

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 25.6.2008.  
SEC(2008)2193

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**EVROPSKI KODEKS NAJBOLJŠIH PRAKS ZA POENOSTAVITEV DOSTOPA MSP DO POGODB O  
JAVNIH NAROČILIH**

## DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

### EVROPSKI KODEKS NAJBOLJŠIH PRAKS ZA POENOSTAVITEV DOSTOPA MSP DO POGODB O JAVNIH NAROČILIH

#### Povzetek

Cilj tega „Evropskega kodeksa najboljših praks za poenostavitev dostopa MSP do pogodb o javnih naročilih“ je omogočiti državam članicam in naročnikom iz teh držav članic, da v celoti izkoristijo možnosti direktiv o javnih naročilih, z namenom zagotovitve enakih konkurenčnih pogojev za vse gospodarske subjekte, ki želijo sodelovati na javnih razpisih.

Zainteresirane strani, s katerimi so bila med pripravo tega kodeksa najboljših praks opravljena posvetovanja o težavah, s katerimi se MSP srečujejo pri dostopu do javnih naročil, so namreč poudarile, da za poenostavitev dostopa MSP do javnih naročil niso najpotrebnejše zakonodajne spremembe direktiv o javnih naročilih, ampak sprememba kulture naročnikov pri oddaji javnih naročil.

Posledica večje vključenosti MSP v javno naročanje bo večja konkurenca pri javnih naročilih, s čimer bodo naročniki dosegali boljše razmerje med kakovostjo in ceno. Poleg tega bodo bolj konkurenčne in preglednejše prakse javnega naročanja MSP omogočile, da sprostijo svoje zmožnosti za rast in inovacije, kar bo pozitivno vplivalo na evropsko gospodarstvo.

Namen tega dokumenta je torej dvojen: (1) zagotoviti državam članicam in naročnikom iz teh držav članic smernice, kako lahko uporabljajo pravni okvir ES na način, s katerim se poenostavlja sodelovanje MSP v postopkih oddaje javnih naročil, in (2) poudariti nacionalna pravila in prakse, ki tudi izboljšujejo dostop MSP do javnih naročil. Ti elementi, ki so prvič zbrani v enotnem „kodeksu“, bodo ponazorjeni s koristnimi izkušnjami iz različnih držav članic.

Izhodišče tega „kodeksa najboljših praks“ so glavne težave, s katerimi se dejansko srečujejo MSP in njihovi predstavniki ter o katerih ti poročajo, države članice in naročniki pa so na rešitve, ki so na voljo za premagovanje teh težav, opozorjeni pod naslednjimi naslovi/sklopi:

- Premagovanje težav v zvezi z obsežnostjo pogodb
- Zagotavljanje dostopa do koristnih informacij
- Izboljšanje kakovosti in razumevanja zagotavljenih informacij
- Določanje sorazmernih ravni usposobljenosti in finančnih zahtev
- Zmanjševanje administrativnega bremena
- Poudarjanje dobrega razmerja med kakovostjo in ceno namesto cene same
- Zagotavljanje zadostnega časa za sestavo ponudbe
- Zagotavljanje pravočasnih plačil

Ta „kodeks najboljših praks“ bo torej javnim organom pomagal, da bodo razvili „strategije“, „programe“ ali „akcijske načrte“, posebni cilj kodeksa pa je poenostavitev dostopa MSP do javnih naročil.

**Ta kodeks najboljših praks je okvirni dokument služb Komisije in ga nikakor ni mogoče šteti za zavezujočega za to institucijo. Opozoriti je treba tudi, da je kodeks odvisen od razvoja ustreznega nacionalnega in skupnostnega pravnega okvira in prakse.**

## Uvod

Trg javnih naročil v državah članicah je bil leta 2006 vreden približno 1 800 milijard EUR, kar ustreza 16 % BDP Evropske unije.<sup>1</sup> Cilj direktiv ES o javnih naročilih<sup>2</sup> je odprtje trga javnih naročil za vse gospodarske subjekte, ne glede na njihovo velikost. Vendar pa je treba posebno pozornost nameniti vprašanju dostopa malih in srednje velikih podjetij<sup>3</sup> (MSP) do teh trgov: MSP na splošno veljajo za hrbtenico gospodarstva EU, in da bi se kar najboljše izkoristile njihove zmožnosti ustvarjanja novih delovnih mest, rasti in inovacij, je treba poenostaviti njihov dostop do trgov javnih naročil. Komisija je na zahtevo Sveta za konkurenčnost<sup>4</sup> opravila dodatno analizo, ki je temeljila na gospodarski študiji in obsežnem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi.

### *Gospodarska analiza*

V študiji, ki je bila leta 2007 izvedena po naročilu Evropske komisije, je bilo ocenjeno, da je bil leta 2005 delež vrednosti javnih naročil nad pragovi EU, ki so jih zagotovila MSP, 42 %, kar ustreza 64 % števila pogodb.<sup>5</sup> Očitno se te številke nanašajo le na javna naročila nad pragovi, ki so določeni z direktivama o javnih naročilih, v njih pa niso upoštevane podizvajalske pogodbe vseh razsežnosti, ki so bile dodeljene MSP.

A čeprav je delež srednje velikih podjetij v skupni vrednosti pogodb o javnih naročilih nad pragovi EU zelo pozitiven v primerjavi z njihovim pomenom za gospodarstvo, analiza kaže, da se stanje bistveno razlikuje med državami članicami: deleži MSP v javnih naročilih nad pragovi EU segajo od 78 % in 77 % v Sloveniji in na Slovaškem do 35 % in 31 % v Franciji in Združenem kraljestvu.<sup>6</sup> Čeprav je taka razhajanja mogoče deloma pojasniti z razmeroma velikim deležem velikih podjetij v gospodarstvu nekaterih držav članic, primerjava med zadevnimi kombiniranimi prihodki podjetij, ki so jih ustvarila MSP v gospodarstvu EU kot celoti (58 %), in vrednostjo javnih naročil nad pragovi EU, ki so bila oddana MSP kot glavnemu izvajalcu (42 %), kaže, da še vedno obstajajo možnosti za izboljšanje.

### *Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi*

Zainteresirane strani, s katerimi so bila med pripravo tega kodeksa najboljših praks opravljena posvetovanja o težavah, s katerimi se MSP srečujejo pri dostopu do javnih naročil, so poudarile, da za poenostavitev dostopa MSP do javnih naročil niso najpotrebnejše zakonodajne spremembe direktiv o javnih naročilih, ampak sprememba kulture naročnikov pri oddaji javnih naročil. V tem okviru so zainteresirane strani poročale o naslednjih glavnih težavah<sup>7</sup>:

---

<sup>1</sup> Te ocene so temeljile na podatkih, ki so jih nacionalni statistični inštituti zagotovili Eurostatu za nacionalne račune, ter na letnih poročilih in drugih virih za sektor javnih gospodarskih služb.

<sup>2</sup> Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštne storitve (30.4.2004) in Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (30.4.2004).

<sup>3</sup> MSP se v tem dokumentu navajajo, kot so opredeljena na podlagi Priporočila Komisije 2003/361/ES, objavljenega v Uradnem listu Evropske unije, L 124, 20.5.2003, str. 36.

<sup>4</sup> Glej sporočilo za javnost Sveta 6964/06 (Presse 65), str. 10.

<sup>5</sup> Ocena dostopa MSP do trgov javnih naročil v EU, Končno poročilo GHK in Technopolisa, na voljo na spletni strani: [http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public\\_procurement.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public_procurement.htm)

<sup>6</sup> Glej stran 48 poročila iz opombe 5.

<sup>7</sup> Glej zlasti poročilo iz opombe 5, sintezno poročilo o javnem posvetovanju o Aktu za mala podjetja, končanem 30. marca 2008, ki je na voljo na spletni strani

- težavah pri pridobivanju informacij (saj ne morejo nameniti dovolj sredstev za zbiranje informacij);
- nezadostnem poznavanju razpisnih postopkov;
- prevelikem administrativnem bremenu;
- obsežnosti pogodb;
- premalo časa za pripravo ponudb;
- stroških priprave ponudb (ker je veliko stroškov fiksnih, se MSP srečujejo z nesorazmerno visokimi stroški v primerjavi z večjimi podjetji);
- nesorazmernih zahtevah po ravneh usposobljenosti in potrdilih;
- prevelikih zahtevah za finančna jamstva;
- diskriminaciji zoper tuje ponudnike/dajanje prednosti lokalnim ali nacionalnim podjetjem<sup>8</sup>;
- iskanju partnerjev za sodelovanje v tujini;
- zamudah pri plačilih naročnikov.

To vodi do ugotovitve, da je treba med naročniki razviti pristop k javnim naročilom, ki bo prijaznejši do MSP, s spodbujanjem možnosti, ponujenih v direktivah o javnih naročilih za olajšanje dostopa MSP do priložnosti za javna naročila, in s seznanjanjem z ustreznimi najboljšimi praksami v državah članicah. Čeprav je v zakonodaji ES o javnih naročilih zagotovljeno odpiranje trgov za vse gospodarske subjekte brez razlikovanja med MSP in drugimi vrstami gospodarskih subjektov, obstajajo določbe, ki so še posebno pomembne za MSP, saj se z njimi zagotavljajo rešitve za težave, s katerimi se srečujejo le MSP ali predvsem MSP. Poleg tega nekatera nacionalna pravila in praksa zagotavljajo dodatne ali bolj specifične rešitve na tem področju.

*Namen in vsebina „kodeksa najboljših praks“*

Glede na zgoraj navedeno je **namen tega dokumenta** dvojen: zagotoviti naročnikom<sup>9</sup> iz držav članic splošne smernice, kako lahko uporabljajo pravni okvir ES na način, s katerim se omogoča sodelovanje MSP v postopkih oddaje javnih naročil, ter poudariti številna nacionalna pravila in prakse, s katerimi se poenostavlja dostop MSP do javnih naročil. Ta

---

[http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba\\_consultation\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf), in raziskavo Evropske mreže za raziskavo MSP (European Network for SME Research (ENSR)) iz leta 1999, ki je na voljo na spletni strani

[http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/analysis/doc/ensr\\_6th\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf), ter posebne prispevke evropskih poslovnih organizacij, kot sta UEAPME in BusinessEurope, ki so na voljo na njihovih zadevnih spletnih straneh.

<sup>8</sup> Težave, s katerimi se lahko MSP srečajo v smislu diskriminacije na podlagi nacionalnosti v prid lokalnim ali nacionalnim podjetjem, so povezane z jasnimi kršitvami zakonodaje ES o javnih naročilih. Kot take je treba te kršitve obravnavati s pravnimi sredstvi, določenimi v skladu z direktivama 89/665/EGS in 92/13/EGS, ali kar zadeva oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v določbah direktiv o javnih naročilih, ob upoštevanju pravil in načel Pogodbe ES. V zvezi z zadnjim je Komisija leta 2006 sprejela in objavila razlagalno sporočilo o zakonodaji Skupnosti, ki velja za oddajo javnih naročil, ki niso zajeta ali so samo delno zajeta v direktivah o javnih naročilih (glej UL EU C-179, 1.8.2006, str. 2).

<sup>9</sup> V tem dokumentu izraz „naročnik“ zajema naročnike v smislu člena 1(9) Direktive 2004/18/ES in naročnike v smislu člena 2 Direktive 2004/17/ES.

pravila in prakse, ki so prvič zbrani v enotnem „kodeksu“, bodo ponazorjeni s koristnimi izkušnjami iz različnih držav članic<sup>10</sup>.

Vendar je do zdaj le malo držav članic sprejelo in izvedlo nacionalno „strategijo“, „program“ ali „akcijski načrt“, katerega posebni cilj bi bil olajšanje dostopa MSP do javnih naročil. To pojasnjuje, zakaj je le nekaj držav članic poročalo o celotnem nizu pobud na tem področju, medtem ko je velika večina držav članic poročala samo o posameznih ali omejenih posebnih ukrepih v zadnjih letih. Tako stanje potrjuje potrebo, da se okrepi izmenjava praks med oblikovalci politik držav članic in da se stori več za delitev spoznanj iz prejšnjih izkušenj z vsemi zainteresiranimi stranmi.<sup>11</sup>

V tem „kodeksu najboljših praks“ bodo obravnavane mogoče rešitve glavnih težav, s katerimi se srečujejo MSP in njihovi predstavniki ter o katerih poročajo<sup>12</sup>, pod naslednjimi naslovi/sklopi:

- Premagovanje težav v zvezi z obsežnostjo pogodb
- Zagotavljanje dostopa do koristnih informacij
- Izboljšanje kakovosti in razumevanja zagotovljenih informacij
- Določanje sorazmernih ravni usposobljenosti in finančnih zahtev
- Zmanjševanje administrativnega bremena
- Poudarjanje dobrega razmerja med kakovostjo in ceno namesto cene same
- Zagotavljanje zadostnega časa za sestavo ponudbe
- Zagotavljanje pravočasnih plačil

Ta kodeks najboljših praks je torej skupaj z drugimi ukrepi, navedenimi v sporočilu Komisije o [Aktu za mala podjetja EU], operativni odgovor na poziv Sveta za konkurenčnost Komisiji (glej zgoraj, opomba 3).

## **1. PREMAGOVANJE TEŽAV V ZVEZI Z OBSEŽNOSTJO POGODB**

MSP, ki se zanimajo za javna naročila, se pogosto pritožujejo, da so *de facto* izključena iz pogodb o javnih naročilih preprosto zato, ker nimajo zmogljivosti, da bi oddala ponudbo za celotno naročilo. Čeprav lastnosti velikega naročila lahko upravičujejo oddajo enemu samemu izvajalcu, lahko veliki naročniki, vključno s centralnimi nabavnimi organi vedno razmislijo o naslednjih možnostih.

### **1.1. Razdelitev naročil na sklope**

---

<sup>10</sup> Sklicevanja na pravila in prakse držav članic se nikakor ne smejo šteti, kot da Komisija odobrava vsako podrobnost zadevnih pravil in praks. Sklicevanja na zakonodajo in prakse držav članic so navedena, kot jih razumejo službe Komisije. Ker so bile slednje zbrane večinoma prek odgovorov na vprašalnike, poslane predstavnikom naročnikov in ponudnikov, Komisija namreč ne more jamčiti, da je vsak obravnavan ukrep, kot je določen v nacionalni zakonodaji in kot ga izvajajo nacionalni organi, dejansko popolnoma v skladu z zakonodajo ES o javnih naročilih. Poleg tega prispevki zainteresiranih strani kažejo, da čeprav v vrsti držav obstajajo številna podobna pravila in prakse, ima veliko teh pravil in praks različne lastnosti, ki jih ni mogoče v celoti izraziti v tem, kar mora ostati okvirni „kodeks praks“.

<sup>11</sup> Da bi Komisija to omogočila, bo še naprej spodbujala zbiranje in izmenjavo praks prek Mreže za javna naročila (Public Procurement Network (PPN)), ki je mreža za sodelovanje pristojnih organov držav članic, razširjena z vrsto drugih evropskih držav ([www.publicprocurementnetwork.org](http://www.publicprocurementnetwork.org)).

<sup>12</sup> Glej opombo 5.

Z direktivama o javnih naročilih je omogočeno, da se naročila oddajo v ločenih sklopih.<sup>13</sup> Z razdelitvijo javnih naročil na sklope se **dostop MSP jasno olajša kvantitativno** (velikost sklopov lahko bolje ustreza proizvodni zmogljivosti MSP) **in tudi kvalitativno** (vsebina sklopov se lahko natančneje ujema s specializiranim sektorjem MSP). Poleg tega se z razdelitvijo naročil na sklope in s tem dodatnim odpiranjem možnosti za sodelovanje MSP širi konkurenca, kar je koristno za naročnike, če je to ustrezno in izvedljivo glede na zadevno gradnjo, dobavo blaga in storitve.

Obenem morajo naročniki upoštevati tudi, da čeprav smejo omejiti število sklopov, za katere lahko ponudniki oddajo ponudbe, te možnosti ne smejo uporabiti tako, da bi škodovali pogojem za pošteno konkurenco.<sup>14</sup> Poleg tega sta prednosti **omogočanja oddaje ponudbe za neomejeno število sklopov** ta, da od sodelovanja ne odvrne splošnih izvajalcev, in rast podjetij.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe in prakse:

### **Nacionalna zakonodaja**

V skladu z avstrijsko zakonodajo se **lahko naročniki svobodno odločijo, ali bodo oddali celotno naročilo ali pa ga bodo razdelili na ločene sklope**. Pri sprejemanju take odločitve morajo upoštevati gospodarske ali tehnične vidike.

V Franciji je **splošno pravilo**, z namenom da se pritegne čim širša konkurenca, **oddaja naročil v ločenih sklopih**. Vendar pa **lahko naročniki svobodno oddajo celotna naročila**, če menijo, da bi razdelitev na sklope v danem primeru omejila konkurenco, ali tehnično otežila ali podražila izvedbo naročila, ali če naročnik ne bi bil sposoben zagotoviti usklajevanja izvajanja naročila.

Spodbujanje razdelitve naročil na sklope v nekaterih državah članicah (Madžarski, Romuniji) spremljajo določbe nacionalne zakonodaje, v katerih je določeno, da **morajo biti merila izbire povezana in sorazmerna s posameznimi sklopi** in ne s skupno vrednostjo vseh sklopov.

### **Prakse**

Na Irskem in tudi v drugih državah članicah je praksa številnih naročnikov, da pri objavi velikih gradbenih naročil ločeno objavijo in oddajo naročila za nekatere od specializiranih vidikov (električne storitve, strojne storitve, specializirana naročila za opremo itd.) gospodarskim subjektom, ki pa morajo sodelovati z gospodarskim subjektom, ki mu je bilo oddano naročilo za usklajevanje celotnega projekta. S to prakso se olajša sodelovanje MSP, medtem ko se naročniku ni treba ukvarjati z izzivi, ki izhajajo iz usklajevanja izvajanja različnih sklopov.

V Litvi urad za javna naročila predhodno analizira obvestila o javnih naročilih, preden se pošljejo za objavo v podatkovni bazi TED, in na podlagi te analize se naročniku priporoči, naj razmisli o razdelitvi naročila na sklope.

## **1.2. Izkoriščanje možnosti, da se gospodarski subjekti združijo in sklicujejo na svoj kombinirani gospodarski in finančni položaj ter tehnično sposobnost**

<sup>13</sup> Člen 9(5) Direktive 2004/18/ES in člen 17(6)(a) Direktive 2004/17/ES.

<sup>14</sup> Poleg tega morajo naročniki upoštevati skupno ocenjeno vrednost vseh sklopov za določitev zahtev o objavljanju, ki jih je treba izpolnjevati, in postopka, ki ga je treba uporabiti.



Z direktivama o javnih naročilih<sup>15</sup> se gospodarskemu subjektu omogoča, da **se sklicuje na gospodarske in finančne zmogljivosti ter tehnične sposobnosti drugih podjetij** ne glede na pravno naravo povezave z njimi, da bi dokazal, da dosega raven zmogljivosti ali sposobnosti, ki jo zahteva naročnik. Gospodarski subjekt mora kljub temu dokazati, da bo imel na voljo potrebna sredstva za izvedbo naročila.

V primeru skupin gospodarskih subjektov je zdaj v direktivah o javnih naročilih jasno navedeno, da **se lahko skupina sklicuje na zmogljivosti vseh sodelujočih v skupini**. Poleg tega **se lahko skupina sklicuje tudi na zmogljivosti drugih subjektov, ki ne pripadajo skupini**.

Z zakonodajo Skupnosti se zahteva, da naročniki sprejmejo te oblike sodelovanja med MSP. Da bi spodbudili čim širšo konkurenco, je priporočljivo, da naročniki **na to možnost opozorijo v obvestilu o javnem naročilu**.

Ker vzpostavitev teh oblik sodelovanja med MSP zahteva čas, bi morali naročniki poleg tega uporabiti možnost, da pripravijo trg za prihodnja javna naročila z objavo **predhodnih informativnih obvestil**, s katerimi **dajo gospodarskim subjektom dovolj časa, da se pripravijo za oddajo skupne ponudbe**.

Z vsemi temi določbami in praksami je očitno **lažje oblikovati skupine neodvisnih MSP**, ki bodo ponudniki ali kandidati v velikih javnih naročilih, zlasti v primeru kompleksnih naročil, ki vključujejo raznovrstna znanja in spretnosti.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

#### **Prakse**

MSP imajo lahko korist od nasvetov in podpore lahko dostopnih članov mreže evropskih podjetij - **Enterprise Europe Network (EEN)**, ki deluje v državah članicah. Mreža EEN, ki je začela delovati leta 2008, zagotavlja podporo in nasvete podjetjem po vsej Evropi ter jim pomaga kar najbolj izkoristiti priložnosti v Evropski uniji. Njene storitve so namenjene zlasti MSP, vendar pa so na voljo tudi vsem podjetjem, raziskovalnim središčem in univerzam po Evropi. Mreža zagotavlja informacije o zakonodaji EU, **pomaga pri iskanju poslovnih partnerjev**, ponuja možnosti za sodelovanje v inovacijskih mrežah ter zagotavlja informacije o možnostih financiranja (glej: [http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm)).

#### 1.3. Uporaba možnosti sklenitve okvirnih sporazumov z več gospodarskimi subjekti in ne samo z enim ponudnikom

V skladu z direktivama o javnih naročilih imajo naročniki možnost, da sklenejo **okvirni sporazum z več gospodarskimi subjekti**<sup>16</sup> in organizirajo „**mini natečaje**“ za stranke okvirnega sporazuma, ko se za naročnika pojavijo dejanske nabavne potrebe. V primerjavi s tradicionalno ureditvijo razpisov, ko naročnik objavi ponudbo za enega ponudnika, ki bo v

<sup>15</sup> Člen 47(2) in (3), člen 48(3) in (4) ter člen 52(1)(tretji pododstavek) Direktive 2004/18/ES in člen 53(4) in (5) ter člen 54(5) in (6) Direktive 2004/17/ES.

<sup>16</sup> Člen 32 Direktive 2004/18 ter člen 14 in člen 40(3)(i) Direktive 2004/17/ES.

določenem obdobju dobavit vse blago, kar lahko v ospredje postavi večja podjetja, lahko prej navedena možnost da MSP priložnost, da se prijavijo za naročila, ki so jih sposobna izvesti. To zlasti velja, kadar okvirni sporazum vključuje veliko gospodarskih subjektov in je sam razdeljen na sklope ali kadar so naročila, ki temeljijo na takih okvirnih sporazumih, oddana v sklopih.

Vsekakor morajo naročniki zlasti z ohranitvijo sorazmernih meril izbire zagotoviti, da MSP, ki pogosto menijo, da zaradi obsega okvirnega sporazuma ne morejo sodelovati in da je postopek za oddajo ponudbe bolj zapleten in daljši, niso odvrnjena od sodelovanja.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

### **Prakse**

V Romuniji je bilo vprašanje, kako zagotoviti, da bo postopek vključitve v okvirni sporazum z več gospodarskimi subjekti sorazmeren, rešeno s smernicami, v katerih je poudarjeno, da morajo biti **minimalne ravni sposobnosti**, ki se zahtevajo pri oddaji okvirnega sporazuma, **povezane in sorazmerne z največjim naročilom, ki bo sklenjeno, in ne s skupnim zneskom naročil, načrtovanih za celotno trajanje** okvirnega sporazuma.

Združeno kraljestvo je izdelalo smernice, v katerem naročnikom svetuje, naj kljub sklenjenemu okvirnemu sporazumu razmislijo o tem, kako bi bilo mogoče doseči najboljše razmerje med kakovostjo in ceno, vključno z možnostjo nabave zunaj okvirnega sporazuma<sup>17</sup>, če:

- kratkoročne tržne razmere (npr. nepričakovan padec cene nekega proizvoda) pomenijo, da bi naročniki lahko dosegli boljše razmerje med kakovostjo in ceno;

- veljavni okvirni sporazumi ne vključujejo inovativnega blaga ali rešitev.

Izkušnje v Nemčiji kažejo, da so MSP dobro zastopana v okvirnih sporazumih, ki se uporabljajo za pokrivanje ponavljajočih se potreb naročnikov po manjših storitvah ali dobavah (npr. tiskarskih storitvah).

Študija primera iz Združenega kraljestva ponazarja, kako je bil oblikovan okvirni sporazum za ponudnike pisarniškega pohištva, ki je vključeval velika in mala podjetja. Veliki ponudniki pohištva so lahko dosegli ekonomijo obsega za standardno pisarniško pohištvo, MSP pa so lahko zagotovila prožnost pri izpolnjevanju zahtev po posebnih kosih, kot so pohištvo za sprejemne in konferenčne sobe ter posebno sedežno pohištvo. Slednje je značilno višjega standarda in se bo razlikovalo od naročila do naročila. Tako je naročnik dosegel stroškovno učinkovitost pri standardnih in posebnih kosih pohištva.

#### 1.4. Izboljšanje prepoznavnosti priložnosti za podizvajalce in zagotovitev enakih pogojev za podizvajalce

Za gospodarske subjekte je očitno optimalno, da sami pridobijo naročila, saj običajno menijo, da priložnosti za podizvajalce prinašajo manjše dobičke. Vendar pa lahko v primeru velikih naročil, pri katerih MSP niso sposobna biti glavni izvajalec ali oddati skupne ponudbe z drugimi MSP, oddaja del podizvajalcem MSP še vedno zagotovi dobre priložnosti, zlasti kadar lahko MSP zagotovijo dodano vrednost s specializiranimi ali inovativnimi proizvodi ali storitvami.

<sup>17</sup> Ob upoštevanju pogojev zadevnega okvirnega sporazuma in na podlagi različnega postopka javnih naročil, kadar je to potrebno.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

### **Prakse**

Združeno kraljestvo svetuje naročnikom, naj izboljšajo prepoznavnost priložnosti za podizvajalce za MSP. Naročnike spodbuja, naj zagotovijo prepoznavnost dobavne verige, tako da sprejmejo vrsto ukrepov, kot so:

- na naročnikovi spletni strani objavijo imena podjetij, ki delujejo kot glavni izvajalci v naročilu, in podrobnosti o oddanih in prihajajočih naročilih;
- kadar je to ustrezno, naročnike spodbujajo, naj zaprosijo svoje glavne ponudnike, da pokažejo svoje reference pri doseganju stroškovne učinkovitosti z učinkovito uporabo svoje dobavne verige, vključno s tem, kako lahko MSP pridobijo dostop do njihovih priložnosti za podizvajalce.

Poleg tega lahko naročniki ob upoštevanju nacionalne zakonodaje v pogodbe, ki jih sklenejo, vključijo določbo, da glavni izvajalci s svojimi podizvajalci ne smejo poslovati pod manj ugodnimi pogoji, kot so pogoji, dogovorjeni med naročnikom in glavnim izvajalcem.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe:

### **Nacionalna zakonodaja**

V skladu z nemško zakonodajo mora naročnik v dokumentaciji določiti, da **izbrani ponudnik svojim podizvajalcem ne sme določiti manj ugodnih pogojev**, kot so pogoji, dogovorjeni med njim in naročnikom, zlasti kar zadeva plačilne pogoje.

## **2. ZAGOTAVLJANJE DOSTOPA DO KORISTNIH INFORMACIJ**

**Zagotavljanje preprostega dostopa do vseh koristnih informacij o poslovnih priložnostih** v javnih naročilih je ključnega pomena za MSP.

### **2.1. Izboljšave, ki jih ponujajo e-javna naročila**

E-javna naročila spodbujajo konkurenco, ker omogočajo lažji dostop do koristnih informacij o poslovnih priložnostih. Za MSP so lahko še posebno koristna, saj omogočajo **poceni in hitro komunikacijo**, npr. prenos razpisne dokumentacije in kakršnih koli dodatnih dokumentov s spleta brez stroškov kopiranja ali pošiljanja po pošti. V posebnih določbah direktiv o javnih naročilih v zvezi z e-javnimi naročili je zagotovljen potreben pravni okvir za postopke na tem razmeroma novem področju.<sup>18</sup>

Vse države članice so uvedle ali načrtujejo uvedbo nacionalne spletne strani za javna naročila, ki vključujejo vrsto lastnosti, s katerimi se spodbujajo e-javna naročila. Čeprav je v vseh državah članicah mogoče iskati obvestila o javnih naročilih prek spletnih portalov, v številnih državah članicah ponudniki zaradi števila takih spletnih portalov, ki jih uporabljajo vlada ter regionalni in lokalni organi, težko ohranijo pregled nad obvestili. Nadalje, praktična uporabnost teh spletnih portalov (omogočanje podjetjem, da si ustvarijo profil in prejemajo opozorila o ustreznih poslovnih priložnostih, da neposredno prenesejo razpisno dokumentacijo in ponudbe predložijo elektronsko itd.) je zelo različna.

<sup>18</sup> Člen 1(7) in (13), člen 33, člen 42(1), (4) in (5) ter člen 54 Direktive 2004/18/ES. Člen 1(5), (6) in (12), člen 15, člen 48(1), (4) in (5) ter člen 56 Direktive 2004/17/ES.

Brez vpliva na ukrepe, navedene v sporočilu Komisije o Aktu za mala podjetja za Evropo, bi bilo mogoče dodatno razviti naslednje možnosti:

- objavo obvestil o javnih naročilih na spletu;
- uporabo **enotne centralizirane spletne strani**, zlasti v zveznih ali velikih državah;
- **prost dostop** do obvestil;
- več-funkcionalni iskalnik;
- možnost, da si podjetja ustvarijo profil za prejemanje opozoril o ustreznih poslovnih priložnostih;
- **neposreden prenos** obvestil o javnih naročilih in spremne dokumentacije;
- **možnost elektronske oddaje ponudb**, ki naročnikom omogoča, da ponudbe prejmejo elektronsko v skladu z zahtevami direktiv o javnih naročilih v zvezi s celovitostjo informacij, zaupnostjo, ustreznim dostopom itd.

Opozoriti je treba, da nekatere države članice razmišljajo o možnosti, da **bi bile njihove spletne strani na voljo v drugih jezikih Skupnosti**, s čimer bi omogočile boljši in neposreden dostop ponudnikom iz drugih držav članic. S takimi ukrepi bi se bistveno olajšalo čezmejno javno naročanje.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

#### **Prakse**

V Latviji so vsa obvestila o javnih naročilih objavljena na **enotnem spletnem portalu**, ki je dostopen **brezplačno** in ponuja **storitev dnevnik novic**.

V Estoniji obstaja enoten spletni register javnih naročil za vsa obvestila o javnih naročilih, ki je **edini medij za objavo** na nacionalni ravni.

Litva prav tako uporablja enoten spletni portal za vsa obvestila o javnih naročilih; ta ponuja možnost **iskanja na podlagi več meril** in tudi uporabniške vmesnike, ki so na voljo v litovščini in angleščini.

## 2.2. Informacijska središča

**Strankam prilagojena pomoč** je lahko zelo koristna za MSP.

Na evropski ravni imajo MSP na voljo preprost dostop do nasvetov in podpore članov mreže evropskih podjetij - **Enterprise Europe Network (EEN)**, ki je opisana zgoraj na strani 8.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje prakse na nacionalni ravni:

#### **Prakse**

Številne države članice (kot so Nemčija, Irska in Litva) so vzpostavile informacijska središča, ki zagotavljajo splošne informacije o zakonodaji o javnih naročilih in informacije o postopkih oddaje javnih naročil ter ponujajo svetovanje in izobraževanje. V Nemčiji imajo različne zvezne dežele („Bundesländer“) informacijska središča za javna naročila („Auftragsberatungsstellen“), ki ponujajo informacije in svetovalne storitve gospodarskim

subjektom in naročnikom ter tudi izobraževanje v zvezi z zakonodajo o javnih naročilih.

V Bolgariji so na voljo telefonske linije, prek katerih se je mogoče s strokovnjaki nacionalne agencije za javna naročila posvetovati v zvezi z različnimi možnostmi, ki jih ponuja nacionalna spletna stran za javna naročila, izpolnjevanjem in pošiljanjem obvestil, pravnim okvirom in težavami, s katerimi se srečujejo naročniki in gospodarski subjekti pri uporabi zadevne zakonodaje. Leta 2006 je bilo prejetih več kot 2 500 telefonskih klicev. Vprašanja, ki so jih postavljala podjetja, so se nanašala predvsem na dokumente, ki so jih morala predložiti, jamstva za sodelovanje in dobro izvedbo posla ter tudi na možnosti za revizijo odločitev naročnikov.

V Italiji centralni nabavni organ (CONSIP) razvija projekt, imenovan „Sportelli in rete“, katerega cilj je v sodelovanju s partnerji vzpostaviti lokalne pisarne in strukture, ki bodo podjetjem, zlasti MSP pomagale povečati njihovo sodelovanje v postopkih oddaje javnih naročil in izboljšati njihovo seznanjenost z orodji e-javnih naročil.

### 2.3 Povratne informacije za ponudnike

Poleg zagotavljanja preprostega dostopa do vseh koristnih informacij o poslovnih priložnostih je bistvenega pomena tudi dajanje povratnih informacij gospodarskim subjektom, ki so sodelovali v postopku oddaje javnega naročila. Za ponudnika je za pripravo prihodnjih ponudb zelo koristno, da izve, katere vidike njegove ponudbe je naročnik štel za dobre in katere so bile slabosti ponudbe.

Obveznost dajanja povratnih informacij ponudnikom, ki pomeni uporabo načela preglednosti, je zagotovljena tudi z direktivama o javnih naročilih.<sup>19</sup>

## 3. IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI IN RAZUMEVANJA ZAGOTOVLJENIH INFORMACIJ

### 3.1. Izobraževanje in smernice za naročnike

Če ni zadostnih, ustreznih in jasnih informacij, gospodarski subjekti težko **razumejo potrebe naročnika** in izdelajo pravo ponudbo. To je treba rešiti z **izobraževanjem in smernicami za naročnike s posebnim poudarkom na položaju MSP** in na tem, kako zasnovati postopek oddaje naročil tako, da bo MSP omogočal sodelovanje pod enakimi pogoji kot velikim podjetjem. Na podlagi različnih posvetovanj, opravljenih pri pripravi tega kodeksa najboljših praks, ki so privedla do ugotovitve, da je za poenostavitev dostopa MSP do javnih naročil potrebna **spmemba kulture naročnikov pri oddaji javnih naročil**, se namreč zdi, da je na voljo veliko možnosti, da se s povečanjem **profesionalnosti v javnem naročanju** izboljša sodelovanje MSP v postopkih oddaje naročil.

Vprašanja, ki bi jih bilo mogoče koristno obravnavati v tem smislu, bi lahko vključevala ne samo vprašanje, kako sedanji pravni okvir uporabiti na način, s katerim se zagotavlja, da lahko MSP sodelujejo v postopkih oddaje naročil pod enakimi pogoji kot velika podjetja, ampak tudi vprašanja upravljanja, kot je, kako obravnavati bolj zapletene razpisne postopke in pogodbeno razmerja, kadar so naročila razdeljena na sklope.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

#### Prakse

<sup>19</sup> Glej člen 41 Direktive 2004/18 in člen 49 Direktive 2004/17.

V Avstriji je centralni nabavni organ vzpostavil „center pristojen za javna naročila“, ki naročnikom ponuja pomoč pri sestavi razpisov. Ta center tudi zbira izkušnje s poslovanjem z MSP.

Na Irskem morajo zdaj javni organi na podlagi okvira nacionalne politike javnih naročil sprejeti inovativnejši pristop k nabavi blaga in storitev. Glavni cilj okvira politike iz leta 2005 je spodbuditi strateški in strokovni pristop k funkciji javnega naročanja, ki vključuje oblikovanje potrebne zmogljivosti in strokovnega znanja pri naročnikih. Za povečanje ravni usposobljenosti in strokovnosti, potrebne za izvajanje okvira politike javnih naročil, je nacionalna enota za politiko javnih naročil (NPPPU) potrdila **podiplomski študij strateških javnih naročil** na poslovni šoli na univerzi v Dublinu, ki se je začel septembra 2006. Poleg tega je inštitut za javno upravo, ki je organ za izobraževanje in usposabljanje v javnem sektorju, uvedel nov program izobraževanja o strateških javnih naročilih. V letih 2005 in 2006 se je **60 uradnikov iz 40 organizacij** udeležilo usposabljanja za načrtovanje centraliziranih naročil.

Na Nizozemskem je ministrstvo za gospodarstvo vzpostavilo posebno agencijo **PianoO**, ki javnim organom poskuša pomagati, da bi pri javnih naročilih postali bolj strokovni. Agencija upravlja spletno stran, ki ponuja koristne in posodobljene informacije o zakonodaji o javnih naročilih in praksi na tem področju, omogoča lažjo izmenjavo najboljših praks med naročniki in redno organizira seminarje za naročnike.

Dva primera usmeritvenih dokumentov za naročnike, ki so posebno namenjeni poenostavitvi dostopa MSP do pogodb o javnih naročilih, sta na voljo na spletni strani (glej opombo 10): [http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0083\\_small\\_supplier\\_better\\_value.pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/cp0083_small_supplier_better_value.pdf), in, [http://www.bercy.gouv.fr/directions\\_services/daj/oeap/publications/documents\\_ateliers/pme\\_commande\\_publique/acces\\_guide.htm](http://www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/acces_guide.htm)

### 3.2. Usposabljanje in smernice za MSP za sestavo ponudb

MSP običajno nimajo velikih ali specializiranih upravnih zmogljivosti, ki bi bile dobro seznanjene z jezikom in postopki javnega naročanja. Pri iskanju ustreznih poslovnih priložnosti in sestavi ponudb se po navadi srečujejo z večjimi težavami kot velika podjetja. Večina držav članic organizira konference, seminarje in usposabljanja ter ima službe za pomoč uporabnikom. Vendar pa se zdi, da bi bilo treba na tem področju dodatno spodbujati in razvijati priložnostno (*ad hoc*) usmerjanje in usposabljanje za podjetja, zlasti MSP.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

#### **Prakse**

V Franciji je bil objavljen praktični vodnik za MSP o tem, kako lahko bolje izkoristijo možnosti, ki jih ponuja trg javnih naročil („*Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique*“ <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf>). Vodnik vsebuje napotke za MSP o tem, kako do informacij o poslovnih priložnostih, kako se seznaniti z ustreznim zakonodajnim okvirom, kako razumeti resnične potrebe naročnikov na podlagi objavljene razpisne dokumentacije, kako oceniti, ali so sposobna dejansko izvesti naročilo, in kako sprejeti strategijo za oddajo ponudbe.

V Avstriji je centralni nabavni organ pripravil kontrolno listo, ki se lahko uporabi in objavi kot priloga k obvestilom o javnih naročilih, ustreznih za MSP, in ki naj bi preprečila najpogostejše napake MSP pri oddaji ponudbe.

Združeno kraljestvo je razvilo program usposabljanja za MSP, ki se ga je v letih 2005 in 2006

udeležilo več kot 3 000 MSP in 820 naročnikov v različnih regijah. S tem usposabljanjem naj bi MSP pridobila znanje, ki je potrebno za oddajo ponudb za javna naročila, naročniki pa naj bi se bolje zavedali ovir, s katerimi se srečujejo MSP. Po uspehu tega usposabljanja je Združeno kraljestvo nedavno pripravilo spletni tečaj za MSP, imenovan „pridobitev naročila“. Na voljo so praktični nasveti, ki naj bi podjetjem pomagali pri seznanjanju s priložnostmi v javnem sektorju, in postopno vodenje do postopka oddaje ponudbe.

#### 4. DOLOČANJE SORAZMERNIH RAVNI USPOSOBLJENOSTI IN FINANČNIH ZAHTEV

##### 4.1. Ohranitev sorazmernih meril izbire

V direktivah ES o javnih naročilih je izrecno potrjena sodna praksa Sodišča, v skladu s katero morajo biti merila o finančni in gospodarski zmogljivosti ter tehnični sposobnosti **povezana in sorazmerna s predmetom naročila**.<sup>20</sup>

Ohranitev sorazmernih meril izbire je **osrednjega pomena za MSP**, kajti naročniki, ki določijo previsoka merila zmogljivosti in sposobnosti, iz sodelovanja v razpisnih postopkih *de facto* izključijo velik del MSP.

Veliko je mogočih meril izbire in različnih dokumentov, ki se lahko izberejo kot dokaz za izpolnjevanje teh meril. Odločiti se je treba, katera merila so **ustrezna za vrsto zadevne nabave in njeno vrednost**. Vsa merila izbire morajo biti jasna, ne-diskriminatorna in sorazmerna z zadevnim naročilom.

V primeru tehnične in strokovne sposobnosti bi se moral naročnik odločiti za merila izbire, na podlagi katerih lahko ugotovi, ali ima ponudnik sposobnost, ki se zahteva za zadevno naročilo, in ne splošne sposobnosti ponudnikov. Vendar pa je treba paziti, da to ne bi neupravičeno zožilo kroga primernih vlagateljev.

Poleg tega merila izbire ne smejo biti formulirana tako, da zožijo področje konkurence z obravnavanjem nepomembnih zadev. Na primer, zahteva, da se bodo upoštevale samo izkušnje, pridobljene v poslovanju z javnim sektorjem, je kot taka nepomembna in omejuje konkurenco.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe in prakse:

#### **Nacionalna zakonodaja**

Pri postopkih oddaje naročil v Franciji samo dejstvo, da kandidat ali ponudnik ne more predložiti dokazov, da je opravil naročila iste vrste, ne sme biti razlog za izločitev kandidata ali ponudnika, naročnik pa je vseeno dolžan preveriti strokovno, tehnično in finančno sposobnost zadevnega kandidata ali ponudnika.

#### **Prakse**

Pri javnih naročilih nizkih vrednosti vlada Združenega kraljestva naročnikom svetuje, naj **zahtevajo samo dve leti poročil**, ali če ti iz objektivnih razlogov niso na voljo (npr. zagon itd.), druge ustrezne informacije, kot so poslovna poročila.

V Latviji urad za spremljanje javnih naročil naročnikom svetuje, naj se v merilih o usposobljenosti, ki se nanašajo na zahtevane izkušnje ponudnika, sklicujejo samo na izkušnje ponudnikovega osebja in ne podjetja. To pa zato, ker zadnje merilo verjetno ne bi zagotovilo,

<sup>20</sup> Člen 44(2)(tretji pododstavek) Direktive 2004/18/ES.

da je naročnikov namen s to zahtevo izpolnjen, in bi tudi verjetneje izključilo mlada MSP z visoko usposobljenimi posamezniki.

Kako koristna je ta praksa, je mogoče ponazoriti tudi z naslednjim primerom iz Združenega kraljestva. V začetku leta 2002 je služba za mala podjetja Združenega kraljestva (Small Business Service (SBS)) pozvala več podjetij k oddaji ponudb za dvoletno pogodbo v vrednosti 500 000 GBP na leto za oglaševanje, trženje in distribucijo vladnega programa. SBS je prejela šest predlogov, od tega enega od podjetja za svetovanje s šestimi zaposlenimi. Naročilo je bilo oddano temu podjetju, čeprav je bilo majhno podjetje, ki je bilo ustanovljeno šele leto pred tem. SBS je sprejela povezano tveganje zaradi visoke kakovosti storitev in obveze, ki sta bili navedeni v ponudbi tega podjetja. Uporaba zadevnega vladnega programa se je povečala s 33 % na 90 %, število zadetkov na leto pa je bilo 30 000 v primerjavi s ciljem 9 000. To je primer majhnega podjetja, ki gradi na izkušnjah vodilnih posameznikov in lahko tako zagotovi raven inovacije, ki presega raven, ki je običajno na voljo na prevladujočem trgu, v povezavi s posebno osebno predanostjo in storitvami, ki so pogosto povezane s takimi podjetji.

#### 4.2. Izkoriščanje možnosti, da gospodarski subjekti in skupine gospodarskih subjektov dokažejo svoj kombinirani gospodarski in finančni položaj ter tehnično sposobnost

Kot je že bilo navedeno zgoraj (točka 1.2), se z direktivama o javnih naročilih omogoča, da se gospodarski subjekti sklicujejo na gospodarski in finančni položaj ter tehnično sposobnost drugih podjetij. Ta možnost lahko očitno pomaga MSP, da se spoprimejo z zahtevami po visoki ravni usposobljenosti in finančnimi zahtevami.

#### 4.3. Zahtevati samo sorazmerna finančna jamstva

Nesorazmerna finančna jamstva, ki jih zahtevajo naročniki (npr. bančna jamstva za kritje tveganj, povezanih s postopkom oddaje naročila in izvedbo naročila, celo tistih, nad katerimi podjetje nima nadzora), so ovira za sodelovanje MSP v javnih naročilih. Poleg tega bi se bilo **treba izogibati neupravičenemu in dolgotrajnemu zadrževanju sredstev** (npr. jamstvu za sodelovanje) gospodarskih subjektov, **spodbujati pa bi bilo treba zmanjšanje finančnih jamstev glede na izvajanje naročila**. Poleg tega bi naročniki lahko razmislili o tem, da finančnih jamstev ne bi zahtevali avtomatično, ampak na podlagi razmislekov v zvezi z oceno tveganja.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe in prakse:

#### **Nacionalna zakonodaja**

V skladu z bolgarsko zakonodajo znesek jamstva za sodelovanje ne sme presegati enega odstotka vrednosti pogodbe o javnem naročilu, znesek jamstva za izvedbo naročila pa ne sme presegati pet odstotkov vrednosti navedenega naročila. Poleg tega se jamstvo za sodelovanje sprosti pri zavrženih kandidatih v treh dneh po izteku roka za revizijo odločitve naročnika o usposobljenosti in pri izbranih kandidatih v treh dneh po izteku roka za revizijo odločitve o oddaji naročila.

V nemški zakonodaji je določeno, da se finančna jamstva lahko zahtevajo samo pod nekaterimi pogoji, zlasti pogojem, da je upoštevano načelo sorazmernosti. Pri javnih naročilih gradenj se finančna jamstva lahko zahtevajo od vrednosti naročila 250 000 EUR. Pri javnih naročilih storitev je ta meja 50 000 EUR.

Na Malti je bila za ponudbe pod pragovi EU zahteva po bančnem jamstvu ukinjena. Ker veliko MSP oddaja ponudbe za taka naročila, je bil to pomemben korak k zmanjšanju ovir za



MSP.

Izkušnje številnih držav članic so pokazale, da se lahko breme za MSP zmanjša, če se jamstvo za sodelovanje za skupno vrednost ne zahteva v enem potrdilu, ampak je namesto tega mogoče predložiti jamstva za različne stopnje izvajanja v različnih dokumentih.

## 5. ZMANJŠEVANJE ADMINISTRATIVNEGA BREMENA

Zamudno izpolnjevanje kupa papirjev je med najpogostejšimi pritožbami MSP. Ker MSP običajno nimajo velikih in specializiranih upravnih zmogljivosti, je torej bistveno, da **so administrativne zahteve čim manjše**. V zvezi s tem je mogoče upoštevati naslednje razmisleke:

V direktivah o javnih naročilih je določeno, da se naročila oddajo, **potem ko naročniki preverijo sposobnost gospodarskih subjektov** na podlagi osebnega položaja kandidatov ali ponudnikov, njihove sposobnosti za opravljanje zadevne poklicne dejavnosti in njihove tehnične ali poklicne sposobnosti.

Zlasti je v direktivah o javnih naročilih naštetih vrsta primerov, v katerih so naročniki zavezani izključiti kandidate ali ponudnike, ki jim je bila izrečena pravnomočna sodba<sup>21</sup>, državam članicam pa je dovoljeno, da na podlagi nekaterih omejitev iz sodelovanja izključijo gospodarske subjekte, ki spadajo v drug niz primerov.<sup>22</sup> Kar zadeva preverjanje sposobnosti kandidatov in ponudnikov za opravljanje zadevne poklicne dejavnosti ter preučitev njihove tehnične ali poklicne sposobnosti, so v direktivah **določene tudi meje**, znotraj katerih se ta preverjanja izvajajo.

Vendar pa je v direktivah o javnih naročilih v vseh primerih prepuščeno državam članicam, da v skladu z nacionalno zakonodajo določijo izvedbene pogoje teh pregledov za izključitev in ugotavljanje primernosti. Zlasti so **države članice tiste, ki odločijo o podrobnostih** dokaznih listin, ki jih morajo predložiti kandidati in ponudniki v postopkih javnih naročil, vključno s tem, kako in kdaj je treba take dokazne listine predložiti naročnikom pred oddajo naročila.

Na primer, v skladu z direktivama o javnih naročilih lahko države članice zagotovijo, da bo naročilo oddano samo primernemu ponudniku na naslednji način: kandidati ali **ponudniki so lahko** za vse zadevne dokazne listine ali njihov del **pozvani, naj častno izjavijo**, da izpolnjujejo vsak posamezen pogoj, ki se zahteva od primernih kandidatov ali ponudnikov; nato mora **samo ponudnik, ki je dal najboljšo ponudbo, predložiti vsa ustrezna originalna potrdila** v določenem roku. Da pa bi bila taka formula v skladu s ciljem, določenim z direktivama o javnih naročilih – tj. da bo naročilo oddano samo primernemu ponudniku –, morajo države članice zagotoviti učinkovit, sorazmeren in odvrčilen kazenski sistem, ki se uporabi v vseh primerih, v katerih ponudnik, ki je dal najboljšo ponudbo, nazadnje ne more predložiti ustreznih dokaznih listin pred iztekom roka, ali še slabše, v katerih se izkaže, da ta ponudnik ne izpolnjuje enega ali več pogojev, ki se zahtevajo od primernih kandidatov ali ponudnikov. Če ponudnik, ki je dal najboljšo ponudbo, ne predloži ustreznih dokaznih listin, naročilo vsekakor ne bi bilo oddano njemu, ampak bi lahko bilo

<sup>21</sup> Člen 45(1) Direktive 2004/18/ES se nanaša na natančno opredeljene primere sodelovanja v kriminalni združbi, korupcije, goljufige v zvezi s finančnimi interesi ES in pranja denarja.

<sup>22</sup> Člen 45(2) Direktive 2004/18/ES se nanaša na primere stečaja, prestopke v zvezi s poklicnim ravnanjem, neizpolnjevanja obveznosti v zvezi s plačilom davkov ali prispevkov za socialno varnost in resnih zavajajočih razlag nekaterih dokumentov.

oddano naslednjemu najboljšemu ponudniku, če je bila ta možnost določena v razpisni dokumentaciji.

**Če pa se naročniki odločijo, da bodo omejili število primernih kandidatov**, ki jih bodo povabili, da oddajo ponudbe, da se udeležijo pogajanj ali sodelujejo v konkurenčnem dialogu – kot to lahko storijo v omejenih postopkih, postopkih s pogajanj po predhodni objavi in postopkih konkurenčnega dialoga –, morajo v skladu z zadevnimi določbami direktiv zagotoviti, da je na voljo dovolj primernih kandidatov.<sup>23</sup> Z drugimi besedami, naročniki ne smejo pozvati k oddaji ponudb, začeti pogajanj ali izvesti konkurenčnega dialoga, dokler ne izberejo minimalnega števila primernih kandidatov, določenega v direktivah. Te posebne določbe direktiv EU so bile namreč uvedene, da bi v takih primerih zagotovili pravo konkurenco med zadostnim številom primernih kandidatov.

Poleg tega se lahko naročnikom razumno dovoli, da ne vztrajajo pri obveznosti kandidatov in ponudnikov, da predložijo del ali vse zahtevane dokazne listine, če so jim bili taki dokazi nedavno že predloženi za drug postopek javnih naročil in če so bili zadevni dokumenti izdani v določenem razumnem roku in še veljajo. V takih primerih se lahko kandidat, ponudnik ali vlagatelj pozove, naj častno izjavi, da so bile dokazne listine že predložene v prejšnjem postopku javnih naročil – ki ga je treba opredeliti –, in potrdi, da se stanje ni spremenilo. Tudi v tem primeru morajo države članice zagotoviti učinkovit, sorazmeren in odvrčilen kazenski sistem, ki se uporabi v vseh primerih, v katerih se je za ponudnika, ki je dal najboljšo ponudbo, nazadnje izkazalo, da ni predložil ustreznih dokaznih listin.

Poleg tega lahko kratki in preprosti standardizirani obrazci in potrdila vsekakor pomagajo MSP, da naročnikom pravočasno zagotovijo ustrezne informacije.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe:

#### **Nacionalna zakonodaja**

V vrsti držav članic, vključno z Nizozemsko, Belgijo, Italijo in Madžarsko, naročniki ne smejo – ali kmalu ne bodo smeli – od ponudnikov zahtevati, naj zagotovijo dejstva ali podatke, ki jih lahko naročniki zlahka in brezplačno preverijo v potrjeni elektronsko dostopni bazi podatkov (npr. podatkov o podjetju).

#### **6. POUDARJANJE DOBREGA RAZMERJA MED KAKOVOSTJO IN CENO NAMESTO CENE SAME**

##### **6.1. Oblikovanje več prostora za kvalitativne rešitve zaradi možnosti oddaje naročil na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe**

V direktivi o javnih naročilih je vključena možnost oddaje naročil bodisi na podlagi najnižje cene bodisi na podlagi **ekonomsko najugodnejše ponudbe**.<sup>24</sup> Pri drugi možnosti lahko naročniki upoštevajo različne elemente v zvezi s predmetom naročila, kot so **kakovost**, tehnične prednosti, funkcionalne lastnosti, **tekoči stroški**, **stroškovna učinkovitost**, prodajne storitve in tehnična pomoč itd. Tako lahko naročniki **ocenijo ne samo neposredne stroške nabave, ampak tudi stroške njenega življenjskega cikla**. Za gospodarske subjekte je to spodbuda, da naročniku zagotovijo pravo dodano vrednost, in pozitivno vpliva na

<sup>23</sup> Glej zlasti člen 44(3) in (4) Direktive 2004/18/ES.

<sup>24</sup> Člen 53(1) Direktive 2004/18/ES in člen 55(1) Direktive 2004/17/ES.

inovacije, saj gospodarske subjekte spodbuja k razvijanju boljših in trajnostnih proizvodov. To je še zlasti pomembno za sektor MSP, ki je vir inovacij ter pomembnih razvojnih in raziskovalnih dejavnosti.

Za zagotovitev, da se pri oddaji naročila upoštevajo stroški življenjskega cikla nabave in da se merilo **ekonomsko najugodnejše ponudbe uporablja učinkovito in dosledno**, mora biti naročnikovo osebje organizirano tako, da so ljudje, ki bodo nazadnje uporabljali nabavljeni proizvod, dejavno vključeni v pripravljalno fazo postopkov javnih naročil.

## 6.2. Zagotavljanje več prostora za inovativne rešitve zaradi možnosti opredelitve tehničnih specifikacij v smislu izvedbenih ali funkcionalnih zahtev

Čeprav imajo naročniki v skladu z direktivama o javnih naročilih popolnoma proste roke pri nabavi blaga in storitev, ki izpolnjujejo njihove potrebe, morajo paziti, da ne omejijo možnosti sodelovanja podjetij, ki zagotavljajo nove, inovativne rešitve, ki lahko ponudijo boljše razmerje med kakovostjo in ceno.

Tehnične specifikacije, ki jih izdelajo naročniki, morajo omogočati, da je javno naročilo odprto za konkurenco. V ta namen bi moralo biti mogoče predložiti ponudbe, ki izražajo **raznolikost tehničnih rešitev, ki so na voljo na trgu**. Zato je v direktivah o javnih naročilih določeno, da se lahko tehnične specifikacije naročila opredelijo v smislu izvedbenih ali funkcionalnih zahtev.<sup>25</sup> To je nov pristop v primerjavi s prejšnjimi direktivami, v katerih je bilo treba tehnične specifikacije opredeliti v smislu standardov.

Ta pristop, usmerjen v rezultat, naročnikom omogoča, da se osredotočijo na dejanske nabavne potrebe, npr. funkcionalne zahteve proizvoda, ki bi ga želeli imeti, vendar pušča ponudnikom svobodo, da razvijejo nove inovativne proizvode ali storitve, ki bi lahko bolje ustrezali naročnikovim dejanskim potrebam. Ta novi pristop torej koristi MSP in zlasti **inovativnim MSP**, ki bi se lahko srečala s težavami pri izpolnjevanju tehničnih specifikacij, ki so jih odobrili priznani organi za standardizacijo, toda ki izdelujejo proizvode, zagotavljajo storitve ali uporabljajo materiale, metode ali tehnike z visoko tehnično in/ali okoljsko vrednostjo in lahko izpolnjujejo izvedbene ali funkcionalne zahteve, ki jih določijo naročniki. Na podlagi povratnih informacij držav članic bi bila lahko to še posebno zanimiva možnost na področjih, kot je IT oprema.

Poleg tega je v direktivah o javnih naročilih naročnikom dana možnost, da ponudnikom dovolijo predložitev variant. Ker naročniki niso vedno na tekočem s proizvodi in storitvami, ki jih ponuja trg, lahko odobritev variant ponudnikom omogoči predstavitev inovativnih rešitev. Naročniki, ki uporabijo to možnost, morajo v tem primeru v razpisni dokumentaciji navesti minimalne zahteve, ki jih morajo variante izpolnjevati, in kakršne koli posebne zahteve za njihovo predložitev.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne prakse:

### **Prakse**

Čeprav naročniki na splošno dobro ocenijo svoje potrebe, pa ne vedo vedno, katere so najprimernejše razpoložljive rešitve za zadovoljitev teh potreb. Pri tem je dobro poznavanje trga jasna prednost. Vendar pa naročniki lažje pomislijo na že dobro znane ponudnike in

<sup>25</sup> Člen 23(3)(b), (c) in (d) Direktive 2004/18/ES ter člen 34(3)(b), (c) in (d) Direktive 2004/17/ES.

proizvode. V tem smislu lahko pomaga **boljši pretok informacij med naročniki in inovativnimi MSP**. To je cilj francoskega programa (z naslovom: „[met]“), pri katerem na poldnevni predstavitvi približno 20 MSP naročnikom predstavi svoje inovativne proizvode ali rešitve na nekem tehnološkem področju.

Združeno kraljestvo, ki je sprejelo podoben pristop, je izdalo več usmeritvenih dokumentov, v katerih je opisanih vrsta orodij in tehnik za **zgodnje raziskovanje trga**, vključno z odkrivanjem novih rešitev, tržnimi raziskavami, oblikovanjem trga, **dogodki, na katerih se lahko mogoči ponudniki bolje seznanijo s potrebami naročnikov**, uporabo spletnih strani in strokovnih časopisov za oglaševanje bližnjih priložnosti, objavljanjem predhodnih informativnih obvestil, izvajanjem pobud „konkurenca zamisli“ itd.

Nadalje so v direktivah o javnih naročilih ponujene različne možnosti za povezavo raziskav in razvoja ter javnega naročanja.

Zlasti lahko naročniki oddajo javna naročila blaga v postopku s pogajanja brez predhodne objave obvestila o naročilu v *Uradnem listu EU*, kadar se zadevni proizvodi izdelujejo izključno za namene raziskovanja, poizkusov, študij ali razvoja.<sup>26</sup> Čeprav to ne more obsegati količinske proizvodnje zaradi preživetja na trgu ali zaradi povrnitve stroškov raziskav in razvoja, lahko vključuje omejeno proizvodnjo, da se vključijo rezultati preskusov na terenu in se dokaže, da je proizvod *primeren* za količinsko proizvodnjo ali dobavo v skladu s sprejemljivimi standardi kakovosti. Odvisno od ravni kvalitativnih zahtev, ki jo določi naročnik pred potrditvijo nabave te „prve proizvodnje“, je to „javno naročilo blaga“ kot tako mogoče upravičeno šteti za prvo uvrstitev, na katero se lahko izbrani ponudnik opre v poznejših „tradicionalnih“ postopkih javnih naročil. To je še posebno zanimivo za MSP, ki znaten del proračuna namenijo raziskavam in razvoju.

Podoben manevrski prostor je pri naročilih raziskovalnih in razvojnih storitev, razen pri naročilih, od katerih imajo koristi izključno naročniki za lastno uporabo pri opravljanju svojih dejavnosti in na podlagi katerih opravljeno storitev v celoti plača naročnik.<sup>27</sup>

Vendar pa bi bilo treba za katero koli naročilo, ki bi preseglo zgoraj opisano „omejeno proizvodnjo ali dobavo“, uporabiti direktivi o javnih naročilih. V zvezi s tem so koristne informacije na voljo tudi v nedavnem sporočilu o pred-komercialnih naročilih<sup>28</sup> in Vodniku po inovativnih rešitvah pri javnih naročilih<sup>29</sup>.

## **7. ZAGOTAVLJANJE ZADOSTNEGA ČASA ZA SESTAVO PONUDBE**

MSP imajo za pripravo ponudbene dokumentacije običajno omejeno upravno zmogljivost, ali pa je sploh nimajo. Naročniki se morajo tega zavedati pri določanju rokov, da bi lahko ohranili najširšo mogočo podlago za konkurenco.

V direktivah o javnih naročilih je vključena možnost prostovoljne uporabe **predhodnih informativnih obvestil**, da bi mogočim ponudnikom omogočili pripravo za pravočasno oddajo ponudbe za objavljena naročila.<sup>30</sup> **To je zlasti pomembno pri velikih in zapletenih**

<sup>26</sup> Člen 31(2)(a) Direktive 2004/18/ES.

<sup>27</sup> Člen 16(f) Direktive 2004/18/ES in člen 24(e) Direktive 2004/17/ES.

<sup>28</sup> COM(2007) 799, 14.12.2007.

<sup>29</sup> SEC(2007)280.

<sup>30</sup> Člen 35(1) Direktive 2004/18/ES in člen 41(1) Direktive 2004/17/ES.

**naročilih, pri katerih bi MSP morda potrebovala čas, da najdejo partnerje za skupno oddajo ponudb.**

Kadar naročniki uporabijo možnost, da skrajšajo roke po objavi predhodnega informativnega obvestila, morajo poskrbeti, da je predhodno informativno obvestilo dovolj podrobno, da gospodarskim subjektom dejansko omogoča pripravo za projekt.

## **8. ZAGOTAVLJANJE PRAVOČASNIH PLAČIL**

Poročanje zainteresiranih strani o težavah v zvezi s plačili naročnikov je sprožilo splošni vnovični pregled sedanjih določb Direktive 2000/35/ES o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih. Ocena te direktive, ki poteka, lahko privede do predloga za spremembo Direktive, s katerim bi lahko okrepili disciplino na tem področju.

Medtem pa lahko za izboljšanje plačilnih pogojev veliko storijo že države članice in naročniki. Zlasti ker se z veljavnimi določbami Direktive 2000/35/ES nedvomno lajša finančno breme MSP, tako da je kot privzet rok za plačilo določen 30-dnevni rok, določeni pa so tudi privzeta višina obresti za zamudo pri plačilu in postopki izterjatev nespornih terjatev, je pomembno kar najbolje izkoristiti te možnosti.

Kar zadeva plačila podizvajalcem, **lahko naročniki v pogodbeno dokumentacijo vključijo tudi določbe za zagotovitev, da njihovi dobavitelji pravočasno plačajo podizvajalcem** (glej razdelek 1.4) in da plačila potujejo navzdol po dobavni verigi.

V tem kontekstu je treba navesti naslednje nacionalne določbe in prakse:

### **Nacionalna zakonodaja**

V skladu z madžarsko zakonodajo mora naročnik ponudniku plačati najpozneje v 30 dneh po izvedbi. Če je preverjeno, da je ponudnik izvedel naročilo in da naročnik ni plačal v roku, ima ponudnik pravico izterjati denar neposredno z naročnikovega bančnega računa.

### **Prakse**

Nedavna študija v Franciji je pokazala, da bi morali naročniki sprejeti naslednje ukrepe za ublažitev težav, ki izhajajo iz zamud pri plačilih:

- poenostaviti dokumente, potrebne za izvedbo plačila, uporabljati elektronska orodja;
- ne zadrževati plačila brez tehtnega razloga;
- **povečati uporabo elektronskih plačil;**
- poenostaviti nadzor in
- ne prelagati plačila do konca leta.

V Združenem kraljestvu morajo vladna ministrstva in njihove agencije spremljati svoje izvrševanje plačil in objaviti rezultate v ministrskih ali letnih poročilih. V tabeli so po ministrstvih naštetih deleži računov, plačani v 30 dneh ali v drugem dogovorjenem plačilnem obdobju po prejetju veljavnega računa. Poleg tega se naročnikom svetuje, naj razmislijo o primernosti razporejenih ali **vmesnih plačil** (povezanih na primer z opravljenim delom).