

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKA NALOGA
ZAGOTAVLJANJE RACIONALNE PORABE
JAVNIH SREDSTEV PRI ODDAJI NAROČIL
MALE VREDNOSTI

MAJDA KOS

MENTOR
DOC. DR. DRAGO DUBROVSKI

KOPER, 2007



POVZETEK

Diplomska naloga je namenjena ugotavljanju racionalne porabe javnih sredstev pri oddaji JNMV v ZPMZKZ Celje. Racionalizacijo poslovanja javnega sektorja zagotavlja tudi zakonodaja s področja javnega naročanja, katere cilj je zagotavljanje finančne discipline neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov na osnovi temeljnih načel javnega naročanja. Za razumevanje pravil oddaje JNMV ter analize postopkov oddaje JNMV je v prvem delu naloge najprej predstavljena vloga javnega sektorja pri zagotavljanju javnih dobrin, ter njegova usmeritev v učinkovitost, gospodarnost, etiko in ekologijo. Sledi teoretična predstavitev zakonodaje o javnem naročanju v EU in v Sloveniji ter tista določila ZJN-2, ki so bistvena tudi za izvajanje postopkov oddaje JNMV v praksi. V drugem delu naloge je predstavljena analiza postopkov oddaje JNMV, ugotovitve na njeni osnovi ter predlogi za izboljšanje.

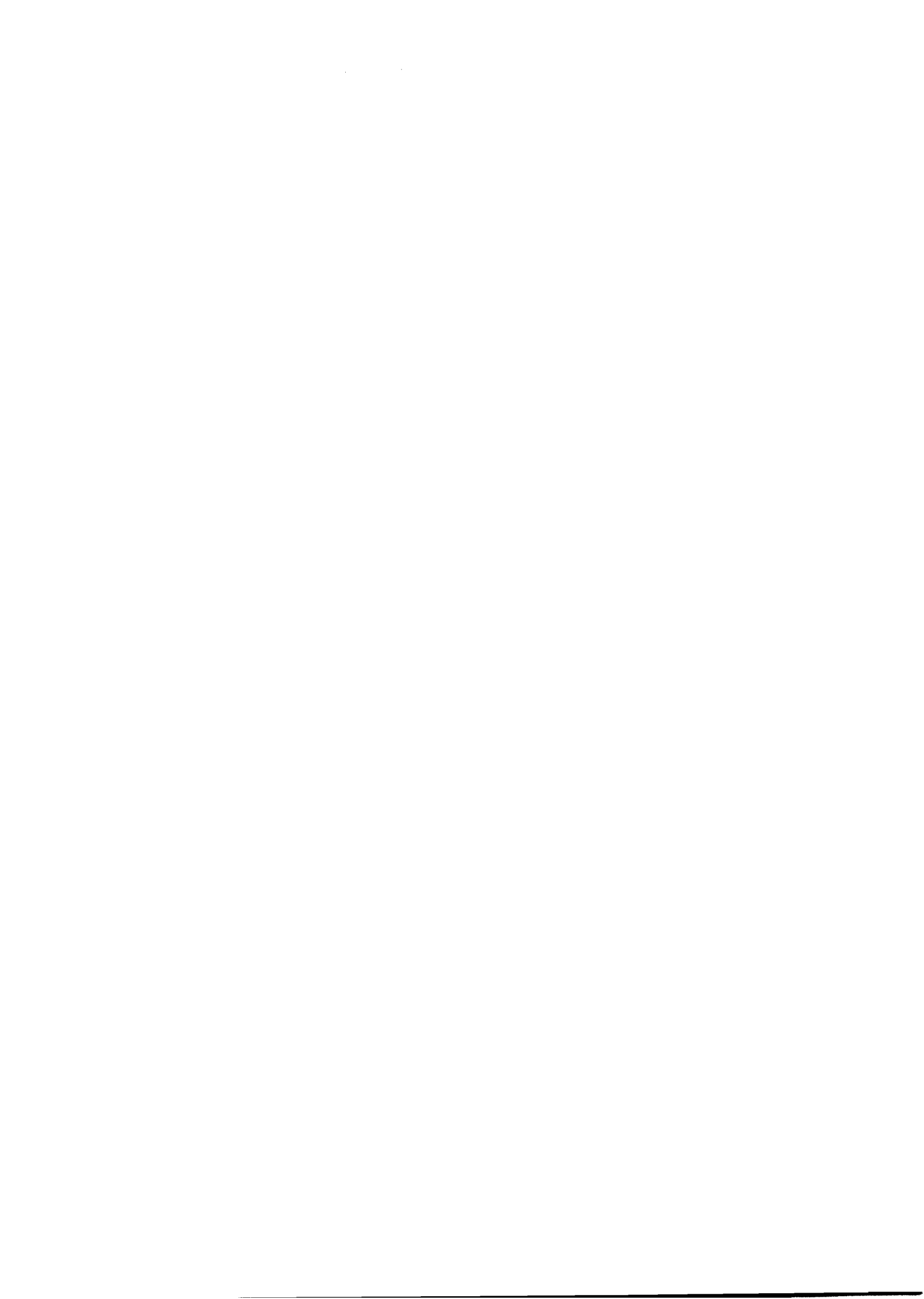
Ključne besede: javna naročila, javni sektor, zakonodaja o javnem naročanju, proračunski uporabniki, racionalna poraba, javna sredstva, finančna disciplina, učinkovitost

ABSTRACT

The intention of this paper is to assess the rational expenditure of public resources in the implementation of the public procurement contracts of small value in Celje Juvenile Prison. Rational management of the public sector is ensured by the public tender legislation, which demands financial discipline of direct and indirect budget users, who are to obey the basic principles of public procurement. In the first part of the paper the role of the public sector in procurement of goods and services is shown along with due regulations and the award procedure. The activity of the public sector should primarily be concentrated on efficiency, economy, ethics and ecology. The presentation of the public tender legislation of the EU and Slovenia follows. Further, basic regulations of the Slovene Public Tender Law-2, necessary for the implementation of the procurement contracts of small value in practice are mentioned. In the second part of the paper the analysis of the procedure of the award of contracts of small value, some findings and proposals for the improvement of practice are given.

Key words: public procurement, public sector, public tender legislation, budget users, rational expenditure, public resources, financial discipline, efficiency

UDK: 336.1:347.45(043.2)



VSEBINA

1	Uvod	1
2	Javna naročila	3
2.1	Splošno o javnih naročilih	5
2.1.1	Opredelitev javnih naročil	5
2.1.2	Pomen javnih naročil	7
2.1.3	Zagotavljanje finančne discipline in racionalne porabe proračunskih sredstev	7
2.1.4	Urejanje zakonodaje o javnem naročanju v EU	10
2.1.5	Pregled zakonodaje javnih naročil v Republiki Sloveniji	11
2.2	Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)	13
2.2.1	Naročniki	15
2.2.2	Ponudniki	17
2.2.3	Temeljna načela javnega naročanja	17
2.2.4	Pogoji za začetek postopka javnega naročila	19
2.2.5	Postopki oddaje javnih naročil	19
2.2.6	Faze v postopku oddaje javnega naročila	21
2.2.7	Začetek postopka oddaje javnega naročila	22
2.2.8	Razpisna dokumentacija	22
2.2.9	Objava javnega naročila	23
2.2.10	Prejem in javno odpiranje ponudb	24
2.2.11	Odločitev o oddaji in oddaja javnega naročila	24
2.3	Javna naročila male vrednosti	25
2.3.1	Opredelitev javnih naročil male vrednosti	25
2.3.2	Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV	26
2.3.3	Navodilo za oddajo JN v URSIKS	27
3	Analiza porabe javnih sredstev pri oddaji JNMV v ZPMZKZ Celje	31
3.1	Predstavitev ZPMZKZ Celje	31
3.2	Izvajanje postopkov JNMV v ZPMZKZ Celje	31
3.3	Izvedba analize	34
3.4	Rezultati in interpretacija	34
3.5	Predlogi za izboljšanje	39
4	Sklep	41
	Literatura	45

SLIKE

Slika 2.1 Javni sektor.....	3
Slika 2.2 Naročniki po ZJN-2	16
Slika 2.3 Faze v postopku JN.....	21
Slika 3.1 Postopki in faze postopkov oddaje JNMV za blago in storitve	33

TABELE

Tabela 2.1 Postopki JN glede na vrednostne prage za blago in storitve	14
Tabela 2.2 Postopki JN glede na vrednostne prage za gradnje	15
Tabela 3.1 Število vseh izvedenih postopkov JNMV	35
Tabela 3.2 Število ponovljenih postopkov in število vloženih zahtevkov za revizijo	
postopka po postopku zbiranja ponudb.....	35
Tabela 3.3 Število oddanih JNMV na osnovi ene, dveh, ali več ponudb po.....	
po postopku zbiranja ponudb	36
Tabela 3.4 Število oddanih JNMV po postopku z zbiranjem ponudb glede na	
vrednostne prage.....	36
Tabela 3.5 Število oddanih JNMV z naročilnico	37
Tabela 3.6 Število oddanih JNMV s pogodbo	37
Tabela 3.7. Ocena porabe časa pri izvajanju postopkov JNMV	38

KRAJŠAVE

EGS	Evropska gospodarska skupnost
ES	Evropska skupnost
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
RS	Republika Slovenija
URSIKS	Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
ZPMZKZ	Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje
ZJN	Zakon o javnih naročilih
JN	Javna naročila
JNMV	Javna naročila male vrednosti



1 UVOD

Naloga javnega sektorja je zadovoljevanje potreb državljanov. Pri tem pa je treba doseči, da javne dobrine ustrezajo željam državljanov in da so zadovoljene s čim nižjimi stroški.

V javnem sektorju delujejo institucije, ki se neposredno financirajo izključno s proračunskimi sredstvi, zato je pomembno, da so te institucije racionalneje organizirane in da zaposlujejo ljudi z maksimalnim občutkom odgovornosti do porabe javnega denarja. Osnovna pravica davkoplačevalcev je, da zahtevajo racionalno in učinkovito javno upravo.

Na obseg in strukturo državnih izdatkov v veliki meri vplivata tudi zakonodajna in izvršna oblast z usmerjanjem in izvajanjem ekonomske in fiskalne politike. Ena takšnih politik v Republiki Sloveniji je zakonodaja s področja javnega naročanja, ki je hkrati tudi pomemben del javnih financ in pomemben generator gospodarske rasti ter eden ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.

Prvi celoviti zakon s področja javnih naročil je v Republiki Sloveniji začel veljati leta 1997. Od takrat naprej je bilo to področje večkrat prenovljeno, delno tudi zaradi številnih kritik naročnikov, ponudnikov in strokovne javnosti. Najpogostejše pripombe so bile zlasti, da zakon ni usklajen z direktivami Evropske unije o javnem naročanju, da je nejasen in nerazumljiv in je zato njegova uporaba otežena ter da ima ZJN-1 vrsto pomanjkljivosti, ki so se pokazale pri njegovi uporabi. Vsaka nadaljnja sprememba zakona je prinesla večjo zahtevnost izvajanja oddaje javnih naročil (ZJN-1-UPB-1). Konec leta 2006 sta bila sprejeta nova zakona o javnem naročanju (ZJN-2 in ZJNVETPS). Zakona naj bi poenostavila postopke oddaje javnih naročil in celovito uskladila področje oddaje javnih naročil s pravili Evropske skupnosti.

Vse spremembe predpisov na področju javnih naročil so bile namenjene poenostavitvi postopkov javnega naročanja, racionalizaciji poslovanja države, zniževanju stroškov in enakopravnemu obravnavanju ponudnikov na trgu.

Nova zakona prinašata bistvene spremembe tudi na področje javnih naročil male vrednosti. Z uveljavitvijo ZJN-2 in ZJNVETPS je prenehala veljati Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti ter na njeni osnovi pri naročnikih sprejeta Navodila za oddajo javnih naročil male vrednosti.

Z zakonodajo o javnem naročanju je tesno povezana tudi zakonodaja s področja javnih financ, proračuna, javnega računovodstva, revizije postopkov javnega naročanja in korupcije.

Osnovni namen diplomske naloge je, na osnovi analize postopkov oddaje JNMV, ugotoviti, ali so bila v ZPMZKZ Celje pri nabavah blaga in storitev, javna sredstva racionalno porabljena. Na podlagi rezultatov izvedene analize ter v skladu z veljavno zakonodajo in drugimi navodili s področja JNMV so podani predlogi za izboljšanje postopkov JNMV v praksi.

V nalogi so najprej predstavljene teoretične osnove JN, da bi lažje razumeli področje JNMV. V nadaljevanju pa sledi prikaz postopkov JNMV v praksi z analizo racionalnosti porabe javnih sredstev pri neposrednem proračunskem uporabniku.

Ker so JN skupek dejanj, s katerimi se zagotavlja oskrba javnega sektorja z blagom, storitvami in gradnjami, je v drugem poglavju predstavljen javni sektor, sledi pa teoretična obravnava zakonodaje s področja JN. Prikazani so pomen in cilji JN nasploh, urejanje zakonodaje o JN v EU in pregled zakonodaje JN v Republiki Sloveniji.

Zakonodaja o JN zagotavlja finančno disciplino in kontrolo porabe javnih sredstev, zato morajo neposredni in posredni proračunski uporabniki pri izvajanju postopkov oddaje JN racionalno trošiti javna sredstva.

Ker zakonodaja o JN z vrednostnimi pragi loči JN velikih vrednosti od JNMV in ker je namen diplomske naloge ugotoviti racionalno porabo javnih sredstev pri oddaji JNMV, so v drugem poglavju predstavljena tista določila ZJN-2, ki so bistvena tudi za izvajanje postopkov JNMV. Najprej je opredeljeno, kdo so naročniki in ponudniki po tem zakonu, podrobneje so navedena temeljna načela JN, vrste postopkov oddaje JN in posamezne faze postopka JN.

V zadnjem delu tega poglavja je govor o JNMV in zakonski ureditvi le - teh v ZJN-2. Sledi predstavitev Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV in Navodila za oddajo JN ter njegovo praktično izvajanje v ZPMZKZ Celje.

Tretje poglavje prinaša opis ZPMZKZ Celje ter izvajanje postopkov oddaje JNMV v njem. Nadalje je obrazloženo izvajanje JNMV s pomočjo posebnega računalniškega programa za JN v URSIKS. Na koncu tega poglavju so predstavljene analize izvedenih postopkov za leto 2005 in njihova interpretacija ter dani predlogi za izboljšanje postopkov JNMV v prihodnje.

Ker je namen diplomske naloge ugotoviti, ali so bila javna sredstva pri postopkih oddaje JNMV v ZPMZKZ Celje racionalno porabljen, je potrebno izvedene postopke JNMV analizirati iz različnih zornih kotov.

Analiza bo izvedena na osnovi različnih podatkov o izvedenih postopkih JNMV v letu 2005, ki so na razpolago v ZPMZKZ CELJE. Zbrani podatki o izvedenih postopkih JNMV bodo analizirani s pomočjo naslednjih vprašanj:

1. Koliko je bilo vseh izvedenih postopkov, in sicer koliko evidenčnih postopkov, koliko enostavnih postopkov in koliko postopkov z zbiranjem ponudb?
2. Koliko je bilo ponovljenih postopkov z zbiranjem ponudb, ker v prvem postopku ni bila pridobljena nobena ponudba, in koliko je bilo vloženih zahtevkov za revizijo?
3. Koliko je bilo na osnovi izvedenih postopkov z zbiranjem ponudb oddanih JNMV na osnovi le ene ponudbe, koliko na osnovi dveh in koliko na osnovi treh in več ponudb?
4. Koliko je bilo oddanih JNMV na osnovi izvedenih postopkov z zbiranjem ponudb, glede na vrednostne prage JNMV?
5. Koliko JNMV je bilo oddanih z naročilnico in koliko s pogodbo?
6. Koliko je bilo porabljenega časa za izvajanje postopkov JNMV?

Glavni cilj analize izvedenih postopkov JNMV bo ugotoviti, ali smo v ZPMZKZ Celje pri oddaji JNMV javna sredstva racionalno porabljali. Rezultati analize nam bodo pomagali odgovoriti na vprašanje, ali smo pri izvajanju postopkov JNMV zagotavljali racionalno porabo javnih sredstev ob upoštevanju temeljnih načel JN in ali smo ter v kolikšni meri tudi same postopke JNMV izvajali racionalno glede na končne učinke JN.

2 JAVNA NAROČILA

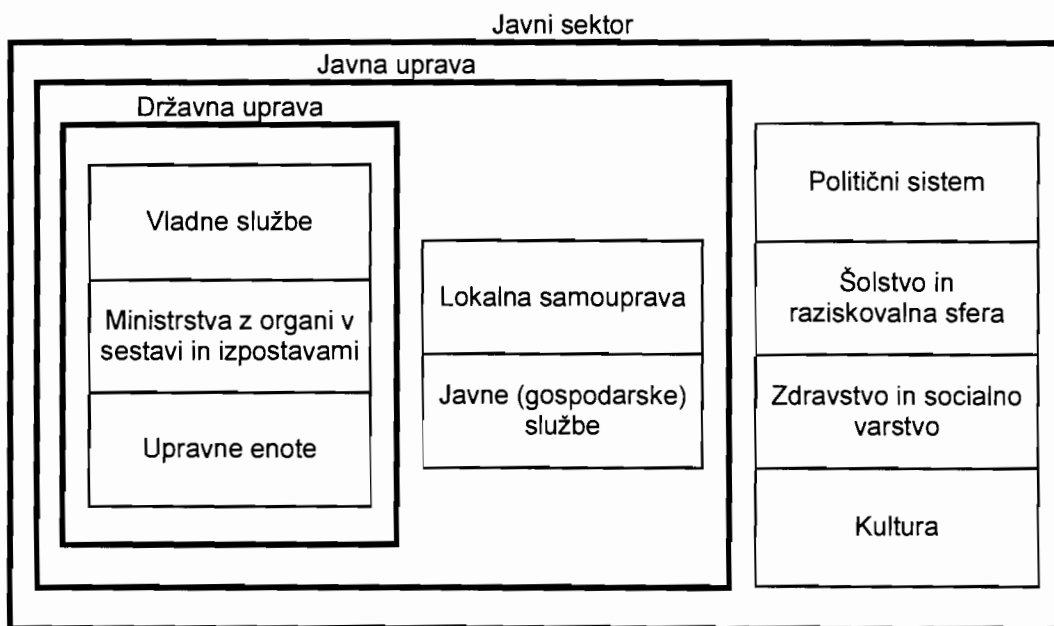
Da bi lažje razumeli zakonodajo s področja JN, katere cilj je zlasti zagotavljanje finančne discipline neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov in zagotavljanje racionalne porabe proračunskih sredstev, je potrebno najprej opredeliti vlogo in delovanje javnega sektorja pri zagotavljanju javnih dobrin.

Namen porabe javnih sredstev je zaščita javne koristi, to je zadovoljevanje javnega interesa. Javno korist predstavljajo pravno zavarovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take (javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženja, interesi gospodarstva) (Ferfila in drugi 2002, 147).

Javni interes lahko zadovoljuje le javni sektor, ker zasebni sektor ne zagotavlja storitev, ki so potrebne za zadovoljevanje skupnih interesov državljanov (javno zdravstvo, šolstvo, kultura, varnost države in državljanov, itd.) (Žurga 2001, 9-10).

Javni sektor predstavljajo neposredni in posredni proračunski uporabniki, ker so bolj ali manj vezani na financiranje iz proračuna (državnega oziroma občinskih proračunov) in ga je smotno deliti na javno upravo, javne službe in javna podjetja (Kavčič in Smodej 2003, 40).

Slika 2.1 Javni sektor



Vir: Ferfila in drugi 2002, 150

Na splošno lahko javni sektor opredelimo kot zbir javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti in delujejo po netržnih načelih, kar se kaže v njihovem proračunskem financiranju (Klun in drugi 2005, 29).

Razlika med pridobitno (zasebni sektor) in nepridobitno organizacijo (šolstvo, zdravstvo, kultura, šport, itd) je, da se pridobitna organizacija financira izključno z delovanjem na trgu, nepridobitna pa se financira *večinoma* z javnimi sredstvi. Medtem ko je temeljni namen delovanja pridobitne organizacije ustvarjanje dobička, ki ga

namenijo za povečanje premoženja lastnikov podjetja, je namen nepridobitne organizacije v tem, da ustvarjeni presežek prihodkov nad odhodki vlagajo v celoti v lastno poslovanje (v širitev poslovanja, v snovanje novih temeljnih zmožnosti za uspešnost v prihodnosti ipd.) (Tavčar 2005, 13-19).

Pojem javne uprave ni enotno definiran in je širši od pojma državna uprava, saj zajema poleg organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, in druge nosilce javnih pooblastil. Nejasna je tudi opredelitev med javno upravo in javnim sektorjem. Javni sektor je razumeti širše kot javno upravo. V Sloveniji v javno upravo štejemo državno upravo, uprave lokalnih skupnosti in nekatere nosilce javnih pooblastil (javne agencije, javni zavodi, javni skladi). Kot organe državne uprave Zakon o državni upravi in Zakon o javnih uslužbencih določata: vladne službe, ministrstva in organe v njihovi sestavi, upravne enote (Vlaj 2006, 9-11, 125).

Ker je javni sektor, še zlasti državna uprava, velik porabnik javnega denarja je vedno bolj na očeh davkoplačevalcev, ki zahtevajo več in boljše za manj, večjo preglednost in čiste račune. Iz tega razloga se vedno bolj uveljavlja prepričanje, da je učinkovit management v javnem sektorju javna dobrina, katerega temeljna naloga je smotna poraba javnih sredstev. Tako smo v zadnjih letih priča vedno večjemu uvajanju sprememb in novosti pri delovanju zlasti državnih organov. Te spremembe in novosti se izvajajo po zgledu zasebnega sektorja tako, da se pojavljajo novi vzorci in postopki, ki omogočajo hitrejšo prilagajanje spremembam v okolju, ki jih povzroča vse močnejša globalizacija (Žurga 2001, 23-28).

Uvajanje managementa v javno upravo spreminja vlogo in status birokrata, posledično pa tudi celoten sistem javne uprave. Čeprav so posamezne komponente prvin managementa (planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje) zakonsko opredeljene, bodo kljub temu morali predstojniki in vodstveni delavci v javni upravi krepiti managersko in splošno znanje, ne pa biti zgolj specialisti za posamezna področja, kot je to veljalo do sedaj. Vedno bolj je prisotno zavedanje, da je potrebno tudi v javno in državno upravo vnesti mehanizme zagotavljanja učinkovitosti in izboljševanja, to je managementa kakovosti (Žurga 2004, 15-20).

Kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja zahteva zmanjševanje javne porabe oziroma ekonomično ravnanje s proračunskimi sredstvi ter večjo kakovost javnih storitev. Zato javni sektor vključuje v upravljanje elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem tako k uporabnikom javnih storitev kot tudi zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika. Tako je Vlada RS sprejela t.i. *Politiko kakovosti državne uprave*, kjer je kot eden izmed ciljev dela navedeno ustvarjanje možnosti za kakovostno delo in življenje državljanov. V tem dokumentu so navedena načela delovanja državnih uradnikov za večjo kakovost storitev državne uprave z namenom približevanja evropskim standardom in ISO 9000 standardom (Kovač 2000, 279-292).

Reforma slovenske javne uprave je načrtovana od leta 1997 in zajema področje državne uprave in lokalne uprave, javnih služb, varstvo pravic posameznikov in položaj ter usposabljanje javnih uslužbencev (Klun in drugi 2005, 118).

Zakon o javnih uslužbencih opredeljuje naslednja temeljna načela delovanja javnih uslužbencev: načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja (Vlaj 2006,125).

Praksa in raziskave ponujajo vedno več dokazov, da so ljudje v organizaciji neprecenljiv vir in pomembna konkurenčna prednost pred drugimi organizacijami. Vedno večji delež zaposlenih predstavlja t. i. intelektualni kapital organizacije (knowledge worker), ki jih ne bi smeli obravnavati kot strošek, temveč kot dragoceno sredstvo organizacije. Intelektualni kapital delimo na: človeški in strukturni. Poglavitna razlika med njima je, da je strukturni kapital v lasti podjetja, medtem ko je človeški kapital last zaposlenega. Zaposleni nesporno dodajajo vrednost organizaciji in zato sodijo v kategorijo premoženja - so edino aktivno premoženje organizacije (Merkač Skok 2005, 11-16).

Javna uprava je sistem, ki se po svoji velikosti in kompleksnosti lahko primerja z največjimi gospodarskimi sistemi. Zato bi morala veljati tudi za upravljanje tega sistema predvsem načela racionalnosti in poslovnosti. Vendar se v načelih racionalnosti pomembno razlikuje od gospodarskih sistemov, saj javna uprava uveljavlja poleg poslovne racionalnosti tudi vrednostne in politične cilje. Vrednostni cilji niso vedno skladni z racionalnostjo (želje zelo pogosto presegajo stvarne možnosti) (Vlaj 2006, 97).

Razvoj slovenske javne in državne uprave gre v smeri večanja vloge managementa v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in k strankam uprave. Zaradi omejenosti finančnih sredstev ter večanja zahtev in ozaveščenosti državljanov, ki delovanje javne uprave financirajo, se delovanje javne uprave vedno bolj presoja z različnih vidikov: uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. Splošno načelo smotrnosti oziroma racionalnosti izhaja iz razmerja izloček:vložek. Gospodarnost pomeni, da na enoto stroška pridobimo čim večjo količino poslovnih učinkov. Racionalizacija pomeni, da naj organizacija dosega zastavljene cilje ob kar najmanjši porabi vložkov. Z usmerjenostjo v rast in večjo kakovost naj organizacija ob dani porabi virov kar najbolj poveča izločke in z njimi stopnjo doseganja ciljev (Ferfila in drugi 2002, 86-95).

Države članice Evropske Unije so se lotile sprememb v javni upravi že pred desetletji, zato so za Slovenijo dobrodošle njihove izkušnje pri uvajanju sprememb v javni upravi. Iz izkušenj EU je očitno, da sta posodobitev uprave in povečanje njene učinkovitosti trajen proces, ki zahteva dodatna sredstva in usposabljanje ljudi, teh pa običajno primanjkuje (Klun in drugi 2005, 129).

2.1 Splošno o javnih naročilih

2.1.1 Opredelitev javnih naročil

JN je naročilo, ki se javno objavi na način, kot ga predpisuje veljavna zakonodaja o JN. Z JN država zadovoljuje svoje potrebe po nabavi blaga, storitev in gradenj, s tem pa se vzpostavlja poseben partnerski odnos med državo in zasebnim sektorjem, ki pa je možen le na osnovi napisanih pravil.

Pravila o JN morajo biti kakovostna in učinkovita, tako da v postopku JN naročnik in ponudnik ravnata racionalno in brez nepotrebnih stroškov. Pravila o JN zagotavljajo konkurenco med ponudniki, ki zagotavlja na eni strani racionalno porabo proračunskih

sredstev, na drugi strani pa učinkuje tudi na racionalno poslovanje samih gospodarskih subjektov (Šoltes 2004, 22).

Najpomembnejši predpis s področja JN je ZJN, ki je nujni spremljevalec poslovanja države in predpisuje postopke JN, pri tem pa nastajajo številna pravna razmerja, pravice in obveznosti udeležencev v postopkih JN (Zabel 1997, 5-9).

JN lahko obravnavamo z gospodarskega, političnega in pravnega vidika (Zabel 1997, 10-12).

Gospodarski vidik JN se nanaša na eni strani na zagotovitev virov (davki, druge dajatve), kar pomeni obremenitev pravnih in fizičnih oseb (davkoplačevalcev). Ta obremenitev lahko povzroči spremembe v investiranju, kupni moči, v izbiri in obsegu dejavnosti, ki jih bo opravljala država. Na drugi strani pa lahko JN vzpodbujajo dejavnost gospodarskih subjektov, panog, lahko zmanjšajo nezaposlenost itd.

S političnega vidika imajo JN pomembno vlogo v mednarodnih gospodarskih odnosih. Slovenija je morala uskladiti zakonodajo s področja JN z direktivami EU in jih mora tudi striktno izvajati.

JN so pogosto predmet političnih polemik, kar pa niti ni čudno, saj javni sektor porablja ogromna javna sredstva. Zakonodaja na področju JN zagotavlja na eni strani smotno porabo javnih sredstev, ki jih prispevajo davkoplačevalci na drugi strani pa ravno ta smotna poraba vpliva na zaupanje javnosti v delo države in njenih organov.

S pravnega vidika pomenijo JN skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij pridobiva blago, storitve in gradnje v posebnem postopku.

Uporabo zakonodaje o JN v praksi omogočajo naslednje sestavine (Zabel 1997, 13):

- predmet javnega naročila (blago, storitve, gradnje),
- vrednost javnega naročila (vrednostni prag, od katerega dalje je obvezno uporabljati zakonodajo),
- osebna veljavnost (kateri organi in organizacije so dolžni upoštevati režim javnega naročanja),
- postopek, ki velja, in metode postopka javnega naročila,
- pravna sredstva za varstvo pravic udeležencev.

V Slovenski pravni ureditvi veljajo *opredelilni elementi*, po katerih morajo naročniki oddajati JN po pravilih JN. Ti elementi so (Kranjc 2007, 54):

- pogodbeni stranka je naročnik,
- pravno razmerje je civilne narave (ne pa javnopravne narave)
- odplačna narava.

Pri JN gre za civilno oziroma obligacijsko razmerje med naročnikom in izbranim ponudnikom. To razmerje je podrejeno pravilom o JN, s tem pa je vsem subjektom, ki na trgu ponujajo blago, storitev in gradnje, zagotovljena enakopravna možnost pri pridobivanju poslov.

2.1.2 Pomen javnih naročil

Prvotni cilj ZJN je zagotavljanje finančne discipline proračunskih uporabnikov. S finančno disciplino se zagotavlja racionalna poraba proračunskih sredstev, ki se dosega (Zabel 1997, 17-21):

- z javnim razpisom in razpisno dokumentacijo,
- s konkurenco med samimi ponudniki,
- s smotrno uporabo postopkov JN.

JN je širši pojem od nakupa, saj gre pri JN za postopek od ugotavljanja potreb, do izvedbe JN, izbire ponudnika in sklenitve pogodbe (Zabel 1997, 9).

Na *obseg* JN vplivajo številni dejavniki (Zabel 1997, 11-12):

- prostori in oprema (v katerih država deluje),
- gospodarska, socialna, obrambna in strateška usmeritev države (šolstvo, izobraževanje, podpora nerazvitih območij itd.),
- odnos države in njene politike do gospodarske infrastrukture (železnice, elektrogospodarstvo, komunalne dejavnosti itd),
- stanje državnega proračuna (ki lahko deluje pospeševalno ali zaviralno na javna naročila),
- potrebe države (ki so lahko trajne ali dolgoročne),
- tekoči izdatki (plače in drugi izdatki zaposlenim),
- tekoči transferi (subvencije, transferi posameznikom in gospodinjstvom ipd),
- investicijski transferi in investicijski odhodki (gradnje in nakup osnovnih sredstev),
- nabave blaga, storitev in gradenj.

ZJN opredeljuje doseganje finančne discipline, racionalno porabo proračunskih sredstev, preprečevanje korupcije in pravna sredstva v *temeljnih načelih javnega naročanja* in sicer (Zabel 1997, 21-33):

- načelo javnosti in preglednosti (zainteresirano javnost je potrebno seznaniti s postopki javnih naročil),
- načelo prepovedi diskriminacije (prednost domačega ponudnika pred tujim),
- načelo formalnosti (določitev postopka javnega naročila),
- varstvo ponudnikov (do te meje, da se ne ogrozijo interesi naročnika),
- načelo primerljivosti (primerjava ponudb po enotni terminologiji iz razpisne dokumentacije).

2.1.3 Zagotavljanje finančne discipline in racionalne porabe proračunskih sredstev

Zagotavljanje finančne discipline in racionalne porabe proračunskih sredstev po ZJN omogočajo: državni nadzorni organi, proračun RS, urad za javna naročila, urad za preprečevanje korupcije.

Učinkovit nadzor nad javno porabo lahko pomembno *vpliva* na pravilno, primerno in namensko ter gospodarno, učinkovito in uspešno porabo javnih sredstev, kar bi dolgoročno moralo pomeniti tudi zmanjšanje javne porabe v državi (Ferfila in drugi 2002, 98-99).

Zakon o javnih financah ureja sestavo, pripravo in izvrševanje proračuna Republike Slovenije in tudi vse subjekte, ki spadajo med neposredne in posredne proračunske uporabnike ter druge osebe javnega sektorja (Čižman 2003, 5).

Zakon o javnih financah nalaga finančnemu ministru odgovornost za načrtovanje likvidnosti proračuna in s tem tudi določanje obsega mesečnih odhodkov. Proračunski uporabnik sam ne more prerazporejati sredstev, razen v določenih zelo ozko definiranih pogojih (Stanovnik 2002, 30).

Proračun Republike Slovenije je *akt države*, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun sprejme državni zbor po posebnem predpisanem postopku. Proračun je instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja (Klun in drugi 2005, 195).

Proračun je *instrument*, ki mu je mogoče pripisati štiri dimenzije (Kavčič in Smodej 2003, 83):

- je politični instrument delitve vedno premajhnih sredstev,
- je orodje za managerje in upravljavce organizacij porabnikov proračuna,
- je ekonomski instrument, ki usmerja ekonomsko rast in razvoj države (spodbujanje gospodarske rasti in stabilnosti, pospeševanje zaposlovanja ipd.),
- je računovodski instrument, ki omogoča vzdrževanje odgovornosti vladnih služb in organizacij, zaposlenih in vlade v celoti pri porabi zaupanih jim sredstev.

S pripravo, njegovim spremljanjem in izvajanjem se ukvarjajo na ministrstvu za finance v sektorju za proračun.

Temeljna naloga pri upravljanju proračuna je uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet.

Področja proračunske porabe so področja, na katerih država deluje oziroma nudi storitve. Posebni del proračuna, ki se objavi v Uradnem listu RS, sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov, ki so razdeljeni na naslednje programske dele:

- področje proračunske porabe,
- glavne programe,
- podprograme, ki so razdeljeni na postavke, ti pa na podskupine kontov ter konte, določene s predpisanim kontnim planom.

Proračun je sestavljen iz prihodkov in odhodkov in ima *tri temeljne funkcije* (Kavčič in Smodej 2003, 83):

- je vir pridobivanja sredstev iz okolja za financiranje dejavnosti organizacije,
- je instrument za razdeljevanje pridobljenih sredstev znotraj organizacije in
- je orodje kontrole porabe sredstev v skladu s predvideno porazdelitvijo.

Sredstva, pridobljena iz okolja, so osnovni prihodki (Stanovnik 2002, 35-38) in so:

- davčni, ki jih delimo na davke in prispevke in so oblika prisilnih dajatev. Davki predstavljajo enostranski prisilni odvzem realnega dohodka oziroma kupne moči. S plačevanjem prispevkov pa imamo določen obseg pravic (obvezno zdravstveno zavarovanje). Ti prihodki predstavljajo največji delež vseh javnofinančnih prihodkov,
- nedavčni prihodki so različne takse, pristojbine, sredstva od prodaje državnega premoženja, dobički javnih podjetij itd. Vendar pa ti prihodki predstavljajo zelo skromen delež vseh javnofinančnih prihodkov.

Proračun se *izvršuje* v tekočem letu skladno z določili Zakona o javnih financah. Izdatki neposrednih proračunskih uporabnikov so razvrščeni v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Proračun se izvršuje na nivoju proračunske vrstice, to je postavke-konta. Konto je del postavke in je v skladu s predpisanim kontnim načrtom in natančno določa ekonomski namen izdatkov posamezne postavke, ki je temeljna enota za izvrševanje proračuna. Le na osnovi *finančnih načrtov* je uporabnikom proračunskih sredstev dana pravica, da prevzemajo in plačujejo obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki-kontu.

Pri obvladovanju porabe proračunskih sredstev je pomemben tudi ustrezen *računovodski sistem*, ki obsega sistemsko celoto računovodskega obveščanja na podlagi računovodskega predračunavanja, obračunavanja, nadziranja ter računovodskega analiziranja sredstev, obveznosti do virov sredstev, prihodkov, stroškov in poslovnih izidov. Ustrezen računovodski sistem, ki ga opredeljuje Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99), je pomemben instrument za uspešnost in učinkovitost državne uprave (Žurga 2001, 32).

Finančni nadzor je namenjen preprečevanju pojavov nezakonite, nenamenske porabe javnih sredstev, korupcije, goljufij in drugih nepravilnosti ter ekonomičnemu, učinkovitemu in uspešnemu poslovanju neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Naloga finančnega nadzora je nadziranje izvajanja predpisov, ki veljajo na številnih področjih delovanja državne uprave (Klun in drugi 2005, 156).

Nadziranje javnih financ v Sloveniji opravljajo:

- državni zbor RS,
- odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ državnega zbora RS,
- računsko sodišče RS,
- proračunska inšpekcija ministrstva za finance.

Najvišji organ kontrole državnih računov državnega proračuna in celotne javne porabe je računsko sodišče, ki ga določa ustava RS. Računsko sodišče preverja delovanje organizacij v javni upravi z vidika gospodarne uporabe proračunskih virov. Pri izvajanju revizij (lahko) računsko sodišče preverja:

- pravilnost poslovanja; skladnost poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju,
- smotrnost poslovanja, gospodarnost, učinkovitost ali uspešnost poslovanja.

Cilj revizorjev računskega sodišča je, da z revizijskimi poročili izrazijo mnenja o pravilni in smotni porabi javnih sredstev in o tem poročajo državnemu zboru in javnosti.

V sredini leta 2001 je začel na podlagi ZJN-1 delovati urad za javna naročila, ki skrbi za zagotavljanje gospodarnosti, učinkovitosti in preglednosti porabe javnih sredstev ter vzpodbujanje konkurenčnosti in enakopravnosti ponudnikov v JN. Z Zakonom o prenosu nekaterih nalog vladnih služb na ministrstva pa je bil leta 2004 urad za javna naročila ukinjen, njegove naloge pa so se prenesle na ministrstvo za finance, direktorat za javno premoženje, sektor za javna naročila, gospodarske javne službe in koncesije (v nadaljevanju sektor za javna naročila).

Cilj urejanja JN je tudi *preprečevanje korupcije*, za kar so učinkovito orožje preglednost postopka JN in pravna sredstva (Zabel 1997, 17-21). Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor) je stopil v veljavo januarja 2004 (Uradni list RS, št. 2/04).

2.1.4 Urejanje zakonodaje o javnem naročanju v EU

Začetki urejanja JN v segajo v leto 1951, ko je 6 evropskih držav podpisalo Pariški sporazum, s katerim je bila ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ). Leta 1957 sta bili z Rimsko pogodbo ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (ESJE). S sporazumom o Evropski Uniji v Maastrichtu leta 1991 je bila ustanovljena Evropska skupnost (ES) (Klun in drugi 2005, 141).

JN so tako bolj ali manj povezana s temeljnimi svoboščinami, ki jih vsebuje Rimski pogodba (Zabel 1997, 27-28):

- prepoved vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva (52. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS),
- prepoved količinskih omejitev pri uvozu, ter vseh ukrepov, ki imajo enak učinek (30. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS),
- državljanji katere koli izmed držav članic se lahko svobodno nastanijo na ozemlju druge države članice,
- svoboda opravljanja storitev v drugi državi članici (59. člen Pogodbe o ustanovitvi EGS).

Sistematično urejanje JN se je začelo s sprejetjem dveh direktiv EU (Zabel 1997, 28-33):

- Direktivo o javnih delih leta 1971,
- Direktivo o javnih nabavah leta 1977.

Jedro prava EU o JN pa predstavljajo naslednje direktive:

- Direktiva 93/37/EEC o javnih delih,
- Direktiva 93/36/EEC o javnih nabavah,
- Direktiva 92/50/EEC o javnih storitvah,
- Direktiva 89/665/EEC o pravnem varstvu pri javnih dobavah in javnih delih,
- Direktiva 93/38/EEC o infrastrukturi in
- Direktiva 92/13/EEC o varstvu pri pogodbah o infrastrukturi.

Z Direktivo 97/52 leta 1997 so bile spremenjene direktive, ki urejajo klasično področje naročanja, v začetku leta 1998 pa je Direktiva 98/4 spremenila Direktivo 93/38. Tem direktivam, kot vsem predhodnim, so morale države članice svojo zakonodajo prilagoditi v enem letu od uveljavitve direktive.

Cilj urejanja JN v EU je ustvarjanje konkurenčnih možnosti, ki so nujne za nediskriminatorno dodeljevanje javnih pogodb, te pa posledično vplivajo na racionalno porabo javnih sredstev. Pri urejanju JN ne gre več samo za konkurenco med ponudniki v državi temveč za konkurenco v regionalnem (v EU) ali celo svetovnem (GATT) obsegu. Urejanje JN je usmerjeno proti carinskim in necarinskim omejitvam držav EU ali GATT.

Direktive po 189. členu Pogodbe o ustanovitvi EGS zavezujejo vsako državo članico EU, zato organi EU redno spremljajo uveljavljanje direktiv v praksi in o tem občasno sprejemajo tudi neformalne dokumente (Zelena knjiga – Green Paper 1996).

Dolgoletna reforma JN v EU je bila zaključena marca 2004 s sprejemom dveh direktiv (Kranjc 2007, 29):

- Direktive 2004/18/ES evropskega parlamenta in sveta o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev,
- Direktive 2004/17/ES evropskega parlamenta in sveta o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov na energetske, vodne in transportne področju ter področju poštnih storitev.

Države članice so morale tudi te direktive vključiti v svoj notranji pravni red do 1. januarja 2006. Reforma JN je prinesla nove postopke, ki bi naj olajšali oddajo JN tako za naročnike kot tudi za ponudnike, saj sta bila poglobljena razloga za reformo večja fleksibilnost pri JN in odprava nejasnosti v dosedanjih pravilih.

Poglavitna cilja reforme JN v EU sta:

- omogočiti večjo fleksibilnost pri javnem naročanju z novimi postopki in načini oddaje JN (npr. konkurenčni dialog), novimi instituti javnega naročanja (strokovni dialog – pojasnila potencialnih ponudnikov pri pripravi razpisne dokumentacije), spodbujanjem elektronskih sredstev, poenostavitvijo pravil,
- odpraviti nejasnosti v veljavnih pravilih EU o JN (omejitve o določitvi meril in tehničnih specifikacij itd.).

2.1.5 Pregled zakonodaje javnih naročil v Republiki Sloveniji

Prvi temeljni predpis s področja JN v Sloveniji je bil Zakon o javnih naročilih (ZJN), ki ga je sprejel državni zbor 26.3.1997 (Uradni list RS, št. 24/97). S pričetkom veljavnosti tega zakona je nehala veljati Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/93 in 19/94), razen nekaterih določb 76. člena ZJN (Zabel 1997, 35-36).

V primerjavi z odredbo je bil ZJN obširnejši in vsebinsko popolnejši. ZJN je delno že upošteval določene usmeritve direktiv EU, kot so temeljna načela zakona, metode JN in faze v postopku JN.

ZJN še ni vseboval izvršilnih predpisov, jih je pa napovedoval (Zabel 1997, 36-37):

- Odredba o obvezni vsebini razpisne dokumentacije (Uradni list RS, št. 33/97), ki jo je izdal minister za finance in naj bi pomagala naročnikom pri izvajanju ZJN v praksi.
- Navodilo o vsebini in obliki obrazcev za objavo namere o oddaji JN, javnega razpisa in izida javnega razpisa v Uradnem listu RS in določitev enotnih obrazcev za objavo (Uradni list RS, št. 41/97).

Ker ZJN ni vseboval vseh do takrat veljavnih direktiv EU o izvajanju JN, Slovenija pa je leta 1997 sprejela Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi Slovenije EU (Uradni list RS, št. 44/97), je morala čim hitreje uskladiti ZJN z direktivami EU. Tako je bil leta 2000 sprejet *nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1)* (Uradni list RS, št. 39/2000 in 102/2000-popravek), ki naj bi poenostavil postopke oddaje JN in celovito uskladil področje oddaje JN s pravili ES (Kranjc 2007, 28):

- javno naročanje blaga (Direktiva 93/36/EGS),
- javno naročanje storitev (Direktiva 92/50/EGS),
- javno naročanje gradenj (Direktiva 93/37/EGS) in
- javno naročanje na področju gospodarske infrastrukture (javno naročanje na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju) (Direktiva 93/38/EGS).

ZJN-1 je združil v en zakon pravila vseh direktiv, to pa ni bilo v skladu z direktivama 93/38/EGS in 98/4-EC – spremembe in dopolnitve direktive 93/38/EGS. Poleg tega je zakon povzel direktive strožje, kar je povzročilo, da so bili izvajalci (ponudniki) v slabšem položaju v primerjavi z izvajalci v drugih državah EU. Zakon je prinesel tudi vrsto drugih problemov in nedodelanosti posameznih institutov, kot so:

- določene nepravilnosti, netočnosti, nerazumljivosti ali nepopolnosti posameznih vsebin glede določb direktiv, kar je ugotovila tudi EK v svojih pripombah na zakon,
- za naročnike so veljala stroga pravila tudi pod vrednostnim pragom EU,
- neracionalnost in zapletenost posameznih določb zakona.

Ker je EU maja 2002 izrazila pričakovanja, da bodo države kandidatke z vstopom v EU uskladile svojo zakonodajo na področju JN z veljavnimi direktivami ES do konca leta 2002, je vlada RS oblikovala delovno skupino, ki naj bi pripravila zakonsko besedilo sprememb. Zaradi dolgotrajnih usklajevanj predlogov sprememb in drugih vzrokov je bila šele decembra 2003 opravljena tretja obravnava predloga zakona, o katerem je glasoval tudi državni zbor RS. V začetku leta 2004 je bilo izdelano *Uradno prečiščeno besedilo ZJN-1* (Uradni list RS, št. 36/2004). Tako je bil ZJN-1-UPB1 usklajen z zahtevami ES in slovenske strokovne javnosti (Šoltes 2004, 13-31).

Ker Slovenija zaradi članstva v EU ni avtonomna pri sprejemanju pravil o JN, mora upoštevati cilje in zahteve pravil EU o JN. Slovenija bi morala že do 1. januarja 2006 vnesti v svojo zakonodajo o JN tudi zadnji dve direktivi EU (Direktiva 2004/18/ES in Direktiva 2004/17/ES), vendar je pri tem nekoliko zamujala, saj je državni zbor

Republike Slovenije šele 23. novembra 2006 razglasil *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2 in UJNVETPS)*, ki je urejen po vzoru veljavnih direktiv EU (Kranjc 2007, 37).

2.2 Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)

Po vzoru veljavnih direktiv EU je slovenska zakonodaja na področju JN urejena v dveh zakonih (ZJN-2 in ZJNVETPS), s tem da so vrste določb v obeh zakonih enake. Oba zakona sta bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 128/06, uporabljati pa sta se začela 7.1.2007.

ZJN-2 je splošni oziroma temeljni predpis o JN, ki ureja oddajo JN pri tako imenovanih *klasičnih naročnikih* (osebe javnega prava) in ureja nabavo blaga, storitev in gradenj. Vsebinska opredelitev naročnikov je usklajena z zahtevami Direktive 2004/18/ES.

ZJNVETPS ureja oddajo JN *naročnikov, ki izvajajo infrastrukturne dejavnosti*, ki jih imenujemo tudi dejavnosti gospodarske infrastrukture (to so osebe javnega prava in osebe zasebnega prava). Razlog za takšno umestitev je v tem, da so infrastrukturne dejavnosti na meji med javnim in zasebnim sektorjem (takšnem primer je liberalizacija poštних storitev, saj lahko poštno dejavnost opravljajo tudi osebe zasebnega prava). Krog naročnikov je širši kot v ZJN-2, pravila o oddaji JN so v primerjavi z ZJN-2 manj obvezujoča, določen pa je tudi višji vrednostni prag.

Bistvene novosti, ki sta jih prinesla oba zakona, so:

- ponudnik je v ugodnejšem položaju,
- temeljna načela so spremenjena in dopolnjena,
- določene so nove mejne vrednosti (pragi),
- dodani so novi postopki in načini postopkov oddaje JN,
- poudarek je na elektronskih oblikah JN,
- spremenjeni so obvezni pogoji, naročnik mora sam zbirati dokazila o ponudnikih iz uradnih evidenc,
- krajši so roki za objave, rok za odločitev o oddaji JN pa je daljši,
- ob prekinitvi postopka JN nosi naročnik stroške, ki jih je imel ponudnik s pripravo ponudbe, če ponudnik od naročnika to zahteva.

Pravila o JN posegajo v fazo nastajanja pogodbenega razmerja in s tem omejujejo svobodno urejanje pogodbenih razmerij, tako da so naročniki omejeni pri izbiri pogodbenega partnerja. To pomeni, da je naročnik v postopku oddaje naročila in pri izbiri pogodbenega partnerja omejen tako pri postavljanju pogojev, ki jih mora izpolnjevati pogodbeni stranka (ponudnik), kot tudi pri zagotavljanju javnosti in transparentnosti in pri zagotavljanju konkurence vseh zainteresiranih in sposobnih ponudnikov (Kranjc 2007, 65-67).

ZJN-2 predvideva tudi *izjeme*, ko ni potrebno JN. Gre za posamezne primere, ki onemogočajo ravnanje po tem zakonu. Takšni primeri so (Kranjc 2007, 68-69):

- naravne nesreče, ko je potrebno posledice takoj odstraniti in gre za nujna naročila,
- varovanje določenih tajnih podatkov, ki bi bili z JN razkriti,
- oddaja koncesij,

Javna naročila

- naročila, urejena s posebnimi pravili, ki jih že določajo mednarodni sporazumi,
- naročila, katerih vrednost je tako majhna, da zanje ni smiselna izvedba formalnih postopkov JN.

Za takšne izjeme velja, da se JN ne izvaja po v zakonu predvidenih postopkih oddaje JN. Zanje naročnik ni zavezan ravnati po drugih določbah ZJN.

Zakon opredeljuje *vrednostne prage*, nad katerimi je obvezna javna objava JN. Glede na te prage ločimo tri vrste naročil:

- naročila nad vrednostnim pragom EU, za katera velja obveznost objav v Uradnem listu EU in seveda tudi v Uradnem listu RS (dokler ne bo vzpostavljen portal javnih naročil),
- naročila nad vrednostnim pragom, za katera velja obveznost javnih objav v Uradnem listu RS,
- naročila, za katera ne velja obveznost javnih objav, kljub temu pa veljajo določena obvezna ravnanja po zakonu (JNMV).

Vrednostni pragi so različni glede na to, ali gre za nabave blaga oziroma storitev ali gradnje (Tabela 2.1 in 2.2).

Tabela 2.1 Postopki JN glede na vrednostne prage za blago in storitve

Vrednost v evrih *	Vrsta postopka, ki ga je dovoljeno uporabiti	Objava na portalu	Objava v U. l. EU
Do 10.000	Samo evidentiranje	Ne	Ne
Od 10.000 do 40.000	Postopek zbiranja ponudb	Ne	Ne
Od 40.000 do 137.000	Postopek zbiranja po predhodni objavi, razen postopka zbiranja ponudb	Da	Ne
Nad 137.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi	Da	Da
Od 137.000 do 211.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi	Da	Ne**
Nad 211.000	Vsi postopki, razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi	Da	Da

* Vrednosti so brez DDV.

** Velja za naročnike, ki niso državni organi ali organi lokalne skupnosti in zanje velja vrednost 211.000

Vir: Železnik 2007, 15

Tabela 2.2 Postopki JN glede na vrednostne prage za gradnje

Vrednost v evrih	Vrsta postopka, ki ga je dovoljeno uporabiti	Objava na portalu	Objava v U. I. EU
Do 20.000	Samo evidentiranje	Ne	Ne
Od 20.000 do 80.000	Postopek zbiranja ponudb	Ne	Ne
Od 80.000 do 274.000	Postopek zbiranja po predhodni objavi in vsi drugi postopki razen postopka zbiranja ponudb	Da	Ne
Od 274.000 do 5.278.000	Vsi postopki razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi	Da	Ne
Nad 5.278.000	Vsi postopki razen postopka zbiranja ponudb in postopka zbiranja ponudb po predhodni objavi	Da	Da

Vir: Železnik 2007, 15

Postopki oddaje JN se izvajajo v posameznih fazah, ki jih lahko razdelimo na (Kranjc 2007, 96):

- predhodno informativno obvestilo – predlog naročila,
- sklep o začetku postopka,
- javna objava obvestila o JN in priprava razpisne dokumentacije,
- predložitev in odpiranje ponudb,
- pregled in ocenjevanje ponudb,
- odločitev o oddaji JN,
- javna objava obvestila o oddaji JN.

V nadaljevanju diplomske naloge je predstavljen le ZJN-2, in sicer tiste določbe, ki so pomembne za izvajanje postopkov oddaje JN in JNMV za nabave blaga in storitev ter gradnje.

2.2.1 Naročniki

Naročniki po ZJN-2 (Slika 2.2) se financirajo s sredstvi proračuna RS. Naročnike ločimo na neposredne in posredne proračunske uporabnike. Register neposrednih in posrednih uporabnikov se vodi na Upravi RS za javna plačila. Seznam proračunskih uporabnikov se objavi v Uradnem listu RS in na spletnih straneh uprave RS za javna plačila.

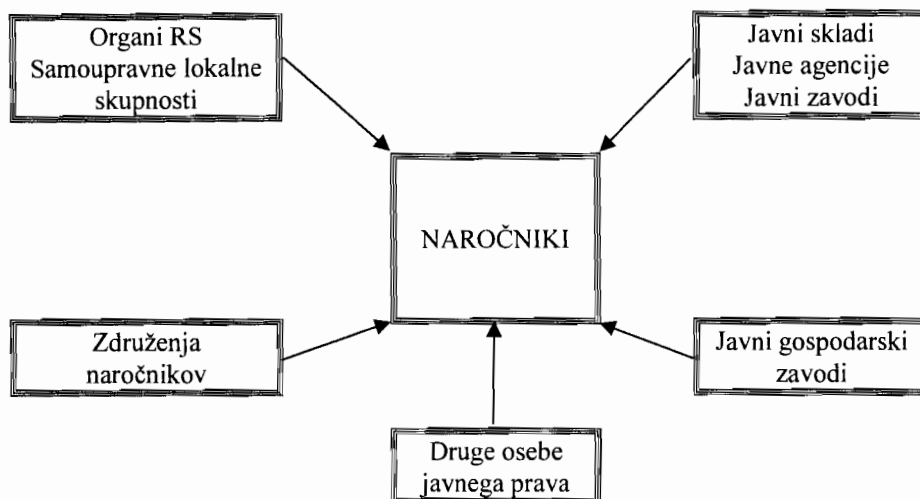
Vlada RS mora izdati Uredbo o kategorijah in seznamih naročnikov (četrti odstavek 3. člena ZJN-2), katere priloga je informativni seznam naročnikov, ki ga po potrebi dopolnjuje oziroma popravlja.

Naročniki po tem zakonu so (3. člen ZJN-2):

- organi RS in samoupravnih lokalnih skupnosti,

- javni skladi, javne agencije, javni zavodi,
- javni gospodarski zavodi in
- druge osebe javnega prava.

Slika 2.2 Naročniki po ZJN-2



Vir: SIB d.o.o. 2007, 3

Ker ti naročniki pri nabavah blaga, storitev in gradenj porabljajo proračunska sredstva, jih Zakon o proračunu razvršča na neposredne in posredne proračunske uporabnike (Čížman 2003, 5):

1. Neposredni proračunski uporabniki so organi in organizacije, ki se financirajo neposredno iz državnega oziroma občinskih proračunov in so:
 - državni ter občinski organi in organizacije vključno z občinsko upravo,
 - ožji deli občin, ki so pravne osebe.
2. Posredni proračunski uporabniki so pravne osebe, ki se financirajo iz državnega ali občinskih proračunov posredno, to je preko neposrednih uporabnikov (ministrstev ali občinskih uprav), in izvajajo javno službo ali izvajajo dejavnost v javnem interesu. Posredni proračunski uporabniki so pravne osebe:
 - ki so organizirane v pravnoorganizacijski obliki kot javni zavod, javna agencija ali javni sklad,
 - katerih ustanovitelj in lastnik je država oziroma občina,
 - ki izvajajo javno službo, dejavnost v javnem interesu ali druge naloge, s katerimi se izvajajo javne funkcije,
 - ki sredstva za financiranje pridobivajo iz državnega ali občinskih proračunov in drugih virov.

Med posredne proračunske uporabnike spadata tudi tista dela Zavoda za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Republike Slovenije, ki zbirata sredstva prek obveznega zavarovanja in sta zaradi posebnega položaja izjemi v sistemu javnega financiranja.

Kot posredni proračunski uporabniki se obravnavajo tudi druge osebe javnega prava, ki pridobijo status naročnika v skladu s peto točko 3. člena ZJN-2.

Javni gospodarski zavodi in javna podjetja so lahko osebe zasebnega ali javnega prava, ki delujejo na trgu, imajo pa lahko organizacijske oblike po Zakonu o gospodarskih družbah. Druge pravne osebe javnega sektorja so omejene le pri zadolževanju in dajanju poroštev.

2.2.2 Ponudniki

Nobeni predpisi ne določajo, kdo je lahko ponudnik, zato je splošno veljavno, da je lahko ponudnik vsako podjetje, ki se ukvarja z ustrezno dejavnostjo ali ponudnik tako dejavnost organizira. Po načelu nediskriminacije je lahko ponudnik vsako domače ali tuje podjetje, ki mora izpolnjevati pogoje, ki jih določi naročnik (Zabel 1997, 42-44).

2.2.3 Temeljna načela javnega naročanja

Sistem JN in njegovo izvajanje izhaja iz Pogodbe o ustanovitvi ES (Uradni list RS, št. 7/04-Mednarodne pogodbe) in mora temeljiti na (Kranjc 2007, 137-140):

- načelu prostega pretoka blaga,
- načelu svobode ustanavljanja,
- načelu prostega pretoka storitev.

Temeljna načela so *načela na katerih temelji javno naročanje*. Ne glede na to, kateri postopek JN (glede na vrsto naročila in na njegovo ocenjeno vrednost) je uporabljen, je temeljna načela potrebno upoštevati.

Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti

To načelo je v zakonu opredeljeno v prvem odstavku 6. člena, ki pravi, da mora naročnik JN izvesti 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.

Načelo zahteva, da se nakupi blaga, storitev in gradenj opravijo s čim manj sredstvi, da porabljena sredstva zagotavljajo ustrezno kakovost in zadovoljijo dejanske potrebe javnega sektorja. Naročnik mora zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev že v pripravi razpisne dokumentacije. Ocena o gospodarni in učinkoviti porabi javnih sredstev je pri konkretnem JN odvisna od različnih okoliščin, to je od sedanjih in bodočih potreb naročnika, njegovih finančnih zmožnosti, pričakovanega tehničnega razvoja in podobnega (Kranjc 2007, 37).

Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki

Prvi odstavek 7. člena ZJN-2 opredeljuje, da naročnik v postopku JN ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati možnih ponudnikov z izbiro in izvedbo takega postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom. Pri izvajanju JN pa

mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence.

Zagotavljanje konkurence in enakopravnosti med ponudniki je najpomembnejše načelo JN v EU. To načelo je namenjeno varstvu interesov ponudnikov oziroma vseh tistih, ki na trgu ponujajo blago, storitve in gradnje.

Slovenija tega načela ne daje na prvo mesto. Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki je v slovenski zakonodaji konkretizirano z javno objavo obvestila o nameravani oddaji posla, s prostim dostopom do razpisne dokumentacije ter normiranjem postopkov in posameznih faz postopkov oddaje JN.

Načelo transparentnosti javnega naročanja

Načelo transparentnosti JN je opredeljeno v prvem odstavku 8. člena ZJN-2, ki pravi, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.

Preglednost in javnost sta določena v javnem interesu in v interesu zainteresiranih ponudnikov. V javnem interesu zato, da sta razvidna namen in način porabe javnih sredstev (ta cilj zagotavlja tudi Zakon o dostopu do informacij javnega interesa). Zainteresiranim ponudnikom mora biti dana možnost, da se seznanijo s potrebami javnega sektorja, pomembnimi dejstvi, odločitvami in dejanji v konkretnih postopkih oddaje JN. Javnost JN omogoča ponudnikom, da konkurirajo za pridobitev posla in tudi da pravočasno ugotovijo morebitne kršitve v postopku oddaje JN in tako pravočasno vložijo morebitne zahtevke za revizijo postopka (Kranjc 2007, 34-36).

Transparentnost in javnost sta zagotovljeni z javnimi objavami na portalu javnih naročil v RS (do njegove vzpostavitve se javna naročila objavljajo v Uradnem listu RS) in v Uradnem listu EU. Transparentnost se v nadaljnjem postopku JN zagotavlja še s prostim dostopom do razpisne dokumentacije in javnim odpiranjem ponudb. Zaradi interesov posameznega ponudnika je to načelo včasih omejeno (22. člen in četrti odstavek 79. člena ZJN-2).

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov

Načelo enakopravnosti poudarja, da morajo biti vsem zainteresiranim gospodarskim subjektom zagotovljeni enaki pogoji (Kranjc 2007, 32-33).

Enakopraven položaj ponudnikov mora biti zagotovljen z določitvijo pogojev in meril, enakim obravnavanjem v enakih primerih ter z uveljavljanjem procesnih pravic (pravica do revizije postopka).

Ponudnikov ni dovoljeno diskriminirati glede na:

- sedež ponudnika,
- predmet naročila (ni dovoljeno imenovati blago določenega izvora),
- osebno stanje ponudnikov,
- pravno organizacijsko obliko ponudnikov.

Izjemoma zakon dovoljuje ekonomsko neopravičljivo diskriminacijo (npr. s prednostnimi pogoji za oddajo JN invalidskim podjetjem - pridržana naročila).

Načelo sorazmernosti

ZJN-2 v 10. členu navaja: »Javno naročanje se mora izvajati sorazmerno predmetu javnega naročanja, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev in meril, ki morajo biti smiselno povezani s predmetom javnega naročila«.

2.2.4 Pogoji za začetek postopka javnega naročila

Pogojev za začetek postopka JN je več:

- naročnik mora imeti za oddajo JN zagotovljena finančna sredstva, ki si jih praviloma zagotovi z načrtom nabav za naslednje proračunsko obdobje,
- ugotovljena mora biti dejanska potreba naročnika oziroma uporabnika,
- obstajati mora možnost, da se JN (nakup blaga, izvedba storitve ali gradnje) sploh lahko izvede,
- za začetek postopka je potrebno pridobiti tudi soglasje direktorja ali predstojnika urada (ki odgovarja za porabo javnih sredstev tega urada), ki tudi potrdi sklep za začetek postopka.

Končni uporabnik mora za nabavo blaga ali storitve ter gradnjo porabo javnih sredstev utemeljiti oziroma upravičiti. Uporabnik mora podrobno opredeliti vse v zvezi s svojo potrebo: kakšna je, je to resnična potreba, ali obstajajo alternativne rešitve, kakšna je potrebna količina, kakovost, kakšni so ocenjeni stroški, ali so na razpolago proračunska sredstva, kakšen je načrt plačila, kdaj je potrebna dostava blaga, kam je potrebno blago dostaviti oziroma kje je potrebno storitev izvršiti, ali na trgu sploh obstaja takšno blago, ki bi ga končni uporabnik potreboval oziroma bi ga želel imeti itd.

2.2.5 Postopki oddaje javnih naročil

Kakšen postopek oddaje JN bo naročnik izvedel, je odvisno (Kranjc 2007, 83):

- od ocenjene vrednosti naročila in
- od vrste naročila (blago, storitev, gradnja).

Glede na ocenjeno vrednost in vrsto naročila (Tabela 2.1 in 2.2) je potrebno izvesti oddajo naročila:

- z javno objavo naročila v Uradnem listu EU,
- z javno objavo na portalu javnih naročil v RS (ki še ni vzpostavljen, zato se JN objavljajo v Uradnem listu RS),
- brez javne objave (naročila male vrednosti),
- samo z evidentiranjem predmeta in vrednosti naročila, ker ne gre za JN.

Glede na vrsto JN in njegovo ocenjeno vrednost ločimo naslednje postopke (Kranjc 2007, 96-108):

- odprti postopek,
- postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti,
- konkurenčni dialog,

- postopek s pogajanjem po predhodni objavi,
- postopek s pogajanjem brez predhodne objave,
- dinamični nabavni sistem,
- poseben postopek za subvencionirane stanovanjske programe,
- elektronska dražba,
- okvirni sporazum,
- natečaj,
- postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi,
- postopek zbiranja ponudb brez javne objave.

Tudi po ZJN-2 naročniki ne morejo prosto izbirati postopkov JN. Izbirati smejo le med odprtim postopkom in postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti (omejenim postopkom), ostale pa smejo izvesti le, če so za to izpolnjeni posebni pogoji (Tabela 2.1 in 2.2).

Odprti postopek

Odprti postopek je skupaj s postopkom s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti najbolj formaliziran oziroma podrobno urejen (81. člen ZJN-2). Podrobna urejenost tega postopka prinaša na eni strani prednosti, na drugi strani pa slabosti. Prednost tega postopka je, da ponudniki težje očitajo neenakopravno obravnavo. Slabost postopka je v tem, da naročniki med postopkom ne morejo prilagajati razpisnih pogojev novim okoliščinam, s katerimi se seznanijo šele med trajanjem postopka JN (Kranjc 2007, 88).

Kljub nekaterim slabostim pa je pri izbiri vrste postopka potrebno vedno najprej razmisliti o možnosti odprtega postopka, ki ponuja vsem ponudnikom (interesentom na trgu) enake možnosti za sodelovanje v JN.

Značilnosti odprtega postopka so:

- specifikacije so jasne, ker gre za običajno blago ali pogosto uporabljene storitve,
- ocenjevanje ponudb je enostavno (pogoji in merila so jasna).

Postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti

To je postopek, v katerem naročnik v prvi fazi na podlagi vnaprej predloženih prijav prizna sposobnost ponudnikom, v drugi fazi pa povabi k oddaji ponudb le kandidate ki jim je priznal sposobnost.

Postopek zbiranja ponudb brez javne objave

Postopek zbiranja ponudb brez javne objave je v ZJN-2 opredeljen v 28. točki 2. člena in v prvem odstavku 2. točke 24. člena in pomeni, da ponudniki predložijo svoje ponudbe na osnovi povabila naročnika. Ta postopek se lahko izvaja, če je vrednost predmeta JN enaka ali višja od 10.000 evrov in nižja od 40.000 evrov za blago in storitve in višja od 20.000 evrov in nižja od 80.000 evrov za gradnje. Ker za ta postopek ni javne objave, mora naročnik povabiti k ponudbi poslati vsaj trem ponudnikom na relevantnem trgu. Pri tem postopku lahko naročnik izbere ponudnika že, če prejme le eno popolno ponudbo (Kranjc 2007, 89).

Naročila, ki niso javna naročila

Peti odstavek 24. člena ZJN-2 določa kriterije, ko naročniki pri izbiri pogodbene stranke, niso zavezani ravnati po določbah tega zakona. Navedeni člen opredeljuje vrednostni prag (pod 10.000 evrov za blago in storitve in pod 20.000 evrov za gradnje), pod katerim se vodi le evidenca o vrsti predmeta in njegovi vrednosti (Tabela 2.1 in 2.2) ter o oddaji naročila (Kranjc 2007, 90).

2.2.6 Faze v postopku oddaje javnega naročila

Vsak postopek oddaje JN poteka po posameznih fazah, ki so med seboj povezane v logičnem zaporedju. Glede na ocenjeno vrednost in vrsto naročila ter zahtevnost predmeta naročila lahko posamezen postopek oddaje JN vsebuje več ali manj posameznih faz.

Slika 2.3 Faze v postopku JN

Vir: Javornik 2007, 5

Faze v postopku JN lahko razdelimo na: predrazpisno, razpisno in porazpisno fazo (Javornik 2006, 4).

Predrazpisna faza se prične z ugotovitvijo potrebe, ki jo ima končni uporabnik naročnika. Potreba naročnika mora biti konkretizirana tako, da bo, po oddaji JN naročnika končni uporabnik dejansko dobil potrebno blago ali storitev v pričakovani kvaliteti in v določenem roku. Pri ugotavljanju potrebe se mora naročnik vprašati: kakšna je potreba, ali obstajajo alternativne rešitve, kakšne so zahteve glede uporabnosti, kakšne so potrebne količine, kakšna je višina ocenjenih stroškov, ali so finančna sredstva zagotovljena ipd.

Ko je potreba konkretizirana, je potrebno proučiti tržišče: ali na trgu obstajajo ponudniki, kakšna je konkurenca, kakšna je usposobljenost ponudnikov itd. Od stanja na trgu je odvisno, kakšen postopek JN bo lahko naročnik izvedel.

Po ugotovitvi potreb in raziskavi trga mora naročnik pripraviti načrt nabave in finančni načrt (največkrat si pomagamo s podatki iz računovodstva). Oba načrta sta pomembna za pripravo razpisne dokumentacije JN.

Razpisna faza se prične z izdajo sklepa za začetek postopka JN. Po sprejemu sklepa sledijo podfaze: priprava razpisne dokumentacije, objava JN, zbiranje in odpiranje ponudb, ocenjevanje ponudb, odločitev o oddaji JN, obvestilo o oddaji JN, končno poročilo.

Porazpisna faza vsebuje sklenitev pogodbe in izvajanje pogodbe.

2.2.7 Začetek postopka oddaje javnega naročila

Ko predlagatelj/skrbnik konta utemelji potrebo po oddaji JN za nabavo blaga, storitve oziroma gradnjo, pripravi odgovorni delavec pisni sklep za začetek postopka oddaje JN. Sklep sprejme (podpiše) predstojnik (odredbodajalec) naročnika, ki istočasno imenuje odgovornega delavca za izvedbo postopka oddaje JN ali imenuje strokovno komisijo. Strokovno komisijo sestavljajo predsednik in najmanj dva člana, od katerih mora imeti vsaj eden od članov pravno znanje s področja javnih naročil.

2.2.8 Razpisna dokumentacija

Priprava razpisne dokumentacije je zahtevno opravilo, ki terja tehnično, finančno in pravno znanje, povezano s predmetom javnega naročila (Kranjc 2007, 111-112).

Razpisna dokumentacija mora vsebovati vse tiste podatke in dokumente, ki ponudniku omogočajo, da pripravi ponudbo. Naročnik v razpisni dokumentaciji popolno predstavi vse svoje zahteve. Takšna razpisna dokumentacija velja le za odprti postopek in omejeni postopek (dvofazni postopek) JN. Naročnik mora v razpisni dokumentaciji vnaprej predstaviti vse svoje pogoje, ki jih mora ponudnik izpolnjevati, in merila, po katerih bo ponudnik izbran. Gre za to, da naročnik v razpisni dokumentaciji pove, kaj najmanj pričakuje od ponudnikov in kaj bo vplivalo na izbiro najugodnejše ponudbe.

Razpisna dokumentacija omogoča primerljivost ponudb več ponudnikov. Vsebina razpisne dokumentacije je odvisna od vrste postopka. Razpisno dokumentacijo sestavljajo naslednji dokumenti:

- povabilo k oddaji ponudbe,
- navodila ponudnikom za izdelavo ponudbe,
- pogoji za ugotavljanje sposobnosti in navodila glede načina dokazovanja sposobnosti ponudnika,
- splošni in posebni pogoji, ki so sestavni del pogodbe,
- elementi za pripravo predračuna z navodilom o izpolnitvi,
- morebitna finančna in druga zavarovanja.

Naročnik mora v razpisni dokumentaciji še:

- opisati predmet naročila in oceniti vrednost,
- določiti pogoje in merila za izbiro,
- določiti roke za javno odpiranje ponudb in druga ravnanja,
- opredeliti način pojasnjevanja razpisne dokumentacije,
- predstaviti pogoje za uporabo tujega jezika.

Pogoj je element, ki mora biti v ponudbi v celoti izpolnjen, in sicer na način, kot je predviden v razpisni dokumentaciji. Pogoj je prag, ki ga mora izpolniti ponudnik, da se njegova ponudba sploh ocenjuje (če pogoj ni izpolnjen, se taka ponudba izloči iz postopka izbire ponudnika) (Kranjc 2007, 114).

Merila in njihovo vrednotenje v razpisni dokumentaciji zainteresiranim ponudnikom vnaprej povedo, katere okoliščine bodo vplivale na izbiro najugodnejše ponudbe. Zakon nalaga naročnikom, da lahko določijo le takšna merila, ki so v skladu z vsebino JN (Kranjc 2007, 115).

Glede na merila zakon določa *dva načina izbire ponudbe* (Kranjc 2007, 117):

- izbira ponudbe z najnižjo ceno,
- izbira ekonomsko najugodnejše ponudbe.

Če naročnik v razpisni dokumentaciji navede kot merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika najnižjo ceno, mora izbrati ponudnika, ki je ponudil najnižjo ceno in ponudbe ne sme vrednotiti po drugih merilih. Če naročnik v razpisni dokumentaciji določi kot merilo ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pa mora ponudnikom vnaprej povedati, katera bodo tista merila, ki bodo določila najugodnejšo ponudbo. Naročnik se svobodno odloči, katero merilo bo določil za izbiro ponudbe. Če se odloči za merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, pa merilo cena ne sme znašati manj kot 60 % vseh meril (šesti odstavek 48. člena ZJN-2).

Vsi roki, ki se nanašajo na konkreten predmet oddaje JN, morajo biti opredeljeni v razpisni dokumentaciji. Zainteresirani ponudnik tako vnaprej predvidi svoje ravnanje v zvezi s pripravo in oddajo ponudbe. Ponudnik je v razpisni dokumentaciji seznanjen z naslednjimi roki:

- rok, do kdaj so možna morebitna vprašanja glede nejasnosti razpisne dokumentacije,
- rok, do katerega najkasneje mora ponudnik predložiti ponudbo na naslov ponudnika,
- datum, kdaj bo javno odpiranje ponudb,
- rok, do katerega mora naročnik odločiti o oddaji JN,
- rok, do katerega velja eventualna vložitev revizije postopka,
- rok, do kdaj mora naročnik poslati pogodbo v podpis izbranemu ponudniku.

Če ponudnik ne predloži ponudbe na naslov naročnika do navedenega roka, je ponudba nepravočasna in jo naročnik neodprto vrne ponudniku z ustrežno obrazložitvijo.

2.2.9 Objava javnega naročila

Pri določanju rokov za sprejem prijav in ponudb mora naročnik upoštevati predmet in ocenjeno vrednost naročila in zapletenost predmeta naročila. Glede na zahtevnost predmeta naročila, mora naročnik pravilno oceniti čas, ki ga bo ponudnik potreboval za izdelavo ponudbe, pri tem pa mora upoštevati minimalne roke, določene v zakonu (Kranjc 2007, 192-196).

Zakon v 57. členu opredeljuje naslednje vrste objav:

- predhodno informativno obvestilo,
- obvestilo o JN,
- obvestilo o JN po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi.

Predhodno informativno obvestilo mora naročnik objaviti le, če želi pri JN skrajšati roke za prejem ponudb. Predhodno informativno obvestilo pošlje naročnik v objavo Uradu za uradne objave ES ali portalu za JN v RS.

Obvestilo za objavo JN po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi mora naročnik poslati na portal JN v RS (61. člen zakona). Obvestilo o JN mora vsebovati:

- podatke o naročniku,
- navedbo predmeta JN (tudi njegov opis, če je to primerno),
- podatke o postopku zbiranja ponudb z objavo obvestila o JN (naročnik posebej navede, ali bo izvedel postopek v dveh fazah, ali bo v prvi fazi izvedel pogovor s prijavitelji in ali bo v postopek vključil pogajanja),
- navedbo o vzpostavitvi dinamičnega nabavnega sistema, če je to primerno,
- pogoje, ki morajo biti izpolnjeni,
- merila, na podlagi katerih bo naročnik primerjal ponudbe,
- rok, v katerem morajo biti oddane prijave ali ponudbe,
- navedbo, ali je objava hkrati razpisna dokumentacija.

2.2.10 Prejem in javno odpiranje ponudb

Naročnik sprejema ponudbe do roka, navedenega v razpisni dokumentaciji.

Odpiranje ponudb je javno, kadar je obvezna javna objava JN. Odpiranje ponudb izvede naročnik na kraju in ob času, ki ga navede že v sami razpisni dokumentaciji. O odpiranju ponudb se vodi zapisnik. Ponudbe se odpirajo po vrstnem redu, kot jih je naročnik prejemal.

V zapisniku o odpiranju ponudb je potrebno navesti:

- naziv ponudnika ali šifro, če je bil razpis anonimen,
- variantne ponudbe, če so dopustne, ali ponudbe z opcijami,
- ponudbeno ceno ter morebitne popuste.

Naročnik lahko v zapisnik o odpiranju ponudb vnese tudi druge podatke iz ponudb, če se tako odloči. Zapisnik o odpiranju ponudb se prisotnim ponudnikom vroči po končanem odpiranju ponudb. Ponudnikom, ki se niso udeležili odpiranja ponudb, se mora zapisnik poslati v treh dneh od datuma odpiranja ponudb.

2.2.11 Odločitev o oddaji in oddaja javnega naročila

Po javnem odpiranju ponudb komisija, ki je lahko stalna ali pa imenovana za vsak predmet posebej, pregleda in podrobno oceni prejete ponudbe in odloči, kateremu ponudniku bo oddala JN. Komisija mora pri ocenjevanju ponudb upoštevati tista merila za izbiro ponudnika, ki jih je naročnik navedel v razpisni dokumentaciji. Odločitev o oddaji naročila mora naročnik sprejeti v razumnem roku (ali v roku, ki ga je navedel v

razpisni dokumentaciji). Svojo odločitev mora obrazložiti in navesti ugotovitve in razloge zanjo.

O svoji odločitvi mora naročnik pisno obvestiti vse ponudnike po pošti, faksu ali z elektronskimi sredstvi. V odločitvi o oddaji JN mora biti navedeno, da imajo ponudniki možnost revizije postopka JN (pravni pouk).

Obvestilo o oddaji naročila po postopku zbiranja ponudb mora naročnik poslati v objavo na portal JN v RS (63. člen zakona). Obvestilo mora vsebovati naslednje podatke:

- podatke o naročniku,
- navedbo predmeta JN,
- podatke o postopku zbiranja ponudb z objavo obvestila o JN,
- merila, na podlagi katerih je naročnik primerjal ponudbe,
- navedbo izbranega ponudnika ali sklenitelja okvirnega sporazuma,
- pogodbeno vrednost in
- rok veljavnosti pogodbe.

Revizija postopkov javnega naročanja

Pravno varstvo na področju JN je zagotovljeno z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) (Uradni list RS, št. 95/05 uradno prečiščeno besedilo – in št. 78/06).

Državna revizijska komisija skrbi, da se pri izvajanju zakonodaje na področju JN zagotavljajo gospodarnost, učinkovitost in preglednost porabe javnih sredstev ter da se hkrati vzpodbujata konkurenčnost in enakopravnost ponudnikov v postopkih JN. Državna revizijska komisija je neodvisen in samostojen državni organ, ki nadzira zakonitost postopkov oddaje JN in zagotavlja pravno varstvo ponudnikov.

ZRPJN določa tudi, da lahko ponudniki vložijo revizijo postopka JN ne glede na to, v kateri fazi je konkreten postopek JN. Ponudnik lahko vloži zahtevek za revizijo kadar koli, vendar v okviru rokov, ki so navedeni v razpisni dokumentaciji za konkreten predmet JN (Šoltes 2004, str 15).

ZJN-2 v 79. členu uvaja novost, da lahko ponudniki v petih dneh od prejete odločitve o oddaji naročila vložijo pisne pripombe na to odločitev naročnika. Naročnik lahko sprejme ali zavrže prejete pripombe ponudnika oziroma ponudnikov. Če naročnik sprejme nove ugotovitve in odločitev o oddaji naročila spremeni, mora o tem pisno obvestiti vse ponudnike, in sicer v petih dneh (Kranjc 2007, 124, 125).

Pravila ZRPJN določajo, da teče 10 dnevni rok za vložitev zahtevka za revizijo šele od dneva prejema nove odločitve (ali potrditve prvotne odločitve).

2.3 Javna naročila male vrednosti (JNMV)

2.3.1 Opredelitev javnih naročil male vrednosti

JNMV so naročila, za katera ZJN-2 ne predpisuje javne objave na portalu JN v RS. To so naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, od katere dalje je obvezna objava na portalu JN v RS (v Uradnem listu RS) (Tabeli 2.1 in 2.2).

ZJN-2 posebej ne opredeljuje JNMV, jih pa nakazuje v 28. točki 2. člena s »postopkom zbiranja ponudb«, v katerem naročnik pozove k predložitvi ponudb najmanj tri ponudnike, če je na relevantnem trgu zadostno število ponudnikov. Postopek

zbiranja ponudb velja za naročila z ocenjeno vrednostjo nad 10.000 in pod 40.000 evrov za blago in storitve in nad 20.000 in pod 80.000 evrov za gradnje.

Za postopek zbiranja ponudb veljajo tudi vsa *temeljna načela zakona* oziroma je potrebno zagotoviti tako ravnanje naročnika, da je *poraba sredstev najbolj gospodarna* glede na namen, predmet in vrednost naročila.

ZJN-2 v petem odstavku 24. člena opredeljuje, da se določbe tega zakona ne uporabljajo za naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od 10.000 evrov za blago in storitve in nižja od 20.000 evrov za gradnje. Naročniki so glede teh naročil dolžni voditi le evidenco o njihovi oddaji, ki obsega navedbo predmeta in vrednost naročila.

V šestem odstavku 24. člena ZJN-2 predvideva, da lahko vlada s posebnim predpisom podrobneje določi posamezne elemente v izvajanju postopkov JN.

ZJN-1 in ZJN-1-UPB-1 (v nadaljnjem besedilu ZJN-1) sta področje JNMV urejevala v 124. in 125. členu.

ZJN-1 je v 124. členu opredeljeval, da je JNMV način oddaje JN, katerega ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v Zakonu o proračunu Republike Slovenije. V 125. členu pa je ZJN-1 opredeljeval, da morajo proračunski uporabniki oddajo JNMV urediti z notranjim aktom.

Proračunski uporabniki so *morali* na osnovi določb 125. člena ZJN-1 in Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV, ki jo je izdala vlada RS na predlog ministra za finance, pripraviti notranji akt za oddajo JNMV.

O tem, da tudi JNMV pomembno vplivajo na porabo proračunskih sredstev, govori Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v Republiki Sloveniji za leto 2005, ki ga je izdal sektor za javna naročila in ugotovil, da predstavljajo JNMV 33,3 % delež v vrednosti vseh oddanih JN, kar znaša 146,8 mrd SIT, in da je bilo od vseh izvedenih postopkov JN kar 96,1 % JNMV (2005, 3-7).

2.3.2 Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV

Čeprav ZJN-2 naročnikom posebej ne predpisuje priprave notranjega akta za izvajanje JNMV (šesti odstavek 24. člena pa to možnost nakazuje), je kljub temu smiselno povzeti nekatera določila Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV (ki je veljala do uveljavitve ZJN-2), saj bodo po predvidevanjih strokovne javnosti s tega področja, naročniki tudi po uveljavitvi ZJN-2 notranji akt prej ali slej pripravili in z njim podrobneje uredili oddajo JNMV.

Vlada RS je na osnovi 125. člena ZJN-1 na predlog ministra za finance izdala Uredbo o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV (Uradni list RS, št. 84/2004). S to uredbo so bile določene skupne osnove vseh proračunskih uporabnikov za pripravo notranjega akta za oddajo JNMV.

Uredba je določala postopke oddaje JNMV, in sicer:

- enostavni postopek, za katerega sta veljali mejni vrednosti naročila od 200.000 SIT do 1.000.000 SIT za blago in storitve ter od 400.000 SIT do 2.000.000 SIT za gradnje,
- postopek zbiranja ponudb, za katerega sta veljali mejni vrednosti od 1.000.000 do 10.000.000 SIT za blago in storitve ter od 2.000.000 do 20.000.000 SIT za gradnje.

Za naročila, katerih ocenjena vrednost je bila nižja od 200.000 SIT za blago in storitve ter nižja od 400.000 SIT za gradnje, je moral naročnik voditi le evidenco o predmetu naročila in njegovi vrednosti.

Uredba je med drugim določala, da se morajo upoštevati tudi vsa temeljna načela ZJN-1.

Uredba je nadalje opredeljevala tudi obveznost naročnika, da je z notranjim aktom uredil še:

- na kakšen način bo izvajal oddajo JNMV,
- katera dokazila bo zahteval od ponudnikov glede na vrsto postopka oddaje JNMV,
- notranjo organizacijo izvajanja JNMV,
- določitev odgovornih oseb za izvedbo oddaje JNMV in njihove naloge.

Uredba je zahtevala tudi, da morajo biti vsi postopki oddaje JN dokumentirani.

2.3.3 Navodilo za oddajo JN v URSIKS

Generalni direktor Uprave Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij je na osnovi ZJN-2 in na osnovi 4. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v URSIKS izdal Navodilo za oddajo JN št. 430-2/2007 z dne 9.2.2007, ki velja od 20.2.2007 dalje. Navodilo opredeljuje *organizacijo* izvajanja JN, *evidentiranje in dokumentiranje* JN, *nadzor* nad JN ter *postopke* oddaje JNMV v Republiki Sloveniji, ministrstvu za pravosodje, Upravi za izvrševanje kazenskih sankcij.

Navodilo opredeljuje *razmejitve pristojnosti* med generalnim uradom URSIKS in posameznimi uradi v njegovi sestavi.

Generalni urad izvaja JN iz proračunskih postavk, kot so: najemnine poslovnih prostorov, izobraževanje delavcev uprave, oprema pooblaščenih uradnih oseb (uniforme, oborožitev in posebna oprema), investicije in investicijsko vzdrževanje. Iz proračunske postavke 4508 – materialni stroški izvaja generalni urad JN za svoje potrebe in JN za potrebe vseh uradov, kadar znesek presega vrednost, nad katero se po zakonu izvaja JN:

- nakup prehranbnega blaga za zaprte osebe,
- nakup pisarniškega materiala,
- nakup čistil in sredstev za osebno higieno zaprtih oseb,
- nakup oblačil in obutve za zaprte osebe,
- nakup drugega blaga, kadar je po oceni direktorja generalnega urada to smotrno.

Vsa ostala JNMV iz postavke 4508-materialni stroški izvajajo uradi samostojno.

Navodilo URSIKS v 3., 4. in 5. členu opredeljuje *odgovorne osebe in njihove naloge*, vezane na izvajanje postopkov JN. Podrobno ureja odgovornosti odredbodajalcev, predlagateljev-skrbnikov proračunskih postavk/kontov in drugih odgovornih oseb pri izvajanju oddaje JN. Direktorji uradov določijo spisek pooblaščenih delavcev in odgovornih oseb.

Naloge, ki jih imajo odgovorne osebe, so:

- Odredbodajalec (direktor generalnega urada in direktorji uradov) je odgovoren za pravilnost postopkov oddaje JN in za pravilno izpolnjevanje pogodbenih obveznosti.
- Predlagatelj-skrbnik proračunske postavke/konta je odgovoren za: pripravo načrta za porabo sredstev s proračunske postavke, za izvedbo postopka oddaje JN, za sklepanje pogodbe, izpolnjevanje in nadzor nad izpolnjevanjem oddanega JN.
- Predlagatelj lahko za izvajanje posameznih faz postopka oddaje JN določi drugega delavca (odgovorno osebo).

Generalni urad in posamezni uradi morajo spoštovati zakonske in podzakonske predpise s področja JN in javnih financ ter sprejete plane in navodila, ki jih predpiše generalni direktor URSIKS. V postopkih oddaje JN morajo generalni urad in uradi spoštovati navodila URSIKS.

V URSIKS se za izvajanje postopkov JN in JNMV uporablja *poseben računalniški program*. Generalni urad in uradi morajo vsa JN izvajati v tem računalniškem programu. S pomočjo računalniškega programa se vodi tudi evidenca JN in JNMV, in sicer ločeno za blago, storitve in za gradnje. Posebej se vodi evidenca za JN, ki jih izvaja generalni urad. Uradi vsak zase izvajajo postopke JNMV, le-ti pa se za vsak urad številčijo posebej. Številčenje JN poteka za vsako leto posebej (od številke 1 dalje). Vsa JN morajo generalni urad in posamezni uradi dokumentirati tudi v tiskani obliki. *Dokumentiranje postopkov* oddaje JN je posebej opredeljeno v Navodilu za finančno poslovanje URSIKS.

Računalniški program za izvajanje JNMV je urejen tako, da lahko uradi preko tega programa objavijo povabila k oddaji ponudb na *spletni strani URSIKS*.

Računalniški program nadalje zagotavlja transparentnost postopkov oddaje JNMV in sprotno kontrolo generalnega urada nad izvajanjem JNMV v posameznih uradih.

Navodilo URSIKS opredeljuje vrste postopkov oddaje JNMV, in sicer:

- Evidenčni postopek se uporablja za naročila z ocenjeno vrednostjo do 10.000 evrov za blago in storitve (v tem postopku preverjanja cene in kvalitete ni potrebno dokumentirati, dovolj je evidentiranje predmeta naročila in vrednosti naročila). Po tem postopku se vodijo tudi vsa tista JN ne glede na ocenjeno vrednost, ki so opredeljena v 17. in 18. členu ZJN-2.
- Postopek zbiranja ponudb velja za naročila z ocenjeno vrednostjo od 10.000 do 40.000 evrov za blago in storitve ter do 80.000 evrov za gradnje (pri tem postopku mora predlagatelj - skrbnik proračunske postavke/konta ali odgovorna oseba za izvajanje postopka JNMV zbrati ponudbe na podlagi objave povabila k oddaji ponudbe na spletni strani URSIKS).
- Postopek s pogajanjem se izvaja, kadar lahko zaradi tehničnih, intelektualnih ali umetniških zahtev predmeta ali zaradi varovanja izključnih pravic JN izpolni le en ponudnik. Pogajanja se lahko izvedejo tudi pri izvedbi drugačnega postopka, in sicer tako, da se k pogajanjem povabi vse ponudnike, ki so na osnovi povabila k oddaji ponudbe predložili ponudbo, če naročnik oceni, da bi takšna pogajanja vodila h gospodarnejši nabavi. K pogajanjem pa lahko naročnik

povabi tudi ponudnike, ki niso oddali ponudbe, ali ko naročnik ni prejel nobene popolne ponudbe.

Navodilo URSIKS posebej poudarja obveznost uradov, da izvajajo postopke oddaje JN in tudi oddaje JNMV v skladu s *temeljnimi načeli* javnega naročanja. Pri JNMV je treba zagotavljati najboljše razmerje med ceno in kakovostjo in pri tem javna sredstva porabljati *namensko, gospodarno in učinkovito*.

Navodilo URSIKS posebej opredeljuje še *odškodninske in disciplinske sankcije* v primeru neveljavnega postopka oddaje JN oziroma v primeru nepooblaščenega sklepanja pravnih poslov (to pa pomeni kršenje obveznosti iz delovnega razmerja).



3 ANALIZA PORABE JAVNIH SREDSTEV PRI ODDAJI JNMV V ZPMZKZ CELJE

3.1 Predstavitev ZPMZKZ Celje

Zavod za prestajanje mladoletniškega zapora in kazni zapora Celje (ZPMZKZ Celje) je urad v sestavi URSIKS v Ljubljani. V ZPMZKZ Celje, kjer sem zaposlena, opravljam poleg drugih nalog tudi naloge s področja JNMV.

Potrebe po nabavi blaga in storitev so vsakodnevne, zato izvedemo letno v povprečju 160 postopkov JNMV. Prevladujejo naročila storitev, sledijo jim naročila za blago (naročil za gradnje ne izvajamo, temveč ta JN izvaja generalni urad, ker sodijo gradnje v investicije oziroma investicijsko vzdrževanje).

Od vseh izvedenih postopkov je največ oddanih naročil z naročilnico. S pogodbo so oddana tista naročila, pri katerih je potrebna tekoča dobava blaga (npr. zemeljski plin, prehrana za zaprte osebe, material za tekoče vzdrževanje zgradbe in opreme), ali so naročila potrebna za opravljanje storitev (npr. razna vzdrževalna dela na zgradbi ali opremi, čiščenje poslovnih prostorov, zdravstveno varstvo zaprtih oseb).

O oddanih JNMV moramo (kot vsi proračunski uporabniki) vsako leto do določenega roka oddati poročilo za preteklo leto ministrstvu za finance, sektorju za javna naročila. Vsi uradi v sestavi URSIKS moramo ta poročila do določenega roka oddati na generalni urad URSIKS, ta pa zbrane podatke posreduje sektorju za javna naročila.

Po 127. členu ZJN-1 je bilo potrebno poročilo za leto 2005 oddati do 30. aprila 2006, po 106. členu ZJN-2 pa smo morali za leto 2006 to poročilo oddati do konca februarja 2007.

Ministrstvo za finance pripravi na osnovi zbranih poročil do 30. septembra tekočega leta statistično poročilo o oddanih JN. Statistično poročilo pošlje v potrditev vladi, ta pa ga mora (107. člen ZJN-2) do 31. oktobra tekočega leta posredovati EK.

Poročilo za leto 2005 o oddanih JNMV je bilo potrebno oddati na predpisanem enotnem obrazcu za sporočanje podatkov o oddanih JN (Uradni list RS, št. 41/05). Za oddana JNMV je bilo potrebno podati le kumulativne podatke: število izvedenih postopkov in skupno vrednost teh postopkov. Pri tem pa *ni bilo potrebno* poročati o oddanih naročilih, katerih vrednost je bila nižja od 200.000 SIT za blago in storitve oziroma 400.000 SIT za gradnje. ZPMZKZ Celje je moral te podatke oddati generalnemu uradu URSIKS, do roka, ki ga je določil generalni urad.

3.2 Izvajanje postopkov JNMV v ZPMZKZ Celje

ZPMZKZ Celje izvaja postopke oddaje JNMV za blago in storitve iz proračunske postavke 4508 – materialni stroški. Proračunska postavka 4508 je razdeljena na posamezne konte, ki jih določa Pravilnik o enotnem kontnem načrtu in velja za vse proračunske uporabnike. ZPMZKZ Celje pripravi *finančni načrt* za obdobje enega leta, na osnovi katerega mu je dana pravica prevzemanja in plačevanja obveznosti v breme sredstev na določeni proračunski postavki-kontu.

Pri izvajanju postopkov oddaje JNMV se vsakemu predmetu JN določi *konto*, na katerem so sredstva za konkreten predmet JN zagotovljena. Skrbnik proračunske postavke-konta odgovarja za namensko porabo proračunskih sredstev.

ZPMZKZ Celje izvaja postopke oddaje JNMV s pomočjo posebnega računalniškega programa, ki velja za vse urade URSIKS. Faze postopka v računalniškem programu so (Slika 3.1):

- Predlog naročila, ki vsebuje bistvene podatke o JN: datum, ki ga program samodejno izpiše, tekočo številko JNMV (ki je enaka na vseh nadaljnjih dokumentih tega JNMV), kratek opis predmeta, proračunsko postavko in konto, vrsto postopka, ocenjeno vrednost (brez DDV), kratko obrazložitev potrebe in kdo je potrebo podal.
- Sklep o pričetku postopka JNMV, ki vsebuje: datum, tekočo številko JNMV, opis predmeta naročila, ocenjeno vrednost, ime predlagatelja – skrbnika postavke/konta, potrditev odgovorne osebe računovodstva, da so finančna sredstva zagotovljena, ime in priimek odredbodajalca. Šele, ko je sklep podpisan od vseh odgovornih oseb, se lahko začne naslednja faza postopka naročila.
- Povabilo k oddaji ponudbe (če gre za evidenčni postopek, ta faza odpade), ki vsebuje elemente razpisne dokumentacije (vsebina povabila je odvisna od zahtevnosti predmeta JNMV). Povabilo se s pomočjo programa pošlje preko interneta na oglasno desko spletne strani URSIKS. Povabilo k oddaji ponudbe mora biti na oglasni deski do roka, določenega v samem povabilu k oddaji ponudbe (najmanj 10 dni). Istočasno s povabilom k oddaji ponudbe pa mora odgovorna oseba poslati po pošti čim večjemu številu ponudnikov obvestilo o povpraševanju, ki vsebuje podatke o predmetu naročila ter sporočilo, da je JNMV objavljeno na spletni strani, in naslov spletne strani URSIKS.
- Zaznamek o prejemu ponudbe, ki vsebuje: datum prejema ponudbe, način, kako je bila ponudba pridobljena (če je bila pridobljena na osnovi objave povabila na spletni strani URSIKS, je pridobitev ponudbe pisna, če pa je bil uporabljen evidenčni postopek, je lahko ponudba pridobljena tudi po telefonu, faksu ali kako drugače), ime ponudnika in ponudbeno ceno. Oseba, ki izvaja postopek naročila, pregleda in oceni ponudbe ter izbere (glede na pogoje in merila iz razpisne dokumentacije) najugodnejšo ponudbo.
- Analiza (poročilo o izvedenem postopku JNMV) vsebuje predmet naročila in seznam vseh ponudnikov s ponudbenimi cenami. V analizi je zapisano še: katera vrsta postopka je bila uporabljena, kratek povzetek ponudb, odločujoči dejavniki za izbiro (neizbiro) ponudnika ter predlog za izdajo pogodbe ali naročilnice. Analizo pregleda in podpiše odredbodajalec.
- Obvestilo o izboru ponudnika (ta obrazec se ne uporablja za evidenčni postopek JNMV) vsebuje: datum dokumenta, številko in predmet javnega naročila, ocenjeno vrednost naročila in navedbo izbranega ponudnika. Posebej se pripravi tudi dokument Odločitev o oddaji JN, ki vsebuje: opis predmeta naročila, seznam ponudnikov in njihove ponudbene cene, navedbo izbranega ponudnika in na kateri osnovi je bil izbran, pravni pouk in podpis odredbodajalca. Ta dokument se pripne k obrazcu Obvestilo o izboru ponudnika in se preko računalniškega programa za JN pošlje na spletno stran URSIKS, kjer je objavljen 10 dni. V tem času ne smeta naročnik in izbrani ponudnik izvajati nikakršnih aktivnosti v zvezi s konkretnim naročilom.

- Zaznamek o pogodbi vsebuje: številko naročila, naziv izbranega ponudnika – pogodbenika, vrednost pogodbe (ki je enaka ponudbeni vrednosti), predviden rok podpisa pogodbe, rok pričetka izvajanja in rok poteka pogodbe. Po preteku revizijskega roka pošlje naročnik izbranemu ponudniku pogodbo v podpis. Pogodba se sestavi v štirih enakih izvodih in vsebuje vse bistvene elemente, ki so bili ponudniku predstavljeni že v razpisni dokumentaciji, poleg teh pa še vsebuje: navedbo pogodbenih strank, vrednost pogodbe, transakcijski račun izvajalca, imenovanje naročnikovega skrbnika pogodbe in rok plačila.
- Naročilnica se uporablja za naročila pod 10.000 evri vrednosti in za enkratna naročila. V teh primerih se ne pripravlja zaznamek o pogodbi.

Po končanem postopku oddaje JNMV se vsa zbrana dokumentacija arhivira v skladu z Navodilom URSIKS.

Slika 3.1 Postopki in faze postopkov oddaje JNMV za blago in storitve

EVIDENČNI POSTOPEK do 10.000 EUR* (tudi do 40.000 **)	POSTOPEK ZBIRANJA PONUDB od 10.000 do 40.000 EUR	POGAJANJA ne glede na vrednost
Ugotovitev potreb	Ugotovitev potreb	Znižanje ponujene cene
Predlog naročila	Predlog naročila	Naročilo lahko izpolni le določen ponudnik
Sklep o začetku postopka	Sklep o začetku postopka	Nadaljevanje že izvedenega postopka***
Zaznamek o prejemu ponudbe	Priprava razpisne dokumentacije in objava povabila k oddaji ponudbe	
Predlog za oddajo naročila	Zbiranje, pregled in ocenjevanje ponudb, predlog za oddajo naročila	
Naročilnica (lahko tudi pogodba)	Odločitev o oddaji naročila in objava odločitve	
	Izdelava pogodbe, podpis pogodbe in predaja pogodbe skrbniku pogodbe v izvajanje	

* Tudi za storitve iz Seznama storitev B (priloga ZJN-2).

** Dovoljeno do vrednosti za: izobraževalne storitve in storitve poklicnega izobraževanja ter zdravstvene storitve

*** Nadaljevanje evidenčnega postopka ali postopka zbiranja ponudb

Skrbnik pogodbe je dolžan ves čas veljavnosti pogodbe skrbeti, da se pogodba izvaja tako, kot je v njej navedeno (skrbi za naročila, prevzema naročeno blago/storitev, likvidira prejete račune – preveri cene, zbere dokumente, ki so podlaga računu, poskrbi, da se račun preda v računovodstvo v plačilo). Smiselno enako kot skrbnik pogodbe je tudi *skrbnik naročilnice* dolžan poskrbeti, da se nabava blaga/storitve izvede tako, kot je navedeno v naročilnici.

3.3 Izvedba analize

Izhodišče in pravne podlage

Analiza oddaje JNMV je izvedena na osnovi obstoječih podatkov v ZPMZKZ Celje za leto 2005.

Ker sta v letu 2005 veljala ZJN-1 in Navodilo URSIKS št. 037-04-2/2004-3001 z dne 11.2.2005, je analiza izvedena na tej osnovi.

Analiza postopkov oddaje JNMV

Z analizo želim ugotoviti, ali smo v letu 2005 pri oddaji JNMV proračunska sredstva porabljali racionalno. Da sem dobila odgovor na to vprašanje, sem morala postopke oddaje JNMV analizirati z različnih zornih kotov, in sicer s pomočjo naslednjih vprašanj:

1. Koliko je bilo vseh izvedenih postopkov, in sicer koliko evidenčnih postopkov, koliko enostavnih postopkov in koliko postopkov z zbiranjem ponudb (Tabela 3.1)?
2. Koliko je bilo ponovljenih postopkov z zbiranjem ponudb, ker v prvem postopku ni bila pridobljena nobena ponudba, in koliko je bilo vloženih zahtevkov za revizijo (Tabela 3.2)?
3. Koliko je bilo na osnovi izvedenih postopkov z zbiranjem ponudb oddanih JNMV na osnovi le ene ponudbe, koliko na osnovi dveh in koliko na osnovi treh in več ponudb (Tabela 3.3.)?
4. Koliko je bilo oddanih JNMV na osnovi izvedenih postopkov z zbiranjem ponudb glede na vrednostne prage JNMV (Tabela 3.4)?
5. Koliko JNMV je bilo oddanih z naročilnico in koliko s pogodbo (Tabela 3.5 in 3.6)?
6. Koliko je bilo porabljenega časa za izvajanje postopkov JNMV (Tabela 3.7)?

3.4 Rezultati in interpretacija

Vsi podatki, ki so zajeti v analizi, so dokumentirani v pisni obliki in arhivirani v posebnem računalniškem programu za izvajanje postopkov JNMV.

Ker smo v ZPMZKZ Celje izvajali postopke JNMV z zbiranjem ponudb tudi takrat, ko glede na ZJN-1 in Navodilo URSIKS to ne bi bilo potrebno, me je zanimalo tudi, kakšna je bila poraba časa pri izvajanju postopkov JNMV in kaj to pomeni glede na končni učinek izvedenega naročila.

Pri analiziranju porabe časa sem izhajala iz povprečno porabljenega časa, ki ga porabim pri izvajanju posameznih faz in pri posameznih vrstah postopkov oddaje JNMV.

Analize postopkov oddaje JNMV, ki so predstavljene v nadaljevanju, v ZPMZKZ Celje ne izvajamo, izvedene so izključno za namene diplomske naloge. Analize so plod lastnega razmišljanja o učinkovitosti in uspešnosti izvajanja postopkov oddaje JNMV v ZPMZKZ Celje.

Tabela 3.1 Število vseh izvedenih postopkov JNMV

Vrsta naročila	Evidenčni postopek	Enostavni postopek	Postopek zbiranja ponudb	Vsi izvedeni postopki
Blago	55	3	16	74
Storitve	55	2	28	85
Gradnje	/	/	/	/
Skupaj	110	5	44*	159

*Od 44 postopkov zbiranja ponudb smo 2 postopka ponovili, 4 pa smo ustavili zaradi drugih vzrokov (Tabela 3.2).

Iz tabele 3.1 je razvidno, da smo v letu 2005 izvedli 159 postopkov JNMV, od tega po evidenčnem postopku 110, po enostavnem postopku 5 in po postopku zbiranja ponudb 44 postopkov JNMV. Iz tabele je razvidno, da za gradnje nismo izvajali postopkov JNMV.

Tabela 3.2 Število ponovljenih postopkov in število vloženih zahtevkov za revizijo postopka po postopku zbiranja ponudb

Vrsta naročila	Vsa JN po postopku zbiranja ponudb	Število ponovljenih postopkov zbiranja ponudb	Število vloženih zahtevkov za revizijo postopka
Blago	16	1	/
Storitve	28	1	/
Skupaj	44	2	/

V tabeli 3.2 vidimo, da smo po postopku zbiranja ponudb morali ponoviti le 2 postopka JNMV, ker se na prvo povabilo ni odzval noben ponudnik. Vloženih zahtevkov za revizijo postopka v letu 2005 ni bilo.

Tabela 3.3 Število oddanih JNMV na osnovi ene, dveh, ali več ponudb po postopku zbiranja ponudb

Vrsta naročila	Oddaja JN na osnovi ene ponudbe	Oddaja JN na osnovi dveh ponudb	Oddaja JN na osnovi treh in več ponudb	Vsa oddana JN na osnovi postopka z zbiranjem ponudb
Blago	10	3	2	15
Storitve	18	3	2	23
Skupaj	28	6	4	38

Iz tabele 3.3. je razvidno, da je bilo v postopku z zbiranjem ponudb oddanih 38 JNMV, in sicer:

- na osnovi le ene ponudbe 28 naročil,
- na osnovi dveh ponudb 6 in
- na osnovi treh in več ponudb pa 4 naročila.

Tabela 3.4 Število oddanih JNMV po postopku z zbiranjem ponudb glede na vrednostne prage

Vrsta naročila	Oddaja JN z ocenjeno vrednostjo do 200.000 SIT	Oddaja JN z ocenjeno vrednostjo do 1.000.000 SIT	Oddaja JN z ocenjeno vrednostjo do 10.000.000 SIT	Vsa oddana JN na osnovi postopka z zbiranjem ponudb
Blago	2	9	4	15
Storitve	6	12	5	23
Skupaj	10	20	8	38

Iz tabele 3.4 je razvidno, da je bilo po postopku z zbiranjem ponudb glede na vrednostne prage oddanih 38 JNMV, in sicer:

- pod 200.000 SIT 10 naročil,
- pod 1.000.000 SIT 20 naročil in
- nad 1.000.000 do 10.000.000 SIT 8 naročil.

Tabela 3.5 Število oddanih JNMV z naročilnico

Vrsta naročila	Oddaja JN po evidenčnem postopku	Oddaja JN po enostavnem postopku	Oddaja JN na osnovi zbiranja ponudb	Vsa oddana JN z naročilnico
Blago	54	2	2	48
Storitve	42	2	3	47
Skupaj	96 + 5* = 101	4	5	105

*Skupnemu številu evidenčnih postopkov je potrebno prišteti še 5 naročil, oddanih z direktnim nakazilom na cestni sklad (ni bila izdana naročilnica).

Tabela 3.5 kaže, da smo z naročilnico oddali 96 JNMV, izvedenih po evidenčnem postopku, 4 po enostavnem postopku in 5 po postopku z zbiranjem ponudb.

Tabela 3.6 Število oddanih JNMV s pogodbo

Vrsta naročila	Oddaja JN po evidenčnem postopku	Oddaja JN po enostavnem postopku	Oddaja JN na osnovi zbiranja ponudb	Vsa oddana JN s pogodbo
Blago	3	/	11	14
Storitve	3	4	21	28
Skupaj	6	4	32	42

Tabele 3.6 kaže, da smo s pogodbo oddali 6 JNMV, izvedenih po evidenčnem postopku, 4 po enostavnem postopku in 32 po postopku z zbiranjem ponudb.

Tabela 3.7. Ocena porabe časa pri izvajanju postopkov JNMV

Faze postopka	Porabljen čas pri evidenčnem postopku v min.	Porabljen čas pri enostavnem postopku v min.	Porabljen čas pri postopku z zbiranjem ponudb v min.
Proučitev potrebe in proučitev trga	60	120	180
Izdelava predloga naročila	10	10	10
Izdelava sklepa za začetek postopka JN	5	5	5
Preverjanje cen po telefonu	30		
Zbiranje pisnih ponudb po faksu ali pošti	60	120	
Izdelava povabila k oddaji ponudbe			240
Objava povabila na spletni strani			10
Izdelava zaznamka o prejemu ponudbe	10	10	15
Pregled in ocenjevanje ponudb			120
Izdelava analize - poročilo	5	5	5
Izdelava odločitve o oddaji naročila			90
Izdelava obvestila o izbiri ponudnika			10
Izdelava naročilnice	10	10	
Izdelava predloga pogodbe			5
Izdelava pogodbe			120
Zbiranje podpisov	15	15	15
Število minut	205	295	825
Število postopkov (Tabela 3.1)	110	5	44
Število postopkov x število minut	22.550	1.475	36.300

Iz tabele 3.7. vidimo, da smo za evidenčne postopke oddaje JNMV porabili 22.550 minut, za enostavne postopke 1.475 minut in za postopke z zbiranjem ponudb 36.300 minut, to je skupaj 60.325 minut ali 125,67 delovnih dni.

Iz analiz postopkov o oddaji JNMV ugotavljam, da smo v ZPMZKZ Celje pri vseh postopkih oddaje JNMV ravnali v skladu z ZJN-1 in Navodilom URSIKS. Še več, pri velikem številu oddaje naročil smo izvajali postopke po strožjih kriterijih, kot bi to bilo potrebno (Tabela 3.4). Pri postopkih z zbiranjem ponudb smo upoštevali vsa temeljna načela javnega naročanja, vendar pa glede na izkazane rezultate v tabelah 3.3. in 3.4. ne morem trditi, da so bila javna sredstva dejansko racionalno porabljena, saj smo v postopkih zbiranja ponudb prejeli v večini le eno ponudbo, v manjšem številu naročil pa dve oziroma tri ponudbe. Tako ni mogoče ugotoviti, ali smo z oddajo naročila dosegli najnižjo ceno, ki je v tistem trenutku veljala na trgu (cena je bila v vseh postopkih oddaje JNMV edini kriterij za izbiro najugodnejšega ponudnika).

Glede na končni učinek oddaje naročil po postopku z zbiranjem ponudb (Tabela 3.4.) in glede na porabo časa pri izvajanju postopkov z zbiranjem ponudb (Tabela 3.7), lahko ugotovim, da je bil čas v tem pogledu neracionalno porabljen (v večini primerov je bila pridobljena le ena ponudba, enako bi dosegli, če bi izvedli le evidenčni postopek oziroma enostavni postopek).

Ravno tako sem ugotovila, da smo morali dva postopka JNMV z zbiranjem ponudb ponoviti (Tabela 3.2), kar pa ne bi bilo potrebno, če bi, glede na vrednost naročila, izvedli evidenčni postopek JNMV. Tako ne bi po nepotrebnem izgubljali časa, obakrat pa so nastali tudi drugi stroški (stroški objav na internetu, stroški dokumentiranja v pisni obliki ipd.).

Tabela 3.2 kaže, da nismo prejeli nobenega zahtevka za revizijo postopka oddaje JNMV, kar pa niti ni čudno glede na majhno število prejetih ponudb (Tabela 3.3.).

Z analizo porabe časa (Tabela 3.7) lahko ugotovim, da smo za izvajanje vseh postopkov oddaje JNMV (Tabela 3.1) porabili kar 125,67 delavnih dni. Če bi izvedli vse postopke (katerih ocenjena vrednost je bila do 200.000 SIT oziroma do 1.000.000 SIT) po evidenčnem (110+10) oziroma enostavnem postopku (5+20) namesto po postopku z zbiranjem ponudb (44-30)(Tabela 3.4), bi porabili zanje namesto 125,67 dni le 90,7 delovnih dni. Z analizo porabe časa lahko ugotovim, da so bili postopki z zbiranjem ponudb v določenem obsegu neracionalno izvedeni, saj smo porabili kar 34,97 dni več, kot bi bilo v skladu z zakonom in navodilom potrebno.

3.5 Predlogi za izboljšanje

Že sam ZJN-1(kar je ugotovila strokovna javnost) in tudi Navodila URSIKS (kar smo ugotovili delavci, odgovorni za izvajanje postopkov JN) so bili za JNMV prestrogi zaradi prenizkih vrednostnih pragov. Tako smo lahko le do vrednosti 200.000 SIT za blago in storitve izvajali evidenčne postopke, to je postopke, za katere se je po ZJN-1 morala voditi le evidenca o predmetu naročila in njegovi vrednosti. Po navodilu URSIKS smo te postopke izvajali s pomočjo računalniškega programa, zato so vsi tudi dokumentirani. Torej smo tudi pri teh postopkih zagotovili načelo transparentnosti porabe javnih sredstev. Nad 200.000 SIT do vrednosti 1.000.000 SIT za blago in storitve smo lahko izvajali t. i. enostavne postopke, pri katerih smo morali povabiti k oddaji ponudb poslati najmanj trem ponudnikom. Pri teh postopkih po navodilu URSIKS ni bila potrebna objava JN na spletni strani URSIKS, zato smo jih lahko časovno hitro izpeljali. Postopek z zbiranjem ponudb, z obvezno objavo povabila k oddaji ponudb na spletni strani URSIKS, smo morali izvajati, ko je ocenjena vrednost naročila za blago in storitve presegala znesek 1.000.000 SIT in je bila nižja od 10.0000.00 SIT.

ZJN-2 in novo navodilo URSIKS sta vrednostne prage zvišala, tako da je do 10.000 evrov za blago in storitve dovoljen evidenčni postopek JN, kar pomeni, da je za ta naročila potrebno voditi le evidenco z navedbo predmeta in vrednosti naročila. ZJN-2 in tudi navodilo URSIKS odpravljata enostavni postopek, ohranjata pa postopek zbiranja ponudb. Ta postopek velja za ocenjene vrednosti od 10.000 evrov do 40.000 evrov za blago in storitve, s tem da mora naročnik po ZJN-2 povabiti k oddaji ponudb poslati najmanj trem ponudnikom na relevantnem trgu. Novo navodilo URSIKS za ta naročila določa obvezno objavo povabila k oddaji ponudb na spletni strani URSIKS, kjer mora biti objavljeno najmanj 10 dni (po prejšnjem navodilu 15 dni).

Ker ZJN-2 in novo navodilo URSIKS opredeljujeta višje vrednostne prage za evidenčne postopke in postopke zbiranja ponudb, dobljeni rezultati analize postopkov

JNMV za leto 2005 pa kažejo na nizke vrednosti posameznih naročil (v letu 2006 pa po izkušnjah iz prakse ni nič drugače), lahko sklepamo, da bomo v prihodnje večino JNMV izpeljali po evidenčnem postopku in le v manjšem obsegu po postopku zbiranja ponudb.

Z analizo postopkov oddaje JNMV za leto 2005 smo ugotovili, da smo postopke izvajali z zbiranjem ponudb tudi takrat, ko to glede na ocenjeno vrednost po ZJN-1 in Navodilu URSIKS ne bi bilo potrebno. Rezultati analize so pokazali, da s postopki zbiranja ponudb nismo dosegli pričakovanega učinka, da torej nismo izbrali najugodnejšega ponudnika, ker smo v večini izvedenih postopkov prejeli le eno ponudbo in smo naročilo oddali edinemu ponudniku. Domnevamo, da smo te postopke izvajali neracionalno, kar se je pokazalo v slabem odzivu ponudnikov. S pomočjo analize smo tako prišli do spoznanja, da uporaba postopka z zbiranjem ponudb, če to glede na ocenjeno vrednost ni potrebno, v prihodnje ni smiselna, ker s tem ne bomo dosegali racionalnejše porabe javnih sredstev, temveč bomo le izgubljali dragocen čas in povzročali dodatne stroške, kar pa ni gospodarno.

Na osnovi dolgoletne prakse na področju izvajanja postopkov JNMV menim, da se racionalna poraba javnih sredstev ne prične in konča zgolj z nabavo blaga ali storitve, to je z izvajanjem postopkov oddaje JNMV, temveč se vsako javno naročilo prične z ugotavljanjem potreb in konča s sklenitvijo pogodbe ter spremljanjem njenega izvajanja do zaključka roka veljavnosti.

O racionalni porabi javnih sredstev je torej potrebno razmišljati že, ko se pokaže potreba po nabavi blaga ali storitvi. To pomeni, da bi moral končni uporabnik (delavec, služba, oddelek), ki poda potrebo po nabavi blaga ali storitve, sam analizirati to potrebo (kaj želi z nabavo blaga ali storitve doseči, ali je potreba upravičena, ali obstajajo alternativne rešitve ipd.) in jo pripraviti tako, da bo, ko bo blago ali storitev prejel, z blagom oziroma storitvijo tudi zadovoljen.

Končni uporabnik pa lahko poda kvalitetno potrebo po nabavi blaga ali storitve le, če pozna namen in cilje zakonodaje s področja JN. Samo v tem primeru bo lahko razumel bistvo JN in s tem prispeval k racionalni porabi javnih sredstev.

Zdaj v ZPMZKZ Celje prevladuje mnenje, da je oseba, ki izvaja postopke oddaje JNMV, odgovorna za racionalno porabo javnih sredstev. Takšno razmišljanje je zgrešeno, saj oseba, katere naloga je nabava blaga ali storitve, nima pristojnosti, da ocenjuje, ali je potreba realna in upravičena. Ker potrebo s podpisom odobri predlagatelj-skrbnik proračunske postavke/konta, bi moral le-ta za porabo javnih sredstev tudi odgovarjati, zato bi le-ta moral biti tudi skrbnik pogodbe (lahko pa bi določil za skrbnika pogodbe drugo odgovorno osebo).

Predlogov za izboljšanje samega ZJN-2 nimam, saj v ZPMZKZ Celje nabavljamo blago oziroma storitve le v vrednostih, ki ne presegajo navedenih pragov, nad katerimi je obvezna objava JN na portalu za JN oziroma v Uradnem glasilu EU. Taka JN izvaja URSIKS v imenu in na račun posameznih uradov v svoji sestavi, torej tudi v imenu in na račun ZPMZKZ Celje.

4 SKLEP

Javna naročila so skupek dejanj, s katerimi se zagotavlja oskrba javnega sektorja z blagom, storitvami in gradnjami. Ta naročila lahko neposredni in posredni proračunski uporabniki izvajajo le v skladu z veljavno zakonodajo na področju JN, ki zagotavlja finančno disciplino in kontrolo porabe javnih sredstev, kar posledično sili naročnika, da s postopki JN zagotavlja racionalno porabo javnih sredstev.

V diplomski nalogi je predstavljena zakonodaja s področja JN, podrobneje pa so predstavljena JNMV v teoriji in praksi.

ZPMZKZ Celje je neposredni proračunski uporabnik, zato pri nabavah blaga in storitev porablja proračunska (javna) sredstva. JNMV so naročila, za katera so sredstva zagotovljena na proračunski postavki 4508-materialni stroški. ZPMZKZ Celje s postopki oddaje JNMV omogoča svoje normalno poslovanje in življenje zaprtih oseb v njem. Postopki oddaje JNMV se izvajajo na osnovi navodila URSIKS (ki je usklajeno z ZJN-2), ki predpisuje organizacijo javnega naročanja, evidentiranje in dokumentiranje naročil JN, nadzor nad JN ter postopke oddaje JNMV.

Pri izvajanju postopkov oddaje JNMV (tudi pri najnižjih vrednostih) je potrebno zagotavljati najboljše razmerje med ceno in kakovostjo predmeta naročila, poslovati je potrebno tako, da se javna sredstva porabljajo namensko, gospodarno in učinkovito. Celotno izvajanje postopkov JNMV mora upoštevati tudi načela transparentnosti, sledljivosti in odprtosti do ponudnikov (to so elementi temeljnih načel ZJN-2). Vsi postopki morajo biti izvedeni zakonito. Načelo zakonitosti preprečuje, da bi bila pri oddaji JNMV pridobljena protipravna premoženjska korist ter zagotavlja, da ni kršen kodeks etike javnih uslužbencev in da ni kršena obveznost iz delovnega razmerja.

Pri izvajanju postopkov oddaje JNMV se v ZPMZKZ Celje vsakodnevno srečujemo z raznovrstnimi vprašanji glede pravilnosti izbire postopkov oddaje JNMV. Pri tem teoretična izhodišča (poznavanje ZJN) niso dovolj, zato je potrebno iskati dodatne informacije in mnenja zlasti pri drugih izvajalcih postopkov JNMV in pravnih strokovnjakih, ki se z JNMV srečujejo v praksi.

Vsekakor pa izvajanje postopkov oddaje JNMV ni enostavno opravilo, saj mora izvajalec postopkov JNMV poleg zakonodaje o javnem naročanju poznati še druge zakone, npr.: zakon o proračunu, zakon o finančnem poslovanju, pravilnike o računovodstvu, zakon o reviziji postopkov JN, zakon o preprečevanju korupcije, obligacijski zakonik ipd. Ravno tako mora izvajalec postopkov JNMV dobro poznati področje nabave, poslovnega komuniciranja, računovodstva, finančnega poslovanja, področje planiranja in analiziranja.

Zaradi različnih potreb končnih uporabnikov v ZPMZKZ Celje po nabavi blaga ali storitev so različni tudi predmeti in postopki JNMV. Vsak predmet JNMV terja od izvajalca postopkov JNMV poznavanje le-tega, če ne neposredno pa vsaj posredno, saj je le na osnovi tega možno pripraviti kvalitetno razpisno dokumentacijo, od nje pa je odvisen odziv ponudnikov in pridobitev kvalitetnih ponudb, na osnovi katerih je možno izbrati najugodnejšega ponudnika za dobavo blaga ali izvedbo storitev.

Namen diplomske naloge je ugotoviti, ali pri izvajanju postopkov oddaje JNMV porabljammo proračunska sredstva racionalno. Da smo dobili odgovor na to vprašanje, smo izvedli analizo postopkov oddaje JNMV v letu 2005. Postopke smo analizirali iz različnih zornih kotov, s čimer smo prišli do presenetljivih rezultatov. Rezultati analize so pokazali, da smo v postopkih oddaje JNMV upoštevali temeljna načela ZJN in

določila navodila URSIKS, vendar pa smo z analizo tudi ugotovili, da smo s postopkom z zbiranjem ponudb izvajali tudi naročila, ki bi jih lahko glede na vrednost izvedli tudi po evidenčnem ali enostavnem postopku. Končnega cilja, ki je bil pridobiti najugodnejšega ponudnika, nismo dosegli saj smo v večini izvedenih postopkov prejeli le eno pravilno ponudbo.

Čemu bi lahko pripisali takšen (ne)odziv ponudnikov, lahko le ugibamo. Če izhajamo iz dejstva, da smo skozi dolgoletno prakso na področju javnega naročanja spoznali tudi ponudnike oziroma dobavitelje in izvajalce, lahko sklepamo, da v razpisni dokumentaciji (pri JNMV je to Povabilo k oddaji ponudb) postavljamo za ponudnike prestroge (glede na ocenjeno vrednost naročila) pogoje za sodelovanje. Zahtevamo kratek odzivni čas, iščemo kvaliteto ob najnižji ceni, pogoji dostave so časovno strogo določeni, zahtevamo dodatne interne cenike, ki jih ponudniki največkrat javno ne razkrivajo zaradi (ne)konkurence ipd. Ob takšnih pogojih ponudniki ne sodelujejo zaradi prenizkega dobička, ki bi ga pri ocenjeni vrednosti svoje ponudbe dosegli ob sklenitvi pogodbe. Dobiček pa ni vedno razlog, ki ponudnika odvrne od ponudbe, temveč enostavno niso kadrovske in tehnično sposobni izvesti dobave blaga ali opraviti storitve pod navedenimi pogoji iz razpisne dokumentacije. Nekateri ponudniki, ki so že pogodbeno sodelovali z nami in so pri tem imeli slabe izkušnje (vzroki so bili na strani ponudnika, ker ni bil sposoben zagotavljati pogodbenih določil), pa s svojimi ponudbami ne sodelujejo več v razpisih.

Ob zagotavljanju racionalne porabe javnih sredstev ne smemo mimo dejstva, da moramo ob nabavi blaga ali izvedeni storitvi zadovoljiti tudi pričakovanja končnega uporabnika, ki je to potrebo podal. To pa je tudi končni cilj izvedbe postopka JN. V praksi se dogaja, da končni uporabnik ne prejme blaga oziroma opravljena storitev v mejah pričakovanega, glede na količino, kvaliteto, predvideni čas ipd. Vzroki za nezadovoljstvo končnega uporabnika so lahko ali pri njem samem, ker je slabo opredelil potrebo ali pri izvajalcu postopka JN, ki je morda spregledal bistvene podatke iz potrebe ali pa je napravil napako v razpisni dokumentaciji.

Vsekakor je od dobro opisane potrebe odvisna dobro pripravljena razpisna dokumentacije in od nje pridobljena najugodnejša ponudba. Torej vpliva dobro opredeljena potreba na maksimalno zadovoljstvo končnega uporabnika in na racionalno porabo javnih sredstev.

Priprava potrebe tako spada v predrazpisno fazo postopka oddaje JN, zato je tej fazi potrebno nameniti ravno toliko pozornosti (včasih pa tudi več glede na zahtevnost predmeta naročila), kot je potrebno nameniti razpisni fazi postopka oddaje JN. Torej morajo potrebo po nabavi blaga ali izvedbi storitve ugotoviti in določiti končni uporabniki. Če niso neposredno ali pa vsaj posredno vključeni v proces ugotavljanja potreb, se lahko kaj hitro zgodi, da bo izvajalec postopkov JN izpeljal JN in sklenil pogodbo z najugodnejšim dobaviteljem oziroma izvajalcem, ob dobavi blaga oziroma izvedbi storitve pa bo končni uporabnik ugotovil, da le-ta ne zadovoljuje njegovih potreb. Torej bodo tudi javna sredstva neracionalno porabljena.

Ker se postopek oddaje JN ne konča z oddajo JN najugodnejšemu ponudniku s pogodbo, temveč traja toliko časa, kolikor traja sklenjena pogodba (ponavadi eno leto, lahko pa tudi več za dobave blaga ali opravljanje storitev), mora končni uporabnik, ki je hkrati skrbnik pogodbe, spremljati izvajanje pogodbe, to je, sproti nadzirati dobave blaga oziroma opravljanje storitev (nadzirati mora količino, kvaliteto, cene, roke dobave itd).

Če izhajamo iz dejstva, da lahko potrebo poda le končni uporabnik (ki mora znati ločiti resnično potrebo od želje) in bi moral le-ta biti tudi skrbnik pogodbe, moramo njemu pripisati tudi obveznost, da ob dajanju potrebe in nato še ob spremljanju izvajanja pogodbe skrbi tudi za racionalno porabo javnih sredstev.

Ker se proračunski uporabniki srečujejo z vse strožjimi omejitvami finančnih virov, ima učinkovita nabava vse večji pomen. Pojmovanje nabave se je pri proračunskih uporabnikih, zlasti po uvedbi zakonodaje na področju JN, močno spremenilo. Uspešnost poslovanja proračunskega uporabnika je odvisna predvsem od izpolnjevanja letnega finančnega načrta, s tem pa tudi od racionalne porabe proračunskih sredstev za njegovo izvajanje.

Da bi lahko ocenjevali uspešnost in učinkovitost izvajanja postopkov oddaje JNMV v ZPMZKZ Celje, bi bilo potrebno uvesti vsakoletno preverjanje z analizo postopkov JNMV in o ugotovljenih rezultatih seznaniti tiste zaposlene, ki kakorkoli vplivajo na porabo javnih sredstev.

Poleg tega pa bi bilo potrebno v ZPMZKZ Celje vnesti učinkovit management, katerega temeljna naloga bi bila smotrna poraba javnih sredstev, saj smo v zadnjih letih priča vedno večjemu uvajanju sprememb in novosti v javni sektor po zgledu zasebnega sektorja, kar pomeni uvajanje sodobnih managerskih metod dela, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologijo upravljanja in vodenja (delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate itd.).



LITERATURA

- Čižman, Milenka. 2003. *Spremljanje stroškov po stroškovnih nosilcih*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
- Ferfila, Bogomil, Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidik javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kavčič, Bogdan in Vera Smodej. 2003. *Javni sektor*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
- Klun, Maja, Primož Pevcin, Žiga Andoljšek in Aleksander Aristovnik. 2005. *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279 – 293. [Http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac.PDF](http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac.PDF) (7.12.2006).
- Kranjc, Vesna. 2007. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) / Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS)*. Ljubljana: GV Založba.
- Merkač Skok, Marjana. 2005. *Osnove managementa zaposlenih*. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper.
- Stanovnik, Tine. 2002. *Javne finance, 3. dopolnjena izdaja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Šoltes, Igor. 2004. *Predpisi o javnih naročilih z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Tavčar, Mitja I. 2005. *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper.
- Vlaj, Stane. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. Ljubljana: Odin, d.o.o..
- Zabel, Bojan. 1997. *Pravo javnih naročil*. Ljubljana: GV Založba.
- Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana. 2004. *Projektni management v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

VIRI

- Izvrševanje kazenskih sankcij. B.I.
[Http://www.mp.gov.si/si/delovna_podrocja/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/](http://www.mp.gov.si/si/delovna_podrocja/izvrsevanje_kazenskih_sankcij/)
(6.4.2007).
- Javornik, Marjan. 2006. Izvajanje JN-faze v postopku. *Revija za javna naročila in javne finance* I (1): 4.
- Javornik, Marjan. 2007. Faze v postopku po ZJN-2. *Revija za javna naročila in javne finance* II (1): 5.
- Ministrstvo za finance. Predpisi. 2007.
[Http://www.gov.si/mf/slov/javnar/predpisi.htm](http://www.gov.si/mf/slov/javnar/predpisi.htm) (20.4.2007).
- Ministrstvo za finance. Sektor za proračun. 2007.
[Http://www.gov.si/mf/slov/proracun/proracun.htm](http://www.gov.si/mf/slov/proracun/proracun.htm) (24.4.2007).

Ministrstvo za finance. Letna poročila. 2007.

[Http://www.mf.gov.si/slov/javnar/letna_porocila.htm](http://www.mf.gov.si/slov/javnar/letna_porocila.htm) (23.3.2007).

Pravilnik o vrstah in načinu zbiranja podatkov ter enotnih obrazcih za sporočanje podatkov o oddanih javnih naročilih v preteklem letu. Uradni list RS, št. 41/2005. Register predpisov. 2007.

[Http://zakonodaja.gov.si/rpsi/rps_kazala.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/rps_kazala.html) (8.1.2007).

SIB d.o.o.. 2007. Novosti na področju javnega naročanja ZJN-2. Gradivo za posvet, Maribor, 9. januar 2007.

Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij. 2005. *Navodilo o oddaji javnih naročil v Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij Ljubljana*. Interno gradivo, ZPMZKZ Celje.

Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij. 2007. *Navodilo o oddaji javnih naročil v Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij Ljubljana*. Interno gradivo, ZPMZKZ Celje.

Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij. 2005. *Navodilo za finančno poslovanje v Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij Ljubljana*. Interno gradivo, ZPMZKZ Celje.

Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij. B.l.

[Http://www2.gov.si/mp/uiks/jnuiks.nsf](http://www2.gov.si/mp/uiks/jnuiks.nsf) (2.3.2007).

Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti. Uradni list RS, št. 84/2004.

Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1). Uradni list RS, št. 36/2004.

Zakon o izvrševanju proračuna RS za leto 2006 in 2007. Uradni list RS, št. 116/2005.

Železnik, Milan. 2007. Postopki javnega naročanja. *Revija za javna naročila in javne finance* II (1): 15.