



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO
DIREKTORAT ZA JAVNO NAROČANJE

Cankarjeva cesta 18, p.p.644a, 1001 Ljubljana

T: 01 369 5794
F: 01 369 5314
E: gp.mju@gov.si
www.mju.gov.si

Datum: 9. 1. 2015
Številka: 010-24/2014/73

ANALIZA STANJA NA PODROČJU JAVNEGA NAROČANJA

PODROČJA	4
1. UČINKOVITOST JAVNEGA NAROČANJA	4
1.1 Uspešnost oddaje naročil	4
1.2 Trajanje postopka	5
2. STABILNOST SISTEMA	6
3. ZAGOTAVLJAJE KONKURENČNOSTI V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA	7
3.1 Uspešnost SME, tujih ponudnikov in ponudnikov iz iste regije, kot je naročnik	7
3.2 Vrsta kapitala pri ponudnikih (domači, mešani, tuji)	10
3.3 Vpliv delitve naročil po sklopih na število prejetih ponudb	10
3.4 Natančnost opredelitve predmeta naročanja po Enotnem besednjaku javnih naročil (CPV) .	11
3.5 Ureditev neobičajno nizkih ponudb in protidampinških ukrepov v drugih državah članicah EU	12
3.6 Ureditev podizvajalcev in spodbujanje SME-jev v drugih državah članicah EU	13
4. Prožnost sistema	14
4.1 Ureditev posameznih institutov v Sloveniji glede na ureditev v drugih državah EU	14
5. SKLADNOST POSLOVANJA NAROČNIKOV Z JAVNONAROČNIŠKO ZAKONODAJO	14
5.1 Pravilnost objav glede na obvezno mesto objave	14
5.2 Najpogostejše nepravilnosti pri oddaji javnih naročil, ugotovljene v revizijskem postopku	14
5.3 Število objav obvestil o naročilu in obvestil o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku	18
5.4 Upoštevanje priporočil glede javnega naročanja, zahteve po instrumentih finančnih zavarovanj (EPGP)	19
5.5 Upoštevanje Uredbe o zelenem javnem naročanju v postopkih javnega naročanja	20
5.6 Ureditev razveljavitve postopka javnega naročanja in odstopa ali prekinitve pogodbe v drugih državah članicah EU	20
6. TRANSPARENTNOST JAVNEGA NAROČANJA	21
6.1 Objave obrazcev Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost pri postopkih s pogajanji	21
6.2 Število naročnikov, ki so objavljali naročila v 2013, in število vseh naročnikov	22
6.3 Ureditev odpiranja ponudb in vpogleda vanje v drugih državah članicah EU	23
6.4 Ureditev preprečevanja nedovoljene drobitve javnih naročil v drugih državah članicah EU	24
7. GOSPODARNOST, UČINKOVITOST IN USPEŠNOST,	24
7.1 Vrednost izbrane ponudbe v primerjavi z ocenjeno vrednostjo	24
7.2 Določitev pogojev, ki niso obvezni	26
7.3 Gospodarna raba javnih sredstev	26
7.4 Število izbranih ponudb, ki niso bile najugodnejše, in razlog za izbiro	28
7.5 Upoštevanje socialnih, okoljskih, inovativnih in trajnostnih vidikov pri javnem naročanju v drugih državah članicah EU	29
7.6 Število naročil, ki so poleg gospodarskih uresničevala okoljske, družbene ali trajnostne cilje	30

8. INTEGRITETA IN ODGOVORNOST	30
8.1 Število prekrškov glede na število postopkov.....	30
8.2 Ugotovljene nepravilnosti Komisije za preprečevanje korupcije v zvezi z javnim naročanjem	31
8.3 Ureditev zagotavljanja integritete in omejevanja korupcijskih tveganj v drugih državah članicah EU.....	32
8.4 Ureditev nadzora – mednarodna primerjava	33
PRILOGE	38

Izdelava analize stanja s pregledom in razčlenbo okoliščin, ki omejujejo gospodarno in prožno javno naročanje, je ena izmed nalog Ministrstva za javno upravo pri prenosu novih direktiv o javnem naročanju in koncesij, ki sta jih v letu 2014 sprejela Evropski parlament in Svet EU ter jih morajo države članice prenesti v svoj pravni red do 18. 4. 2016. Izsledki analize bodo pripomogli k izboljšanju sistema javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Izdelava analize stanja je tudi del Programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije.

Za izvedbo temeljite analize je bilo treba pridobiti podatke iz različnih virov: iz obvestil, ki jih naročniki objavljajo na portalu javnih naročil, iz odločitev Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM), iz anketnih vprašalnikov, ki so jih izpolnila ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in mestne občine, iz podatkov Računskega sodišča Republike Slovenije in Komisije za preprečevanje korupcije ter iz izpolnjenih vprašalnikov glede ureditve posameznih institutov javnega naročanja v drugih državah članicah EU.

Za ugotovitev stanja glede ureditve in praks javnega naročanja so bila za to analizo opredeljena ključna področja in instituti javnega naročanja. Ker smo jo pripravljali prvič in med obdelavo podatkov ugotavljali, da bi bilo smotrno zastavljena področja še razširiti, bo hkrati podlaga za nadaljnje analize, ki bodo razširjene še na druga področja.

PODROČJA

1. UČINKOVITOST JAVNEGA NAROČANJA

1.1 Uspešnost oddaje naročil

Ministrstvo za finance, katerega delovno področje je v delu, ki se nanaša na javna naročila prešlo v Ministrstvo za javno upravo, je pripravilo anketni vprašalnik, ki je bil poslan vsem ministrstvom, organom v sestavi ministrstev, vladnim službam in mestnim občinam (v nadaljevanju: anketni vprašalnik). Anketni vprašalnik je vseboval podatke oz. se je nanašal na:

- število postopkov, ki so jih naročniki zaključili neuspešno (naročilo ni bilo oddano) v letu 2013, in razloge za to;
- v koliko postopkih (ki so jih začeli v letu 2013) so naročniki zahtevali samo izpolnjevanje obveznih pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov v skladu z ZJN, ZJNVETPS oziroma ZJNPOV;
- kateri sta bili najpogosteje uporabljeni merili, poleg cene, v postopkih, v katerih se je upoštevalo merilo ekonomsko najugodnejša ponudba;
- navedbo števila postopkov, v katerih med ponudbami, ki so jih naročniki prejeli, ni bila izbrana najugodnejša, in razloge za neizbiro najugodnejše ponudbe;
- odstopanje izbrane ponudbe od najugodnejše prejete ponudbe, ki ni bila izbrana zaradi nepopolnosti;
- pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil v letu 2013 – koliko zahtevkov za revizijo so naročniki prejeli v letu 2013 in trajanje reševanja zahtevka za revizijo.

47 anketirancev je vrnilo izpolnjene anketne vprašalnike, preostali pa so sporočili, da v letu 2013 niso izvajali javnih naročil, ki bi bila predmet vprašalnika. V postopkih oddaje javnih naročil, ki so jih zaključili v letu 2013 in jih je treba objaviti na portalu javnih naročil in/ali uradnem v Uradnem listu Evropske unije, naročila niso oddali v 150 izvedenih postopkih. Iz statističnih podatkov o oddanih naročilih v letu 2013 je razvidno, da so ti naročniki skupaj oddali 1045 javnih naročil, ki jih je bilo treba objaviti na portalu javnih naročil in/ali uradnem v Uradnem listu Evropske unije.

Najpogosteje naročniki naročila niso oddali, ker niso prejeli nobene popolne ponudbe (118 postopkov, kar predstavlja 78,67 % vseh neuspešno zaključenih postopkov). To je razlog za več kot tri četrtine vseh neuspešno zaključenih postopkov.

Celotna porazdelitev je razvidna iz preglednice 1.

Preglednica 1: Razlogi za neuspešno zaključen postopek oddaje javnega naročila

Razlog	Število neuspešno zaključenih postopkov	Delež v neuspešno zaključenih postopkih
naročnik ni prejel nobene popolne ponudbe	118	78,67 %
naročnik ni prejel nobene ponudbe	20	13,33 %
ustavitev postopka	3	2,00 %
razveljavitev postopka na podlagi odločitve DKOM	5	3,33 %
naročnik je prejel eno nepravilno in eno nesprejemljivo ponudbo	2	1,33 %
omejitev prevzemanja obveznosti proračuna	2	1,33 %
skupaj	150	100,00 %

Vir: anketni vprašalnik

Glede na število oddanih naročil in število neuspešno zaključenih postopkov v letu 2013 so bili anketiranci uspešni v 87,45 % izvedenih postopkov. V 3,33 % izvedenih postopkih so naročniki razveljavili postopek na podlagi odločitve DKOM, kar pomeni, da je razlog za neuspešno zaključene postopke na strani naročnikov zaradi njihovega ravnanja. V 13,33 % postopkov, pri katerih naročniki niso prejeli nobene ponudbe, je razlog za to lahko v zahtevah naročnikov v razpisni dokumentaciji (pogoji za priznanje sposobnosti, tehnične zahteve), lahko pa tudi v razmerah na trgu.

1.2 Trajanje postopka

Za to analizo so bili od sedmih večjih naročnikov (šest ministrstev in ena mestna občina) pridobljeni podatki o trajanju odprtih postopkov, katerih izvedba med vsemi vrstami postopkov običajno traja najdlje časa. Naročniki so poslali podatke o trajanju 60 odprtih postopkov, ki so jih zaključili v letu 2013, in sicer o trajanju posameznih faz:

- od nastanka predloga za izvedbo postopka do sprejetja sklepa o začetku postopka;
- trajanje do pošiljanja obvestila o naročilu na portal JN;
- trajanje do odpiranja ponudb;
- trajanje do sprejetja odločitve o oddaji naročila;
- trajanje do pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila;
- trajanje do podpisa pogodbe (niso zajeti nedokončani postopki).

Od 60 postopkov naročniki naročila niso oddali v 14 primerih, kar je 23,33 % postopkov, za katere so oddali podatke. V povprečju trajajo postopki oddaje javnega naročila po odprtem postopku 202,8 dneva, posamezne faze pa so razvidne iz preglednice 2.

Preglednica 2: Povprečno trajanje posameznih faz odprtega postopka

Faza postopka	Povprečno trajanje v dnevih	Delež v celotnem trajanju
od nastanka predloga za izvedbo postopka do sprejetja sklepa o začetku postopka	33,62	16,58 %
do pošiljanja obvestila o naročilu na portal javnih naročil	35,04	17,28 %
do odpiranja ponudb	43,2	21,30 %
do sprejetja odločitve o oddaji naročila	41,8	20,61 %
do pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila	28	13,81 %
do podpisa pogodbe	21,14	10,42 %
skupaj	202,8	100,00 %

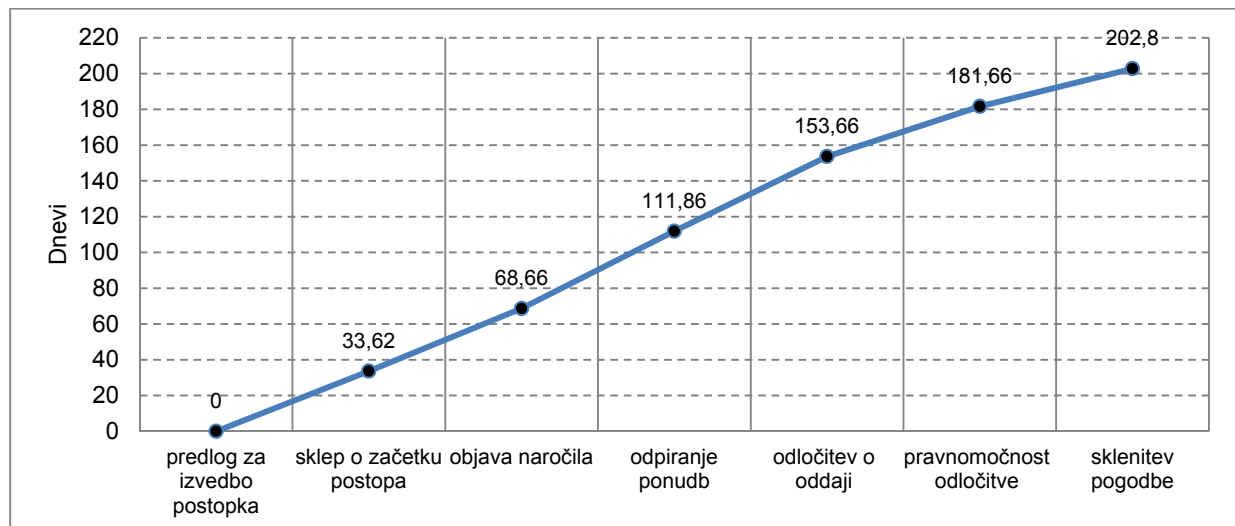
Naročniki povprečno porabijo več kot dva meseca od začetka do objave naročila na portalu javnih naročil.

Faza postopka, za katero so naročniki v povprečju porabili največ časa, je med pošiljanjem obvestila o naročilu na portal javnih naročil do odpiranja ponudb, in sicer 43,2 dneva. Ta čas se sicer malenkost razlikuje od zakonsko določenega najkrajšega roka, ki je 40 dni.

Med odpiranjem ponudb in sprejetjem odločitve o oddaji naročila morajo naročniki oceniti in pregledati ponudbe. Ta del postopka jim v povprečju vzame 41,8 dneva. Razlog za to je pogosto v slabši kakovosti prejetih ponudb in posledično v zahtevah naročnika za dopustne dopolnitve ali spremembe ponudb ter v številu dokazil v ponudbah, ki jih mora preveriti.

Na čas, ki je v postopku potreben za pravnomočnost odločitve o oddaji naročila, naročniki praviloma nimajo vpliva. Imajo pa vpliv na čas, ki je potreben v zadnji fazi, in sicer na čas, v katerem z izbranimi ponudniki sklenejo pogodbe po pravnomočnosti odločitve o oddaji naročila. Povprečno so za sklenitev pogodbe porabili tri tedne.

Graf 1: Skupni prikaz povprečnega trajanja faz v odprtem postopku



Vir: podatki sedmih naročnikov

Na podlagi podatkov je mogoče sklepati, da imajo naročniki pri izvajanju odprtih postopkov v fazah, v katerih lahko bistveno vplivajo na hitrost izvajanja, največjo možnost skrajšanja postopka v zadnji fazi (sklenitev pogodbe), pri kateri gre za interne procese podpisovanja pogodb, in v prvih dveh fazah (do objave naročila na portalu javnih naročil), pri katerih gre za pripravo naročila in razpisne dokumentacije.

2. STABILNOST SISTEMA

Področje javnih naročil urejajo štirje zakoni in njihovi podzakonski akti. Pri tem postopke oddaje javnih naročil urejajo trije zakoni: Zakon o javnem naročanju in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev, ki sta bila sprejeta konec leta 2006, veljati pa sta začela 7. 1. 2007, ter Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, ki je bil sprejet in začel veljati konec leta 2012. Pravno varstvo zoper morebitne kršitve pri oddaji javnih naročil pa ureja Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, s katerim je bil v letu 2011 nadomeščen dotedanji Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja.

V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) je kakovost predpisa odvisna predvsem od njegove vsebine, od tega, ali predpis normira prava vprašanja, ali država s predpisovanjem in prepovedovanjem različnih ravnanj uspešno usmerja družbeni razvoj in določa pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, ne da bi jim postavljala nepotrebne zahteve in povzročila nepotrebne težave pri njihovem vsakdanjem življenju in delu. Ker predpisi ustvarjajo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi, je jasen in konsistenten pravni red države pogoj za njeno dobro delovanje, državljanom razumljivi, brez težav izvršljivi in čim bolj trajni predpisi pa krepijo zaupanje v pravni red in zagotavljajo spoštovanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin.

Glede na oceno stanja v resoluciji pa kljub temu obstajajo primeri pretiranega in kazuističnega normiranja, pravne praznine, nedodelanosti nekaterih rešitev na sicer pravno urejenih področjih, primeri nedoslednega uresničevanja zakonov, neizdajanja oziroma poznega izdajanja izvršilnih predpisov, nespoštovanja hierarhije pravnih aktov in podobno. Prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni pa povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju predpisov. Poleg tega se predpisi pogosto pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez ustreznega sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo, kar zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje v pravno državo.

Na področju javnega naročanja pogostost sprememb zakonodaje prav gotovo ni vzorna, saj sta bila Zakon o javnem naročanju in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev od njunega sprejema konec leta 2006 spremenjena že sedemkrat. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja pa je bil od leta 2011, ko je bil sprejet, spremenjen že trikrat. V povprečju se torej zakon, ki ureja oddajo javnih naročil oziroma pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja, spremeni enkrat letno. Glede na trajanje postopka javnega naročanja, ki po navedbah večjih naročnikov v primeru odprtega postopka znaša 202,8 dni, to pomeni, da morajo naročniki in ponudniki pri oddaji vsakega javnega naročila upoštevati drugačno zakonodajo. Dobra praksa na področju javnega naročanja se tako pravzaprav niti ne more uveljaviti. Otežena pa sta tudi sistematičen nadzor in analitično ocenjevanje dogajanja na področju javnega naročanja, brez katerih celovita in učinkovita uveljavitev ureditve javnega naročanja ni mogoča, zlasti ob dejstvu, da se je javnonaročniška zakonodaja v preteklih letih pogosto pripravljala in sprejemala pod časovnimi pritiski, skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkih.

Priprava nove javnonaročniške zakonodaje, s katero bo v naš pravni red pravočasno, tj. do 18. 4. 2016, prenesena nova zakonodaja EU na področju javnega naročanja je tako priložnost za povečanje stabilnosti sistema javnega naročanja in pravne varnosti na tem področju. To pa je mogoče udejanjiti le, če bo priprava zakonodaje sistematična in premišljena ter bo temeljila na oceni stanja, čemur je namenjena tudi ta analiza, če priprava ne bo potekala pod časovnimi pritiski in bodo vanjo vključeni tudi zainteresirani deležniki oziroma bo omogočena javna razprava, sprejem zakonodaje pa bo potekal po rednem zakonodajnem postopku.

3. ZAGOTAVLJAJE KONKURENČNOSTI V POSTOPKIH JAVNEGA NAROČANJA

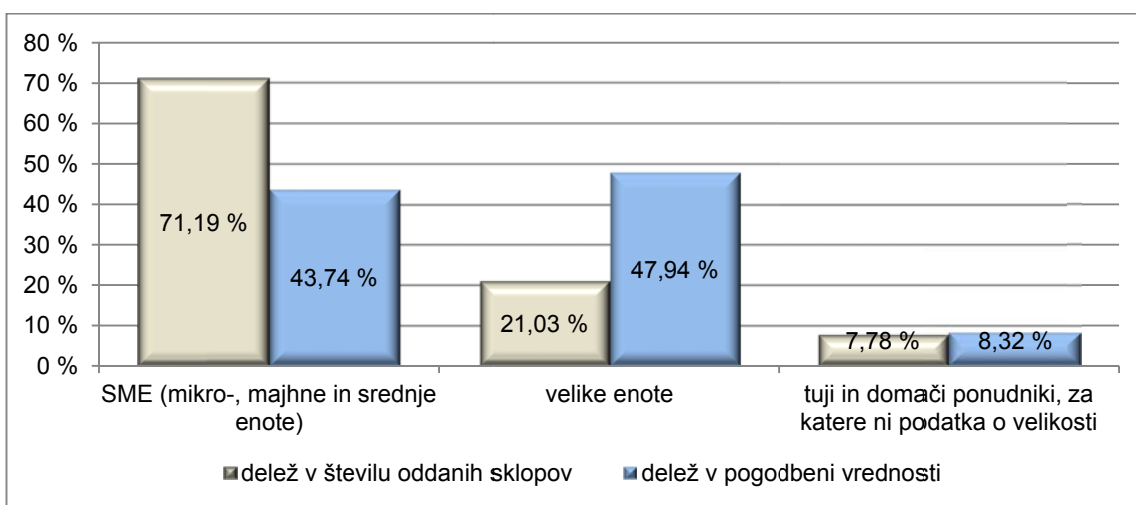
3.1 Uspešnost SME, tujih ponudnikov in ponudnikov iz iste regije, kot je naročnik

Iz podatkov Poslovnega registra Slovenije (PRS), ki jih obdeluje Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPEŠ), o velikosti posameznih ponudnikov, ki so jim bila v letu 2013 dodeljena javna naročila, in podatkov, ki so jih naročniki oddali na portalu javnih naročil, je razvidna razpršenost oziroma porazdelitev javnih naročil glede na velikost. Za to analizo so podatki združeni v tri kategorije (SME – mikro-, majhne in srednje enote, velike enote in enote, za katere v PRS ni podatka o velikosti, ki so jim dodani tuji ponudniki).

V deležu oddanih javnih naročil glede na vrednost imajo ponudniki iz kategorije velike enote največji delež, in sicer znaša 47,94 %, dodeljenih pa jim je bilo 2080 sklopov v vrednosti 1.299.876.061 evrov. Sledijo ponudniki iz kategorije SME z deležem 43,74 %, ki jim je bilo dodeljenih 7040 sklopov v vrednosti 1.185.904.389 evrov.

Iz podatkov, ki so jih oddali naročniki, je razvidno, da je bilo v letu 2013 ponudnikom iz kategorije velike enote po vrednosti oddano malo manj od polovice naročil oziroma sklopov, po številu pa petina. Največji delež v številu oddanih naročil oziroma sklopov imajo ponudniki iz kategorije SME, in sicer 71,19 %. Porazdelitev oddanih javnih naročil v letu 2013 glede na velikost ponudnikov, njihov delež v številu oddanih naročil oziroma sklopov in delež v pogodbenih vrednostih so prikazani v spodnjem grafu.

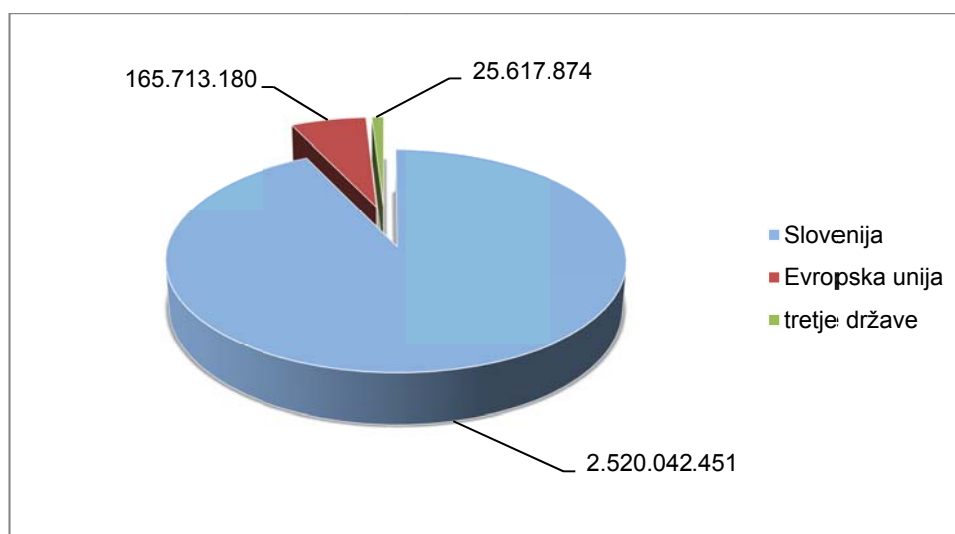
Graf 2: Porazdelitev oddanih javnih naročil glede na velikost ponudnikov, delež v številu oddanih naročil oziroma sklopov in delež v pogodbenih vrednostih



Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

V letu 2013 je bilo slovenskim ponudnikom oddanih 9654 sklopov javnih naročil, ki jih je treba objaviti na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, in sicer v skupni vrednosti 2.520.042.451 evrov, kar je 97,62 % vseh naročil, ki jih je treba objaviti, in 92,94 % vrednosti teh naročil. Ponudniki iz drugih držav so pridobili 235 sklopov javnih naročil v vrednosti 191.331.054 evrov, kar je po številu 2,38 % naročil, ki jih je treba objaviti, po vrednosti pa 7,06 % teh naročil.

Graf 3: Razporeditev javnih naročil glede na regijo, ki ji je bilo oddano javno naročilo



Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

V primerjavi z letom 2012 je bilo po vrednosti ponudnikom iz tujine oddanih za 927.038.324 evrov več naročil, delež slednjih pa je v vrednosti vseh naročil za 2,45 % manjši kot v letu 2012.

Naročniki so pri tujih ponudnikih najpogosteje naročali blago. V letu 2013 je bilo tovrstnih oddanih naročil 115, njihova skupna vrednost pa znaša 44.388.143 evrov. Javna naročila storitev so bila tujim ponudnikom oddana v 92 naročilih, njihova vrednost pa znaša 28.436.756 evrov. Pri gradnjah so bili tuji ponudniki uspešni s 13 naročili v vrednosti 118.506.155 evrov. Skupno so v letu 2013 pridobili 220 naročil v vrednosti 191.331.054 evrov.

Delež tujih ponudnikov je glede na predmet naročila večji pri javnih naročilih, ki so bila objavljena na portalu javnih naročil in v Uradnem listu Evropske unije, glede na delež pri naročilih, ki so bila objavljena samo na portalu javnih naročil. Razlika v deležu pri številu tujih ponudnikov je 3,24 odstotne točke pri naročilih blaga in 4,74 odstotne točke pri naročilu storitev. Razlika v deležu vrednosti je 4,13 odstotne točke pri naročilih blaga in 1,99 odstotne točke pri naročilu storitev. Tudi pri naročilu gradenj je delež števila tujih ponudnikov večji pri naročilih, ki so objavljena tudi v Uradnem listu Evropske unije, in sicer za 5,57 odstotne točke, po vrednosti pa za 10,83 odstotne točke.

Leta 2013 so naročniki 4884 sklopov javnih naročil v skupni vrednosti 1.244.712.064 evrov oddali ponudnikom s sedežem v isti regiji, kot je bil sedež naročnika. Ponudnikom s sedežem zunaj regije naročnika so naročniki oddali 5005 sklopov v skupni vrednosti 1.466.661.441 evrov. Navedeno pomeni, da so dobro polovico sklopov (50,61 %) oddali ponudnikom, ki so imeli sedež zunaj njihove regije, navedeni sklopi pa predstavljajo 54,09 % vrednosti vseh oddanih sklopov.

Iz podatkov po posameznih regijah je razvidno, da so naročniki v desetih regijah večino sklopov oddali ponudnikom, ki niso imeli sedeža v njihovi regiji, in samo v dveh regijah (osrednjeslovenska in koroška) večino sklopov ponudnikom, ki so imeli sedež v isti regiji kakor naročniki.

Razlog za to, da so naročniki iz osrednjeslovenske regije oddali slabi dve tretjini sklopov ponudnikom s sedežem v njihovi regiji, je lahko, da je število ponudnikov, ki lahko ponudijo veliko različnih predmetov naročanja, v tej regiji največja.

Preglednica 3 prikazuje delež javnih naročil, ki so bila oddana ponudnikom s sedežem v isti regiji, v kateri ga ima naročnik.

Preglednica 3: Javna naročila, oddana ponudnikom iz regije naročnika

Regija naročnika in ponudnika	Število sklopov, oddanih ponudnikom iz regije naročnika	Delež sklopov, oddanih ponudnikom iz regije naročnika
OSREDNJESLOVENSKA	3.059	60,98 %
KOROŠKA	135	52,33 %
GORIŠKA	133	49,26 %
JUGOVZHODNA SLOVENIJA	158	42,59 %
PODRAVSKA	522	41,01 %
OBALNO-KRAŠKA	113	37,54 %
POMURSKA	134	37,02 %
GORENJSKA	222	34,47 %
SAVINJSKA	308	34,15 %
SPODNJEPOSAVSKA	62	24,41 %
ZASAVSKA	19	16,81 %
NOTRANJSKO-KRAŠKA	19	15,20 %

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

Iz statističnih podatkov je razvidno, da je pri naročnikih iz različnih regij število oddanih sklopov praviloma povezano s številom različnih ponudnikov, ki so jim bili sklopi dodeljeni. Večje število sklopov je v večini regij pomenilo tudi večje število različnih ponudnikov, ki so jim bili sklopi dodeljeni. Na drugi strani pa je razvidno, da neposredne povezave med številom oddanih sklopov, ki so bili v povprečju dodeljeni enemu ponudniku, ni. Naročniki iz osrednjeslovenske regije, ki so v letu 2013 oddali največ sklopov, so v povprečju oddali tudi največ sklopov enemu ponudniku (3,05). Naročniki iz zasavske regije so oddali najmanj sklopov, ki so bili dodeljeni najmanj različnim ponudnikom, hkrati pa so ti ponudniki v povprečju prejeli tudi najmanj sklopov (1,59). Pri naročnikih iz preostalih regij pa povprečno število oddanih sklopov enemu ponudniku ne sledi številu oddanih sklopov in številu različnih ponudnikov, ki so jim bili sklopi dodeljeni.

Preglednica 4: Delež sklopov, oddanih različnim ponudnikom, glede na vse oddane sklope v regiji naročnika

Regija naročnika	Število različnih ponudnikov, ki so jim bili oddani sklopi	Število oddanih sklopov	Povprečno število sklopov, dodeljeno enemu ponudniku
OSREDNJESLOVENSKA	1.646	5.016	3,05
PODRAVSKA	606	1.273	2,10
SAVINJSKA	461	902	1,96
GORENJSKA	302	644	2,13
JUGOVZHODNA SLOVENIJA	190	371	1,95
POMURSKA	151	362	2,40
OBALNO-KRAŠKA	166	301	1,81
GORIŠKA	137	270	1,97
KOROŠKA	132	258	1,95
SPODNJEPOSAVSKA	162	254	1,57
NOTRANJSKO-KRAŠKA	83	125	1,51
ZASAVSKA	71	113	1,59

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

3.2 Vrsta kapitala pri ponudnikih (domači, mešani, tuji)

Na podlagi podatkov iz Poslovnega registra Slovenije je razvidno, da je bila v letu 2013 večina naročil oddanih ponudnikom z domačim kapitalom, in sicer nad 80 %, ponudnikom s tujim kapitalom 5,58 %, ponudnikom z mešanim kapitalom, registriranim v Sloveniji, pa 3,49 %.

Preglednica 5: Izvor kapitala ponudnikov, ki so jim bila dodeljena naročila v letu 2013

Ponudnik (izvor kapitala)	Število sklopov	Delež izvora kapitala
domači kapital	8.287	83,80 %
kapital se ne določa	705	7,13 %
tuji kapital	552	5,58 %
mešani kapital	345	3,49 %
skupaj	9.889	100,00 %

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

3.3 Vpliv delitve naročil po sklopih na število prejetih ponudb

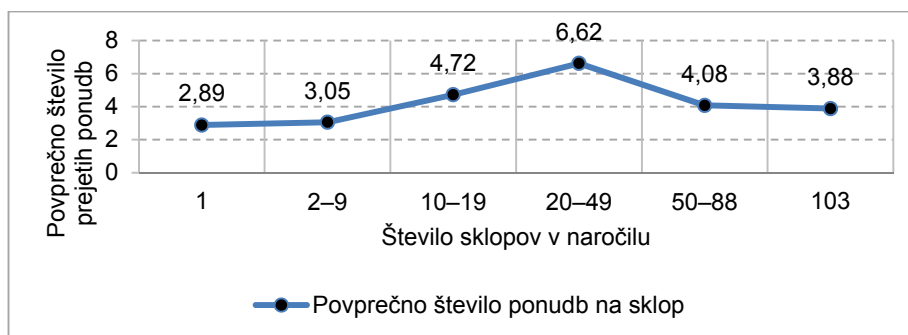
V letu 2013 javni naročniki v 4779 postopkih javnega naročanja niso oblikovali sklopov. Skupna vrednost teh naročil je znašala 2.085.263.423 evrov. V 919 primerih, katerih skupna vrednost je bila 626.110.082 evrov, pa so bili sklopi oblikovani. Pri tem je bilo eno naročilo v skupni vrednosti 521.417 evrov razdeljeno na 103 sklope, tri naročila v skupni vrednosti 3.016.946 evrov so bila razdeljena na 50 do 88 sklopov, 31 naročil v skupni vrednosti 12.022.803 evrov je bilo razdeljenih na 20 do 49 sklopov, 79 naročil v skupni vrednosti 67.149.460 evrov je bilo razdeljenih na 10 do 19 sklopov, 805 naročil v skupni vrednosti 543.399.456 evrov pa je bilo razdeljenih na 2 do 9 sklopov.

Naročniki so najpogosteje oblikovali sklope pri oddaji naročil blaga, in sicer v 470 primerih ali 63,41 % naročil blaga, najmanjkrat pa pri oddaji naročil gradenj, in sicer v 141 primerih ali 7,97 % naročil gradenj.

Pri javnih naročilih, ki so bila razdeljena na 20 do 49 sklopov, je bilo povprečno število prejetih ponudb na sklop 6,62, pri javnih naročilih, ki so bila razdeljena na 10 do 19 sklopov, je bilo povprečno število prejetih ponudb na sklop 4,72, pri javnih naročilih, ki so bila razdeljena na 2 do 9 sklopov, je bilo povprečno število prejetih ponudb na sklop 3,05, pri javnih naročilih, ki niso bila razdeljena na sklope, pa je bilo povprečno število prejetih ponudb na sklop 2,89. Pri treh naročilih, ki so bila razdeljena na 50 do 88 sklopov, je bilo povprečno število prejetih ponudb na sklop 4,08, pri naročilu, ki je bilo razdeljeno na 103 sklope, pa 3,88 na sklop. Tudi pri teh štirih naročilih, ki so bila razdeljena na največ sklopov, je povprečno število prejetih ponudb večje kot pri naročilih, ki niso bila razdeljena ali pa so bila razdeljena na 2 do 9 sklopov.

Iz statističnih podatkov je torej razvidno, da se z delitvijo naročila na sklope običajno zagotavlja večja konkurenčnost v postopku javnega naročanja.

Graf 4: Povprečno število prejetih ponudb glede na število sklopov v naročilu



Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

3.4 Natančnost opredelitve predmeta naročanja po Enotnem besednjaku javnih naročil (CPV)

Naročniki morajo v obvestilih, ki jih objavijo na portalu javnih naročil, določiti tudi številko oziroma oddelek CPV po Enotnem besednjaku javnih naročil, ki mora ustrezati predmetu naročila. Oddelki CPV so v Enotnem besednjaku javnih naročil sestavljeni hierarhično od najsplošnejšega – 1. raven – do najpodrobnejšega – 8. raven. Opis oddelka CPV, ki ga izbere naročnik, je tudi ime javnega naročila, ki je objavljeno na portalu javnih naročil in je prva informacija ponudniku o predmetu objavljenega javnega naročila, kar pomeni, da podrobneje ko je določen oddelek CPV, boljša je informacija o predmetu naročila za ponudnika.

V letu 2013 so naročniki v objavah obvestil o oddaji javnih naročil na portalu javnih naročil v največ sklopih (slabi četrtini) navedli glavno številko CPV na tri mesta natančno (raven CPV v spodnji preglednici).

Naročniki so povprečno prejeli največ ponudb v sklopih, v katerih so glavno številko CPV določili na dve mesti natančno, in sicer 5,2 ponudbe, najmanj pa v sklopih, v katerih je bila glavna številka CPV določena na eno mesto natančno (2,2 ponudbe). Iz spodnje preglednice je razvidno, da razen v prej navedenih primerih, ki se bistveno razlikujeta od preostalih, v letu 2013 določitev ravni CPV ni vplivala na povprečno število prejetih ponudb.

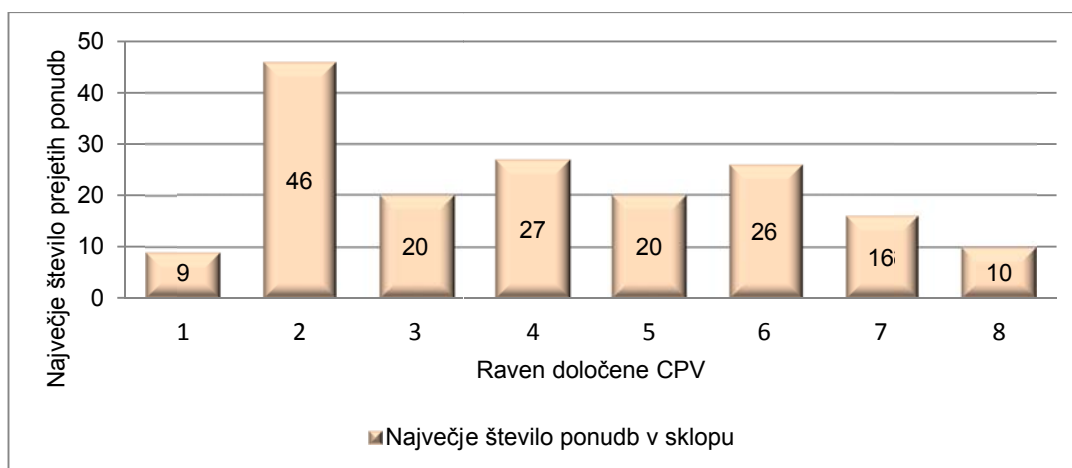
Preglednica 6: Število prejetih ponudb po ravneh CPV

Raven CPV	Število sklopov	Število prejetih ponudb	Pogodbena vrednost v EUR	Povprečno število prejetih ponudb
1	136	303	8.642.119	2,2
2	1.455	7.613	408.061.257	5,2
3	2.352	7.319	491.420.192	3,1
4	2.319	7.458	508.507.707	3,2
5	1.472	4.533	236.694.216	3,1
6	1.243	4.151	738.203.465	3,3
7	721	2.452	249.002.408	3,4
8	191	555	70.842.141	2,9
skupaj	9889	34384	2.711.373.505	3,5

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

Največ prejetih ponudb v letu 2013 je prejel naročnik v sklopu, v katerem je določil raven CPV na dve mesti natančno, najmanj pa v sklopu, v katerem je določil raven CPV na eno mesto natančno.

Graf 5: Največje število prejetih ponudb po ravneh CPV



Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

3.5 Ureditev neobičajno nizkih ponudb in protidampinških ukrepov v drugih državah članicah EU

V Sloveniji se zaradi trenutnega gospodarskega položaja naročniki pogosto srečujejo s problematiko neobičajno nizkih ponudb oziroma dampinškimi cenami, ki pozneje lahko odsevajo v zamudah pri izvedbi javnih naročil, slabši kakovosti in sklenitvi številnih aneksov, s katerimi se neutemeljeno dviguje cena osnovnega javnega naročila. To pa ni skladno z načelom gospodarne rabe javnih sredstev. Večina držav ne opaža tovrstnih težav razen Švedske, v kateri so podobno kakor pri nas dampinške cene nemalokrat vodile v neutemeljeno sklepanje aneksov in povišanje vrednosti naročila, in Latvije, v kateri zaznavajo naraščanje zahtevkov za revizijo zaradi neobičajno nizkih oziroma dampinških cen. Posebnih ukrepov za ugotavljanje neobičajno nizkih ponudb države članice nimajo. Njihove ureditve so namreč v celoti enake ureditvi, ki jo določa zakonodaja Evropske unije glede predmetnega vprašanja. Države, ki so se odzvale na vprašalnik Slovenije, to so Češka, Danska, Finska, Latvija, Malta, Poljska, Slovaška in Švedska, v javnonaročniški zakonodaji nimajo predvidenih posebnih ukrepov za preprečevanje neloyalne konkurence, saj te ukrepe praviloma opredeljujejo pravila konkurenčnega prava.

Drugačen način odkrivanja neobičajno nizkih ponudb namerava v prihodnje določiti Latvija. Predlog sprememb je že v parlamentarni obravnavi. Predvideva se, da bodo morali naročniki kot neobičajno nizko preveriti ponudbo, v kateri so urne postavke za določene storitve nižje od minimuma, ki ga predpiše država, in ponudbo, v kateri so urne postavke za več kot 20 % nižje od povprečne cene teh storitev na trgu. Podobno namerava pri implementaciji nove direktive urediti tudi Poljska, in sicer naj bi

bili naročniki zavezani kot neobičajno nizko preveriti ponudbo, ki bi se za več kot 30 % navzdol razlikovala od ocenjene vrednosti naročila. Preveritev pa naj bi bila obvezna tudi, kadar je aritmetično povprečje prejetih ponudb neobičajno nizko.

3.6 Ureditev podizvajalcev in spodbujanje SME-jev v drugih državah članicah EU

Države članice na pomen in vlogo malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju: SME) v gospodarskem prostoru Evropske unije opozarjajo v številnih strateških dokumentih. Skoraj vse so za odpiranje trga javnih naročil SME predvidele več ukrepov. Na Švedskem, Poljskem in v Latviji naročnike spodbujajo k delitvi javnih naročil na sklope, če to omogoča predmet naročanja, s čimer se jim olajšuje dostop do naročil, saj po navadi ti subjekti nimajo zadostnih zmogljivosti za izvajanje večjih naročil. Češka in Švedska sta vzpostavili svetovanje (pomoč uporabnikom) za SME, prav tako pa se na Češkem in Malti izvajajo tematska usposabljanja za javno naročanje za SME. Nekatere države, npr. Češka, Latvija in Malta, so za naročila pod mejnimi vrednostmi EU predvidele enostavnejše postopke javnega naročanja z manj strogimi zahtevami za preverjanje sposobnosti (reference se ne zahtevajo ali se jih zahteva manj, ne zahtevajo se finančna zavarovanja, preverjajo se samo plačani davki in solventnost ponudnika itd.), javna naročila pod najnižjimi nacionalnimi vrednostmi (evidenčna naročila) pa lahko naročniki oddajo celo neposredno. Na Danskem naročnike spodbujajo, da pred začetkom postopka javnega naročanja izvedejo raziskavo trga, zato da določijo javna naročila, ki bi bila lahko zanimiva za SME, ta naročila pa oblikujejo enotno in jih objavijo na posebni spletni strani, s čimer se SME omogoči lažja priprava ponudb in večja preglednost pri iskanju ustreznih naročil. Poleg uvodoma omenjenega ukrepa tudi Poljska uveljavlja še vrsto drugih ukrepov, npr. zagotavljanje koristnih informacij na spletni strani urada za javna naročila, sprejetje akcijskih dokumentov za podporo SME, objava naročil pod mejnimi vrednostmi EU na nacionalnem portalu, ki ima enostaven iskalnik, vzpostavitev platforme za e-naročanje, ki je enostavna za uporabo (ni potrebno posebno IT-znanje ali najboljša programska oprema) in dostopna tudi SME, poleg številnih poenostavitev v postopkih javnega naročanja pa so pri javnem naročanju dopuščeni tudi avansi.

Sodelovanje podizvajalcev pri izvajanju javnih naročil je normativno urejeno v vseh državah razen na Švedskem, kjer tega vprašanja sploh ne urejajo, in na Malti, kjer selektivno urejajo le nekatera vprašanja, povezana s podizvajalci. Nominacija podizvajalcev ni obvezna na Danskem, Malti, Poljskem, Slovaškem in Švedskem, kljub temu pa jo lahko, vključno z navedbo deleža in vrsto del, ki jih bodo podizvajalci izvajali, po lastni diskreciji že v ponudbi zahteva naročnik. Na Češkem je nominacija podizvajalcev obvezna samo v nekaterih primerih, in sicer če jo zahteva naročnik, če glavni izvajalec svojo usposobljenost dokazuje s sklicevanjem na zmogljivosti podizvajalca in če dobi podizvajalec plačanih za več kot 10 % celotnega naročila – v tem primeru se podizvajalec nominira šele pri izvajanju javnega naročila, ta podatek pa se objavi v profilu naročnika. V Latviji je obveznost nominacije podizvajalcev odvisna od predmeta javnega naročanja – obvezna je samo, kadar so predmet javnega naročanja storitve ali gradnje in obseg teh storitev ali gradenj, dan v podizvajanje, presega 20 % vrednosti celotnega javnega naročila. Po latvijskem zakonu šteje, da kadar dobi izvajalec v podizvajanje več kot 50 % naročila gradenj, katerega vrednost presega 4.269.000 evrov, se mora tako razmerje vzeti kot skupni podjem, ponudnik in podizvajalec pa morata skleniti dogovor o sodelovanju ter določiti odgovornost obeh glede predmetnega javnega naročila. Večina držav, ki ureja nastopanje podizvajalcev pri izvajanju javnega naročila, določa tudi pravila za njihovo zamenjavo in morebitno nominacijo novega podizvajalca. Na Češkem in Danskem podizvajalca ni mogoče zamenjati, če bi taka zamenjava bistveno spremenila javno naročilo (npr. če je bil točno določen podizvajalec osnovni pogoj, da je ponudnik sploh oddal ponudbo). Na Slovaškem in Švedskem ne poznajo omejitev za zamenjavo podizvajalcev, vendar mora naročnik pravila za zamenjavo predhodno opredeliti v razpisni dokumentaciji ali pogodbi o izvedbi javnega naročila. V Latviji, na Malti in Poljskem pa zakon izrecno določa, da je zamenjava podizvajalcev dopustna, če novi podizvajalec izpolnjuje najmanj take pogoje, kakršne je izpolnjeval prvotni.

V nobeni državi članici podizvajalcev ni mogoče omejiti v celoti, lahko pa se, kot to določajo Češka, Danska, Malta in Poljska, omeji delež javnega naročanja, ki ga je mogoče dati v podizvajanje, in sicer predvsem v delih, ki jih ima naročnik za pomembne pri izvedbi javnega naročila.

Neposrednih plačil podizvajalcem ne ureja nobena država razen Poljske. Tam so ta plačila kot obvezna predvidena za vse podizvajalce v verigi, ampak samo, če ti ne dobijo redno plačanih zapadlih obveznosti od svojega neposrednega naročnika in če je naročnik podizvajalsko razmerje predhodno odobril (če izvaja gradnjo podizvajalec) ali bil o njem obveščen (če podizvajalec dobavlja blago ali opravlja storitve). Naročnik mora plačati le zapadle obveznosti brez obresti. Pred izvedbo neposrednega plačila podizvajalcem mora glavnemu izvajalcu omogočiti, da se izreče o utemeljenosti neposrednega plačila podizvajalcem po verigi navzdol, in mu mora dati na voljo vsaj sedem dni.

4. PROŽNOST SISTEMA

4.1 Ureditev posameznih institutov v Sloveniji glede na ureditev v drugih državah EU

Ureditev javnonaročniške zakonodaje mora biti v državah članicah Evropske unije skladna z zakonodajo Evropske unije na tem področju. Evropski parlament in Svet Evropske unije sta v začetku leta 2014 sprejela nove direktive, ki urejajo javno naročanje in podelitev koncesij. Rok za prenos njihovih določb v notranje pravo držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: države članice) je 16. april 2016. Večina držav članic nove javnonaročniške zakonodaje Evropske unije še ni implementirala, zato zdaj veljavna ureditev tega področja, ki je v posameznih delih tudi predmet te analize, temelji na starih direktivah, tj. direktivah št. 2004/18/ES in 2004/17/ES. Ker je omenjena zakonodaja dopuščala, da države članice posamezna vprašanja v zvezi z javnim naročanjem uredijo samostojno, se ureditev posameznih institutov javnega naročanja po državah razlikuje.

Predmetna primerjalna analiza zajema ureditev nekaterih institutov oziroma vprašanj, povezanih z javnim naročanjem, ki so se v našem okolju v dosednji praksi pokazala za pomembna ali problematična, zaradi česar jih je zakonodajalec vključil v normativno ureditev javnega naročanja. Ta vprašanja se nanašajo zlasti na odpiranje ponudb in zagotavljanje vpogleda vanje, ugotavljanje neobičajno nizkih ponudb in ukrepe proti dampinškim cenam v njih, razveljavitev postopka javnega naročanja in odstop od javnonaročniških pogodb, integriteto pri javnem naročanju in protikorupcijske ukrepe, socialno, okoljsko, inovativno in trajnostno naročanje, nedovoljeno drobitev javnih naročil in ukrepe proti tovrstnim kršitvam, vključevanje podizvajalcev v izvajanje javnih naročil ter na zagotavljanje lažjega dostopa malim in srednjim podjetjem do trga javnih naročil.

Primerjalna analiza zajema ureditev teh vprašanj na Češkem, Danskem, Finskem, v Latviji, na Malti, Poljskem, Slovaškem in Švedskem.

5. SKLADNOST POSLOVANJA NAROČNIKOV Z JAVNONAROČNIŠKO ZAKONODAJO

5.1 Pravilnost objav glede na obvezno mesto objave

Naročniki so v Uradnem listu Evropske unije objavili 1051 naročil v vrednosti 1.875.528.041 evrov. Glede na mejne vrednosti EU za objave, podatke o ocenjeni vrednosti naročil, ki so jih navedli naročniki v obvestilih o oddanih naročilih, ter glede na zakon, na podlagi katerega so naročniki oddajali posamezna naročila, in kategorijo naročnika bi morali naročniki skupno objaviti 816 javnih naročil, ki presegajo mejne vrednosti EU, in to v vrednosti 1.822.885.543 evrov.

Iz statističnih podatkov je razvidno, da so naročniki v Uradnem listu Evropske unije prostovoljno objavili tudi 291 javnih naročil v vrednosti 86.792.640 evrov, ki jim jih ni bilo treba objaviti, niso pa objavili 56 naročil v vrednosti 34.150.142, ki bi jih glede na mejne vrednosti EU morali objaviti. Po številu vseh oddanih naročil v letu 2013 obsegajo naročila, ki bi jih naročniki morali objaviti v Uradnem listu Evropske unije, 0,98 % vseh naročil, po vrednosti pa 1,26 %.

5.2 Najpogostejše nepravilnosti pri oddaji javnih naročil, ugotovljene v revizijskem postopku

Iz odločitev DKOM, objavljenih na njeni spletni strani, izhaja, da je DKOM v letu 2013 prejela 460 zahtevkov za revizijo, 65 pritožb zoper zavrženje zahtevka za revizijo oziroma odmerjene stroške v predrevizijskem postopku in 33 predlogov vlagatelja zahtevka za revizijo za zadržanje postopka

javnega naročanja (v nadaljevanju: predlog za zadržanje postopka javnega naročanja) oziroma predlogov naročnika za sklenitev pogodbe ali ustavitev postopka javnega naročanja, zavrnitev vseh ponudb ali začetek novega postopka javnega naročanja (v nadaljevanju: predlog za sklenitev pogodbe). Če so se zahtevek za revizijo, pritožba, predlog za zadržanje postopka javnega naročanja ali za sklenitev pogodbe nanašali na isti postopek javnega naročanja in so bili vloženi sočasno, zlasti če je bil vlagatelj isti, je DKOM v skladu z načelom hitrosti in učinkovitosti pogosto združila obravnavo zahtevka, pritožbe in predloga. V nadaljevanju so predstavljene ugotovitve analize omenjenih odločitev DKOM o zahtevkih za revizijo, in sicer ne glede na to, ali je bila odločitev sprejeta v letu 2013 ali 2014.

V letu 2013 je bilo vloženi 460 zahtevkov za revizijo. Od tega se jih je 380 ali 82,61 % nanašalo na faze postopka javnega naročanja po odpiranju ponudb. Največ zahtevkov za revizijo se je nanašalo na odločitev o oddaji javnega naročila, in sicer 350 ali 76,09 %. Le 24 oziroma 5,22 % zahtevkov za revizijo je bilo vloženi zaradi neuspešnega postopka javnega naročanja. En zahtevek za revizijo se je nanašal na druga ravnanja naročnika v postopku javnega naročanja, 80 ali 17,39 % zahtevkov za revizijo pa na razpisno dokumentacijo. Pri tem je delež vsaj deloma uspešnih zahtevkov za revizijo zoper razpisno dokumentacijo 41,25 %. Delež vsaj deloma uspešnih zahtevkov za revizijo zoper odločitev o oddaji javnega naročila, odločitev o priznanju sposobnosti kandidatom ali odločitev o neuspešnem zaključku postopka javnega naročanja, tj. zoper zavrnitev vseh ponudb ali izločitev vseh ponudb, pa znaša 34,30 %. Iz tega gre sklepati, da več nepravilnosti v postopku javnega naročanja nastane pri oblikovanju razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila, tj. pri opredelitvi tehničnih specifikacij, pogojev za ugotavljanje sposobnosti, meril za izbiro in drugih zahtev, ki jih morajo izpolniti ponudniki oziroma ponudba, ter pri izbiri postopka javnega naročanja, manj pa pri opravljanju procesnih dejanj, kakršni sta ocenjevanje in preveritev popolnosti ponudb.

Preglednica 7: Predmet zahtevkov za revizijo

Zahtevek za revizijo zoper	Število zahtevkov za revizijo	Delež zahtevkov za revizijo
razpisno dokumentacijo	80	17,39 %
odločitev o oddaji JN	350	76,09 %
odločitev o priznanju sposobnosti	5	1,09 %
odločitev o izločitvi vseh ponudb	7	1,52 %
odločitev o zavrnitvi vseh ponudb	17	3,70 %
druga ravnanja v postopku javnega naročanja	1	0,22 %
skupaj	460	100,00 %

Vir: odločitve DKOM o zahtevkih za revizijo, prejetih v letu 2013

Predmet naročanja praviloma ne vpliva na uspeh postopka javnega naročanja, saj se delež vsaj deloma uspešnih zahtevkov za revizijo giblje od 33,76 % pri storitvah do 36,24 % pri blagu in 37,01 % pri gradnjah. Razen postopka s pogajanjem brez predhodne objave na uspeh zahtevka za revizijo prav tako ne vpliva postopek javnega naročanja. Medtem ko se delež uspeha zahtevkov za revizijo pri večini postopkov javnega naročanja giblje med 30,00 in 47,83 %, je namreč delež uspeha zahtevkov za revizijo, vloženi v postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kar 66,67 %. Pri tem gre poudariti, da je zoper kršitve v teh postopkih, ki so po svoji naravi najmanj transparentni in pogosto ne omogočajo uresničevanja načela zagotavljanja konkurence med ponudniki, še vedno vloženi zelo malo zahtevkov za revizijo – v letu 2013 jih je bilo le šest. To je presenetljivo glede na visoko stopnjo uspeha zahtevkov za revizijo v postopkih s pogajanjem brez predhodne objave in sorazmerno velik delež postopkov s pogajanjem brez prehodne objave. Slednjih je bilo v letu 2013 v primerjavi z drugimi sedmimi postopki javnega naročanja in oddajo storitev s Seznama storitev B kar 13,86 %, čeprav naj bi se postopek s pogajanjem brez predhodne objave za oddajo javnih naročil uporabljal izjemoma.

Od vseh zahtevkov za revizijo, ki so bili vloženi v letu 2013, jih je bilo uspešnih 129, delno uspešnih pa 33. Analiza uspešnih zahtevkov za revizijo kaže, da so vlagatelji najpogosteje vsaj delno uspešni z zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na pogoje za ugotavljanje sposobnosti (22,22 %), tehnične specifikacije (19,75 %), zahteve v zvezi z referencami (16,05 %) ter ugotavljanje in odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitno spremembo ponujenega predmeta (11,11 %). Zaradi kršitev v

zvezi z merili za izbiro, zahtevami o finančnih zavarovanjih, podizvajalci, preverjanem sprejemljivosti ponudb in neobičajno nizkih ponudb, roki in načinom predložitve vzorcev ponujenih predmetov, napakami v predračunu in zaradi manjkajoče utemeljitve odločitve o oddaji javnega naročila so zahtevki za revizijo vsaj deloma uspešni v 3,09 do 4,32 %. Uspeh zahtevkov za revizijo, ki se nanašajo na druge kršitve, med drugim na neutemeljeno uporabo postopka s pogajanji brez predhodne objave ali neizvedbo postopka javnega naročanja, vpogled v ponudbe, računske napake, sklicevanje ponudnikov na zmogljivosti drugih subjektov in obvezen ogled lokacije, pa je skoraj neznan in znaša 2,47 % ali manj.

Pri tem je pri javnem naročanju blaga uspešnih največ zahtevkov za revizijo, ki se nanašajo na tehnične specifikacije (34,92 %), ugotavljanje ter odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitno spremembo ponujenega predmeta (11,11 %), pogoje za ugotavljanje sposobnosti (7,94 %), reference (7,94 %) in rok za predložitev ali način preverjanja vzorcev (7,94 %). Pri javnem naročanju storitev se največ uspešnih zahtevkov za revizijo nanaša na pogoje za ugotavljanje sposobnosti (26,67 %), reference (16,67 %) in preverjanje sprejemljivosti ponudb oziroma neobičajno nizke ponudbe (8,33 %). Kršitve glede tehničnih specifikacij, meril za izbiro, vpogleda v ponudbe ali zaradi neutemeljene uporabe postopka s pogajanji brez predhodne objave pa so s 6,67 % četrti razlog za uspeh zahtevkov za revizijo pri javnem naročanju storitev. Pri javnem naročanju gradenj so največkrat uspešni zahtevki za revizijo zoper pogoje za ugotavljanje sposobnosti (21,74 %), reference (15,94 %), ugotavljanje in odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitno spremembo ponujenega predmeta (11,59 %) in tehnične specifikacije (8,70 %). Zanimarjivi pa niso niti zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na zahteve o finančnih zavarovanjih in podizvajalcih, saj oboji predstavljajo 7,25-odstotni delež uspešnih zahtevkov za revizijo pri javnem naročanju gradenj.

V zvezi z najpogostejšimi kršitvami pri oddaji javnih naročil je mogoče ugotoviti tudi, da so zahtevki za revizijo, ki se nanašajo na pogoje za ugotavljanje sposobnosti ali tehnične specifikacije, v kar 75,00 % uspešni, kadar se kršitve nanašajo na dejansko preverjanje izpolnjevanja teh pogojev, v le 25,00 % pa so ugotovljene kršitve v zvezi z opredelitvijo neprimernih ali nesorazmernih pogojev za ugotavljanje sposobnosti ali tehničnih specifikacij oziroma v zvezi z načinom preverjanja teh pogojev in tehničnih specifikacij v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila. V zvezi z referencami se kršitve kar v 84,62 % nanašajo na njihovo preverjanje in le v 15,38 % na opredelitev zahtev v zvezi z referencami v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila,

Iz odločitev DKOM o zahtevkih za revizijo, vloženih v letu 2013, izhaja, da se jih je 141 ali 30,65 % nanašalo na naročila, sofinancirana s sredstvi EU oziroma sredstvi iz drugih, podobnih skladov (v nadaljevanju: naročila, sofinancirana s sredstvi EU). Ti zahtevki za revizijo se od 10. avgusta 2013 v skladu s 37.a členom Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13 in 90/14 – ZDU-1I) obravnavajo prednostno. V letu 2013 jih je DKOM rešila v povprečju v 37,67 dneva, pri čemer sta v ta čas vračunana tudi čas, ki ga potrebuje naročnik, da zahtevke za revizijo odstopi DKOM, in čas, ki je bil morebiti potreben za dopolnitev zahtevka za revizijo oziroma odstopljene dokumentacije na podlagi poziva DKOM. Glede na uveljavitev prednostne obravnave gre utemeljeno pričakovati, da se je ta čas, čeprav gre pogosto za zahtevne projekte, javna naročila in spore v zvezi z njimi, v letu 2014 skrajšal.

Izmed vseh zahtevkov za revizijo, ki se nanašajo na javna naročila, sofinancirana s sredstvi EU, je DKOM vsaj delno ugodila 46 ali 32,62 % zahtevkom. Stopnja vsaj delnega uspeha zahtevkov za revizijo glede na posamezen sklad pa znaša 71,43 % za javna naročila, sofinancirana iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, 37,93 % za javna naročila, sofinancirana iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, 28,57 % za javna naročila, sofinancirana iz Kohezijskega sklada, in 25,00 % za javna naročila, sofinancirana iz Evropskega socialnega sklada.

Preglednica 8: Pregled odločitev DKOM o javnih naročilih, sofinanciranih s sredstvi EU

Vir (so)financiranja javnega naročila	Odločitev DKOM o zahtevku za revizijo	Število zahtevkov za revizijo
Kohezijski sklad	postopek revizije se ustavi	12
	se delno ugoti	6
	se ugoti	12
	se zavrne	32
	se zavrže	1
	skupaj	63
Evropski sklad za regionalni razvoj	naročnik mora odločiti o zahtevku za revizijo	1
	postopek revizije se ustavi	5
	se delno ugoti	3
	se ugoti	18
	se zavrne	31
	skupaj	58
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja	se ugoti	5
	se zavrne	2
	skupaj	7
Sklad TEN-T	postopek revizije se ustavi	1
	se zavrne	2
	se zavrže	2
	skupaj	5
Evropski socialni sklad	se zavrne	2
	postopek revizije se ustavi	1
	se ugoti	1
	skupaj	4
Projekti Leader	se zavrne	1
	skupaj	1
Nepovratna sredstva EU, MKO, ukrep št. 322 Obnova in razvoj vasi	se delno ugoti	1
	skupaj	1
Slovensko-švicarski program sodelovanja za zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik v razširjeni EU, izvedbo projekta sofinancirata Švica in TNP Bled	se zavrne	1
	skupaj	1
SUNGREEN, Evropska komisija	se zavrne	1
	skupaj	1
skupaj		141

Vir: odločitve DKOM o zahtevkih za revizijo, prejetih v letu 2013

Glede na faze postopka javnega naročanja se je pri naročilih, sofinanciranih s sredstvi EU, največ zahtevkov za revizijo nanašalo na odločitev o oddaji javnega naročila, odločitev o priznanju sposobnosti kandidatom, odločitev o izločitvi vseh ponudb ali odločitev o zavrnitvi vseh ponudb, in sicer kar 111 zahtevkov za revizijo ali 78,72 %. Zoper nepravilnosti v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila so vlagatelji vložili le 30 zahtevkov za revizijo, ker je 21,28 % vseh zahtevkov za revizijo zoper kršitve pri oddaji javnih naročil, sofinanciranih s sredstvi EU.

Izmed 46 vsaj delno uspešnih zahtevkov za revizijo, ki so se nanašali na javna naročila, sofinancirana s sredstvi EU, je bilo 21,74 % takih, ki so se nanašali na kršitve v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila, in 76,09 % zahtevkov za revizijo, ki so nanašali na kršitve v zvezi z odločitvijo o oddaji

javnega naročil. En zahtevek za revizijo ali 2,17 % pa je bil tak, da je vlagatelj z njim izpodbil naročnikovo odločitev o priznanju sposobnosti kandidatom.

Pri javnih naročilih, sofinanciranih z EU sredstvi, je DKOM najpogosteje ugotovila kršitve v zvezi z ugotavljanjem in odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitno spremembo ponujenega predmeta (22,39 %), opredelitvijo oziroma preverjanjem pogojev za ugotavljanje sposobnosti (20,90 %), podizvajalci (14,93 %), referencami (11,94 %) in tehničnimi specifikacijami (5,97 %). Pri tem je DKOM pri naročilih, sofinanciranih iz Sklada za regionalni razvoj, najpogosteje ugotovila kršitve v zvezi s pogoji za ugotavljanje sposobnosti, in sicer v 23,08 % primerih, referencami (19,23 %) in zahtevami o finančnem zavarovanju (11,54 %). Pri javnih naročilih, sofinanciranih iz Kohezijskega sklada, je DKOM ugotovila zlasti kršitve v zvezi s pogoji za ugotavljanje sposobnosti (30 %), ugotavljanjem in odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitno spremembo ponujenega predmeta (20 %), podizvajalci (15 %), tehničnimi specifikacijami (10 %) in referencami (10 %). Pri javnih naročilih, sofinanciranih iz Evropskega socialnega sklada, je bil uspešen le zahtevek za revizijo, ki se je nanašal na kršitve v zvezi s pogoji za ugotavljanje sposobnosti. Pri javnih naročilih, sofinanciranih iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja, pa so bili vlagatelji uspešni z zahtevki za revizijo, ki so se nanašali na te kršitve: reference, merila za izbiro, podizvajalce, rok za izvedbo naročila, ugotavljanje in odpravo formalnih nepopolnosti ponudbe oziroma morebitne spremembe ponujenega predmeta ter pogoje za ugotavljanje sposobnosti.

5.3 Število objav obvestil o naročilu in obvestil o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku

Naročniki so v letu 2013 objavili 4045 obvestil o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku. Večina se jih nanaša na obvestila o naročilu, ki so bila objavljena v letu 2013, manjši del pa na obvestila o naročilu iz preteklih let. Naročniki so v letu 2013 objavili 6.505 obvestil o naročilu.

V povprečju so naročniki največ obvestil, ki so se nanašala na dodatne informacije ali popravek v zvezi z razpisnimi dokumentacijami, objavili pri konkurenčnem dialogu. Povprečno so na vsak dialog objavili dve spremembi. Povprečno je bila več kot ena sprememba v posameznem postopku tudi pri postopkih s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. V postopkih s pogajanjem po predhodni objavi in odprtih postopkih so bile spremembe objavljene v povprečju najmanj v treh četrtinah postopkov. Najmanj sprememb je bilo v povprečju objavljenih v postopkih naročil male vrednosti, pri katerih je bila sprememba objavljena povprečno v vsakem četrtem postopku.

Večina sprememb razpisne dokumentacije se nanaša na spremembo rokov za prejem in odpiranje ponudb, spremembo pogojev in meril, spremembo zahtev glede predmeta naročanja (tehnične specifikacije) in spremembo naročnikov, ki so vključeni v posamezno naročilo. Porazdelitev po postopkih je prikazana v preglednici 9.

Preglednica 9: Porazdelitev obvestil o dodatnih informacijah, informacijah o nedokončanem postopku ali popravku in število oddanih naročil v letu 2013 po vrstah postopkov

Vrsta postopka	Obvestilo (dodatne informacije ali popravek)	Obvestilo o naročilu
odprti postopek	2.706	3.153
postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	682	1.569
postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	35	33
konkurenčni dialog	17	9
postopek s pogajanjem po predhodni objavi	266	353
naročilo male vrednosti	339	1.388
skupaj	4.045	6.505

Vir: Uradni list RS – portal javnih naročil

5.4 Upoštevanje priporočil glede javnega naročanja, zahteve po instrumentih finančnih zavarovanj (EPGP)

Na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije št. 43000-77/2013/5 z dne 30. 10. 2013 je Ministrstvo za finance od ministrstev, organov v sestavi ministrstev in vladnih služb pridobilo poročila o uporabi finančnih zavarovanj pri javnem naročanju od 1. 11. 2013 do 1. 2. 2014. Podatki se nanašajo na vse postopke, ki so bili v navedenem obdobju začeti, ne glede na to ali so bili tudi končani, vključujejo pa podatke o postopkih oddaje javnih naročil, ki jih morajo naročniki objaviti na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, in t. i. evidenčna naročila.

Pri postopkih, ki jih je treba objaviti na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, so naročniki zahtevali najmanj en instrument zavarovanja v 98 postopkih, kar je 28,92 % vseh postopkov, v skupni ocenjeni vrednosti 80.512.638,00 evra brez DDV, kar je 76,18 % ocenjene vrednosti vseh postopkov. Pri t. i. evidenčnih naročilih so naročniki zahtevali instrument zavarovanja dobre izvedbe garancijskih obveznosti v dveh naročilih, katerih skupna ocenjena vrednost je 51.174,00 evra brez DDV.

Naročniki so največkrat zahtevali predložitev instrumentov finančnega zavarovanja pri naročilih storitev – 59 postopkov v ocenjeni vrednosti 20.538.100,00 evra, sledijo jim naročila blaga – 26 postopkov v ocenjeni vrednosti 34.135.210,00 evra, tem pa naročila gradenj – 13 postopkov v ocenjeni vrednosti 25.890.502,00 evra.

Preglednica 10: Predmet naročanja in vrsta postopka, pri katerem je bilo zahtevno vsaj eno finančno zavarovanje

Predmet naročanja	Število	Ocenjena vrednost naročila v EUR
blago	26	34.135.210,00
gradnja	13	25.890.502,00
storitev	59	20.538.100,00
skupaj vsa naročila	98	80.563.812,00

Vir: poročila o uporabi finančnih zavarovanj pri javnem naročanju od 1. 11. 2013 do 1. 2. 2014

Naročniki so zahtevali finančne instrumente za zavarovanje:

- resnosti ponudbe v 49 postopkih v skupni ocenjeni vrednosti 53.965.962,00 evra (največkrat pri naročilih storitev, najmanjkrat pri naročilih gradenj);
- dobre izvedbe pogodbenih obveznosti v 91 postopkih v skupni ocenjeni vrednosti 79.945.534,00 evra (največkrat pri naročilih storitev, najmanjkrat pri naročilih gradenj);
- dobre izvedbe garancijskih obveznosti v 29 postopkih v skupni ocenjeni vrednosti 38.664.248,00 evra (največkrat pri naročilih blaga, najmanjkrat pri naročilih storitev).

Dopuščene možnosti predložitve različnih instrumentov finančnih zavarovanj resnosti ponudbe, dobre izvedbe pogodbenih obveznosti in dobre izvedbe pogodbenih obveznosti so razvidne iz spodnje preglednice.

Preglednica 11: Dopuščene možnosti predložitve različnih instrumentov finančnih zavarovanj

Dopuščena vrsta zavarovanja za resnost ponudbe	Število	Ocenjena vrednost v EUR	Delež v številu	Delež v ocenjeni vrednosti
kavcijsko zavarovanje, bančna garancija	22	28.822.499,00	44,90 %	53,41 %
menica	14	3.300.623,00	28,57 %	6,12 %
menica, kavcijsko zavarovanje, bančna garancija	7	1.695.463,00	14,29 %	3,14 %
bančna garancija	5	19.936.226,00	10,20 %	36,94 %
menica, kavcijsko zavarovanje, bančna garancija, depozit	1	211.151,00	2,04 %	0,39 %
skupaj	49	53.965.962,00	100,00 %	100,00 %

Dopuščena vrsta zavarovanja dobre izvedbe pogodbenih obveznosti	Število	Ocenjena vrednost v EUR	Delež v številu	Delež v ocenjeni vrednosti
kavcijsko zavarovanje, bančna garancija	58	63.001.371,00	63,74 %	78,81 %
bančna garancija	19	15.810.439,00	20,88 %	19,78 %
menica	13	922.573,00	14,29 %	1,15 %
menica, kavcijsko zavarovanje, bančna garancija, depozit	1	211.151,00	1,10 %	0,26 %
skupaj	91	79.945.534,00	100,00 %	100,00 %
Dopuščena vrsta zavarovanja dobre izvedbe garancijskih obveznosti	Število	Ocenjena vrednost v EUR	Delež v številu	Delež v ocenjeni vrednosti
kavcijsko zavarovanje, bančna garancija	14	25.001.945,00	48,28 %	64,66 %
bančna garancija	13	13.455.703,00	44,83 %	34,80 %
menica	2	206.600,00	6,90 %	0,53 %
skupaj	29	38.664.248,00	100,00 %	100,00 %

Vir: Anketa naročnikov

Naročniki so v 47 naročilih, v katerih so dopustili možnost predložitve bančne garancije kot instrumenta zavarovanja, predvideli, da se v zvezi s to garancijo uporabljajo Enotna pravila za garancije na poziv (EPGP), revizija iz leta 2010, izdana pri Mednarodni trgovinski zbornici, št. 758.

5.5 Upoštevanje Uredbe o zelenem javnem naročanju v postopkih javnega naročanja

Zeleno javno naročanje je naročanje, pri katerem naročnik po ZJN-2 in ZJNVETPS naroča blago, storitve ali gradnje, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami v celotni življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enako ali boljše funkcionalnost. V skladu z Uredbo o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12 in 2/13; Uredba o ZeJN) morajo naročniki v postopek javnega naročanja vključiti okoljske zahteve z opisom predmeta javnega naročila, tehničnimi specifikacijami, pogoji za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, merili za izbiro najugodnejše ponudbe in dodatnimi določili v pogodbi ali okvirnem sporazumu. Uredba o ZeJN za 11 skupin predmetov javnega naročanja, za katere je zeleno javno naročanje obvezno, določa obvezne okoljske zahteve, način vključevanja teh zahtev v postopek javnega naročanja in način preverjanja, ali ponudba izpolnjuje okoljske zahteve.

V letu 2013 so naročniki oddali 1160 sklopov, za katere določa okoljske zahteve Uredba o ZeJN. Skupna vrednost je bila 218.071.679 evrov. Delež teh pomeni 11,73 % v številu in 8,04 % v vrednosti vseh oddanih sklopov (9889 sklopov v vrednosti 2.711.373.505 evrov).

Najmanj en okoljski vidik je vključilo 699 naročnikov. Najpogosteje so vključevali okoljske zahteve med tehnične specifikacije, v opis predmeta javnega naročila in med merila za izbiro. Pri 29 sklopih so naročniki vključili okoljske zahteve v opis predmeta javnega naročila, med tehnične specifikacije, merila za izbiro, pogoje za ugotavljanje sposobnosti in pogodbeno določila.

Iz statističnih podatkov je razvidno, da bi naročniki v 1416 sklopih v vrednosti 456.802.938 evrov, pri katerih je predmet naročanja zajet v vsaj eni izmed prilog Uredbe o ZeJN, morali vključiti okoljske vidike, a kljub temu niso vključili nobenega.

V 750 sklopih so naročniki vključili najmanj en okoljski vidik, čeprav jim okoljskih vidikov ni bilo treba upoštevati glede na to, da predmet naročanja ni bil zajet v Uredbi o ZeJN.

5.6 Ureditev razveljavitve postopka javnega naročanja in odstopa ali prekinitve pogodbe v drugih državah članicah EU

Slovenska javnonaročniška zakonodaja omogoča naročnikom, da že začeti postopek javnega naročanja razveljavijo ali da po oddaji javnega naročila odstopijo od njegove izvedbe, v skladu s pravili obligacijskega prava pa celo prekinejo že sklenjeno pogodbo. Tovrstno ravnanje sproža številna vprašanja o morebitni odškodninski odgovornosti naročnikov, zato je ključno, da so razlogi zanj na

naročnikovi strani objektivni, da jih narekujejo spremenjene okoliščine, ki jih prej ni bilo mogoče predvideti, in da neutemeljeno ne diskriminirajo ponudnikov.

Nekatere države članice so v zakonodaji predvidele razloge, zaradi katerih lahko naročnik razveljavi ali celo mora razveljaviti postopek javnega naročanja. Na Danskem so ti razlogi zelo splošni, določeno je samo, da morajo biti utemeljeni in objektivni, presoja pa se primer do primera. Spet v drugih državah članicah, tj. na Finskem, Malti, Poljskem, Slovaškem in v Latviji, pa so razlogi, zaradi katerih lahko naročnik razveljavi postopek javnega naročanja v zakonodaji, naštetih taksativno, npr. spremenjene okoliščine, zaradi katerih postopka javnega naročanja ni smiselno nadaljevati ali ga celo ni mogoče oddati, neobstoj konkurence (naročnik ne prejme nobene ponudbe, noben ponudnik ne izpolnjuje zahtevanih pogojev, pri minimalnem številu ponudb ne pridobi zadostnega števila ponudb), napake v postopku javnega naročanja, nezadostna sredstva za izvedbo naročila, razveljavitev postopka zahteva organ, pristojen za pravno varstvo v postopku javnega naročanja. Na Malti se ti razlogi praviloma kot splošna klavzula vključijo tudi v razpisno dokumentacijo. Na Danskem in na Malti lahko naročnik po razveljavitvi postopka javnega naročanja takoj ponovi postopek, ne da bi pri tem bistveno spreminjal razpisne pogoje. Na Švedskem pravila o razveljavitvi niso zapisana v zakonodaji, jih je pa izoblikovala sodna praksa ustavnega sodišča, iz katere izhaja, da je odločitev, kdaj začeti postopek in kdaj ga razveljaviti, v diskreciji naročnika, razlogi za razveljavitev postopka javnega naročanja pa morajo biti objektivni in v skladu s temeljnimi načeli Pogodbe o delovanju Evropske Unije, še posebno z načelom nediskriminacije.

Podobno kakor v Sloveniji v večini držav, npr. na Češkem, Danskem, Slovaškem, Malti in v Latviji, razveljavitev pogodbe in morebitne razloge zanjo ureja izključno obligacijskoppravna oziroma civilna zakonodaja. V Latviji in na Malti naročniki razloge za morebitno razveljavitev vključijo tudi v pogodbe o izvedbi javnega naročila. Na Malti naročniki te razloge vključujejo v pogodbe kot splošne klavzule, pogodbo pa naročnik lahko prekine, zlasti zaradi ponudnikove neizpolnitve pogodbenih obveznosti ali zamude pri izpolnitvi, ponudnikovega nespoštovanja navodil nadzornikov pri slabem izvajanju pogodbe, neizpolnjevanja pogojev za osebno sposobnost (stečaj, prisilna poravnava, pravnomočna kazenska obsodba, poklicna napaka ipd.), dodelitve naročila v podizvajanje brez vednosti naročnika, nepredložitve finančnih zavarovanj ter raznih statusnih in organizacijskih sprememb pri ponudniku, če te spremembe z aneksom ne potrdita obe pogodbeni stranki. Na Poljskem razveljavitev pogodb urejata civilnopravna in javnonaročniška zakonodaja. Slednja kot nične določa pogodbe ali dele pogodb, ki ne izražajo vsebine, dogovorjene v postopku javnega naročanja, pogodbe, ki se spreminjajo v delih, na podlagi katerih je naročnik vrednotil ponudbe po merilih za izbiro, ali pogodbe, sklenjene brez izvedbe ustreznega postopka naročanja in brez upoštevanja pravil glede objav obvestil v zvezi z javnim naročilom. Postopek ugotavljanja ničnosti pred sodiščem na Poljskem sproži predsednik Urada za javna naročila, ki je organ nadzora in ne revizijski organ. Pri tem lahko nekatere ukrepe zoper nezakonite pogodbe zaradi ugotovljenih napak v postopku javnega naročanja izvede tudi revizijski organ, pri čemer lahko pogodbo razveljavi v celoti ali deloma, skrajša njeno trajanje ali pa jo celo pusti v veljavi, če tako nalaga javni interes, in v tem primeru naloži naročniku plačilo denarne kazni.

Vprašanje odškodninske odgovornosti zaradi razveljavitve postopka javnega naročanja ali prekinitve pogodbe v večini držav urejajo pravila odškodninskega prava, o njih pa praviloma odločajo sodišča. Na Malti se o odškodninski odgovornosti strank, če se tem ne uspe izvensodno poravnati, odloča z arbitražo.

6. TRANSPARENTNOST JAVNEGA NAROČANJA

6.1 Objave obrazcev Prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost pri postopkih s pogajanjem

V skladu z javnonaročniško zakonodajo morajo naročniki na portalu javnih naročil objaviti prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost, kadar oddajo naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in v postopkih s pogajanjem po predhodni objavi na podlagi 1. točke prvega odstavka 28. člena ZJN-2. Naročnik obvestilo posreduje v objavo isti dan, ko posreduje ponudnikom odločitev o oddaji

naročila. S tem obvestilom se v zvezi z odločitvijo o oddaji naročila še pred njeno pravnomočnostjo zagotavlja večja transparentnost v postopkih javnih naročil.

V letu 2013 so naročniki objavili 761 prostovoljnih obvestil za predhodno transparentnost za zgoraj navedene postopke. Iz statističnih podatkov je razvidno, da so oddali 790 naročil po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Razvidno je, da so oddali 29 naročil več, kot je bilo objavljenih prostovoljnih obvestil za predhodno transparentnost. Razlog za to razliko je lahko v tem, da so prostovoljno obvestilo za predhodno transparentnost objavili v letu 2013, obvestilo o oddaji naročila pa v letu 2014, obstaja pa tudi možnost, da naročniki v vseh primerih niso objavili prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost. Glede na razliko pa je razvidno, da je primerov, v katerih naročniki niso objavili prostovoljnega obvestila za predhodno transparentnost, malo.

6.2 Število naročnikov, ki so objavljali naročila v 2013, in število vseh naročnikov

Iz obvestil o oddaji javnih naročil, objavljenih na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, in sporočenih statističnih podatkov o evidenčnih naročilih ter o oddaji posameznih naročil na podlagi okvirnih sporazumov je razvidno, da je v letu 2013 javna naročila oddalo 1424 naročnikov. Od tega jih je 23 oddalo le evidenčna naročila, 466 pa le naročila, ki so bila objavljena na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije in niso bila izvedena zaradi sklenitve okvirnega sporazuma.

Iz statistične analize podatkov za leto 2013 in evidenc Ministrstva za finance o zavezancih po ZJN-2, ZJNVETPS in ZJNPOV je razvidno, da približno 1800 naročnikov ni oddalo javnih naročil oziroma ni sporočilo podatkov o izvajanju okvirnih sporazumov. Med naročniki, ki niso sporočili podatkov oziroma niso oddali naročil ali so zanje oddali podatke drugi naročniki, so predvsem krajevne in četrtne skupnosti, ki predstavljajo približno polovico vseh teh naročnikov, javni zavodi za izobraževanje (vrtci, osnovne in srednje šole, ljudske univerze, knjižnice ...), javni zavodi socialnega varstva in zdravstva (centri za socialno varstvo, zdravstveni domovi, lekarne ...), javni zavodi za kulturo (muzeji, galerije, zavodi za kulturo ...), šest občin, nekaj skladov, regionalnih razvojnih centrov in agencij, organov v sestavi ministrstev in naročnikov z infrastrukturnega področja.

Pri tem je treba upoštevati več vzrokov, zakaj posamezni naročniki na portalu javnih naročil niso objavili podatkov o javnih naročilih v letu 2013. Nekateri manjši naročniki v letu 2013 niso izvedli postopkov javnega naročanja, temveč so naročila za večletno obdobje oddali v preteklih letih. Za nekatere organe v sestavi ministrstev je statistične podatke oddalo ministrstvo, ki zanje izvaja javna naročila po pooblastilu. Nekaj naročnikov predvidoma ni sporočilo podatkov, ker niso sledili zakonodajnim spremembam na tem področju ter obvestilom in pojasnilom Ministrstva za javno upravo.

Iz statističnih podatkov je razvidno, da sta se število naročnikov, ki so oddali naročila, in pogodbeni vrednosti oddanih naročil v letih 2011, 2012 in 2013 vsako leto povečala, ni pa se vsako leto povečalo število oddanih naročil. Najmanjše število naročnikov, ki so oddali naročila, in najmanjša pogodbeni vrednost oddanih naročil sta bila v letu 2011, je pa bilo v tem letu oddanih največ naročil. V letu 2013, v katerem je naročila oddalo največ naročnikov in je bila tudi največja pogodbeni vrednost oddanih naročil, je bilo oddanih naročil manj kakor v letu 2011. Mogoč razlog za to, da se s povečevanjem števila naročnikov, ki so oddali naročila, in pogodbene vrednosti oddanih naročil ni povečalo tudi število oddanih naročil, je v združevanju predmetov naročanja.

Preglednica 12: Naročniki, oddana naročila in pogodbeni vrednosti oddanih naročil v letih 2011, 2012 in 2013

Leto	Število naročnikov	Število oddanih naročil	Pogodbeni vrednost brez DDV v EUR
2011	1.120	5.980	1.675.909.742
2012	1.325	4.878	1.760.954.171
2013	1.424	5.698	2.711.373.505

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letih 2011, 2012 in 2013

6.3 Ureditev odpiranja ponudb in vpogleda vanje v drugih državah članicah EU

V večini držav članic EU je odpiranje ponudb predmet normativnega urejanja, pri čemer je ureditev zelo raznovrstna. Posamezne države so uredile različna vprašanja, vezana na odpiranje ponudb. Nekatere med njimi, npr. Latvija, Poljska in Švedska, so določile skrajni rok za odpiranje ponudb. Naročniki morajo tako v teh državah odpiranje ponudb izvesti še isti dan, ko poteče rok za oddajo ponudb. Švedska celo izrecno določa, da mora naročnik odpreti vse ponudbe pri enem odpiranju brez prekinitiv. Po večini so države članice uredile tudi vprašanje javnosti odpiranja ponudb, predvsem ali se lahko odpiranje izvaja za zaprtimi vrati, ali so lahko pri odpiranju prisotni samo ponudniki ali tudi širša javnost. Pri tem sta Češka in Slovaška določili, da je treba sodelovanje pri odpiranju ponudb omogočiti le ponudnikom, ki so oddali ponudbe, v Latviji, na Malti in Poljskem pa je javno odpiranje ponudb dostopno širši javnosti, razen pri naročilih, za katera ne veljajo pravila javnega naročanja (kakršna so npr. v Sloveniji evidenčna naročila). Na Švedskem je pri odpiranju ponudb lahko prisoten samo naročnik, če tako zahteva ponudnik, pa tudi predstavnik gospodarske zbornice, pri čemer stroške udeležbe tega predstavnika krije ponudnik. Večinoma so države članice uredile tudi, kateri podatki iz predloženih ponudb se razkrivajo pri njihovem odpiranju. Na Češkem, Slovaškem in v Latviji se na primer razkrivajo predvsem podatki o ponudniku, vrednosti oziroma ceni ponudbe in numerični podatki, na podlagi katerih naročnik vrednoti in primerja ponudbe. Na Poljskem so vsi podatki iz ponudbe javno dostopni, razen tistih delov, ki jih ponudnik označi kot poslovno skrivnost, ali delov, katerih varovanje je v javnem interesu ali ki se ne smejo razkriti zaradi varovanja zasebnosti. Na Malti se pravila o tem, katere podatke iz ponudb naročniki razkrivajo pri odpiranju ponudb, razlikujejo glede na to, ali so ponudbe predložene v eni ovojnici ali v treh (ovojnica 1 – zavarovanje resnosti ponudbe, ovojnica 2 – tehnične specifikacije ponudbe, ovojnica 3 – predračun). Če je ponudba predložena v eni ovojnici, se pri odpiranju razkrivajo zlasti podatki o ponudniku, cena ponudbe, morebitne variantne ponudbe in podatek o tem, ali so predložena vsa zahtevana zavarovanja. Če je ponudba predložena v več ločenih ovojnicah, se te odpirajo po določenem vrstnem redu. Najprej se odpre prva ovojnica z morebitnim zavarovanjem resnosti ponudbe. Druga ovojnica se odpre samo, če je zavarovanje za resnost ponudbe ustrezno, tretja ovojnica, ki vsebuje predračun, pa se ne odpira javno, temveč šele po tem, ko so ponudbe ovrednotene v smislu primernosti, tj. če ustrezajo tehničnim zahtevam iz ponudbe. Na Danskem in Finskem odpiranje ponudb ni urejeno.

Vpogleda v ponudbe, ki ga omogoča slovenska zakonodaja, ni mogoče zahtevati na Češkem in Slovaškem. Tam je ponudnikom dostopno le poročilo o odpiranju ponudb, v katero so vključeni le tisti podatki, ki jih naročnik prebere pri odpiranju ponudb. Prav tako vpogleda v ponudbe ni mogoče zahtevati v Latviji, na Malti in Švedskem, kjer postane njihova vsebina javna šele po oddaji javnega naročila. Vpogled v ponudbe se lahko zahteva na Danskem, kjer velja pravilo »popolnega razkritja«, na Poljskem in Finskem. Praviloma lahko zahteva vpogled v ponudbe kdor koli. Pri tem lahko na Finskem zahteva vpogled kdor koli le, če javno naročilo oddaja oseba javnega prava. Če pa ga oddaja oseba zasebnega prava, npr. podjetja v lasti države, lahko vpogled zahtevajo le ponudniki, ki so oddali ponudbe. Rokov za vpogled v ponudbe zakonodaja v omenjenih državah članicah po večini izrecno ne ureja, razen na Poljskem, kjer mora naročnik vpogled omogočiti takoj po odpiranju ponudb.

Drugače od slovenske ureditve, v kateri postane celotna dokumentacija o oddanem naročilu javna po tem, ko je javno naročilo pravnomočno oddano, druge države take ravni transparentnosti po večini ne zagotavljajo. Po določenem trenutku, npr. po oddaji javnega naročila ali sklenitvi pogodbe, nekatere države zagotavljajo objavo dokumentov, ki predstavljajo del celotne dokumentacije o oddanem javnem naročilu, ali objavo poročil, ki vsebujejo nekatere podatke o javnem naročilu. Tako na Češkem in v Latviji naročniki po sklenitvi pogodbe v svojem profilu objavljajo pogodbe. Na Slovaškem in Poljskem pa naročniki o oddanem naročilu pripravijo poročila, pri čemer jih slovaški naročniki objavljajo v svojih profilih, na Poljskem pa so ta poročila zainteresiranim subjektom na voljo le na njihovo izrecno zahtevo. Na Švedskem postane dokumentacija o oddanem javnem naročilu javna po oddaji javnega naročila, na Finskem pa lahko udeleženci postopka javnega naročanja dostopajo do dokumentacije o oddanem javnem naročilu takoj po njegovi oddaji, širša javnost pa po tem, ko je sklenjena pogodba.

Z javnim odpiranjem ponudb in zagotavljanjem vpogleda vanje je tesno povezano tudi vprašanje, katerih podatkov iz ponudbe naročniki ne smejo razkrivati, npr. zaradi varovanja poslovne skrivnosti ter

tajnih ali osebnih podatkov. Mnogokrat pa se naročniki v zvezi z omenjenim vprašanjem srečujejo s problematiko nedovoljenega oziroma neutemeljenega prikrivanja posameznih delov ponudbe. V nekaterih državah članicah neutemeljeno prikrivanje posameznih delov ponudb preprečujejo tako, da že iz same zakonodaje ali izoblikovane sodne prakse izhaja, katere informacije je mogoče označiti kot poslovno skrivnost in katere ne. Tako na Poljskem kot poslovno skrivnost ni mogoče označiti podatkov, ki jih mora naročnik obvezno razkriti pri odpiranju, to so podatki o ponudniku, cena, rok izvedbe naročila, veljavnost finančnih zavarovanj in plačilni pogoji. Na Slovaškem pa nasprotno določajo, kaj se lahko označi kot poslovna skrivnost. To so med drugim tehnične rešitve, skice oziroma risbe, projektna dokumentacija, patenti in metode za izračun cene. Na Švedskem lahko ponudnik nekatere dele ponudb označi kot poslovno skrivnost le, če naročniku predhodno utemelji, da bi mu razkritje teh informacij povzročilo škodo, na Danskem pa se utemeljenost označevanja posameznih delov ponudbe presoja od primera do primera, predvsem upošteva naravo posamezne informacije.

6.4 Ureditev preprečevanja nedovoljene drobitve javnih naročil v drugih državah članicah EU

V vseh državah članicah, ki so dale odgovor na vprašalnik Slovenije, to so Češka, Danska, Finska, Latvija, Malta, Poljska, Slovaška in Švedska, sta drobitev javnih naročil in izkrivljanje ocenjene vrednosti javnega naročila v izognitev pravilom javnega naročanja enako kakor v zakonodaji Evropske unije izrecno prepovedana. Drobitev javnih naročil onemogočajo tudi pravila za določanje ocenjene vrednosti in pravila, ki naročnikom nalagajo združevanje vsebinsko enakih oziroma podobnih naročil v en postopek javnega naročanja, zlasti če se oddajajo hkrati, v presledku manj kot enega leta oziroma za isto obdobje. Posebnih ukrepov za ugotavljanje drobitve javnih naročil države članice v zakonodajo niso implementirale. V večini držav se tovrstne kršitve ugotavljajo v postopkih pravnega varstva zoper kršitve pri javnem naročanju ali pri drugih oblikah nadzora nad izvajanjem javnega naročanja (npr. izredni ad-hoc nadzori, *ex-ante* nadzori projektov, sofinanciranih s sredstvi EU). Na Češkem pa je merila, kdaj je posamezno naročilo mogoče oddati kot enovito in kdaj ne, izoblikovala sodna praksa. Ob ugotovljenih kršitvah je v večini držav naročnikom mogoče izreči denarno kazen, ponekod, npr. na Češkem, pa so lahko odgovorni tudi odškodninsko.

7. GOSPODARNOST, UČINKOVITOST IN USPEŠNOST

7.1 Vrednost izbrane ponudbe v primerjavi z ocenjeno vrednostjo

V letu 2013 je bila ocenjena vrednost pri naročanju blaga v povprečju nižja od pogodbene vrednosti za 9,82 %, pri naročanju gradenj za 7,22 % in pri naročanju storitev za 7,22 %. Najmanjša razlika med pogodbeno in ocenjeno vrednostjo je bila glede na uporabo zakona pri naročilih, ki so bila oddana na podlagi ZJNPOV, pri čemer je bila v povprečju pogodbeno vrednost od ocenjene nižja za 2,91 %, medtem ko je bila pri naročilih, oddanih na podlagi ZJNVETPS, v povprečju nižja za 5,42 %, pri naročilih na podlagi ZJN-2 pa za 7,67 %.

Glede na vrsto naročnika je razlika med pogodbeno in ocenjeno vrednostjo naročila v povprečju najmanjša pri javnih agencijah, največja pa pri javnih skladih.

Preglednica 13: Ocenjena in pogodbeno vrednost v EUR glede na vrsto naročnika

Vrsta naročnika	Ocenjena vrednost	Pogodbena vrednost	Razlika med pogodbeno in ocenjeno vrednostjo
organi Republike Slovenije	742.925.853	691.777.143	6,88 %
organi samoupravnih lokalnih skupnosti	1.218.201.141	1.145.954.759	5,93 %
javni skladi	22.555.056	19.156.875	15,07 %
javne agencije	5.382.845	5.241.381	2,63 %
javni zavodi	383.102.763	336.945.675	12,05 %
javni gospodarski zavodi	4.975.963	4.254.567	14,50 %

Vrsta naročnika	Ocenjena vrednost	Pogodbena vrednost	Razlika med pogodbeno in ocenjeno vrednostjo
druge osebe javnega prava po JN-zakonodaji	540.697.189	498.942.363	7,72 %
upravne enote	548.518	512.351	6,59 %
Banka Slovenije	2.350.086	2.251.875	4,18 %
razno (subjekti, ki nimajo statusa naročnika)	6.518.044	6.336.516	2,78 %
skupaj	2.927.257.458	2.711.373.505	7,37 %

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

Največkrat je bila ocenjena vrednost nižja od pogodbene pri naročilih blaga, in sicer pri 742 sklopih, najmanjkrat pa pri naročilih storitev, in sicer pri 300 sklopih. Pri naročilih gradenj je bila nižja pri 415 sklopih. Ocenjena in pogodbena vrednost sta bili enaki pri 1027 sklopih naročil gradenj, 586 sklopih naročil blaga in 188 sklopih naročil storitev.

Glede na vrsto postopka je bila ocenjena vrednost največkrat nižja od pogodbene pri oddanih sklopih v odprtih postopkih (758 sklopov), najmanjkrat pa pri sklopih v konkurenčnem dialogu (1 sklop). Ocenjena in pogodbena vrednost sta bili najpogosteje enaki pri oddanih sklopih v naročilih male vrednosti (518 sklopov) in odprtih postopkih (458 sklopov).

Naročniki so v letu 2013 v vseh sklopih, ki so jih oddali, največkrat oddali sklope, v katerih je bila pogodbena cena nižja od ocenjene vrednosti (6613 sklopov ali 67 %). V 1457 sklopih ali 15 % je bila pogodbena vrednost višja od ocenjene vrednosti, v 1801 sklopu ali 18 % pa sta bili pogodbena in ocenjena vrednost enaki. Podatki se nanašajo na vse postopke razen na natečaj, pri čemer so naročniki v vseh 18 sklopih navedli ocenjeno vrednost 0 evrov, izbranim ponudnikom pa podelili nagrado v skladu z navodili v razpisanih natečajih.

V preglednici 14 so združeni podatki iz obvestil o oddaji naročil, ki so jih v objavo poslali naročniki, združeni glede na podobne postopke.

Iz teh podatkov je razvidno, da je največji delež sklopov, pri katerih je pogodbena vrednost višja od ocenjene, pri postopkih konkurenčnega dialoga (25 %), s tem da so naročniki izvedli le štiri postopke. Pri postopkih s pogajanjem po predhodni objavi je ta delež 16-odstoten, pri preostalih pa nižji (med 10 in 15 %). Razlog, da so naročniki oddali naročila v vrednostih, ki so presegle ocenjene vrednosti, je lahko v slabi analizi trga glede zahteve v zvezi s predmetom naročanja ali pa v nizki stopnji konkurenčnosti na trgu.

Izmed vseh vrst postopkov samo v postopkih s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti in konkurenčnem dialogu pri nobenem izmed oddanih sklopov ocenjena in pogodbena vrednost nista bili enaki. Delež sklopov, v katerih sta ocenjena in pogodbena vrednost enaki, je največji pri storitvah s Seznama storitev B (ta delež je 38-odstoten), temu pa sledijo naročila male vrednosti, pri katerih je ta delež 30-odstoten, in postopek s pogajanjem brez predhodne objave, pri katerih je ta delež 29-odstoten. Pri odprtih postopkih in postopkih s pogajanjem po predhodni objavi je delež sklopov, v katerih sta ocenjena in pogodbena vrednost enaki, 10- oziroma 11-odstoten.

Eden izmed razlogov, da sta ocenjena in pogodbena vrednost, izhajajoči iz statističnih podatkov, enaki, je v napačnem vnosu ocenjene vrednosti v obvestila o oddaji naročila. Poleg tega je razlog lahko v povezavi s predmetom naročanja, ki na trgu ni široko dostopen in za katerega konkurenca na trgu ni razvita, in v dobri raziskavi trga. Predvsem v postopkih s pogajanjem in postopkih naročil male vrednosti, v katerih so naročniki lahko vključili v pogajanja, je razlog za enako ocenjeno in pogodbeno vrednost lahko tudi ta, da so naročniki po tem, ko so prejeli ponudbo, ki je bila enaka ocenjeni vrednosti, tako ponudbo tudi sprejeli. Pri tem obstajata dve možnosti. Naročnik se je zadovoljil s tem, druga možnost pa je, da ponudnik ni privolil v nižjo ceno.

Preglednica 14: Razlika med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo glede na vrste postopkov

Vrsta postopka	Pogodbena vrednost glede na ocenjeno vrednost	Število oddanih sklopov	Delež v oddanih sklopih
naročila male vrednosti, postopek zbiranje ponudb po predhodni objavi, odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	višja	1.230	15 %
	enaka	1.327	16 %
	nižja	5.590	69 %
	skupaj	8.147	100 %
postopek s pogajanjem brez predhodne objave	višja	117	14 %
	enaka	251	29 %
	nižja	494	57 %
	skupaj	862	100 %
postopek s pogajanjem po predhodni objavi	višja	62	16 %
	enaka	43	11 %
	nižja	283	73 %
	skupaj	388	100 %
storitve s Seznamom storitev B	višja	47	10 %
	enaka	180	38 %
	nižja	243	52 %
	skupaj	470	100 %
konkurenčni dialog	višja	1	25 %
	enaka	0	0 %
	nižja	3	75 %
	skupaj	4	100 %

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

7.2 Določitev pogojev, ki niso obvezni

Iz anketnih vprašalnikov izhaja, da so naročniki v 189 postopkih oddaje javnih naročil, ki so jih začeli v letu 2013, zahtevali samo izpolnjevanje obveznih pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov v skladu z ZJN, ZJNVETPS oziroma ZJNPOV.

Neobvezni pogoji za ugotavljanje sposobnosti ponudnikov, ki so jih naročniki najpogosteje zahtevali v postopkih oddaje javnih naročil, so:

- kadrovski pogoji (88 postopkov);
- tehnični pogoji (64 postopkov);
- finančni pogoji (30 postopkov);
- garancijska doba (4 postopki).

Zgoraj so navedeni neobvezni pogoji, ki so jih naročniki najpogosteje zahtevali v postopkih oddaje javnih naročil. Vseh neobveznih pogojev je bilo 221. Kadrovski pogoji (zahtevane delovne izkušnje, standardi in certifikati, minimalno število kadrov, znanje slovenskega jezika, stopnja izobrazbe, znanje angleškega jezika, kadrovska sposobnost, izobrazba idr.) pomenijo 39,82 % vseh neobveznih pogojev, tehnični pogoji (reference, tehnična opremljenost ponudnika, tehnična usposobljenost, tehnična oprema, pogodba, ki zajema celotno podporo – postavitvev, vzdrževanje opreme idr.) 28,96 % vseh neobveznih pogojev, finančni pogoji (finančna sposobnost, bonitetna ocena, letni prihodki, minimalno trajanje bančnega jamstva idr.) pa 13,57 % vseh neobveznih pogojev in garancijska doba (garancijska doba oziroma obveznost in razširjena garancija) 1,81 % vseh neobveznih pogojev.

7.3 Gospodarna raba javnih sredstev

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) z revidiranjem pravilnosti poslovanja nadzira skladnost slednjega s predpisi. Poslovanje uporabnikov javnih sredstev urejajo številni zakoni in podzakonski predpisi, in sicer urejajo finančno poslovanje predpisi s širokega področja

javnih financ, na obračunavanje in izplačila plač zaposlenih vplivajo delovnopравни predpisi, na delovanje proračunskih uporabnikov pa še mnogi drugi materialni predpisi. V skladu s prejetimi podatki z računskega sodišča so v nadaljevanju poudarjene najpogostejše nepravilnosti in napake, ki jih je v revizijskih poročilih v letu 2013 razkrilo to sodišče.

Najpogostejše nepravilnosti in napake pri javnih naročilih in javno-zasebnih partnerstvih so na računskem sodišču strnili v ta opazanja:

- pomanjkljivo načrtovanje naložb, nakupov, naročil storitev v predrazpisni fazi;
- neutemeljena uporaba izjem v smislu odmika od uporabe pravil ZJN-2 oziroma ZJNVETPS;
- neutemeljena uporaba manj konkurenčnega postopka javnega naročanja (npr. postopka s pogajanjem brez predhodne objave);
- nejasna razpisna dokumentacija oziroma objava javnega naročila;
- nepopolna ponudba ni bila izločena iz postopka;
- v drugi fazi postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti k oddaji ponudbe ni bilo povabljenih najmanj pet ponudnikov;
- naročnik pri pripravi ponudbe zahteva od ponudnika vpisovanje istih podatkov v več različnih obrazcev, ki imajo po svoji naravi isti namen;
- dopustitev vpogleda v tehnično specifikacijo javnega naročila vsem zainteresiranim ponudnikom hkrati pred rokom za oddajo ponudb, kar predstavlja nevarnost za dogovarjanje ponudnikov pri oblikovanju cen in drugih komercialnih pogojev;
- nesorazmerno (pretirano strogo) določeni pogoji ali merila za izbiro;
- nejasni pogoji za ugotavljanje sposobnosti;
- neustrezno opredeljena merila – brez teže (ponderjev) posameznih (pod)meril;
- preveliko število (pod)meril, kar vodi v nepregledno ocenjevanje – celo za tistega, ki je (pod)merila določil, torej naročnika samega;
- znižanje zahtevnosti pogojev glede na objavljene, kar lahko povzroči ogrožanje konkurence, enakopravnosti ponudnikov in gospodarnosti;
- neopredelitev števila krogov pogajanj (kadar so ta dopustna) oziroma neopredelitev objektivnega merila za konec pogajanj;
- neutemeljena delitev javnih naročil v več manjših, kar pomeni izogibanje enemu od strožjih postopkov javnega naročanja, lahko pa tudi pravilom za objave;
- sklepanje aneksov brez izvedenega ustreznega postopka javnega naročanja oziroma brez ustrezne pravne podlage;
- neutemeljeno sklepanje aneksov za več del, »nepredvidena« dela, »nujna« dela, dodatno naročena dela in podobno, ki po vrednosti lahko tudi presežejo vrednost po osnovni pogodbi;
- pomanjkljiv nadzor naročnika nad izvajanjem posameznih določil pogodbe;
- ni bilo preverjeno, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Ugotovili so še nekatere druge nepravilnosti, povezane z javnim naročanjem in izvrševanjem proračuna, in sicer: občine so z izdajo naročilnic prevzele več obveznosti in preden so imele načrtovana sredstva v proračunu, k osnovnim pogodbam so sklenile anekse po končanih delih, niso pridobile finančnih zavarovanj oziroma pridobljena zavarovanja niso bila ustrezna, pri plačilu obveznosti iz proračuna niso upoštevale zakonskih ali pogodbenih plačilnih rokov, izvajalcu zaradi zamude pri dokončanju del občina ni zaračunala pogodbene kazni, plačani računi niso imeli podlage v pogodbi ali naročilnici.

Pri projektih javno-zasebnega partnerstva so ugotovili, da občine v javnem razpisu in razpisni dokumentaciji niso navedle meril, po katerih so nameravale izbrati ekonomsko najugodnejšo ponudbo, da pogodb o vzpostavitvi javno-zasebnega partnerstva niso pravočasno poslale Ministrstvu za finance in da niso v celoti izvajale nadzora nad izvajanjem javno-zasebnega partnerstva.

Iz revizijskega poročila o pravilnosti poslovanja ene izmed mestnih občin v delu, ki se nanaša na javno-zasebno partnerstvo za enega izmed projektov, je mogoče izluščiti te nepravilnosti, ki jih je ugotovilo računsko sodišče: občina ni pripravila celovite investicijske dokumentacije, ki bi ji zagotavljala potrebno strokovno podlago za nadaljnje odločitve, projekta ni vključila v načrt razvojnih programov, pred sprejetjem odločitve o javno-zasebnem partnerstvu ni v celoti izvedla predhodnega postopka, v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva je razloge za podaljšanje trajanja tega partnerstva opredelila drugačne, kot so dopustni, v razpisni dokumentaciji je zahtevala zaposlitev določenega podizvajalca, v drugi fazi konkurenčnega dialoga je dokument določitve investicijskega projekta le prilagodila naknadno ponujenim sestavinam projekta, čeprav spada ta k načrtovanju oziroma v fazo pred odločitvijo o investiciji, v drugi fazi konkurenčnega dialoga je spremenila in razširila predmet javno-zasebnega partnerstva, ki se je zato bistveno razlikoval od prvotno načrtovanega in razpisanega, postopka konkurenčnega dialoga zaradi neizpolnitve minimalnega pogoja treh kandidatov ni ustrezno končala kot neuspešnega, pri načrtovanju projekta namere načrtovane gradnje ni sporočila Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije, s čimer bi zagotovila konkurenco pri gradnji elektronskih komunikacijskih omrežij in pripadajoče infrastrukture, pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva ni pravočasno poslala Ministrstvu za finance, določilo pogodbe o izvajanju javno-zasebnega partnerstva glede lastništva infrastrukture je v neskladju z usmeritvami, ki izhajajo iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta, v aktu o javno-zasebnem partnerstvu ni predvidela načinov financiranja tega partnerstva ter finančnih razmerij med javnim in zasebnim partnerjem, v pogodbi o izvajanju javno-zasebnega partnerstva se je dogovorila za način financiranja projekta, ki je glede povrnitve vloženih sredstev zasebnega partnerja in doseganja normalnega tržnega donosa, na katerih naj bi temeljila določitev trajanja razmerja javno-zasebnega partnerstva, v neskladju z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu.

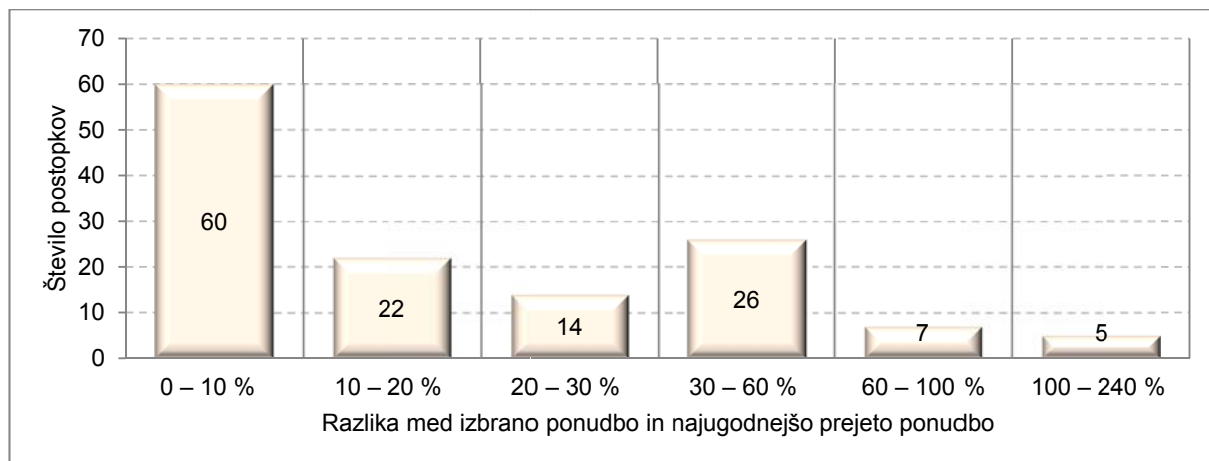
Med nepravilnostmi, ki so bile ugotovljene pri reviziji projekta ene izmed občin, je bilo poudarjeno, da občina ni poskrbela, da bi bil projekt gradnje objekta s sestavinami javnega naročila in javno-zasebnega partnerstva oddan po predpisih o javnem naročanju in javno-zasebnem partnerstvu ter z upoštevanjem celotne vrednosti gradnje, ni pripravila investicijske dokumentacije, z občinskim premoženjem ni gospodarila kot dobra gospodarica, ker ni pridobila ocenjene vrednosti nepremičnin, ki so bile predmet menjave, in pri določitvi ekvivalentov menjave ni upoštevala vseh stroškov, ki jih je plačala občina.

7.4 Število izbranih ponudb, ki niso bile najugodnejše, in razlog za izbiro

Iz anketnih vprašalnikov je razvidno, da so naročniki v letu 2013 v 132 postopkih oddaje javnega naročila oddali naročilo ponudnikom, katerih ponudba glede na merila v razpisni dokumentaciji ni bila najugodnejša. Ti naročniki so v letu 2013 oddali 1045 javnih naročil, ki jih je bilo treba objaviti na portalu javnih naročil in/ali v Uradnem listu Evropske unije.

Razlika izbranih ponudb od najugodnejše prejete ponudbe, ki ni bila izbrana zaradi nepopolnosti, je bila 132. Najnižja razlika izbrane ponudbe od omenjene najugodnejše je znašala 0,65 evra oz. je bila izbrana ponudba višja od nje za 0,11 %. Na drugi strani je bilo zaznati najvišjo razliko v višini 7.823.485,70 evra, kar je 236,68 % višja ponudbena cena izbrane ponudbe od cenovno najugodnejše prejete ponudbe. Pri razvrstitvi od najvišje do najnižje razlike izbrane ponudbe glede na najugodnejšo prejeto ponudbo je bilo 60 ponudb, ki so se od najugodnejše razlikovale od 0 do 10 % (od 0,65 do 4.944,00 evra). Glede na celotno število odmikov izbrane ponudbe od najugodnejše prejete ponudbe pri naročnikih je iz vprašalnika zaznati, da je razred s 60 ponudbami, ki so se od najugodnejše razlikovale od 0 do 10 %, najštevilčnejši oziroma najpogostejši. V nadaljevanju je prikazan graf, v katerem so vidni še drugi odmiki izbrane ponudbe od najugodnejše prejete ponudbe.

Graf 6: Postopki ter razlika med izbrano ponudbo in najugodnejšo prejeta ponudbo



Vir: anketa naročnikov

Naročniki v 68 postopkih naročila niso oddali ponudniku, ki je oddal najugodnejšo ponudbo, zaradi nepravilnosti ponudbe, kar predstavlja 51,51 % vseh takih postopkov. Drugi najpogostejši razlog je neprimernost najugodnejše ponudbe (50 postopkov), kar pomeni 37,88 %, sledi formalna nepopolnost najugodnejše ponudbe (12 postopkov), kar predstavlja 9,09 % in neobičajno nizka najugodnejša ponudba (2), kar je 1,52 %.

7.5 Upoštevanje socialnih, okoljskih, inovativnih in trajnostnih vidikov pri javnem naročanju v drugih državah članicah EU

Nekatere države, npr. Češka, Latvija, Poljska in Slovaška, urejajo vključevanje socialnih in okoljskih vidikov v postopke javnega naročanja na isti način in v istem obsegu, kot to določa zakonodaja Evropske unije o javnem naročanju. Te države naročnikom omogočajo predvsem oddajo pridržanih naročil ter opredelitev okoljskih vidikov med tehničnimi specifikacijami, pogoji za ugotavljanje sposobnosti, merili za izbiro in pogodbenimi določili. Druge države, ki so odgovorile na vprašalnik Slovenije o upoštevanju socialnih, okoljskih, inovativnih in trajnostnih vidikov pri javnem naročanju – to so Danska, Finska, Malta in Švedska – pa vključevanje teh vidikov urejajo podrobneje in velikopoteznejše. Na Danskem tako obstaja več pravnih podlag glede okoljske, socialne oziroma etične odgovornosti pri javnem naročanju. Vzpostavljena je namreč posebna enota, ki poleg določanja ciljev na teh področjih oblikuje pravne podlage za spodbujanje okoljskega, socialnega oziroma etičnega naročanja, tj. razna navodila, priročnike in drugo orodje za implementacijo teh vidikov pri javnem naročanju. Podobno je na Finskem, kjer je vlada izdala odredbo za spodbujanje trajnostnega in okoljsko manj obremenjujočega javnega naročanja. Finsko ministrstvo za delo pa je izdalo priporočila za socialno ozaveščeno javno naročanje. Na Malti so pristojne institucije oblikovale več priročnikov oziroma smernic za zeleno, socialno oziroma trajnostno javno naročanje. Javno naročanje inovacij na Malti se še razvija, zato pravnih podlag na tem področju za zdaj nimajo. Ena najnaprednejših držav pri uvajanju okoljskih in socialnih vidikov v javno naročanje je Švedska. Ta država je na tem področju dejavna že vrsto let in je tudi organom Evropske unije predlagala, da se okoljski vidiki vključijo v javnonaročniške direktive. Švedski svet za upravljanje okolja (SEMCo) je že pred leti razvil kriterije in orodja za zeleno javno naročanje, kasneje pa jih je nadgradil tudi s socialnimi vidiki, ki temeljijo na konvencijah Mednarodne organizacije dela in Združenih narodov o človekovih pravicah. Švedska orodja za trajnostno javno naročanje so dostopna na spletni strani in določajo tri zahtevnostne ravni kriterijev za različne skupine blaga, storitev in gradenj. Naročnik izbere posamezno raven glede na lastno prizadevanje za zmanjšanje okoljskih obremenitev oziroma spodbujanje družbenih koristi z javnimi naročili. Orodja vključujejo tudi koristne informacije in utemeljitve, na podlagi katerih so bili oblikovani kriteriji, metodologije za analizo ali oceno stroškov v celotni življenjski dobi določenih proizvodov, storitev in gradenj, informacije glede mogočih načinov dokazovanja, da blago, storitve in gradnje izpolnjujejo okoljske, socialne in trajnostne zahteve, ter obsežno izobraževalno gradivo. Podobno kakor na Švedskem so v nekaterih drugih državah članicah okoljske, socialne ali trajnostne kriterije in orodja za posamezne vrste predmetov opredelili pristojni organi ali celo posamezni javni naročniki. Tako je na Finskem, Malti in Poljskem. Slednja država npr. naročnike napotuje na uporabo kriterijev za zeleno

javno naročanje, ki jih je oblikovala Evropska komisije. Druge države so zahteve za zeleno, socialno oziroma trajnostno, ponekod tudi inovativno javno naročanje določile na splošno, predvsem v smislu ciljev, in ne za posamezne vrste predmetov naročanja.

V vseh državah razen na Malti upoštevanje okoljskih, socialnih oziroma trajnostnih vidikov ni obvezno, razen če je njihova vključitev izrecno predpisana z zakonodajo Evropske unije, kot to npr. izhaja iz Direktive 2009/33/ES, ki ureja javno naročanje čistih vozil, in drugih direktiv, ki opredeljujejo minimalne zahteve glede energijske učinkovitosti posameznih proizvodov.

7.6 Število naročil, ki so poleg gospodarskih uresničevala okoljske, družbene ali trajnostne cilje

V letu 2013 so naročniki oddali 5698 javnih naročil oziroma 9889 sklopov, ki jih je treba objaviti na portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije, in sicer v vrednosti 2.711.373.505 evrov. Najmanj en okoljski vidik je 699 naročnikov vključilo v 1910 sklopov v 1066 naročilih, kar pomeni 18,71 % vseh naročil. Največkrat so naročniki upoštevali okoljske vidike samo pri tehničnih specifikacijah (v 552 sklopih), temu pa sledijo sklopi, pri katerih so jih upoštevali pri opredelitvi predmeta javnega naročila in tehničnih specifikacijah (v 281 sklopih).

Naročniki so skupno oddali tudi 135 javnih naročil v vrednosti 30.310.329 evrov, v katerih so bili upoštevanji socialni vidiki oziroma zahteve. Delež teh pomeni 2,37 % v številu in 1,12 % v vrednosti vseh oddanih naročil. Naročniki so socialne vidike upoštevali pri opredelitvi predmeta javnega naročila, v specifikacijah, merilih, pogodbi in pogojih za priznanje sposobnosti oziroma še kako drugače. Največkrat so jih upoštevali pri opredelitvi predmeta javnega naročila, in sicer v 66 naročilih.

8. INTEGRITETA IN ODGOVORNOST

8.1 Število prekrškov glede na število postopkov

Iz letnega poročila DKOM za 2013 je razvidno, da je uvedla 55 novih prekrškovnih zadev, kar je 24 % manj kot v preteklem letu. Obravnavala je 174 prekrškovnih zadev, rešenih pa jih je bilo 79.

Največ prekrškovnih zadev se je nanašalo na prekrške po ZJN-2 in ZJNVETPS (obravnavanih 153 zadev, rešenih 51), med katerimi so bili najpogosteje obravnavani prekršek zaradi predložitve neresnične izjave ali dokazila (68 primerov), oddaje naročila brez izvedbe postopka javnega naročanja (48 primerov) in drobitve javnih naročil (15 primerov). Med obravnavnimi prekrški se je 74 zadev nanašalo na prekrške naročnikov, 74 zadev na prekrške ponudnikov in 5 zadev na prekrške podizvajalcev. Med rešenimi zadevami se jih je 35 nanašalo na prekrške naročnikov, 31 na prekrške ponudnikov in 5 na prekrške podizvajalcev.

19 prekrškovnih zadev je bilo končanih z izdajo odločbe o prekršku, v štirih zadevah pa je bil zoper storilce na Okrajno sodišče v Ljubljani vložen obdolžilni predlog. DKOM je za prekrške v dvanajstih primerih izrekla opomine, v dveh primerih pa globi. Obe globi sta bili izrečeni zaradi prekrška ponudnika po 4. točki prvega odstavka 109.a člena ZJN-2.

DKOM je v zvezi z ravnanjem ponudnika v eni zadevi na pristojno državno tožilstvo vložila kazensko ovadbo zaradi suma storitve poskusa kaznivega dejanja goljufije in storitve kaznivega dejanja ponarejanja listin.

Prekrškovnih zadev po ZJNPOV v letu 2013 DKOM ni obravnavala.

Med prekrški po ZPVPJN je DKOM najpogosteje obravnavala prekršek po 7. točki prvega odstavka 78. člena ZPVPJN (opustitev naročnika, ki DKOM na njen poziv in v roku, ki ga ta določi, ne predloži odzivnega poročila). Med 21 obravnavanimi zadevami je bil navedeni prekršek naročnikom očitano v 11 primerih. DKOM je pri obravnavi prekrškov po ZPVPJN v letu 2013 rešila osem zadev. V šestih zadevah je izdala odločbe, v dveh pa je z uradnim zaznamkom ugotovila, da očitano dejanje ni prekršek

ali ni dokazano, da je prekršek storil kršitelj, in podobno. Odgovornim za prekršek so bili z izdanimi odločbami izrečeni opomini, v dveh primerih pa je DKOM odgovorni osebi naročnika izrekla globo.

DKOM je v letu 2013 uvedla 81 obravnavanih postopkov o prekršku na predlog upravičenih predlagateljev, večinoma naročnikov, ki so ravnali po drugem odstavku 77. člena ZJN-2 oziroma drugem odstavku 81. člena ZJNVETPS, ki naročnikom nalaga obveznost naznanitve prekrška ponudnikov. Med drugimi predlagatelji velja omeniti KPK. Preostalih 93 postopkov o prekršku je DKOM uvedla po uradni dolžnosti, in sicer 40 postopkov na lastno pobudo, 53 zadev pa na podlagi vlagateljev revizijskih zahtevkov, občanov, anonimnih prijav in podobno.

8.2 Ugotovljene nepravilnosti Komisije za preprečevanje korupcije v zvezi z javnim naročanjem

Od Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) so bili za analizo pridobljeni podatki, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

Določbe ZIntPK (14. točka 4. člena) ne dopuščajo lobiranja oziroma nejavnega vplivanja v postopkih, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila. Pri tem KPK poudarja, da je lobiranje dovoljeno pred samim formalnim začetkom (oblikovanjem kriterijev, meril naročila) katere koli vrste javnega naročila (vključno s splošnimi in posebnimi izjemami, za katere se Zakon o javnih naročilih ne uporablja, vendar je tudi pri njih treba slediti duhu zakona, vključno z načelom transparentnosti in poštene konkurence). Nejavno vplivanje na izvedbo javnega naročila po oblikovanju kriterijev in meril pa ni dovoljeno (in bo pogosto pomenilo napeljevanje h kaznivemu dejanju), ker je v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli predpisov o javnem naročanju in upravljanju sredstev javnega proračuna. Spodnja preglednica prikazuje število stikov, ki so jih vzpostavili lobiranci in so zadevali javno naročanje oziroma delovanje lobistov (tudi) v zvezi s sprejetjem predpisov o javnem naročanju.

Preglednica 15: Število stikov, ki so jih vzpostavili lobiranci in so zadevali javno naročanje

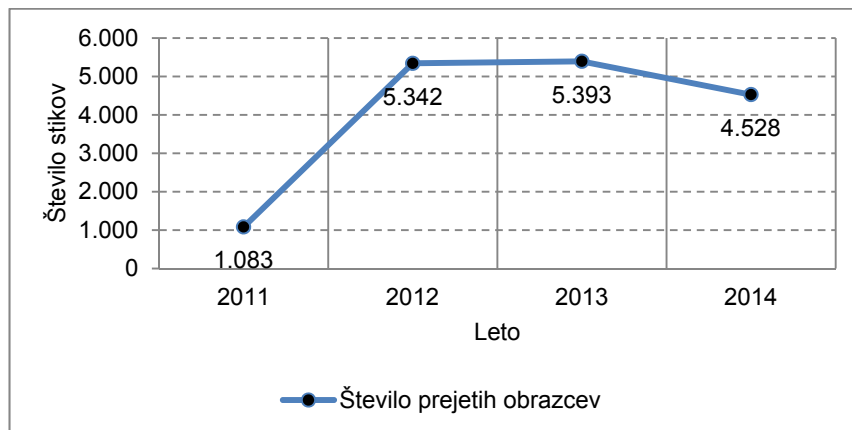
Leto	Število stikov
2010	0
2011	0
2012	9
2013	9
2014*	34

* Od 1. 1. 2014 do 8. 7. 2014

Vir: podatki KPK

V spodnjem grafu je prikazano število obrazcev, ki jih je KPK prejela od zavezancev v posameznih letih za prijavo premoženjskega stanja, pri čemer pa ni nujno, da so vsi zavezanci npr. za leto 2013 sodelovali le v postopkih javnih naročil v letu 2012, saj nekateri predložijo podatke o svojem premoženjskem stanju takoj, ko so imenovani v skupino za izvedbo postopka javnega naročanja.

Graf 7: Število obrazcev, ki jih je komisija prejela v posameznih letih od zavezancev za prijavo premoženjskega stanja



Vir: podatki KPK

Kar zadeva osebe, odgovorne za javna naročila, KPK do zdaj rednega ali izrednega nadzora nad njihovim premoženjskim stanjem ni izvajala, prav tako zoper to kategorijo zavezancev ni bil uveden postopek o prekršku zaradi nesporočanja podatkov o premoženjskem stanju.

KPK je v letu 2013 na podlagi prijave ali po lastni pobudi uvedla 21 postopkov zaradi suma kršitve predpisov o omejitvi poslovanja (nekatera nedopustna ravnanja so bila storjena že v letu 2012 ali 2011). V 13 primerih nepravilnosti niso bile potrjene, v preostalih primerih pa je bilo ugotovljeno, da so občine poslovale s subjekti, s katerimi ne bi smele (večinoma s subjekti, v katerih so udeleženi družinski člani funkcionarja).

Ena od nalog KPK je uvedba postopka zaradi suma korupcije, kot jo opredeljuje ZIntPK, pri čemer se postopek lahko konča tudi tako, da KPK na svoji spletni strani objavi ugotovitve v posameznem primeru, v katerih se opredeli do kršitev uradne/odgovorne osebe (šesti in osmi odstavek 13. člena ZIntPK). V letu 2013 je KPK objavila dva dokumenta o nepravilnostih v zvezi s postopkom javnega naročanja. V prvem primeru je obravnavala nakup poslovnih prostorov v eni izmed občin, v drugem primeru pa sum koruptivnih ravnanj odgovornih in uradnih oseb ene izmed mestnih občin pri javno-zasebnem partnerstvu za enega izmed projektov.

KPK je v letih 2011–2013 prejela približno 200 prijav glede javnih naročil (številka temelji na obdelavi prijav, ki so že rešene, v reševanju pa jih je še nekaj, tudi iz leta 2013, v zvezi z nepravilnostmi pri javnem naročanju). Več od polovice prijav je bilo neutemeljenih (v nekaterih primerih so prijavitelji želeli le »izkoristiti« vlogo KPK kot zagovornice javnega interesa), nekaj jih je bilo odstopljeno računskemu sodišču, policiji ali Ministrstvu za finance, v nekaj primerih pa je KPK ugotovila nekatere nepravilnosti.

8.3 Ureditev zagotavljanja integritete in omejevanja korupcijskih tveganj v drugih državah članicah EU

Ureditev vprašanja učinkovitega omejevanja korupcije oziroma zagotavljanja integritete na vseh področjih in ravneh odločanja, ne samo pri javnem naročanju, zagotovo zahteva celovit sistemski pristop in horizontalno sodelovanje različnih institucij.

Podobno kakor v Sloveniji je to področje v nekaterih državah urejeno z več predpisi, ponekod pa tudi v pristojnosti več organov. Na Švedskem na primer javnonaročniška zakonodaja ne opredeljuje izrecno ukrepov za zmanjšanje koruptivnih tveganj v postopkih javnega naročanja, pač pa izhaja obveza nepristranskega, objektivnega in nekoruptivnega ravnanja javnih uslužbencev pri opravljanju nalog, med katere spadajo tudi tisti, ki izvajajo javna naročila, že iz ustave ter določil delovnopravne zakonodaje in zakonodaje, ki ureja poslovanje državne uprave. Delovnopravna zakonodaja in zakonodaja, ki ureja poslovanje državne uprave, določata obvezno izločitev javnega uslužbenca iz postopka odločanja, če pri njem obstaja konflikt interesov ali njegov položaj vzbuja dvom o

nepristranskosti odločanja. V Latviji morajo vsi javni uslužbenci, ki izvajajo postopke javnega naročanja, podobno kakor pri nas vsako leto sporočati podatke o svojem premoženjskem stanju, prav tako pa javnonaročniška zakonodaja opredeljuje okoliščine, kdaj so osebe, ki kakor koli sodelujejo v postopku javnega naročanja na strani naročnika, v konfliktu interesov s ponudnikom (npr. zaradi morebitne poslovne, sorodstvene ali druge povezave), zaradi česar bi se morale iz postopka javnega naročanja obvezno izločiti. Prav tako je KPK izdala priročnik z metodološkimi priporočili, kako v postopkih javnega naročanja omejiti korupcijska tveganja. Od leta 2014 pa lahko ob kršitvi določil Zakona o javnem naročanju (npr. neposredna oddaja naročila, neutemeljeno krčenje konkurence, priredba kriterijev za oddajo naročila točno določenemu ponudniku, kršitev zaupnosti) izreče denarno kazen javnemu uslužbencu, ki stori tak prekršek, in sicer v višini od 70 do 700 evrov.

Na Poljskem je praviloma za izvajanje protikorupcijskih ukrepov v javnem in zasebnem sektorju, tudi glede javnega naročanja, pristojen Centralni protikorupcijski urad. Pri javnem naročanju se ti ukrepi nanašajo zlasti na obveznost izločanja oseb, ki kakor koli sodelujejo v postopku javnega naročanja na strani naročnika, če so te v konfliktu interesov s ponudniki, in obveznost izločanja ponudnikov iz postopkov javnega naročanja, če so kazensko obsojeni za nekatere vrste koruptivnih ravnanj. Podobno kakor na Švedskem in v Latviji tudi na Poljskem etično in nekoruptivno ravnanje nalaga javnim uslužbencem Kodeks javnih uslužbencev. Obveznost izločanja oseb, ki kakor koli sodelujejo v postopku javnega naročanja na strani naročnika, če so te v konfliktu interesov s ponudniki, pa kot enega od protikorupcijskih ukrepov opredeljuje tudi Malta. Druge države posebnih ukrepov za omejitev korupcijskih tveganj pri javnem naročanju nimajo, ugotavljanje teh kršitev in njihovo sankcioniranje pa zagotavljajo v sistemu pravnega varstva.

8.4 Ureditve nadzora – mednarodna primerjava

Ministrstvo za javno upravo je zaradi mednarodne primerjave ureditve nadzora nad javnim naročanjem državam članicam EU poslalo vprašalnik. Odgovore, ki so predstavljeni v nadaljevanju, so dale Španija, Slovaška, Portugalska, Švedska, Malta, Hrvaška, Italija in Bolgarija.

ŠPANJA

Organ, pristojen za nadzor javnih naročil, je obenem odgovoren za nadzor javnih izdatkov (Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)) in je tudi organ za izvajanje notranje kontrole v državi (je nekakšen inšpektorat za finance).

Nadzor se izvaja predhodno (za vse pogodbe v javni upravi) in naknadno (z revizijo, vzorčenjem pogodb v celotnem javnem sektorju).

Če je nadzor predhoden in ugotovljena napaka izdatno vpliva na zahteve (če na primer ni bilo dovolj kritja v proračunskih sredstvih in če vladni organ podpiše pogodbo z izvajalcem, ki ni najboljši ponudnik v skladu z zakonodajo, itd.), je postopek naročila začasno ustavljen, dokler se napaka, če je to mogoče, v celoti ne odpravi. Če pa se napaka ne odpravi, se postopek prekine.

Sankcije se razlikujejo glede na vrednost naročila in okoliščine, in sicer ali obstajajo samo upravna, civilna ali kazenska odgovornost ali, če gre za pogodbo, ki je financirana s sredstvi EU, so vključene tudi denarne in druge sankcije.

SLOVAŠKA

V Uradu za javna naročila (v nadaljevanju: urad) Oddelek za inšpekcijo opravlja nadzor nad postopkom oddaje javnega naročila pred sklenitvijo (predhodno) pogodbe o naročilu, koncesijske pogodbe ali okvirnega sporazuma, in sicer:

- na lastno pobudo,
- na pobudo za kontrolo nadzora inšpekcijskega pregleda pri oddaji naročila,
- iz urada za pobudo javnih naročil.

Oddelek za inšpekcijo opravlja tudi pregled oddanih naročil po sklenitvi pogodbe (naknadno) o izvedbi javnega naročila, koncesijske pogodbe ali okvirnega sporazuma, in sicer:

- na lastno pobudo,
- na podlagi pritožbe fizičnih in pravnih oseb, ki niso bile upravičene do vložitve ugovora,
- na podlagi pritožbe vlade (pri pogodbah, ki se financirajo iz sredstev EU).

Inšpekcijski pregled opravljajo zaposleni v uradu, zlasti na Oddelku za inšpekcijo, na podlagi pisnega dovoljenja predstojnika. Urad opravlja nadzor v skladu z zakonom, in sicer na podlagi javnih naročil ter na podlagi sprememb in dopolnitev nekaterih zakonov.

Nadzor se izvaja nad naročniki in osebami, ki jih izrecno opredeljuje zakon. Oddelek za inšpekcijo opravlja nadzor nad naročili pod in nad mejnimi vrednostmi. Nadzor nad postopki za sklenitev pogodb, ki niso predmet pravil javnega naročanja, pa izvaja služba notranjega nadzora, brez vplivanja urada ali morebitnih drugih nadzornih organov.

Zakon o javnem naročanju določa bistvene prekrške pri javnem naročanju. Če je med inšpekcijskim pregledom ugotovljena kršitev, ki šteje za prekršek, urad v upravnem postopku odredi globo. To lahko izreče v enem letu od dneva, ko je izvedel za kršitev zakona, najpozneje pa v treh letih od dneva, ko je bil storjen prekršek. Če urad pridobi informacije o kršitvi zakona z opravljanjem nadzora, se postopek za ugotavljanje prekrška lahko začne v enem letu od dogovora glede protokola o nadzoru izvedbe.

V nadaljevanju so navedeni prekrški in globe po slovaškem Zakonu o javnem naročanju. Urad lahko naročniku naloži plačilo globe v višini:

- a) 5 % od pogodbene cene, pri čemer je obveznost sklepanja pogodbe ali koncesije v skladu s tem zakonom, na način in po postopku, ki sta predpisana s tem zakonom, ali če je bila pogodba sklenjena po postopku s pogajanjem z objavo ali v postopku s pogajanjem brez predhodne objave, za uporabo katerih niso bili izpolnjeni pogoji,
- b) 5 % od pogodbene cene, če niso izpolnjena merila za vrednotenje ponudb ali upoštevana pravila za njihovo uporabo,
- c) 5 % od vsote pogodbene cen, če je bil predmet pogodbe razdeljen, da bi se izognili postopku oddaje javnega naročila nad ali pod mejnimi vrednostmi,
- d) 5 % od pogodbene cene, če niso izpolnjene obveznosti v skladu s 101. členom (drugi odstavek),
- e) 5 % od pogodbene cene, če se ne upošteva skladnost sklenitve pogodbe, koncesijske pogodbe ali okvirnega sporazuma, kakor je določeno v 45. členu (drugi do sedmi odstavek),
- f) 5 % od pogodbene cene, če je zahtevana prepoved, določena v 10. členu (prvi odstavek),
- g) 5 % od pogodbene cene, če katera od obveznosti ni izpolnjena, v skladu z 32. in 35. členom (drugi odstavek) ali 108. členom (četrti odstavek),
- h) 5 % od pogodbene cene, če je pogodba ali koncesijska pogodba sklenjena v nasprotju z razpisno dokumentacijo,
- i) 2 % od pogodbene cene, če je kršena obveznost po 136. členu (deveti odstavek točke a, b, c, d ali e) in vključuje postopek zapiranja pogodb, koncesijsko pogodbo ali okvirni sporazum,
- j) 20.000 evrov, če je bil okvirni sporazum sklenjen v postopku pogajanj ali je nasprotju s 64. členom (drugi odstavek) ali 108. členom (drugi odstavek),
- k) 20.000 evrov za vsako zamudo po 15. delovnem dnevu skladno z obveznostmi v 136. členu (deveti odstavek točke a, b, c, d ali e), in sicer če pogodba, koncesijska pogodba ali okvirni sporazum ni bil sklenjen.

Urad lahko naročniku odredi globo v višini od 1.000 do 30.000 evrov, če ne izpolni obveznosti, ki mu jih je naložil urad, in če krši ali ne izpolni obveznosti, ki so določene z Zakonom o javnem naročanju.

PORTUGALSKA

Na Portugalskem nadzor nad postopki in izvedbo javnih naročil izvaja računsko sodišče, generalni finančni inšpektorat in generalni inšpektorat (Sector General Inspectorates). Gre lahko za rutinski nadzor vzorca ali natančen nadzor nad vsemi naročniki. Predhodni nadzor opravi računsko sodišče pri pogodbah, ki presegajo 350.000 evrov.

Zakon o javnih naročilih na Portugalskem uvaja nekatere administrativne sankcije za gospodarske subjekte. Obstajajo tudi sankcije za finančne kršitve, ki jih računsko sodišče lahko uporablja/uvpeljavlja nad zakonitimi zastopniki javnih subjektov.

ŠVEDSKA

Švedski organ, pristojen za konkurenco (Konkurrensverket, KKV), v skladu z zakonodajo o javnih naročilih deluje kot nadzorni organ izvajanja javnih naročil. Naročniki mu morajo zagotavljati informacije, ki jih potrebuje za svoje delovanje.

Sankcije: švedski organ za konkurenco lahko pri splošnem upravnem sodišču ob kršitvah sproži postopek, pri katerem zahteva, da se naročniku naloži plačilo kazni.

Kazen se lahko uvede, če je bilo naročilo oddano nezakonito, tj. sklenjen dogovor z naročnikom brez javne objave naročila, čeprav bi moral biti sporazum sklenjen pred postopkom dodelitve naročil v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Pri nezakonitem postopku oddaje naročila brez predhodnega obvestila o njem lahko švedski organ za konkurenco sam sprejme odločitev o naložitvi kazni.

Švedski organ za konkurenco mora vložiti zahtevo za plačilo, če sodišče pri pregledu učinkovitosti sporazuma ugotovi, da se lahko pogodba izvaja še naprej, čeprav je bila sklenjena v nasprotju z obdobjem mirovanja ali daljšim obdobjem mirovanja, ali da bi moral biti sporazum razglašen za neveljavnega, vendar se še naprej uporablja iz nujnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes.

Kazen pri javnem naročilu ne sme presegati desetih odstotkov njegove vrednosti in najvišje cene, ki ne sme presegati 1 milijona evrov (10 mio. SEK). Pri izračunu višine te upravne kazni je treba nameniti posebno pozornost resnosti kršitve. Izvzeto je plačilo kazni v primerih manjše vrednosti in izvzeto je plačevanje kazni v izjemnih okoliščinah.

Pri nezakoniti oddaji naročila, pri katerem ni treba objaviti obvestila o naročilu, se lahko namesto razveljavitve javnonaročniške pogodbe naloži plačilo kazni, vendar le, če je naročnik prostovoljno poskrbel za obvestilo zaradi predhodne preglednosti.

MALTA

Na Malti je po predpisih o javnem naročanju ena od glavnih nalog vodje, pristojnega za oddajo naročil, da izvaja nadzor nad javnimi naročili. Poleg Oddelka za pogodbe obstajajo še druge osebe javnega prava, ki so odgovorne za nadzor nad podelitvijo in izvedbo javnih razpisov, zlasti tistih, ki jih sofinancira EU.

Oddelek za pogodbe ima posebno pristojnost, in sicer zagotovi, da so vsa javna naročila v vseh fazah javnega naročanja v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Omenjeno velja zlasti glede na razpise za zbiranje ponudb, ki so jih izdali naročniki v povezavi z Oddelkom za pogodbe; tj. nad 120.000 evrov, če jih financira lokalna samouprava, in nad 47.000 evrov, če jih sofinancira EU. Kot je zapisano v predpisih o javnem naročanju, Oddelek za pogodbe prav tako nadzira izdane ponudbe, ki jih upravljajo naročniki. To pomeni, da:

- a) nad naročili male vrednosti, tj. naročili med 120.000 in 47.000 evrov, Oddelek za pogodbe izvaja nadzor s svojim članom, ki ga ima v komisiji za oddajo naročil na vsakem ministrstvu. Vsak član mora zagotoviti, da so vse oddane ponudbe v skladu z uredbami. Vsakih šest mesecev morajo biti

vse oddane pogodbe skupaj z vsemi spremembami pri razpisnih pogojih objavljene v uradnem listu kot nadaljnji ukrep za zagotavljanje preglednosti;

- b) Oddelek za pogodbe izvaja nadzor nad zbiranjem ponudb in sklenjenimi pogodbami s temi ukrepi:
- i. naročniki pripravijo razpisno dokumentacijo, temeljit pregled pa opravi Oddelek za pogodbe,
 - ii. poziv za oddajo ponudb objavi Oddelek za pogodbe na EUOJ in uradnem glasilu,
 - iii. oddelek javno prikaže prispele ponudbe po izteku predpisanega roka za njihovo oddajo,
 - iv. javne ponudbe vrednotijo naročniki, ki pripravijo tudi ocenjevalno poročilo. To poročilo o oceni temeljito preverijo v Oddelku za pogodbe, ki ga potem sprejme ali zavrne. Če je poročilo zavrnjeno, se pošlje naročnikom v ponovno ovrednotenje. Če pa ga oddelek sprejme, se pošlje Vodilni komisiji za oddajo javnih naročil, ki je pravzaprav samostojen organ in ji predseduje direktor,
 - v. Oddelek za pogodbe pripravlja poznejše pogodbe v imenu naročnikov, ti pa jih nato pošiljajo v potrditev pogodbeniku/izvajalcu, in sicer po zagotovitvi, da je ta isti pogodbenik/izvajalec predložil zahtevane garancije,
 - vi. katero koli odstopanje od pogodbe/spremembo pogodbe mora odobriti Oddelek za pogodbe;
- c) so v nadaljevanju predstavljene druge osebe javnega prava, ki opravljajo nadzor pred sklenitvijo pogodbe in po njej:
- i. Oddelek za načrtovanje in usklajevanje prednostnih nalog izvaja predhodni nadzor pogodb in njihov različni poznejši nadzor, zato da se zagotovi dogovor glede časovnih okvirov in predpisov,
 - ii. Oddelek za revizijo in preiskave je revizijski organ glede strukturnih skladov, kohezije in ribiških skladov. Opravlja še druge revizije in preiskave (kjer je le to potrebno) pred sklenitvijo pogodbe in po njej,
 - iii. Državni revizijski urad je malteška vrhovna revizijska institucija, opravlja pa različne preglede (čeprav ne tako pogosto kakor Oddelek za načrtovanje in usklajevanje prednostnih nalog ali Oddelek za revizijo in preiskave), npr. pregled razpisov za zbiranje ponudb in pregled pogodb, ki so bile dodeljene na različnih stopnjah javnega naročanja.

V skladu z malteškim Zakonom o finančni upravi in reviziji se je treba ob odkritju kakršne koli nepravilnosti ali goljufije, ki vpliva na oškodovanje javnih denarnih sredstev, obrniti na pristojne institucije, da izvedejo potrebne ukrepe. V skladu z zakonom lahko minister z izdajo ustreznih predpisov zagotovi kazni, ki se lahko odredijo za kakršno koli nepravilnost. Toda kazen za nepravilnosti v postopku ne sme presegati 116.468,67 evra.

HRVAŠKA

Na Hrvaškem se nadzoruje izvajanje javnega naročanja od leta 2006, ko je bil sprejet Zakon o javnem naročanju. Nadzor se izvaja naknadno (*ex-post*) na zahtevo fizične ali pravne osebe (mogoča je tudi anonimna prijava), vladnih organov (državnega pravobranilstva, policije, državne revizije) ali po službeni dolžnosti.

Hrvaški državni urad za revizijo pri opravljanju svojega dela nadzoruje postopke javnih naročil, nato pa na podlagi poročil, objavljenih na spletni strani, pristojni organ (Ministrstvo za gospodarstvo) pošlje predlog obtožnice zoper stranke in odgovorne osebe pristojnemu okrajnemu sodišču, če je bilo ugotovljeno, da je bilo storjeno kaznivo dejanje.

Statistični pregled *ex-post* zahtev za leti 2013 in 2014:

- V letu 2013 so na Hrvaškem obravnavali 107 naknadnih zahtev (79 so jih končali, 28 jih še poteka), od tega v 14 primerih ni bilo najdenih nepravilnosti, v 43 primerih so bile najdene, v 22 primerih se nadzor ni izvajal oziroma se ne izvaja in v 24 primerih so bili poslani predlogi obtožnic pristojnemu okrajnemu sodišču.

-
- V letu 2014 na Hrvaškem obravnavajo 70 naknadnih zahtev (46 so jih končali, 24 jih še poteka), od tega v 20 primerih ni bilo najdenih nepravilnosti, v 10 primerih so bile najdene, v 16 primerih se nadzor ni izvajal oziroma se ne izvaja in v 7 primerih so bili poslani predlogi obtožnic pristojnemu okrajnemu sodišču.

Po Zakonu o javnem naročanju se z globo od 6.500 do 132.000 evrov (od 50.000 do 1.000.000 HKR) kaznujejo za prekrške pravne osebe ali organi javne uprave, če:

- nakup blaga, gradenj ali storitev ni v skladu s postopki javnega naročanja, ki so zapisani v Zakonu o javnem naročanju,
- v pripravi in izvedbi postopka javnega naročanja ne sodeluje vsaj en pooblaščen predstavnik naročnika, ki ima veljaven certifikat o javnih naročilih,
- v objavo ni bilo poslano obvestilo o sklenitvi pogodbe ali obvestilo o izidu postopka javne objave,
- javno naročilo ali okvirni sporazum ni v skladu s pogoji, določenimi v razpisni dokumentaciji, in izbrano ponudbo,
- na zahtevo Državne komisije za nadzor javnih naročil v roku ne predložijo zahtevane dokumentacije v zvezi s postopki javnega naročanja,
- delujejo v nasprotju ali ne ravnajo v skladu z odločbo Državne komisije za nadzor javnih naročil.

ITALIJA

V Italiji je nadzor nad javnim naročanjem zaupan neodvisnemu Nacionalnemu organu za boj proti korupciji. Slednji ima omejeno pristojnost za nadzor nad obvestili o razpisih, ki vsebujejo klavzule ob morebitni škodi, nastali zaradi neupoštevanja proste konkurence. V tem primeru pristojni organ pozove naročnika, da preoblikuje ponudbo v skladu z zakonom. Če so oškodovani javni prihodki, je nadzor prepuščen računskemu sodišču.

Nacionalni organ za boj proti korupciji pri nadziranju izvajanja javnih naročil deluje preventivno, tako da z nadzorom preprečuje napake v postopkih javnega naročanja, če pa so napake oziroma kršitve vendarle storjene, uporabi temu primerne ukrepe. Preprečevanje se tako uresničuje z zbiranjem podatkov, vključno z vsemi spremembami v pogodbah, in s sledenjem finančnih tokov. Kot je navedeno že zgoraj, se morebitna kršitev sankcionira.

BOLGARIJA

V Bolgariji je za nadzor nad izvedbo javnih naročil pristojna Agencija za javna naročila. Ta je odgovorna za pripravo osnutkov zakonodajnih aktov in razvoj metodologij. Izvaja predhodni nadzor nad zakonitostjo javnih naročil, torej nad postopki, ki so delno ali v celoti financirani s sredstvi EU in ki se nanašajo na Zakon o javnih naročilih.

Predhodni nadzor je bil v agenciji vpeljan s 1. januarjem 2009. Tako je od leta 2009 do vključno leta 2013 število predhodnih nadzorov v skladu z Zakonom o javnih naročilih znašalo 2857. Prav tako je od leta 2009 opaziti naraščanje predhodnih nadzorov. Tako jih je bilo leta 2013 največ, in sicer 1548.

PRILOGE

Preglednica 16: Predmet naročanja in vrsta postopka, pri katerem je bilo zahtevano vsaj eno finančno zavarovanje

Predmet naročanja	Postopek javnega naročanja	Ocenjena vrednost naročila	Število
blago	odprti postopek	16.749.866,00	12
	naročilo male vrednosti	29.500,00	1
	postopek s pogajanji brez predhodne objave	2.491.634,00	4
	postopek s pogajanji po predhodni objavi	14.523.346,00	4
	postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	340.864,00	5
	skupaj	34.135.210,00	26
gradnja	evidenčno naročilo	51.174,00	2
	odprti postopek	14.982.760,00	5
	naročilo male vrednosti	39.800,00	1
	postopek s pogajanji brez predhodne objave	4.717.096,00	1
	postopek s pogajanji po predhodni objavi	5.815.000,00	2
	postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	284.672,00	2
	skupaj	25.890.502,00	13
storitev	odprti postopek	15.263.264,00	24
	naročilo male vrednosti	182.249,00	6
	postopek s pogajanji brez predhodne objave	1.061.792,00	12
	postopek s pogajanji po predhodni objavi	2.903.421,00	4
	postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	1.082.374,00	12
	storitve s Seznama storitev B	45.000,00	1
	skupaj	20.538.100,00	59
skupaj vsa naročila		80.563.812,00	98

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

Preglednica 17: Razlika med ocenjeno in pogodbeno vrednostjo glede na vrste postopkov

Vrsta postopka	Pogodbeno vrednost glede na ocenjeno vrednost	Število oddanih sklopov	Delež v oddanih sklopih
naročila male vrednosti	višja	239	14 %
	enaka	518	30 %
	nižja	980	56 %
	skupaj	1737	100 %
storitve s Seznama storitev B	višja	47	10 %
	enaka	180	38 %
	nižja	243	52 %
	skupaj	470	100 %
odprti postopek	višja	758	17 %
	enaka	458	10 %
	nižja	3220	73 %
	skupaj	4436	100 %

Vrsta postopka	Pogodbeno vrednost glede na ocenjeno vrednost	Število oddanih sklopov	Delež v oddanih sklopih
postopek s pogajanjem brez predhodne objave	višja	117	14 %
	enaka	251	29 %
	nižja	494	57 %
	skupaj	862	100 %
postopek s pogajanjem po predhodni objavi	višja	62	16 %
	enaka	43	11 %
	nižja	283	73 %
	skupaj	388	100 %
postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti	višja	16	9 %
	enaka	0	0 %
	nižja	159	91 %
	skupaj	175	100 %
postopek zbiranja ponudb po predhodni objavi	višja	217	12 %
	enaka	351	20 %
	nižja	1231	68 %
	skupaj	1799	100 %
konkurenčni dialog	višja	1	25 %
	enaka	0	0 %
	nižja	3	75 %
	skupaj	4	100 %
natečaj	višja	18	100 %
	enaka	0	0 %
	nižja	0	0 %
	skupaj	18	100 %

Vir: statistični podatki o javnih naročilih, oddanih v letu 2013

Preglednica 18: Razlogi za uspeh zahtevkov za revizijo

Opis razloga za uspeh zahtevkov za revizijo	Število zahtevkov za revizijo	Delež zahtevkov za revizijo
pogoji za ugotavljanje sposobnosti	36	22,22 %
tehnične specifikacije	31	19,14 %
reference	24	14,81 %
formalna nepopolnost ponudbe/sprememba ponujenega predmeta	18	11,11 %
merila za izbiro	7	4,32 %
zahteve za finančno zavarovanje	7	4,32 %
podizvajalci	6	3,70 %
preverjanje sprejemljivosti ponudb/neobičajno nizka ponudba	6	3,70 %
rok za predložitev vzorcev/način preverjanja vzorcev	5	3,09 %
napaka v predračunu	5	3,09 %
manjka utemeljitev odločitve o oddaji JN	5	3,09 %
pogajanja brez objave – neprimeren postopek	4	2,47 %
vpogled v ponudbe	4	2,47 %
računska napaka	4	2,47 %
opis predmeta naročanja	3	1,85 %
poseg naročnika v oblikovanje cen/izbiro poslovnih partnerjev	3	1,85 %

Opis razloga za uspeh zahtevkov za revizijo	Število zahtevkov za revizijo	Delež zahtevkov za revizijo
sklic na druge zmogljivosti	3	1,85 %
rok za predložitev ponudb/naknadnih dokazil	2	1,23 %
plačilni pogoji	2	1,23 %
okvirni sporazum	2	1,23 %
neizvedba postopka JN	2	1,23 %
končan prvotni postopek JN pred začetkom novega	2	1,23 %
rok za izvedbo naročila	2	1,23 %
oblikovanje sklopov	1	0,62 %
pogoj – odpoved veljavne pogodbe ob morebitnem uspehu	1	0,62 %
zahteva nepovezana s predmetom JN	1	0,62 %
obvezen ogled lokacije	1	0,62 %
naročnik je pritrdil očitkom vlagatelja v zahtevku za revizijo	1	0,62 %
koncesija	1	0,62 %
pogodbena določila	0	0,00 %
skupaj	189	116,67 %

Opomba: Vsota je 116,67 %, ker so bili nekateri zahtevki za revizijo uspešni zaradi več kršitev, ne le ene.

Vir: odločitve DKOM o zahtevkih za revizijo, prejetih v letu 2013

Preglednica 19: Razlogi za uspeh zahtevkov za revizijo po predmetu naročanja

Razlog za uspeh zahtevkov za revizijo	Blago	Storitve	Gradnje	Blago, storitve in gradnje skupaj	Delež v okviru blaga	Delež v okviru storitev	Delež v okviru gradenj	Delež ne glede na predmet
opis predmeta naročanja	1	1	1	3	1,59 %	1,67 %	1,45 %	1,56 %
tehnične specifikacije	22	4	6	32	34,92 %	6,67 %	8,70 %	16,67 %
pogoji za ugotavljanje sposobnosti	5	16	15	36	7,94 %	26,67 %	21,74 %	18,75 %
reference	5	10	11	26	7,94 %	16,67 %	15,94 %	13,54 %
merila za izbiro	1	4	2	7	1,59 %	6,67 %	2,90 %	3,65 %
pogodbena določila	0	0	0	0	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
oblikovanje sklopov	1	0	0	1	1,59 %	0,00 %	0,00 %	0,52 %
rok za predložitev vzorcev/način preverjanja vzorcev	5	0	0	5	7,94 %	0,00 %	0,00 %	2,60 %
zahteve za finančno zavarovanje	1	1	5	7	1,59 %	1,67 %	7,25 %	3,65 %
pogoj – odpoved veljavne pogodbe ob uspehu	0	1	0	1	0,00 %	1,67 %	0,00 %	0,52 %
rok za predložitev ponudb/naknadnih dokazil	0	0	2	2	0,00 %	0,00 %	2,90 %	1,04 %
zahteva nepovezana s predmetom JN	0	0	1	1	0,00 %	0,00 %	1,45 %	0,52 %
podizvajalci	1	0	5	6	1,59 %	0,00 %	7,25 %	3,13 %

Razlog za uspeh zahtevkov za revizijo	Blago	Storitve	Gradnje	Blago, storitve in gradnje skupaj	Delež v okviru blaga	Delež v okviru storitev	Delež v okviru gradenj	Delež ne glede na predmet
poseg naročnika v oblikovanje cen/izbiro njegovih poslovnih partnerjev	1	0	2	3	1,59%	0,00%	2,90%	1,56%
sklic na druge kapacitete	2	0	1	3	3,17%	0,00%	1,45%	1,56%
plačilni pogoji	0	2	0	2	0,00 %	3,33 %	0,00 %	1,04 %
okvirni sporazum	1	1	0	2	1,59 %	1,67 %	0,00 %	1,04 %
obvezen ogled lokacije	0	0	1	1	0,00 %	0,00 %	1,45 %	0,52 %
neizvedba postopka JN	0	1	1	2	0,00 %	1,67 %	1,45 %	1,04 %
končan prvotni postopek JN pred začetkom novega	0	1	1	2	0,00 %	1,67 %	1,45 %	1,04 %
pogajanja brez objave – neprimeren postopek	0	4	0	4	0,00 %	6,67 %	0,00 %	2,08 %
preverjanje sprejemljivosti ponudb/ neobičajno nizka ponudba	1	5	0	6	1,59 %	8,33 %	0,00 %	3,13 %
vpogled v ponudbe	0	4	0	4	0,00 %	6,67 %	0,00 %	2,08 %
formalna nepopolnost ponudbe/sprememba ponujenega predmeta	7	3	8	18	11,11 %	5,00 %	11,59 %	9,38 %
računska napaka	2	0	2	4	3,17 %	0,00 %	2,90 %	2,08 %
rok za izvedbo naročila	0	1	1	2	0,00 %	1,67 %	1,45 %	1,04 %
napaka v predračunu	3	0	2	5	4,76 %	0,00 %	2,90 %	2,60 %
manjka utemeljitev odločitve o oddaji JN	4	0	1	5	6,35 %	0,00 %	1,45 %	2,60 %
naročnik je pritrdil očitkom vlagatelja v zahtevku za revizijo	0	1	0	1	0,00 %	1,67 %	0,00 %	0,52 %
koncesija	0	0	1	1	0,00 %	0,00 %	1,45 %	0,52 %
skupaj	63	60	69	192	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Vir: odločitve DKOM o zahtevkih za revizijo, prejetih v letu 2013