

UNIVERZA V NOVI GORICI
POSLOVNO-TEHNIŠKA FAKULTETA

DIPLOMSKA NALOGA

ORGANIZACIJA PROJEKTOV JAVNIH NAROČIL

Artur Markič

Mentor: prof. dr. Franc Bizjak

Nova Gorica, 2007

ZAHVALA

Zahvaljujem se vsem, ki so mi pri nastajanju diplomske naloge pomagali. Najprej se zahvaljujem mentorju prof. dr. Francu Bizjaku, ki mi je dal idejo in spodbudo za pripravo diplomske naloge na predlagano temo. Hvala za potrpežljivost, podporo, koordinacijo in predloge med pisanjem naloge. Zahvaljujem se tudi komentorju Božidarju Slivnjaku, univ. dipl. fiz., za vse nasvete in priporočila, predvsem v zvezi z informacijsko podporo.

Žal se včasih pojavijo težave, nevšečnosti ali neprijetne situacije. V tem primeru se je izkazal Silvester Vončina, univ. dipl. ekon., ko je zaradi bolezni prof. dr. Franca Bizjaka prevzel mentorjevo odgovornost kot komentor. Z njegovo pomočjo sem nalogo uspešno končal, za kar sem mu izredno hvaležen.

Za moralno podporo med in pred nastajanjem diplome pa se zahvaljujem svoji družini.

IZVLEČEK

Osrednji del diplomske naloge je namenjen javnim naročilom. To področje je izredno interdisciplinarno, kar pomeni, da je za celovito obravnavo nujno poznavanje različnih disciplin, kot so: pravo, finance, komerciala, tehnika, politika itn., od katerih obravnava diploma le nekatere.

Temelj za kakršno koli razčlenjevanje javnih naročil je poznavanje njihove pravne urejenosti. To vsekakor ni enostavno, če je znano, da je ta razdrobljena po različnih zakonih in podzakonskih aktih, poleg tega pa segajo na to področje še direktive Evropske skupnosti. V določeni meri skuša ta problem osvetliti prvi del diplomske naloge z razčlenitvijo dosedanje in sedanje pravne ureditve, na njeni podlagi pa nato predstaviti javna naročila kot enoten oz. celovit proces.

Poleg procesne obravnave s pravnega vidika je težišče postavljeno k obravnavi možnosti izboljšanja izvajanja omenjenega procesa predvsem z drugačnim organizacijskim pristopom. Ker so javna naročila proces s časovno omejenostjo in določenim ciljem, ni težko ugotoviti, da je pri organiziranju tovrstnih procesov mogoče uporabiti projektni pristop. Vendar je v ta proces vključenih več udeležencev, zato se zastavlja vprašanje o možnosti uporabe takega pristopa za posameznega udeleženca. Na vprašanje skušam v diplomski odgovoriti s primerjavo procesa javnega naročila s teoretično opredelitvijo projekta tako z vidika naročnika kot tudi ponudnika/ov. Pri tem se pokaže, da je tak pristop mogoč pri obeh udeležencih, vendar z ločeno obravnavo.

V zadnjem delu je prikazan še informacijski vidik, ki predstavlja v današnjem času skupaj s projektnim vodenjem neločljivo celoto.

KLJUČNE BESEDE

javno naročilo, javno naročanje, javni razpis, naročnik, ponudnik, ponudba, razpisna dokumentacija, javni interes, javna sredstva, smernica, zakon, podzakonski predpis, temeljna načela javnega naročanja, pogodba o oddaji javnega naročila, projekt, projektni pristop, projektna organizacija, organizacija projekta, informacijska podpora, informacijski sistemi, elektronsko poslovanje, elektronsko javno naročanje

ABSTRACT

The main topic of my dissertation is contract award. The subject is extremely interdisciplinary and it needs to be treated on the whole. It includes different disciplines such as law, finances, engineering, politics and various others, which need to be considered in the analysis. Only some of them are discussed in this dissertation.

To analyse the contract award it is crucial to know its legal regulations. This is by no means an easy task because it is regulated by many laws, byelaws and directives of the European Community. The first part of my dissertation deals with the previous and the present legal regulations which form the basis for the introduction of the contract award as a uniform process.

The process is first discussed from the legal point of view. However, the emphasis of the discussion is on how the above mentioned process could be improved, especially by means of organization. The contract award is a process with a time limit and a specific goal. Therefore it is not difficult to ascertain that project work may be used in the process of organization. The process includes many participants, hence the possibility of using the method for individual cases. The issue is dealt by comparing the process of contract award with the theoretical definition of the project, from the contracting authority's as well as from the tenderer's point of view. It has been discovered that this method is possible for both participants when treated separately.

The last part of the dissertation treats the information point of view which is nowadays inseparable from the project management.

KEY WORDS

contract award (public procurement), public procurement, contract notice, contracting authority, tenderer, tender, contract documents, public interest, public funds, directive, law, byelaw, fundamental principles, procurement contract, project, project accession, planning organization as a project, project organization, information support, information systems, electronic business, electronic procurement

KAZALO

1	UVOD	1
2	PРАВNA UREDITEV	3
2.1	Ureditev v Evropski uniji.....	3
2.2	Ureditev v Republiki Sloveniji.....	4
2.3	Razlogi za pravno urejanje.....	5
2.4	Temeljna načela.....	6
3	RAZVOJ JAVNIH NAROČIL	9
3.1	Pravni viri v Evropski uniji	9
3.1.1	Pravnovarstveni direktivi.....	10
3.1.2	Stare materialne direktive.....	11
3.1.3	Novi konsolidirani materialni direktivi.....	12
3.2	Pravni viri v Republiki Sloveniji	13
3.2.1	Osnovni zakon.....	14
3.2.2	Pravno varstvo.....	16
3.2.3	Podzakonski akti.....	17
3.2.4	Ostali pomembni zakoni.....	18
4	PROCES JAVNEGA NAROČANJA	21
4.1	Predrazpisna faza	22
4.2	Razpisna faza	23
4.2.1	Objava javnega naročila.....	25
4.2.2	Prijava na razpis.....	27
4.2.3	Predložitev razpisnih dokumentacij ponudnikom.....	27
4.2.4	Priprava ponudb na podlagi razpisne dokumentacije.....	27
4.2.5	Oddaja ponudb naročniku.....	28
4.2.6	Odpiranje ponudb.....	29
4.2.7	Ocenjevanje in primerjava ponudb.....	30
4.2.8	Odločitev naročnika o najugodnejšem ponudniku.....	31
4.2.9	Sklenitev pogodbe.....	31
4.3	Porazpisna faza	32

5	ZNAČILNOSTI PROJEKTOV IN PROJEKTNEGA VODENJA	33
5.1	Definicija projekta.....	33
5.2	Razvrščanje projektov	35
5.3	Proces izvedbe projektov	38
5.4	Udeleženci projekta	39
5.4.1	Projektni sistem pri enkratnih projektih	40
5.4.2	Projektni sistem pri izvajanju multiprojektov	41
5.5	Planiranje projektov.....	41
5.6	Vodenje projektov	43
5.7	Organiziranost projektov.....	44
6	PROJEKTNI PRISTOP PRI PROCESU JAVNEGA NAROČANJA	47
6.1	Primerjava procesa javnega naročanja in projekta.....	48
6.2	Razlogi za uvajanje projektne podpore.....	50
6.3	Uporaba projektne pristopa na področju javnih naročil v praksi.....	53
7	PROJEKTNA PODPORA PRI SODELOVANJU PONUDNIKOV NA JAVNIH RAZPISIH.....	55
7.1	Učinki projektne pristopa	56
7.2	Projektni način vodenja pri procesu sodelovanja ponudnikov na javnih razpisih	57
7.2.1	Proces sodelovanja ponudnikov na javnih razpisih.....	58
7.2.2	Organiziranost projektov.....	63
7.2.2.1	Projektna organizacija.....	64
7.2.2.2	Organizacija projektov.....	67
7.2.3	Projektna pisarna.....	67
8	INFORMACIJSKA PODPORA PROJEKTNEMU IZVAJANJU PROCESA JAVNIH NAROČIL	69
8.1	Razlogi za uvajanje informacijske podpore.....	69
8.2	Uporaba informacijske podpore na področju javnih naročil v praksi...	70
8.2.1	Uporaba informacijske podpore pri naročnikih (elektronska javna naročila)	70

8.2.1.1	<i>Izhodišče za uvajanje elektronskega javnega naročanja.....</i>	71
8.2.1.2	<i>Stanje informacijske podpore javnim naročilom</i>	73
8.2.2	Uporaba informacijske podpore pri ponudnikih.....	76
8.2.2.1	<i>Izhodišča za uvajanje informacijske podpore.....</i>	77
8.2.2.2	<i>Možne rešitve in stanje informacijske podpore pri izvajanju projektov osnovne dejavnosti.....</i>	78
9	ZAKLJUČEK.....	81
10	LITERATURA.....	83
	PRILOGA 1: Uradni nazivi podzakonskih aktov na področju javnih naročil	
	PRILOGA 2: Temeljna načela v predlogu Zakona o javnem naročanju	
	PRILOGA 3: Statistika javnih naročil	
	PRILOGA 4: Izvajanje strategije SEP-2004 in cilji strategije SEP-2010	
	PRILOGA 5: Spletni portali elektronskih javnih naročil	
	PRILOGA 6: Grafična vmesnika sistemov ERP	
	PRILOGA 7: Opis nekaterih pojmov, uporabljenih v nalogi	

KAZALO SLIK

Slika 1: Shema pravnih pravil v Republiki Sloveniji.....	14
Slika 2: Proces javnega naročanja.....	21
Slika 3: Poenostavljen shematski prikaz razpisne faze procesa javnega naročanja ...	25
Slika 4: Življenjski cikel projekta	38
Slika 5: Vidiki obravnave javnih naročil	47
Slika 6: Projektna obravnava procesa javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika.....	48
Slika 7: Projektno izvajanje procesa javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika.....	49
Slika 8: Projektna obravnava javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika z več razpisi.....	49
Slika 9: Pridobivanje poslov na trgu in na javnih razpisih.....	58
Slika 10: Diagram postopka sodelovanja na javnem razpisu – 1. del.....	60
Slika 11: Diagram postopka sodelovanja na javnem razpisu – 2. del.....	61
Slika 12: Dejavniki pri oblikovanju organiziranosti projektov.....	63
Slika 13: Projektna organizacija kot integriran del organizacije podjetja.....	66

KAZALO TABEL

Tabela 1: Gibanje deleža javnih naročil glede na odhodke državnega proračuna in BDP	51
Tabela 2: Razmerje naročil male in velike vrednosti glede na število in vrednost za leto 2005	52

1 UVOD

Država izvaja oblastne funkcije na različne načine. Eden od teh je pobiranje davkov, ki služi funkcioniranju državnih ustanov, delež tega pa se davkoplačevalcem posredno vrne; lahko v obliki socialne pomoči ali kot javno dobro (gradnja cest, bolnišnic ...). V tem segmentu se vključi gospodarstvo, ki nastopa kot ponudnik storitev in izdelkov državi, ki je njihova naročnica. Ker gre pri tem za porabo davkoplačevalskega denarja, se vzpostavi javni interes s težnjo po čim racionalnejši in čim učinkovitejši rabi teh sredstev. Tako nastane poseben odnos med državo in gospodarstvom, ki zahteva specifično, zakonsko obravnavo.

Glede na to, da se tako družbeni kot gospodarski pomen javnih naročil povečuje, je poleg zakonskih in ostalih predpisov treba iskati še ostale možnosti za večanje učinkovitosti njihovega izvajanja. Zato je eden od glavnih ciljev moje naloge prikazati te možnosti. Gre za izvajanje javnih naročil s sistemom projektnega vodenja in informacijsko podporo. Proučevanje projektov je prisotno že precej časa, vendar je usmerjeno predvsem na velike enkratne projekte, kar javna naročila zagotovo so, predvsem z vidika naročnika. Manj pozornosti pa se namenja projektne obravnavanju multiprojektne procesov. V tem primeru velja to za ponudnike. Poleg tega je eden od ciljev naloge prikazati še enoten proces javnega naročanja s pravnega vidika, zato je diploma razdeljena na tri dele. V prvem delu je poudarek na pravnem vidiku javnega naročanja, kar je skupaj z opisanim procesom javnih naročil osnova za projektno obravnavo v drugem delu. Tretji, vsebinsko manj obsežen, predstavlja uporabo informacijske podpore v praksi naročnikov in možnost take uporabe pri ponudnikih.

Za podrobnejše proučevanje javnih naročil je poleg poznavanja razlogov in načina urejanja, ki je opisano v poglavju Pravna ureditev, pomembno tudi poznavanje vsebine vseh predpisov, vezanih na to področje, ker je zaradi članstva Slovenije v Evropski uniji poleg nacionalne zakonodaje treba upoštevati tudi evropske smernice, kar je opisano v poglavju Razvoj javnih naročil.

Pravo javnih naročil spada med procesno pravo, njegova značilnost je torej predpisovanje postopkov. Na podlagi veljavne zakonodaje in vseh ostalih predpisov je tak proces, težišče je postavljeno na odprt postopek, opisan v poglavju Proces

javnega naročanja, ki je pomembno za nadaljnjo obravnavo. S tem poglavjem se prvi del diplomske naloge zaključí.

Drugi del, ki opisuje projektni pristop, se začne s poglavjem Značilnosti projektov in projektnege vodenja z namenom osvetlitve osnovnih značilnosti projektov in projektnege vodenja. Sledi poglavje, v katerem gre za poskus umestitve obeh procesov, tako projektnege kot procesa javnega naročanja, v en sam proces, kar je osnova za uvajanje sistema projektnege vodenja na področje javnih naročil. Poleg tega so v poglavju z naslovom Projektni pristop pri procesu javnega naročanja dani nekateri razlogi za uvajanje, ki so podrobneje opisani v naslednjem poglavju Projektna podpora pri sodelovanju ponudnikov na javnih razpisih.

Tretji del obsega poglavje Informacijska podpora projektnege izvajanju procesa javnih naročil. V njem so na začetku opisani razlogi za uvajanje informacijske podpore oziroma razlogi za težnjo k taki urejenosti. V nadaljevanju je predstavljena uporaba informacijske podpore na področju javnih naročil v praksi tako z vidika naročnikov kot ponudnikov.

Pravo je zelo spreminjajoče se področje, pri čemer tudi predpisi, ki se nanašajo na javna naročila, niso izjema. Tako je bil ravno med pisanjem moje naloge sprejet nov zakon o javnih naročilih v dveh delih (Zakon o javnem naročanju ZJN-2 in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskege, transportnege področju in področju poštnih storitev ZJNVETPS), ki je v celoti nadomestil do tedaj veljavnege (Zakon o javnih naročilih ZJN-1). Vsebina diplome je usklajena s slednjim, zato se tudi sklicevanje na »sedaj veljavni zakon«, ki se v besedilu pojavlja, nanaša na ZJN-1.

2 PRAVNA UREDITEV

Demokratska oziroma pravna država poleg glavne dobrine, tj. svobode, prinaša v svoji ureditvi tudi določene omejitve. Namen tega pa ni omejevanje svobode, temveč omogočiti enakopravnost med posamezniki. Podobna situacija vlada na področju javnega naročanja, kjer država z zakoni poseže v svobodno povpraševanje tistih, ki razpolagajo z javnim denarjem.

2.1 Ureditev v Evropski uniji

Evropska unija je pravo javnih naročil uredila na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti – PEGS (European Economic Community Treaty EEC Treaty), s t. i. direktivami oziroma smernicami. Ta pogodba se je pozneje preimenovala v Pogodbo o Evropski skupnosti – PES (European Community Treaty EC Treaty). Evropske smernice so sistemsko urejene, njihova vsebina se glede na predmet obravnave razlikuje, struktura pa ostaja enaka. Zgradbo smernic deli dr. Zabel na štiri dele:

- preambula ali uvodni del,
- splošne določbe,
- osrednji del,
- končne določbe.

V preambuli, ki sicer predstavlja neobvezen del smernice, so navedeni formalni temelji za izdajo, pa tudi razlogi, ki so narekovali sprejetje smernice. Pomembna pa je tudi za razlago smernice, saj so v njej navedeni cilji, brez katerih ni mogoče razumeti, razlagati in uporabljati nobene določbe smernice.

Formalni oziroma obvezni del smernice se začne s splošnimi določbami. Njihova vsebina se nanaša na stvarno in osebno veljavnost, ta pa določa vrednostni prag, nad katerim je obvezna uporaba smernice, ter organe, organizacije in telesa, ki so zavezana k uporabi te smernice.

Osrednji del je razdeljen na tri dele. Prvi določa pravila in specifikacije tehnične narave, drugi ureja načine objavljjanja dejanj v postopku javnih naročil, tretji, ki se

označuje kot »pravila o udeležbi«, pa obravnava postopek predložitve ponudb, merila za oceno usposobljenosti ponudnikov in kakovost ponudb ter pravil o sklenitvi pogodbe z najugodnejšim ponudnikom.

Zadnji del smernic predstavljajo končne določbe, ki določajo udejstvovanje te smernice in usodo prejšnje.¹

Na podlagi razmejnitve javnih naročil v dva sklopa, v splošni in pravnovarstveni, lahko razdelimo tudi smernice v dve skupini. V prvo spadajo osnovne ali t. i. materialne direktive, ki obravnavajo pogoje in postopke glede na predmet naročila, drugo skupino pa predstavljata pravnovarstveni direktivi, ki se ukvarjata s pravnim varstvom udeležencev.

Kljub velikemu pomenu obeh vrst smernic so za celostno obravnavo javnih naročil pomembne še druge smernice s področja finančnega, statusnega in konkurenčnega prava.

Uporabnost omenjenih direktiv je omejena zgolj na Evropsko unijo, tako pa postane vprašljiv režim med članicami Evropske unije in državami zunaj nje (tretje države). Po pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) so omenjena razmerja v pristojnosti Evropske unije in ne posameznih članic, sicer pa to področje ni posebej urejeno. Med vrsto sporazumi, ki jih je sklenila Evropska unija z drugimi državami, je najpomembnejši Sporazum o vladnih nabavah (Governmental Procurement Agreement GPA), ki je bil sprejet leta 1994 v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO).

2.2 Ureditev v Republiki Sloveniji

Republika Slovenija je javno naročanje uredila z dvema predpisoma oziroma zakonoma, ki podobno kot direktive Evropske unije zajemata oba sklopa. Prvi je Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1), ki obravnava isto področje kot materialne direktive, drugi pa je Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB3),

¹ Zabel, B. (1997). Pravo javnih naročil – Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem. 1. Natis. Ljubljana: Gospodarski vestnik, str. 30–31.

ki ga lahko enačimo s pravnovarstvenima direktivama. Za celovito obravnavo so pomembni podzakonski akti obeh zakonov in kopica zakonov drugih področij, ki so s to problematiko povezani. Omeniti velja mnenje oziroma ugotovitev Evropske komisije, zapisano v obrazložitvi zakona, da sodi ZJN-1 med najbolj zapletena zakonska besedila med državami kandidatkami, ker združuje v enem predpisu tako klasično kot infrastrukturno področje javnega naročanja.²

2.3 Razlogi za pravno urejanje

Vse razloge za posebno urejanje je težko naštetih in opisati, ker gre za množico med seboj prepletenih dejavnikov. Če izhajamo iz definicije javnih naročil, ki se glasi, da so »javna naročila kot pravni pojem skupnost pravnih dejanj, s katerimi država na podlagi premoženjskopравnih razmerij pridobiva blago ali storitve v posebnem postopku«,³ ugotovimo, da je urejanje potrebno zaradi potreb države. To je prvi razlog v procesu, ki pa ni edini, pa tudi najpomembnejši ne. Te potrebe bi država lahko zagotavljala tudi z običajnimi obligacijskimi razmerji. Njihovi glavni značilnosti sta: prostovoljnost pri vzpostavljanju medsebojnih razmerij in pogodbeni svoboda. Ker pa gre za porabljanje davkoplačevalskega denarja, torej javnega, pomeni to še dodaten razlog za uvajanje posebnih pravil pri vzpostavljanju premoženjskega razmerja med državo in podjetji. Ugotovimo lahko, da država za zagotavljanje svojih potreb koristi različna pravna sredstva, na eni strani prisilna ali oblastna, predvsem pri zbiranju davkov, in neoblastna pri porabi teh sredstev za nabavo. Večina denarja, razen deleža, ki se porabi za funkcioniranje države (plače, stroški ...), se davkoplačevalcem na posreden način vrne na različne načine (socialna varnost), med temi so tudi javna naročila⁴ (gradnja bolnišnic, šol, cest itd.). Razlog, ki spada po načelih javnih naročil med najvažnejše, je varstvo konkurence podjetij, ki nastopajo v tem procesu.

² Slovenija, Zakoni. (2004). Predpisi o javnih naročilih. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije, str. 26.

³ Zabel, B., pod 1 citirano delo, str. 12.

⁴ V nadaljevanju JN.

2.4 Temeljna načela

»Načela pomagajo pri razumevanju področja javnega naročanja, postavljajo cilje javnega naročanja in služijo kot argument pri razlagi pravil zakona.«⁵ Ugotovimo lahko, da so cilji in načela na nek način povezani. Primer: cilj zagotavljanje finančne discipline – načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev. Razlogi, cilji in načela so v medsebojni povezavi, vendar pa je njihova prioriteta različna. Eden glavnih razlogov za uvajanje JN je poraba javnih sredstev, v nasprotju s pričakovanji pa pravo (predvsem evropsko) ne postavlja cilja (finančna disciplina) na tej podlagi na prvo mesto, ampak za ciljem zagotavljanja konkurence, ki bo posredno pripeljal do racionalne porabe sredstev. Učinek konkurence se kaže tudi v racionalnejšem poslovanju podjetij (ponudnikov), kar pomeni zniževanje stroškov poslovanja in cen storitev. Poleg omenjenih ciljev se pojavljajo še: učinkovitost porabe javnih sredstev, ki sicer spada v okvir cilja finančne discipline, zaupanje javnosti v delo države pri porabi sredstev in preprečevanje korupcije.

Načela definirajo cilje, hkrati pa določajo vodilo za pripravo pravnih pravil, s katerimi se tudi dosežejo zastavljeni cilji. »Med pravnimi pravili in pravnimi načeli je pomembna kakovostna razlika. Pravno pravilo izraža tip vedenja in ravnanja, pravno načelo pa posreduje le vrednostno merilo, kako naj ravnamo v pravnih razmerjih, v katerih smo nosilci določenih tipov vedenja in ravnanja.«⁶

Pomembnost posameznega načela je tako kot za cilje težko določiti, saj se med seboj dopolnjujejo, si celo nasprotujejo. Sedaj veljavni zakon določa naslednja temeljna načela:⁷

- načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (4. člen),
- načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen),

⁵ Kranjc, V. (2004). Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: GV Založba, str. 61.

⁶ Mužina, A., Vesel, T. (2004). Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Primath, str. 102.

⁷ Začetek pisanja diplome sega v čas, ko je bil ZJN-1 še krepko v veljavi. Zato je proučevanje tega področja temeljilo na tem zakonu, vključno s projektnim pristopom. Med pisanjem pa je bil sprejet nov zakon v dveh delih; splošni ZJN-2 in infrastrukturni ZJNVETPS. Ta v besedilo ni vključen, zato se besedna zveza »sedaj veljavni« nanaša na ZJN-1.

- načelo transparentnosti porabe javnih sredstev (6. člen),
- načelo enakopravnosti ponudnikov (7. člen).

Poleg teh so pomembna tudi načela drugih, za JN pomembnih področij, in načela, ki pokrivajo celoten pravni sistem. Pri oblikovanju postopkov za oddajo javnih naročil pa so pomembna tudi načela evropskega prava. Dve temeljni načeli, in sicer načelo proporcionalnosti in načelo vzajemnega priznavanja, ki ju vsebujejo ustavne pogodbe, sta za članice zavezujoči ne glede na vrednost naročila; načela direktiv (načelo transparentnosti in načelo enakega obravnavanja oziroma nediskriminacije) pa veljajo za naročila nad določeno vrednostjo. Omenjena načela temeljijo na starih materialnih direktivah. Ker pa so v veljavi že konsolidirani direktivi, na katerih se pripravljata nova zakonodaja, velja omeniti 5. člen predloga novega zakona »Načela, na katerih temelji javno naročanje«, ⁸ ki zajema načela evropskega prava. Bistvo in cilj ostalih pa ostajata bolj ali manj enaka. V prilogi 2, Temeljna načela v predlogu Zakona o javnem naročanju, je omenjeni člen citiran, ostali pa so informativno naštet. ⁹

⁸ Glej opombo 7.

⁹ Predlog zakona o javnem naročanju – redni postopek – predlog za obravnavo na Vladi RS z dne 06. 07. 2006. Pridobljeno 14. 09. 2006 s svetovnega spleta:
http://www.sigov.si/mf/slov/javnar/predlog_ZJN_v11_07.pdf.

3 RAZVOJ JAVNIH NAROČIL

Temeljitejše pravno urejanje javnih naročil se je začelo že pred drugo svetovno vojno, zlasti pa po njej, vendar se bom z vidika tako slovenskega kot evropskega prava omejil predvsem na obdobje samostojnosti Republike Slovenije. V tem obdobju je namreč to področje doživelo največji napredek.

Značilnost prava je nenehno spreminjanje, kar pomeni prilagajanje novonastalim razmeram. Lahko bi rekli, da velja izrek »edina stalnost so spremembe«, pri čemer tudi javna naročila niso izjema. Če hočemo doseči enega od ciljev diplomske naloge, ki je »opisati proces javnega naročanja kot celovit proces«, nam ugotovljeno dejstvo prav gotovo ne predstavlja olajševalne okoliščine. Poleg tega gre za tematiko, ki je razdrobljena po raznih pravnih virih.

Kljub spremembam, ki jih prinaša razvoj, lahko ugotovimo, da glavna načela oziroma cilji, ki izhajajo iz temeljnih načel (načela javnosti, načela prepovedi diskriminacije, načela formalnosti ...), ostanejo navadno nespremenjeni. Spreminja pa se pot do teh ciljev in posledično zakonska ureditev.

3.1 Pravni viri v Evropski uniji

Zaradi vse večjega pomena se je v zadnjih dveh desetletjih področje javnih nabav zelo razvilo. Razvoj je terjal spreminjanje in dopolnjevanje obstoječih smernic ter ukinjanje in uvajanje novih, k čemur so prispevala nova spoznanja in dognanja ter izkušnje iz prakse.

Prvo sistematično urejanje prava javnih naročil se je začelo po letu 1970 na podlagi uvajanja štirih temeljnih svoboščin na to področje (prosti pretok blaga, oseb, storitev in ustanavljanja podjetij in kapitala). Rimska pogodba iz leta 1957, ki sicer uvaja te svoboščine, namreč še ni urejala te problematike. Dr. Zabel ugotavlja, da je razlog za odlašanje narava problematike, ki presega okvire medpodjetniške konkurence, pa čeprav je bilo že v tistem času znano dejstvo, da so javna naročila na nek način povezana z vsako od teh svoboščin.¹⁰

¹⁰ Zabel, B., pod 1 citirano delo, str. 27–28.

Smernici iz tega obdobja sta:

- Direktiva Sveta 71/305/EGS z dne 26. julija 1971 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj (O. J. 1971, L 185/5) in
- Direktiva Sveta 77/62/EGS z dne 21. decembra 1976 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil blaga (O. J. 1977, L 13/1).

3.1.1 Pravnovarstveni direktivi

Glavni mejnik pri urejanju javnih naročil v Evropski skupnosti je uvedba dveh pravnovarstvenih in štirih materialnih direktiv ob koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, ki so dolgo časa veljali za temelj prava Evropske unije. Smernici pravnega varstva, ki sta še vedno v veljavi, sta:¹¹

- Direktiva Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (O. J. 1989, L 395/33),
- Direktiva Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju (O. J. 1992, L 76/14).

Eden od razlogov za sprejem pravnovarstvenih direktiv je pomanjkljivo urejeno pravno varstvo v prejšnjih direktivah. V preambuli obeh direktiv so ti razlogi tudi navedeni: »/.../ ker direktive Skupnosti o javnih naročilih /.../ ne vsebujejo nobenih posebnih predpisov za zagotavljanje njihove učinkovite uporabe /.../«¹², »/.../ ker Direktiva Sveta 90/531/EGS /.../ sicer določa pravila za oddajo javnih naročil /.../, ne vsebuje pa nobenih posebnih določb za zagotovitev njene učinkovite uporabe /.../«.¹³

¹¹ To velja za čas pisanja diplome.

¹² Direktiva Sveta 89/665/EGS. Uradni list EU, št. L 395, 30. 12. 1989, str. 33.

¹³ Direktiva Sveta 92/13/EGS. Uradni list EU, št. L 76, 23. 03. 1992, str. 14.

3.1.2 Stare materialne direktive

Osnovne direktive, ki so bile sprejete po sprejetju pravnovarstvenih direktiv, urejajo pogoje in postopke javnih naročil glede na njihov predmet. Gre za storitve, blago in gradnje ter za področje infrastrukture. Prva je bila sprejeta leta 1992, ostale tri pa leto kasneje. Osnovne direktive so:

- Direktiva Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (O. J. 1992, L 209/1),
- Direktiva Sveta 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga (O. J. 1993, L 199/1),
- Direktiva Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (O. J. 1993, L 199/54),
- Direktiva Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (O. J. 1993, L 199/84).

Uvodni del smernice 92/50/EGS tako opisuje razloge za njen sprejem: »/.../ ker je Evropski svet sprejel sklepe o potrebi po ureditvi notranjega trga; ker je treba izvesti ukrepe, namenjene nadaljnjemu vzpostavljanju notranjega trga do 31. decembra 1992; ker je notranji trg območje brez notranjih meja, v katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala; ker ti cilji zahtevajo uskladitev postopkov oddaje javnih naročil storitev /.../, ker bi morali to direktivo uporabljati vsi naročniki v smislu Direktive 71/305/EGS /.../«. ¹⁴

Razlogi za sprejem ostalih treh smernic so podobni, nekateri pa se razlikujejo glede na predmet naročila. Vsaka se tudi sklicuje na prej veljavne predpise, ki jih po navadi ukinja ali spreminja.

S sprejemom sporazuma o vladnih nabavah leta 1994 se pojavi razlog za noveliranje oziroma spremembo prej naštetih direktiv, kar je v prvi točki preambule, ki spreminja direktive s področja nabav blaga, storitev in gradenj, tudi navedeno: »(1)

¹⁴ Direktiva Sveta 92/50/EGS. Uradni list EU, št. L 209, 24. 07. 1992, str. 1.

ker je Svet s Sklepom 94/800/ES z dne 22. decembra 1994 o zaključku v imenu Evropske skupnosti glede zadev, ki so v njeni pristojnosti, sporazumov, doseženih v urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986 do 1994), potrjenega v imenu Skupnosti, med drugim Sporazum o vladnih javnih naročilih v imenu Skupnosti, v nadaljevanju imenovan "Sporazum", katerega namen je vzpostaviti večstranski okvir uravnoteženih pravic in obveznosti v zvezi z vladnim naročanjem za doseganje sprostitev in širitve svetovne trgovine /.../«. ¹⁵ Podobno besedilo je tudi v smernici 98/4/ES, ki spreminja direktivo o infrastrukturi. Poleg teh se pojavi še direktiva o spremembah prilog. Uradni nazivi smernic so:

- Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/52/ES z dne 13. oktobra 1997 o spremembah direktiv 92/50/EGS, 93/36/EGS in 93/37/EGS o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev, blaga in gradenj (O. J. 1997, L 328/1),
- Direktiva 98/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998, ki spreminja Direktivo 93/38/EGS o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (O. J. 1998, L 101/1),
- Direktiva Komisije 2001/78/ES z dne 13. septembra 2001 o spremembi Priloge IV k Direktivi Sveta 93/36/EGS, Priloge IV, V in VI k Direktivi Sveta 93/37/EGS, Priloge III in IV k Direktivi Sveta 92/50/EGS, kot jih spreminja Direktiva 97/52/ES, in Priloge XII do XV, XVII ter XVIII k Direktivi Sveta 93/38/EGS, kot jo spreminja Direktiva 98/4/ES (O. J. 2001, L 285/1).

3.1.3 Novi konsolidirani materialni direktivi

Vse do sedaj navedene smernice, razen pravnovarstvenih, ne veljajo več. Pomembne pa so predvsem zaradi zakonodaje, ki je z njimi usklajena. Sedaj veljavni:

¹⁵ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 97/52/ES. Uradni list EU, št. L 328, 28. 11. 1997, str. 1.

- Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (O. J. 2004, L 134/114) in
- Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitev (O. J. 2004, L 134/1),

pomenita obvezo za ponovno usklajevanje nacionalnih zakonodaj tudi v Sloveniji.¹⁶ »Medtem ko bo stvarna veljavnost druge ostala vsaj sistemsko nespremenjena (namesto sedanje 93/38/EEC), bo prva t. i. konsolidirana, nadomestila sedanje direktive 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC.«¹⁷ Sicer sta tudi omenjeni direktivi doživeli nekatere spremembe glede pragov in ostale manjše popravke.

3.2 Pravni viri v Republiki Sloveniji

Poleg razlogov za spremembe, ki sem jih navedel pri evropskih virih, veljajo za uveljavitev in spreminjanje prava javnih naročil v Republiki Sloveniji prav spremembe v Evropski skupnosti. Priključevanje Slovenije Evropski uniji je torej terjalo usklajevanje nacionalne zakonodaje z evropsko.

S slovensko osamosvojitvijo se je zaradi razdržavljenja nekaterih državnih funkcij kmalu pojavila potreba po urejanju nastale situacije. Tako začetki uvajanja javnih naročil segajo v leto 1992, ko je bila sprejeta prva odredba na tem področju, leto za tem pa druga, ki je bila leta 1994 spremenjena. Gre za:

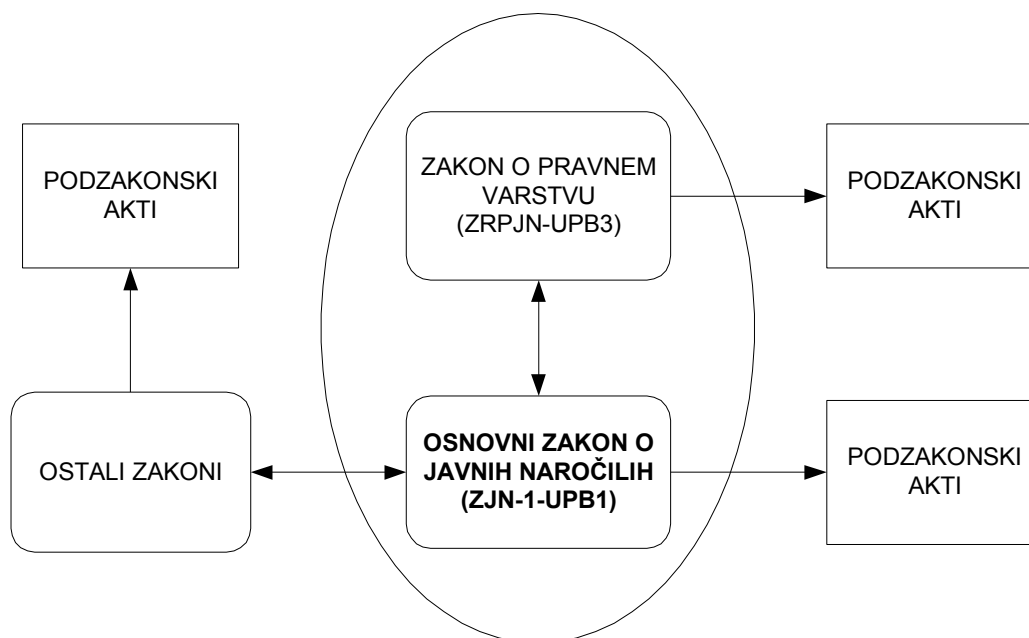
- Odredbo o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/92),
- Odredbo o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 28/93) in

¹⁶ Med pisanjem diplome je Republika Slovenija s sprejetjem zakona ZJN-2 in ZJNVETPS to udejanjila. Glej opombo 7 in 11.

¹⁷ Mužina, A., Vesel, T., pod 6 citirano delo, str. 22.

- Odredbo o spremembi Odredbe o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Uradni list RS, št. 19/94).

Shematsko je pravno področje javnih naročil prikazano na sliki 1.



Slika 1: Shema pravnih pravil v Republiki Sloveniji

3.2.1 Osnovni zakon

Kronološko se je Zakon o javnih naročilih razvijal na sledeč način:

- 1997, Zakon o javnih naročilih ZJN (Uradni list RS, št. 24/97),
- 2000, Zakon o javnih naročilih ZJN-1 (Uradni list RS, št. 39/2000),
- 2000, Popravek Zakona o javnih naročilih ZJN-1 (Uradni list RS, št. 102/2000),
- 2004, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih ZJN-1A (Uradni list RS, št. 2/2004),
- 2004, Zakon o javnih naročilih (uradno prečiščeno besedilo) ZJN-1-UPB1 (Uradni list RS, št. 36/2004).

Sedaj je veljaven Zakon o javnih naročilih ZJN-1 iz leta 2000 skupaj s popravki ter spremembami in dopolnitvami ZJN-1A oziroma Zakon o javnih naročilih (uradno prečiščeno besedilo) ZJN-1-UPB1.¹⁸

Ker je veljalo, da je prvi zakon iz leta 1997 nezadostno usklajen z evropskimi direktivami, ena od slabosti je bila namreč ta, da je ta zakon urejal tudi pravno varstvo, se je kmalu pojavil poseben predpis o pravnem varstvu (ZRPJN), posledično pa tudi nov Zakon o javnih naročilih (ZJN-1). Kritike novega zakona so nasprotne tistim iz prvega, namreč, da je ta zakon preveč dosledno prenesen iz evropskih direktiv v naš pravni sistem, kar je v letu 2002 privedlo do oblikovanja delovne skupine vlade, katere naloge so bile priprava predloga novega oziroma noveliranega zakona. Tako je tudi predlagatelj cilje, ki naj bi jih prenesla novela zakona, strnil v tri temeljne sklope:

- »uskladitev ZJN-1 s pravnim redom Evropskih skupnosti,
- odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov,
- umestitev sistema elektronskega naročanja v prakso in možnost centralizacije javnega naročanja.«¹⁹

Do sprejetja novele zakona (ZJN-1A) je sledila dolga razprava in usklajevanje. Sprejeta novela sicer odpravi nedoslednost zakona, vendar praksa pokaže pomanjkljivosti, ki jih predlagatelj tudi tokrat ni predvidel. Najbolj nazorno se je to pokazalo ob nakupu operacijski miz, kar je spodbudilo vlado k pripravi predloga novega zakona. Cilj vlade je ponovna uskladitev z novima evropskima direktivama. Predlog predvideva ureditev v dveh zakonih. Prvi naj bi implementiral evropsko direktivo na področju infrastrukture (2004/17/ES), drugi pa konsolidirano direktivo (2004/18/ES) za oddajo naročil gradenj, storitev in blaga.²⁰

¹⁸ Glej opombo 7.

¹⁹ Slovenija, Zakoni, pod 2 citirano delo, str. 24.

²⁰ Glej opombo 7.

3.2.2 Pravno varstvo

Slovenski pravni prostor z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN) povzema dve direktivi Evropskega sveta o pravnem varstvu. To sta Direktiva Sveta 89/665/EGS in Direktiva Sveta 92/13/EGS. Spremembe zakona so si sledile tako:

- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/99),
- Popravek Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/99),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/2002),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (uradno prečiščeno besedilo) ZRPJN-UPB1 (Uradni list RS, št. 14/2003),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja ZRPJN-B (Uradni list RS, št. 42/2004),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (uradno prečiščeno besedilo) ZRPJN-UPB2 (Uradni list RS, št. 99/2004),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja ZRPJN-C (Uradni list RS, št. 61/2005),
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (uradno prečiščeno besedilo) ZRPJN-UPB3 (Uradni list RS, št. 95/2005).

Razloga za sprejetje prvega tovrstnega zakona sta pomanjkljivo urejeno pravno varstvo v ZJN in usklajevanje s pravom Evropske skupnosti. Prva novela (ZRPJN-A) je nastala z ugotovitvijo nekaterih pomanjkljivosti pri uporabi zakona (ZRPJN) ter s ciljem dokončne prilagoditve evropskim direktivam in praksi, pa tudi na podlagi Odločbe Ustavnega Sodišča o neustavnosti 23. člena. Za sprejetje druge novele (ZRPJN-B), ki ureja predvsem kadrovske spremembe, je glavni vzrok sprejetje Zakona o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva (ZPNNVSM) in uvedba novele (ZJN-1A). Sledi še tretja novela (ZRPJN-C), ki sledi razvojnim potrebam, med njimi tudi spremenjeni sodni praksi.

3.2.3 Podzakonski akti

Zakon običajno določene problematike ne obravnava do popolnosti. Razlog za to so nekatera specifična področja, ki so take narave, da se pogosto spreminjajo ali jih v trenutku sprejemanja ni mogoče določiti. Tako se pojavi veliko število aktov, ki na podlagi pravnih pravil o javnih naročilih podrobneje urejajo to področje. Natančnejša navedba podzakonskih aktov je našeta v prilogi 1, Uradni nazivi podzakonskih aktov na področju javnih naročil, med katerimi so najpomembnejši:

- Uredba o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 73/2004),
- Pravilnik o ugotovitvi, kdaj šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Uradni list RS, št. 33/2004),
- Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 32/2004) in Pravilnik o spremembi Pravilnika o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 87/2004),
- Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 25/2004) in sprememba tega pravilnika (Uradni list RS, št. 87/2004),
- Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS, št. 13/2001) ter Pravilnik o prenehanju veljavnosti tega (Uradni list RS, št. 4/2006),
- Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 44/2004),
- Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Uradni list RS, št. 86/2001),
- Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil (Uradni list RS, št. 130/2004),
- Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/2004),

- 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),
- Poslovnik državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (notranji akt državne revizijske komisije),
- Pravilnik za oddajo javnih naročil male vrednosti (notranji akt državne revizijske komisije),
- Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/2003) in Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 52/2005),
- Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Uradni list RS, št. 40/2004),
- Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 141/2004) in spremembe tega pravilnika (Uradni list RS, št. 106/2005, 120/2005, 72/2006).

3.2.4 Ostali pomembni zakoni

Področje javnih naročil sega na različna področja, kot so: finančno pravo, upravno pravo, predpisi s področja gradbeništva ..., zato ni mogoče in niti smiselno zajeti vsega naštetega v en zakon. Razmerje med naročnikom in ponudnikom uvrščamo med civilno-pravno, zato je za urejanje javnih naročil najpomembnejši subsidiarni vir obligacijsko pravo. Glavni predpisi, ki so na tak ali drugačen način povezani z javnimi naročili in s tem z (ZJN-1), so:

- Zakon o graditvi objektov ZGO-1 (Uradni list RS, št. 110/2002),
- Zakon o urejanju prostora ZUreP-1 (Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003-popravek),
- Zakon o javnih financah ZJF (Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002),

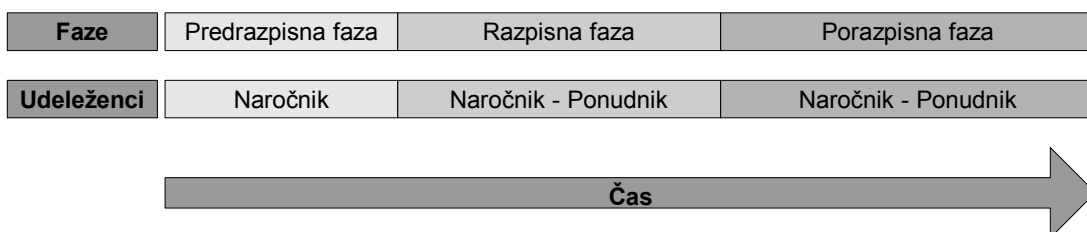
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja ZDIJZ (Uradni list RS, št. 24/2003),
- Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2006 in 2007 ZIPRS0607 (Uradni list RS, št. 116/2005),
- Zakon o prenosu nalog nekaterih vladnih služb na ministrstva ZPNNVSM (Uradni list RS, št. 2/2004),
- Obligacijski zakonik OZ (Uradni list RS, št. 83/2001).

4 PROCES JAVNEGA NAROČANJA

Če se opremo zgolj na pravni vidik procesa JN, lahko rečemo, da gre za skupek pravnih dejanj, ki jih samovoljno sprožijo udeleženci, kar pripelje do določenih pravnih posledic. V praksi se to lahko ponazori z naslednjim primerom: naročnik pošlje zahtevo za objavo javnega razpisa na enotni informacijski portal Ministrstva za finance oziroma pošlje zahtevo za objavo v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti, če je to potrebno (pravno dejanje naročnika). Pravno posledico tega dejanja pa predstavlja objava v Uradnem listu RS ali Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Nadalje bi pravno dejanje pomenila ponudnikova oddaja vloge za pridobitev razpisne dokumentacije. Na podoben način sledijo koraki do sklenitve pogodbe.

V prvem delu naloge se osredotočam predvsem na proces oziroma postopek JN s pravnega,²¹ v drugem delu pa z gospodarskega vidika. Zato je s tega stališča v ospredju uporaba glavnega predpisa na tem področju (ZJN-1), saj v osnovi spada med postopkovne predpise oziroma na področje procesnega prava.

Proces oddaje javnega naročila je celovit in enoten postopek, vendar ga lahko zaradi lažjega razumevanja razdelimo na faze. Teh je lahko več ali manj, odvisno predvsem od vidika, s katerim obravnavamo proces (pravni, gospodarski, socialni, finančni ...), ali z vidika udeležencev v postopku (naročnik, ponudnik). Ne glede na število teh faz, ostajajo meje med njimi nejasne, saj gre za umetno deljenje sicer celovitega procesa. Ena od možnosti delitve procesa javnega naročanja je delitev na tri celostne dele oziroma zaokrožene celote: na predrazpisni, razpisni in porazpisni oziroma pogodbeni sklop, kot to prikazuje slika 2.



Slika 2: Proces javnega naročanja

²¹ Predstavljen proces javnega naročanja temelji na ZJN-1. Glej opombo 7 in 16.

4.1 Predrazpisna faza

V predrazpisni fazi javnega naročanja se ugotavlja: potrebe o izvedbi javnega naročila, prenos teh potreb v predloge in transformacijo predlogov v predvidena sredstva. V tej fazi sodelujeta predvsem naročnik in investitor, pa tudi druge strokovne panoge, odvisno predvsem od razpisa. Zakon v to fazo ne posega, če izzamemo določbo, ki zahteva izpolnjevanje finančnih pogojev, določenih v 15. členu ZJN-1, kar pomeni, da morajo biti sredstva, namenjena naročilom v načrtu nabav, predvidena v državnem ali lokalnem proračunu oziroma finančnem načrtu. V primeru, da proračun še ni sprejet, določa 16. člen izjemo pri porabi sredstev do višine, določene v predpisu o začasnem financiranju. Natančnejše pogoje določa Zakon o javnih financah (ZJF). Lahko bi rekli, da gre za dve vrsti pravnih dejanj. V prvo spadajo opravila za zagotovitev pogojev, kot so razna soglasja in akti za zagotovitev finančnih sredstev (določa jih prej omenjeni člen), v drugo vrsto pravnih dejanj pa sodi sprejetje veljavne odločitve, vključno s sprejetjem sklepa o začetku postopka. Uradno se torej postopek začne s tem internim aktom naročnika (21. člen ZJN-1), ki nima pravnih učinkov do tretjih oseb, pomemben pa je za dokumentiranje in evidentiranje postopka. »Seveda naročnik ne začne z nabavo tako, da izda sklep o začetku postopka. Predhodno mora definirati predmet naročila ter narediti ustrezno raziskavo tržišča.«²² Bistven element, ki ga mora naročnik vzporedno določiti, je vrsta postopka.

Vse dejavnosti v tej fazi so v domeni naročnika, imajo pa pomemben vpliv na nadaljnji postopek razpisa. V ta kontekst spada tudi priprava razpisne dokumentacije kot najpomembnejšega dokumenta v celotnem procesu. Podrobnejša obravnava tega dokumenta spada v sklop razpisne faze, na kateri pravzaprav ta faza tudi sloni, vendar naročnik njeno vsebino pripravi v predrazpisni fazi. Omenjeno lahko razberemo iz poglavja 2.2 Vsebina razpisne dokumentacije ZJN-1, ki zajema zgolj 23. člen, Priprava razpisne dokumentacije, ki pravi, »da mora naročnik pripraviti tako razpisno dokumentacijo, da bo ponudnik na njeni osnovi lahko pripravil

²² Bohnec, I., Matas, S., Škufca, U., Žvan, A. (2005). Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Ljubljana: Nebra, str. 181.

pravilno ponudbo«. ²³ Na prvi pogled bi lahko dejali, da pripravo te dokumentacije štejemo v fazo razpisa, ki se začne z objavo. Omenjeni dvom nam ovrže drugi odstavek prej citiranega člena, ki pravi: »Podatki v razpisni dokumentaciji morajo biti enaki podatkom, navedenim v objavi javnega razpisa.« ²⁴ Če sklenemo, ugotovimo, da ni mogoče objaviti razpisa, če ni pripravljena tudi razpisna dokumentacija.

Predrazpisna faza je pomembna predvsem za naročnika, zato se bom v nadaljevanju omejil na fazo razpisa in porazpisa.

4.2 Razpisna faza

Čeprav štejemo predpis o javnih naročilih med t. i. postopkovne zakone, nam njegova struktura ne razkriva slike procesa oziroma korakov znotraj njega, saj so istovrstna vprašanja raztresena po različnih členih in poglavjih. Zaradi lažjega razumevanja bom skušal pravna dejanja, določena v zakonu, predstaviti kot enovit proces. Ker pa so določena dejanja, potrebna za doseg cilja, tj. oddajo naročila, odvisna od vrste postopka, predmeta naročila, zahtevkov za revizijo in drugih nepredvidljivih dogodkov, je oblikovanje univerzalnega procesa, ki bi ustrezal vsem vrstam naročil, nemogoče. Ena možnost je, da oblikujem proces za vsako vrsto JN, kar je prezahtevno in neracionalno. Druga primernejša metoda pa predstavlja obravnavo točno določenega tipa JN oziroma najpogosteje uporabljenega.

Zakon določa v prvem odstavku 17. člena tri tipe postopkov:

- odprti postopek,
- omejeni postopek,
- postopek s pogajanjem.

²³ Zakon o javnih naročilih (ZJN-1-UPB1) (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 36-1566/2004, 23. člen – 1. odstavek.

²⁴ Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 23. člen – 2. odstavek.

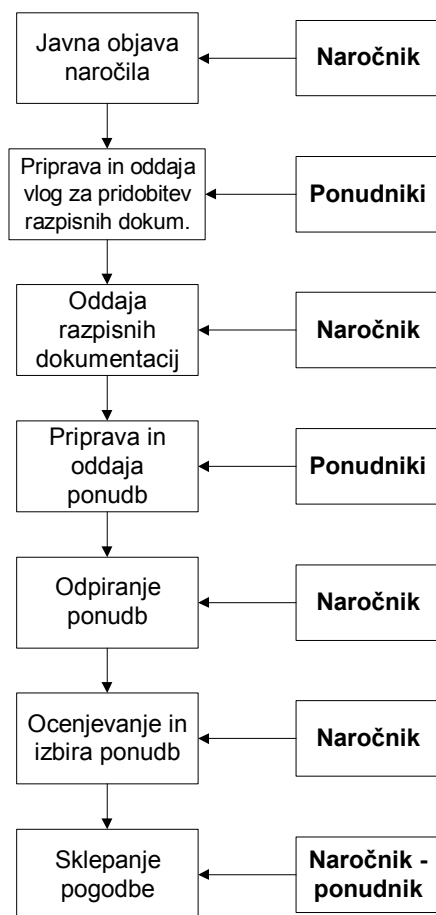
V nalogi se bom osredotočil na proces, ki temelji na odprtem postopku. Vsa ostala pravna dejanja, ki izvirajo iz revizijskih zahtevkov in drugih z zakonom možnih dejanj ter tistih, ki so značilna za ostale vrste postopkov, pa bom le omenil.

Kot že omenjeno, obsega faza razpisa vrsto aktivnosti, ki so potrebne za izvedbo javnega razpisa, zato je na podlagi pravnega vidika smiselno omenjeno fazo razdeliti v naslednje podfaze (v nadaljevanju faze):

- objava naročila (naročnik),
- prijava na razpis (ponudnik),
- predložitev razpisne dokumentacije ponudnikom (naročnik),
- priprava ponudb na podlagi razpisne dokumentacije (ponudnik),
- oddaja ponudbe naročniku (ponudnik),
- odpiranje ponudb (naročnik),
- ocena in primerjava ponudb (naročnik),
- odločitev o najugodnejšem ponudniku (naročnik),
- sklenitev pogodbe (naročnik in ponudnik).

Med naštetimi fazami se lahko pojavijo nekatera dejanja (faze), ki so odvisna od izbranega postopka in uveljavljanja pravnega varstva. Proces je nepredvidljiv, zato se včasih zaradi določenih okoliščin pojavijo potrebe po dodatnih informacijah in pojasnilih v zvezi z razpisno dokumentacijo, ostalimi dokumenti ali posameznimi odločitvami, kar pomeni sprožanje dejanj, ki so na razpolago, a so istočasno neobvezna (primer: zahteva za dodatno pojasnilo razpisne dokumentacije, zahteva za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila ...).

Shematsko je osnovni proces razpisne faze odprtega postopka javnega naročanja prikazan na sliki 3.



Slika 3: Poenostavljen shematski prikaz razpisne faze procesa javnega naročanja

4.2.1 Objava javnega naročila

Javnost objave in zagotovitev temeljnega načela transparentnosti se doseže na način, ki je predpisan z zakonom, in sicer z objavo na enotnem informacijskem portalu²⁵ Urada za javna naročila oziroma do njegove uvedbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Poleg te obvezne objave pa lahko naročnik objavi javno naročilo tudi v drugih sredstvih javnega obveščanja, vendar ne pred uradno objavo. V primeru objave naročila, ki presega vrednost, določeno za posamezne vrste javnih naročil, pa jo mora naročnik še pred objavo javnega naročila na enotnem informacijskem portalu objaviti v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti. Zapisani način objave določa 65.

²⁵ Uvedbo portala javnih naročil je predvidel že ZJN-1A v 108. členu, vendar se v času njegove veljavnosti to ni zgodilo. Portal je bil uveden šele 26. 06. 2007 na podlagi 113. člena ZJN-2 in 108. člena ZJNVETPS. Glej opombo 7.

člen ZJN-1 v poglavju 2.10 Objava javnega naročila, ki v petem odstavku določa enotne obrazce za objavo, obveznost njihove sestave pa nalaga Ministrstvu za finance. Ničesar pa ne pove o dejanju, ki naj sproži javno objavo. Omenjena določba je v poglavju 2.9 Roki v postopkih oddaje naročil s sicer povsem drugačnim pomenom. »(1) Roki za predložitev ponudbe se štejejo od dneva, ko je naročnik poslal zahtevo za objavo javnega razpisa na enotni informacijski portal Urada za javna naročila. Datum odpošiljatve mora biti naveden v objavi.«²⁶ Zahtevo za objavo javnega razpisa lahko štejemo za začetek razpisne faze. Ta člen vsebuje še eno pomembno določbo o načinu pošiljanja zahteve v elektronski obliki in razpolaganju z dokazilom o datumu odpošiljanja zahtevka.

Naročnik mora javni razpis objaviti poleg oddaje naročila po odprtem postopku še v prvi fazi omejenega postopka, ko se ugotavlja usposobljenost ponudnikov, in v primeru oddaje naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi.

»Javni razpis mora vsebovati podatke o:

- naročniku,
- predmetu naročila,
- pogojih za sodelovanje (42.a določa tudi objavo dokazil o izpolnjevanju pogojev),
- merilih,
- času in kraju dviga razpisne dokumentacije,
- času in kraju oddaje ponudb,
- okvirnem datumu odločitve o sprejemu ponudbe in
- navedbi kontaktne osebe, ki nudi dodatne informacije.«²⁷

²⁶ Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 56. člen – 1. odstavek.

²⁷ Mužina, A., Vesel, T., pod 6 citirano delo, str. 610–611.

4.2.2 Prijava na razpis

Pri prijavi na razpis gre za vložitev zahtevka za pridobitev razpisne dokumentacije, ki ga lahko vložijo ponudniki oziroma vsi, ki pokažejo zanimanje. To možnost imajo od dneva objave javnega razpisa. Naročnik ne sme omejiti roka za vložitev zahtevka, vendar je ponudnik zavezan zahtevati razpisno dokumentacijo čim prej. Pravica ponudnikov je tudi brezplačen vpogled v razpisno dokumentacijo.

4.2.3 Predložitev razpisnih dokumentacij ponudnikom

Naročnik mora dostaviti razpisno dokumentacijo v kakršni koli obliki (osebno, po pošti, po telefaksu, po elektronskem mediju ...) vsem ponudnikom oziroma vsem, ki se zanjo zanimajo, v roku šestih dni po vložitvi zahtevka, pri tem pa lahko zaračuna le stroške pošiljanja in razmnoževanja razpisne dokumentacije. Omeniti velja še možnost spremembe ali dopolnitve razpisne dokumentacije, ki jo ima naročnik do izteka roka za oddajo ponudb, z izjemo meril, ki jih po tretjem odstavku 50. člena ZJN-1 ni mogoče spreminjati. Novo dokumentacijo mora poslati vsem, ki so jo že prejeli. Temu primerno sledi še ustrezno podaljšanje roka, če pride do spremembe šest ali manj dni pred rokom za oddajo ponudbe. Rok se lahko podaljša tudi v nekaterih drugih primerih, za kar mora naročnik pisno obvestiti vse ponudnike.

25. člen ZJN-1 poleg možnosti spremembe in dopolnitve razpisne dokumentacije določa še možnost pojasnila razpisne dokumentacije pri pripravi ponudbe, ki jo ponudnik lahko uveljavlja najkasneje do pet dni pred potekom roka za oddajo ponudb. Naročnik mora na to zahtevo odgovoriti v roku treh dni, izjemoma štiri dni pred rokom za oddajo v omejenem postopku, hkrati pa poslati obvestilo še ostalim ponudnikom.

4.2.4 Priprava ponudb na podlagi razpisne dokumentacije

Priprava ponudb je z vidika ponudnika osrednji in najpomembnejši del sodelovanja na javnih razpisih. Od same kvalitete priprave ponudbe, tj. točnosti navedenih podatkov, ocenjenih del in nenazadnje tudi izvajalcev teh del oziroma izvajalcev storitev, je odvisno, ali bo ponudnik dobil v izvajanje dela oz. storitve, ki so bile razpisane. Zakon zelo natančno določa celoten proces javnega naročanja, do neke

mere pa tudi vsebino razpisne dokumentacije, zato je upoštevanje tako zakonskih določil kot tudi določil, ki jih v razpisni dokumentaciji navede naročnik, nujno potrebno.

Primer, ki kaže na to, kako stroga so pravila na tem področju, je rok za predložitev ponudb, ki ga sicer določi naročnik, zakon pa izrecno določa, da so ponudbe, ki niso prispele pravočasno (z zamudo desetih minut), tj. do določenega roka, izločene iz procesa.

4.2.5 Oddaja ponudb naročniku

Ponudnik mora v skladu z razpisno dokumentacijo pripravljeno ponudbo oddati naročniku do roka, ki je naveden v objavi javnega naročila (razpisa) oziroma v razpisni dokumentaciji. Na tem mestu lahko uporabimo definicijo »pravočasne ponudbe«, ki pravi, da je pravočasna tista ponudba, »ki je predložena naročniku do izteka roka, določenega v razpisni dokumentaciji«.²⁸ Dolžnost naročnika je, da določi v skladu s pravili za posamezno vrsto naročila točen datum in uro, ponudnik pa prevzame odgovornost in tveganje o pravočasni dostavi ponudbe v predpisani obliki.

Roki za oddajo ponudb se štejejo od dneva javne objave, ki ga določa zakon. Ti roki so za vsako vrsto objave različni. Natančnejše roke oziroma način določanja rokov za oddajo naročil v posameznih postopkih in nekaterih izjemah določa zakon v podpoglavju 2.9 Roki v postopkih oddaje naročil, in sicer 56. člen ter od 58. do 64.b člena (ZJN-1). Te določbe o določanju rokov so pomembne predvsem za naročnike, za ponudnike pa je znotraj tega poglavja pomembnejši način oddaje ponudb, določen v 55., 55.a in 55.b členu. Praviloma se ponudbe oddajajo v pisni obliki po pošti ali osebno, mogoča pa je tudi oddaja v elektronski obliki, če naročnik tako določi. Za naročila nad določeno vrednostjo je za ponudnika pomembna še obveznost predložitve kopije ponudbe Državni revizijski komisiji za ugotavljanje vsebine ponudbe pri morebitni revizijski zahtevi (55.c člen ZJN-1).

²⁸ Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 3. člen – 1. odstavek.

4.2.6 Odpiranje ponudb

Postopek odpiranja ponudb je javen, razen v primerih zavarovanja uradne ali vojaške skrivnosti, ko lahko zaradi zaupnosti podatkov postopek ni javen, kar pomeni, da se ga lahko udeleži vsakdo brez izkazovanja posebnega interesa. S tem se zagotavlja eno od temeljnih načel, tj. načelo javnosti ali transparentnosti. »Namen javnega odpiranja ponudb je, da se ugotovi, ponudbe katerih ponudnikov so prispele in kakšna je njihova vsebina; obenem se z javnim odpiranjem preprečuje, da bi kateri od ponudnikov spreminjal svojo ponudbo.«²⁹ Datum, čas in kraj odpiranja ponudb poda naročnik v objavi in razpisni dokumentaciji. Datum odpiranja in oddaje ponudb je običajno isti, torej se javno odpiranje izvrši še isti dan z določenim časovnim zamikom. Načeloma je javno odpiranje ponudb namenjeno odprtemu postopku in drugi fazi omejenega postopka, smiselno pa se lahko javnost odpiranja zagotovi tudi v prvi fazi omejenega postopka in v postopku s pogajanji s predhodno objavo.

Med odpiranjem ponudb se vodi zapisnik o odpiranju ponudb, v katerega se zapisujejo naslednji podatki:

- »zaporedna številka ponudbe,
- ime ali šifra ponudnika, če je razpis anonimen,
- variantne ponudbe, če so dopustne ali ponudbe z opcijami,
- ponudbena cena in morebitni popusti,
- pomanjkljivost ponudb, ki jih naročnik ugotovi pri odpiranju,
- pripombe pooblaščenih predstavnikov ponudnikov«³⁰ in
- drugi pomembni podatki.

Naročnik mora po končanem postopku javnega odpiranja ponudb in vodenja zapisnika slednjega izročiti vsem ponudnikom, ki so oddali ponudbe, v roku treh dni.

²⁹ Kranjc, V., pod 5 citirano delo, str. 288.

³⁰ Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 74. člen – 1. odstavek.

4.2.7 Ocenjevanje in primerjava ponudb

Z vidika ponudnika so merila za izbiro najugodnejše ponudbe pomembnejša v fazi njene priprave kot pa v sami fazi ocenjevanja. Faza ocenjevanja in primerjanja ponudb je pristojnost naročnika, medtem ko ponudnik v tem postopku aktivno ne sodeluje, kljub temu da se v tej fazi odloča o njegovi usodi. Merilom in pogojem se mora ponudnik posvečati v pripravi ponudb z namenom doseganja pogojev oziroma preseganja meril.

Naročnik ocenjuje in primerja tiste pravilne ponudbe, ki izpolnjujejo postavljene pogoje, določene in ovrednotene na podlagi meril v razpisni dokumentaciji. Te pa oblikuje na podlagi predmeta javnega naročila in v skladu z določbami ZJN-1 v podpoglavju 2.8 Merila za izbiro najugodnejše ponudbe že v predrazpisni fazi. Pri tem mora paziti na nediskriminatorno postavljanje meril, hkrati pa na smiselno povezovanje z vsebino javnega naročila. V odvisnosti od pomena cene pri izbiri se naročnik lahko odloči za eno od zakonskih možnosti pri določanju vrst meril (51. člen ZJN-1). Po ZJN-1 je prva možnost ekonomsko najugodnejša ponudba, ki upošteva kombinacijo različnih meril v odvisnosti od predmeta JN, ki so lahko:

- datum dobave ali zaključka del,
- tekoči stroški,
- stroškovna učinkovitost,
- kakovost,
- estetske in funkcionalne lastnosti,
- tehnične prednosti,
- poprodajne storitve in tehnična pomoč,
- garancijska doba,
- obveznosti v zvezi z rezervnimi deli,
- pogarancijsko vzdrževanje,

- cena in podobno.³¹

Najnižja cena kot edino merilo, ki predstavlja drugo možnost pri ocenjevanju ponudb, je primerna pri naročilih, za katere kvaliteta ni najpomembnejša.

Načeloma spreminjanje ponudb po odpiranju oziroma po poteku roka za predložitev ni dovoljeno, izjema pa je omogočena pri pojasnjevanju nekaterih dokumentov oziroma popravljanju računskih napak ali napak, ki ne pomenijo spremembe ponudbe iz nepravilne v pravilno (54. člen ZJN-1 Dodatna pojasnila in dopustni popravki).

4.2.8 Odločitev naročnika o najugodnejšem ponudniku

Odločitev naročnika o oddaji naročila najugodnejšemu ponudniku temelji na predhodnem ocenjevanju in primerjanju oddanih ponudb in pomeni zaključek faze ocenjevanja ponudb. Še pred tem mora naročnik zavrniti vse ponudbe, ki so neprimerne, nesprejemljive ali nepravilne, torej ne dosegajo postavljenih pogojev. Odločitev o najugodnejši ponudbi mora naročnik obvestiti vsem ponudnikom z obrazložitvijo in vsemi ugotovitvami ter navedbo razlogov za tako odločitev, kar je določeno z 78. členom, 70. člen ZJN-1 pa nalaga naročniku uradno objavo izida postopka na enotnem informacijskem portalu (Uradnem listu RS), nad določeno vrednostjo pa tudi v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti.

Naročnik mora sestaviti končno poročilo o oddaji naročila za lastne potrebe ter potrebe po dokumentiranju in arhiviranju postopka, ki ga lahko v vpogled zahtevajo nadzorni organi.

4.2.9 Sklenitev pogodbe

Po definiciji pojmov v 3. členu je »2. »pogodba o oddaji javnega naročila« – v skladu z izvedenim postopkom po tem zakonu v pisni obliki sklenjena odplačna pogodba

³¹ Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 51. člen – 2. odstavek.

med naročnikom in dobaviteljem, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katere predmet je nabava blaga, izvedba gradnje ali storitve«. ³²

Po poteku desetdnevnega roka za vložitev revizijskega zahtevka, ki začne teči z dnem odločitve o oddaji naročila (12. člen ZRPJN-UPB3), lahko naročnik sklene pogodbo, če pred tem ni vložena zahteva s strani katerega od ponudnikov za dodatno obrazložitev odločitve o oddaji naročila, kar posledično pomeni dodatno podaljšanje postopka. S sklenitvijo pogodbe naročnik odda v izvajanje dela oziroma storitve tistemu ponudniku, ki ga je izbral za najugodnejšega. Z obojestranskim podpisom pogodbe se zaključi razpis oziroma razpisna faza in nastopi začetek porazpisne – pogodbene faze, v kateri se fizično izvršijo razpisana dela oziroma storitve.

4.3 Porazpisna faza

Porazpisna (pogodbena) faza se začne z oddajo oziroma podpisom pogodbe o oddaji javnega naročila. Predmet porazpisne faze je izvedba (izvršitev) razpisanih del oziroma storitev in je precej podobna izvedbi tistih del oz. storitev, ki nimajo javnega značaja. Kljub temu da v to fazo zakon ne posega, pogodbeno razmerje obravnava namreč obligacijski zakonik OZ, veljajo pri izpolnjevanju pogodbenih obveznosti nekatere omejitve. Ena od teh je nespreminjanje pogodbe, znotraj te pa predmeta naročila, cene, količine, zmanjševanja pogodbenih obveznosti izvajalca itd.

³² Zakon o javnih naročilih, pod 23 citirano delo, 3. člen – 1. odstavek.

5 ZNAČILNOSTI PROJEKTOV IN PROJEKTNEGA VODENJA

Eden od ciljev diplomske naloge je prikazati možnost uporabe projektnega načina pri postopku javnega naročanja, zato je poleg pravnega vidika, opisanega v prvem delu naloge, pomemben prikaz teoretičnega vidika projektov in projektnega vodenja. Obe področji sta namreč osnova za nadaljnjo obravnavo in integracijo obeh področij, obravnavanih v poglavju Projektni pristop pri procesu javnega naročanja.

Javna naročila že sama po sebi predstavljajo interdisciplinarno področje, saj je za njihovo izvedbo potrebna vrsta strokovnjakov z različnih področij, in sicer: pravnega, finančnega, tehničnega (odvisno od predmeta naročila), komercialnega, političnega itd. Pri posebni projektni obravnavi pa se kompleksnost še poveča.

5.1 Definicija projekta

Beseda projekt je večpomenska. V vsakodnevni uporabi lahko pomeni: izdelava tehnične in projektne dokumentacije (PGD, PZR, PZI ...) ali projektna in tehnična dokumentacija kot načrt, skupek načrtov, neka namera, osnutek nečesa, investicija ali naložba, določena gradnja itd. Največjo pozornost in strokovno obravnavo pa se v zadnjem času namenja projektu kot časovno omejenem in ciljno usmerjenem procesu. Na ta vidik se v nadaljevanju tudi opiram.

Kljub obširni strokovni obravnavi projektov in projektnega vodenja je izrazoslovje oziroma strokovni termini, ki se uporabljajo v tej disciplini, pogosto neenotni. Med temi je tudi projektna dokumentacija. »Projektna dokumentacija je skupek podatkov in form (obrazcev – formularjev, računalniških zaslonov), ki se nanašajo na projekt in projektni proces.«³³ Citat opisuje projektno dokumentacijo kot dokumentacijo, ki nastaja pri izvajanju projekta, namenjeno za arhiviranje, preverjanje opravljenega dela itd., ista besedna zveza pa se v gradbeništvu uporablja pri načrtih kot podlaga za gradnjo. Primer, predstavljen v nadaljevanju, nazorno prikazuje večpomensko uporabo besede projekt.

³³ Rant, M., Jeraj, M., Ljubič, T. (1998). Vodenje projektov. Druga izdaja. Radovljica: Založba ORFIN, str. 143.

Primer:

Projektantsko podjetje sodeluje na javnem razpisu »Izdelava projektne dokumentacije za izgradnjo telovadnice«, ki vključuje idejni projekt (IDP), projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), projekt za razpis (PZR) in projekt za izvedbo (PZI). Ker predstavlja projekt gradnje telovadnice visoko naložbo, se je naročnik odločil oddati naročilo po sklopih, kar pa predstavlja za omenjeno podjetje še dodatne težavi pri pripravi ponudb, saj izvaja še vrsto drugih projektov ...

Poznavalci te tematike bi pri interpretaciji tega besedila ne imeli večjih težav, ker se pomen besede projekt razbere iz konteksta. Kljub temu je tak tekst nepregleden, zato se bom raje držal terminoloških pravil, predstavljenih v prilogi 7.

Večina razpoložljive literature s področja projektnega vodenja vsebuje tudi razlago besede projekt in njegovo oziroma njegove definicije. Tudi v mojem primeru se temu ne morem izogniti, predvsem zaradi prave umestitve pojma v nadaljnji razpravi.

Definicij o projektu je v dosegljivi literaturi toliko, da je težko ugotoviti, katera je najprimernejša, v osnovi pa se bistveno ne razlikujejo. Iz sklopa tistih definicij, ki opredeljujejo projekt kot ciljno usmerjen in časovno omejen proces, lahko podam naslednjo definicijo: »Projekt je zaključen proces izvajanja določenih del – aktivnosti, ki so med seboj logično povezane za doseganje ciljev projekta, in z nadaljnjo povezavo aktivnosti prek teh ciljev se postopoma doseže končni cilj.«³⁴

»Še najbolj nazorno pa lahko trdimo, da je projekt način organiziranja izvajanja enkratnih poslov. Za vsak projekt lahko rečemo, da je:

- ciljno usmerjen; z izvajanjem projekta želimo doseči nek zastavljen cilj,
- časovno omejen, ima svoj rok začetka in rok zaključka ter določen čas trajanja,
- sestavljen iz med seboj povezanih in odvisnih dejavnosti,

³⁴ Hauc, A. (2002). Projektne management. 1. Natis. Ljubljana: GV Založba, str. 43.

- vodljiv, kar pomeni, da ga je mogoče planirati, kontrolirati, analizirati, voditi in ga z ukrepi vodenja usmerjati proti postavljenemu cilju,
- glede na način izvedbe in okoliščine, v kateri se izvaja, enkrat in neponovljiv; nikdar se ne more ponoviti pod popolnoma enakimi pogoji.«³⁵

5.2 Razvrščanje projektov

Podrobna obravnava projektov, kot so planiranje, oblikovanje projektne organizacije, definicija projektne sistema, načina vodenja itd., je odvisna od vrste obravnavanega projekta, to pa vpliva na oblikovanje procesa izvedbe projekta, predstavljenega v podpoglavju Proces izvedbe projektov. Zato jih je smiselno glede na njihove značilnosti razvrščati v kategorije ali vrste s tipskimi ali podobnimi lastnostmi z namenom lažje obravnave tako v teoriji kot v praksi.

Razlike v delitvi projektov se pojavljajo predvsem zaradi različnega vidika obravnave, ki lahko temelji na finančni in časovni osnovi, na osnovi ciljne usmerjenosti, razsežnosti, izvedbe in podobno, odvisna pa je tudi od dejavnosti. V literaturi se v večini primerov pojavlja delitev na naslednje kategorije:

a) določenost ali determiniranost projekta:

- deterministični so tisti, pri katerih je verjetnost doseganja vmesnih ciljev in končnega cilja zelo visoka, plan izvedbe je mogoče dokaj natančno določiti,
- pri stohastičnih so cilji negotovi, plan se med izvajanjem dopolnjuje in spreminja na podlagi odločitvenih dogodkov, temelječih na doseženih vmesnih ciljih.

b) ekonomski učinki projekta:

- projekti z neposrednimi ekonomskimi učinki zagotavljajo v eksploataciji rezultatov vračanje vloženi sredstev, nadaljnji prihodki po povračilu stroškov pa ustvarjanje dobička,

³⁵ Ljubič, T. (1995). Projektni management – vodenje projektov. Kranj: Moderna organizacija, str. 218.

- projekti s posrednimi ekonomskimi učinki v času izkoriščanja ne zagotavljajo neposrednega vračanja vloženi sredstev, vendar se ekonomski in drugi učinki zagotavljajo posredno. Pri projektih racionalizacije proizvodnje ni pričakovati povečanja dobička na račun prihodkov, temveč na račun zmanjšanja stroškov pri proizvodnji.

c) ponovljivost projektov:

- enkratni projekti predstavljajo za podjetje izvajanje aktivnosti drugačnih od osnovne dejavnosti. Običajno so to projekti ali program projektov, namenjeni racionalizaciji poslovanja, raznim investicijam, raziskavam ali drugi strateški odločitvi, in pomenijo za podjetje velika finančna vlaganja, s posebno, v večini primerov, začasno organizacijo. Lastnost enkratnosti velja za naročnike, saj za zunanje izvajalce, če pri tem sodelujejo, pomeni to osnovno dejavnost (multiprojektni proces).
- multiprojektni (projektni) procesi so projekti, ki se izvajajo večkrat in stalno, ter so si po načinu izvedbe podobni, zahtevajo ustaljen način izvedbe in vodenja. Ti procesi združujejo po načinu izvedbe podobne projekte s sorodnimi nameni, vendar z različnimi objekti. Po dr. Haucu so značilnosti teh procesov: da jih tvorijo podobni ali tipski projekti; objekti projektov, ki tvorijo projektni proces, so si po tehnično-tehnoloških, namenskih, ekonomskih in drugih značilnostih podobni; načini izvajanja teh projektov so si v pretežni meri podobni, te načine je mogoče označiti kot tipske izvedbe, razlike v izvedbi nastajajo samo zaradi specifičnosti doseganja objektov in namenov.³⁶

d) abstraktnost ali predmet projekta:

- fizični so tisti projekti, kjer je rezultat projekta fizično otipljiv, rezultate pa se lahko natančno izmeri,
- abstraktni pa so tisti, kjer rezultat ali objekt projekta je ali pa ni fizično otipljiv, rezultatov pa se ne da natančno izmeriti.

³⁶ Hauc, A., pod 34 citirano delo, str. 79–80.

- e) izvajalec projekta z vidika naročnika:
- interni so projekti, ki se v celoti izvajajo z lastnimi viri,
 - eksterni so projekti, ki jih po naročilu izvajajo za to posebej specializirana podjetja.
- f) velikost in kompleksnost projekta z vidika naročnika:
- velikost projekta se ocenjuje na podlagi določenih meril, kot so: trajanje, vrednost projekta, kompleksnost projekta, riziko in vrste specifičnih meril. Veliki ali kompleksni so torej za naročnika tisti projekti z visoko vrednostjo določenega merila ali sklopa meril.
 - majhni ali preprosti pa so v nasprotju z velikimi ocenjeni z majhno vrednostjo postavljenih meril. Stopenj klasifikacije glede na velikost je lahko tudi več.
- g) povezljivost projektov:
- posamezen projekt je sestavljen iz več logično povezanih sklopov aktivnosti, pri večjih projektih iz več podprojektov, ki se naprej delijo na aktivnosti,
 - program projektov je sestavljen iz več samostojnih, vendar soodvisnih projektov, z nekim skupnim globalnim ciljem.

Poleg te delitve, predvsem z vidika ekonomske in procesne obravnave, delimo projekte še glede na družbeni pomen, na vrsto podjetja ali organizacije (projektantska podjetja, gradbena podjetja, javna uprava), ki ga izvaja.

Pri taki delitvi je na osnovi že znanih rešitev za konkreten projekt lažje določiti način organiziranja, vodenja, planiranja in ostale podrobnosti, s prilagoditvijo in uskladitvijo z razmerami okolja izvajanja projekta. Opisano razvrščanje projektov v skupine ne pomeni, da so v posamezni skupini točno določeni projekti, ampak ima projekt lastnosti, značilne za več kategorij.

Primer:

Značilnost razvojno-raziskovalnih projektov je njihova negotova izvedba, kar jih uvršča med stohastične. Poleg tega so vprašljivi tudi ekonomski učinki, predmet projekta, izvajalci so lahko poleg internih tudi eksterni, razvojno-

raziskovalni projekti se lahko opravljajo v podjetju ali kaki drugi organizaciji...

Umestitev konkretnega projekta v določeno kategorijo je odvisna tudi od gledišča. Primer, ki to nakazuje, je predstavljen v podpoglavju 5.3 in ga lahko najdemo tudi pri javnih naročilih.

5.3 Proces izvedbe projektov

Življenjski cikel oziroma proces izvajanja projektov lahko zaradi lažje členitve, tj. oblikovanja terminskega plana pri določenem projektu in določanja vmesnih ciljev, razdelimo na več faz. V osnovi so te lahko tri, in sicer: celostna priprava na projekt, izvedba in izkoriščanje projekta. V literaturi se je uveljavila delitev na pet faz, njihov vsebinski sklop je podoben, poimenovanja posamezne faze pa so različna. Predvsem osnovne faze veljajo večinoma za vse vrste projektov, razlikujejo pa se aktivnosti glede na vrsto projekta in značilnost organizacije. V nadaljevanju navajam nekaj standardnih delitev življenjskega ciklusa projektov različnih avtorjev, kot je prikazano na sliki 4.³⁷



Slika 4: Življenjski cikel projekta

Osnovni namen projekta ima največji vpliv na podrobnejšo izbiro aktivnosti v posamezni fazi, kar se zrcali v planu projekta. Faza priprave oziroma oblikovanja zamisli je lahko pri enkratnih projektih zelo obsežna (oblikovanje strategije in

³⁷ Št. 1 Bizjak, F., pod 38 citirano delo, str. 139–140., št. 2 Rant, M., pod 33 citirano delo, str. 75., št. 3 Hauc, A., pod 34 citirano delo, str. 36.

vizije), v nasprotju s projekti tržne narave, kjer predstavlja omenjena faza iskanje tržnih informacij. Rezultat faze zagona je običajno dokument ali dokumentacija, ki je podlaga za izvedbo. Njena vsebina, kot podaja prof. dr. Bizjak, so lahko v zasnovi projekta: idejne rešitve, ocena naložb in stroškov, okvirni terminski plan, ocena učinkov, ocena potrebnih virov in druge specifične ocene. V opredelitvi pa: projektne rešitve, kadrovske rešitve, investicijski program, prostorsko investicijska dokumentacija, detajlni terminski plani.³⁸ Dokument tržnih projektov pa pogosto predstavlja ponudba, izdelana na podlagi razpisne dokumentacije. Pri sami izvedbi gre za fizično izvedbo projekta. Pri izkoriščanju projekta pa se, odvisno od vloge pri sodelovanju, izvedeni projekt uporablja – koristi (naročnik). Če je pri izrabi določena tudi garancija, je izvajalec projekta dolžan zagotavljati popravila, če pride do okvar. Naslednji primer prikazuje projektni proces z vidika naročnika in izvajalca projekta.

Primer:

Neko podjetje (naročnik) se odloči za posodobitev informacijskega sistema, kar zanj pomeni enkratni projekt. Njegovo izvedbo pa se je odločilo oddati drugemu podjetju (izvajalec), specializiranemu za to področje. Za podjetje – izvajalca pomeni to eden od mnogih projektov, ki jih izvaja v sklopu multiprojektnega poslovanja. Iz slednjega je razvidno, da je od udeleženca pri izvedbi projekta odvisno, za katero vrsto projekta gre (po ponovljivosti). To pa pomeni, da vsak udeleženec (naročnik, izvajalec), sicer enega projekta, gleda na projekt s svojega zornega kota in zato se oba projektne procesa, če ju primerjamo, razlikujeta.

5.4 Udeleženci projekta

Udeleženci projekta so vsi tisti, ki tako posredno kot neposredno prisostvujejo pri izvedbi projekta. Njihovo število je lahko zelo različno tako z vidika različnih panog (podjetij) kot števila znotraj ene panoge (izvajalci v podjetju). V literaturi se za ta namen uporablja izraz »projektne sistem«. Sistemska obravnava je mogoča predvsem zaradi dejstva, da je udeleženec pri projektu lahko posameznik ali podjetje, torej

³⁸ Bizjak, F. (1996). Tehnološki in projektne management. Nova Gorica: Grafika Soča, str. 140.

neka organizirana združba, ki ima lastnosti sistema. Projektni sistem je sestavljen iz več podsistemov (družbe, podjetja, razne organizacije, poslovne enote znotraj podjetja, posamezni izvajalci itd.). Projektni sistem torej predstavljajo vsi sodelujoči v času celotnega procesa projekta. Možnih oblik projektnih sistemov, ki se pojavljajo v praksi, je več, odvisno od ponovljivosti projekta (enkratni, multiprojektne) in podjetja (struktura, velikost, organiziranost). V osnovi se pojavljata dve obliki projektnega sistema, ki imata izhodišče v delitvi projektov glede na način izvedbe oziroma ponovljivost projektov. Prva oblika izvira iz enkratnih projektov, druga pa iz multiprojektnega izvajanja projektov.

5.4.1 Projektni sistem pri enkratnih projektih

Zaradi prej navedenih razlogov je težko podati univerzalno sliko projektnega sistema, poleg tega pa se pojavljajo tudi v literaturi s tega področja neskladja.

Večinoma se pri enkratnih projektih pojavljajo naslednji udeleženci ali t. i. sistemi (podsistemi) projektnega sistema: sistem naročnika projekta, vodstvo (menedžment) projekta ali sistem skrbništva, notranji in zunanji izvajalci kot operativni sistem in sistem vplivnih dejavnikov. Omenjena delitev velja v primeru, da je naročnik projekta tudi investitor, v nasprotnem primeru se pojavi še sistem investitorja. Tak primer se pogosto pojavi pri javnih naročilih, kadar je naročnik projekta občina, investitor ali soinvestitor pa država.

Glavni del projektnega sistema pri tovrstnih projektih predstavlja celotna organizacijska struktura organizacije, tako vodstvo podjetja kot vodstvo projekta in operativni izvajalci. Udeleženci, ki ne predstavljajo del te organizacije in tudi operativno ne sodelujejo, predstavljajo neke zunanje sisteme s posrednim vplivom (npr. civilne družbe). Sklop udeležencev se razširi, če se zaradi obsežnosti projektov oziroma programa projektov ali njihove posebne narave organizacija odloči za sodelovanje z drugimi, razširi izvajanje na ostale poslovne enote ali celo pooblasti drugo organizacijo za njihovo vodenje.

5.4.2 Projektni sistem pri izvajanju multiprojektov

Udeleženci multiprojektnih procesov, običajno so to projekti osnovne dejavnosti podjetja (multiprojektno okolje pomeni tudi v primeru, ko se pri velikih podjetjih projekti enkratne narave – za lasten razvoj izvajajo neprestano), so v glavnem isti kot pri enkratnih, in sicer: investitor, naročnik projekta, vodstvo (menedžment) projekta, notranji in zunanji izvajalci kot operativni sistem in sistem vplivnih dejavnikov. Razlika je samo v tem, da naročnik ni v podjetju, ampak predstavlja nek subjekt (podjetje, državna ustanova) zunaj podjetja. Zunanji izvajalci pa prevzamejo vlogo podizvajalcev. Prav zaradi te ločenosti se pojavita dva projektna sistema z vidika naročnika in izvajalca. Tak primer predstavljajo tudi javna naročila.

Določena podjetja izvajajo tako projekte enkratne narave za razvoj kot tudi multiprojektne procese kot osnovno tržno dejavnost. To se lahko ponazori s primerom dveh podjetij.

Primer:

Proizvodno podjetje X proizvaja serijske izdelke. Zaradi pritiska konkurence so sprejeli odločitev za razvoj novega izdelka, ki bo v celoti izveden z lastnimi viri (to pomeni za podjetje enkraten projekt). Poleg tega so se odločili za posodobitev zastarelega informacijskega sistema za sledenje izdelkov. Ker v podjetju ni strokovnjakov s tega področja, so bili izvedbo projekta posodobitve IS (projekt lastnega razvoja) prisiljeni oddati specializiranemu podjetju Y, ki te projekte izvaja v tržne namene.

Iz primera je razvidno, da za podjetje X predstavlja posodobitev IS enkraten projekt – projekt lastnega razvoja, za podjetje Y, ki ga izvaja, pa projekt v sklopu večprojektne okolja osnovne dejavnosti.

5.5 Planiranje projektov

Pri zagotavljanju uspešne izvedbe projektov igra pomembno vlogo ustrezno planiranje, s katerim skušamo na podlagi določenih dejstev in predvidevanj določiti potek aktivnosti in dogodkov, njihovo trajanje ter medsebojno odvisnost. Poleg terminskega planiranja obstaja še planiranje ostalih virov, potrebnih za uspešno

izvedbo projekta, in sicer finančnih, kadrovskih, materialnih in kontrolnih, ki so ravno tako pomembni za uspešno izvedbo projekta. Sodobna orodja za planiranje (MS Project, Lotus Notes itn.) običajno omogočajo planiranje vseh naštetih virov.

Preučevanje planiranja ima dolgo zgodovino, v kateri so se razvile njegove številne metode. »Osnovne metode mrežnega planiranja, ki se največkrat uporabljajo v praksi, so:

- **CPM** – Critical Path Method (metoda kritične poti),
- **PERT** – Program Evaluation and Review Technique (tehnika ocene in preverjanja programa – projekta),
- **MPM** – METRA Potential Method (METRA metoda potencialov, ki ji je običajno dodana tehnika precedenčnih diagramov – PD),
- **GERT** – Graphical Evaluation and Review Technique (grafična tehnika ocenjevanja in nadzora programa – projekta).«³⁹

Ne glede na metodo planiranja je treba upoštevati naslednja osnovna načela planiranja: »načelo realnosti planov, načelo vseobsežnosti, systemskega pristopa, načelo usklajevanja planov, načelo drsečega planiranja, načelo kontinuiranega planiranja, načelo optimiranja stroškov in koristi pri planiranju.«⁴⁰

Planiranje poteka skozi vse faze projektne procesa z različno intenzivnostjo in natančnostjo, v skladu z načelom optimiranja stroškov in koristi. V začetnih fazah se pripravi okvirne plane, ki so podlaga za natančnejšo opredelitev projekta in nujni za izdelavo podrobnejšega plana za izvedbo. Zaradi nepredvidenih dogodkov, predvsem pa nedeterminiranosti projektov, lahko pride do odstopanja od prvotno načrtovanega, plana zato je po načelu kontinuiranega planiranja plane potrebno uskladiti in prilagoditi nastali situaciji, oziroma opraviti t. i. revidiranje ali rebalans planov.

Glede na vrsto določenosti projektov razlikujemo retrogradni način planiranja, ki se uporablja pri planiranju determinističnih projektov, pri katerem se prvotno določi cilj

³⁹ Rant, M., Jeraj, M., Ljubič, T., pod 33 citirano delo, str. 180–181.

⁴⁰ Bizjak, F., pod 38 citirano delo, str. 132.

in podcilje, lahko tudi okvirne roke, nadalje pa potrebne aktivnosti. Drugi način planiranja pa je progresivni, ki je namenjen stohastičnim projektom, kadar končnega cilja ni mogoče natančno določiti. Lahko pa določimo začetne aktivnosti, ki naj bi sledile cilju in podciljem. Pri tovrstnem načinu je še toliko pomembnejše sprotno revidiranje planov, ko se na podlagi doseženih rezultatov prejšnjih aktivnosti določi prihodnje.

5.6 Vodenje projektov

Projekt kot proces, ki se od kontinuiranega razlikuje predvsem v časovni omejenosti in ciljni usmerjenosti, zahteva poseben pristop pri njegovem upravljanju ali vodenju. Pojem vodenje projekta (zelo razširjen je tudi izraz projektni menedžment, angl. Project management) moramo razumeti v širšem pomenu, saj gre za proces izvajanja več aktivnosti, kot jih navaja prof. dr. Bizjak, te pa so: organiziranje, koordiniranje, kontroliranje, vrednotenje in ocenjevanje.⁴¹ Tem lahko dodamo še planiranje. Že samo planiranje nakazuje, da gre za proces, ki poteka skozi celoten projekt. Način vodenja v največji meri določa projektna organizacija, na njeno oblikovanje pa vplivajo dejavniki, opisani v podpoglavju Organiziranost projektov.

Osnovne naloge vodstva projekta, ki se nanašajo na cilje projekta, roke izvedbe in stroške, so: »programiranje ciljev projekta, planiranje, organiziranje izvajanja, zagon (lansiranje) izvajanja, kontrola izvajanja, naloge v zvezi z ekonomiko projektov, naloge v zvezi s kakovostjo izvedbe, vzdrževanje projektnega informacijskega sistema in motiviranje.«⁴² Vodstvo, natančneje vodja projekta, opravlja te naloge z vplivom na sodelavce, pri čemer so pomembne njegove osebne lastnosti in strokovno znanje. »Vodenje vsebuje usmerjanje delovanja članov projektne skupine za doseganje postavljenega cilja. Vodenje se pojavi samo takrat, kadar nekdo vpliva na delovanje drugih, definira pa se kot osebni vpliv na ljudi s komunikacijskim procesom.«⁴³

⁴¹ Bizjak, F., pod 38 citirano delo, str. 174.

⁴² Hauc, A., pod 34 citirano delo, str. 259.

⁴³ Podkoritnik, M. (2006). Tveganja pri projektih javnega naročanja na ministrstvu za obrambo. Magistrsko delo. Ljubljana: [M. Podkoritnik], str. 42.

5.7 Organiziranost projektov

Organiziranost projekta je ključnega pomena za njegovo uspešno vodenje in izvajanje. Z organiziranostjo oziroma organizacijo projekta namreč določimo način komuniciranja med udeleženci znotraj projektne sistema, kar pomembno vpliva na kakovost sprejemanja potrebnih odločitev.

Temeljne oblike organizacije projektov, ki se v literaturi pojavljajo, so naslednje:

- čista projektna organizacija, ki je ustanovljena kot samostojna enota z avtonomnim delovanjem in odgovornostjo vodstva projekta,
- vplivna projektna organizacija ni samostojna, kot to velja za čisto projektno organizacijo, ampak temelji na obstoječih organizacijskih enotah, vodstvo pa se oblikuje kot štabna služba z omejeno pristojnostjo,
- projektno-matrična organizacija združuje lastnosti čiste in vplivne organizacije.

Naštete organizacijske oblike se v praksi redko pojavljajo v izvorni obliki, te namreč služijo kot temelj pri oblikovanju organizacije v posameznih primerih. Zaradi zelo različnih kombinacij vplivnih dejavnikov je določena oblika v praksi deležna določenih sprememb in dopolnitev ali celo kombinacije različnih oblik. Tako se lahko projektno-matrična organizacija glede na prevladovanje funkcijske ali projektne organizacije deli na:

- močno projektno-matrično organizacijo, ki se nagiba k čisti projektni organizaciji,
- uravnoteženo projektno-matrično organizacijo, pri kateri je vpliv projektne in funkcijske organizacije v ravnovesju,
- šibko projektno-matrično organizacijo, za katero velja, da ima večji vpliv funkcijska organizacija.

Katero projektno organizacijo bo podjetje uporabilo oziroma oblikovalo na osnovi že v praksi uveljavljenih ali na novo oblikovanih rešitev, je odvisno od vrste podjetja, od področja delovanja, velikosti podjetja, števila in znanja zaposlenih, tehnologije, strateške usmeritve podjetja, razmer na trgu itd. ter vrste projektov, ki jih podjetje

izvaja. Pri vrsti je mišljena predvsem ponovljivost projektov. Torej, ali gre za projekte enkratne narave ali projektne procese.

V literaturi s področja projektnega menedžmenta vlada pri uporabi nekaterih strokovnih terminov določena nedoslednost. Tak primer sta tudi termina organizacija projektov in projektna organizacija. Pomena obeh sta včasih zabrisana, zato sem se odločil za način poimenovanja, kot je opisan v prilogi 7.⁴⁴

Poleg tega se pojavlja delitev projektne organizacije na stalne in začasne, pri čemer so določene razlike. Postavlja se vprašanje, ali ni vsaka organizacija določenega projekta, ki je časovno omejen proces, začasna. Odgovor je seveda pritrdilen. Iz tega sledi, da pri obravnavi organizacije posameznega projekta taka delitev ni mogoča. Stalnost ali začasnost organiziranosti projektov je odvisna od njihove pojavnosti. Če se določen projekt pojavi v podjetju občasno, se v ta namen oblikuje organizacijo projekta za čas njegovega trajanja, če pa se istovrstni oziroma podobni projekti (razvojni ali projekti osnovne dejavnosti) izvajajo neprestano (večprojektno izvajanje), je smiselno oblikovati stalno organizacijo, namenjeno vsem projektom. Stalna organiziranost je torej mogoča samo pri izvajanju multiprojektne procesov, znotraj te pa so posamezni projekti organizirani začasno.

Primer:

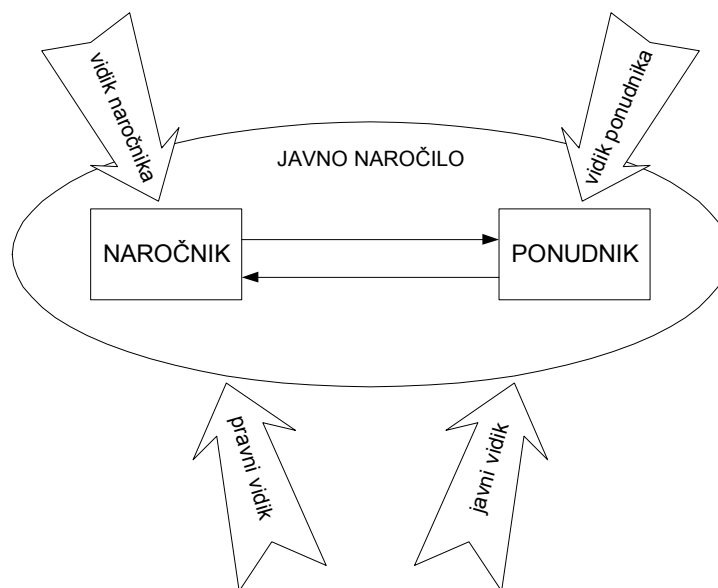
Vzemimo podjetje, ki svojo osnovno dejavnost izvaja na projekten način. Neprestano izvajanje projektov posledično zahteva stalno projektno organizacijo. Znotraj večprojektne okolja se izvajajo posamezni projekti, ki zahtevajo vsak svojo organiziranost oziroma organizacijo projekta. Ker vsak od teh projektov traja le določen čas, pomeni da je organizacija posameznega projekta začasna.

⁴⁴ Glej opombo 52.

6 PROJEKTNI PRISTOP PRI PROCESU JAVNEGA NAROČANJA

Iz razprave o značilnostih procesov javnih naročil in projektov lahko zasledimo podobnosti med obema procesoma. To lahko ponazorimo z enostavnim primerom gradnje telovadnice ali kakega drugega objekta, ki jo lahko ovrednotimo kot projekt. Tovrstni objekti so namenjeni javni uporabi, ki so običajno delno ali v celoti financirani z javnim denarjem. Iz tega sledi, da je za izvedbo projekta izgradnje telovadnice treba upoštevati predpise o javnem naročanju, torej izvesti projekt s postopkom javnega naročanja.

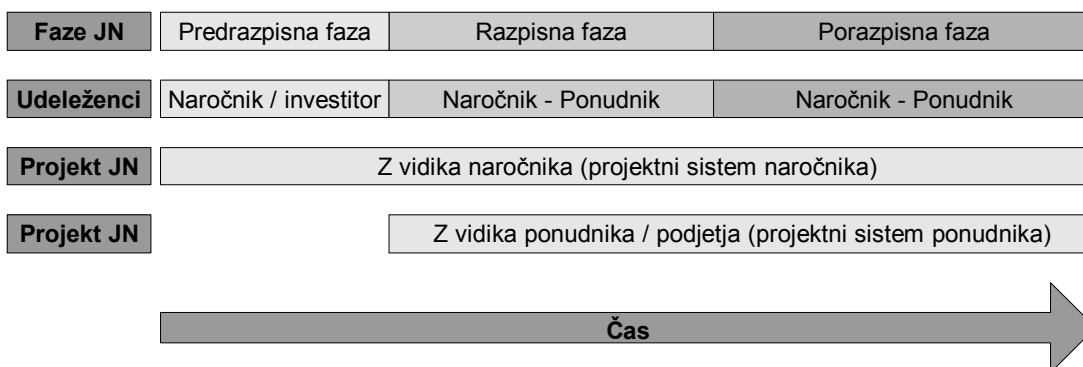
Tako lahko trdimo, da je javno naročilo projekt, pri tem pa ne smemo pozabiti, da je zaradi različnih udeležencev pri izvedbi takega procesa treba upoštevati tudi različen pogled. To izvira iz dejstva, da se javno naročilo kot proces lahko obravnava z različnih vidikov, kot prikazuje slika 5.



Slika 5: Vidiki obravnave javnih naročil

Kot glavna udeleženca v projektu javnega naročila se pojavljata na eni strani naročnik, ki na podlagi zaznave potrebe začne s postopkom in nadalje z izvedbo, za kar potrebuje zunanje izvajalce, ki nastopajo na trgu kot ponudniki, v tem procesu na drugi strani. Oba udeleženca imata torej svoj pogled na proces javnega naročila in s tem tudi svoj pristop pri njegovem izvajanju. Proces javnih naročil pa je zakonsko predpisan, zato se pojavi še pravni vidik, ki obravnava proces kot celoto. Različen

vidik projektne pristopa s strani naročnika in ponudnika pri obravnavi javnih naročil skuša prikazati slika 6.



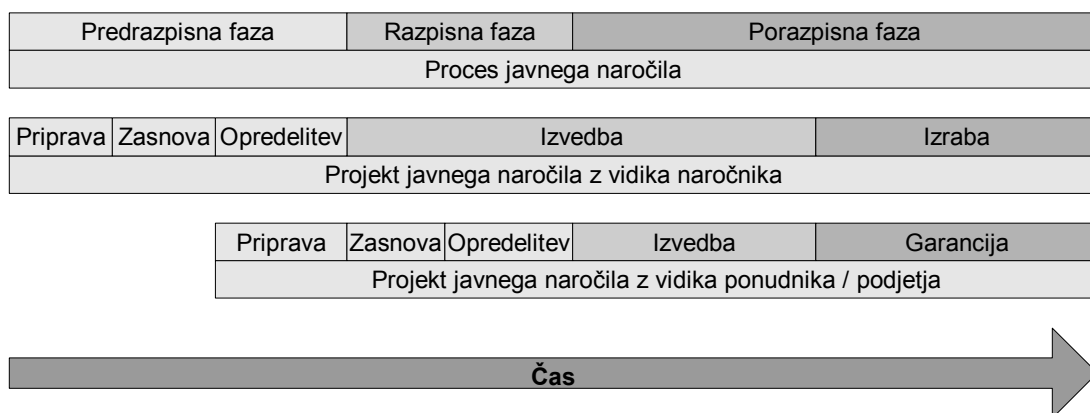
Slika 6: Projektna obravnava procesa javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika

Poudariti je treba, da vsako naročilo ni mogoče podpreti s projektnim pristopom, ampak samo tista javna naročila, ki imajo jasno izražen časovno omejen proces s točno določenim ciljem.

6.1 Primerjava procesa javnega naročanja in projekta

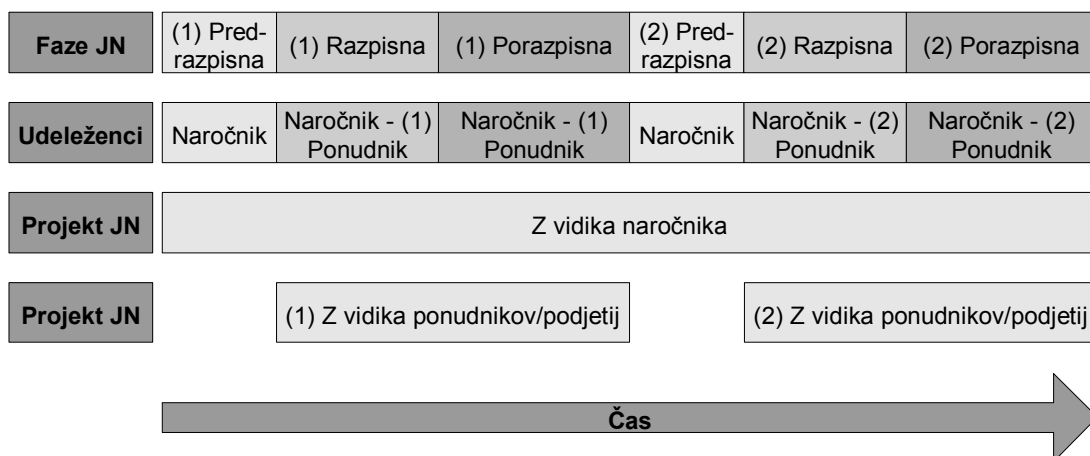
Glede na to, da smo javno naročilo označili kot projekt, je smiselno primerjati faze obeh. Pri tem pa moramo upoštevati oba vidika projektne procesa, tako naročnikovega kot tudi ponudnikovega. Iz shematske primerjave, kot je prikazana na sliki 7, ugotovimo neskladnost faz projektne procesa obeh udeležencev. To je povsem razumljivo, saj v fazi širše priprave projekta (priprava, zasnova, opredelitev) z vidika naročnika oziroma predrazpisni fazi, ponudnik ne sodeluje. Ta se v to fazo (predrazpisno) posredno vključi le s pripravo projekta/ov, kar pomeni iskanje tržnih informacij o razpisih. To poteka vzporedno z iskanjem ostalih poslov. Razpisna faza pomeni za ponudnika pripravo ponudb in dokončno usklajevanje ter v primeru izbire na razpisu podpis pogodbe, kar je v projektne procesu faza zasnove in opredelitve. Sledi porazpisna faza, kar za ponudnika pomeni izvedbo predmeta javnega naročila ali projekta. Za naročnika pa predstavlja faza izvedbe poleg konkretne izvedbe, ki jo opravi izbrani ponudnik, tudi vse aktivnosti znotraj razpisne faze. Če je v pogodbi določena garancijska doba za čas izrabe oziroma uporabe rezultatov projekta, jo je v skladu z njo ponudnik dolžan zagotavljati. V primeru, da pogodba določbe o

garanciji ne vsebuje, se za ponudnika projekt konča z zaključkom razpisanih del ali storitev.



Slika 7: Projektno izvajanje procesa javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika

V praksi vsi projekti niso izvedljivi z enim samim razpisom, kot je to prikazano na sliki 6 in 7, ampak je potrebnih več medsebojno odvisnih razpisov. V primeru gradnje telovadnice to pomeni, da je za izgradnjo, tj. izvedbo javnega razpisa za oddajo gradnje, predhodno treba izvesti javni razpis za izdelavo celotne projektne in tehnične dokumentacije (PGD, PZI ...), ki je pri gradbenih projektih osnova za začetek gradnje. V tem primeru, ki je prikazan na sliki 8, predstavljajo posamezni postopki javnih razpisov podprojekt celotnega projekta naročnika, za izvajalce oziroma ponudnike posameznega postopka pa pomeni vsak tak proces celovit projekt.



Slika 8: Projektna obravnava javnega naročanja z vidika naročnika in ponudnika z več razpisi

Kot smo torej ugotovili, je oba procesa mogoče primerjati, kar pomeni, da je pri javnih naročilih mogoče uporabiti projektni sistem vodenja. Bistvena pri tem je ugotovitev, da je primerjava sicer mogoča ob upoštevanju specifičnosti udeležencev. Zaradi različnega položaja naročnika in ponudnika, pa tudi ločenosti obeh pravnih subjektov, je torej potrebna ločena obravnava projektnega pristopa pri javnih naročilih.

6.2 Razlogi za uvajanje projektne podpore

Pri razpravi o projektni podpori javnim naročilom se moramo vprašati, zakaj je, in če sploh je, taka podpora ali pristop potreben, morda celo nujen? Čemu služi oziroma kakšna sta njegov namen in vloga? To je ravno tako pomembno vprašanje, ki zahteva odgovor.

Pred tem pa moramo pojasniti, kako smo prišli do ideje o projektni podpori javnim naročilom. Če poznamo teoretične osnove projektov, ki so predstavljene v petem poglavju, in proces javnega naročanja, opisan v četrtem poglavju, lahko že na prvi pogled prepoznamo podobnosti med obema. To pomeni, da je mogoče uporabiti vse metode in tehnike projektnega menedžmenta pri izvajanju procesa javnih naročil. S tem so v določeni meri nekateri odgovori že nakazani. Namreč, težnja, ki jo s pomočjo projektnega menedžmenta hočemo doseči, je izboljšanje izvajanja procesov in s tem posledično tudi poslovanja. Enako velja v našem primeru tudi za javna naročila.

Smotrnost oziroma utemeljenost takega razmišljanja o racionalizaciji nam potrjujejo podatki oddanih javnih naročil. V prvi vrsti je to delež proračunskih sredstev, namenjenih javnim naročilom. Iz tabele 1⁴⁵ je razvidno, da v zadnjih letih ta znesek presega štiristo milijard tolarjev, kar predstavlja več kot četrtno vseh odhodkov državnega proračuna. Dejstvo ne dokazuje samo smotrnost, ampak nujnost racionalizacije porabe javnih sredstev na račun izboljšanja procesa javnih nabav. Poleg tega na pomembnost tega področja kaže razmerje do bruto družbenega

⁴⁵ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, str. 8. Pridobljeno 24. 10. 2006 s svetovnega spleta: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/porocilo_skupno_oodana_narocila_2005.pdf.

proizvoda, ki se giblje okrog sedmih odstotkov. Natančnejše podatke za leta od 2001 do 2005 prikazuje tabela 1,⁴⁶ kjer je vidno, da večjih nihanj med posameznimi leti ni, izstopa le leto 2002. Zanimiva ugotovitev je vsakoletna različna smer gibanja deleža obeh kazalcev, težnja v zadnjem letu pa je zmanjšanje tega deleža. Potemtakem lahko pričakujemo ponovno porast v letu 2006,⁴⁷ če upoštevamo delež oddanih JN v ES, ki znaša približno 16 % BDP, pa tudi v prihodnjih letih.

Tabela 1: Gibanje deleža javnih naročil glede na odhodke državnega proračuna in BDP

Leto	2001	2002	2003	2004	2005
Odhodki državnega proračuna [v mio SIT]	1.194.151	1.311.748	1.461.158	1.595.689	1.720.949
BDP [v mio SIT]	4.799.559	5.355.440	5.813.540	6.251.244	6.557.698
Javna naročila male in velike vrednosti brez DDV [v mio SIT]	292.400	406.014	380.177	444.881	441.317
Delež javnih naročil v odhodkih državnega proračuna v %	24,5 %	31,0 %	26,0 %	27,9 %	25,6 %
Delež javnih naročil v BDP v %	6,1 %	7,6 %	6,5 %	7,1 %	6,7 %

Med pomembne kazalce lahko štejemo tudi število izvedenih postopkov oziroma oddanih naročil. Ti so poleg deleža ter vrednosti naročil malih in velikih vrednosti prikazani v tabeli 2.⁴⁸ Kot je razvidno, znaša skupno število 312.157, pri tem pa velja, da je pomembnejše število naročil večjih vrednosti, za katere je izvedba postopka obvezna. Številke dokazujejo poleg izrednega javnega interesa tudi zelo velik gospodarski pomen. »Obseg javnih naročil na ravni 6,7 % BDP predstavlja znaten del slovenskega gospodarstva. S tem javna naročila ostajajo pomemben

⁴⁶ Tabela prikazuje podatke iz skupnega poročila o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, ki jih pripravlja Ministrstvo za finance RS s pomočjo Agencije RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES). Podatki se zbirajo s pomočjo zakonsko določenih obrazcev, ki jih morajo naročniki vsako leto oddati na ministrstvo ali AJPES. Za leto 2005 je te obrazce poslalo 1386 naročnikov, do zakonsko predpisanega roka pa teh podatkov niso poslali vsi naročniki, kar pomeni, da so dejanske vrednosti za leto 2005 še višje. Glej opombo 45.

⁴⁷ Med pisanjem diplome podatkov za leto 2006 še ni bilo.

⁴⁸ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 6.

generator gospodarske rasti ter eden izmed ključnih vzvodov politike javnofinančnih odhodkov.«⁴⁹

Tabela 2: Razmerje naročil male in velike vrednosti glede na število in vrednost za leto 2005

Razred naročil glede na vrednost	Število oddanih naročil	Delež v strukturi oddanih naročil	Vrednost brez DDV [v mrd SIT]	Delež v vrednosti vseh javnih naročil
Naročila male vrednosti	300.055	96,1 %	146,8	33,3 %
Naročila velike vrednosti	12.102	3,9 %	294,5	66,7 %
Vsa javna naročila	312.157	100 %	441,3	100 %

V prilogi 3 Statistika javnih naročil so za primerjavo od tabele A do D navedeni še nekateri statistični podatki o razporejenosti naročil glede na delež naročil po predmetu in vrsti postopka. Podani so tudi podatki o največjih naročnikih, ponudnikih in največjih naročilih v letu 2005.

Zaključimo lahko, da se iz predstavljenih kazalcev razbere velik splošni, lahko mu rečemo tudi družbeni pomen. Dejavniki oziroma vplivi, ki pogojujejo posebno obravnavo tega področja, so med seboj prepleteni in soodvisni. Te ugotovitve so podane že v poglavju 2.3 Razlogi za pravno urejanje, v katerem se ugotavlja več vzrokov za pravno ureditev. Med temi izstopata racionalna poraba javnega denarja in zagotavljanje konkurence med ponudniki. Pravo s takimi predpisi določa ravnanje vseh udeležencev procesa, njihovo boljše poslovanje pa se lahko nadgradi in okrepi še z drugimi ukrepi, ki sicer nimajo pravne osnove. Ena od možnih rešitev je poseben pristop pri obravnavi tega problema, tj. projektni pristop. Kot smo ugotovili, je obravnava projektov, ki se nanašajo na proces javnega naročanja, odvisna od udeležencev znotraj tega.

Z vidika naročnika sta torej razloga za izboljšanje izvajanja javnih naročil predvsem njihova pojavnost in delež v odhodkih proračuna, kar kažejo statistični podatki, učinek tega pa je racionalnejša poraba javnih sredstev. Visok odstotek bruto družbenega proizvoda (BDP) pa nakazuje visok gospodarski pomen, kar pomeni, da

⁴⁹ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 3.

se v tem odnosu z državo krepi konkurenčni položaj podjetij. Zato je za posamezno podjetje, ki sodeluje na javnih razpisih, še toliko pomembnejše, da je pri tem uspešno z vidika uspeha pri izbiri in izvedbi razpisanih del ali storitev.

6.3 Uporaba projektne pristopa na področju javnih naročil v praksi

Pri vprašanjih, v kakšnem obsegu in na kateri način se, če sploh se, uporablja sistem projektne vodenja oziroma projektne pristop pri javnih naročilih, je znova treba ločiti stanje na strani države kot naročnika storitev in stanje na strani podjetij kot ponudnika storitev. Podjetja niso usmerjena samo v ponujanje storitev za potrebe države, ampak jim to pomeni dodatno tržno možnost. Zato je težko govoriti o uporabi takega načina, saj se tista podjetja, ki so tak način že prevzela, običajno niso odločila izključno zaradi sodelovanja na javnih razpisih, temveč zaradi projektne usmerjene dejavnosti. Ta način lahko izkoristijo tudi za izvajanje dejavnosti, pridobljene na razpisih, saj med projekti izvajanja poslov, pridobljenih na javnih razpisih in na trgu, ni bistvenih razlik. Na javnem razpisu lahko sodeluje vsako registrirano podjetje, njihovo število je lahko zelo veliko, zato analizo tega stanja v nalogi izpuščam.

Država je leta 1997 oblikovala priročnik z namenom vpeljevanja projektne sistema vodenja za pomoč pri izvajanju projektov vseh vrst. »Čeprav je priročnik napisan za potrebe državne uprave, ni nobenih ovir za njegovo širšo uporabo. Za posamezna specifična področja pa bodo na podlagi splošnega priročnika po potrebi izdelani aneksi, ki bodo v pomoč pri vodenju specifičnih projektov.«⁵⁰ V tej metodologiji, izdelana je bila na podlagi angleške metodologije vodenja projektov PRINCE, ni zaslediti posebnega poudarka javnim naročilom, vendar lahko na podlagi prejšnjega citata sklenemo, da velja tudi za projekte, ki zahtevajo izvedbo tega postopka. Sicer pa že po njihovi naravi sledi obveza po izvedbi javnega razpisa.

⁵⁰ Metodologija vodenja projektov v državni upravi – MVPDU (1999). Vlada RS. Ljubljana, str. 16. Pridobljeno 03. 12. 2006 s svetovnega spleta: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/MVPDU.pdf.

Na splošno pa velja, da projektni način vodenja ni namenjen izključno postopku javnega naročanja, ampak izvedbi konkretnega projekta, saj je v večini primerov treba izvesti več postopkov, v kateri koli fazi projekta.

7 PROJEKTNA PODPORA PRI SODELOVANJU PONUDNIKOV NA JAVNIH RAZPISIH

V poglavju Proces javnega naročanja sem se omejil na pravni vidik celotnega postopka, torej ravnanje, pravice in dolžnosti tako naročnikov kot ponudnikov, s poudarkom na odprtem postopku. Vidik celotnega procesa javnega naročanja je v šestem poglavju dopolnjen s projektnim vidikom. V tem poglavju pa se bom omejil na postopke in aktivnosti z vidika ponudnika.

Predpise na področju javnega naročanja, ki določa odnose med državo in zasebniki, sprejema država, kar pomeni, da morajo potencialni udeleženci ta pravila spoštovati in se jim prilagajati. Ponovno poudarjam enega od glavnih namenov urejanja javnega naročanja, tj. racionalne porabe javnega denarja. Težnja države po čim cenejšem zadovoljevanju svojih potreb se kaže tudi pri ponudnikih. Poleg tega vpliva na ceno še konkurenca, kar je tudi namen javnega naročanja. Zagotavljanje dobička na račun dvigovanja cen si ponudniki ne morejo privoščiti. Edina možnost, ki jim ostane, je racionalizacija in optimizacija poslovanja oziroma poslovnih in proizvodnih procesov, s čimer se okrepi konkurenčna prednost. Možnosti za doseg tega cilja je več, eden od teh je projektni pristop, če je ta mogoč, kar je odvisno od osnovne dejavnosti podjetja.

V večini primerov pomenijo javna naročila investicijo. Njihova težnja pa je njena čim večja korist s čim manj vloženimi sredstvi. To velja za državne oziroma negospodarske investicije, kjer korist ni nujno ovrednotena z denarjem in je zelo široko pojmovana. Enaka težnja vlada v gospodarskih investicijah, le korist je skoraj izključno izražena z dobičkom. Gre torej za preprosto ekonomsko logiko; doseči nekaj s čim manj sredstvi ali obratno, z nekaj sredstvi doseči čim več. Poenostavljeno lahko to primerjamo z dobičkom, kjer ta predstavlja pozitivno razliko med odhodki in prihodki. Večanje te razlike dosežemo s povečevanjem prihodkov ali z zmanjševanjem odhodkov, kamor sodijo tudi stroški, še boljše pa, če oboje skupaj. Zaradi prej omenjenih razlogov je večanje prihodkov z višanjem cen storitev ali izdelkov neuresničljivo. Druga možnost, za katero tudi veljajo določene omejitve, je zniževanje stroškov. Ta sicer zelo poenostavljena ekonomska teorija potrjuje, da je manevrski prostor zelo majhen in omejen na izboljševanje organiziranosti ter

izvajanja procesov, kar lahko med drugimi ukrepi dosežemo tudi s projektnim pristopom pri njihovem izvajanju, to pa ugodno vpliva na konkurenčno prednost.

Glede na prejšnji odstavek, lahko rečem, da spadajo javna naročila med negospodarske investicije, kar velja za naročnika. Za ponudnika pa tako sodelovanje ne pomeni investicije, ampak izvajanje osnovne gospodarske dejavnosti.

Uvodoma sem omenil, da je izboljšanje konkurenčnega položaja podjetja mogoče z racionalizacijo in optimizacijo poslovanja, kar se lahko doseže tudi z uvedbo sodobnega, tj. projektnega pristopa. Poudariti velja, da pri tem ni mišljen pristop, uporabljen za projekte enkratne narave, pri teh je namreč tako ravnanje samoumevno, pač pa je mišljena podpora projektnim procesom osnovne dejavnosti (projektiranje, gradnja ...). Pri njenem izvajanju pa poteka še vrsta procesov (nabava, prodaja, razvoj), pomembnih za njeno nemoteno izvajanje. V literaturi se ti procesi pogosto delijo na temeljne in podporne ali upravljaljske. Gre torej za racionalizacijo in optimizacijo procesov v podjetju, tako proizvodnih kot poslovnih, to pa dosežemo z njihovo preureditvijo ali prenovo. Drugače povedano, če hočemo uvesti projektni pristop v podjetje z običajno organiziranostjo, moramo obstoječi oziroma obstoječe procese prenoviti, kar za podjetje pomeni projekt prenove procesov oziroma t. i. projekt reinženiringa.

7.1 Učinki projektnega pristopa

Poleg zniževanja stroškov pri izvajanju procesov, med drugim tudi procesa izdelave razpisne dokumentacije ali nasploh sodelovanja na razpisu, krajšanja dobavnih rokov, izboljšanja kakovosti, je pomemben učinek racionalizacije procesov z uvedbo projektnega pristopa tudi višji odstotek uspešnih razpisov, oziroma na ta način pridobljenih poslov. Glavni cilj sodelovanja podjetij – ponudnikov na javnih razpisih je namreč pridobitev posla. S tem se stroški, ki nastanejo zaradi sodelovanja na razpisu, nikakor ne zmanjšajo, saj v vsakem primeru nastanejo, vendar so v primeru pridobitve posla upravičeni, z izvedbo kompenzirani, v nasprotnem primeru pa ne. Da se izognemo nastajanju odvečnih stroškov, je zato smiselno že v fazi ocenjevanja potencialnih razpisov analizirati realne možnosti pridobitve posla.

Če strnemo, učinkuje projektni pristop izvajanja procesov na:

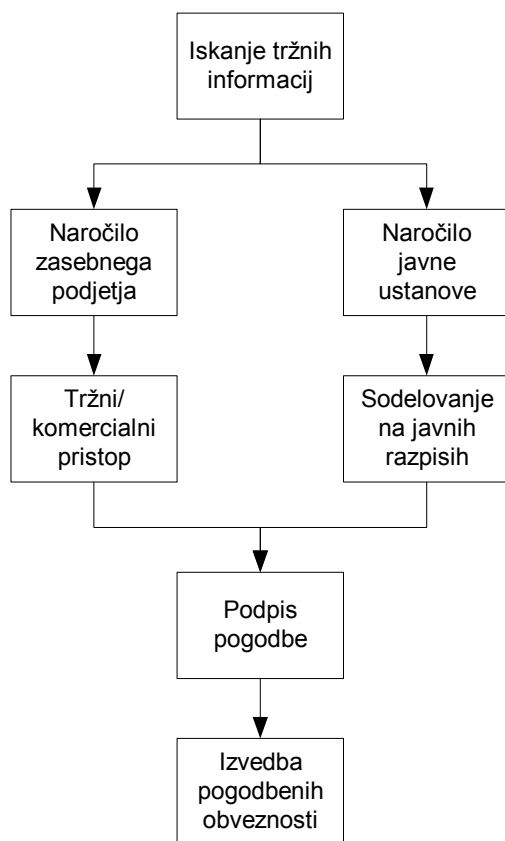
- racionalizacijo izvajanja procesov, kar pomeni zmanjšanje porabe vseh virov (finančnih, kadrovskih, materialnih), povečanje kakovosti izdelkov in storitev, krajšanje rokov ter
- optimizacijo izvajanja procesov in sprejemanje pravih odločitev, kar se kaže pri pravilni izbiri razpisov in njihovi pripravi, posledično tudi pri deležu uspešnih.

7.2 Projektni način vodenja pri procesu sodelovanja ponudnikov na javnih razpisih

V praksi ni podjetja, ki bi poslovalo izključno s posli, pridobljenimi na javnih razpisih, ali bi bilo celo v ta namen ustanovljeno. Na javnih razpisih lahko sodeluje vsako registrirano podjetje, če le opravlja ustrezno dejavnost in izpolnjuje razpisne pogoje. Sodelovanje podjetij na razpisih pomeni možnost za dodaten vir poslov, za nekatera je ta višji, za nekatera manjši. Posamezno podjetje se torej odloči za sodelovanje na tistih razpisih, ki ustrezajo njihovem profilu. Tako sodelovanje za podjetje namreč ne pomeni večjega odmika od osnovne dejavnosti, saj je izvedba javnega naročila enakovredna izvedbi ostalim tržnim naročilom. Razlika med obema vrstama poslov bi se morebiti lahko pojavila pri njihovem pridobivanju. Če pridobivanje poslov poimenujem prodajni pristop, se pri podjetjih, ki ob izvajanju osnovne tržne dejavnosti sodelujejo tudi na javnih razpisih, pojavita dva pristopa pri pridobivanju poslov. Ta načina pridobivanja poslov sta prikazana na sliki 9.

Komercialni pristop sloni na predhodnem naročilu in podpisu pogodbe, lahko po predhodnem razpisu, nato sledi izvedba naročila. Drug tržni prijem pa uporabljajo oziroma so podjetja v to prisiljena pri odnosu z državo. Bistvo tega prijema se ne razlikuje od prvega, le podpis pogodbe je mogoč izključno po predhodnem javnem razpisu.⁵¹ Sicer pa je znano dejstvo, da podjetja uporabljajo podoben razpisni postopek pri tržnem načinu kot pri sodelovanju z državo, saj se je ta način prenesel iz zasebnega v javni sektor.

⁵¹ Več o tem glej v poglavju 8.2.2 Uporaba informacijske podpore pri ponudnikih.



Slika 9: Pridobivanje poslov na trgu in na javnih razpisih

Sodelovanje podjetij na javnih razpisih torej ni edini način pridobivanja poslov, za nekatere je delež na ta način sklenjenih poslov večji, pri drugih manjši, odvisno od njihove konkurenčnosti in panoge, se pa izvaja vzporedno s tržnimi. Torej se projektni način vodenja pri izvajanju osnovne dejavnosti lahko uporablja tako za posle, pridobljene na trgu, kot tudi posle, pridobljene na javnih razpisih.

7.2.1 Proces sodelovanja ponudnikov na javnih razpisih

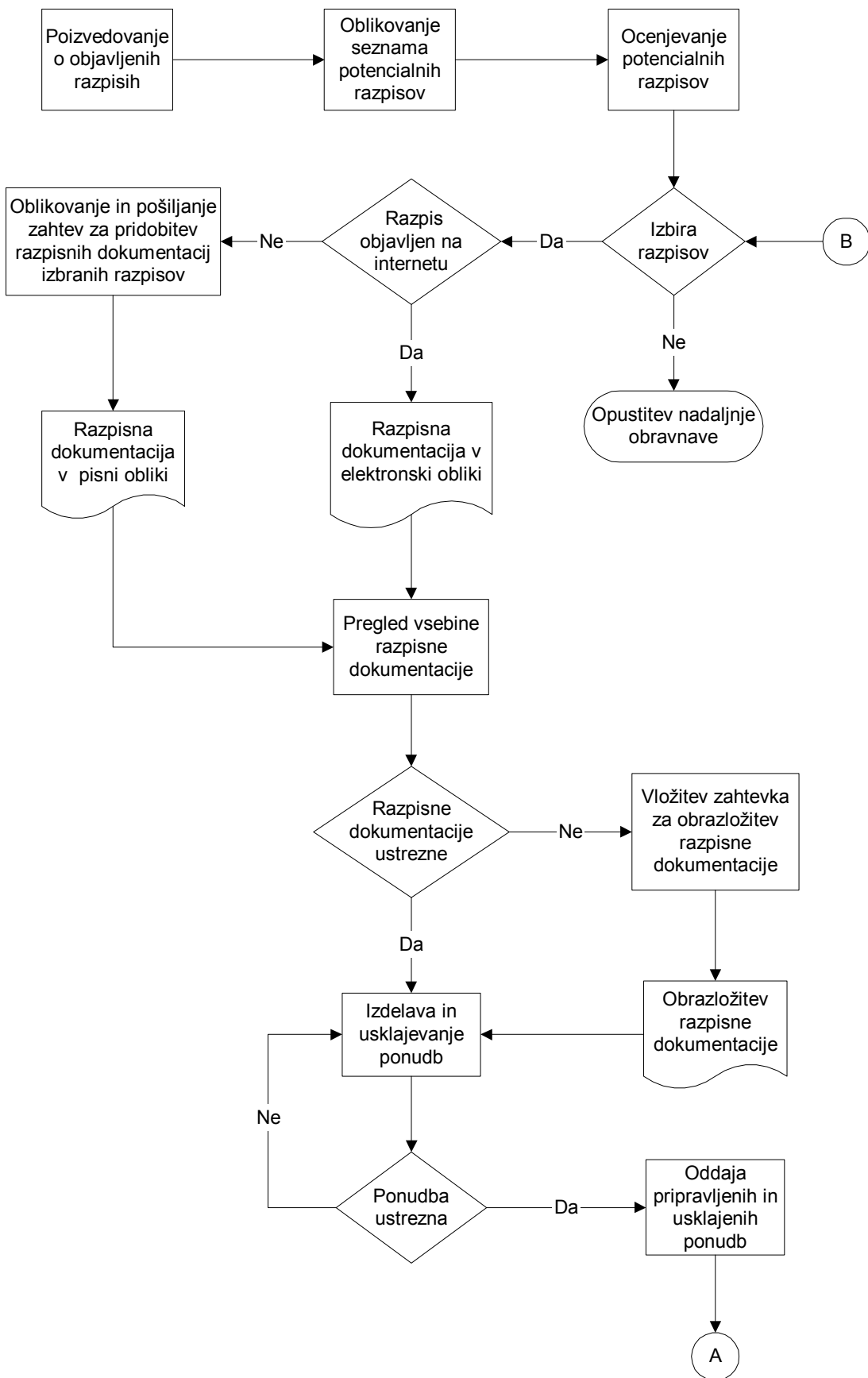
Pri uvajanju projektnega načina vodenja je zelo pomembno poznati vse procese, ki potekajo v podjetju. Med te sodi tudi postopek sodelovanja na javnem razpisu, ki je v največji meri odvisen od zakonskih predpisov, ki se jih morajo udeleženci držati. Ta proces je v dveh delih prikazan na sliki 10 in 11. Prvi del diagrama vsebuje aktivnosti v fazi razpisa, tj. pridobivanje posla, drugi pa pogodbeno in izvedbeno fazo ter revizijski postopek.

Neuradno se proces javnega naročila začne s pojavom neke potrebe pri naročniku, pred uradnim začetkom pa mora biti zagotovljeno še financiranje v skladu z 15.

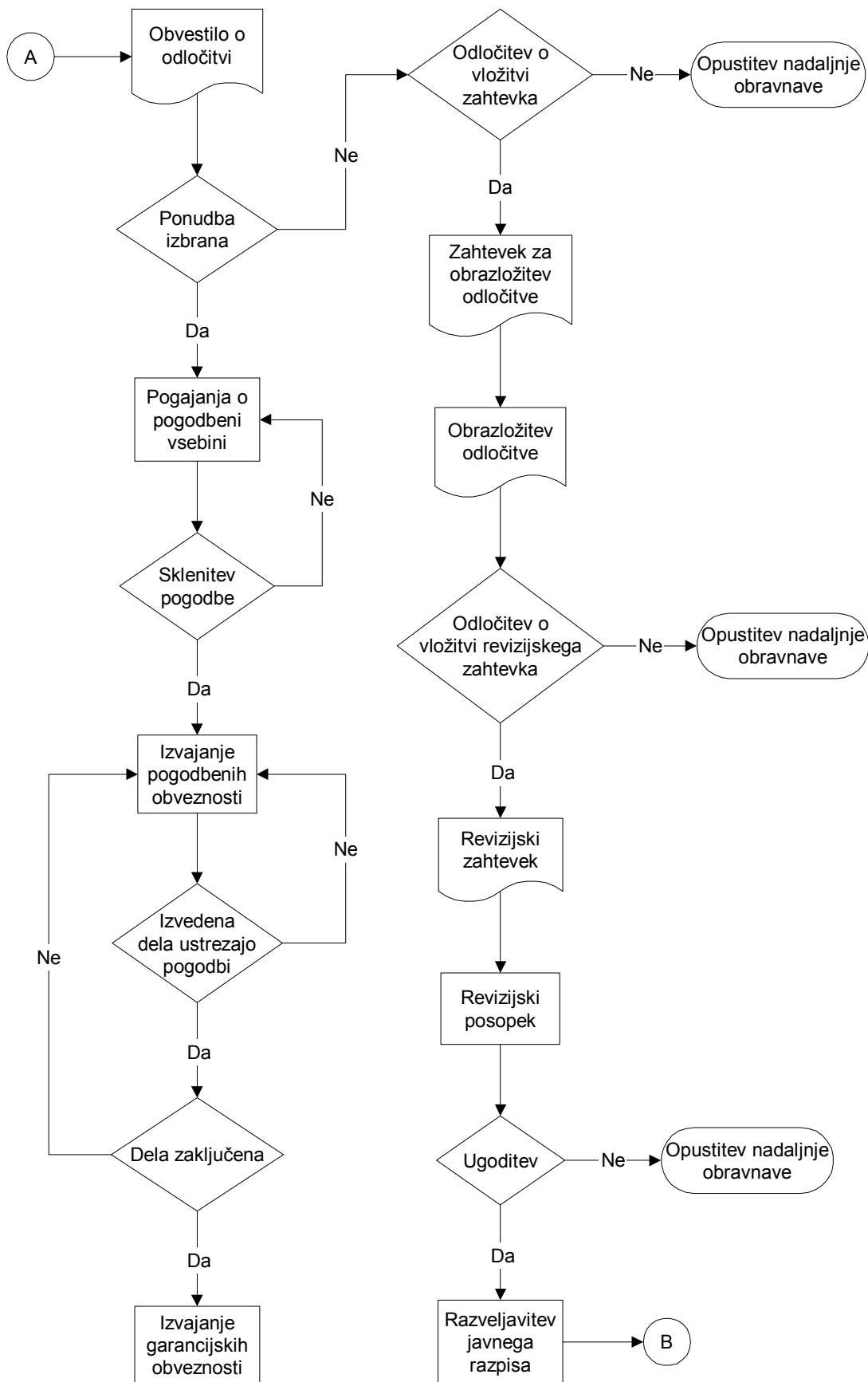
členom (ZJN-1), kot je opisano v podpoglavju 4.1 Predrazpisna faza. Vse nadaljnje aktivnosti, ki sledijo tej ugotovitvi, nimajo učinka na potencialne ponudnike, saj do uradne objave postopek ni javen. Morebiti je ta namera razvidna iz lokalnih proračunov oziroma državnega proračuna ali načrta nabav, kar izvira iz zagotovitve financiranja. Vse to spada v fazo predrazpisa, naročnik jih izvede v fazi priprave, zasnove in opredelitve projekta javnega naročila. V tej fazi se potencialni ponudniki pripravljajo na razpise z iskanjem informacij o nameravanih razpisih, kar je mogoče na podlagi prej omenjenih objavah proračunov ali predhodnih objav po 67. členu ZJN-1. Iskanje informacij o javnih objavah, čemur lahko rečemo tudi iskanje tržnih informacij, nadaljujejo potencialni ponudniki (v nadaljevanju se zaradi lažje predstave postavimo v vlogo enega) oziroma ponudnik vse do uradne objave nekega naročila. Če smo natančnejši, poteka iskanje tržnih informacij, tako tistih za javna naročila kot običajnih (tržnih), neprestano, saj se na trgu razpisi ne pojavljajo v nekem zaporedju ali posamično.

Dobljene informacije iz uradnega lista RS oziroma EU ali iz ostalih sredstev javnega obveščanja je treba uvrstiti na seznam potencialnih razpisov, torej takih, ki ustrezajo profilu delovanja podjetja, z namenom kasnejše podrobnejše analize in ocene o realnih možnostih za pridobitev teh poslov v primeru sodelovanja. Glavni kriteriji pri tem so finančna, tehnološka, časovna in kadrovska zmožnost podjetja. Po posamičnem ocenjevanju se za izbrani/e razpis/e ugotavlja možnost pridobitve razpisne dokumentacije, razvidne iz javne objave, ki je lahko dostopna na medmrežju ali pa je potrebno zaprositi za njeno pridobitev na običajen način (osebno ali po pošti). Vse ostale pa se izloči iz nadaljnje obravnave.

Pregled pridobljene razpisne dokumentacije, ki sledi, mora ponudnik opraviti predvsem zaradi preverjanja vsebinske in tehnične ustreznosti, k temu ga zavezuje tudi 3. odstavek 24. člena ZJN-1. Na podlagi 3. odstavka 25. člena pa lahko zahteva njeno obrazložitev.



Slika 10: Diagram postopka sodelovanja na javnem razpisu – 1. del



Slika 11: Diagram postopka sodelovanja na javnem razpisu – 2. del

Najzahtevnejši element ali aktivnost v razpisni fazi je za ponudnika priprava ponudb, na podlagi predhodno pregledanih, in če je potrebno s strani naročnika obrazloženih razpisnih dokumentacij. Njena podrobnejša vsebina je odvisna od vrste javnega naročila, okvirno pa je določena z zakonom. Od kvalitete priprave je odvisna pridobitev posla, kar zajema tako vsebinsko kot oblikovno pa tudi tehnično ustreznost in sposobnost. Natančneje pomeni to konkurenčnost ponujene cene, izkušnosti podjetja in kadrov (referenc) na tem področju, časovno izvedbo, nenazadnje pa tudi potrdil, obrazcev in drugih potrebnih dokumentov. Izdelano in usklajeno ponudbo, pri kateri sodelujejo strokovnjaki različnih področij, je treba oddati naročniku do predpisanega roka.

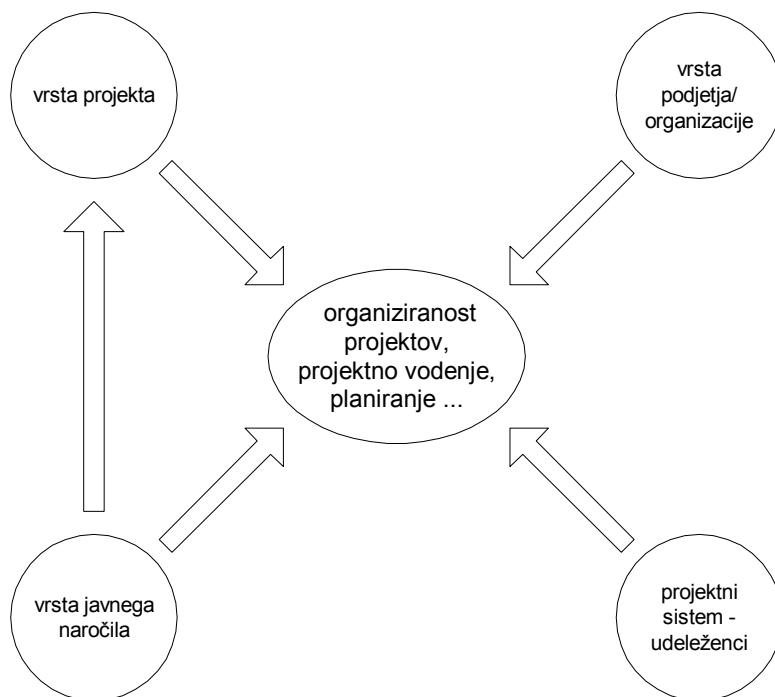
Na samo ocenjevanje ponudnik nima vpliva, dokončno izbiro naročnika pa ugotovi s prejetim obvestilom o odločitvi. V primeru, da ponudnik ni bil izbran, ima možnost vložitev zahtevka za obrazložitev, v kateri mora naročnik podrobneje predstaviti razloge za takšno odločitev, razen če je to v nasprotju z varovanjem poslovne skrivnosti. Naslednja možnost ponudnika je revizijski postopek, za katerega se lahko odloči, če ugotovi, da je med ocenjevanjem in izbiro prišlo do zlorabe. Pomembno je poudariti, da to ni edina možnost za vložitev revizijskega zahtevka, ampak je to mogoče v vseh stopnjah postopka (1. odstavek 12. člena ZRPJN-UPB3). Od tega trenutka pa do odločitve revizijske komisije je postopek zadržan, nadaljevanje pa je od nje odvisno. Če je ta negativna, se postopek javnega naročila nadaljuje s pogajanjem med izbranim ponudnikom in naročnikom, v nasprotnem primeru pa se javni razpis razveljavi in postopek ponovi.

Ob pozitivnem razpletu, tj. ob izbiri ponudbe, se začnejo pogajanja, v primeru da se ostali neizbrani ponudniki ne odločijo za revizijski postopek, ki je opisan v prejšnjem odstavku. Običajno privedejo ta pogajanja do podpisa pogodbe, ki je osnovni dokument nadaljnjega sodelovanja in vključuje vse pravice in dolžnosti vseh vpletenih. Osnovni cilj javnega naročila se s tem lahko začne uresničevati, med njegovim izvajanjem pa še nadalje poteka komuniciranje o poteku del. Ob celotni izpolnitvi pogodbenih obveznosti se dela zaključijo, nadaljujejo pa se z zagotavljanjem garancijskih obveznosti, če te nastanejo, in morebitnim vzdrževanjem.

7.2.2 Organiziranost projektov

Ugotovljeno dejstvo, kot je opisano v podpoglavju 5.2 Razvrščanje projektov, da je od vrste projekta odvisna natančnejša opredelitev projekta s teoretičnega vidika, je pri uvajanju projektne pristopa v prakso potrebno uvideti tudi značilnosti podjetja, kot so: področje delovanja, velikost, organizacijska struktura, kadrovske zasedbe in drugi dejavniki, kot so vrsta javnega naročila, ki vpliva že na vrsto projekta in projektne sistema oziroma udeležencev v tem procesu.

Zaključimo lahko, da pri oblikovanju ali določanju organiziranosti projektov ni univerzalnega recepta za splošno uporabo, ampak je v vsakem primeru treba ugotoviti vse našteje vplivne dejavnike, kot jih prikazuje slika 12. Na podlagi tega pa se s pomočjo nekaterih že uporabljenih ali teoretičnih modelov oblikuje v tistem trenutku in situaciji najprimernejšo organiziranost projektov.



Slika 12: Dejavniki pri oblikovanju organiziranosti projektov

Če govorimo o organiziranju projektov v podjetjih, mislimo na projekte osnovne dejavnosti, kamor sodijo tudi projekti javnih naročil. Poleg teh se v podjetju izvajajo še posamezni projekti, namenjeni razvoju podjetja. V podjetjih s projektno usmerjeno osnovno dejavnostjo sta torej prisotni naslednji kategoriji projektov:

- projekti za doseg nečesa novega (investicijski, razvojno-raziskovalni), to so projekti za lastne potrebe podjetij, ki za to lahko zadolžijo posebno podjetje,
- projekti osnovne dejavnosti za komercialne namene, ki se izvajajo za naročnike.

Dejstvo, da so v projektno usmerjenih podjetjih prisotni tako projekti osnovne dejavnosti kot tudi projekti za doseg nečesa novega, je pri oblikovanju organiziranosti projektov treba upoštevati. Na podlagi te delitve projektov lahko organiziranost projektov delimo na:

- organiziranost razvojno-raziskovalnih projektov in
- organiziranost projektnih procesov.

Poleg obeh kategorij projektov je v projektno organiziranost treba vključiti še pojavnost projektov, torej ali organiziramo posamezen projekt ali več projektov, kar velja za obe prej navedeni obliki organiziranosti projektov.

Glede na pojavnost se za organiziranje tako razvojno-raziskovalnih projektov kot tudi projektov osnovne dejavnosti lahko loči:⁵²

- organiziranost projekta za točno določen projekt, ki jo bom v nadaljevanju poimenoval organizacija projekta in
- organiziranost za izvajanje multiprojektov oziroma projektna organizacija.

V nadaljevanju se bom osredotočil na organiziranost projektov osnovne dejavnosti.

7.2.2.1 Projektna organizacija

Projektna organizacija je integriran del organizacije podjetja oziroma njena neločljiva celota. To pomeni, da je projektna organizacija tesno vpeta in prepletena z organizacijo podjetja na vseh ravneh. Podobno lahko rečemo, da je organizacija projekta integriran del projektne organizacije. Tako nastane razmerje med tremi

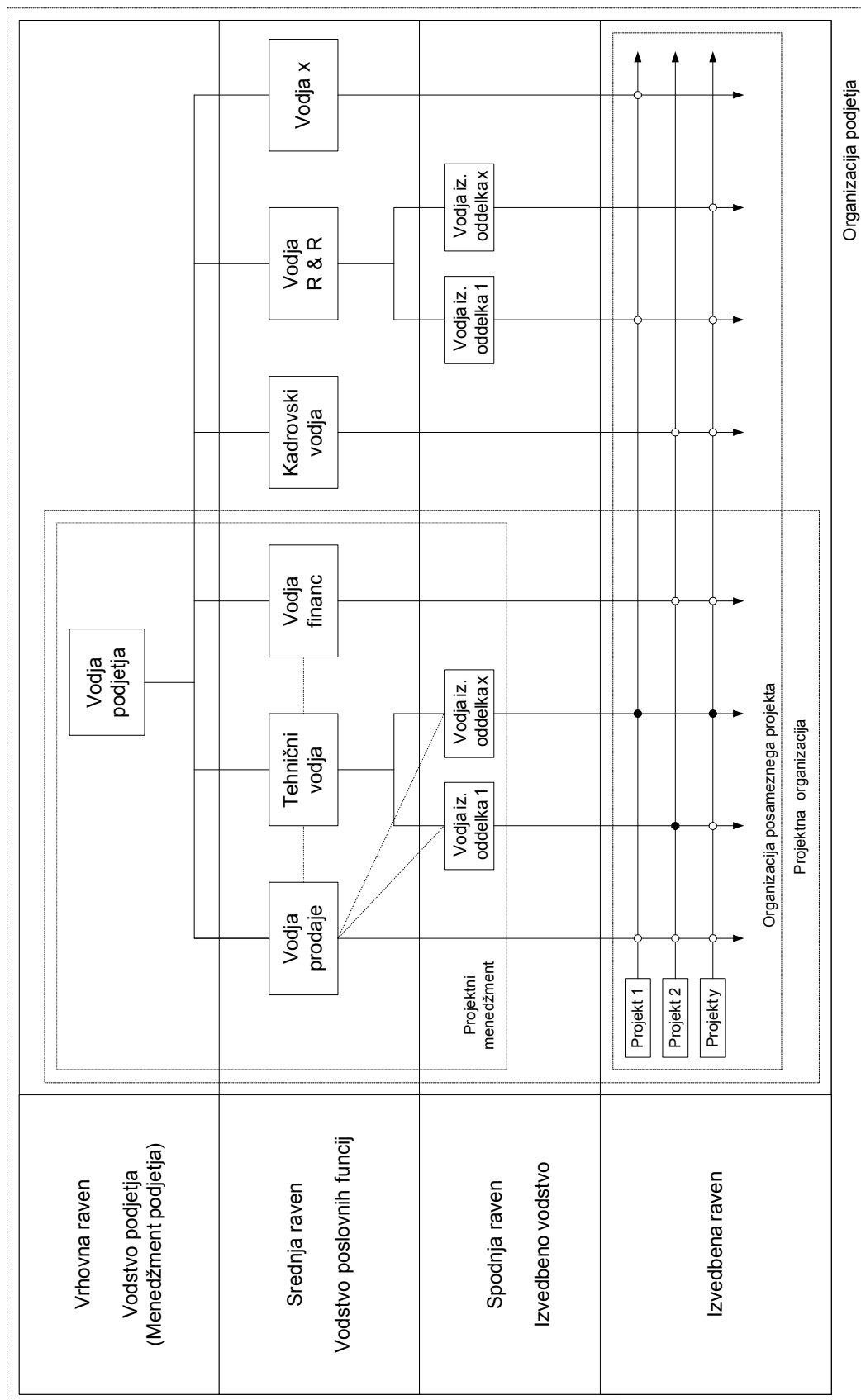
⁵² Pomena »projektna organizacija« in »organizacija projekta« v literaturi nista enotna, zato sem se odločil za poimenovanje, kot je opisano v prilogi 7.

integriranimi in prepletenimi organizacijami, ki se v določenih primerih, kot je sodelovanje podizvajalcev, tudi razširi. To razmerje skuša prikazati slika 13.

Za podjetje – ponudnika predstavlja izvajanje osnovne dejavnosti stalen proces, kar pomeni, da mora biti tudi organizacija oziroma projektna organizacija, namenjena izvajanju tega procesa, stalna.

Iz slike 13 je razvidno, da je prodajna služba vključena v projektno organizacijo, ker zahteva tovrsten način izvajanja tesno sodelovanje prodajne in izvedbene službe, tako med pripravo ponudb kot tudi pri sami izvedbi naročila. Prodajna služba je med drugim tudi posredni ali povezovalni element med naročnikom storitve ali izdelka in izvedbeno službo, tj. izvajalci naročene storitve, kar jo uvršča v projektni sistem. Poleg prodajne je bistveni sestavni del projektne organizacije še tehnična oziroma izvajalska služba s tehničnim vodjem na čelu, ki nastopa na isti ravni kot vodja prodaje. V projektni organizaciji je stalno prisotna tudi finančna služba. Nižji nivo prodaje predstavlja operativna raven, razen v primeru, ko je trženje razdeljeno na oddelek za javna naročila ter oddelek za komercialno trženje – prodajo, in/ali če je v projektno organizacijo vključena projektna pisarna. Izvajalsko službo je na operativni ravni smiselno razdeliti na oddelke, odvisno od potreb, katerim pripada izvedbeno vodstvo za vsak oddelek. Opis predstavlja posamezno urejenost prodajne, tehnične in finančne službe, dodati pa je treba še medsebojne odnose, kar določa urejenost projektne organizacije. Prioriteta je določitev projektne vodje oziroma projektnega menedžmenta.⁵³ Za projektne vodje se lahko določi vodjo prodajne službe, kar je glede na prej omenjeno vlogo prodajne služne najprimernejša rešitev. Projektno organizacijo kot integriran del organizacije podjetja prikazuje slika 13.

⁵³ Glej opombo 52. Enaka metodologija poimenovanja velja za menedžment projekta in projektni menedžment.



Slika 13: Projektna organizacija kot integriran del organizacije podjetja

7.2.2.2 Organizacija projektov

Kot je bilo že omenjeno, je zaradi tesne povezanosti med ponudbenim in izvedbenim postopkom prodajni in izvedbeni sektor združen v stalno projektno organiziranost, katere naloga je usklajevanje in razporejanje virov po projektih. Projektni menedžment, v našem primeru je to vodstvo prodaje, določa v sodelovanju s tehničnim menedžmentom organiziranost posameznega projekta. Iz tega sledi, da potrebuje vsak projekt svojo organiziranost, ki pa je za vsak projekt različna, odvisno od vrste, zahtevnosti, razpoložljivih virov in drugih specifičnih dejavnikov. Pri tem se kaže navidezna dvojnost, ali gre za stalno ali začasno organiziranost? Dejansko gre za oboje, in sicer za začasno organiziranost posameznih projektov (organizacija projekta) v stalno organizirani projektni organizaciji.

Matrično urejeno organizacijo posameznega projekta znotraj vplivno projektne organizacije prikazuje slika 13. Iz nje je razvidno sodelovanje posameznih oddelkov pri projektih, odvisno od že prej omenjenih dejavnikov. Sodelovanje prikazujejo označena mesta z dvema značilnostma. Prva je stalna prisotnost prodaje, druga pa so temnejše oznake, ki prikazujejo, kateri oddelek prevzema odgovornost za vodenje projekta.

7.2.3 Projektna pisarna

Pri podjetjih s tako vrsto in načinom poslovanja je smiselno uvesti podporo pri organiziranju in vodenju projektov, najpogosteje imenovano kot projektna pisarna. Omenjeni pojem dobiva v raznih razpravah, seminarjih in člankih vse večjo vlogo, kar seveda pomeni tudi raznovrstno obravnavo in interpretacije. Na splošno lahko projektno pisarno v projektno usmerjenih podjetjih označimo kot organizacijsko enoto. Njen namen je podpora pri vodenju projektov, bodisi v večprojektnem okolju bodisi v podjetjih, kjer je izvajanje projektov manj pogosto. To pomeni, da jo lahko organiziramo v podjetjih s projektnim vodenjem, lahko pa tudi začasno pri večjih projektih v neprojektnem poslovnem okolju in s kontinuiranimi procesi ali za potrebe razvoja oziroma investicij pri prvi kategoriji podjetij. Obseg in organizacijska struktura sta odvisna od velikosti projektov oziroma od vrste dejavnosti in organiziranosti podjetja z multiprojektnim poslovanjem.

Glavna naloga projektne pisarne je pomoč pri organizaciji projektov. Natančnejše naloge projektne pisarne pa so odvisne od umeščenosti v projektni organizaciji in posledično njene pristojnosti.

V našem primeru bi jo lahko uvrstili v oddelek prodajne službe. S tem bi prevzela vlogo administrativne pomoči pri izvajanju projektov, ne pa tudi vodstvenih in tržnih, ki bi ostali v domeni prodajnega oddelka. Druga možnost je ustanovitev projektne pisarne kot posebne poslovne funkcije znotraj projektne organizacije, kar pomeni, da bi prevzela celotno odgovornost projektne organizacije. Vodja projektne pisarne bi tako postal tudi projektni vodja, prodajni in tehnični vodja pa bi skrbela za svoje strokovno področje.

8 INFORMACIJSKA PODPORA PROJEKTNEMU IZVAJANJU PROCESA JAVNIH NAROČIL

Prednosti uvajanja in izrabljanja sistema projektne vodenja za potrebe racionalizacije in optimizacije poslovanja so opisane v sedmem poglavju. V tem poglavju bom skušal osvetliti še eno možnost izboljšanja učinkovitosti poslovanja, in sicer z informacijsko podporo. Ta temelji na sodobnih tehnologijah in metodah in je lahko uporabljena tudi za podporo udeležencem v procesu javnega naročanja. Informacijske sisteme in tehnologije srečamo na vsakem koraku in na vsakem področju, od zasebnih podjetij do državnih ustanov, kar pomeni, da je njena uporaba koristna. Informacijska podpora pri izvajanju procesov ugodno vpliva na uspešnost poslovanja in s tem na povečanje konkurenčnosti. Poleg racionalizacije poslovanja je uporaba informacijske podpore nujna zaradi integracije z okoljem oziroma prilagajanja ostalim subjektom, s katerimi ima podjetje poslovne stike. Elektronsko poslovanje, omogočeno z uporabo informacijskih tehnologij, postaja ne samo ena od možnosti, ampak skoraj edini način poslovanja v današnjem času.

8.1 Razlogi za uvajanje informacijske podpore

Načeloma so razlogi za uvedbo informacijske podpore podobni ali celo enaki tistim, ki veljajo za uvedbo projektne pristopa tako z vidika naročnika kot ponudnika. Pri naročnikih je to predvsem racionalna in smotrna poraba javnega denarja, za ponudnike pa je glavni razlog predvsem krepitev konkurenčne prednosti. Sicer predstavlja racionalizacijo že sodelovanje na razpisih, kot ugotavlja dr. Mužina: »Racionalizacija poslovanja gospodarskih subjektov je izredno pomemben učinek in cilj javnih naročil. Zahtevana čedalje večja konkurenčna sposobnost, ki se prek javnih razpisov sprti preverja, prinaša s seboj potrebo po prestrukturiranju in prilagoditvi podjetij razmeram na trgu.«⁵⁴

Informacijska podpora torej ugodno vpliva na zniževanje stroškov, krajšanje rokov, izboljševanje kakovosti, učinkovitejši pretok informacij itd.

⁵⁴ Mužina, A., Vesel, T., pod 6 citirano delo, str. 109.

Pomemben razlog za uvedbo informacijske podpore je dejstvo, da sodoben projektni pristop nujno potrebuje informacijsko podporo, saj bi v nasprotnem primeru ne dajal pričakovanih pozitivnih učinkov oziroma bi bilo njegovo izvajanje nemogoče.

8.2 Uporaba informacijske podpore na področju javnih naročil v praksi

Oceno uporabe informacijske podpore na področju javnih naročil je zaradi različnih vidikov obravnave težko podati enoznačno. To pomeni, da ni mogoče ocenjevati stanja procesa kot celote (npr. s pravnega vidika). Stanje uporabe informacijske podpore analiziramo ločeno pri naročnikih in ponudnikih.

8.2.1 Uporaba informacijske podpore pri naročnikih (elektronska javna naročila)

Po ZJN-1 so naročniki: organi Republike Slovenije in samoupravne lokalne skupnosti (neposredni uporabniki proračuna); javni skladi, javne agencije, javni zavodi in drugi posredni uporabniki proračuna; javna podjetja, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava. Glavni kriterij za uvrščanje teh subjektov med naročnike je torej posredna ali neposredna poraba javnega denarja. Zato so naročniki vezani na pravila, ki jih postavlja država. V prvi vrsti so to zakoni, predvsem Zakon o javnih naročilih in Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja ter ostali strateški dokumenti, ki jih država sprejme z določenim namenom. Med te sodi tudi informatizacija poslovanja državne oziroma javne uprave, na posreden način pa tudi vpeljava informacijske podpore, namenjene javnim naročilom (elektronska javna naročila). Med take pomembnejše dokumente sodita MVPDU-IT – Metodologija vodenja projektov v državni upravi za področje informacijske tehnologije, in SEP-2004 – Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje 2001 do 2004 oziroma nova verzija tega dokumenta SEP-2010 – Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010. Prvi dokument (MVPDU-IT) podaja metodologijo, ki se jo lahko uporabi za doseg ciljev, postavljenih v drugem dokumentu (SEP-2010 oziroma SEP-2004).

8.2.1.1 Izhodišče za uvajanje elektronskega javnega naročanja

Temelj za informatizacijo javnih naročil je Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP-2004). Sicer pa segajo začetki informatizacije javnih naročil oziroma uvajanje e-poslovanja na to področje v leto 1997, ko je Center vlade Republike Slovenije za informatiko (CVI) začel z analizo postopkov javnega naročanja, ki je služila za izdelavo standardnih elektronskih obrazcev, in uvedel spletno stran, namenjeno dvigovanju ponudb v elektronski obliki. Dve leti pozneje je CVI nadaljeval z vpeljavo sistema za komuniciranje med ponudniki in naročniki ali t. i. sistema za postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov ter v sodelovanju z zunanjimi izvajalci s pripravo aplikacije za podporo javnim naročilom male vrednosti.

Sodoben pristop pri uvajanju e-poslovanja je vlada RS nadaljevala s sprejetjem in uresničevanjem Strategije e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP-2004), ki jo je CVI v sodelovanju z ostalimi inštitucijami sprejel v letu 2001. V njej so podani razlogi za sprejetje, namen in cilji ter navedba drugih pomembnih elementov, in kar je najpomembnejše, način za doseg postavljenega strateškega cilja s programi projektov in številnimi nalogami s planom izvedbe. SEP-2004 zajema enajst programov, med katerimi je tudi program elektronska javna naročila. Vsak od teh programov je sestavljen iz določenega števila projektov, kar velja tudi za program projektov EP-09 Elektronska javna naročila. Projekti programa so:

- »EP-0901 Ekspertni sistem za podporo odločanju o izbiri najustrežnejšega ponudnika,
- EP-0902 Elektronski sistem za oddajo naročil male vrednosti,
- EP-0903 Elektronski sistem za naročanje programske opreme pri izbranih dobaviteljih,
- EP-0904 Elektronski sistem za podporo omejenega postopka za oddajo javnih naročil,

- EP-0905 Elektronski sistem objavljanja namer o oddaji javnih naročil in izbranih ponudnikov (tj. sistem TED – Tenderski elektronski dnevnik)«. ⁵⁵

Izhodišča SEP-2004 pri zastavljanju naštetih projektov za razvoj na področju javnega naročanja so bila:

- »razvoj elektronskega sistema objavljanja namer o oddaji javnih naročil,
- poenotenje elektronskih obrazcev razpisne dokumentacije in nekaterih drugih univerzalnih obrazcev,
- prilagoditev obstoječega sistema pisarniškega poslovanja in sistema za obvladovanje programov in projektov,
- vzpostavitev sistema oglasnih desk v obliki diskusijskih zbirk, do katerih bi zavezanci po ZJN dostopali prek omrežja intranet, ponudniki pa prek omrežja internet,
- izdelava informacijskega sistema za zbiranje informacij o javnih razpisih, ki jih bo moral Urad za javna naročila posredovati organom Evropske unije in jih bo uporabljal za vodenje statistike, in
- izdelava in uvedba ekspertnega sistema za podporo odločanju o izbiri najustrežnejšega ponudnika ter izdelava vzporednega sistema, sistema nadzora kakovosti«. ⁵⁶

Strategija SEP-2004 ni namenjena izključno informatizaciji javnih naročil, ampak uvajanju elektronskega poslovanja v celotno javno upravo, pri tem pa izključuje organe, kot so: skladi, agencije, javni zavodi in javna podjetja.

Plan oziroma rok izvedbe strategije SEP-2004 se je iztekel. Določeni projekti se še izvajajo, nekateri so dokončani, nekateri pa še ne začeti; pojavili so se novi cilji ali pa so stari revidirani. Vse to je bil razlog za sprejetje nove tovrstne strategije,

⁵⁵ Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (sep-2004). Verzija 1.0, str. 46. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: <http://www.sigov.si/cvi/SEP-kv.pdf>.

⁵⁶ Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (sep-2004). Verzija 1.0, pod 55 citirano delo, str. 34.

imenovane Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 SEP-2010, ki jo je tokrat pripravilo Ministrstvo za javno upravo. V njej so navedeni tudi podatki o stanju oziroma stopnji uresničevanja posameznih projektov. Podrobneje so cilji te strategije prikazani v točki C priloge 4. Žal pa strategija ne namenja posebne pozornosti javnim naročilom.

8.2.1.2 Stanje informacijske podpore javnim naročilom

Izvrševanje strategije SEP-2004 je predstavljeno v vsakoletnih akcijskih načrtih, v katerih CVI opredeli nove strateške cilje na podlagi dosežkov in spoznanj oziroma revidira stare. V grafični in tabelarični obliki so predstavljene stopnje realizacije strateškega načrta v določenem obdobju, stopnje programov in posameznih projektov. V času izvrševanja te strategije so bili izdani štirje akcijski načrti. Prvi Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 verzija 1.1 je bil izdan oktobra 2002, ostali so se pod enakim imenom izdajali: v aprilu 2003, verzija 1.2, tretja različica 1.3 je bila izdana v novembru istega leta, zadnja verzija 1.4 pa septembra 2004. Izsledki teh akcijskih načrtov, ki se navezujejo na e-javna naročila, so prikazani v točki A in B priloge številka 4.

Uresničevanje ciljev strategije SEP-2004 je predstavljeno tako v akcijskih načrtih e-uprave za leto 2004 kot tudi v novi strategiji SEP-2010 in v akcijskem načrtu e-uprave za leto 2010, ki se na slednjo navezuje, vendar podrobnejših podatkov o stanju e-javnih naročil v zadnjih dveh dokumentih ni zaslediti.

Strategiji SEP-2004 in SEP-2010 ter pripadajoči akcijski načrti zajemajo informatizacijo oziroma uvajanje elektronskega poslovanja v celotno javno upravo, s prej omenjenimi izjemami. Zato so podatki o napredovanju zastavljenih projektov na področju uvajanja elektronskega javnega naročanja skopi. Vsakoletni akcijski načrti naj bi poročali podatke o spremljanju uresničevanja predhodnega akcijskega načrta, vendar je napredek posameznega projekta iz načrtov težko razbrati. Kazalci, ki prikazujejo stanje določenega projekta, so: TS od 0 do 4, kjer kratica pomeni trenutno stanje, in CS od 0 do 4, ki pomeni ciljno stopnjo razvitosti.⁵⁷

⁵⁷ Podrobnejšo razlago glej v prilogi 4.

Podatki za področje e-javnih naročil se v akcijskem načrtu 1.2 ponovijo iz predhodne verzije 1.1, enako se zgodi v akcijskem načrtu 1.4, ki predstavlja iste podatke kot načrt 1.3. Ciljno stanje pri vseh projektih je zastavljeno na tretjo (dvosmerna interakcija) in četrto (transakcija) stopnjo. Rok dokončanja je leto 2003, kljub temu pa so podatki v vseh štirih verzijah akcijskih načrtov, tudi v akcijskem načrtu 1.4. iz 2004, o trenutnem stanju (TS) šele na prvi stopnji (informacija).

Zanesljivost podatkov, ki jih akcijski načrti kažejo o stanju informatizacije javnih naročil, je vprašljiva, saj je v akcijskem načrtu 1.1 in 1.2 projekt EP-0902 Elektronski sistem za oddajo naročil male vrednosti iz strategije SEP-2004 ocenjen s stanjem prve stopnje od predvidene četrte. To pomeni, da projekt EP-0902 ni dokončan, kar pa je v nasprotju s prej omenjenim dejstvom, da je CVI že leta 2000 v sodelovanju z zunanjimi izvajalci razvil aplikacijo za podporo naročilom male vrednosti. Poleg tega je od zadnjega akcijskega načrta (AN-2004), ki vsebuje podatke o stanju e-javnih naročil, minilo že kar nekaj časa, zadnji tovrstni načrti namreč teh podatkov ne vsebujejo.

Ker drugih dokumentov, ki naj bi prikazovali stanje projektov, ni zaslediti, je najenostavnejša možnost za preverjanje stanja določenih projektov pregled spletnih portalov, namenjenih javnim naročilom. Stanje še ne zaključenih projektov sicer ni vidno, vendar je s tem znano vsaj, katere rešitve se v praksi uporabljajo. Ta možnost ima še eno slabost, na spletu namreč ni mogoče najti aplikacij, ki jih naročniki uporabljajo izključno zase.

Na spletnem portalu Ministrstva za javno upravo zasledimo naslednje storitve, ki jih ponudniki lahko uporabljajo:

- portal za dostop do aktualne razpisne dokumentacije,⁵⁸
- portal za dostop do razpisne dokumentacije že zaključenih javnih naročil,⁵⁹

⁵⁸ Storitve je dostopna na svetovnem spletu na naslovu:

http://www.mju.gov.si/si/javna_narocila/aktualna_javna_narocila/, dne 12. 08. 2007.

⁵⁹ Storitve je dostopna na svetovnem spletu na naslovu:

http://www.mju.gov.si/si/javna_narocila/javna_narocila_arhiv/, dne 12. 08. 2007.

- aplikacija za postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov.⁶⁰

Poleg teh storitev, namenjenih naročnikom in ponudnikom, vsebuje postal še storitev za dostop do obvestil za uporabnike komunikacijskega omrežja državnih organov (HKOM).⁶¹

Nova pridobitev je sicer že dolgo načrtovana in z ZJN-1A predvidena uvedba portala javnih naročil,⁶² namenjenega uradnemu objavljanju javnih razpisov in razpisnih dokumentacij.⁶³ Portal je torej namenjen izključno javnim naročilom in nadomešča uradne objave v Uradnem listu RS, hkrati pa je na istem mestu mogoč dostop do razpisne dokumentacije objavljenega razpisa. Ta elektronska rešitev zajema več do sedaj ločenih opravil, ki še niso bile informatizirane (npr. uradne objave), in storitev, ki so bile informatizirane (npr. dostop do razpisnih dokumentacij).

Portal omogoča naročnikom brezplačno pošiljanje uradnih objav vseh zakonsko predvidenih postopkov javnih razpisov in pripadajočih razpisnih dokumentacij, s čimer je potencialnim ponudnikom omogočen enostaven dostop do informacij o aktualnih razpisih in njihovih razpisnih dokumentacij ter vsa obvestila, pojasnila in rezultati, ki se nanje nanašajo in ki jih je naročnik dolžan objavljati po zakonu. Portali, na katerih je mogoč dostop do naštetih storitev, so prikazani v prilogi 5.

Od programa EP-09 Elektronska javna naročila sta po dosegljivih podatkih končana dva projekta, in sicer EP-0902 Elektronski sistem za oddajo naročil male vrednosti ter EP-0905 Elektronski sistem objavljanja namer o oddaji javnih naročil in izbranih ponudnikov. Projekt EP-0902 je bil uresničen z Aplikacijo Javna naročila male

⁶⁰ Aplikacija je dostopna na svetovnem spletu na naslovu:

http://www.mju.gov.si/si/javna_narocila/vprasanja_in_odgovori/, dne 12. 08. 2007.

⁶¹ Storitve je dostopna na svetovnem spletu na naslovu:

http://www.mju.gov.si/si/javna_narocila/obvestila_organom/, dne 12. 08. 2007.

⁶² Storitve je dostopna na svetovnem spletu na naslovu:

<http://www.enarocanje.si/default.asp?podrocje=portal>, dne 12. 08. 2007. Glej opombo 25.

⁶³ Z uvedbo portala javnih naročil je postala storitev za dostop do aktualne razpisne dokumentacije nepomembna.

vrednosti,⁶⁴ ki jo je CVI z zunanjimi izvajalci vpeljal že leta 2000.⁶⁵ Z uvedbo Portala javnih naročil pa je bil uresničen projekt EP-0902. Stanja ostalih projektov med pisanjem naloge nisem našel.

Iz predstavljenih storitev je razbrati, da je na področju e-javnih naročil dosežen določen napredek. Na splošno je stanje dokaj dobro, vendar je do popolnega izvajanja javnih naročil na elektronski način še daleč. V manchesterski deklaraciji je predvideni rok za popolno izvajanje javnih naročil na elektronski način določen v letu 2010. Datum velja za vse članice Evropske unije, vendar je njegova uresničitev malo verjetna, tudi v Sloveniji. Negotov nadaljnji razvoj e-javnih naročil se navezuje tudi na dejstvo, da najnovejša verzija strategije e-javne uprave (SEP-2010) temu področju ne namenja pozornosti.

8.2.2 Uporaba informacijske podpore pri ponudnikih

Iz razlogov, kot so: nestalno sodelovanje ponudnikov na javnih razpisih; podobnosti izvajanja poslov, pridobljenih na javnih razpisih, s tistimi, ki so pridobljeni na trgu; velikega števila podjetij – ponudnikov, ki sodelujejo na javnih razpisih, je stanje uporabe informacijske podpore pri ponudnikih za ta namen težko ugotoviti. Za pregled takega stanja bi bila namreč potrebna podrobna analiza, kar bi presegalo namen te naloge. Poleg tega je tudi vprašljivo, ali se taka podpora, namenjena izključno sodelovanju podjetij na javnih razpisih, sploh uporablja. Na to vprašanje bom skušal v nadaljevanju odgovoriti.

Pri informacijski podpori procesu sodelovanja ponudnikov na javnih razpisih se je treba vprašati, katero področje v tem procesu je tisto, če sploh je, ki se od običajnega tržnega pristopa pri pridobivanju poslov razlikuje. Kot je že bilo ugotovljeno, se izvedba naročila, bodisi javnega ali tržnega, ne razlikuje. Razlike nastanejo pri sklepanju pogodb, predvsem z vidika priprave ponudb. Za sodelovanje ponudnikov na javnih razpisih je namreč priprava ponudbe zakonski pogoj, v nasprotju s

⁶⁴ Podatek pridobljen 24. 10. 2006 s svetovnega spleta:

<http://www.projektnapisarna.si/ComLandstrani/comland2005.nsf/1/Javna%20narocila>.

⁶⁵ Aplikacija je po podatkih izvajalca usklajena z novim zakonom ZJN-2. Glej opombo 64.

komercialnim pridobivanjem poslov. Na podlagi tega lahko sklenemo, da pri komercialnih projektih, ki jih podjetja izvajajo, ni potrebno pripravljati ponudb in se v tem segmentu razlikujejo od tistih poslov, ki se sklepajo na javnih razpisih. Vendar velja to samo v primeru manjših komercialnih naročil, za katere zadostuje naročilnica. Nasprotno pa velja za komercialna naročila višjih vrednosti, kjer si naročniki prav tako prizadevajo dobiti najugodnejšo ponudbo. Ugotovimo lahko, da razlik med komercialnimi naročili in javnimi naročili tako rekoč ni, niti v izvedbeni niti v predpogodbeni fazi. Zatorej ni smiselno govoriti o informacijski podpori pri sodelovanju podjetij – ponudnikov na javnih razpisih, ampak o informacijski podpori pri izvajanju projektov osnovne dejavnosti, tako komercialnih kot tistih, pridobljenih na javnih razpisih.

V nadaljevanju bom predstavil možnosti informacijske podpore pri izvajanju projektov osnovne dejavnosti.

8.2.2.1 Izhodišča za uvajanje informacijske podpore

Z razliko od naročnikov pomeni za podjetja – ponudnike uvajanje informacijske podpore samostojno odločitev. Zanja ni nekih splošnih dokumentov, kot so razne strategije pri naročnikih (prim. SEP-2010), ki jih sprejme višja instanca. Izhodišče za uvajanje informacijske podpore so običajno posamezni strateški dokumenti, sprejeti v posameznem podjetju z nekim dolgoročnim ciljem. Sprejemanje odločitev o izvedbi projektov informatizacije poslovanja⁶⁶ sloni na raziskavah vseh za omenjeno področje relevantnih parametrov in je različno za vsako podjetje (odvisno od velikosti, organizacijske urejenosti, vrste dejavnosti, ki jo opravlja, itd.). Podjetje ima za ugotovitev stanja na razpolago različne možnosti, ena od teh je SWOT analiza (prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti). Pri tem pa ni najpomembnejše, katero analizo ali metodo bo podjetje uporabilo, ampak kakšni so njeni rezultati, saj povedo v kakšnem stanju je podjetje v določenem trenutku.

⁶⁶ O razlogih za tako odločitev glej v podpoglavju Razlogi za uvajanje informacijske podpore.

8.2.2.2 *Možne rešitve in stanje informacijske podpore pri izvajanju projektov osnovne dejavnosti*

Katero rešitev in na kakšen način naj podjetje izbrano rešitev vpelje, je odvisno od stanja podjetja in od sprejete nadaljnje strategije. Poleg finančnega stanja, konkurenčnega položaja itd. je za odločitve o posodabljanju ali uvajanju nove informacijske podpore pomembna tudi organiziranost procesov. Glede na organiziranost sta pri uvajanju informacijskega sistema za podporo projektom osnovne dejavnosti (projektnemu izvajanju procesa javnega naročanja) mogoči naslednji varianti:

- vpeljava informacijskega sistema na podlagi obstoječega sistema projektnega vodenja, pri čemer se mora informacijska podpora prilagoditi projektneemu sistemu, ali
- uvajanje informacijskega sistema hkrati z vpeljavo sistema projektnega vodenja, kjer se oba projekta izvajata sočasno. To največkrat pomeni tudi projekt reorganizacije podjetja, oba projekta pa se morata medsebojno usklajevati.

Za podjetje je pomembno tudi, ali se bo pri vpeljavi informacijske podpore odločilo za lasten razvoj ali bo v ta namen izbralo zunanje specializirano podjetje. Glede na to, da je na trgu veliko število ponudnikov in razvijalcev informacijskih sistemov, je v večini primerov boljša rešitev iskanje zunanjega izvajalca. V primeru lastnega razvoja velja, da večina podjetij nima dovolj ustreznega kadra in je zato taka odločitev primerna le za nekatera podjetja. Če se podjetje odloči za nakup informacijske podpore, se mora še pred končno izbiro določenega ponudnika ali razvijalca informacijskih sistemov odločiti, ali bo njihova informacijska podpora temeljila na:

- že izdelanih modelih in rešitvah za projektno podporo (Navision, aplikacija Projektna pisarna ...) ali
- na osnovi novih spoznanj in specifičnih rešitev.

Obe možnosti imata tako dobre kot slabe lastnosti. Dobra lastnost prve je, da je informacijska podpora projektom vgrajena kot modul v celoten informacijski sistem

(računovodstvo, knjigovodstvo ...), nemogoča pa je popolna prilagoditev specifičnim potrebam. Pri drugi je situacija obratna. Za vključitev v obstoječi sistem, ki predstavlja dodatno oviro, če osnovni sistem še ni vzpostavljen, je potrebnih veliko več virov in usklajevanj, zahtevane posebnosti pa so celoviteje upoštevane.

Glede na stanje informacijske tehnologije in njene vsesplošne uporabe ni vprašljivo, ali posamezna podjetja imajo vpeljane informacijske sisteme za podporo rednemu poslovanju, ampak vprašanje je, ali ga uporabljajo pri spremljanju projektov. To velja predvsem za tista podjetja, ki nimajo uvedenega celovitega informacijskega sistema, ki v večini primerov ponujajo možnost za spremljanje projektov.

Če predpostavimo, da podjetje še nima posebne informacijske podpore pri izvajanju projektov osnovne dejavnosti, ima naslednji možnosti:

- nadgraditev obstoječega informacijskega sistema ali
- vpeljava celovite informacijske rešitve oziroma t. i. informacijskega sistema za celovito obvladovanje poslovnih virov podjetja,⁶⁷ ki ponuja modul za podporo projektom (Navision, Oracle, Baan, Peoplesoft, SAP ...).

Nadgradnja informacijskega sistema je primerna za večja podjetja, saj je uvajanje celovite rešitve v taka podjetja veliko kompleksnejše zaradi obsežnosti informacijskega sistema. Na splošno velja, da je za večino podjetij najustreznejša rešitev uvedba ERP-ja. Take rešitve sicer ne pokrijejo celotnega področja, zato je potrebno posamezna področja znotraj ERP-ja prilagoditi razmeram v podjetju. Boljša pa je obratna pot, to pomeni, prilagajanje obstoječih procesov t. i. najboljši praksi, ki jo ERP sistemi ponujajo. Dobra lastnost celovitih rešitev je tudi modularna zgradba. S tem je podjetjem omogočen nakup točno tistih področij informacijske podpore, ki jih pri poslovanju potrebujejo.

Z vidika izvajanja projektov je najpomembnejša možnost, ki jo večina ERP sistemov ponuja, podpora projektom. Zelo pomembno pri izvajanju projektov je namreč njihovo spremljanje oziroma sledenje porabljenim virom (material, stroški, kadri ...). Informacijska podpora prinaša izboljšanje poslovanja in s tem racionalizacijo. Z

⁶⁷ Celoviti informacijski sistemi – ERP sistemi, angl. Enterprise Resource Planning – ERP System.

možnostjo spremljanja projektov preko stroškovnih nosilcev pa je mogoče doseči tudi racionalizacijo izvajanja projektov. V prilogi 6 sta na slikah prikazana primera grafičnih vmesnikov dveh ERP sistemov.

Koliko in katera podjetja uporabljajo ERP sisteme, ni mogoče oceniti pavšalno brez predhodne analize. V Strategiji razvoja informacijske družbe v Sloveniji (si2010) so podatki, da je »delež podjetij, ki imajo interno povezane samodejne poslovne sisteme (ERP), 14-odstoten«. ⁶⁸ Podatek velja za področje Evropske unije in Slovenije. Znane so tudi številke o prodaji celovitih rešitev znanih ponudnikov (SAP 19600 strank, Microsoft Business Solution 40000 strank po celem svetu). Pomembnejša od števila podjetij z uvedenimi celovitimi informacijskimi sistemi je rast podjetij z uvedenimi ERP sistemi. Po podatkih največjih svetovnih ponudnikov ERP sistemov znaša rast prodaje teh storitev nad 10 odstotkov.

Za katero koli informacijsko rešitev naj se posamezno podjetje – ponudnik odloči, najpomembnejše je, da ima ustrezno možnost za spremljanje projektov. Poplava ponudb na področju informacijskih sistemov pomeni za podjetje težko izbiro. Nobeno od teh namreč ne ponuja rešitev, ki bi popolnoma ustrezale potrebam posameznega podjetja. Tudi ERP sistemi niso izjema, vendar so z modelom »najboljše prakse« ustrezna možnost za podjetja, ki izvajajo osnovno dejavnost na projektni način.

⁶⁸ Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji (si2010). Junij 2007, str. 62.

Pridobljeno 08. 09. 2007 s svetovnega spleta:

http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.

9 ZAKLJUČEK

Projekti in javna naročila obsegajo zelo široko področje, zato je možnosti obravnave veliko, še posebej, če skušamo omenjeni področji združiti. Javno naročilo ima vse značilnosti projekta, pri čemer ugotovimo, da sta možnosti take obravnave z dveh vidikov: z vidika naročnika/ov ali ponudnika/ov. Vsako od navedenih področij lahko obravnavamo še s finančnega, menedžerskega, pravnega, gospodarskega, družbenega vidika itd., kar pomeni, da bi vsako od področij potrebovalo posebno obravnavo. Diploma zajema širok spekter področij, zagotovo pa ne vseh. Zaradi omenjene širine pa je poglobljenost v posamezno področje omejena oziroma podrobna obravnava niti ni mogoča. To kažejo že cilji naloge, ki so: predstaviti pravno ureditev javnih naročil, prikazati enoten proces javnega naročanja s pravnega vidika, prikazati možnost projektne obravnave oziroma uporabe projektne pristopa pri izvajanju javnih naročil in nakazati prednost informacijske podpore projektne izvajanja javnih naročil.

Sklenem lahko, da so bili doseženi naslednji cilji: prikazana struktura in razvoj pravne ureditve javnih naročil v Republiki Sloveniji in Evropski uniji; na podlagi pravnih pravil prikazan proces javnih naročil; predstavljena možnost projektne pristopa pri izvajanju tega procesa s strani naročnika in ponudnika ter njena uporaba v praksi; primer organiziranosti projektov osnovne dejavnosti ponudnikov (pridobljenih na trgu ali na javnih razpisih); prikazana uporaba informacijske podpore pri naročnikih in možnost take uporabe pri ponudnikih.

Omejujoče na to nalogo deluje sprememba temeljnega zakona s področja javnega naročanja, kar pomeni, da predstavljena vsebina ni ažurna s sedaj veljavnima zakonoma (ZJN-2 in ZJNVETPS). Kljub temu so dobra lastnost sorazmerno nespremenjena načela, ki se običajno tudi ne spreminjajo, in sam proces. To pomeni, da ni večjih razlik pri projektne obravnave procesa javnega naročanja in pripadajoči informacijski podpori, kljub sprejetju novega zakona.

10 LITERATURA

1. **Akcijski načrt e-uprave do leta 2004** verzija 1.2. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/akcijski_nacrt_1.2.pdf.
2. **Akcijski načrt e-uprave do leta 2004** verzija 1.4. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: http://www.gov.si/cvi/slo/vodstvo/akcijski_nacrt_e-uprave_1.4.doc.
3. **Bizjak, F.** (1996). Tehnološki in projektni management. Nova Gorica: Grafika Soča.
4. **Bohnec, I., Matas, S., Škufca, U., Žvan, A.** (2005). Vzorci aktov v postopkih javnih naročil in revizijskem postopku. Ljubljana: Nebra.
5. **Direktiva** Evropskega parlamenta in Sveta 97/52/ES. Uradni list EU, št. L 328, 28. 11. 1997, str. 1.
6. **Direktiva** Sveta 89/665/EGS. Uradni list EU, št. L 395, 30. 12. 1989, str. 33.
7. **Direktiva** Sveta 92/13/EGS. Uradni list EU, št. L 76, 23. 03. 1992, str. 14.
8. **Direktiva** Sveta 92/50/EGS. Uradni list EU, št. L 209, 24. 07. 1992, str. 1.
9. **Hauc, A.** (2002). Projektni management. 1. Natis. Ljubljana: GV Založba.
10. **Kranjc, V.** (2004). Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: GV Založba.
11. **Ljubič, T.** (1995). Projektni management-vodenje projektov. Kranj: Moderna organizacija.
12. **Metodologija vodenja projektov v državni upravi – MVPDU** (1999). Vlada RS. Ljubljana. Pridobljeno 03. 12. 2006 s svetovnega spleta: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/MVPDU.pdf.
13. **Mužina, A., Vesel, T.** (2004). Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Ljubljana: Primath.

14. **Podkoritnik, M.** (2006). Tveganja pri projektih javnega naročanja na ministrstvu za obrambo. Magistrsko delo. Ljubljana: [M. Podkoritnik].
15. **Predlog zakona o javnem naročanju** – redni postopek – predlog za obravnavo na Vladi RS z dne 06.07.2006. Pridobljeno 14. 09. 2006 s svetovnega spleta: http://www.sigov.si/mf/slov/javnar/predlog_ZJN_v11_07.pdf.
16. **Rant, M., Jeraj, M., Ljubič, T.** (1998). Vodenje projektov. Druga izdaja. Radovljica: Založba ORFIN.
17. **Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005.** Pridobljeno 24. 10. 2006 s svetovnega spleta: http://www.gov.si/mf/slov/javnar/porocilo_skupno_oodana_narocila_2005.pdf.
18. **Slovenija, Zakoni.** (2004). Predpisi o javnih naročilih. Ljubljana: Založba Uradni list Republike Slovenije.
19. **Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (sep-2004).** verzija 1.0. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: <http://www.sigov.si/cvi/SEP-kv.pdf>.
20. **Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 (SEP-2010).** Končna 1.0. Pridobljeno 25. 05. 2007 s svetovnega spleta: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=26769>.
21. **Strategija razvoja informacijske družbe v Republiki Sloveniji (si2010).** Junij 2007. Pridobljeno 08. 09. 2007 s svetovnega spleta: http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/pdf/informacijska_druzba/si2010.pdf.
22. **Zabel, B.** (1997). Pravo javnih naročil – Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem. 1. Natis. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
23. **Zakon** o javnih naročilih (ZJN-1-UPB-1) (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 36-1566/2004.

PRILOGA 1: Uradni nazivi podzakonskih aktov na področju javnih naročil

A. Akti, sprejeti na podlagi ZJN-1:

- Na podlagi drugega odstavka 21. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 – popr. in 2/04) izdaja minister za finance Pravilnik o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 32/2004).
- Na podlagi petega odstavka 23. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00 – popr. in 2/04) izdaja minister za finance Pravilnik o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 25/2004).
- Na podlagi petega odstavka 42. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00) izdaja minister za finance Navodilo o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS, št. 13/2001).
- Na podlagi tretjega odstavka 74. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00) izdaja minister za finance Navodilo o postopku odpiranja ponudb (Uradni list RS, št. 86/2001).

B. Akti, sprejeti na podlagi ZJN-1A:

- Na podlagi četrtega odstavka 2.a člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja Vlada Republike Slovenije Uredbo o kategorijah in seznamih naročnikov po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 73/2004).
- Na podlagi četrtega odstavka 125. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja Vlada Republike Slovenije Uredbo o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/2004).
- Na podlagi šestega odstavka 20. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00 in 2/04) izdaja minister za finance Pravilnik o ugotovitvi, kdaj

šteje ponudba za nepravilno, neprimerno ali nesprejemljivo (Uradni list RS, št. 33/2004).

- Na podlagi drugega odstavka 21. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance Pravilnik o spremembi Pravilnika o natančnejši vsebini sklepa za začetek postopka oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 87/2004).
- Na podlagi četrtega odstavka 23. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance Pravilnik o spremembah Pravilnika o vrstah finančnih zavarovanj, s katerimi ponudnik zavaruje izpolnitev svoje obveznosti v postopku oddaje javnega naročila (Uradni list RS, št. 87/2004).
- Na podlagi 42.b člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance Pravilnik o prenehanju veljavnosti Navodila o seznamu organov tujih držav, pristojnih za izdajo listin o izpolnjevanju obveznih pogojev za udeležbo tujih ponudnikov v postopku oddaje javnih naročil, in o načinu preveritve teh listin (Uradni list RS, št. 4/2006).
- Na podlagi petega odstavka 65. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljnjem besedilu: ZJN-1) izdaja minister za finance v sodelovanju z ministrom za informacijsko družbo Pravilnik o enotnih obrazcih za vse vrste objav, ki jih morajo naročniki objavljati po Zakonu o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 44/2004).
- Na podlagi četrtega odstavka 81.a člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance Pravilnik o vsebini, pogojih in omejitvah za izvedbo elektronske dražbe v postopkih oddaje javnih naročil (Uradni list RS, št. 130/2004).
- Na podlagi petega odstavka 127. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance 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).

C. Akti, sprejeti na podlagi ZRPJN-UPB3:

- Na podlagi 7. člena Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 78/99, 90/99, 110/02 in 42/02) je Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil na 5. občni seji dne 18. 3. 2005 sprejela Poslovnik državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.
- Na podlagi 6. točke 1. odstavka 10. člena Poslovnika Državne revizijske komisije (Uradni list RS, št. 55/00), 125. člena Zakona o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 39/00, 102/00, 2/04) in Uredbe o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Uradni list RS, št. 84/04) izdaja predsednik Državne revizijske komisije Pravilnik za oddajo javnih naročil male vrednosti.

D. Akti, sprejeti na podlagi zakonov, ki se nanašajo na javna naročila:

- Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94 – ZODPM, 23/96, 47/97, 23/99 – ZSOVA, 119/00, 30/01 – ZODPM-C in 52/02 – ZDU-1) izdaja Vlada Republike Slovenije Uredbo o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/2003).
- Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja Vlada Republike Slovenije Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 52/2005).
- Za izvrševanje 20. člena Zakona o izvrševanju proračuna za leti 2004 in 2005 (Uradni list RS, št. 130/03) in na podlagi 74. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 83/03 – uradno prečiščeno besedilo) izdaja minister za finance Pravilnik o določitvi tolarskih protivrednosti, nad katerimi so potrebne objave javnih naročil v Uradnem glasilu Evropskih skupnosti (Uradni list RS, št. 40/2004).
- Na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU in 110/02 – ZDT-B), drugega odstavka 27.

- člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 54/04, 57/04 – ZDS-1, 109/04 – odločba ustavnega sodišča in 128/04 – odločba ustavnega sodišča) in drugega odstavka 73. člena Zakona o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 45/03 – uradno prečiščeno besedilo, 2/04 – ZPNNVSM in 37/04) izdaja minister za finance Pravilnik o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 141/2004).
- Na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU in 110/02 – ZDT-B), drugega odstavka 27. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 25/05 – uradno prečiščeno besedilo in 96/05 – ZRTVS-1) in drugega odstavka 73. člena Zakona o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 105/04 – uradno prečiščeno besedilo in 100/05 – odl. US) izdaja minister za finance Pravilnik o spremembah Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 106/2005).
 - Na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU in 110/02 – ZDT-B), drugega odstavka 27. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 25/05 – uradno prečiščeno besedilo, 96/05 – ZRTVS-1 in 109/05) in drugega odstavka 73. člena Zakona o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 105/04 – uradno prečiščeno besedilo in 100/05 odločba US) izdaja minister za finance Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 120/2005).
 - Na podlagi 61. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 – ZJU in 110/02 – ZDT-B), drugega odstavka 27. člena Zakona o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 21/06 – uradno prečiščeno besedilo) in drugega odstavka 73. člena Zakona o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 105/04 – uradno prečiščeno besedilo, 100/05 – odločba US in 39/06) izdaja minister za finance Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o podračunih ter načinu plačevanja obveznih dajatev in drugih javnofinančnih prihodkov (Uradni list RS, št. 72/2006).

PRILOGA 2: Temeljna načela v predlogu Zakona o javnem naročanju⁶⁹

Predlog zakona o javnem naročanju – redni postopek – predlog za obravnavo na Vladi RS z dne 06. 07. 2006.

»1.3. Temeljna načela

5. člen

(Načela, na katerih temelji javno naročanje)

(1) Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje mora temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/04, v nadaljnjem besedilu: PES), in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

(2) Temeljna načela javnega naročanja, ki izhajajo iz načel iz prejšnjega odstavka, opredeljenih v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, so: načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti, načelo enakopravne obravnave ponudnikov, načelo nediskriminacije, načelo medsebojnega priznavanja in načelo sorazmernosti.

6. člen

(Načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti)

7. člen

(Načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki)

8. člen

(Načelo transparentnosti javnega naročanja)

9. člen

(Načelo enakopravne obravnave ponudnikov)

10. člen

(Načelo sorazmernosti)⁷⁰

⁶⁹ S sprejemom novega zakona o javnih naročilih (ZJN-2 in ZJNVETPS) se vsebina načel iz tega predloga ni bistveno spremenila, naslovi citiranih členov pa so ostali nespremenjeni.

⁷⁰ Predlog zakona o javnem naročanju – redni postopek – predlog za obravnavo na Vladi RS z dne 06. 07. 2006, pod 9 citirano delo, str. 36–37.

PRILOGA 3: Statistika javnih naročil

Po podatkih Ministrstva za finance je v letu 2005 DARS, d. d., naveden kot največji naročnik z 11,03 % deležem vseh naročil male in velike vrednosti v RS, kar pomeni, da v to skupino, v kateri je vodilni SCT, d. d., sodijo tudi njegovi dobavitelji. Iz teh podatkov, ki so podrobneje predstavljeni v tabelah A, B in C priloge 3, lahko ugotovimo majhen delež tistih podjetij, ki obsegajo velik odstotek sredstev, namenjenih javnim naročilom. Enako ugotavljajo na Ministrstvu za finance: »Analiza podatkov o javnih naročilih, oddanih v letu 2005, je pokazala, da so javna naročila glede na število postopkov in njihovo vrednost porazdeljena neenakomerno. Na eni strani se kaže velika razdrobljenost in razpršenost javnih naročil na segmentu naročil male vrednosti in njegov 33,3 % delež v vrednosti vseh javnih naročil, na drugi strani pa gostitev največjih javnih naročil velike vrednosti pri le nekaj največjih naročnikih.«⁷¹ Če analiziramo podatke za leto 2004, dobimo, po primerjavi s temi ugotovitvami, podobno sliko. Ocenjena razporeditev je prikazana v tabeli 2, na podlagi te pa je sestavljen graf, predstavljen v prilogi 3 E.

Vrednost posameznih naročil velike vrednosti je običajno tako visoka, da manjša in deloma tudi srednje velika podjetja na teh razpisih ne zmorejo konkurirati večjim podjetjem. Kot primer vzemimo primerjavo podatkov desetih največjih naročnikov (priloga 3 A) in deset največjih naročil (priloga 3 C) v letu 2005. Na prvem mestu z vrednostjo 14 mrd in 3,17 % deležem vseh naročil je kot največje navedeno naročilo Javnega zavoda Lekarna Ljubljana. V tabeli priloge 3 A pa je omenjeni naročnik med desetimi razvrščen na četrto mesto z vrednostjo 14.306.889.000,00 SIT, kar pomeni 3,24 % delež vseh naročil. Če odštejemo od te vrednosti prejšnjo, dobimo 306.889.000,00 SIT, kar je 109 od 110-ih naročil, kolikor jih je ta naročnik sklenil. Drugače povedano, eno samo naročilo v vrednosti 14.000.000,00 SIT predstavlja 97,85 % vrednosti vseh naročil tega naročnika. Dejstvo, da z naročilom s tako vrednostjo ne morejo konkurirati niti srednje velika podjetja, kaj šele majhna, je razlog za drobljenje takih naročil v sklope, ki jih zakon določa ravno zaradi varovanja konkurence.

⁷¹ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 3.

A. Deset največjih naročnikov v letu 2005⁷²

Št.	Naročnik	Število oddanih javnih naročil	Vrednost naročil brez DDV [v 000 SIT]	Delež v številu vseh naročil	Delež v vrednosti vseh naročil
1.	DARS, d. d.	460	48.679.412	0,15 %	11,03 %
2.	Direkcija RS za ceste	1.307	25.997.332	0,42 %	5,89 %
3.	Klinični center Ljubljana	9.530	22.857.503	3,05 %	5,18 %
4.	Javni zavod Lekarna Ljubljana	110	14.306.889	0,04 %	3,24 %
5.	Ministrstvo za obrambo	13.368	10.949.828	4,28 %	2,48 %
6.	Holding slovenske železnice, d. o. o.	394	10.075.668	0,13 %	2,28 %
7.	Splošna bolnišnica Maribor	5.375	8.969.253	1,72 %	2,03 %
8.	Mestna občina Ljubljana	1.206	8.933.340	0,39 %	2,02 %
9.	Elektro – Slovenija, d. o. o.	5.087	8.669.396	1,63 %	1,96 %
10.	Ministrstvo za notranje zadeve	3.584	7.517.461	1,15 %	1,70 %
	SKUPAJ	40.421	166.956.082	12,95 %	37,83 %

B. Deset največjih dobaviteljev v letu 2005 in njihov največji naročnik⁷³

Št.	Dobavitelj – ponudnik	Vrednost naročil brez DDV [v 000 SIT]	Vrednost naročil z DDV [v 000 SIT]	Št. naročnika iz tabele A
1.	Slovenija ceste tehnika obnova, d. d. (SCT)	21.694.619	26.033.543	1
2.	Primorje, d. d.	11.089.268	13.307.122	1
3.	Kemofarmacija, d. d.	7.211.397	8.653.676	4
4.	CM Celje, d. d.	6.875.783	8.250.940	1
5.	Salus, d. d.	5.373.299	6.447.959	4
6.	Siemens, d. o. o.	4.596.747	5.516.096	6
7.	Pharmakon, d. d.	4.200.000	4.557.000	4
8.	Cestno podjetje Ljubljana, d. d.	3.886.322	4.663.586	2
9.	Cestno podjetje Maribor, d. d.	3.589.968	4.307.962	2
10.	CGP, d. d.	3.313.888	3.976.666	2

⁷² Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 21.

⁷³ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 25–28.

C. Deset največjih naročil leta 2005⁷⁴

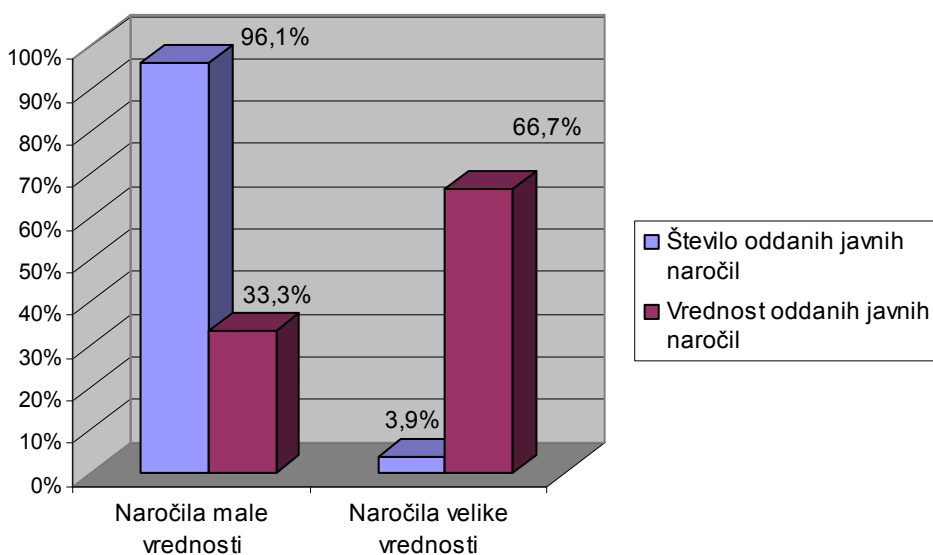
Št.	Naročnik	Izbrani ponudnik	Vrednost naročila brez DDV [v 000 SIT]	Delež v vrednosti vseh naročil
1.	Javni zavod Lekarna Ljubljana	Kemofarmacija, d. d. (5,6 mrd SIT), Salus, d. d. (4,2 mrd SIT), Pharmakon, d. d. (4,2 mrd SIT)	14.000.000	3,17 %
2.	DARS, d. d.	J.V. SCT, d. d., Primorje, d. d., Gradis Ljubljana, CMC, d. d.	11.398.692	2,58 %
3.	DARS, d. d.	J.V. SCT, d. d., Primorje, d. d.	4.199.888	0,95 %
4.	DARS, d. d.	SCT, d. d.	4.067.924	0,92 %
5.	Javni stanovanjski sklad Mestne občine Koper	SCT, d. d.	3.010.521	0,68 %
6.	Klinični center Ljubljana	Zavod TM	2.637.788	0,60 %
7.	DARS, d. d.	J.V. Primorje, d. d., SCT, d. d., SGP Kraški zidar, d. d.	2.544.368	0,58 %
8.	DARS, d. d.	J.V. SCT, d. d., Prevent gradnje NGR, d. d.	2.347.862	0,53 %
9.	Ministrstvo za šolstvo in šport	Hypo leasing d. o. o.	2.265.552	0,51 %
10.	Holding slovenske železnice, d. o. o.	Siemens, d. o. o.	2.215.615	0,50 %
	SKUPAJ		48.688.210	11,03 %

⁷⁴ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 28–29.

D. Porazdelitev postopkov oddaje javnih naročil velike vrednosti v letu 2005⁷⁵

Vrsta postopka	Število postopkov	Delež
Odprti postopek	5.395	44,58 %
Omejeni postopek	5.062	41,83 %
Postopek s pogajanjem brez predhodne objave	1.400	11,57 %
Postopek s pogajanjem s predhodno objavo	48	0,40 %
Oddaja javnega naročila z natečajem	197	1,63 %
SKUPAJ	12.102	100,00 %

E. Grafični prikaz razmerja naročil male in velike vrednosti glede na število in vrednost za leto 2005⁷⁶



⁷⁵ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 16.

⁷⁶ Skupno poročilo o javnih naročilih, oddanih v RS v letu 2005, pod 45 citirano delo, str. 7.

PRILOGA 4: Izvajanje strategije SEP-2004 in cilji strategije SEP-2010

A. Stanje programa EP-09 Elektronska javna naročila v Akcijskem načrtu e-uprave do leta 2004 verzija 1.2 ⁷⁷

Izsek tabele iz akcijskega načrta 1.2 predstavlja stopnjo razvitosti programa EP-09 Elektronska javna naročila. ⁷⁸

Področje	Podpodročja in e-storitve	Kazalec	Nosilec	Rok	Projekt
G2B Skupne e-storitve	Elektronska javna naročila		UJN, CVI, in VSI DO	2003	
	Prijavljanje in sodelovanje na javnih razpisih	(TS1, CS4)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav
	Oddaja javnih naročil male vrednosti	(TS1, CS4)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav
	Omejen postopek oddaje javnih naročil	(TS1, CS4)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav
	Podpora odločanju o izbiri najustreznjše ponudnika	(TS1, CS3)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav
	Objavljanje namer o oddaji javnih naročil	(TS1, CS3)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav
	Spremljanje in poročanje o izvedenih naročilih	(TS1, CS3)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav

⁷⁷ Izsek tabele iz Akcijskega načrta e-uprave do leta 2004 verzija 1.1 prikazuje na strani 14 in 15 identične podatke, zato niso posebej prikazani.

⁷⁸ Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 verzija 1.2, str. 20–21. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/akcijski_nacrt_1.2.pdf.

B. Stanje programa EP-09 Elektronska javna naročila v Akcijskem načrtu e-uprave do leta 2004 verzija 1.4⁷⁹

Izsek tabele iz akcijskega načrta 1.4 predstavlja stopnjo razvitosti programa EP-09 Elektronska javna naročila.⁸⁰

Področje	Podpodročja in e-storitve	Kazalec	Nosilec	Rok	Projekt
	Elektronska javna naročila		MF, CVI, in VSI DO	2003	
G2B Skupne e-storitve	Ponudbena faza	(TS1, CS4)	MF, CVI, in VSI DO	2003	Vzpostavitev informacijskega sistema nabav za izvajanje postopkov po ZJN
	Pogodbena faza	(TS1, CS4)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav za izvajanje postopkov po ZJN
	Faza revizije postopka JN	(TS1, CS4)			Vzpostavitev informacijskega sistema nabav za izvajanje postopkov po ZJN

»E-storitve so na najvišjem nivoju – **prvi stolpec tabele** – razvrščene glede na ciljne uporabnike v tri skupine:

- G2C – e-storitve za prebivalce oz. državljane (fizične osebe) (angl.: Government to Citizen);
- G2B – e-storitve za poslovne subjekte in druge asociacije (pravne osebe) (angl.: Government to Business);
- G2G – e-storitve znotraj uprave (angl.: Government to Government).

⁷⁹ Izsek tabele iz Akcijskega načrta e-uprave do leta 2004 verzija 1.3 prikazuje na strani 27 identične podatke, zato niso posebej prikazani.

⁸⁰ Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 verzija 1.4, str. 28. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: http://www.gov.si/cvi/slo/vodstvo/akcijski_nacrt_e-uprave_1.4.doc.

V **drugem stolpcu** tabele so predstavljena podpodročja in e-storitve, ki se uvrščajo na določeno podpodročje in s tem tudi v delovno področje.

V **tretjem stolpcu** je ocena trenutne stopnje razvitosti e-storitve (oznaka TSx) in ciljne stopnje razvitosti e-storitve (CSx) po metodologiji EU za eEurope in eEurope+ (stopnja razvitosti z ocenami od 0 do 4).

V **četrtim stolpcu** se predlaga nosilce za izvedbo e-storitev z imenom organa uprave. Akcijski načrt predlaga samo glavne nosilce e-storitev, pri realizaciji medresorskih projektov pa bo sodelovalo več organov, ki bodo opredeljeni v fazi priprave projektov.

Peti stolpec tabele opredeljuje roke za dokončno uvedbo e-storitev. Letnice hkrati pomenijo tudi prioriteto (e-storitve z višjo prioriteto imajo zgodnejši rok za uvedbo).

V **šestem stolpcu** tabele je zapisan projekt, ki realizira e-storitev, na katero se nanaša.«⁸¹

»Stopnja razvitosti je prikazana z mersko lestvico od 0 do 4. Povzeta je po metodologiji »eGovernment indicators for benchmarking eEurope«, ki je uveljavljena pri spremljanju akcijskih načrtov eEurope in eEurope+. Na podlagi merske lestvice stopenj razvitosti se izračunajo ustrezni kazalniki po omenjeni metodologiji. Posamezne stopnje razvitosti e-storitev pomenijo:

0 – Ni informacij: Informacije o storitvi niso dostopne na Internetu.

1 – Informacija: Dostopne so samo informacije o storitvi na Internetu (opis postopka, zakonodaja in podobno).

2 – Enosmerna interakcija: Omogočeno je shranjevanje obrazcev ali vlog iz Interneta na osebni računalnik. Obrazce ali vloge je mogoče natisniti.

⁸¹ Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 verzija 1.4, pod 80 citirano delo, str. 10–11.

3 – Dvosmerna interakcija: Omogočeno je izpolnjevanje obrazcev ali vloge prek Interneta, kar vključuje tudi avtentikacijo. Z izpolnjenim obrazcem ali vlogo se prek Interneta sproži določena storitev.

4 – Transakcija: Omogočena je izvedba celotne storitve prek Interneta vključno z izpolnjevanjem obrazcev ali vlog, avtentikacijo, plačevanjem in posredovanjem odločb, potrdil ali drugih oblik rezultatov zaključene storitve prek Interneta.«⁸²

C. Glavni cilji strategije SEP-2010

Namenski cilji e-uprave RS do 2010:

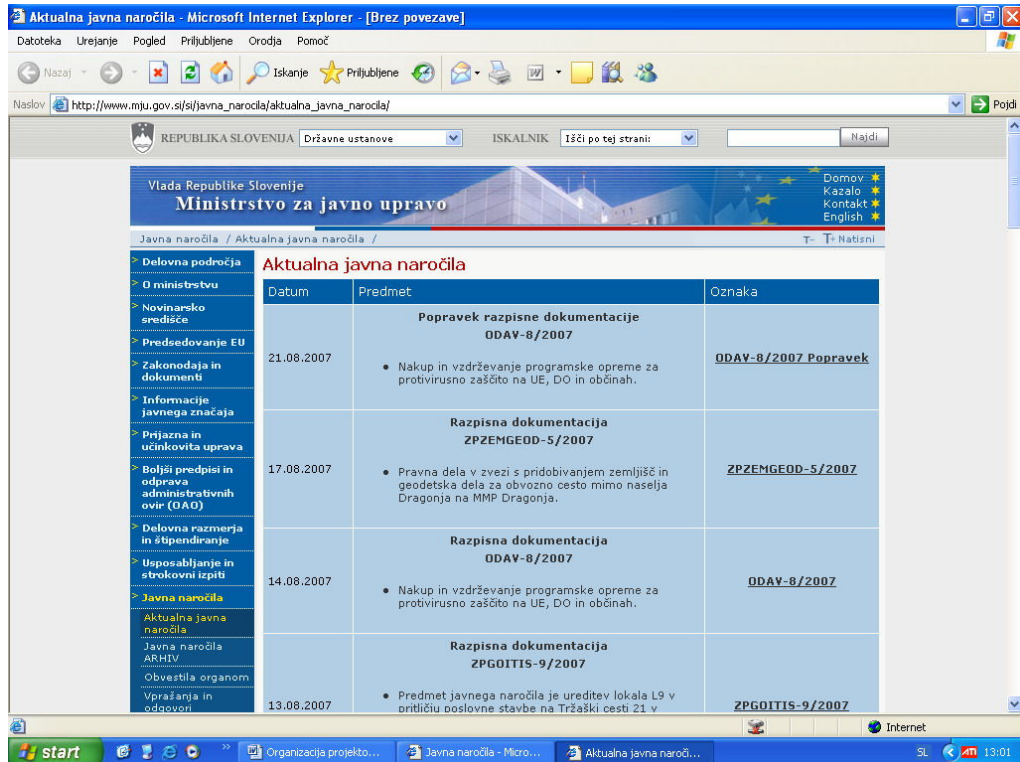
- usmeriti delovanje javne uprave k potrebam uporabnikov,
- povečati kakovost in učinkovitost poslovanja javne uprave,
- povečati zadovoljstvo uporabnikov storitev,
- zmanjšati administrativne ovire,
- povečati preglednost poslovanja javne uprave,
- dosegati sinergijske učinke na vseh ravneh javne uprave z uporabo e-uprave,
- vključiti najširši krog uporabnikov v procese odločanja,
- optimizirati porabo finančnih sredstev na področju e-uprave,
- zmanjšati obremenitev kadrovskih virov pri administrativnih postopkih,
- ohraniti stopnjo razvoja e-uprave.⁸³

⁸² Akcijski načrt e-uprave do leta 2004 verzija 1.4, pod 80 citirano delo, str. 9.

⁸³ Strategija e-uprave Republike Slovenije za obdobje 2006 do 2010 (SEP-2010), Končna 1.0, str. 14–16. Pridobljeno 09. 11. 2006 s svetovnega spleta: http://e-uprava.gov.si/eud/e-uprava/sep2010_200406_1.doc.

PRILOGA 5: Spletni portali elektronskih javnih naročil

A. Portal za dostop do aktualne razpisne dokumentacije



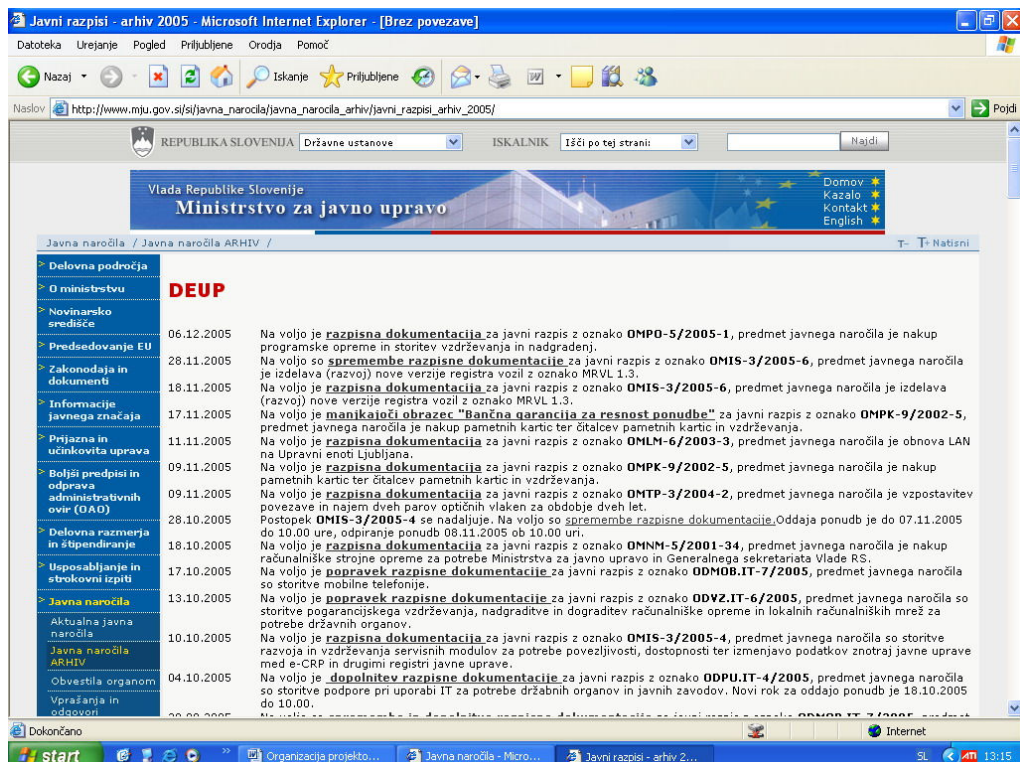
REPUBLICA SLOVENIJA | Državne ustanove | ISKALNIK | Išči po tej strani | Najdi

Vlada Republike Slovenije
Ministrstvo za javno upravo

Javna naročila / Aktualna javna naročila /

Delovna področja	Aktualna javna naročila		
O ministrstvu	Datum	Predmet	Oznaka
Novinarsko središče	21.08.2007	Popravek razpisne dokumentacije ODAV-8/2007 • Nakup in vzdrževanje programske opreme za protivirusno zaščito na UE, DO in občinah.	ODAV-8/2007 Popravek
Predsedovanje EU	17.08.2007	Razpisna dokumentacija ZPZEMGEOD-5/2007 • Pravna dela v zvezi s pridobivanjem zemljišč in geodetska dela za obvozno cesto mimo naselja Dragonja na MMP Dragonja.	ZPZEMGEOD-5/2007
Zakonodaja in dokumenti	14.08.2007	Razpisna dokumentacija ODAV-8/2007 • Nakup in vzdrževanje programske opreme za protivirusno zaščito na UE, DO in občinah.	ODAV-8/2007
Informacije javnega značaja	13.08.2007	Razpisna dokumentacija ZPGOITIS-9/2007 • Predmet javnega naročila je ureditev lokala L9 v pritličju oslovljene stavbe na Tržaški cesti 21 v	ZPGOITIS-9/2007

B. Portal za dostop do razpisne dokumentacije že zaključenih javnih naročil



REPUBLICA SLOVENIJA | Državne ustanove | ISKALNIK | Išči po tej strani | Najdi

Vlada Republike Slovenije
Ministrstvo za javno upravo

Javna naročila / Javna naročila ARHIV /

Delovna področja	DEUP		
O ministrstvu	Datum	Predmet	Oznaka
Novinarsko središče	06.12.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMPO-5/2005-1 , predmet javnega naročila je nakup programske opreme in storitev vzdrževanja in nadgradnje.	
Predsedovanje EU	28.11.2005	Na voljo so spremembe razpisne dokumentacije za javni razpis z oznako OMIS-3/2005-6 , predmet javnega naročila je izdelava (razvoj) nove verzije registra vozil z oznako MRVL 1.3.	
Zakonodaja in dokumenti	18.11.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMIS-3/2005-6 , predmet javnega naročila je izdelava (razvoj) nove verzije registra vozil z oznako MRVL 1.3.	
Informacije javnega značaja	17.11.2005	Na voljo je manjkajoči obrazec "Bančna garancija za resnost ponudbe" za javni razpis z oznako OMPK-9/2002-5 , predmet javnega naročila je nakup pametnih kartic ter čitalcev pametnih kartic in vzdrževanja.	
Prijazna in učinkovita uprava	11.11.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMLM-6/2003-3 , predmet javnega naročila je obnova LAN na Upravnih enotah Ljubljana.	
Boljši predpisi in odprava administrativnih ovir (OAO)	09.11.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMPK-9/2002-5 , predmet javnega naročila je nakup pametnih kartic ter čitalcev pametnih kartic in vzdrževanja.	
Delovna razmerja in štipendiranje	28.10.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMTP-3/2004-2 , predmet javnega naročila je vzpostavitev povezave in najem dveh parov optičnih vlaken za obdobje dveh let.	
Uposabljanje in strokovni izpiti	18.10.2005	Postopek OMIS-3/2005-4 se nadaljuje. Na voljo so spremembe razpisne dokumentacije . Oddaja ponudb je do 07.11.2005 do 10.00 ure, odpiranje ponudb 08.11.2005 ob 10.00 uri.	
Javna naročila	17.10.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMNM-5/2001-34 , predmet javnega naročila je nakup računalniške strojne opreme za potrebe Ministrstva za javno upravo in Generalnega sekretariata Vlade RS.	
Aktualna javna naročila	13.10.2005	Na voljo je popravek razpisne dokumentacije za javni razpis z oznako ODMOB.IT-7/2005 , predmet javnega naročila so storitve mobilne telefonije.	
Javna naročila ARHIV	10.10.2005	Na voljo je popravek razpisne dokumentacije za javni razpis z oznako ODYZ.IT-6/2005 , predmet javnega naročila so storitve pogarancijskega vzdrževanja, nadgraditve in dograditve računalniške opreme in lokalnih računalniških mrež za potrebe državnih organov.	
Obvestila organom	04.10.2005	Na voljo je razpisna dokumentacija za javni razpis z oznako OMIS-3/2005-4 , predmet javnega naročila so storitve razvoja in vzdrževanja servisnih modulov za potrebe povežljivosti, dostopnosti ter izmenjavo podatkov znotraj javne uprave med e-CRP in drugimi registri javne uprave.	
Vprašanja in odgovori	04.10.2005	Na voljo je dopolnitev razpisne dokumentacije za javni razpis z oznako ODPU.IT-4/2005 , predmet javnega naročila so storitve podpore pri uporabi IT za potrebe državnih organov in javnih zavodov. Novi rok za oddajo ponudb je 18.10.2005 do 10.00.	

C. Aplikacija za postavljanje vprašanj in prejemanje odgovorov

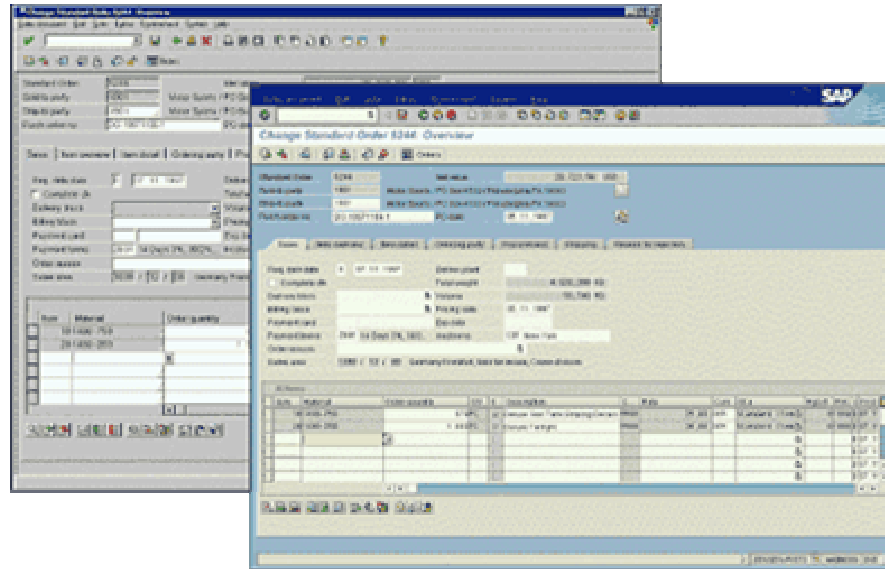
The screenshot shows a web browser window with the address <http://www2.gov.si/javnar/jrvodg.nsf>. The page features the coat of arms of the Republic of Slovenia and the text: "Republika Slovenija, Ministrstvo za javno upravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana". Below this, it identifies the "Sektor za javna naročila" and provides a "Navodila uporabniku" link. On the left, there are four buttons: "Registracija uporabnika", "Sprememba podatkov uporabnika", "Zastavi novo vprašanje", and "Pregled odgovorov". On the right, under "Seznam odprtih razpisov", a list of tender numbers is displayed, including ODD11MP-12/2007, ODGPDP-13/2007, OMIS-3/2005-29, ODUJ-14/2007, OMIS-3/2005-27, ZPNOVC-8/2007, ZPGOMIS-9/2007, ODAV-8/2007, ZPZEMGEOD-5/2007, OMIS-3/2005-31, and 2007/P 25. At the bottom left, the coordinator is identified as Matjaž Uhan in Neža Planinšič, with the last update in May 2003.

D. Portal javnih naročil

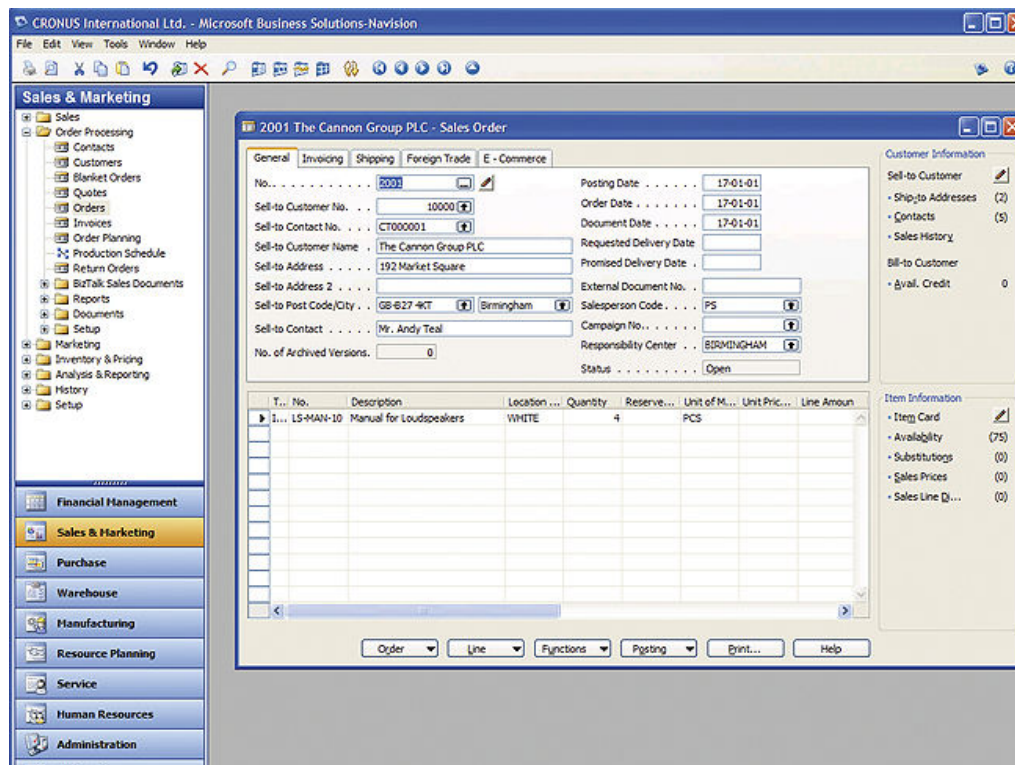
The screenshot displays the "Portal javnih naročil" (Public Procurement Portal) on the website <http://www.enarocanje.si/default.asp?podrocje=portal>. The header includes "eObjave eNarocanje" and "Uradni list Republike Slovenije" with the logo of the Ministry of Finance. Navigation links for "arhiv", "povezave", and "kontakt" are present. The main content area is titled "PORTAL JAVNIH NAROČIL" and contains several sections: "Portal javnih naročil" with links for registration, login, and recent announcements; "Naročnikova in ponudnikova stran"; "Med teorijo in prakso"; "Praksa EU"; and "Naročniki UL Online". A prominent red box on the left reads "Gradnja in vzdrževanje". The central text provides information about the portal's launch on June 26, 2007, and its purpose in facilitating public procurement. A list of benefits is provided: "zmanjšanje administrativnih ovir in posodobitev načina poslovanja pri javnem naročanju", "zagotoviti na enem mestu objavo in dostopnost informacij v zvezi z javnim naročanjem", "zmanjšanje stroškov za naročnike, ki so bili vezani na objavo", and "možnost skrajšanja rokov za oddajo ponudb". On the right, a red box advertises "Poslovno in pravno svetovanje ter izvedba projektov NA PODROČJU javnih naročil, javno zasebnega partnerstva, davčnega prava in prava gospodarskih družb ter nepremičnin" by CONSILIUM o.o.o.

PRILOGA 6: Grafična vmesnika sistemov ERP

A. Grafični vmesnik sistema SAP



B. Grafični vmesnik sistema Navision



PRILOGA 7: Opis nekaterih pojmov, uporabljenih v nalogi

Projekt – je enkratni in časovno omejen proces s ciljno usmerjenostjo.

Projektni pristop – je način obravnave problema, ki je drugačen od običajnega, uporabljenega pri kontinuiranih procesih, gre za obravnavo problema kot omejenega in ciljno usmerjenega procesa s posebno projektno organiziranostjo.

Projektno vodenje – je poseben koncept vodenja projektov in izvajanja funkcij menedžmenta s posebno organiziranostjo, namenjeno doseganju končnega cilja projekta. Dr. Huc ugotavlja, da se s sprejetjem pojma menedžment kot mednarodnega termina vse pogosteje uporablja pojem »projektni menedžment« (angl. Project management), ki ga lahko ožje obravnavamo kot menedžment, zadolžen za projekt, ali širše, v povezavi s procesi in menedžmentom pred projektom in po njegovem končanju.⁸⁴

Organizacija projekta – je integriran del projektne organizacije, namenjena izvajanju določenega projekta.

Projektna organizacija ali organizacija projektov – je integriran del organizacije podjetja, namenjena izvajanju več projektov (multiprojektnih procesov).

Dokumentiranje projekta – ali **dokumentacija projekta** je dokumentacija, nastala med izvajanjem projekta, namenjena zagonu projekta (zagonski elaborat), arhiviranju, preverjanju opravljenega dela, pomoči pri prihodnjih projektih, prenosu informacij med izvajalci aktivnosti itd. V literaturi in praksi dokumentacijo, nastalo v projektnem procesu, imenujejo projektna dokumentacija. Enak pojem se v gradbeništvu uporablja za načrte, tako so imenovani tudi v zakonu, zato se bom takemu poimenovanju izognil.

Projektna dokumentacija – je dokumentacija, s katero se obdelata konceptija, ki je bila postavljena v investicijskem programu oziroma obdelana v idejnem projektu, in je pogoj za gradnjo. V projektno usmerjenih podjetjih prihaja do situacije, ko v procesu izvajanja projekta nastajata dve vrsti projektne dokumentacije; prva je

⁸⁴ Hauc, A., pod 34 citirano delo, str. 167–168.

dokumentacija, ki je predmet razpisa in predstavlja komercialni izdelek podjetja (izdelava projektne dokumentacije za gradnjo telovadnice), druga pa je projektna dokumentacija, ki nastaja pri dokumentiranju projekta izdelave prve in jo zato raje imenujem dokumentacija projekta.