109.b člen ZJN-2B). Poleg omenjenega pooblastila in soglasja mora pogodba o izvedbi javnega naročila vsebovati tudi vrednost celotnega javnega naročila in rok veljavnosti pogodbe. Kršitve navedenih zahtev so v predlogu zakona določene kot prekršek (Primec 2010).

Pomembnejša novost, ki jo je za podizvajalce prinesla novela ZJN-2C je ta, da mora nekatere pogoje za priznanje osnovne sposobnosti (ki so poslej kot obvezni določeni v četrtem odstavku 42. člena ZJN-2), izpolnjevati tudi vsak podizvajalec, ki sodeluje pri izvedbi javnega naročila. Podizvajalec tako ne sme biti v stečajnem postopku, ne sme imeti neplačanih (zapadlih) obveznosti v zvezi s prispevki za socialno varnost ali pa v zvezi s plačili davkov, izpolnjevati pa mora tudi zahtevo po tem, da njegov član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik kadar koli v dveh letih pred iztekom roka za oddajo ponudb ni bil družbenik oz. delničar (oboje z lastniškim deležem večjih od 25%) ali član posloводства ali nadzornega organa ali zastopnik subjekta nad katerim je bil začel stečajni postopek ali

postopek prisilne poravnave ali postopek prisilnega prenehanja.

Za ponudnikovega podizvajalca se po novem ne šteje z njim povezana družba, šteje pa se subjekt, ki je podizvajalec s ponudnikom povezane družbe, zato morata ponudnik in tak podizvajalec (mimo povezane družbe) skleniti pogodbo, s katero uredita obveznosti in pravice v zvezi s predmetom javnega naročila. Po novem obvezna sestavina pogodbe o izvedbi javnega naročila ni le navedba vrste del, ampak tudi vrste blaga, ki ga bo dobavil podizvajalec.

V 71. člen ZJN-2 pa je z novelo ZJN-2C bil umeščen tudi nov odstavek, ki od ponudnikov zahteva, da imajo z vsemi podizvajalci, s katerimi izvajajo javno naročilo, sklenjene pogodbe, katerih kopije morajo v petih dneh po sklenitvi pogodbe tudi dostaviti naročniku. Po prejemu pogodb, mora naročnik preveriti, ali ima ponudnikovo pooblastilo za neposredna plačila podizvajalcu, na katerega se nanaša pogodba, in soglasje istega podizvajalca za neposredna plačila. Če teh nima, mora naročnik prekrškovnemu organu predlagati uvedbo postopka o prekršku zoper ponudnika oz. podizvajalca (Smrdel v Bukovec Marovt in drugi 2011, 48-51).

c) Ekonomsko najugodnejša ponudba

ZJN-2B je ohranil dve temeljni merili: ekonomsko najugodnejšo ponudbo in najnižjo ceno, uvedel pa pomembno novost v zvezi z merilom ekonomsko najugodnejše ponudbe. Odpravljena je bila namreč določba, po kateri mora biti delež cene, ne glede na vrsto in vrednost ostalih meril, najmanj 60%. Ta zahteva po minimalnem razmerju med ceno in ostalimi merili se je v praksi večkrat izkazala za problematično, saj daje ceni večji pomen kot kakovosti. Z opustitvijo zahteve po minimalnem razmerju med ceno in ostalimi merili, se je slovenska zakonodaja uskladila z določbami evropskega pravnega reda, ki te omejitve že do sedaj ni imela (Primec 2010).

d) Pravni pouk

ZJN-2B določa, da mora odločitev naročnika o oddaji javnega naročila obvezno vsebovati pouk o pravnem varstvu. Namen te določbe je, da se stranke seznanijo, na kakšen način lahko uveljavljajo pravno varstvo. V pravnem pouku mora naročnik navesti, kje in v kakšnem roku se vložijo zahteve za revizijo, kakšna je višina takse za postopek revizije javnega naročanja, transakcijski račun, na katerega se le-ta vplača, in sklic. Svojo odločitev mora naročnik pisno sporočiti vsem ponudnikom, in sicer z osebno vročitvijo v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Zaradi težav z vročanjem odločitve o oddaji naročila, se z zakonom

uvaja 15 dnevna fikcija vročitve. Če torej ponudniku zaradi njegove neaktivnosti ni mogoče vročiti odločitev o oddaji naročila, se šteje, da mu je odločitev vročena v 15 dneh od poskusa vročitve.

e) Umik ponudbe in dopustne dopolnitve ponudbe

V ZJN-2B je bila uvedena novost tudi umik ponudbe, saj jo je novela zakona izrecno uredila s členom 74.a. Ponudnik lahko v postopku javnega naročanja umakne svojo ponudbo. Kadar ponudnik umakne svojo ponudbo po poteku roka za oddajo ponudb oziroma kadar izbrani ponudnik z naročnikom noče skleniti pogodbe, mora naročnik unovčiti ponudnikovo garancijo za resnost ponudbe, če je bila le-ta v predmetnem postopku javnega naročila predložena.

Glede dopustnih dopolnitev ponudb pa novela določa, da v nobenem primeru ponudnik ne sme spreminjati ponudbe v delu, ki opredeljuje ceno na enoto, vrednost postavke in skupno vrednost ponudbe kot tudi ne tistega dela ponudbe, ki se veže na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila ali tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja (Primec 2010). Novela ZJN-2C vsa določila ohranja in jih ne spreminja.

f) Računska napaka

Po sprejemu ZJN-2 se je kazala pomanjkljivost zakona v delu, ki se nanaša na odpravo formalnih pomanjkljivosti ponudbe, saj ureditev ni dopuščala odprave računskih napak. Navedeno pomanjkljivost novela ZJN-2B odpravlja, saj ponovno omogoča odpravo računskih napak, in sicer kot izjemo k siceršnji prepovedi spreminjanja ponudbene cene. 78. člen ZJN-2 tako dovoljuje tudi popravek očitnih računskih napak, ki jih naročnik sme odpraviti (tiste, ki odkrije pri pregledu in ocenjevanju ponudb) ob pisnem soglasju ponudnika. Za računsko napako šteje le napaka v računski operaciji, pri popravljanju pa se količina in cena na enoto ne smeta spreminjati.

g) Svetovanje naročniku v postopku

ZJN-2B je posebno pozornost namenil tudi samem svetovanju naročnika pri postopkih javnega naročanja. Naročnik lahko kot svetovalca najame osebo zasebnega prava ali posameznika. Pri tem mora naročnik zahtevati, da ta oseba pred sklenitvijo pogodbe predloži garancijo za dobro izvedbo del, pogodba o svetovanju, ki jo sklene s to osebo pa mora

določati, da se plačilo za svetovanje izvede po uspešnem zaključku postopka javnega naročanja. Šteje se, da je postopek javnega naročanja zaključen, ko postane odločitev o oddaji javnega naročila pravnomočna.

h) Strokovni izpit iz javnega naročanja

Po noveli ZJN-2B je v 24. člen dodan nov odstavek, s katerim zakon določa, da bo morala oseba, ki bo vodila postopke javnih naročil (kateri koli postopek javnega naročanja, razen postopka oddaje javnih naročil male vrednosti), imeti opravljen strokovni izpit iz javnega naročanja. Vlada naj bi vsebino in način strokovnega izpita predpisala v roku šestih mesecev od uveljavitve ZJN-2B.

V 24. členu novela ZJN-2C natančneje ureja strokovni izpit iz javnega naročanja. Novela namreč strokovnemu izpitu dodaja še obvezno izobraževanje s področja javnega naročanja. Tako je po novem določeno, da če sta od opravljanja strokovnega izpita pretekli dve leti, lahko postopek vodi in v njem odloča le oseba, ki se je v zadnjih dveh letih od začetka postopka javnega naročanja udeležila vsaj enega usposabljanja ali izpopolnjevanja o nacionalni, evropski ali mednarodni zakonodaji, smernicah, priporočilih in dobrih praksah s področja javnega naročanja v obsegu osem pedagoških ur.

Vsebino in način izvajanja usposabljanj, izpopolnjevanj in strokovnih izpitov, način vzpostavitve in vodenja evidence o izvedenih usposabljanjih, izpopolnjevanjih in strokovnih izpitih ter način, nabor in rok sporočanja teh podatkov bo določil minister, pristojen za finance, v soglasju z ministrom, pristojnim za upravo.

Naloge na področju usposabljanja in izpopolnjevanja ter izvajanja strokovnega izpita iz javnega naročanja, so v skladu z novelo ZJN-2C poverjene Ministrstvu RS za javno upravo. Na podlagi javnega pooblastila, ki se podeli na podlagi javnega natečaja, izvedenega v skladu z zakonom, ki ureja državno upravo, lahko le-to izvajajo tudi druge osebe javnega ali zasebnega prava. Evidenco o opravljenih izpitih in udeležbi na usposabljanjih pa bo vodilo Ministrstvo za javno upravo (Kostanjevec v Bukovec Marovt in drugi 2011, 13).

9.3 Javna agencija za javno naročanje

S 1. januarjem 2011 je z delom pričela Javna Agencija za javno naročanje RS. Ustanovljena je bila z namenom bolj učinkovitega, gospodarnega in transparentnega javnega naročanja. Agencija bo skrbela za standardizacijo tipskih nabav, združevanje posameznih predmetov javnih naročil v t.i. skupna javna naročila ter nudila podporo za celovito informatizacijo procesov javnega naročanja, vključno z elektronskim katalogom. Z združevanjem naročil bo dosegala tudi posredne logistične prihranke in povečevala strokovnost.

Agencija bo svetovala tistim naročnikom, ki nimajo dovolj znanj in jim nudila pomoč pri zahtevnejših naročilih. Obenem bo Agencija spodbujala in skrbela za implementacijo zelenega javnega naročanja ter vzpostavitev strokovnega okolja s prenosom dobrih praks iz tujine. Cilj Agencije je doseganje nižjih cen blaga in storitev iz naslova večjega obsega, omogočiti naročnikom dostop do vzorčnih razpisnih dokumentacij in predvsem razbremeniti posamezne naročnike v tistih predmetih, ki so skupni večini.

9.3.1 Namen in naloge Javne agencije za javno naročanje

Naloge Javne agencije za javno naročanje Republike Slovenije so razdeljene na dve glavni področji, in sicer izvedbene in sistemske naloge.

Izvedbene naloge agencije so:

- za organe Republike Slovenije izvaja skupno javno naročanje vlade v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, in druga naročila, za katera vlada pooblasti agencijo;
- za organe državne uprave izvaja javna naročila, ki presegajo mejne vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije;
- zbira potrebe organov Republike Slovenije in vladi predlaga v sprejem izvedbo skupnih javnih naročil;
- izvaja javna naročila za organe državne uprave in druge organe po pooblastilu;
- upravlja informacijski sistem, ki v okviru sklenjene pogodbe ali okvirnega sporazuma omogoča oddajanje posameznih naročil;
- pripravlja vzorčno razpisno dokumentacijo za tipične vrste javnih naročil;

- poroča vladi o izvedenih nalogah v skladu s 7. členom ZJAJN;
- vzpostavi in skrbi za bazo tržnih informacij za tipske predmete naročil.

Sistemske naloge agencije:

- skrbi za prenos dobrih praks v slovenski prostor;
- svetuje vladi in ministrstvu, pristojnemu za finance, na področju javnega naročanja;
- skrbi za implementacijo zelenega javnega naročanja;
- pripravlja analize in priporočila za vlado o sistemu javnega naročanja;
- sodeluje pri pripravi predpisov s področja javnega naročanja;
- svetuje naročnikom pri pomembnejših javnih naročilih;
- skrbi za informatizacijo in razvoj elektronskega poslovanja na področju javnega naročanja;
- v sodelovanju z resornimi ministrstvi skrbi za standardizacijo tipskih nabav;
- na različne načine spodbuja sodelovanje malih in srednje velikih podjetij v postopkih oddaje javnih naročil.

Druge naloge agencije so vezane na spodbujanje razvoja sistema javnega naročanja in prenos dobrih praks. Kot druge naloge agencije tako:

- v sodelovanju z Upravno akademijo Ministrstva za javno upravo izvaja usposabljanja s področja javnega naročanja in
- na različne načine spodbuja izvajanje zelenega javnega naročanja.

Agencija v imenu in za račun ministrstva, pristojnega za javno upravo, izvaja javna naročila, ki presegajo mejne vrednosti za objavo na portalu javnih naročil, razen postopkov oddaje naročil male vrednosti in naročil, ki po vsebini preidejo na Javni nepremičninski sklad Republike Slovenije. Agencija sodeluje v bilateralnih odnosih in mednarodnih organizacijah s področja skupnega javnega naročanja, s področja postopkov oddaje javnih naročil in drugih področij, povezanih z javnim naročanjem. V sodelovanju z resornimi ministrstvi mora pripraviti podlage za določitev standardov pri izvedbi skupnih javnih naročil.

9.4 Statistika na področju javnih naročil v Republiki Sloveniji, oddana naročila v letih 2008 in 2009

Statistična poročila o javnih naročilih v skladu z Zakonom o javnem naročanju pripravlja Ministrstvo za finance. Zadnji dve objavljeni poročili o statistiki javnih naročil v Sloveniji sta Povzetka statističnih podatkov o javnih naročilih oddanih v letih 2008 in 2009. Novejših statističnih podatkov (iz leta 2010) ministrstvo še ni pripravilo oz. obdelalo. V naslednjih točkah tudi povzemam nekatere ugotovitve iz obeh povzetkov iz leta 2008 in 2009.

a) Število poročil in porazdelitev javnih naročil

Statistične podatke o javnih naročilih oddanih na podlagi ZJN-2 in ZJNVETPS je v letu 2008 sporočilo 750 naročnikov, v letu 2009 pa 740 naročnikov.

V te podatke sicer niso vključeni podatki, ki se nanašajo na okvirne sporazume, saj ima Ministrstvu za finance, kjer so pripravili poročilo ocenjujejo, da ti podatki niso primerljivi s podatki o javnih naročilih, na podlagi katerih se sklene pogodba o izvedbi javnega naročila. Posamezna naročila, ki so bila v letih 2008 in 2009 sklenjena na podlagi že sklenjenih okvirnih sporazumov, so prikazana posebej. V zvezi z okvirnimi sporazumi se v statistični analizi spremlja oddajanje posameznih naročil, torej dejanska realizacija okvirnega sporazuma, zato so ključni statistični podatki o okvirnih sporazumih predstavljeni ločeno.

Tabela 9.1: Porazdelitev javnih naročil v letih 2008 in 2009

Zap. št.	Zakon	Vrsta javnega naročila	Število oddanih naročil v 2008	Število oddanih naročil v 2009	Ocenjena vrednost brez DDV (V EUR) v 2008	Ocenjena vrednost brez DDV (V EUR) v 2009	Pogodbena vrednost brez DDV (V EUR) v 2008	Pogodbena vrednost brez DDV (V EUR) v 2009
1	ZJN-2	blago in storitve do 40.000 €, gradnje do 80.000 €	65.905	44.968	/	/	144.856.125	110.804.092
2	ZJNVETPS	blago in storitve do 80.000 €, gradnje do 160.000 €	3	25	/	/	96.427	99.954
3	Skupaj naročila male vrednosti		65.908	44.993	/	/	144.952.552	110.904.046
4	ZJN-1	blago in storitve nad 41.729 €, gradnje nad 83.459 €	149	/	33.655.259	/	34.234.228	/
5	ZJN-2	blago in storitve nad 40.000 €, gradnje nad 80.000 €	3.354	3.428	1.880.223.923	2.232.357.747	1.717.391.902	1.895.798.333
6	ZJNVETPS	blago in storitve nad 80.000 €, gradnje nad 160.000 €	395	271	303.371.654	192.663.437	291.004.374	167.344.503
7	Skupaj naročila velike vrednosti		3.898	3.699	2.217.250.836	2.425.021.184	2.042.630.504	2.063.142.837
8	Skupaj naročila male in velike vrednosti		69.806	48.692	2.217.250.836	2.425.021.184	2.187.583.056	2.174.046.883

Zap. št.	Zakon	Vrsta javnega naročila	Število posam. naročil v 2008	Število oddanih naročil v 2009	Ocenjena vrednost brez DDV (V EUR) v 2009	Ocenjena vrednost brez DDV (V EUR) v 2009	Pogodbena vrednost brez DDV (V EUR) v 2008	Pogodbena vrednost brez DDV (V EUR) v 2009
9	ZJN-1	posamezna naročila, oddana na podlagi okv. sporazuma	30	/	/	/	57.849	/
10	ZJN-2	posamezna naročila, oddana na podlagi okv. sporazuma	102.613	327.639	/	/	246.994.812	293.754.174
11	ZJNVETPS	posamezna naročila, oddana na podlagi okv. sporazuma	534	6.822	/	/	14.636.299	13.889.024
12	Skupaj posamezna naročila, oddana na podlagi okvirnega sporazuma		103.177	334.461	/	/	261.688.960	307.643.197
SKUPAJ VSA NAROČILA			172.983	383.153	/	/	2.449.272.016	2.481.690.080

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010a in 2010b).

b) Javna naročila, ki presegajo evropske mejne vrednosti

V letu 2008 in 2009 so naročniki oddajali naročila upoštevaje evropske mejne vrednosti iz Sklepa o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja²⁴:

- blago in storitve po ZJN-2 133.000 evrov oz. 206.000 evrov za naročnike, ki niso organi Republike Slovenije ali organi lokalnih skupnosti,
- gradnje po ZJN-2: 5.150.000 evrov,
- blago in storitev po ZJNVETPS: 412.000 evrov,
- gradnje po ZJNVETPS: 5.150.000 evrov.

V letu 2008 so naročniki oddali 1.011 javnih naročil, katerih vrednost je presegala evropske mejne vrednosti. Ocenjena vrednost teh naročil znaša 1,21 milijarde €, pogodbeno vrednost pa 1,13 milijarde evrov €. V letu 2008 je 25,94 % velikih javnih naročil presegalo evropske mejne vrednosti, vrednostno pa ta naročila predstavljajo 55,26 % velikih naročil.

V letu 2009 so naročniki oddali 1.039 javnih naročil, katerih vrednost je presegala evropske mejne vrednosti. Ocenjena vrednost teh naročil znaša 1,48 milijarde evrov, pogodbeno vrednost pa 1,42 milijard evrov. V letu 2009 je 28,09 % velikih javnih naročil presegalo evropske mejne vrednosti, vrednostno pa ta naročila predstavljajo 68,87 % delež velikih naročil.

c) Izvedeni postopki

²⁴ Uradni list RS, št. 34/2008

V letu 2008 so naročniki izvedli 3.898 postopkov oddaje javnih naročil v skupni vrednosti 2,04 milijardi € (v izračun niso vključeni podatki o postopkih javnih naročil za sklenitev okvirnega sporazuma). V primerjavi s preteklimi leti so naročniki tudi v letu 2008 najpogosteje izvedli odprti postopek, in sicer 2.073-krat oz. v 53,18%. Drugi največkrat uporabljeni izvedeni postopek v letu 2008 je bil postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi, in sicer 735-krat, kar predstavlja 18,86% delež vseh izvedenih postopkov. Temu postopku pa sledi postopek s pogajanjem brez predhodne objave, ki je bil uporabljen 709-krat, kar je 18,19% delež vseh postopkov.

V letu 2009 so naročniki izvedli 3.699 postopkov oddaje javnih naročil v skupni vrednosti 2,06 milijardi evrov. V primerjavi s preteklimi leti so naročniki tudi v letu 2009 najpogosteje izvedli odprti postopek, in sicer 1.751-krat oz. v 47,43%. Drugi največkrat uporabljeni izvedeni postopek v letu 2009 je bil postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi, in sicer 986-krat, kar predstavlja 26,66% delež vseh izvedenih postopkov. Temu postopku pa sledi postopek s pogajanjem brez predhodne objave, ki je bil uporabljen 739-krat, kar je 19,98% delež vseh postopkov. Ostali postopki javnega naročanja so bili uporabljeni v manjšem številu.

d) Okvirni sporazumi

V letu 2008 sta na podlagi predhodno sklenjenih okvirnih sporazumov 302 naročnika oddala 103.177 posameznih naročil v skupni vrednosti 261,69 milijonov evrov, kar predstavlja 11,36% delež v vrednosti naročil velike vrednosti. Posamezna naročila so bila oddana predvsem slovenskim ponudnikom. Glede na število je bilo tem dodeljenih 99,99% posameznih naročil, glede na vrednost pa 99,91% posameznih naročil. Pri oddaji posameznih naročil je bilo uspešnih le 9 tujih ponudnikov, in sicer iz Avstrije, Italije, Nemčije in Nepala. Dodeljeno jim je bilo 12 posameznih naročil v skupni vrednosti 241.801 €.

V letu 2009 je 494 naročnikov oddalo 334.461 posameznih naročil v skupni vrednosti 307,64 milijonov evrov, kar predstavlja 14,91% v vrednosti naročil velike vrednosti. Posamezna naročila so bila oddana predvsem slovenskim ponudnikom. Glede na število je bilo tem dodeljenih 99,98% posameznih naročil, glede na vrednost pa 98,52% posameznih naročil. Tujim ponudnikom je bilo dodeljenih 79 posameznih naročil, v skupni vrednosti 4.550.262 evrov. Največ posameznih naročil so prejeli tuji ponudniki iz Italije, sledijo tuji ponudniki iz Avstrije in Madžarske.

e) Poreklo ponudnikov

Tako v letu 2008 kot 2009 je bilo največ javnih naročil oddanih slovenskim ponudnikom, in sicer leta 2008 7.320 v skupni vrednosti 1,98 milijard evrov, leta 2009 pa 6.481, v skupni vrednosti 1,93 milijard evrov. Med tujimi ponudniki so bili v letu 2008 na slovenskem trgu daleč najuspešnejši ponudniki iz Nemčije, tako po številu kot po vrednosti javnih naročil, ki so bila oddana tujim ponudnikom. Oddano jim je bilo namreč 58 naročil v vrednosti 23,15 milijonov evrov. Leta 2009 pa so bili najuspešnejši ponudniki iz Avstrije, katerim je bilo oddanih 17 sklopov, v skupni vrednosti 91,64 milijonov evrov. Glede na vrednost so sledili ponudniki iz Madžarske, katerim so bila oddana javna naročila v vrednosti 9,69 milijonov evrov, tem pa so sledili ponudniki iz Nemčije, z vrednostjo dodeljenih naročil v višini 9,65 milijonov evrov.

Delež vseh javnih naročil oddanih tujim ponudnikom po številu naročil oz. sklopov znaša v letu 2008 2,33%, po vrednosti pa 2,85%, v letu 2009 pa 2,07%, po vrednosti pa 6,31%. Upošteva je vrednost naročil je delež javnih naročil oddanih tujim ponudnikom v letu 2008 je v primerjavi z letom 2007 padel za 9,95 odstotnih točk. Ob upoštevanju naročil male vrednosti in posameznih naročil, oddanih na podlagi okvirnega sporazuma pa bi bila navedeni deleži verjetno še manjši.

f) Največji naročniki in največji ponudniki

Med deset največjih naročnikov v letu 2008 sta uvrščeni dve večji ministrstvi, DARS, d.d., in Direkcija Republike Slovenije za ceste, Slovenske železnice, d.o.o., in Javni zavod Lekarna Ljubljana (kot razvidno iz Tabele 9.2).

Tabela 9.2: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti, glede na vrednost v letu 2008

Zap. št.	Naročnik	Število oddanih naročil	Ocenjena vrednost brez DDV (V EUR)	Pogodbena vrednost brez DDV (V EUR)
1	DARS, d.d.	158	200.509.303	193.680.751
2	DIREKCIJA RS ZA CESTE	389	183.816.715	180.578.201
3	JAVNI ZAVOD LEKARNA LJUBLJANA	12	94.377.000	93.000.307
4	SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o.	63	78.716.251	76.940.213
5	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO	166	108.209.890	71.070.416
6	ELEKTRO-SLOVENIJA d.o.o.	75	60.135.129	66.374.152
7	GEOPLIN PLINOVODI, d.o.o.	20	69.485.800	63.928.851
8	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	109	64.278.411	63.691.410
9	JAVNI SKLAD RS ZA REGIONALNI	1	56.250.000	56.250.000

	RAZVOJ IN RAZVOJ PODEŽELJA			
10	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	112	59.060.343	54.839.053
SKUPAJ		1.137	1.105	974.838.841

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010a in 2010b).

Tabela 9.3 prikazuje 10 naročnikov, ki so, glede na vrednost, oddali največ naročil velikih vrednosti v letu 2009 – stanje se pri vrhu skoraj ni spremenilo.

Tabela 9.3: Deset največjih naročnikov pri oddaji naročil velike vrednosti, glede na vrednost v letu 2009

Zap. št.	Naročnik	Število oddanih naročil	Ocenjena vrednost brez DDV (v EUR)	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)
1	DARS D.D.	146	218.248.945	182.562.292
2	MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE	39	39.865.811	143.027.805
3	DIREKCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE	395	301.750.610	140.182.060
4	DIREKCIJA RS ZA VODENJE INVESTICIJ V JAVNO ŽELEZNIŠKO INFRASTRUKTURO	12	134.424.484	105.140.860
5	MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE LJUBLJANA	93	104.586.261	98.737.141
6	MESTNA OBČINA LJUBLJANA	107	130.054.119	93.984.063
7	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	96	87.251.945	85.055.956
8	ZORD SLOVENIJA	34	67.970.680	57.127.732
9	MINISTRSTVO ZA OBRAMBO LJUBLJANA	137	47.313.724	42.024.405
10	SLOVENSKE ŽELEZNICE, d.o.o.	42	38.433.299	40.371.988
SKUPAJ		1.101	1.169.899.879	988.214.302

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010a in 2010b).

Tako v letu 2008 kot 2009 je bilo največ javnih naročil oddano gospodarskim subjektom, ki izvajajo dejavnosti na področju gradbeništva, prehrane in zdravstva. V letu 2008 sta bili dve obsežni javni naročili oddani tudi Banki Koper, d.d., v 12-ih primerih pa je javno naročilo za dobavo elektrike dobilo podjetje GEN-1, d.o.o. Med 10 najuspešnejših ponudnikov se je uvrstil tudi Petrol, d.d., kateremu je bilo oddano 58 javnih naročil. V letu 2009

Tabela 9.4: Seznam desetih največjih ponudnikov v letu 2008

Zap. št.	Izbrani ponudnik	Število oddanih sklopov	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)
1	SCT, d.d.	85	165.023.947
2	BANKA KOPER D.D.	2	56.395.800
3	GEN-I, d.o.o.	12	54.821.282
4	IMP, d.d.	5	53.089.327
5	KEMOFARMACIJA, d.d.	49	49.703.970
6	SALUS, d.d.	22	45.564.018
7	CESTNO PODJETJE MARIBOR, d.d.	76	43.063.719
8	PETROL, d.d.	58	37.881.156
9	VEGRAD, d.d.	15	35.335.469
10	CM CELJE, d.d.	61	27.696.276
SKUPAJ		385	568.574.965

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010a in 2010b).

Glede na vrednost je bil v letu 2009 največji del javno-finančnih sredstev namenjen za gradbena dela, sledijo nakupi naftnih derivatov, goriv, električne energije in drugih virov energije ter nakupi pohištva in notranje opreme.

Tabela 9.5: Seznam desetih največjih slovenskih ponudnikov v letu 2009

Zap. št.	Naziv ponudnika	Število oddanih sklopov	Pogodbena vrednost brez DDV (v EUR)
1	SCT, d.d., Ljubljana, Slovenija	67	124.684.846
2	LESNINA MG OPREMA, d.d., Ljubljana	34	110.088.595
3	CPM, d.d.	69	77.596.090
4	PRIMORJE d.d.	44	74.943.015
5	GPG, d.d.	7	48.382.542
6	GEN-I, d.o.o.	15	47.531.332
7	PETROL d.d., Ljubljana	82	41.429.763
8	SŽ - ŽGP Ljubljana, d.d.	1	32.370.936
9	CM Celje, d.d.	73	32.093.955
10	SGP POMGRAD d.d.	33	28.659.576
SKUPAJ		425	617.780.650

Vir: Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2010a in 2010b).

Glede na analizo statistike javnih naročil lahko ugotovimo, da je tako v letih 2008 kot 2009 večino naročil bilo oddanih po postopku, ki ni zahteval javne objave (v letu 2008 je bil ta delež po številu 94%, v letu 2009 pa 92%). Nedvomno je zato tudi na podlagi te statistike v letu 2010 novela ZJN-2B vpeljala nov postopek oddaje javnega naročila male vrednosti, ki zahteva objavo na portalu javnih naročil za vsa naročila med 20.000 in 40.000 EUR brez DDV. S tem se zagotavlja večja transparentnost in konkurenčnost, malim in srednjim podjetjem pa se omogoča dostop do trga javnih naročil. Na ta način se zmanjšuje tudi možnost korupcije in klientelizma na področju. Ne glede na relativno nizek znesek vrednosti naročil male vrednosti (v letu 2008 je bil ta delež 7,1%, v letu 2009 pa 5,4%) je javnost razpisov temeljni pogoj za zaupanje v korektnost postopkov. Očitna je tudi porast oddaje javnih naročil na podlagi okvirnih sporazumov, med postopki pa je najbolj pogosto uporabljen odprti postopek. Zanimivo je tudi, da je v porastu uporaba postopka s pogajanji brez predhodne objave (ki je morda še najmanj transparenten). Pri pričujoči statistiki pa morda lahko zaključim z najmanj pozitivno ugotovitvijo, da so na seznamu največjih ponudnikov v letih 2008 in 2009, SCT (ki je bil celo največji prejemnik sredstev v obeh letih), Cestno podjetje Maribor, Vegrad in Gradbeno podjetje Grosuplje, katerih usode so znane.

10 VERIFIKACIJA RAZISKOVALNIH HIPOTEZ IN ZAKLJUČEK

Preko analize, ki sem jo opravila s pregledom temeljnih načel in ciljev javnega naročanja v Sloveniji in razvojem sistema, tudi na podlagi evropskih smernic ter pregledom zakonodajnih sprememb, lahko preverim hipoteze, ki sem si jih zastavila na začetku magistrskega dela.

Ker so javna naročila širokega pomena, saj imajo vpliv na mnoge segmente družbe, sem hipoteze preverjala z rezultati analize, ki je temeljila tako na politološkem, pravnem kot ekonomskem vidiku.

10.1 Hipoteza I

Slovenija je z osamosvojitvenimi procesi stopila v vrtimec modernizacije družbenega in gospodarskega sistema na vseh področjih človekovega mišljenja in delovanja države. Različni vidiki te modernizacije, kot so gospodarski napredek, urbanizacija in razvoj šolstva, širjenje sredstev množičnega komuniciranja itd., so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije. Oblikovanje modernih demokratičnih političnih institucij pa je pogosto zaostajalo za splošnim razvojem, zato je s tem zaostajalo tudi oblikovanje učinkovitih funkcij in nalog teh institucij. Politično modernizacijo, ki je sestavni in pogosto najpomembnejši del družbene modernizacije, je mogoče opredeliti na več načinov, vendar je njena posebnost prav odprava ideoloških kriterijev, ki vsiljujejo določen pogled na svet in zahtevajo podreditev posameznikov določeni oblasti v imenu višjih ciljev. Glede na to, da politična modernizacija med drugim predpostavlja tudi racionalizacijo oblasti (odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih in ideoloških avtoritet in zamenjavo teh s sekularizirano, legitimno in nacionalno oblastjo), jasno diferenciacijo oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno oblast in določitev razmerij med njimi ter razvoj in osamosvojitve posebnih strokovnih področij, kot so pravno, gospodarsko, vojaško in upravno od političnega, lahko trdimo, da se je v okviru teh procesov na podlagi zakonodajnih sprememb razvil in osamosvojil tudi sistem javnega naročanja, ki je primeren za moderno demokratično državo (Zajc 2004b, 79-80). Razvit sistem javnega naročanja sodobni demokratični državi namreč omogoča izvrševanje štirih glavnih gospodarskih funkcij: zagotavljanje pravnega okvira za vse gospodarske dejavnosti, prerazporejanje dohodka preko davkov in porabe, brezplačno zagotavljanje javnih dobrin in storitev javnosti, kot so nacionalna obramba, javna varnost,

izobraževanje in infrastruktura ter nakupe blaga, storitev in osnovnih sredstev.

Prvo hipotezo, ki se glasi **»nastanek sistema javnih naročil je pomemben del modernizacije in demokratizacije družbe in se glede na njeno tranzicijsko naravo še vedno razvija«**, lahko tako potrdimo. Sistem javnih naročil je bil dejansko vzpostavljen kot del procesa tako politične modernizacije kot demokratizacije družbe in je zaživel v smislu zagotavljanja temeljnih načel javnega naročanja, ki se prepletajo z načeli sodobne pravne gospodarske države – zagotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti javne porabe, konkurence in enakopravnosti med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja ter sorazmernosti pravnih določil.

Obenem pa ne smemo spregledati dejstva, da se tako v razvitih kot v državah v razvoju, institucije, ki sledijo načelom javnega naročanja, še vedno soočajo s številnimi izzivi, ki jih čakajo tudi v prihodnosti. Zaradi gospodarskega, socialnega, kulturnega in političnega okolja so ti izzivi različne narave. Slovenijo, kot eno izmed uspešnejših tranzicijskih držav, kljub prilagoditvi področja javnega naročanja standardom EU, še vedno čakajo izzivi, ki bodo vplivali na spremembe in razvoj področja v prihodnosti. Tovrstni izzivi niso povezani samo s tranzicijskim preходом in nekaterimi starimi vzorci delovanja iz prejšnjega sistema (kot npr. netransparentnost postopkov, neodgovornost državnih organov, neenakopravnost itd.), ampak tudi na samo kompleksnost narave sistema javnega naročanja, ki izhaja iz pomembnosti funkcije sistema za moderno demokratično državo.

Ti izzivi predstavljajo (Thai 2005):

1. Obseg javnih naročil (in posledično javnih izdatkov) ima velik vpliv na gospodarstvo in je zato potrebno dobro upravljanje. Učinkovito ravnanje s tem obsegom javnih izdatkov je skrb politike in njenih upravljavcev, izziv pa za strokovne delavce javnih naročil.
2. Javna naročila so pomembno orodje za doseganje ekonomskih, socialnih in drugih ciljev, ki morajo biti usklajeni s sprejetimi pravili sistema javnega naročanja.
3. Zaradi preteklih izkušenj in narave sistema so javna naročila pogosto pojmovana kot področje, kjer se izvaja korupcija ali pa so v sistemih tržnega tekmovanja (za čim večji dobiček) koruptivni elementi dosti krat prisotni.
4. Mnoge države se vključujejo v regionalno in globalno gospodarstvo, kar velikokrat povzroča dileme kako delovati v skladu z nacionalnimi predpisi in slediti socialnim in gospodarskim ciljem javnega naročanja, ne da bi ob tem kršili mednarodne trgovinske sporazume.

5. V vseh državah, ne glede na njihovo gospodarsko, družbeno, in politično okolje, mora vzpostavljen sistem javnega naročanja izpolnjevati dva sklopa zahtev: zahteve glede upravljanja z javnimi sredstvi ter zahteve politike, zakonodajalcev. Zahteve glede upravljanja z naročili običajno vključujejo kakovost, pravočasnost, stroške, zmanjšanje poslovnih, finančnih in tehničnih tveganj, čim večjo konkurenco in vzdrževanje integritete, med tem ko zahteve politike navadno vključujejo gospodarske cilje (prednost domačih ali lokalnih podjetij), varstvo okolja, zelena javna naročila, socialne cilje (npr. pomoč manjšinam) in mednarodne trgovinske sporazume. Tako je oblikovalcem politik in strokovnim delavcem na področju javnih naročil zelo težko najti optimalno rešitev, saj morajo vedno iskati kompromise med obema sklopoma zahtev.

6. Navsezadnje je tu še hiter razvoj informacijske tehnologije (ki prinaša nove metode naročanja) in tudi to, da javno naročanje kot tako ne gre več smatrati zgolj pisarniško, administrativno rutino, saj bi morali tisti, ki izvajajo javna naročila posedovati širok spekter znanj, ki se izoblikuje skozi leta prakse.

Prav zaradi teh izzivov lahko dodatno potrdim hipotezo, da se **sistem javnih naročil glede na njeno tranzicijsko naravo še vedno razvija**, saj je Slovenija relativno mlada demokratična država z novonastalimi političnimi institucijami. Dodam pa lahko, da so izzivi prisotni tudi v starejših svetovnih demokracijah, in je realno pričakovati, da tudi Slovenijo kot uspešnejšo tranzicijsko državo zaradi same narave kompleksnosti sistema javnega naročanja, v prihodnosti čaka še veliko dela na tem področju. Nedvomno pa bo veliko dela za javnim naročanjem zaradi modernizacije tudi na celotnem področju evropske skupnosti, zlasti tistem delu, ki se še bo pridružil EU.

10.2 Hipoteza II

Z drugo hipotezo sem želela preveriti, da **»se je z zakonskimi akti vzpostavil delujoč sistem javnega naročanja, ki pomembno prispeva k utrjevanju pravne države, saj zagotavlja stabilnost, zanesljivost in transparentnost sistema«**.

Razvoj in normativno urejanje zakonodaje javnega naročanja v Sloveniji se je začelo že v letu 1992, takoj po osamosvojitvi, s sprejetjem Zakona o proračunu Republike Slovenije za leto 1992, ki je v svojih določbah predpisoval obveznost oddaje nabav oziroma izbiri izvajalca na osnovi javnega razpisa. Prvi zakon, ki je v Sloveniji pravno uredil celotno področje javnega naročanja, je bil Zakon o javnih naročilih, ki je bil sprejet leta 1997. Zakon o javnih naročilih iz leta 1997 je pomenil velik korak naprej, saj je postavil temeljne mehanizme in institucije.

Vpeljal je zaščito ponudnikov in protikorupcijska določila. Zajel je okrog 3000 javnih naročnikov in zahteval novo ureditev nabavne službe v organizacijah javnega sektorja. S sprejemom zakona je država dobila tudi nadzorno telo, komisijo, pristojno za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, ki je predstavljala neodvisno strokovno telo. Zakonodaja s področja javnega naročanja se je spreminjala, največ zaradi potrebe, ker so se v praksi izkazali mnogi nesmisli in napake v zakonu, in tudi zaradi zahtev po prilagajanju evropskim pravilom, ki so zapisana v direktivah.

Javna naročila so pomembno vplivala na trg med ponudniki, ki je pomenil pomemben odmik od dotedanje prakse sklepanja pogodb med upravnimi organi na eni in zasebnim sektorjem na drugi strani. S sprejetjem prve popolne zakonodaje s področja javnega naročanja se je poskušalo zagotoviti večjo konkurenčnost med ponudniki in doseči večjo prepoznavnost poslovanja naročnikov in ponudnikov pri izvajanju postopkov javnih naročil, posledično pa tudi racionalnejšo porabo javnih sredstev. Učinki postopkov javnega naročanja so se pokazali tudi na drugih področjih, kot na primer pri tehničnem razvoju, modernizaciji, uvedbi sodobnih tehnoloških postopkov pri ponudnikih, krepitvi zaupanja javnosti v delo državnih organov in pri preprečevanju korupcije (Primec 2000, 8).

Zakon o javnih naročilih ZJN-1 je bil sprejet aprila 2000, veljati pa je začel novembra istega leta. Zakon naj bi poenostavil postopke javnega naročanja in povsem uskladi področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti. Področje oddaje javnih naročil je bilo deležno pogostih sprememb. Kmalu po sprejemu Zakona o javnih naročilih je bil sprejet Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in EU in njenimi državami članicami na drugi strani. Republika Slovenija je morala svojo obstoječo zakonodajo uskladiti z zakonodajo Evropske skupnosti. Eno od področij, deležnih sprememb, je bilo tudi področje ureditve oddaje javnih naročil (Primec 2000, 21).

Decembra 2003 je bil kot dopolnitev ZJN-1 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih naročilih ZJN-1A, z namenom uskladitve pravil ZJN-1 s pravili in pravnim redom Evropske skupnosti, odprave pomanjkljivosti dotedanje ureditve, ki so se pokazale pri uporabi ZJN-1 v praksi, odprave administrativnih ovir, pa tudi iz potreb po racionalizaciji postopkov ter umestitvi elektronskega naročanja (Kranjc 2004, 15-16). ZJN-1 je veljal vse do sprejema novega zakona, Zakona o javnem naročanju ZJN-2, ki je bil sprejet novembra 2006

in je bil kasneje z novelo ZJN-2A dopolnjen v letu 2008, z novelo ZJN-2B v letu 2010, ter z novelo ZJN-2C, ki velja od konca marca 2011.

Ker naročniki trošijo javna sredstva, je bilo potrebno to področje urediti na način, da postopki nabave zaradi normativne ureditve ne povzročijo dodatnih stroškov oziroma da postopki pridobivanja blaga, storitev in gradenj niso dodatno zapleteni (Groff Ferjančič v Prodan 2011). Slovenska praksa je pokazala, da so bila posamezna področja v veljavnih zakonih, ki urejajo področje javnih naročil, v nekaterih delih podnormirana, na nekaterih področjih so dopuščali različno interpretacijo, postopki javnih naročil manjše vrednosti pa so se, zaradi poenostavljenega postopka zbiranja treh ponudb brez objave izkazali kot preveč ne-transparentni in pogosto zlorabljeni. V praksi zaznane pomanjkljivosti, zlasti pomanjkanje transparentnosti, je poizkušal zakonodajalec zato z novelami odpraviti (Groff Ferjančič v Prodan 2011).

Slovenija je z dosedanjim prilagajanjem in sprejemanjem zakonodaje na področju javnega naročanja zagotovila, da ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temelji na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja (preko postopkov), enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti (pravno varstvo). S sprejeto zakonodajo in njenim prilagajanjem evropskim smernicam se postavljajo pomembni temelji, saj so z vzpostavljeno zakonodajo določeni načini delovanja sistema – osnovni pojmi, pravila delovanja, postopki, mejne vrednosti.

Na podlagi tega razvoja in temeljev sistema javnega naročanja lahko potrdim tudi drugo hipotezo, ki pravi, da **»se je z zakonskimi akti vzpostavil delujoč sistem javnega naročanja, ki pomembno prispeva k utrjevanju pravne države, saj zagotavlja stabilnost, zanesljivost in transparentnost sistema«**.

10.3 Hipoteza III

Tretja hipoteza, ki sem jo analizirala, se je glasila **»s spremembami, ki jih uvajata noveli ZJN-2B in ZJN-2C se bo povečala transparentnost porabe javnih sredstev, vendar še vedno obstajajo nejasnosti zakonodajnih določil, saj zakon nekatera področja ne ureja ali pa jih ureja slabo«**.

Spremembe in dopolnitve ZJN-2B in ZJN-2C se nanašajo tako na sistemske kot na

postopkovne izboljšave ter na posamezne spremembe s ciljem prilagoditve nacionalne zakonodaje evropski. Ena od ključnih sistemskih sprememb ZJN-2B In ZJN-2C je bila ureditev finančne discipline v postopkih javnih naročil, kjer ponudnik nastopa s podizvajalci. Ponudnik mora tako v svoji ponudbi navesti ne le podizvajalca, s katerim bo nastopal pri izvedbi predmetnega naročila, temveč tudi podatke o delu naročila, ki ga bo izvedel podizvajalec - predmet, količina, vrednost ter kraj in rok izvedbe storitve ali gradnje oziroma dobave blaga. Kot obvezna sestavina pogodbe med naročnikom in izbranim ponudnikom, ki v javnem naročilu nastopa s podizvajalcem, se določata pooblastilo ponudnika in soglasje podizvajalca, na podlagi katerih lahko naročnik opravljena in prevzeta dela oziroma dobave plača neposredno podizvajalcu. Poleg zgoraj omenjenega pooblastila in soglasja mora pogodba o izvedbi javnega naročila vsebovati tudi vrednost celotnega javnega naročila in rok veljavnosti pogodbe. ZJN-2C pa dodatno spreminja definicijo podizvajalca, s čimer naj bi se izognili izigravanju ureditve po ZJN-2B, po kateri je naročnik dolžan plačevati podizvajalce neposredno. Glede na to, da so bila na podlagi zakona neposredna plačila obvezna le za prvi krog podizvajalcev, so ponudniki kot podizvajalce prijavljali svoj hčerinska podjetja oz. podjetja, s katerimi so kapitalsko povezani, podizvajalci, ki so dejansko izvajali javno naročilo, pa so bili posledično izključeni iz neposrednih plačil. Prijavitelj po ZJN-2C tako mora razkriti lastniške povezave, tudi podizvajalci pa morajo izpolnjevati nekatere pogoje za priznanje osnovne sposobnosti.

S temi spremembami je zakonodajalec okreplil položaj podizvajalcev v postopkih javnega naročanja in jih še nekoliko osamosvojil od ponudnikov, s katerimi sodelujejo pri izvedbi javnega naročila. Ob tem še vedno obstaja vprašanje kdo vse je v postopkih javnih naročil podizvajalec (ali je podizvajalec ponudnikovega podizvajalca tudi dobavitelj podizvajalec?). Prav zagotovo pa vse določbe o podizvajalcih problematike o plačilni nedisciplini ne bodo rešile, dokler se razmere v poslovanju med gospodarskimi subjekti ne bodo rešile in se bo poslovna morala spremenila. Tako pa so žal nepopolne določbe ZJN-2 le voda na mlin tistim, ki želijo izigrati zakonodajo.

Z ZJN-2B se je namesto prej uveljavljenega postopka zbiranja ponudb, uvedel postopek oddaje naročila male vrednosti. S tem je jasnejša razmejitev med postopkom, ki ga naročniki lahko izvedejo na javna naročila najnižjih vrednosti (blago, storitve do 40.000 evrov, gradnje do 80.000 evrov) in postopkom zbiranja ponudb predhodni objavi. Oba postopka predvidevata objavo obvestila o javnem naročilu na PJN, s čimer se zagotavlja večja

transparentnost in konkurenčnost, malim in srednjim podjetjem pa se omogoča dostop do trga javnih naročil. Na ta način se zmanjšuje tudi možnost korupcije in klientelizma na področju javnega naročanja.

V postopku javnega naročanja odločanje o ponudbah temelji na ceni ali na ceni in drugih merilih kot so kakovost, življenjski cikel izdelka, storitve oz. gradnje, tehnične prednosti, estetske in funkcionalne lastnosti, rok dobave ipd. Do ZJN-2B je zakon v primeru ekonomsko najugodnejše ponudbe določal, da mora biti delež cene, ne glede na vrsto in vrednost ostalih meril, najmanj 60%. Ta zahteva po minimalnem razmerju med ceno in ostalimi merili se je v praksi večkrat izkazala za problematično, saj daje ceni večji pomen kot kakovosti, s čimer se slovenska zakonodaja odmika od evropskega pravnega reda, ki te omejitve ne pozna. ZJN-2B je to pomanjkljivost odpravila, določitev meril ter s tem povezano odgovornost pa prepušča naročniku.

Zaradi racionalizacije postopka in zmanjšanja stroškov se je z ZJN-2B uvedla sprememba v zvezi z preveritvijo ponudbe in s tem povezanim ugotavljanjem sposobnosti ponudnikov za izvedbo naročila. V skladu s tem zakonom naročnik najprej oceni ponudbe in jih razvrsti glede na merila, nato pa preverja le najugodnejšo ponudbo. Če najugodnejši ponudnik ne izpolnjuje pogojev za dodelitev javnega naročila, naročnik njegovo ponudbo izloči in preveri usposobljenost ponudnika, ki je oddal naslednjo najugodnejšo ponudbo itd. Na ta način se naročniku in organom, ki vodijo uradne evidence, prihrani nepotrebno delo, saj se preverja usposobljenost le za najugodnejšega ponudnika. V zvezi s preverjanjem sposobnosti ponudnika se naročniku hkrati omogoča, da upošteva dokazila, ki jih je pridobil v prejšnjih postopkih oddaje naročila, če le-ta niso starejša od 4-ih mesecev in so po vsebini ustrezna. Te spremembe odločilno vplivajo na zmanjšanje administrativnih stroškov.

V praksi se to določilo sicer težje izvaja, saj v trenutku, ko je ponudba najugodnejšega kandidata formalno nepopolna (v delih, kjer so dovoljene dopolnitve in ne vplivajo na razvrstitev ponudb), ga je potrebno pozvati na dopolnitev. Če pozvani ponudnik te dopolnitve v določenem roku ne dopolni, ga je potrebno v skladu z ZJN-2 izločiti in pregledati naslednjo najugodnejšo ponudbo (pri kateri se lahko zgodi enak scenarij). Zato je, v kolikor je najugodnejša ponudba nepopolna (v tistih delih, kjer so dovoljene dopolnitve) smiselno pregledati vse prispele ponudbe, saj je tudi tako postopek časovno racionaliziran. Vsekakor pa je ob predpostavki formalno popolne najugodnejše ponudbe ta sprememba z ZJN-2B koristna.

Z ZJN-2B sta se jasneje opredelila tudi pojma prekinitvev postopka, zavrnitev vseh ponudb ter možnosti naročnika, da po oddaji javnega naročila odstopi od podpisa pogodbe. Zaradi različnih razlag izraza prekinitvev postopka, zlasti z vidika možnosti nadaljevanja postopka po prekinitvi, so v nekaterih primerih ravnanja naročnikov odstopala od namena, ki ga je s tem institutom zasledoval zakonodajalec. Po oddaji javnega naročila pa naročnik lahko odstopi od podpisa pogodbe iz razlogov, da predmeta javnega naročila ne potrebuje več ali da nima več zagotovljenih sredstev zanj. V zvezi z odločitvijo o oddaji javnega naročila je z ZJN-2B bil uveden tudi obvezen pravni pouk, ki ga morajo naročniki navesti v svoji odločitvi in stranke seznaniti, na kakšen način lahko uveljavljajo pravno varstvo. Zaradi težav z vročanjem odločitve o oddaji naročila pa se je uvedla tudi 15-dnevna fikcija vročitve. ZJN-2C je zopet uvedla tudi možnost spremembe naročnikove odločitve o oddaji naročila. Naročnik lahko namreč po sprejemu odločitve o oddaji naročila ugotovi, da je pri preverjanju najugodnejše ponudbe spregledal določeno dejstvo ali ga napačno razumel ter posledično sprejel napačno določitev. Zoper novo odločitev, s katero se nadomesti prejšnja, lahko ponudniki uveljavljajo pravno varstvo. Z namenom zagotovitve učinkovitega pravnega varstva pa se z ZJN-2C natančneje ureja tudi vpogled neizbranega ponudnika v ponudbe, predložene v postopku oddaje javnega naročila, in sicer tako, da se mu omogoči vpogled najmanj tri dni pred iztekom roka za uveljavljanje pravnega varstva.

Za postopek s pogajanjem brez predhodne objave, posamezna naročila na podlagi okvirnega sporazuma in posamezna naročila v dinamičnem nabavnem sistemu se je kot obveza v ZJN-2B uvedlo obvestilo za predhodno transparentnost, s čimer se v postopkih, ki po svoji naravi niso transparentni, zagotavlja obdobje mirovanja ter širša obveščenost in več preglednosti. Uporabo tega obvestila je predvidela Direktiva št. 2007/66/ES, naročnik pa ga mora objaviti ob sprejemu odločitve o oddaji naročila, torej pred potekom roka za uveljavljanje pravnega varstva v postopku oddaje javnega naročila. V praksi se je taka ureditev oddaje posameznih naročil na podlagi okvirnega sporazuma ali v dinamičnem nabavnem sistemu pokazala kot neustrezna. Obvezno upoštevanje obdobja mirovanja namreč onemogoča tekoče oddajanje teh naročil in poslovanje naročnika. ZJN-2C je obveznost objave prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost za oddajo posameznih naročil na podlagi okvirnih sporazumov in dinamični sistem in s tem obdobje mirovanja ukinila. S tem se je zopet racionaliziralo postopke, saj se tako naročila zopet lahko oddajajo hitreje in bolj učinkovito.

ZJN-2B je določila, da se iz postopkov oddaje javnih naročil izloči ponudnik, ki je v ponudbi predložil (oz. kadar se pojavi utemeljen sum predložitve) neresnične izjave ali dokazila in ga je Državna revizijska komisija oglobila zaradi navedenega prekrška. Takega ponudnika Ministrstvo za finance uvrsti v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami, ki jo objavi na svoji spletni strani, naročniki pa ga morajo za dobo treh oziroma petih let, odvisno od predmeta naročila, izključiti iz nadaljnjih postopkov javnega naročanja. Zoper uvrstitev ponudnika v evidenco ponudnikov z negativnimi referencami ni mogoče uveljavljati pravnega varstva. ZJN-2C pa to določilo ZJN-2B še razširja še na vse faze postopka, tudi med izvajanjem pogodbe ali celo po njeni realizaciji (z ZJN-2B je ta sum moral biti predložen izražen še v času izvajanja postopka oddaje javnega naročila). Glede na to, da pa po zaključenem postopku oddaje javnega naročila naročnik in izbrani ponudnik stopita v obligacijsko pravno razmerje, je vprašanje, če so te razširitve smiselne, saj bo naročnik kot stranka pogodbe imel številne civilno pravne mehanizme sankcioniranja ravnanja.

Novela ZJN-2B je vpeljala nekatere pomembne izboljšave zakonodaje, ki so prispevale k transparentnosti sistema javnih naročil v Sloveniji, nekatere določbe pa so posegale v delovanje naročnikov in ponudnikov do te mere, da so onemogočale tekoč in učinkovit proces vodenja postopkov. Mnoge od teh določb so bile zato z novelo ZJN-2C preprosto črtane, a tudi novela ZJN-2C je zopet vpeljala nekatere nejasne, nedosledne spremembe. Hipotezo, da **»se bo s spremembami, ki jih uvajata noveli ZJN-2B in ZJN-2C povečala transparentnost porabe javnih sredstev, vendar še vedno obstajajo nejasnosti zakonodajnih določil, saj zakon nekatera področja ne ureja ali pa jih ureja slabo«** lahko potrdim. Spremenjeni mejni pragovi za objave, naročila male vrednosti, evidenca ponudnikov z negativnimi referencami, ocenjevanje ponudb itd. prispevajo k večji transparentnosti sistema in posledično manjšanju možnosti za koruptivna dejanja. Obstajajo pa še področja, ki niso dovolj dobro urejena oz. so urejena preveč kompleksno in zato tudi otežujejo učinkovit proces javnega naročanja. Vse preveč sprememb zakonodaje na področju javnega naročanja je namreč nastalo zaradi slabo zapisanih zakonodajnih določil, ki so nastala na podlagi prehitrih in nepremišljenih odločitev. Zaželeno bi bilo tudi malce več inovativnega pristopa, ne le popravljanja starih napak, obenem pa tudi manj nenehnih sprememb – zakon se je namreč od leta 2007 (od kar je v veljavi) spremenil že tri krat in tudi sedanji zakon vsebuje določila in člene, ki se sklicujejo na že izbrisane dele zakona. Tako bi naročniki in ponudniki morda lažje

in bolj učinkovito osvojili in izvajali zakonodajne zapovedi. Pri sedanjem tempu sprememb pa se žal vsi preveč ukvarjajo s samim izobraževanjem in dohitevanjem zakonodaje, namesto, da bi to energijo usmerili v samo izvajanje zakonodaje in s tem prispevali k kredibilnosti države kot zaupanja vrednemu porabniku denarja državljanov – davkoplačevalcem. Navsezadnje je temu priča tudi cela vrsta javnih naročil, ki ne doživijo uspešnega zaključka s podpisom pogodbe, ker naročniki nimajo dovolj znanja in kadra, ki bi se uspešno prilagajal zapleteni zakonodaji. Tudi dr. Igor Šoltes (2010, 10), predsednik Računskega sodišča RS, je mnenja, da se stanje na področju javnih naročil ni neprestano izboljševalo, pač pa se je razvijalo ciklično glede na normativne ureditve in učinkovitosti kontrolnih mehanizmov, tudi notranjih kontrol. Pred kar nekaj leti so namreč razmišljali o potrebi, da bi čim večji del javnega naročanja avtomatizirali in standardizirali, ter se s tem izognili možnosti vpliva človeškega faktorja na posamezne faze procesa javnega naročanja, še zlasti pri oblikovanju meril in pogojev in vrednotenju ponudb. To se, kot pravi, žal še ni zgodilo in potreben bi bil ponoven razmislek o bodočem sistemu javnih naročil, ki bi omogočal čim bolj racionalno prakso, po možnosti tudi z upoštevanjem vertikalne posebnosti posameznih sektorjev (zdravstvo, promet, občine, zavodi, javna podjetja, itd.).

10.4 Hipoteza IV

Pri četrti hipotezi sem skušala ugotoviti pomen Javne agencije za javno naročanje ter s hipotezo **»z ustanovitvijo Javne agencije za javno naročanje in s tem povezano centralizacijo sistema javnega naročanja se bo povečala učinkovitost države: zmanjšujejo se javni izdatki, zagotavlja se večja konkurenčnost podjetij, preglednost javne porabe je boljša«** preveriti ali je z ustanovitvijo AJN država res pripomogla k uresničevanju temeljnih ciljev in načel javnega naročanja ter kakšen je njen vpliv na javne izdatke. Izvedbene in sistemske naloge, ki jih izvaja AJN, so namenjene temu, da bo preglednost porabe boljša in da se bodo zmanjševali javni izdatki, saj bo AJN izvajala skupno javno naročanje za organe RS ter skrbela za bazo tržnih informacij za tipske predmete javnih naročil. To bi moralo precej znižati stroške in zagotoviti ugodne cene pri dobaviteljih. Večja konkurenčnost podjetij pa bi se nedvomno morala zagotoviti tudi prek sistemskih nalog AJN, ki med drugim zagotavljajo različne načine spodbujanja sodelovanja malih in srednje velikih podjetij v postopkih oddaje javnih naročil (kljub temu, da se še ne ve, kateri naj bi ti načini bili).

Med nekoliko negotove naloge spada izvajanje javnih naročil za druge organe po pooblastilu, saj obstaja vprašanja kateri organi se bodo odločili za prenos pooblastila na AJN, ker te storitve za njih ne bodo brezplačne (cenovno pa bo AJN morala biti konkurenčna, saj na trgu obstaja že veliko zaupanja vrednih zasebnih ponudnikov istovrstnih storitev). Če bodo cene storitve AJN višje kot na trgu, bodo namreč naročniki še naprej raje sodelovali z dosedanjimi, že preizkušenimi zasebnimi svetovalci, lahko pa se zgodi tudi, da bo AJN v primeru relativno ugodnih cen, povsem zasuta z naročili, katerih vrednost znaša malce nad 20.000 evrov. V tem primeru se bo, namesto s strateškimi javnimi naročili, AJN morala ukvarjati z naročili kot so npr. prevozi otrok v šolo, izbiro dobaviteljev šolske prehrane itd. Glede na obstoječ koncept delovanja AJN se lahko tudi zgodi, da bodo organi državne uprave, ki so zavezani k temu, da bodo javna naročila, katerih vrednost presega prag za objavo v UL EU, začeli naročila namerno drobiti, da jim jih ne bi bilo potrebno prenesti na AJN. Dejstvo je, da naročniki praviloma neradi poslujejo z dobavitelji, ki jim jih izbere nekdo drug, pa četudi bo to AJN. Nekateri, iznajdljivejši javni naročniki, bodo do blaga prišli tudi s pomočjo t.i. javno-zasebnega partnerstva, ki se izvaja po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu, za kar AJN ni neposredno pristojna. Iz vseh teh razlogov najverjetneje tudi lokalne skupnosti svojih velikih naročil in svojih nezanemarljivih proračunskih sredstev, ki dejansko še kako vplivajo na trg javnega naročanja, skoraj zagotovo ne bodo prenesle v izvajanje na AJN (Cerar 2010, 13). Skratka zelo pomembno bo, kako bodo te naloge v praksi zaživele, da bi premostile možne zgoraj napisane probleme, ki bi pripeljali do še dodatnih dilem (kot npr. dolgotrajno časovno usklajevanje med AJN in drugimi organi).

Dr. Igor Šoltes (2009), predsednik Računskega sodišča RS meni, da je ustanovitev Agencije za javna naročila (AJN) najboljši način za zagotovitev ciljev javnega naročanja. Uresničitev te zamisli naj bi pomenila postopno združitev znanja in izkušenj javnega in zasebnega sektorja na področju javnih naročil v okviru AJN. Na ta način naj bi se zmanjševala potreba po nabavnih službah pri naročnikih, zlasti manjših, ki bi s pomočjo katalogov usposobljenih ponudnikov imeli hitrejši dostop do zelenih naročil. AJN naj bi racionalizirala delo upravnih organov, dosegala ugodnejše pogoje pri ponudnikih, poenotila postopke, bila odprta za servisiranje ostalih naročnikov (tudi nevladnih naročnikov) ter skrbela za specializacijo kadrov.

Centraliziran pristop k javnemu naročanju pomeni na eni strani opredelitev okvirov za

vzpostavitev razvoja takega sistema javnih naročil, ki zagotavlja doseganje enega od temeljnih ciljev javnega naročanja po principu »dobiti največ za dogovorjeno plačilo« in se operacionalizira skozi delovanje AJN. Takšna agencija pomeni centralno mesto za oblikovanje ustreznih podlag, metod, standardov, zagotovitev izdelave metodologij za izdelavo katalogov, pocenitev naročanja in poenotenje vsebin in prakse izvajanja postopkov javnega naročanja in tako prihrankov v vseh fazah izvajanja javnega naročanja. Po drugi strani pa pomeni takšen pristop vzpostavljanje naročniških enot, znotraj AJN, ki izvršujejo politiko in prakso centralnega naročanja v primerih in okvirih, kjer se to izkaže za racionalno in ekonomsko učinkovito, ob upoštevanju vplivov na relevantne trge, še posebej glede vpliva centralizacije na mala in srednja podjetja. Omejevanja takih podjetij, ki bi se težko odzvala na količine, ki bodo predmet naročil blaga in storitev v sistemu centraliziranih javnih naročil namreč predstavljajo nevarnost omejevanja trga, zmanjševanje konkurence na drugi strani pa nevarnost nastanka kartelnih dogovorov in višjih cen. Glede na to, da cilj javnih naročil ni samo zasledovanje ekonomsko najugodnejše ponudbe, ampak tudi varovanje okolja, socialnih pravic, demografskih pričakovanj itd., je pomembno, da se centralizacija uveljavi po predmetu javnega naročila glede na stanje na trgu in ponudbeno strukturo. Dr. Šoltes opozarja, da je potreben konkreten razmislek o tem kaj centralno naročiti (Šoltes 2009).

Centralizacija javnih naročil ima pozitivne finančne in druge gospodarske učinke, saj pomeni združevanje posameznih potreb, tudi večje količine blaga, ki se naročajo, ali storitev, kar ima za posledico zniževanje cen na enoto in s tem celotnih vrednosti. Prav tako centraliziran način naročanja pomeni posredno in vsaj delno razbremenjevanje naročnikov v postopkih oddaje javnih naročil in pa večjo moč države v vplivu na razmere na trgu, kar ima lahko za posledico tudi alokacijske učinke. Pomemben učinek je tudi v večja transparentnosti postopkov oddaje, hkrati pa je pozitiven učinek lahko predvideti tudi v poenotenju dobre prakse in stroke na enem mestu. Posebna pozornost pa bo namenjena tudi izobraževanju, ki je temeljni postulat gospodarnega, učinkovitega in uspešnega javnega naročanja, kot sredstva ali orodja za doseganje k ciljem usmerjenega proračuna. Vsekakor ima ustanovitev AJN veliko prednosti, nedvomno pa bo pomembno postopno uveljavljati to institucijo v prostor in sistem javnih naročil. Izzivi prakse, dileme in stanje trga ter potrebe naročnikov bodo gotovo najustreznejše vodilo pri oblikovanju in izbiri najustreznejšega postopka javnega naročanja in oblikovanja standardov in vzorčnih razpisnih dokumentacij (Šoltes 2009).

Pravno formalno so torej pogoji za izboljšanje področja javnih naročil izpolnjeni in lahko pritrdim hipotezi, da se bo »z ustanovitvijo Javne agencije za javno naročanje in s tem povezano centralizacijo sistema javnega naročanja povečala učinkovitost države: zmanjšujejo se javni izdatki, zagotavlja se večja konkurenčnost podjetij, preglednost javne porabe je boljša«, kako korenito in učinkovito pa bo AJN dejansko posegla na trg javnih naročil, še ni mogoče napovedati. V skladu s cilji naj bi se trg odprl, cene se bodo znižale, AJN pa bo nudila podporo vsem tistim, ki sami nimajo dovolj prakse in niso dovolj usposobljeni. Kaj od tega se bo uresničilo bo pokazal čas, glede na skromen intervju z g. Sašem Matasom, ki je dejal, da je v celotnem sistemu javnega naročanja še vedno premajhna skrb posvečena gospodarnosti samih naročil in da v tem oziru kot nek deležnik v samem sistemu vidi tudi vlogo Agencije za javno naročanje (da med drugim, skuša opozarjati na pomanjkljivosti, tako Ministrstvo za finance kot druge institucije, ki se z javnim naročanjem srečujejo) pa morda lahko predvidimo, da vsaj na začetku delovanja AJN, ne gre pričakovati bistvenih sistemskih izboljšav. Le upamo pa lahko, da bo AJN v prihodnosti dosledno in kakovostno implementirala zastavljene cilje in naloge (oziroma, da se bodo v praksi tega lotili sistematično in predvsem uresničljivo) ter da v poplavi novonastalih agencij AJN ne bo le še ena izmed mnogih, ki bo sama sebi namen.

Pomen javnih naročil se odraža v mnogih segmentih družbe. To nam dokazuje dejstvo, da oddaja javnih naročil pomeni porabo javnih sredstev in s tem posredno obremenitev davčnih zavezancev, ki predmete javnih naročil koristijo v vsakdanjem življenju. Ob tem je pomemben tudi naraščajoči gospodarski pomen javnih naročil - glede na statistiko oddanih javnih naročil ta letno znaša malo manj kot 13% BDP.

Z gospodarsko rastjo naraščajo tudi potrebe po financiranju prostega trga, zagotovitev virov za javna naročila pa v večini primerov pomeni obremenitev pravnih in fizičnih oseb, ki preko dajatev državi ta trg posredno tudi financirajo. Javna naročila hkrati tudi nudijo možnosti za sodelovanje različnih gospodarskih subjektov in s tem neposredno krepijo nacionalno gospodarstvo. Z javnim naročanjem lahko država vpliva tako na okoljske kot socialne probleme v državi. Zaradi vira financiranja javnih naročil (davkoplačevalski denar) ter vpliva na življenje posameznikov je pomembno, da je sistem javnega naročanja čim bolj transparenten in da so postopki oddaje javnih naročil pregledni in javni, kar je tako v javnem interesu kot v interesu ponudnikov. Javna naročila so pomemben in močan ekonomski

instrument, pravilno izvedeni postopki oddaje javnih naročil pa tudi vplivajo na oblikovanje ekonomske moči posameznih podjetij ter gospodarskih panog.

Področje javnih naročil je za vsako državo pomemben segment pri gospodarni porabi javnih sredstev, pri čemer je pri zagotavljanju transparentnosti neprecenljivega pomena zagotavljanje konkurence in enakopravnosti med ponudniki. Prav trenutna gospodarska in finančna kriza ponujata idealno priložnost tudi za premislek o stanju sistema javnih naročil ter za odpravo obstoječih pomanjkljivosti, s katerimi bi širši javnosti zagotovili sodoben, transparenten in učinkovit sistem javnega naročanja, ki bi odpravil koruptivna dejanja, klientelizem in posledično nezaupanje državljanov v delovanje države.

Nedvomno pa bo pri tem potrebno spremeniti tudi marsikatero vrednostne in moralno-etične vzorce delovanja, tako v poslovnem kot vsakodnevem življenju ter obnoviti splošno nezaupanje državljanov v pravno državo. Pravne podlage za uspešno in učinkovito delovanje države že obstajajo, verjetno pa manjka nekoliko več posvečanja samemu izvajanju in kontinuiteti zakonodajnih določil. Vsaj na področju javnega naročanja lahko trdimo, da je v zadnjih letih sprememb na račun nepremišljenih določil res bilo preveč. Upamo lahko, da bodo spremembe zakonodaje v prihodnje bolj usmerjene v izboljšanje sistema in ne bodo bolj ko ne same sebi namen. Tako se bo lahko oblikovala neka strokovno usposobljena skupina uporabnikov zakonodaje, ki bo v praksi suvereno znala izvajati določila in tudi s tem pripomogla k zaupanju javnosti v dejstvo, da javna naročila v Sloveniji niso nujno povezana s korupcijo, goljufanjem in bogatenjem na račun preprostih državljanov.

Da pa je sistem javnih naročil in vseh posrednih ter neposrednih učinkov zelo pomembna zadeva, se kaže tudi v vprašanju, kako se javna naročila, predvsem na področju storitev, odražajo tudi v življenju. Lep primer takšnega naročila in obsežnosti posledic je gradnja Onkološkega inštituta in zapleti s pitno vodo. Vsekakor tudi uspešno izpeljano naročilo tu ni doseglo zelenega namena in za take probleme tudi spremembe zakona in nova agencija ne bodo dovolj. Tudi dr. Igor Šoltes (2010, 11) opozarja na to, da bo v prihodnosti nujno potrebno tudi aktivno sodelovanje institucij, ki se ukvarjajo z nadzorom (predvsem izpostavlja sodelovanje med Računskim sodiščem, Komisijo za preprečevanje korupcije in Nacionalnim preiskovalnim uradom) ter tako povrniti ljudem zaupanje v pravno državo. Prihodnost bo pokazala na kakšen način se bomo znali lotevati izzivov, ki se bodo kljub dobro zapisanim določilom zaradi narave trga pojavljali ter ali bo dobro vzpostavljen sistem javnega naročanja lahko podlaga drugim zakonom, ki bi urejali z njim tesno povezana področja.

11 LITERATURA

- 1) Accetto, Matej in Sašo Matas. 2006. Pomen in meje neposrednega učinka direktiv držav članic EU v luči postopkov oddaj javnih naročil. *Pravna praksa* 17, II-V. Ljubljana: GV Revije.
- 2) Ágh, Attila. 1998. The politics of Central Europe. London: Sage Publications.
- 3) Ágh, Attila in Alexandra Ferencz. 2006. Deepening and widening in an enlarged Europe: the impact of the Eastern enlargement. Budapest: Together for Europe, Research Centre of the Hungarian Academy of Science.
- 4) Avbreht, Aleš. 2010. Praktične posledice sprememb zakonodaje pri naročnikih in ponudnikih. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
- 5) Bizjak, Ivan. 1998. Vloga ombudsmana v procesu modernizacije in evropeizacije države. *Evropeizacija slovenske politike/Politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998*, 179-182. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 6) Bouwer, Maarten, Margo Jonk, Tanya Berman, Raffaella Bersani, Helmut Lusser, Vincenzo Nappa, Ari Nissinen, Katriina Parikka, Peter Szuppinger in Cosetta Viganò. 2006. *Green Public Procurement in Europe 2006 – Conclusions and recommendations*. Haarlem, The Netherlands: Virage Milieu & Management. Dostopno prek: <http://europa.eu.int/comm/environment/gpp> (5. september 2010).
- 7) Brezovnik, Boštjan. 2008. *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- 8) Brezovšek, Marjan. 1998. Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave. *Evropeizacija slovenske politike/Politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998*, 135-146. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 9) Bukovec Marovt, Marija. 2006. Merila za izbiro ponudbe po ZJN-2. *Pravna praksa* 49/50: 14. Ljubljana: GV Revije.
- 10) ---. 2010a. Spoznajte novosti in dileme javnega naročanja. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
- 11) ---. 2010b. Spoznajte novosti postopka revizij javnega naročanja. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
- 12) ---. 2010c. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B). *Vodnik po novostih Zakona o javnem naročanju*. Ljubljana: Založba Forum Media.

- 13) ---. 2011. Izločitev ponudb, prekinitev postopka, zavrnitev vseh ponudb, odstop od izvedbe javnega naročila. *Vodnik po novostih Zakona o javnem naročanju*, 64-72. Ljubljana: Založba Forum Media.
- 14) Bukovec Marovt, Marija, Vida Kostanjevec, Andraž Žvan in Borut Smrdel. 2010. *Vodnik po novostih Zakona o javnem naročanju*. Ljubljana: Založba Forum Media.
- 15) ---. 2011. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (Novela ZJN-2C)*. Ljubljana: Založba Forum Media.
- 16) Cerar, Metka. 2010. Agencija za javno naročanje – njena vloga in prispevek na trgu javnega naročanja. *Revija za uspešno javno naročanje 1/2010*, 12-13. Ljubljana: Marcam d.o.o.
- 17) Čampa, Margit, Franci Kodela, Sašo Matas, Igor Šoltes in Tadej Štular. 2007. *Zakon o javnem naročanju s komentarjem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 18) *Direktiva 71/205/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj*. Uradni list EEC L185. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971L0305:EN:HTML> (5. september 2010).
- 19) *Direktiva 2004/17/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju*. Uradni list Evropske unije L134/1. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:06:07:32004L0017:SL:PDF> (5. september 2010).
- 20) *Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev*. Uradni list Evropske unije L134/114. Dostopno prek: <http://simap.europa.eu/docs/simap/nomenclature/32004l18sl.pdf> (5. september 2010).
- 21) *Direktiva 2007/66/ES o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil*. Uradni list Evropske unije L335/31. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:335:0031:0046:SL:PDF> (5. september 2010).
- 22) *Direktiva 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES*. Uradni list Evropske unije L216/76. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/predpisi/direktivaJN_2009-81-ES.pdf (5. september 2010).
- 23) Dobovšek, Bojan. 2002. Sodobni problemi korupcije v javni upravi. *Korupcija v javni upravi*. Dostopno prek: <http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/>

- pdf/publikacije/korupcija__JU__txt_01.pdf (5. september 2010).
- 24) Eržen, Tina. 2004. Pojem diskriminacije v javnem naročanju. *Dnevi slovenskih pravnikov 2004*, 1653-1663. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
 - 25) Evropska komisija. 2008. *Public procurement for a better environment*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF> (5. september 2010).
 - 26) ---. 2010. *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/europe2020/index_sl.htm (10. junij 2011).
 - 27) ---. 2011a. *EU Public Procurement Legislation: Delivering Results, Summary of Evaluation Report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf (10. junij 2011).
 - 28) ---. 2011b. *Zelena knjiga o modernizaciji politike EU na področju javnih naročil: Za učinkovitejši evropski trg javnih naročil*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:SL:PDF> (10. junij 2011)
 - 29) Evropski parlament. 2011. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2011 o modernizaciji na področju javnih naročil*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0454+0+DOC+XML+V0//SL &language=SL> (2. november 2011).
 - 30) Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - 31) Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - 32) Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač in drugi. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - 33) Ferk, Petra. 2007. Odgovornost države za zakonito delovanje naročnikov na področju javnega naročanja. *Pravna praksa* 15: 11-13. Ljubljana: GV Revije.
 - 34) Grešak, Boštjan. 2010. Spoznajte novosti in prve dileme javnega naročanja. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
 - 35) Gržinič, Borut. 2007. Pomen javnih naročil za gospodarstvo. *Zbornik 10. Posveta dneva javnih naročil, Portorož, 4. – 7. oktober*. Ljubljana: Agencija za management.
 - 36) Habjan Piletič, Jana. 2008. *Temeljna načela v postopkih javnega naročanja v Republiki Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- 37) Jasnič, Dejan. 2010. Odziv ponudnika. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
- 38) Javna agencija za javno naročanje RS. 2011. *Dejavnosti agencije*. Dostopno prek: <http://www.ajn.si/agencija/dejavnosti-agencije> (5. avgust 2011).
- 39) Jerebič, Marija Minka. 2010. Ravnanja naročnikov v postopkih javnega naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/164/clanek.html> (26. maj 2010).
- 40) Kodela, Franci. 2002. Korupcija in javna naročila. *Korupcija v javni upravi*. Dostopno prek: http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/publikacije/korupcija__JU__txt_01.pdf (5. september 2010).
- 41) Kodela, Franci. 2007. Bistvene spremembe, ki jih prinaša ZJN-2. *Dnevi javnih naročil 2007*: 5-9. Ljubljana: Agencija za management.
- 42) Kotnik, Drago. 1990. *Nabavna politika*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 43) Kovač, Matjaž. 2009. *Javna naročila in javno-zasebno partnerstvo*. Ljubljana: Planet GV.
- 44) ---. 2010. Poglavitne spremembe na področju javnega naročanja. *Novosti postopka in revizij javnega naročanja – gradivo seminarja*. Ljubljana: Planet GV.
- 45) Kranjc, Vesna. 2001. Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Ljubljana: GV Založba.
- 46) ---. 2006. Formalnost v postopkih javnega naročanja, zakaj strogost in kdaj popustljivost. *Dnevi slovenskih pravnikov 2006*: 1436-1443. Ljubljana: GV Založba.
- 47) ---. 2007. Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) / Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS), 1. natis. Ljubljana: GV Založba.
- 48) ---. 2009. Novi postopki javnega naročanja – konkurenčni dialog in dinamični sistem naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/140/clanek.html> (5. september 2010).
- 49) Leenders, R. Michael, Harold E. Fearon in England B. Wilker. 1989. *Purchasing and Materials Management, 9th edition*. Boston: Irwin.
- 50) Lysons, Kenneth. 2000. *Purchasing and Supply Chain Management*. London: Prentice Hall.
- 51) Ministrstvo za finance Republike Slovenije. 2010a. *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2009*. Dostopno prek: <http://www.mf.gov.si/>

- fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2009.pdf (5. september 2010).
- 52) ---. 2010b. *Povzetek statističnih podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2008*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/Letna_porocila/Povzetek_statistike_JN_2008.pdf (5. september 2010).
- 53) ---. 2010c. *Zelena javna naročila*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/zelena_javna_narocila/ (5. september 2010).
- 54) *Mnenje Odbora regij – Modernizacija politike EU na področju javnih naročil: Za učinkovitejši evropski trg javnih naročil. Uradni list EU št. C 192 (1. julij 2011)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:192:0004:0009:SL:PDF> (30. julij 2011).
- 55) Mužina Aleksij. 2006. Uporaba direktiv po 31. januarju 2006. *Pravna praksa* 25(2): 8-10. Ljubljana: GV Revije.
- 56) Mužina, Aleksij in Tomaž Vesel. 2004. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem: (komentar noveliranega zakona o javnih naročilih in drugih predpisov)*. Ljubljana: Primath.
- 57) ---. 2007. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) in zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS) s pojasnili členov, pravom EU ter pravno prakso*. Ljubljana: Nebra.
- 58) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 1997. *SIGMA Policy Brief No. 3: Public Procurement*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/47/20/46878335.pdf> (5. september 2010).
- 59) Pernuš, Sara. 2004. ZJN-1a: reforma javnega naročanja. *Pravna praksa*: 40. Ljubljana: GV Revije.
- 60) Pivk, Tanja. 2006. *Problematika javnih naročil v javnem sektorju*. Specialistično delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 61) Primec, Andreja. 2006. Javnost v postopkih javnega naročanja in poslovna skrivnost ponudnikov. *Dnevi slovenskih pravnikov 2006*: 1444-1456. Ljubljana: GV Založba.
- 62) ---. 2010. Aktualne spremembe na področju javnega naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/154/clanek.html> (5. september 2010).
- 63) Primec, Blanka. 2007. Postopki po zakonu o javnem naročanju (ZJN-2). V *Dnevi javnih naročil 2007*: 39-46. Ljubljana: Agencija za management.

- 64) Potočnik, Velkoslav. 2002. *Nabavno poslovanje s primeri iz prakse*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- 65) Primec, Andreja, Julija Karlovšek in Irena Prodan. 2011. *Praktikum za javno naročanje*. Verlag Dashöfer, založba, d.o.o.
- 66) Prodan, Irena. 2011. Komentar članka v reviji Glas gospodarstva. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/187/clanek.html> (5. april 2011).
- 67) Setnikar-Cankar, Stanka, Maja Klun, Primož Pevcin, Aleksander Aristovnik, in Žiga Andoljšek. 2009. *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 68) Šinkovec, Janez. 1996. *Evropsko pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 69) Škufca, Uroš. 2007. Okvirni sporazum. *Dnevi javnih naročil 2007*. Ljubljana: Agencija za management.
- 70) Šoltes, Igor. 2004. *Predpisi o javnih naročilih – uvodna pojasnila*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 71) --- 2007. Prikaz pravne ureditve javnih naročil v Sloveniji in mednarodne primerjave skozi zgodovinski pregled. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 558-639. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 72) --- 2008a. *Pomen in vloga sistema javnih naročil pri delovanju države*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 73) --- 2008b. Javno naročanje kot del politične modernizacije in evropeizacije v Sloveniji. *Teorija in praksa* 3/4 (45): 365-382.
- 74) --- 2008c. Pomen temeljnih načel in ciljev v sistemu javnega naročanja v smislu razumevanja pravilnega in gospodarnega ravnanja z javnimi financami in/ali obstaja med njimi konflikt??? V *9. dnevi javnih naročil 2008*: 7-11. Ljubljana: Agencija za management.
- 75) --- 2009. *Realnost javnih naročil v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.razgledi.net/2009/07/21/realnost-javnih-narocil-v-sloveniji/> (5. april 2011).
- 76) --- 2010. Intervju z avtorjem. *Revija za uspešno javno naročanje 1/2010*, 10-11. Ljubljana: Marcam d.o.o.
- 77) Thai, Khi V. 2001. Public procurement re-examined. *Journal of public procurement, vol.1, issue 1*: 9-50. Dostopno prek: <http://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf> (3. junij 2011).

- 78) Thai, Khi V. 2005. Challenges in Public Procurement. *Challenges in Public Procurement: An International Perspective*: 1-20. Boca Raton, Florida: PrAcademics Press. Dostopno prek: <http://www.unpcdc.org/media/4899/challenges%20in%20public%20procurement.pdf> (3. junij 2011).
- 79) Thai, Khi V. in Gustavo Piga, ur. 2006. *Advancing Public Procurement: Experiences, Innovation and Knowledge sharing*. Boca Raton, Florida: PrAcademics Press.
- 80) Urbas, Katarina. 2004. Javna naročila v Evropski uniji. *Mednarodno poslovno pravo* 189 (16): 3-6. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj.
- 81) Uredba Komisije (ES) št. 1564/2005 o določitvi standardnih obrazcev za objavo obvestil v okviru postopkov javnih naročil v skladu z direktivama 2004/17/ES in 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta. Uradni list Evropske unije L257/1. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2005/l_257/l_25720051001sl00010126.pdf (5. september 2010).
- 82) Uredba Komisije (ES) št. 1177/2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil. Uradni list Evropske unije L314/64. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:314:0064:0065:SL:PDF> (5. september 2010).
- 83) Vesel, Tomaž. 2006. Nove pojavne oblike javnih naročil po direktivah 2004/18/ES in 2004/17/ES. *XII. dnevi javnega prava*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- 84) Vlada Republike Slovenije. 2009a. *Akcijski načrt za zeleno javno naročanje za obdobje 2009 – 2012*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javnar/UredbaZelenJN/Akcijski_ZeJN.PDF (5. september 2010).
- 85) ---. 2009b. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B)*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=336&st=a&qsn=ZJN&mandate=-1&unid=PZ5|C12565D400354E68C12576770039E961> (5. september 2010).
- 86) ---. 2011. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2C)*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=336&st=a&qsn=ZJN&mandate=-1&unid=PZ5|C12565D400354E68C125783B004A2A25> (5. april 2011).
- 87) World Trade Organization. 2004. Agreement on Government Procurement. Dostopno na: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm (15. september 2011).
- 88) Zabel, Bojan. 1997. *Zakon o javnih naročilih s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski

vestnik.

- 89) Zajc, Drago. 1993. Procesi politične modernizacije v (vzhodni) Evropi in Sloveniji. V *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, ur. Drago Zajc, 9-27. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 90) --- 1998. Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora. *Evropeizacija slovenske politike/Politološki dnevi, Portorož, 5. in 6. junij 1998*, 147-162. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 91) --- 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 92) --- 2004a. Procesi globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov. V *Globalizacija in vloga malih držav*, ur. Milan Brglez, 213-228. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 93) --- 2004b. *Razvoj parlamentarizma, funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 94) *Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)*. Uradni list RS 24/2003.
- 95) *Zakon o javni agenciji za javno naročanje (ZJAJN)*. Uradni list RS 59/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=99154> (10. oktober 2010).
- 96) *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Uradni list RS 128/2006 (8. december 2006).
- 97) *Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev (ZJNVETPS)* Uradni list RS 128/2006 (8. december 2006).
- 98) *Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN)* Uradni list RS 94/2007 (16. oktober 2007).
- 99) *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2A)*. Uradni list RS 16/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200816&stevilka=488> (10. oktober 2010).
- 100) *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B)*. Uradni list RS 19/2010. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201019&stevilka=805> (10. oktober 2010).
- 101) Zupanc, Marko. 2011. Modernizacija politike Evropske unije na področju javnih naročil. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/199/clanek.html>
- 102) Železnik, Milan. 2009. Konkurenčni dialog. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/105/clanek.html> (5. september 2010).

- 103) ---. 2010. Postopki javnega naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance*. Malečnik: SIB. Dostopno prek: <http://www.sib-mb.si/erevija/110/clanek.html> (5. september 2010).
- 104) Žigon, Dominik. 2006. Javna naročila v Evropski uniji. *Mednarodno poslovno pravo* 201 (28): 3-6. Ljubljana: Center za mednarodno sodelovanje in razvoj.

PRILOGA A: SEZNAM STORITEV A

1. storitve vzdrževanja in popravila,
2. storitve kopenskega transporta (razen storitev železniškega transporta), vključno s storitvami oklepnih avtomobilov, kurirske storitve, razen prevoza pošte,
3. letalske prevozne storitve za potnike in tovor, razen prevoza pošte,
4. kopenski in zračni prevoz pošte (razen storitev železniškega transporta),
5. telekomunikacijske storitve, razen storitev glasovne telefonije, radiotelefonije, paginga in satelitskih storitev,
6. finančne storitve:
 - a) zavarovalniške storitve,
 - b) bančne in investicijske storitve, razen naročil za finančne storitve v zvezi z izdajo, prodajo, nakupom ali prenosom vrednostnih papirjev ali drugih finančnih instrumentov in storitev Banke Slovenije,
7. računalniške storitve in sorodne opreme,
8. storitve za raziskave in razvoj, razen naročil za storitve na področju raziskav in razvoja, od katerih za lastno uporabo pri vodenju svojih zadev nima izključnih koristi le naročnik, pod pogojem, da naročnik ponujeno storitev v celoti plača,
9. računovodske, revizorske in knjigovodske storitve,
10. storitve na področju raziskav trga in javnega mnenja,
11. storitve svetovanja pri vodenju, razen arbitražnih in poravnalnih storitev,
12. arhitekturne storitve; inženiring storitve; storitve urbanističnega planiranja in krajinske arhitekturne storitve, storitve tehničnega testiranja in analiz,
13. oglaševalske storitve,
14. storitve čiščenja stavb in storitve upravljanja z nepremičninami,
15. založniške in tiskarske storitve na honorarni ali pogodbeni osnovi,
16. storitve odstranjevanja odpadkov in odpadkov, storitve sanitarnega urejanja in podobne storitve.

PRILOGA B: SEZNAM STORITEV B

1. hotelske in restavracijske storitve,
2. storitve železniškega prevoza,
3. prevozne storitve po vodi,
4. podporne in pomožne prevozne storitve,
5. pravne storitve,
6. storitve na področju kadrovanja,
7. preiskovalne in varovalne storitve, razen storitev varovanja z oklepnimi avtomobili,
8. izobraževalne storitve in storitve poklicnega izobraževanja,
9. zdravstvene in socialne storitve,
10. storitve na področju rekreacije, kulture in športa,
11. druge storitve

PRILOGA C: INTERVJU Z G. SAŠEM MATASOM, DIREKTORJEM AGENCIJE ZA JAVNO NAROČANJE

From: Saso.Matas@ajnsi [Saso.Matas@ajnsi]

Sent: čet 20.10.2011 12:18

To: Belavič, Maja

Cc:

Subject: Re: Prošnja za sodelovanje

Attachments:  [pic39678.jpg\(19KB\)](#)

[View As Web Page](#)

Spoštovani,

se opravičujem za pozen odgovor, žal ni šlo prej. Moram vas razočarati in odgovoriti, da spodnja vprašanja zahtevajo natančne in kot ste sama ugotovila, obsežne odgovore, zato vam jih v tej obliki žal ne morem podati. Na kratko lahko le pojasnim, da je moje mnenje, da je v celotnem sistemu javnega naročanja še vedno premajhna skrb posvečena gospodarnosti samih naročil in v tem oziru kot nek deležnik v samem sistemu tudi vidim vlogo Agencije za javno naročanje, da, med drugim, skuša opozarjati na pomankljivosti, tako Ministrstvo za finance kot druge institucije, ki se z javnim naročanjem srečujejo.

hvala za razumevanje in lep pozdrav,
Sašo Matas

Od: Belavič Maja <maja.belavic@fkt.uni-lj.si>

Za: <saso.matas@gov.si>

Datum: 10.10.2011 08:47

Zadeva: Prošnja za sodelovanje

Spoštovani g. Matas!

Na Fakulteti za družbene vede zaključujem znanstveni magistririj, v okviru katerega preučujem sistem javnega naročanja v RS ter prednosti in slabosti same zakonodaje.

Da bi magistrsko delo imelo še večjo težo, se na vas obračam s prošnjo za vaše sodelovanje. Prosim vas za nekoliko obširnejše odgovore na spodnja vprašanja in obenem vaše poglede na problematiko javnega naročanja v RS.

Vprašanja:

1. Kakšno je vaše mnenje o stanju javnih naročil v Sloveniji danes?
2. Se po vašem mnenju stanje izboljšuje, sta noveli ZJN-2B in ZJN-2C doprinesli k izboljšanju?
3. Na katerem področju delovanja Agencije za javno naročanje vidite največje pozitivne učinke?
4. So po vašem mnenju javna naročila vir korupcije?

Za vaš dragocen čas in odgovore se vam že vnaprej najlepše zahvaljujem in vam želim uspešno delo še naprej!

Maja Belavič

