



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo
in prehrano pri izvedbi javnega naročila Zasnova in
izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih
kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019**



2021

8 DOSTOPNO DELO IN
GOSPODARSKA RAST



15 ŽIVLJENJE
NA KOPNEM



3 ZDRAVJE IN
DOBRO POČUTJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

**Učinkovitost Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo
in prehrano pri izvedbi javnega naročila Zasnova in
izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih
kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019**

Številka: 320-12/2020/19

Ljubljana, 18. junija 2021

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami **delno učinkovito**. Ministrstvo je učinkovito utemeljilo potrebe in določilo cilje za izvedbo javnega naročila, ki so izhajali iz Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov, Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018 in Programa promocije za obdobje od 2016 do 2018.

Ministrstvo ni učinkovito izvedlo postopka javnega naročanja. Ministrstvo je glede na predmet javnega naročila izbralo ustrezno vrsto postopka izvedbe javnega naročila. Eden od pogojev za sodelovanje pri javnem naročilu, ki jih je določilo ministrstvo, je bil določen nejasno oziroma pomanjkljivo, zaradi česar ministrstvo izpolnjevanja tega pogoja pri ocenjevanju ponudb ni moglo preveriti. Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji določilo merila za oddajo javnega naročila, ki niso diskriminirala ponudnikov, so bila sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, vendar v postopku izvedbe javnega naročila in priprave razpisne dokumentacije kriteriji za uporabo meril, ki so bili hkrati podlaga za ocenjevanje ponudb, niso bili razdelani na način, ki bi v največji možni meri omogočali objektivno ocenjevanje ponudb. Ocenjevanje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila je potekalo na način, da so bile podane le točke posameznega ocenjevalca, iz katerih pa ni razbrati, zakaj je bilo pri posameznem merilu oziroma podmerilu podeljeno določeno število točk. Ministrstvo je pri enem od podmeril izračunalo število točk na način, ki ni bil v skladu s postavljenimi zahtevami iz razpisne dokumentacije. Ministrstvo je nedvoumno definiralo predmet javnega naročila, vendar je kljub temu izbranemu ponudniku omogočilo, da je dopolnjeval tudi dele ponudbe, ki se vežejo na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila in tiste elemente ponudbe, ki se nanašajo na ocenjevanje ponudb po merilih, s čimer ni sledilo zahtevam, ki jih od naročnikov zahtevajo predpisi o javnem naročanju. Ministrstvo je s pripravo javnega naročila začelo v maju 2016, nato pa določilo v razpisni dokumentaciji roke, ki so predvidevali prve aktivnosti že v juliju 2016 in avgustu 2016 in so bili po naši oceni nerealni. Po prejemu sklepa o odobritvi sheme državne pomoči je ministrstvo 11. 11. 2016 podpisalo okvirni sporazum, v katerem je spremenilo z razpisno dokumentacijo določene roke za izvedbo posameznih faz javnega naročila, kar pomeni odstopanje

od pravil, ki jih določajo predpisi za javno naročanje. Novodoločene roke ocenjujemo kot izrazito kratke za tako zahtevno javno naročilo, zaradi česar izvajalec ni uspel realizirati dogovorjenih nalog v postavljenih rokih in so se določene naloge zaključile šele v naslednjem letu. Slabo načrtovanje izvedbe postopka javnega naročila z nerealnimi roki za oglaševalske aktivnosti je botrovalo sklenitvi Aneksa številka 2 k okvirnemu sporazumu, s katerim je ministrstvo bistveno spremenilo pogoje iz okvirnega sporazuma.

Ministrstvo je določilo cilje in kazalnike za merjenje ciljev javnega naročila, vendar z izvedeno kampanjo ni v celoti doseglo zastavljenih ciljev. Iz rezultatov merjenj doseganja ciljev po zaključku kampanje izhaja, da je bila opaženost kampanje manjša od predhodnih kampanj, da je upadlo strinjanje s trditvijo, da je lokalna hrana zaupanja vredna ter da so potrošniki zmanjšali percepcijo o kakovosti okusa lokalnega govejega in perutninskega mesa in percepcijo o mleku, ki je "zdravo za razvoj". Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano z izvedeno kampanjo ni v celoti doseglo zastavljenih ciljev iz razpisne dokumentacije, kot tudi ne ciljev iz Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018, še posebej ne cilja, ki se nanaša na pomen lokalne hrane, lokalnih sestavin in lokalne skupnosti.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidiranja	8
1.3 Predstavitev področja revizije	9
1.3.1 Viri in način financiranja promocije kmetijskih in živilskih proizvodov	9
1.3.2 Javno naročilo	10
1.3.3 Poraba sredstev promocije kmetijskih in živilskih proizvodov	13
1.4 Revizijski pristop	14
2. Priprava in izvedba javnega naročila ter upravljanje s pogodbami	15
2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnega naročila	15
2.1.1 Utemeljenost potreb za izvedbo javnega naročila	15
2.1.2 Strateški dokumenti in druge podlage	16
2.1.3 Cilji javnega naročila	18
2.1.3.1 Cilji skupne splošne promocije	18
2.1.3.2 Cilji sektorske promocije mleka	19
2.1.3.3 Cilji sektorske promocije mesa	19
2.2 Učinkovitost izvedbe postopka javnega naročanja	20
2.2.1 Postopek izvedbe javnega naročila	21
2.2.2 Pogoji za sodelovanje pri javnem naročilu	21
2.2.3 Merila za oddajo javnega naročila	24
2.2.4 Dopolnitve razpisne ponudbe	28
2.2.5 Okvirni sporazum in aneksi k okvirnemu sporazumu	30
2.2.5.1 Aneks številka 2 k okvirnemu sporazumu	32
2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbami	34
2.3.1 Kazalniki za doseganje ciljev	34
2.3.2 Merjenje in doseganje ciljev javnega naročila	36
3. Mnenje	40
4. Priporočila	42

1. Uvod

Revizijo učinkovitosti izvedbe javnega naročila smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 10. 9. 2020.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: ministrstvo) pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, tako da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019.

Revizija se nanaša na obdobje od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2020.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti poslovanja ministrstva, smo si zastavili glavno vprašanje, ali je bilo Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano učinkovito pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednja podvprašanja:

- **ali je ministrstvo učinkovito ugotavljalo potrebe javnega naročila;**
- **ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja;**
- **ali je ministrstvo učinkovito upravljalo s pogodbami v smislu doseganja ciljev javnega naročila.**

Pri ugotavljanju potreb za izvedbo javnega naročila smo presojali, ali:

- je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila,
- so potrebe za izvedbo javnega naročila izhajale iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag,

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-12/2020/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

- so bili cilji javnega naročila določeni in so izhajali iz strateških dokumentov oziroma drugih podlag.

Pri izvedbi postopka javnega naročila smo presojali, ali je ministrstvo:

- izbralo ustrezen postopek javnega naročila glede na predmet javnega naročila,
- učinkovito določilo pogoje in merila za oddajo javnega naročila,
- učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja.

Pri upravljanju s pogodbami v smislu doseganja ciljev javnega naročila (v nadaljevanju: upravljanje s pogodbami) smo presojali, ali je ministrstvo:

- določilo kazalnike za merjenje ciljev javnega naročila,
- vzpostavilo mehanizme za merjenje doseganja ciljev javnega naročila,
- doseglo zastavljene cilje javnega naročila.

Poslovanje ministrstva smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje ministrstva je bilo neučinkovito, če njegovo poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. V ostalih primerih je bilo poslovanje ministrstva delno učinkovito.

1.2 Predstavitev revidiranja

V skladu z Zakonom o državni upravi⁵ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo opravlja naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnik, gozdarstva, lovstva, ribištva, varnosti ter kakovosti krme in hrane oziroma živil, uporabe materialov, ki prihajajo v stik z živilom v postopkih pridelave, predelave in distribucije živil, ter varnosti in kakovosti živil oziroma hrane v gostinski dejavnosti, institucionalnih obratih prehrane in obratih za prehrano na delu⁶.

Ministrstvo je junija 2016 objavilo javno naročilo Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019 (v nadaljevanju: javno naročilo).

V skladu z aktom⁷, ki ureja notranjo organizacijo ministrstva izhaja, da je bila priprava in izvedba navedenega javnega naročila v pristojnosti Službe za podporo živilskopredelovalni industriji in

⁵ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

⁶ 32. člen ZDU-1.

⁷ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, št. 1000-3/2012/1 z dne 13. 3. 2012 s spremembami (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji).

promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov⁸, preostale naloge te službe⁹, ki se neposredno in posredno nanašajo na promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov, so bile v letih 2016 do 2019 naslednje:

- spremljanje stanja in priprava sistemskih rešitev na področju medinstitucionalnega sodelovanja in podpore živilskopredelovalni industriji,
- skrb za izvajanje Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov¹⁰ (v nadaljevanju: zakon o promociji) ter vzpostavitev njegove implementacije,
- koordinacija aktivnosti z deležniki v zvezi z zakonom in skrb za delovanje ustreznih delovnih teles po zakonu o promociji,
- priprava strokovnih gradiv in podlag za delo ministrstva in deležnikov na področju promocije,
- izvajanje generične promocije in promocije shem kakovosti,
- izvajanje sektorskih promocij in priprava ustreznih podpornih dokumentov za izvedbo,
- nudenje strokovne podpore za izvajanje sektorskih promocij,
- skrb za razvoj in vzpostavitev komunikacijskih orodij in strategij za izvajanje promocije,
- podpora in razvoj podpornih projektov in aktivnosti, vezanih na promocijo.

Za učinkovitost ministrstva pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019 je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe:

- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, do 13. 9. 2018;
- dr. Aleksandra Pivec, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 13. 9. 2018 do 15. 10. 2020;
- dr. Jože Podgoršek, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, od 15. 10. 2020.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Viri in način financiranja promocije kmetijskih in živilskih proizvodov

Promocija kmetijskih in živilskih proizvodov (v nadaljevanju: promocija) se lahko skladno z 8. členom zakona o promociji financira iz proračuna, iz prispevkov sektorja, za katerega se promocija izvaja, iz prostovoljno zbranih namenskih sredstev, vplačanih v proračun Republike

⁸ Dne 1. 4. 2019 je bil sistemiziran nov Sektor za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov, ki je prevzel naloge Službe za podporo živilskopredelovalni industriji in promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov, navedena služba pa je bila ukinjena.

⁹ 13. člen akta o notranji organizaciji.

¹⁰ Uradni list RS, št. 26/11 in 57/12.

Slovenije, oziroma iz drugih virov. Promocija sheme kakovosti "izbrana kakovost"¹¹ se je financirala delno iz zbranih prispevkov sektorja, ki se je odločil za vstop v promocijo¹², delno pa iz proračuna Republike Slovenije. Prispevki sektorja se zbirajo na posebni postavki¹³ pri ministrstvu in so uporabljeni izključno za promocijo tega sektorja.

V zakonu o promociji sta določena način izvajanja promocije in razmerje sredstev, ki jih prispevata posamezen sektor in država.

Tabela 1 Vrste promocije in viri financiranja

Vrsta promocije	Vsebina promocije	Prispevek sektorja in prispevek iz proračuna
Splošna promocija	Zagotavljanje informacij potrošnikom o značilnostih pridelave in predelave, o sistemih zagotavljanja kakovosti, varnosti in sledljivosti, o posebnih lastnostih in prehranjevalnih koristih ter priporočenem dnevnem vnosu kmetijskih in živilskih proizvodov.	25 % zbranega prispevka sektorja; prispevek države ni omejen
Promocija sheme kakovosti	Informiranje potrošnikov o pomenu in značilnostih nove nacionalne sheme kakovosti "izbrana kakovost" ter promoviranje kmetijskih proizvodov s to označbo.	75 % zbranega prispevka sektorja; država lahko prispeva do največ 50 % vseh sredstev za ta namen

Vir: spletna stran [URL: <https://www.nasasuperhrana.si/za-pridelovalce/obvezni-prispevek-za-promocijo/o-prispevku/>], 15. 2. 2021.

Zakon o promociji v 9. členu določa, da višino prispevka, ki ga plača posamezen zavezanec za plačilo prispevka v posameznem sektorju, določi Vlada Republike Slovenije, ki z uredbo določi tudi začetek plačevanja prispevka za zavezance iz posameznega sektorja.

1.3.2 Javno naročilo

Področje revizije je vezano na aktivnosti ministrstva pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami. Namen izvedbe javnega naročila je bil:

- povečanje ugleda podeželja, pridelovalcev in predelovalcev,
- dojemanje shem kakovosti in zaupanje v lokalne kmetijske in živilske proizvode ter
- promoviranje nove označbe "izbrana kakovost" ter v prvi fazi promoviranje mlečnih in mesnih proizvodov iz te sheme.

¹¹ Ta označba je bila uvedena na podlagi Pravilnika o postopku priznanja označbe "izbrana kakovost", Uradni list RS, št. 79/15 in 32/18.

¹² Ti sektorji so podrobneje opisani v točki 2.1.1.

¹³ Skladno z vsakoletnim zakonom o izvrševanju proračuna so to namenski prihodki iz naslova obveznega prispevka za promocijo iz 9. člena zakona o promociji, ki se uporabijo za namene, določene v navedenem zakonu.

Do 2016 je ministrstvo prek Sveta za promocijo kmetijskih in živilskih proizvodov¹⁴ izvajalo skupno splošno promocijo, posamezni sektorji pa so nastopali samostojno. Izvedenih je bilo več različnih in razpršenih kampanj in podob, sicer z istim ciljem, vendar to ni omogočalo sinergijskih učinkov med njimi. S tem javnim naročilom je ministrstvo želelo to spremeniti in vse aktivnosti vseh deležnikov združiti pod skupno, eno in enovito komunikacijsko platformo s ciljem maksimirati sinergije v skupnem in koordiniranem nastopu, s tem pa zagotoviti večjo frekvenco, intenzivnost in vpliv kampanje ter posledično občutno boljši rezultat.

Minister je 26. 5. 2016 sprejel Sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovnih komisij po odprtem postopku¹⁵ (v nadaljevanju: sklep o začetku postopka) za javno naročilo in ga 6. 6. 2016 objavilo na portalu javnih naročil¹⁶ in v Uradnem listu EU¹⁷. Ocenjena skupna vrednost javnega naročila je znašala 2.650.500 EUR brez DDV.

Predmet javnega naročila je bil (po fazah):

- Faza A. Predlog komunikacijske strategije s krovno idejo komunikacijske platforme za celotno nacionalno kampanjo 2016–2019, ki bo učinkovito delovala v vseh 3 vsebinskih sklopih kampanje: skupna splošna promocija in sektorski promociji mleka in mesa.
- Faza B. Za posamezne sklope in faze nacionalne kampanje razdelava sporočil in vsebin, kreativna zasnova in priprava scenarijev ter produkcija in izvedba po predlaganih kanalih.
- Faza C. Razdelitev in zakup medijskega prostora za izvedbo vseh treh sklopov nacionalne kampanje.
- Faza D. Idejna, kreativna in vsebinska prenova obstoječe spletne strani www.lokalna-kakovost.si.
- Faza E. Zasnova CGP¹⁸ za enotno predstavitev proizvodov iz sheme "izbrana kakovost" na prodajnih mestih, novinarskih in drugih dogodkih oziroma BTL¹⁹ aktivnostih.

Postopek javnega naročila je vodila strokovna komisija za javno odpiranje ponudb, ki jo je s sklepom o začetku postopka imenoval minister. Komisijo so sestavljali 4 člani (vsi z ministrstva), katerih naloge so bile:

- priprava sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila,
- priprava razpisne dokumentacije,
- priprava in objava povabila ponudnikom,
- objava in posredovanje razpisne dokumentacije ponudnikom na portalu Uradnega lista RS in EU,

¹⁴ Svet je strokovno in usklajevalno telo na področju promocije kmetijskih in živilskih proizvodov.

¹⁵ Št. 430-60/2016/2.

¹⁶ Številka objave JN002251/2016, spletna stran [URL: http://https://www.enarocanje.si/Obrasci/?id_obrazec=157105], 11. 12. 2020.

¹⁷ Uradni list Evropske unije, št. 2017/S 127-259326 z dne 6. 6. 2016, številka objave 192544-2016.

¹⁸ CGP – celotna grafična podoba.

¹⁹ Angl.: *Below-the-line marketing*; marketinške dejavnosti pod črto se osredotočajo na specifično skupino potrošnikov, ki jo nagovarjajo zelo osebno, njihov cilj pa je s potrošniki zgraditi čim bolj pristen in neposreden odnos.

- izvedba javnega odpiranja prispelih ponudb,
- priprava poročila o oddaji javnega naročila.

Postopek ocenjevanja prejetih ponudb je vodila strokovna komisija, ki jo je s popravkom sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila²⁰ imenoval minister in v kateri je bilo 11 članov (4 predstavniki ministrstva in 7 zunanjih strokovnjakov). Naloge komisije so bile naslednje:

- pregled in strokovna ocena predloženih ponudb,
- ocenjevanje ponudb,
- priprava zapisnika o strokovni oceni ponudb.

Ministrstvo je 1. 8. 2016 izvedlo javno odpiranje ponudb, o čemer je bilo izdelano poročilo²¹. Za javno naročilo so prispele 3 ponudbe. Naročnik je pravočasne ponudbe razvrstil na podlagi merila "ekonomsko najugodnejša ponudba". Naročnik je kot najugodnejšega ponudnika po zgoraj navedenem merilu izbral podjetje FUTURA DDB d. o. o. (v nadaljevanju: Futura DDB).

Ministrstvo je pred sprejemom dokončne odločitve o izbiri izvajalca predlog kreativne ideje poslalo v presojo Evropski komisiji glede skladnosti pravil o državnih pomočeh. Evropska komisija je na podlagi minimalne korekture predlaganih orodij, ki po pojasnilu ministrstva ne posegajo bistveno v idejo ponudnika, dne 4. 10. 2016 sporočila, da so ideja in predlagana komunikacijska orodja skladna s pravili o državnih pomočeh. Ministrstvo je po tem prejetju sprejelo Odločitev o oddaji naročila²², da se javno naročilo odda ponudniku Futura DDB.

Naznanilo o prejetju sklepa Evropske komisije o združljivosti državne pomoči s Pogodbo o delovanju EU je bilo uradno objavljeno 4. 11. 2016²³. Po navedeni objavi je ministrstvo z izbranim izvajalcem sklenilo okvirni sporazum št. 2330-16-000162 z dne 11. 11. 2016. K okvirnemu sporazumu je bilo kasneje sklenjenih 6 aneksov²⁴.

Okvirni sporazum je bil sklenjen za obdobje največ 4 let, in sicer od podpisa do najkasneje 30. 6. 2019, skupna najvišja vrednost sporazuma je znašala do 3.035.877 EUR z DDV. Znotraj navedenega okvirnega sporazuma je ministrstvo v 6 aneksih natančneje določilo vsebinska področja in obseg finančnih sredstev. Skupni pogodbeni znesek, določen z aneksi, je znašal 2.983.187 EUR, porabljeno pa je bilo 2.927.260 EUR.

²⁰ Popravek Sklepa o začetku postopka oddaje javnega naročila in imenovanju strokovnih komisij, št. 430-60/2016/2 z dne 4. 7. 2016.

²¹ Poročilo 1. seje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila, št. 430-60/2016/38.

²² Št. 430-60/2016/41 z dne 6. 10. 2016.

²³ Uradni list RS, št. 68/16.

²⁴ Aneks št. 1 z dne 30. 6. 2017; Aneks št. 2 z dne 18. 8. 2017; Aneks št. 3 z dne 16. 10. 2017, Aneks št. 4 z dne 20. 2. 2018, Aneks št. 5 z dne 21. 8. 2018 in Aneks št. 6 z dne 4. 4. 2019.

1.3.3 Poraba sredstev promocije kmetijskih in živilskih proizvodov

Izbrana promocijska kampanja Naša super hrana²⁵ (v nadaljevanju: kampanja) je formalno s podpisom okvirnega sporazuma potekala od novembra 2016 do konca maja 2019. Tabela 2 prikazuje podrobnejšo razdelitev porabljenih sredstev po posameznih sklopih kampanje.

Tabela 2 Porabljena sredstva glede na vsebinske sklope promocije

Sklopi promocije	Znesek v EUR
Poraba skupna splošna promocija	610.542
Poraba skupaj sektorska promocija	2.316.718
• meso splošna • meso Izbrana kakovost • mleko splošna • mleko Izbrana kakovost	508.857 851.210 483.789 472.862
SKUPAJ	2.927.260

Vir: podatki ministrstva – Finančno poročilo o izvedbi triletna kampanje.

Struktura stroškov kampanje je prikazana v tabeli 3.

Tabela 3 Struktura stroškov promocije

Vrsta stroška	Znesek v EUR
Poraba kreativni del	794.306
Poraba medijski zakup	2.132.954
SKUPAJ	2.927.260

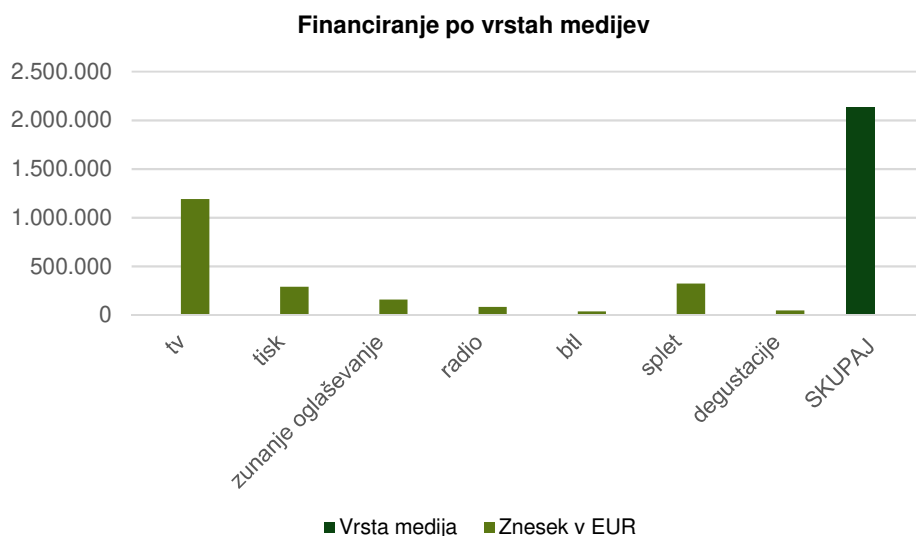
Vir: podatki ministrstva – Finančno poročilo o izvedbi triletna kampanje.

V medijih se je izbrana kampanja predvajala v naslednjih terminih:

- od 30. 11. 2016 do 31. 1. 2017,
- od 26. 8. do 31. 12. 2017,
- od 26. 2. do 10. 7. 2018,
- od 27. 8. do 25. 11. 2018,
- od 10. 4. do 31. 5. 2019.

²⁵ Naziv kampanje izbranega ponudnika Futura DDB.

Slika 1 Finančna razdelitev medijskega zakupa v celotnem obdobju trajanja kampanje



Vir: podatki ministrstva – Finančno poročilo o izvedbi triletna kampanje.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije;
- pridobitev in proučitev podatkov in revizijske dokumentacije ministrstva;
- intervjuji in pisna vprašanja ministrstvu.

2. Priprava in izvedba javnega naročila ter upravljanje s pogodbami

2.1 Učinkovitost ugotavljanja potreb za izvedbo javnega naročila

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito ugotavljalo potrebe za izvedbo javnega naročila, smo preverili podlage, na katerih je ministrstvo utemeljilo potrebe za izvedbo javnega naročila, ali so potrebe za izvedbo javnega naročila izhajale iz strateških dokumentov oziroma iz drugih podlag ter ali so bili cilji javnega naročila določeni in so izhajali iz dolgoročnih ciljev, opredeljenih v strateških dokumentih oziroma v drugih podlagah.

2.1.1 Utemeljenost potreb za izvedbo javnega naročila

Zakon o promociji določa javni interes Republike Slovenije na področju promocije kmetijskih in živilskih proizvodov, vrste in oblike promocije, načrtovanje promocije, financiranje promocije, prispevek za promocijo, zbiranje, upravljanje in vodenje osebnih in drugih podatkov o zavezancih za prispevek, organe in posvetovalna telesa za promocijo, izvajanje strokovnih nalog in nadzor izvajanja zakona.²⁶

Iz zakona o promociji²⁷ izhaja, da se promocija izvaja kot skupna splošna promocija in promocija shem kakovosti in prostovoljnih označb ter promocija proizvodov iz shem kakovosti in proizvodov, označenih s prostovoljnimi označbami, če dosegajo najmanj določen odstotek proizvodnje, odstotek površine ali delež tržne proizvodnje, ki ga predpiše minister, pristojen za kmetijstvo in prehrano.

Sektorji, za katere se lahko izvaja promocija, so: sektor pridelave in predelave mleka, sektor pridelave in predelave mesa, sektor pridelave in predelave sadja, sektor pridelave in predelave vrtnin, sektor pridelave in predelave žit, sektor pridelave in predelave oljk, sektor pridelave in predelave grozdja za vino ter sektor pridelave medu.

Predmet izvedenega javnega naročila je bila zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov v obdobju od leta 2016 do leta 2019. Navedena kampanja je vključevala 3 vsebinske sklope, in sicer: skupna splošna promocija kmetijskih in živilskih proizvodov, sektorska promocija mleka in mlečnih izdelkov ter sektorska promocija mesa in mesnih izdelkov (govedina in perutnina).

²⁶ 1. člen zakona o promociji.

²⁷ 4. člen zakona o promociji.

Pojasnilo ministrstva

Zaradi istočasne odločitve sektorja mleka in sektorja mesa o vstopu v sektorsko promocijo po zakonu o promociji je ministrstvo pripravilo skupno promocijo za ta 2 sektorja na podlagi Programa promocije, ki je pokrival obdobje od 2016 do 2018.

V vmesnem obdobju se je tudi sektor sadja odločil za vstop v sektorsko promocijo po zakonu o promociji in ker ministrstvo ni želelo, da sektorji čakajo za začetek promocije, je bila sprejeta odločitev, da se za vsak posamezen sektor, ki vstopa v promocijo, pripravi ločena promocija, ki pokrije določen sektor. Tako so trenutno v sektorske promocije vključeni samo 3 sektorji: sektor sadja, sektor mleka in sektor mesa.

Kot razberemo iz pojasnila ministrstva, sta bila sektor mesa in sektor mleka prva sektorja, ki sta se vključila v sektorsko promocijo po zakonu o promociji. V vmesnem obdobju se je za vstop v sektorsko promocijo odločil tudi sektor sadja, vendar je bila njegova promocija s podporo ministrstva predvidena šele v letu 2021²⁸.

2.1.1.a Ministrstvo je utemeljilo potrebo za izvedbo javnega naročila. Javno naročilo je bilo izvedeno na podlagi zakona o promociji, ki določa javni interes Republike Slovenije na področju promocije kmetijskih in živilskih proizvodov ter opredeljuje vrste promocije in sektorje, za katere se lahko promocija izvaja. Sektor mesa in sektor mleka sta bila prva sektorja, ki sta se vključila v sektorsko promocijo po zakonu o promociji, zato je ministrstvo v javno naročilo poleg splošne promocije vključilo tudi promocijo navedenih 2 sektorjev. Izvedeno javno naročilo je tako vključevalo promocijo 3 vsebinskih sklopov, in sicer skupno splošno promocijo, sektorsko promocijo mleka in mlečnih izdelkov in sektorsko promocijo mesa in mesnih izdelkov.

2.1.2 Strateški dokumenti in druge podlage

Zakon o promociji opredeljuje Strateški načrt promocije²⁹ kot dokument, v katerem so določene dolgoročne usmeritve za načrtovanje in izvajanje promocije. Strateški načrt promocije sprejme Vlada Republike Slovenije. Vsebuje zlasti analizo stanja na trgih kmetijskih in živilskih proizvodov Republike Slovenije in drugih držav, opredelitev srednjeročnih razvojnih priložnosti ter vsebinska in okvirna finančna izhodišča, vključno s predvidenimi proračunskimi sredstvi za promocijo za šestletno obdobje. Vlada Republike Slovenije je v letu 2013 sprejela Strateški načrt promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018³⁰ (v nadaljevanju: strateški načrt promocije).

Strateški načrt promocije zasleduje osnovne cilje tako na strani ponudbe kot povpraševanja.

Osnovni cilji strateškega načrta promocije z vidika ponudbe so:

- povezati prehransko verigo,
- motivirati vse člane v prehranski verigi za razvoj inovacij in višjih ravni kakovosti,

²⁸ Na podlagi Odredbe o Programu promocije sektorja sadja za obdobje od 2018 do 2020, Uradni list RS, št. 51/18.

²⁹ 6. člen zakona o promociji.

³⁰ Številka 33000-1/2013/5 z dne 30. 5. 2013.

- izboljšati kakovost ponudbe kmetijskih in živilskih pridelkov in proizvodov (ter s tem dodajati vrednost tudi izdelkom turistične ponudbe in ponudbe podeželja).

Osnovni cilji strateškega načrta promocije z vidika povpraševanja so:

- izboljšati informiranost in izobraženost potrošnikov o sistemih kakovosti, sledljivosti in varnosti kmetijskih in živilskih proizvodov, o njihovih posebnih lastnostih ter različnih načinih pridelave in predelave,
- izboljšati informiranost in izobraženost potrošnikov o pomenu kakovostne in zdrave hrane ter označbah kakovosti,
- povečati povpraševanje po kakovostni hrani ter kmetijskih in živilskih proizvodih, označenih z označbami kakovosti,
- pri potrošnikih vzbuditi "razsvetljen samointeres" – pomen lokalne hrane, lokalnih sestavin in lokalne skupnosti.

Zakon o promociji prav tako opredeljuje program promocije³¹, ki je izvedbeni dokument strateškega načrta promocije, in natančneje določa cilje in oblike promocije, trajanje in raven njihovih izvajanj, finančni načrt predvidenih oblik promocije ter merila in pogoje za porabo sredstev v skladu s predpisi, ki urejajo državne pomoči. Program promocije sprejme minister za obdobje 3 let in z odredbo predpiše sektorje, ki so vključeni v program promocije. Minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je v letu 2016 sprejel Odredbo o Programu promocije za obdobje od leta 2016 do leta 2018³², s katero je sprejel Program promocije za obdobje od 2016 do 2018 (v nadaljevanju: program promocije).

Program promocije velja za obdobje od leta 2016 do leta 2018 in vključuje naslednje ukrepe na področju promocije:

- ukrep 1: skupna splošna promocija kmetijskih proizvodov in informiranje o njih,
- ukrep 2: skupna splošna promocija mleka in mlečnih proizvodov ter informiranje o njih ter promocija mleka in mlečnih proizvodov iz sheme kakovosti "izbrana kakovost",
- ukrep 3: skupna splošna promocija mesa in mesnih proizvodov ter informiranje o njih ter promocija mesa in mesnih proizvodov iz sheme kakovosti "izbrana kakovost"³³.

Ukrep 1 je namenjen splošnemu povečanju zaupanja v kmetijske proizvode, izboljšanju informiranosti in izobraženosti potrošnikov o lokalno pridelanih in predelanih kmetijskih proizvodih, širjenju spoznaj o značilnostih in koristih lokalno predelanih in pridelanih kmetijskih proizvodih ter pomenu sheme kakovosti "izbrana kakovost". Ukrep 2 je osredotočen na aktivnosti promocije in informiranja potrošnikov o mleku in mlečnih proizvodih, ukrep 3 pa o mesu in mesnih proizvodih.

³¹ 7. člen zakona o promociji.

³² Uradni list RS, št. 21/16 in 25/17.

³³ Aktivnosti promocije in informiranja iz Ukrepov 2 in 3 se začnejo izvajati, ko Evropska komisija izda sklep o združljivosti državne pomoči s Pogodbo o delovanju EU (UL C št. 326 z dne 26. 10. 2012), str. 47, in se izvajajo do 30. 6. 2019.

2.1.2.a Ugotavljamo, da potrebe oziroma interes za izvedbo javnega naročila izhajajo iz zakona o promociji, iz strateškega načrta promocije in iz programa promocije. Z izvedbo javnega naročila je ministrstvo izvedlo promocijo za vsa 3 vsebinska področja (skupna splošna promocija kmetijskih in živilskih proizvodov, sektorska promocija mleka in mlečnih izdelkov ter sektorska promocija mesa in mesnih izdelkov), kot jih določa program promocije.

2.1.3 Cilji javnega naročila

V razpisni dokumentaciji (projektna naloga) so bili določeni naslednji cilji posameznih sklopov nacionalne kampanje:

- cilji skupne splošne promocije,
- cilji sektorske promocije mleka,
- cilji sektorske promocije mesa.

Vsi zgoraj navedeni cilji so bili razdeljeni še na operativne in komunikacijske cilje. Primarno ciljno skupino so predstavljale aktivne ženske od 25 do 55 let. V nadaljevanju predstavljamo cilje, kot so bili opredeljeni v razpisni dokumentaciji.

Izhodišče za merjenje ciljev kampanje so predstavljali rezultati meritev v letu 2016 (pred začetkom izvajanja kampanje), pri čemer so upoštevani konstantni indikatorji meritev, prilagojeni operativnim in komunikacijskim ciljem posameznega vsebinskega sklopa kampanje (skupna splošna promocija, promocija mleka in promocija mesa), o čemer več pišemo v poglavju 2.3.1.

2.1.3.1 Cilji skupne splošne promocije

Operativni cilji

- povečati pogostost nakupa lokalno pridelanih in/ali predelanih proizvodov za 5 odstotnih točk;
- povečati splošno strinjanje s trditvijo o kakovosti in zaupanju v slovenska živila za 5 odstotnih točk in o dobrobiti lokalno pridelane in/ali predelane hrane za 5 odstotnih točk;
- povečati ciljno skupino potrošnikov "KUPCI KAKOVOSTI", "KUPCI ZNAMK" in "ZVESTI ZNAMKAM" vsaj na delež 40 % in znotraj njih, da jih vsaj 66 % raje kupi lokalno živilo, tudi če je cena nekoliko višja;
- vpeljati, ustvariti zavedanje in pomen sheme in označbe "izbrana kakovost" pri vsaj 30 % potrošnikov ter spodbuditi povpraševanje po tovrstnih proizvodih.

Komunikacijski cilji

- vzgojiti kompetentnega potrošnika, ki bo v procesu izbire in odločanja znal prepoznati in bo upošteval pozitivne attribute lokalne hrane, kot so na primer kakovost, okus, svežina, poreklo, izgled, tradicija in regionalne posebnosti, varnost in sledljivost, kot tudi širše družbene in okoljske vidike;

- s povečanim povpraševanjem potrošnikov po lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodih vršiti pritisk na povečanje ponudbe s strani distribucije v trgovini, diskontih in HoReCa³⁴, javnih zavodih;
- potencirati zaupanje v kmetijske in živilske izdelke na slovenskih policah prek izboljšanja potrošnikovega poznavanja zagotavljanja sledljivosti in varnosti s strani slovenskih organov v okviru celotne verige preskrbe s hrano ("od vil do vilic");
- izboljšati informiranost in izobraženost potrošnikov o načinih pridelave in predelave, vsebini in navedbah na deklaracijah in oznakah kmetijskih pridelkov in živil ter prepoznavanju parametrov kakovosti, okusa, vonja in svežine, o posebnih prehranskih lastnostih in priporočenem dnevnem vnosu kmetijskih in živilskih proizvodov kot pomembnem vidiku zdravega in kakovostnega načina življenja;
- promovirati vlogo sheme in označbe "izbrana kakovost" ter dosegati visoko percepcijo pri potrošnikih o prednostih tako označenih izdelkov.

2.1.3.2 Cilji sektorske promocije mleka

Operativni cilji

- zaustavitev padanja potrošnje oziroma porabe mleka in mlečnih izdelkov oziroma ohranitev na ravni iz leta 2013, to je 53 l konzumnega mleka ter v obliki sira, masla, jogurtov in drugih mlečnih izdelkov še dodatnih 161 l, torej skupaj 214 l letno/prebivalca;
- izboljšati percepcijo o mleku "zdravo za razvoj" za 5 odstotnih točk glede na izhodiščno stanje;
- od začetka označevanja prvih mlečnih izdelkov z označbo "izbrana kakovost" jeseni 2016 v 6 mesecih povišanje deleža v Sloveniji pridelanega in predelanega mleka in mlečnih proizvodov, ki so v shemi "izbrana kakovost" z začetnih 9 % na 20 %.

Komunikacijski cilji

- povečevati poznavanje prednosti lokalne pridelave mleka in postopkov predelave mleka v različne mlečne izdelke ter lastnosti in kakovosti različnih vrst mleka in mlečnih izdelkov;
- večati stopnjo zaupanja v mleko in mlečne izdelke prek povečanja poznavanja zagotavljanja varnosti, sledljivosti in kakovosti pri mleku in mlečnih izdelkih;
- izobraževati potrošnika o prehranjevalnih koristih mleka in mlečnih izdelkov v okviru zdrave in uravnotežene vsakodnevne prehrane odraslih in otrok;
- promocija sheme "izbrana kakovost" za sektor mleka.

2.1.3.3 Cilji sektorske promocije mesa

Operativni cilji

- zaustavitev trenda padanja in celo povečanje potrošnje lokalnega mesa in mesnih proizvodov;

³⁴ Zbir dejavnosti, ki so pretežno usmerjene v ponudbo turističnih proizvodov in storitev (hotelirstvo, restavracije, catering).

- izboljšanje percepcije "okusa" in kakovosti lokalnega mesa za 5 odstotnih točk glede na izhodiščno stanje;
- od začetka izvajanja promocije mesa in mesnih proizvodov (predvidoma jesen 2016), označenih z znakom kakovosti "izbrana kakovost", v 6 mesecih (do konca 1. kvartala 2017) povišanje deleža proizvodov v shemi kakovosti z začetnih 10 % na najmanj 20 % in do konca prvega leta na 30 %.

Komunikacijski cilji

- povečati zavedanje potrošnikov o prednostih lokalne pridelave/predelave mesa in izboljšanje percepcije okusa in kakovosti pri lokalnem mesu;
- povečati stopnjo zaupanja v kakovost lokalnega mesa in mesnih izdelkov prek povečanja poznavanja zagotavljanja varnosti, sledljivosti in kakovosti pri mesu in mesnih izdelkih;
- povečati informiranost o koristih mesa in mesnih izdelkov v okviru priporočenega vnosa in uravnotežene prehrane odraslih in otrok ter zmanjšanje zmot, špekulacij in mitov o rdečem in perutninskem mesu;
- promocija sheme "izbrana kakovost" za sektor mesa.

2.1.3.b Ugotavljamo, da so cilji, navedeni v javnem naročilu, izhajali iz ciljev, ki so določeni v strateškem načrtu promocije in programu promocije, kar pomeni, da temeljijo na strateškem dokumentu, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije, in izvedbenem dokumentu ministrstva.

2.2 Učinkovitost izvedbe postopka javnega naročanja

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito izvedlo postopek javnega naročanja, smo preverili, ali je ministrstvo izbralo ustrezen postopek javnega naročila glede na predmet javnega naročila. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo pri določitvi pogojev upoštevalo vse izključitvene razloge za sodelovanje pri javnem naročilu, ali so vsi ostali pogoji za sodelovanje (ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti, ekonomski in finančni položaj, tehnična in strokovna usposobljenost) jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila in ali jih ministrstvo zna utemeljiti oziroma obrazložiti. Prav tako smo preverili, ali je ministrstvo določilo merila, ki so nediskriminatorna, sorazmerna in so povezana s predmetom javnega naročila, ali so merila za ocenjevanje določena na način, da so omogočala objektivno presojo vlog ter ali je ministrstvo ocenilo vloge v skladu s postavljenimi merili. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo nedvoumno definiralo predmet javnega naročila in ponudnikom zgolj v upravičenih primerih dopustilo dopolnjevanje ponudbe dokumentacije, ali je bila ocenjena vrednost javnega naročila utemeljena in določena v skladu s predpisi ter ali je ministrstvo utemeljeno sklepalo anekse k okvirnemu sporazumu.

2.2.1 Postopek izvedbe javnega naročila

Ministrstvo je za izvedbo javnega naročila izbralo odprti postopek, kot ga določa 40. člen Zakona o javnem naročanju³⁵ (v nadaljevanju: ZJN-3). Z izbranim ponudnikom je sklenilo okvirni sporazum, ki je predstavljal okvir sodelovanja med ponudnikom in naročnikom, na njegovi podlagi pa so se v obdobju, za katerega je bil sklenjen, oddajala posamezna naročila, v skladu s pogoji v samem sporazumu.

Okvirni sporazum je v 1. členu predvideval vsakoletno sklepanje aneksov, vezano na proračunska sredstva naročnika. Ker sredstva niso vnaprej znana za celotno obdobje izvajanja storitev, je skladno z 2. členom okvirnega sporazuma to tudi razlog, ki je narekoval sklenitev takšnega tipa pogodbe (namesto klasične pogodbe). Skladno s 3. členom okvirnega sporazuma naj bi se z vsakokratnim aneksom določila obseg storitev in višina sredstev za leta 2017, 2018 in 2019. Sklepanje aneksov je v 4. členu okvirnega sporazuma predvideno tudi v primeru "podaljšanja ali onemogočanja izvajanja del" oziroma "spremembe prvotno opredeljenega obsega del", v 7. členu za primer zamude rokov zaradi razlogov na strani naročnika, v 8. členu pa za primer, če optimalna realizacija ciljev po mnenju izvajalca ni možna glede na spremenjeno financiranje, termine in sosledje nalog.

2.2.1.a Ugotavljamo, da je ministrstvo glede na predmet javnega naročila izbralo ustrezno vrsto postopka izvedbe javnega naročila. Odprti postopek namreč omogoča vsem zainteresiranim subjektom, da oddajo svojo ponudbo.

2.2.2 Pogoji za sodelovanje pri javnem naročilu

V razpisni dokumentaciji so bili navedeni pogoji, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati, in obvezna dokazila, ki morajo biti ustrezno izpolnjena in priložena k ponudbi, sicer se mora pogoj preveriti v uradnih evidencah. Določeni so bili pogoji, kot jih prikazuje tabela 4.

³⁵ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

Tabela 4 Pogoji, določeni v razpisni dokumentaciji

Zap. št.	Izločitveni pogoji	Dokazila
Razlogi za izključitev		
1.	Če je bila gospodarskemu subjektu ali osebi, ki je članica upravnega, vodstvenega ali nadzornega organa tega gospodarskega subjekta ali ki ima pooblastila za njegovo zastopanje ali odločanje ali nadzor v njem, izrečena pravnomočna sodba, ki ima elemente kaznivih dejanj, ki so opredeljeni v Kazenskem zakoniku ³⁶ in navedeni v prvem odstavku 75. člena ZJN-3,	Izpis iz registra.
2.	če gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo, ki jih pobira davčni organ v skladu s predpisi države, v kateri ima sedež, ali predpisi države naročnika, vrednost teh neplačanih zapadlih obveznosti na dan oddaje ponudbe ne sme znašati 50 EUR ali več; šteje se, da gospodarski subjekt ne izpolnjuje obveznosti iz te točke tudi, če na dan oddaje ponudbe ni imel predloženih vseh obračunov davčnih odtegljajev za dohodke iz delovnega razmerja za obdobje zadnjih 5 let do dne oddaje ponudbe,	Potrdilo pristojnega organa.
3.	če je gospodarski subjekt na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami,	Izpolnjen in podpisan ESPD ³⁷ obrazec. Lastna preveritev.
4.	če je bila gospodarskemu subjektu v zadnjih 3 letih pred potekom roka za oddajo ponudb s pravnomočno odločbo pristojnega organa Republike Slovenije ali druge države članice ali tretje države dvakrat izrečena globa zaradi prekrška v zvezi s plačilom za delo,	Izpis iz uradne evidence.
5.	izključitev glede na določila 6.odstavka ³⁸ 75. člena ZJN-3.	Potrdilo pristojnega organa.
Ustreznost za opravljanje poklicne dejavnosti		
6.	Gospodarski subjekt mora biti vpisan v poslovni register, ki se vodi v državi članici, v kateri ima gospodarski subjekt sedež. Ponudnik mora biti registriran za opravljanje dejavnosti, ki so predmet javnega naročila.	Lastna preveritev.

³⁶ Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20 in 91/20.

³⁷ Enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila.

³⁸ Če se je nad gospodarskim subjektom začel postopek zaradi insolventnosti ali prisilnega prenehanja po zakonu, ki ureja postopek zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, ali postopek likvidacije po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, če njegova sredstva ali poslovanje upravlja upravitelj ali sodišče, ali če so njegove poslovne dejavnosti začasno ustavljene, ali če se je v skladu s predpisi druge države nad njim začel postopek ali pa je nastal položaj z enakimi pravnimi posledicami;

- lahko naročnik z ustreznimi sredstvi izkaže, da je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil, zaradi česar je omajana njegova integriteta;
- so se pri gospodarskem subjektu pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila ali prejšnji koncesijski pogodbi, sklenjeni z naročnikom, pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne obveznosti, zaradi česar je naročnik predčasno odstopil od prejšnjega naročila oziroma pogodbe ali uveljavljal odškodnino ali so bile izvedene druge primerljive sankcije.

Zap. št.	Izločitveni pogoji	Dokazila
Ekonomski in finančni položaj		
7.	Ponudnik mora predložiti bianco menico ter menično izjavo za resnost ponudbe z veljavnostjo do pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila v znesku 26.000 EUR, s pooblastilom za izpolnitev in unovčenje menice,	Menična izjava za resnost ponudbe.
8.	povprečni letni prihodek ponudnika (brez podizvajalcev) v obdobju zadnjih 3 let (2013, 2014 in 2015) ni nižji od 800.000 EUR.	Izpolnjen in podpisan ESPD obrazec in potrdilo banke, pri kateri ima odprt poslovni račun.
Tehnična in strokovna sposobnost		
9.1	Ponudnik mora izkazati, da je kot glavni izvajalec izvedel vsaj 3 v vsebinskem obsegu in vrsti primerljive naloge oziroma vsaj 3 kampanje letno, vsaka v finančnem obsegu 200.000 EUR,	Izpolnjen in podpisan ESPD obrazec ter predložitev referenčnih nalog v tiskani obliki.
9.2	ponudnik mora razpolagati z zadostnimi kadrovskimi in tehničnimi zmogljivostmi, s katerimi bo pogodbeno dela opravil v predpisanih rokih in obsegu, pravilno in kakovostno po pravilih stroke, v skladu z veljavnimi predpisi (zakoni, pravilniki, standardi), tehničnimi navodili in priporočili ter normativi; ponudnik mora v ponudbi poimensko navesti člane projektne skupine, ki bodo zadolženi za izvedbo naročila, delo z naročnikom in predstavitev projekta naročniku,	Izpolnjen in podpisan ESPD obrazec.
9.3	ponudnik mora izkazati, da je v zadnjih 3 letih prejel vsaj eno nagrado s katerega od področij - komunikacijska učinkovitost (na primer EFFIE), kreativnost (na primer SOF) in medijske storitve (na primer SEMPL).	Kopija potrdila o prejemu nagrad.

Vir: razpisna dokumentacija.

2.2.2.a Ugotavljamo, da je ministrstvo pri določitvi pogojev upoštevalo vse izključitvene razloge za sodelovanje pri javnem naročilu, ostali pogoji pa so bili določeni na način, da so bili jasni in sorazmerni ter povezani s predmetom javnega naročila. Izjemo predstavlja pogoj 9.2, ki ga je je ministrstvo določilo nejasno oziroma pomanjkljivo. Pogoj določa, da mora ponudnik razpolagati z ustreznimi kadrovskimi in tehničnimi zmogljivostmi, pri čemer v objavi javnega naročila in razpisni dokumentaciji ni navedeno, kaj so ustrezne kadrovske in tehnične zmogljivosti za izvedbo projekta, kot dokazilo je moral ponudnik poimensko navesti člane projektne skupine, ki bodo zadolženi za izvedbo javnega naročila, delo z naročnikom in predstavitev projekta naročniku.

Pojasnilo ministrstva

Ponudnik mora dati zagotovilo, da je tudi glede strokovnosti in številčnosti kadra sposoben izvesti javno naročilo, na katerega se prijavlja. V ESPD obrazec je poimensko navedel projektno skupino, izobrazbo in položaj ljudi (delovne naloge) v podjetju. V vsakem primeru pa se strokovna usposobljenost podjetja (in s tem ljudi, ki tam delajo) dokazuje z izvedenimi projekti – referencami in nagradami, ki so jih osvojili na priznanih marketinških natečajih.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni ustrezno določilo pogoja glede izpolnjevanja zahtev v povezavi s kadrovskimi in tehničnimi zmogljivostmi ponudnika, ker zahtevanih zmogljivosti ni nedvoumno določilo, temveč je prepustilo ponudnikom, da v svojih ponudbah zagotovijo, da bodo sposobni izvesti javno naročilo. Posledično izpolnjevanja tako določenega pogoja ni bilo mogoče preveriti, zato je bila komisiji pri preverjanju izpolnjevanja navedenega pogoja dopuščena subjektivna presoja, ali je navedeni pogoj izpolnjen ali ne, kar ocenjujemo kot neustrezno. Določanje pogojev je namreč namenjeno temu, da si naročnik zagotovi, da bo ponudnik lahko izpolnil predmet javnega naročila.

2.2.3 Merila za oddajo javnega naročila

Merila³⁹ za oddajo javnega naročila so objavljena v II. točki razpisne dokumentacije javnega naročila. V tej točki je navedeno, da bo naročnik izbral najugodnejšo ponudbo z uporabo naslednjih meril:

- ponudbena cena (30 % ocene = 60 točk),
- ideja kampanje (40 % ocene = 80 točk),
- učinkovita medijska strategija (30 % ocene = 60 točk).

Razporeditev točk po posameznih merilih/podmerilih smo podrobneje prikazali v tabeli 5.

Tabela 5 Opredelitev meril/podmeril s točkami

Merila/podmerila	Število točk
Ponudbena cena ⁴⁰	60
Ideja kampanje ⁴¹	80
Učinkovita medijska strategija ⁴²	60
• Ustrezni nabor komunikacijskih kanalov ter ustrezna taktika in konsistentnost komuniciranja	20
• Ustrezna manifestacija ideje skozi medijske kanale	20
• Razdelitev in zakup medijskega prostora ⁴³	20
Skupaj (največje možno število točk)	200

Vir: razpisna dokumentacija.

Skupaj je bilo mogoče doseči največ 200 točk.

³⁹ V tem poročilu uporabljamo pojma merilo in kriterij, ki ju je tudi ministrstvo uporabilo tudi v razpisni oziroma ponudbeni dokumentaciji. Z merilom je ministrstvo kot pripravljavec javnega naročila določilo lastnosti ponudb, ki jih bo v postopku javnega naročila ocenjevalo, s kriteriji pa je določilo način uporabe posameznega merila.

⁴⁰ Ponudbena cena se je točkovala kot relativno razmerje med najnižjo ponujeno ceno in dejansko ceno ponudnika na podlagi formule.

⁴¹ Za uporabo merila so bili določeni kriteriji (Tabela 6). Vsak od navedenih kriterijev je bil ovrednoten s točkami 20 (odlično), 14 (zelo dobro), 8 (povprečno), 1 (slabo). Končna ocena je bila izračunana kot povprečje ocen vseh članov strokovne komisije, pri čemer sta bili predhodno izločeni najvišja in najnižja ocena.

⁴² Za uporabo posameznih 3 podmeril pri tem merilu so bili določeni različni kriteriji (Tabela 6). ki so bili prav tako ovrednoteni s točkami. Končna ocena pri prvem in drugem podmerilu je bila izračunana kot povprečje ocen vseh članov strokovne komisije, pri čemer sta bili predhodno izločeni najvišja in najnižja ocena. Pri tretjem podmerilu je bila končna ocena izračunana po posebni formuli, kar je pojasnjeno v nadaljevanju poročila.

⁴³ Medijski načrt naj bo pripravljen z zakupom v ciljni skupini ženske od 25 do 55 let. Ocenjevalo se bo doseg oglaševanja na kanalih, navedenih v tem podmerilu: 1. TV, 2. Zunanje oglaševanje, 3. Tisk, 4. Radio, 5. Digitalni mediji, 6. Degustacije na prodajnih mestih, 7. Kreativno pojavljanje v medijih.

Tabela 6 Ocene ponudb glede na postavljena merila in kriterije za njihovo uporabo

	Ocene ponudb	Direct Media komunikacije ⁴⁴	Futura DDB	PRISTOP ⁴⁵
I.	Ponudbena cena	60,0	51,1	54,0
II.	Ideja kampanje	30,8	58,7	54,6
	Zgodba je jasna in navdihujoča, zbuja željo			
	Filmana zgodba, omogoča "eye appeal" ⁴⁶ in "share of voice" ⁴⁷ , zbuja čustva			
	Atribut kakovosti je povezljiv s tradicijo, okoljem, okusom, svežino			
	Taktika kampanje je ustrezna in nadgrajuje sporočila iz sklopov			
III.	Učinkovita medijska strategija	36,1	59,0	56,6
A.	Ustrezen nabor in taktika	9,3	15,8	16,4
	Kanali, media plan ustrezajo proračunski razdelitvi			
	Mediji so ustrezno izbrani (vsebinsko, pripovedna moč, 1. leto lansiranja)			
	Ustrezen doseg ciljne skupine in frekvenca pojavljanja			
	Možnost za neplačane objave, za razlagalne vsebine, izraba digitalnega okolja			
	Kreativna uporaba medijev, potencial za izkustveno akcijo			
B.	Manifestacija ideje skozi medijske kanale	7,3	15,4	14,4
	TV			
	Bilboard			
	Tiskani mediji			
	Radio			
	Digitalni kanal			
	Manifestacija ideje kampanje na kreativno pojavljanje v medijih			
C.	Razdelitev in zakup medijskega prostora	13,8	18,2	13,4
	TV			
	Zunanje oglaševanje			
	Tisk			
	Radio			
	Digitalni mediji			
	Degustacije na prodajnih mestih			

⁴⁴ Direct Media Komunikacije d.o.o., v letu 2018 preimenovana v AM Komunikacije d.o.o.

⁴⁵ PRISTOP d.o.o.

⁴⁶ Privlačno na pogled.

⁴⁷ Tržni delež blagovne znamke.

Ocene ponudb	Direct Media komunikacije ⁴⁴	Futura DDB	PRISTOP ⁴⁵
Kreativno pojavljanje v medijih	5,7	9,7	12,3
Imajo moč velikega dosega, nacionalni nivo			
Prepletanje aktivnosti z digitalnimi zgodbami in družbenimi omrežji			
Generirajo zaslužene medijske vsebine			
SKUPAJ	126,9	168,8	165,2

Vir: Odločitev o oddaji naročila.

Ocenjevanje ponudb je potekalo na sedežu ministrstva dne 1. 8. 2016. Iz ocenjevalnih listov posameznih članov strokovne komisije je razvidno, da je vsak član strokovne komisije prejete ponudbe ocenjeval tako, da je za vsako posamezno ponudbo pripravil preglednico, v katero je vpisal dodeljeno število točk za vsako izmed postavljenih meril (ponudbena cena, ideja kampanje in učinkovita medijska strategija), tako dodeljene točke je naročnik seštel in na ta način dobil skupno število točk, s čimer je ovrednotil vsako posamezno prejeto ponudbo.

Pojasnilo ministrstva

V prvem delu je vsak od 3 ponudnikov (eden za drugim ločeno) svojo ponudbo predstavil članom komisije. Člani komisije so svoje pomisleke izpostavili na predstavitvi ter jih poskušali razjasniti s ponudniki, kar je tudi zapisano v vseh 3 Zapisnikih o izvedeni predstavitvi. Nadalje je vsak od članov komisije na svojem računalniku v svojo Excelovo tabelo vnašal ocene glede na postavljena merila, ki so se nato seštele v skupni Excelovi tabeli. Pred dokončnim izborom izvajalca je komisija preverila še nekatera dejstva, ki niso vplivala na ocene, so pa vplivala na možnost izvedbe projekta. Podrobnosti so zapisane v Dodatku k Poročilu 1. seje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila z dne 4. 10. 2016⁴⁸.

Na podlagi dokumentov Odločitev o oddaji javnega naročila, Poročilo 1. seje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila ter ocenjevalnih listov posameznih članov strokovne komisije je razvidno, da je naročnik v navedenih dokumentih predstavil le število točk, ki jih je dodelil po posameznih merilih, ne da bi ob tem pojasnil metodologijo ocenjevanja in razloge, zaradi katerih je ponudnikom pri posameznih merilih dodelil posamezno število točk.

2.2.3.a Ministrstvo je določilo merila, ki niso diskriminirala ponudnikov, so bila sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, vendar v postopku izvedbe javnega naročila in priprave razpisne dokumentacije kriteriji za uporabo meril, ki so bili hkrati podlaga za ocenjevanje ponudb, niso bili razdelani na način, ki bi v največji možni meri omogočal objektivno ocenjevanje ponudb. Največjo nepristranskost pri izboru omogočajo kvantificirana merila, vendar ta za ocenjevanje vseh vrst projektov niso vedno primerna oziroma mogoča. Merili **II. Ideja kampanje** in **III. Učinkovita medijska strategija** in z njima povezana podmerila ter kriteriji za njihovo uporabo so zahtevali tudi subjektivno presojo ocenjevalcev, kar je posledica vsebine oziroma predmeta javnega naročila. Ne

⁴⁸ Št. 430-60/2016/38.

glede na to pa ocenjujemo, da ministrstvo pri določitvi kriterijev ni v celoti sledilo zahtevam, ki jih od naročnikov zahtevajo predpisi o javnem naročanju, in sicer da morajo merila spremljati podrobni opisi, ki omogočajo učinkovito preverjanje informacij, ki jih predložijo ponudniki, da se oceni, kako ponudba izpolnjuje merila za oddajo javnega naročila⁴⁹. V razpisni dokumentaciji namreč niso bile določene natančnejše usmeritve za ocenjevanje v smislu, kdaj ponudnik izpolnjuje zahteve za maksimalno, manjše, najmanjše število točk oziroma kdaj jih ne izpolnjuje⁵⁰, kar je po naši oceni vplivalo tako na transparentnost postopka izvedbe javnega naročila kot tudi samega ocenjevanja ponudb. Ponudniki ob pripravi ponudb namreč niso imeli zadostnih informacij, na kakšen način pripraviti ponudbo, da bo ta v čim večji meri zadostila merilom iz ponudbene dokumentacije. Po drugi strani pa so se člani strokovne komisije pri dodeljevanju točk opirali na svojo subjektivno presojo, ki je niso posebej utemeljili oziroma obrazložili, zaradi česar ni zagotovljena možnost naknadne preverljivosti postopka ocenjevanja in enakopravne obravnave vseh ponudnikov. Ministrstvo bi moralo postopek ocenjevanja in vrednotenja ponudb ustrezno dokumentirati, kar pomeni, da bi moralo biti iz dokumentacije razvidno, na kakšen način je bilo izvedeno ocenjevanje, katere lastnosti ponudbe so presojali ocenjevalci, katera dejstva so pri tem ugotovili in podobno. To bi bilo še posebej pomembno v konkretnem primeru, kjer uporaba kriterijev ni omogočala izključitve subjektivne presoje pri ocenjevanju. Zgolj navedba rezultata ocenjevanja, ki ga je prejela posamezna ponudba po posameznem merilu, po naši oceni ne izpolnjuje zahtev po transparentnosti postopka, možnosti naknadne preverljivosti postopka ocenjevanja in enakopravni obravnavi ponudnikov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi javnih naročil v sodelovanju s strokovno komisijo v primeru uporabe meril, ki zahtevajo tudi subjektivno presojo ocenjevalcev, v največji možni meri razdeli kriterije za uporabo meril ter zagotovi, da so ocene članov komisije pri uporabi posameznih kriterijev obrazložene na način, da je mogoča naknadna preverljivost ocenjevanja.

2.2.3.b V okviru podmerila III. C. Razdelitev in zakup medijskega prostora je moral ponudnik z razdelitvijo medijskega prostora glede na predpisano finančno razdelitev po medijih iz razdelka C⁵¹ ponuditi najvišji možni medijski doseg.

⁴⁹ 84. člen ZJN-3.

⁵⁰ Zaradi tako postavljenih meril oziroma kriterijev so se ocene po posameznih kriterijih večkrat razlikovale za več kot 1 oceno. Na primer ponudba enega od ponudnikov je bila pri kriteriju "Zgodba je jasna in navdihujoča, zbuja željo" ocenjena dvakrat z najnižjo oceno 1 in trikrat z najvišjo oceno 20. Pri isti ponudbi so se pri 3 od skupno 4 kriterijev pri merilu II. ocene razlikovale za več kot 2 oceni.

⁵¹ Naročnik bo kriterij Kreativno pojavljanje v medijih ocenjeval na podlagi spodnjih kriterijev:

- Imajo moč velikega dosega, nacionalni nivo (Ocene: 5 – odlično, 3 – dobro, 1 – slabo),
- Uporabnike dosegajo s prepletanjem aktivnosti z digitalnimi promocijskimi aktivnostmi ter komuniciranjem prek družbenih omrežij (Ocene: 5 – odlično, 3 – dobro, 1 – slabo),
- Imajo potencial generiranja zasluženih medijskih vsebin (Ocene: 5 – odlično, 3 – dobro, 1 – slabo). Naročnik bo kriterij Kreativno pojavljanje v medijih izračunal po formuli kot razmerje med najboljšo ponudbo in ponudbo konkretnega ponudnika, pri čemer bo upošteval povprečje vseh dobljenih ocen po 3 postavkah tega kriterija. Upoštevalo se bo povprečje ocen vseh članov žirije, pri čemer se prej izločita najvišja in najnižja dobljena ocena.

V sklopu tega podmerila je bilo možno doseči skupaj za vse medije maksimalno 20 točk, prav tako je bila določena tudi teža posameznega medija v skupnem številu točk (ponder P)⁵². Za vsak medijski kanal se je ocena izračunala po formuli⁵³.

Največje možno število točk pri kriteriju **Kreativno pojavljanje v medijih** je bila 1 točka glede na težo kriterija (ponder), kot je naveden v razpisni dokumentaciji. Pri preveritvi pravilnosti dodelitve števila točk smo ugotovili, da je naročnik napačno izračunal število točk pri navedenem kriteriju, saj dobljenih točk po formuli ni množil s težo ponderja 0,05. Zaradi neupoštevanja teže kriterija je bilo možno doseči pri tem kriteriju največje število 14, največje podeljeno število točk pa je bilo 12,3 točke. Napačen izračun točk pri navedenem kriteriju ni vplival na končno razvrstitev ponudnikov.

2.2.4 Dopolnitve razpisne ponudbe

Javno naročilo je ministrstvo na portalu javnih naročil objavilo 6. 6. 2016. Ponudbo podjetja Futura DDB (v nadaljevanju: prvotna ponudba) je ministrstvo prejelo 11. 7. 2016. Dne 20. 7. 2016 je strokovna komisija navedenega ponudnika z dopisom⁵⁴ pozvala k dopolnitvi ponudbe⁵⁵, saj je ugotovila, da je ponudba pomanjkljiva, ker ne vsebuje vseh zahtevanih elementov, in sicer:

- predlog konkretnega medijskega plana za čas, ko je zakup možno izvesti, vsaj za 1 leto (v nadaljevanju: medijski načrt);
- konkreten predlog tehnične, vsebinske idejne in kreativne prenove obstoječe spletne strani, z razjasnitvijo stroška prenove spletnega mesta v vrednosti 6.000 EUR, ki je vključen v stroškovnik, kar pa ni predmet tega javnega naročila;
- konkreten predlog uporabe naročnikovega spletnega mesta, Facebook portala in e-novic pri komunikaciji sporočil in vsebin kampanje;
- predlog vseh 3 širših aktivacij za skupno splošno promocijo, mleko in meso⁵⁶;
- jasno predstavljen predlog obeh CGP (uporabe podpisa kampanje – primer plakat) in enotna predstavitev proizvodov iz sheme "izbrana kakovost".

V razpisni dokumentaciji je bila v okviru faze B postavljena zahteva, da mora ponudnik za vsakega od 3 področij (skupna splošna promocija, promocija mleka in promocija mesa) predlagati in izvesti najmanj po eno aktivacijsko promocijsko aktivnost večjih razsežnosti v 3 letih, ki bo imela čustveni

⁵² 1.) 0.7 – televizija; 2.) 0.0375 – tisk; 3.) 0.0375 – zunanje oglaševanje (OOH); 4.) 0.04 – radio; 5.) 0.0975 – digitalno komuniciranje; 6.) 0.0375 – degustacije na prodajnih mestih; 7.) 0.05 – kreativno pojavljanje v medijih.

⁵³ $T = M\dot{S}T * P * C / C_m$ (T – točke, MŠT – maksimalno število točk, C – rezultat posameznega ponudnika, C_m – najboljši ponujeni rezultat).

⁵⁴ Št. 430-60/2016/12.

⁵⁵ K dopolnitvi ponudbe je bilo prav tako pozvano podjetje Direct Media Komunikacije d.o.o., Ljubljana. V reviziji smo preverili zgolj postopek dopolnjevanja ponudbe izbranega ponudnika.

⁵⁶ Širše aktivacije so dogodki, ki naj bi jih izvajalec izpeljal, da bi širše aktiviral tako medije kot prek njih ciljno skupino. Mediji o takih dogodkih pišejo in se na ta način pridobi veliko brezplačne medijske vsebine (earned media).

naboj in bo omogočala izkustvena doživetja, s potencialom velike medijske odmevnosti in bo med ljudmi delovala viralno.

V okviru faze D je moral ponudnik glede na zahteve razpisne dokumentacije pripraviti uporabo naročnikovega spletnega mesta www.lokalna-kakovost.si, Facebook profila lokalna-kakovost in e-novic kot pomembnih spletnih kanalov za poglobljeno informiranje o ciljnih skupinah glede vsebin iz nacionalne kampanje. V okviru navedenega sklopa je med drugim postavljena zahteva, naj ponudnik pripravi predlog prenove spletne strani www.lokalna-kakovost.si⁵⁷, pri čemer mora predvideti tudi minimalne tehnične standarde delovanja spletne strani in po potrebi morebitno tehnično nadgradnjo.

V okviru faze E je bila postavljena zahteva pripraviti zasnovo CGP za enotno predstavitev proizvodov iz sheme "izbrana kakovost" na prodajnih mestih, sejnih, novinarskih in drugih dogodkih oziroma BTL aktivnostih.

Na poziv naročnika je 25. 7. 2016 ponudnik Futura DDB pripravil dopolnjeno ponudbo (v nadaljevanju: dopolnjena ponudba), kjer je bil naknadno predložen manjkajoči del.

2.2.4.a Ocenjujemo, da prvotna ponudba navedenega ponudnika pri fazah B, D in E ni bila skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v razpisni dokumentaciji javnega naročila. Prejeta ponudba je bila pomanjkljiva, kljub temu da je bil predmet javnega naročila jasno definiran. Ministrstvo je ponudniku kljub temu dopustilo, da je dopolnil del ponudbe, ki je bil neposredno povezan z merili za ocenjevanje⁵⁸ ter tehničnimi specifikacijami naročila (v okviru sklopa D). Takšen način dopolnjevanja ponudbe po naši oceni ni dopusten, saj je s tem ministrstvo ponudniku omogočilo, da je bila dopolnjena ponudba drugače točkovana oziroma ocenjena, kot bi bila prvotna ponudba in bi lahko bila posledično drugače razvrščena glede na ostale ponudbe. S tem, ko je ministrstvo dopustilo tovrstno dopolnitev ponudbe, ni v celoti sledilo zahtevam, ki jih od naročnikov zahtevajo predpisi o javnem naročanju, in sicer da ponudnik ne sme spreminjati tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja⁵⁹.

2.2.4.b V okviru podmerila **III.C Razdelitev in zakup medijskega prostora** je bilo določeno, da naj se medijski načrt pripravi po posameznih medijih na način, da bo v okviru danih omejitev maksimiziral medijske kazalnike, ki jih bo naročnik meril z zakupom izbranih medijev v ciljni skupini ženske od 25 do 55 let.

Pri mediju TV naj ponudnik za razpisani znesek oglaševanja pripravi najbolj optimalni TV razrez med izbranimi TV postajami ob minimalnem dosegu $1+ = 90\%$ ($3+ = 70\%$) in $eqCPP$ ⁶⁰, ki ne presega

⁵⁷ Kasneje spremenjena v: [<https://www.nasasuperhrana.si/>].

⁵⁸ Sklop B se je ocenjevalo na podlagi merila št. 1. Ponudbena cena ter merila št. 3. Učinkovita medijska strategija. Sklopa D in E sta se ocenjevala na podlagi merila št. 1. Ponudbena cena in merila št. 2. Ideja kampanje.

⁵⁹ 89. člen ZJN-3.

⁶⁰ Angl.: *Cost Per Point* – cena na rating točko oziroma cena, ki jo oglaševalec plača, da doseže 1 % merjene populacije. CPP se lahko meri na določeno ciljno skupino.

100 EUR (preračunano na 30" spot). 60 % vseh TRP⁶¹ mora dosegati v času med 18.00 in 23.00. Ponudnik mora glede na dane parametre dostaviti čim večje število eqTRP⁶² za ciljno skupino ženske od 25 do 55 let.

Ponudnik je v dopolnjeni ponudbi priložil podrobnejši medijski načrt, posebej za vsako skupino medijev. Ponudnik je predložil dopolnjen medijski načrt za TV objave, ki je bil pripravljen za ciljno skupino žensk, starih od 25 do 65 let, in dodal finančni razrez in zahtevane medijske kazalnike za leto 2016 in prvo polovico leta 2017, v drobnem tisku pa navedel, da cene za TV objave veljajo glede na trenutne cene in pogoje medijev in da se obračunavajo po cenikih, veljavnih v času opravljene storitve⁶³.

Strokovna komisija je 2. 8. 2016 od navedenega ponudnika zahtevala pojasnilo⁶⁴, kako bo zagotovil pogoje iz razpisa, pri čemer bo zagotavljal ponujene medijske kazalnike in ostale zahtevane pogoje po medijih ves čas trajanja kampanje (do leta 2019), glede na to, da je v dopolnjeni ponudbi v drobnem tisku navedba, da se objave obračunavajo po cenikih, veljavnih v času opravljene storitve.

Ponudnik je 2. 8. 2016 poslal dopolnjen medijski načrt za TV postaje s stalnimi cenami in novimi medijskimi kazalniki za celotno obdobje kampanje in dodal, da se ta ne spreminja ob 2 predpostavkah: da se realizira celoten proračun, namenjen za TV oglaševanje, ki ga je naročnik podal v fazi razpisa, in da se razdelitev proračuna po TV postajah ohrani, kot ga je predlagal ponudnik.

Takšna ponudba ni bila skladna s konceptom javnega naročila in pripravljeno razpisno dokumentacijo, v kateri je ministrstvo zahtevalo, da ponudniki v času ponudbe ponudijo čim višji eqTRP, kar se je ocenjevalo v okviru navedenega podmerila (za medij TV). Ponudnik je s tem, ko dejansko ni ponudil stalnih cen, ampak dodal opombo, da se bodo obračunavale v skladu z veljavnimi ceniki, dejansko vplival na možnost spremembe vrednosti medijskih kazalnikov, kar se je ocenjevalo s postavljenimi merili, poleg tega ponudnik ni zagotovil zahtevanih pogojev ves čas trajanja kampanje (do leta 2019). Zaradi dejstva, da je bil njegov prikaz eqTRP podan na drugačni ciljni skupini (25–65 let), kot jo je določil naročnik, je bila njegova ponudba neprimerljiva z ostalimi ponodbami, česar pa strokovna komisija pri ocenjevanju ponudbe ni upoštevala.

2.2.5 Okvirni sporazum in aneksi k okvirnemu sporazumu

Vrednost okvirnega sporazuma v Zahtevku za začetek postopka oddaje javnega naročila⁶⁵ je znašala 2.650.507 EUR brez DDV, kar je ministrstvo utemeljilo.

⁶¹ Angl.: *Target Rating Point* – medijski doseg, preračunan na točno določeno ciljno skupino.

⁶² Angl.: *Target Rating Point* – medijski doseg, preračunan na točno določeno ciljno skupino in na dolžino 30-sekundnega oglasa.

⁶³ Cene vplivajo na medijski doseg, saj potencialne višje cene posledično pomenijo nižje medijske kazalnike eqTRP in eqCPP.

⁶⁴ Št. 430-60/2016/15.

⁶⁵ Št. 430-60/2016-1 z dne 12. 5. 2016.

Okvirni sporazum je bil sklenjen za obdobje največ 4 let, in sicer od podpisa do najkasneje 30. 6. 2019, skupna najvišja vrednost sporazuma je znašala do 2.488.424 EUR brez DDV oziroma 3.035.877 EUR z DDV, skupni pogodbeni znesek, določen z aneksi, je znašal 2.983.187 EUR. Ministrstvo je ob sklenitvi okvirnega sporazuma prevzelo obveznosti do višine prostih pravic porabe za leti 2016 in 2017 za storitve, ki bodo opravljene v letu 2016. Za preostalo vrednost naročila je bila predvidena sklenitev aneksov k okvirnemu sporazumu v skladu z vsakokratnim Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Aneksi so bili sklenjeni z odložnim pogojem izvajanja pogodbenih obveznosti, dokler za ta namen naročnik nima zagotovljenih pravic porabe. Znotraj navedenega okvirnega sporazuma je ministrstvo v 6 aneksih⁶⁶ sproti natančneje določalo vsebinska področja in obseg finančnih sredstev.

Iz 1. člena okvirnega sporazuma izhaja, da je zaradi spremenjenih okoliščin na strani naročnika sporazum sklenjen v spremenjenem obsegu, načinu in rokih, kot je določeno v vzorcu okvirnega sporazuma (ki je bil del razpisne dokumentacije).

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji, v vzorcu okvirnega sporazuma predvidelo roke za posamezne faze javnega naročila s pričetkom v juliju 2016 (faze A, C in D) oziroma v avgustu 2016 (faza B in E), v projektni nalogi, ki je del okvirnega sporazuma, pa je predvidelo, da se bodo prve aktivnosti po posameznih sklopih pričele v avgustu 2016.

Pogoj za začetek oglaševanja je bil odobritev sheme državne pomoči s strani Evropske komisije in objava tega naznanila Evropske komisije v Uradnem listu RS⁶⁷. Ministrstvo je z dopisom z dne 26. 3. 2016 priglasilo navedeno shemo državne pomoči, nato je ministrstvo pred sprejemom končne odločitve o izbiri izvajalca predlog kreativne ideje poslalo v presojo Evropski komisiji glede njene skladnosti s pravili o državnih pomočeh. Evropska komisija je dne 4. 10. 2016 sporočila, da sta ideja in predlagana komunikacijska orodja skladna s pravili o državnih pomočeh⁶⁸. Naznanilo o prejetju Sklepa Evropske komisije z dne 27. 10. 2016 je bilo objavljeno v Uradnem listu RS dne 4. 11. 2016. Nato je bil dne 11. 11. 2016 sklenjen okvirni sporazum, v katerem so bili predvideni novi roki za izvedbo posameznih faz javnega naročila: za fazo A do 16. 11. 2016, za fazi B in C do 20. 11. 2016 in za fazi D in E do 24. 11. 2016.

V 4. členu okvirnega sporazuma je navedeno, da se z aneksi lahko spremeni prvotno opredeljeni obseg del oziroma višina razpoložljivih sredstev.

V 8. členu okvirnega sporazuma je bilo v primerjavi z vzorčnim okvirnim sporazumom dodano določilo, da v primeru, da naročnik ne naroči vseh predvidenih nalog, stranki ponujene medijske kazalnike in odstotke predvidenih ciljev v projektni nalogi uskladita tako, da se odstotek ciljev in medijskih kazalnikov znižata sorazmerno za enak odstotek, kot je bil znižan odstotek celotnega financiranja nalog, pri čemer se stranki uskladita o dodatnem znižanju odstotka ciljev in medijskih

⁶⁶ Aneks št. 1 z dne 30. 6. 2017; Aneks št. 2 z dne 18. 8. 2017; Aneks št. 3 z dne 16. 10. 2017, Aneks št. 4 z dne 20. 2. 2018, Aneks št. 5 z dne 21. 8. 2018 in Aneks št. 6 z dne 4. 4. 2019.

⁶⁷ Sklep je bil objavljen v Uradnem listu RS dne 4. 11. 2016. Po pojasnilu ministrstva so lahko šele naslednji mesec po objavi začeli z zbiranjem prispevka za sektor mleka in mesa, kar je pomenilo, da so prispevek začeli zbirati s 1. 12. 2016.

⁶⁸ Povzeto po dokumentu: Dodatek k Poročilu 1. seje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila, št. 430-60/2016/38 z dne 4. 10. 2016.

kazalnikov v primeru, če izvajalec opozori naročnika, da so termini posameznih nalog glede na razpoložljivo financiranje ter njihovo sosledje takšni, da optimalna realizacija ni mogoča, o čemer stranki skleneta aneks k okvirnemu sporazumu za posamezno leto.

2.2.5.a Ministrstvo je s pripravo javnega naročila začelo v maju 2016 (zahtevek o začetku postopka z dne 12. 5. 2016), javno naročilo je bilo objavljeno 6. 6. 2016 s predvidenimi roki za oddajo ponudb dne 11. 7. 2016. Roki, ki jih je ministrstvo določilo v razpisni dokumentaciji (roki za faze A, B, C, D in E iz okvirnega sporazuma in časovnica aktivnosti iz projekte naloge), so predvidevali prve aktivnosti že v juliju 2016 in avgustu 2016 in so bili po naši oceni nerealni. V tem času niti ni bil izbran ponudnik (odpiranje ponudb šele 1. 8. 2016), niti niso bili izpolnjeni vsi pogoji za podpis okvirnega sporazuma. Ministrstvo v tem času od Evropske komisije še ni prejelo odobritve sheme državne pomoči, ki je predstavljala pogoj za sklenitev okvirnega sporazuma. Po prejetju sklepa o odobritvi sheme državne pomoči je ministrstvo podpisalo okvirni sporazum (11. 11. 2016), v katerem je spremenilo tudi z razpisno dokumentacijo določene roke za izvedbo posameznih faz javnega naročila, kar pomeni odstopanje od pravil, ki jih določajo predpisi za javno naročanje⁶⁹. Novodoločene roke ocenjujemo kot izrazito kratke za tako zahtevno javno naročilo, zaradi česar izvajalec ni uspel realizirati dogovorjenih nalog v postavljenih rokih in so se določene naloge zaključile šele v naslednjem (proračunskem) letu, kar izhaja tudi iz pojasnila revidiranja.

Pojasnilo ministrstva

Nekatere naloge (z okvirnim sporazumom predvidene za dokončanje v letu 2016) so bile zaradi časovne stiske zaključene v letu 2017. Glede na to, da je plačilo teh nalog bremenilo integralna sredstva proračuna v letu 2016, bi bremenili integralna sredstva proračuna v letu 2017 za oglaševanje, če bi njihovo plačilo predstavljali v leto 2017, kar bi pomenilo nepopravljivo oviro pri doseganju zastavljenih ciljev, k čemur pa je bil izvajalec zavezan oziroma kar je bil glavni namen promocije.

2.2.5.b Ministrstvo je že v okvirni sporazum vneslo možnost, da se z aneksi dopusti sprememba obsega del in obsega razpoložljivih sredstev javnega naročila. Takšno spreminjanje obsega izvedenih storitev bi lahko vplivalo na doseganje končnih ciljev javnega naročila. Ministrstvo med potekom kampanje sicer ni spremenilo dogovorjenega obsega storitev, je pa spremenilo dinamiko oglaševanja in ta ni potekala v obdobju, ki je bilo predvideno v razpisni dokumentaciji⁷⁰. Slabo načrtovanje javnega naročila in postavljeni nerealni roki za oglaševalske aktivnosti so botrovali sklenitvi Aneksa številka 2 k okvirnemu sporazumu, ki predstavlja velik odklon od okvirnega sporazuma in ga opisujemo v nadaljevanju.

2.2.5.1 Aneks številka 2 k okvirnemu sporazumu

Ministrstvo je dne 18. 8. 2017 sklenilo Aneks številka 2 k okvirnemu sporazumu (v nadaljevanju: Aneks št. 2), s katerim je ministrstvo v 5. členu spremenilo vrednosti kazalnikov ciljev, in sicer so se

⁶⁹ 67. člen ZJN-3.

⁷⁰ Kar je predstavljalo tudi podlago za pripravo ponudb potencialnih ponudnikov (sklop C: Razdelitev in zakup medijskega prostora).

le ti znižali za 36 %. Prav tako je spremenilo tudi podlago za njihovo znižanje⁷¹. Cilji bi se lahko skladno z okvirnim sporazumom znižali zgolj za delež, za katerega se je zmanjšalo financiranje, s 5. členom navedenega aneksa pa je bila prilagojena tudi osnova za znižanje ciljev, in sicer se znižajo za "povprečje deležev znižanja finančnih sredstev in skrajšanja časa izvajanja celotne štiriletne kampanje". Ministrstvo je spremenilo tudi način vrednotenja doseganja ciljev, in sicer je v 5. členu navedlo: "Naročnik upošteva prilagoditev ciljev in medijskih kazalnikov takoj, ko je znan obseg znižanja celotnega financiranja nalog in skrajšanja časa kampanje, in sicer pri vsakokratnem letnem obračunu sproti oziroma znižan odstotek ciljev in medijskih kazalnikov poročuna z izvajalcem za nazaj". Ministrstvo je na podlagi omenjene določbe Aneksa št. 2 upoštevalo, da je cilj dosežen, če ga je ponudnik dosegel vsaj pri eni meritvi med kampanjo, medtem ko je bilo v razpisni dokumentaciji (projektne naloge) navedeno, da bo končna meritev doseganja ciljev izvedena po vseh opravljenih aktivnostih v letu 2019.

2.2.5.1.a Ocenjujemo, da je ministrstvo s sklenitvijo Aneksa št. 2 bistveno spremenilo pogoje iz okvirnega sporazuma. Z navedenim aneksom je v 5. členu za 36 % zmanjšalo odstotne točke vrednosti kazalnikov ciljev, slednji bi se lahko glede na opredelitve v okvirnem sporazumu znižali zgolj za delež, za katerega se je zmanjšalo financiranje, s 5. členom aneksa pa je ministrstvo prilagodilo tudi osnovo za zmanjšanje ciljev, in sicer se ti zmanjšajo za "povprečje deležev znižanja finančnih sredstev in skrajšanja časa izvajanja celotne štiriletne kampanje". Ministrstvo je spremenilo tudi kriterij za presojanje doseganja ciljev kampanje.

Pojasnilo ministrstva

Z Aneksom št. 2 je ministrstvo zaradi bistveno spremenjenih okoliščin⁷² med izvajanjem komunikacijskih aktivnosti cilje zmanjšalo. Namesto predpisanih 5 valov komuniciranja, ki naj bi se začeli izvajati že konec avgusta 2016, nato pa nadaljevali vsako pomlad in jesen do konca kampanje, to je 31. 5. 2019, je ministrstvo zaradi zakasnitve z zbiranjem obveznega prispevka sektorjev s komuniciranjem začelo šele novembra 2016, naslednji val je bil izveden jeseni 2017, ostali trije vali pa so bili izvedeni po načrtu. Količina izvedene komunikacije je bila tako okrnjena. Zaradi takih objektivnih okoliščin na strani

⁷¹ Iz zahtevka za spremembo okvirnega sporazuma z dne 11. 7. 2017 izhaja, da se v okviru sprememb okvirnega sporazuma v prilagoditvi vrednosti ciljev upošteva:

- Zaradi več kot polletne prekinitve kampanje in zanemarljivega učinka kampanje jesen/zima 2016 na skupne štiriletne kazalnike ciljev (konstantni indikatorji meritev), se v skladu z dogovorom med naročnikom in izvajalcem, tega dela kampanje ne upošteva pri celotnem finančnem znesku in času trajanja kampanje v okviru izračuna prilagoditve KPI (–489.727 EUR in 346 komunikacijskih dni). To pomeni zmanjšanje finančnih sredstev v celotnem obdobju kampanje za –489.727 EUR (–16 %) in skrajšanje časa komuniciranja za 346 dni (–37 %). Povprečje obeh znižanj je: –27 %.
- Glede na okoliščine priprav na začetek kampanje v letu 2016 se lahko stranki uskladita o dodatnem znižanju KPI. Izvajalec je predlagal znižanje za dodatnih 10 odstotnih točk, ministrstvo predlaga odobritev 9 odstotnih točk.
- Skupno znižanje štiriletnih vrednosti kazalnikov ciljev, ki se upošteva od 2017 naprej: –36 % (27 % + 9 %).

⁷² Sklep Evropske komisije o skladnosti izbrane promocijske sheme s pravili o državnih pomočeh je bil objavljen v Uradnem listu RS dne 4. 11. 2016. Po pojasnilu ministrstva so lahko šele naslednji mesec po objavi začeli z zbiranjem prispevka za sektor mleka in mesa, kar je pomenilo, da so prispevek začeli zbirati s 1. 12. 2016.

naročnika v letih 2016 in 2017 so se tako prilagodile odstotne točke ciljev, določene v projektni nalogi, in sicer so se zmanjšale za 36 %.

Ocenjujemo, da argumenti ministrstva, ki jih navaja v pojasnilu, ne držijo, ker pridobitev mnenja Evropske komisije o skladnosti izbrane promocijske sheme s pravili o državnih pomočeh ni izredna okoliščina, ampak pogoj za izvedbo tega javnega naročila in zbiranje sredstev na namenski proračunski postavki, česar pa ga ministrstvo pri določitvi časovnice načrtovanih aktivnosti javnega naročila ni upoštevalo. Zaradi tega je bilo že ob podpisu okvirnega sporazuma jasno, da načrtovanih aktivnosti v predvidenih rokih ne bo mogoče izvajati, saj so bile nekatere od njih načrtovane v obdobjih, preden je bil okvirni sporazum sploh podpisan.

Poleg tega smo ugotovili, da je ministrstvo sicer res z zamikom začelo z izvajanjem kampanje in jo vmes prekinilo za več kot pol leta, vendar pa je bila na koncu izvedene kampanje realizacija oglaševanja enaka načrtovani⁷³, zaradi česar ocenjujemo, da tako izrazito znižanje prvotno načrtovanih ciljev in spremenjen način njihovega vrednotenja že v prvi tretjini izvajanja kampanje ni bil utemeljen.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pri naslednjih javnih naročilih natančno prouči področje, predmet javnega naročila in vse dejavnike, ki vplivajo na njegovo izvedbo, ter v razpisni dokumentaciji določi časovnico aktivnosti in roke za posamezne aktivnosti na način, da bodo realno izvedljivi, in s tem poveča možnosti, da bodo cilji javnega naročila v največji možni meri doseženi.

2.3 Učinkovitost upravljanja s pogodbami

Da bi ocenili, ali je ministrstvo učinkovito upravljal s pogodbami, smo preverili, ali je ministrstvo določilo kazalnike za merjenje ciljev in ali je v pogodbi določilo tiste kazalnike, ki so bili predmet obračunavanja pogodbenih kazni. Preverili smo tudi, ali je ministrstvo v pogodbi ali drugem dokumentu opredelilo način poročanja podatkov za merjenje ciljev ter ali je z izvedenim javnim naročilom v celoti doseglo cilje, navedene v strateških podlagah in razpisni dokumentaciji.

2.3.1 Kazalniki za doseganje ciljev

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji določilo cilje in kazalnike za merjenje ciljev javnega naročila. V razpisni dokumentaciji je bilo navedeno, da mora končna meritev doseganja ciljev, izvedena po vseh opravljenih aktivnostih v letu 2019, izkazovati rast v višini postavljenih kazalnikov ciljev, ki jih je ministrstvo določilo za presojanje doseganja ciljev, in sicer:

- opaženost kampanje vsaj enaka predhodnim kampanjam,

⁷³ Povzeto po Finančnem poročilu o izvedbi 3-letne kampanje Naša super hrana, str. 3 in str. 4., kjer je razvidno, da je bilo v celotni kampanji doseženih več eqTRP in TRP, kot je bilo načrtovanih.

- želja po lokalnih proizvodih med potrošniki narašča za 5 odstotnih točk,
- pogostost nakupa lokalnih proizvodov narašča za 5 odstotnih točk,
- narašča strinjanje s trditvijo "lokalna hrana je kakovostna" za 5 odstotnih točk,
- narašča strinjanje s trditvijo "lokalna hrana je zaupanja vredna" za 5 odstotnih točk,
- narašča strinjanje s trditvijo "potrošnja lokalne hrane ima različne dobrobiti" za 5 odstotnih točk,
- izboljšanje percepcije "okusa" in kakovosti lokalnega mesa za 5 odstotnih točk,
- povečanje ali vsaj ohranitev potrošnje lokalnega mesa na trenutni ravni,
- izboljšanje percepcije o mleku "zdravo za razvoj" za 5 odstotnih točk,
- ohranitev potrošnje mleka in mlečnih izdelkov na ravni iz leta 2013⁷⁴,
- potrošnik pozna pomen sheme "Izbrana kakovost" za 30 odstotnih točk⁷⁵,
- dodatni cilj, vezan na sporočilo kampanje 1, za 5 odstotnih točk,
- dodatni cilj, vezan na sporočilo kampanje 2, za 5 odstotnih točk.

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji na doseganje ciljev oziroma njihovih kazalnikov vezalo 30 % variabilnega dela finančnih sredstev kampanje (30 % od vrednosti okvirnega sporazuma), ki se je obračunaval na način⁷⁶:

- za do vključno 2 nedosežena cilja se izvajalcu odšteje za vsak nedosežen cilj po 1 % celotne pogodbene vrednosti;
- za do vključno 5 nedoseženih ciljev se izvajalcu odšteje za vsak nedosežen cilj po 1,8 % celotne pogodbene vrednosti;
- za do vključno 9 nedoseženih ciljev se izvajalcu odšteje za vsak nedosežen cilj po 2,2 % celotne pogodbene vrednosti;
- za do vključno 13 nedoseženih ciljev se izvajalcu odšteje za vsak nedosežen cilj po 2,3 % celotne pogodbene vrednosti.

Ministrstvo je navedbe iz razpisne dokumentacije glede doseganja ciljev preneslo v okvirni sporazum, kjer je bilo v 8. členu določeno, da se po opravljeni končni raziskavi javnega mnenja v letu 2019 in ob pogoju, da bodo 100-odstotno doseženi ponujeni medijski kazalniki (razen višje sile), opravi končni obračun za storitve, opravljene v letih 2017 in 2018⁷⁷, ter za opravljene storitve v letu 2019 glede na doseganje kazalnikov ciljev, predvidenih v razpisni dokumentaciji.

2.3.1.a Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji določilo kazalnike za merjenje ciljev javnega naročila. V razpisni dokumentaciji je bilo navedeno, da mora končna meritev doseganja ciljev, izvedena po vseh opravljenih aktivnostih v letu 2019, izkazovati rast v višini postavljenih kazalnikov ciljev.

⁷⁴ Skupaj 214 l letno/prebivalca.

⁷⁵ Po pojasnilu ministrstva navedeni kazalnik pomeni povečanje izhodiščne vrednosti za 30 odstotnih točk in se nanaša na delež populacije, ki je pozitivno odgovorila na pripadajoče vprašanje.

⁷⁶ Odstotki se seštevajo, glede na število nedoseženih ciljev.

⁷⁷ Med izvedbo kampanje je ministrstvo izvedene storitve v letih 2017 in 2018 plačalo v znesku, ki je bil za 30 % zmanjšan od dejanske višine stroškov opravljenega dela.

Ministrstvo je v okvirnem sporazumu opredelilo način obračunavanja penalov, če kazalniki ciljev iz javnega razpisa ne bodo doseženi. V 8. členu okvirnega sporazuma je določeno, da bo plačilo storitev, ki so bile opravljene v letih 2017, 2018 in 2019, vezano na doseganje kazalnikov ciljev, opredeljenih v razpisni dokumentaciji, ki jih je kasneje z Aneksom št. 2 prilagodilo oziroma so se zmanjšali za 36 % (povezava s točko 2.2.5).

2.3.2 Merjenje in doseganje ciljev javnega naročila

V razpisni dokumentaciji je bilo določeno, da izhodišče za merjenje doseganja ciljev⁷⁸ kampanje predstavljajo rezultati njihovih meritev v letu 2016, pred začetkom izvajanja kampanje, pri čemer bodo upoštevani konstantni indikatorji meritev, prilagojeni operativnim in komunikacijskim ciljem posameznega sklopa kampanje (skupna splošna promocija, promocija mleka in promocija mesa). Končna meritev, izvedena po vseh opravljenih aktivnostih v letu 2019, mora izkazovati rast v višini postavljenih kazalnikov ciljev v razpisni dokumentaciji (oziroma kasneje z Aneksom št. 2 zmanjšanih kazalnikov ciljev).

Sprotne medletne/medsezonske meritve morajo pri postavljenih ciljeh izkazovati statistično značilno rast (vsaj 1,5 %). Ponudnik se mora obvezati, da glede na rezultate meritev o zaznavnosti in učinkovitosti posameznih sklopov kampanj korigira že predlagane kreativne rešitve, sporočilnost in vsebine komuniciranja ter tudi predlaga spremembo medijskih zakupov.

Meritve za vrednotenje doseganja ciljev so bile izvedene oktobra 2017, oktobra 2018 in neposredno po zaključku kampanje junija 2019⁷⁹.

Pojasnilo ministrstva

Izkazalo se je, da je najbolj optimalno, da se komunicira v enem valu en vsebinski sklop, v enem letu pa dva, saj se potrošnik zmede, če se mu naenkrat plasira preveč sporočil. S tem se je tudi nabor ciljev, ki so bili vezani na vsebine sporočanja in bi jih dejansko lahko ocenjevali v enem letu, zožil. Doseganja ciljev ministrstvo ni moglo meriti, če se komunikacija o določenih vsebinah, na katere so bili vezani cilji, ni izvajala. Da pa bi vsa sredstva (kazni zaradi nedoseganja ciljev) zadrževali 3 leta, pa do izvajalca ni korektno. Zato je ministrstvo prilagodilo ocenjevanje doseganja ciljev v Aneksu št. 2 tako, da jih je smatralo za dosežene, če so jih dosegli v eni meritvi.

2.3.2.a Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji opredelilo način poročanja podatkov za merjenje ciljev, opredelilo je tudi kriterij za presojo doseganja ciljev kampanje, in sicer bi končna meritev, izvedena po vseh opravljenih aktivnostih v letu 2019, morala izkazovati rast v višini postavljenih kazalnikov ciljev iz razpisne dokumentacije. Ministrstvo je med potekom kampanje spremenilo kriterij za merjenje doseganja ciljev kampanje, kar opisujemo v točki 2.2.5.1.

Dejansko doseganje ciljev izvedene kampanje je podrobneje predstavljeno v tabeli 7.

⁷⁸ Pri presoji smo zgolj povzeli podatke, ki jih je pripravilo ministrstvo. Njihove točnosti v reviziji nismo preverili.

⁷⁹ Meritve je izvajalo podjetje VALICON d.o.o., Ljubljana.

Tabela 7 Pregled doseganja ciljev kampanje

Zap. št.	Cilji kampanje	Rezultat (rast) po zaključku kampanje (v odst. točkah)	Cilj dosežen Aneks št. 2 ¹⁾	Cilj dosežen Razpisna dokumentacija
1.	Opaženost kampanje vsaj enaka predhodnim kampanjam (leto 2015)	-3	DA	NE
2.	Želja po lokalnih proizvodih med potrošniki narašča	5	DA	DA
3.	Pogostost nakupa lokalnih proizvodov narašča	6	DA	DA
4.	Narašča strinjanje s trditvijo – lokalna hrana je kakovostna	13	DA	DA
5.	Narašča strinjanje s trditvijo – lokalna hrana je zaupanja vredna	-8	DA	NE
6.	Narašča strinjanje s trditvijo – potrošnja lokalne hrane ima različne dobrobiti	7	DA	DA
7.	Izboljšanje percepcije okusa in kakovosti lokalnega govejega in perutninskega mesa	-9	NE	NE
8.	Povečanje ali vsaj ohranitev porabe govejega in perutninskega mesa na trenutni ravni	1,9 ²⁾	DA	ne moremo oceniti
9.	Izboljšanje percepcije o mleku "zdravo za razvoj"	-25	NE	NE
10.	Ohranitev potrošnje mleka in mlečnih proizvodov na ravni iz leta 2013	1,2	DA	DA
11.	Potrošnik pozna pomen sheme "izbrana kakovost"	54 ³⁾	DA	DA
12.	Priklic in prenos sporočila promocije "izbrana kakovost – Slovenija" za mleko in mlečne izdelke	18	DA	DA
13.	Priklic in prenos sporočila promocije "izbrana kakovost – Slovenija" za goveje in perutninsko meso in mesne izdelke	20	DA	DA

Opombe: ¹⁾ Aneks št. 2: Kriterij za presojo doseganja cilja je bil spremenjen. Cilj se šteje za dosežen, če ga je ponudnik dosegel vsaj pri eni meritvi med kampanjo in ne šele po zaključku kampanje, kot je bilo določeno v razpisni dokumentaciji.

²⁾ Podatek za leto 2018. Podatki pri tem cilju so iz Zelenega poročila o kmetijstvu. Ker sredi leta 2019, ko se je zaključila kampanja, podatka še ni bilo, ga niso upoštevali⁸⁰.

³⁾ Delež ciljne skupine, ki je pozitivno odgovoril na pripadajoče vprašanje.

Vir: podatki ministrstva.

2.3.2.b Ministrstvo je na podlagi vseh sprememb v Aneksu št. 2 po zaključeni kampanji ocenilo, da v kampanji nista bila dosežena 2 cilja, in sicer cilj številka 7. Izboljšanje percepcije okusa in kakovosti lokalnega govejega in perutninskega mesa in cilj številka 9. Izboljšanje percepcije o mleku "zdravo za razvoj". Nedoseganje 2 ciljev je upoštevalo tudi pri končnih poračunih penalov, tako da so izbranemu ponudniku odšteli skupaj 2 % od vsakega izstavljenega računa iz aneksov k okvirnemu sporazumu.

Tabela 8 prikazuje rezultate meritev po posameznih letih za ciljno skupino ženske 25–55 let.

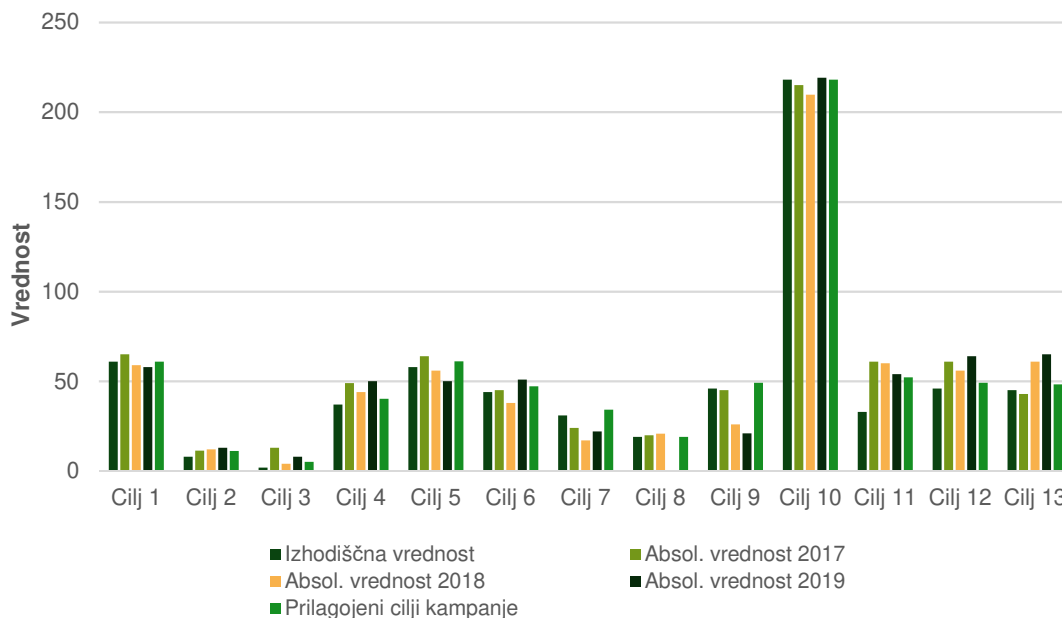
⁸⁰ Ker je Futura DDB pri prejšnjih 2 meritvah cilj št. 8 že dosegla, je ministrstvo, tako kot pri ostalih ciljih, priznalo, da je cilj dosežen.

Tabela 8 Meritve po letih za ciljno skupino ženske 25–55 let

CILJI	Postavljeni 3-letni cilj povečanja	Prilagoditev odstotnih točk ciljev glede na razmere (% zmanjšanja)	Izhodiščna vrednost	Prilagojeni cilji kampanje	Absol. vrednost 2017	Indeks v %	Absol. vrednost 2018	Indeks v %	Absol. vrednost 2019	Indeks v %
1) Opaženost kampanje vsaj enaka predhodnim kampanjam (leto 2015)	Min. enaka	/	61	61	65	7	59	–3	58	–5
2) Želja po lokalnih proizvodih med potrošniki narašča	za 5 odst. točk	36	8	11,2	11,3	41	12	50	13	63
3) Pogostost nakupa lokalnih proizvodov narašča	za 5 odst. točk	36	2	5,2	13	550	4	100	8	300
4) Narašča strinjanje s trditvijo – lokalna hrana je kakovostna	za 5 odst. točk	36	37	40,2	49	32	44	19	50	35
5) Narašča strinjanje s trditvijo – lokalna hrana je zaupanja vredna	za 5 odst. točk	36	58	61,2	64	10	56	3,50	50	–14
6) Narašča strinjanje s trditvijo – potrošnja lokalne hrane ima različne dobrobiti	za 5 odst. točk	36	44	47,2	45	2	38	–14	51	16
7) Izboljšanje percepcije okusa in kakovosti lokalnega govejega in perutninskega mesa	za 5 odst. točk	36	31	34,2	24	–23	17	–45	22	–29
8) Povečanje ali vsaj ohranitev porabe govejega in perutninskega mesa na trenutni ravni	Goveje: min. 19,0 kg	/	19,0	19,0	20	5,26	20,8	ni podatka		
	Perutninsko: 28,9 kg		28,9	28,9	30		31,0	7,27		
			24,0	24,0	25,0	4	25,9	7,92		
9) Izboljšanje percepcije o mleku "zdravo za razvoj"	za 5 odst. točk	36	46	49,2	45	–2	26	–43	21	–54
10) Ohranitev potrošnje mleka in mlečnih proizvodov na ravni iz leta 2013	Min. 218 l	/	218	218,0	215,1	–1	209,7	–4	219,2	1
11) Potrošnik pozna pomen sheme Izbrana kakovost	Min. 30 odst. točk	36	33	52,2	61	85	60	81,82	54	64
12) Priklic in prenos sporočila promocije "izbrana kakovost – Slovenija" za mleko in mlečne izdelke	za 5 odst. točk	36	46	49,2	61	33	56	21,74	64	39
13) Priklic in prenos sporočila promocije "izbrana kakovost – Slovenija" za goveje in perutninsko meso in mesne izdelke	za 5 odst. točk	36	45	48,2	43	–4	61	35,56	65	44

Primer izračuna prilagojenega cilja št. 2: Za 36 % zmanjšan cilj na tem kazalniku je bil 11,2 % ($36 \% \text{ od } 5 \text{ odstot. točk} = 0,36 \times 0,05 \times 100 = 1,8$; $13 - 1,8 = 11,2 \%$).

Vir: podatki ministrstva.

Slika 2 Merjenje učinkovitosti kampanje

Vir: podatki ministrstva.

2.3.2.c Iz rezultatov merjenj doseganja ciljev po zaključku kampanje izhaja, da je bila opaženost kampanje manjša od predhodnih kampanj, da je upadlo strinjanje s trditvijo – lokalna hrana je zaupanja vredna z 58 na 50 odstotnih točk in da so potrošniki zmanjšali percepcijo o kakovosti okusa lokalnega govejega in perutninskega mesa za 9 odstotnih točk in tudi zmanjšali percepcijo o mleku "zdravo za razvoj" za 25 odstotnih točk. Ministrstvo s kampanjo ni doseglo 4 zastavljenih ciljev iz razpisne dokumentacije. Ocenjujemo, da ministrstvo z izvedeno kampanjo prav tako ni v celoti doseglo zastavljenih ciljev iz strateškega načrta promocije⁸¹, še posebej ne cilja, ki se nanaša na pomen lokalne hrane, lokalnih sestavin in lokalne skupnosti.

Pojasnilo ministrstva

Razlogi so v splošnih družbenih trendih "zdravega prehranjevanja", ki vse bolj preplavljajo najbolj vplivne kanale, to so družbena omrežja. V času trajanja kampanje (pa tudi že prej) so se aktivirale različne skupine, organizirane prek družbenih omrežij, ki nasprotujejo uživanju rdečega mesa, mleka in mlečnih izdelkov, ki so imele velik vpliv na rezultate javnega mnenja.

Zelo očitno smo priča trendu zmanjševanja pomena vloge mesa ter mleka in mlečnih izdelkov v vsakodnevni prehrani, čeprav je pozitivno vrednotenje enega in drugega še vedno visoko in prevladujoče. Hkrati ministrstvo zaznava tudi skepso glede pristnosti lokalnega porekla pri mesu. Le ugiba pa lahko, kako bi ti indikatorji izgledali, če ne bi bilo kampanje, ki sporoča pomen porekla, uporablja znak "izbrana kakovost" in sistem nadziranja porekla in zagotavljanja kakovosti lokalnega porekla.

⁸¹ Ti cilji so podrobneje prikazani v poglavju 2.1.2.

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost poslovanja **Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano** pri izvedbi javnega naročila Zasnova in izvedba nacionalne kampanje za promocijo lokalnih kmetijskih in živilskih proizvodov 2016–2019.

Menimo, da je bilo Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pri pripravi in izvedbi javnega naročila ter upravljanju s pogodbami **delno učinkovito**.

Ministrstvo je učinkovito utemeljilo potrebe in določilo cilje za izvedbo javnega naročila, ki so izhajali iz Zakona o promociji kmetijskih in živilskih proizvodov, Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018 in Programa promocije za obdobje od 2016 do 2018.

Ministrstvo ni učinkovito izvedlo postopka javnega naročanja. Ministrstvo je glede na predmet javnega naročila izbralo ustrezno vrsto postopka izvedbe javnega naročila. Odprti postopek namreč omogoča vsem zainteresiranim subjektom, da oddajo svojo ponudbo. Pogoji za sodelovanje pri javnem naročilu, ki jih je določilo ministrstvo, so bili jasni in sorazmerni ter smiselno povezani s predmetom javnega naročila. Izjemo predstavlja eden od pogojev, ki je bil določen nejasno oziroma pomanjkljivo, zaradi česar ministrstvo izpolnjevanja tega pogoja pri ocenjevanju ponudb ni moglo preveriti, kar ocenjujemo kot neustrezno.

Ministrstvo je v razpisni dokumentaciji določilo merila za oddajo javnega naročila, ki niso diskriminirala ponudnikov, so bila sorazmerna in povezana s predmetom javnega naročila, vendar v postopku izvedbe javnega naročila in priprave razpisne dokumentacije kriteriji za uporabo meril, ki so bili hkrati podlaga za ocenjevanje ponudb, niso bili razdelani na način, ki bi v največji možni meri omogočali objektivno ocenjevanje ponudb. V razpisni dokumentaciji namreč ni bilo določenih natančnejših usmeritev za ocenjevanje v smislu, kdaj ponudnik izpolnjuje zahteve za maksimalno, manjše, najmanjše število točk oziroma kdaj jih ne izpolnjuje, kar je po naši oceni vplivalo tako na transparentnost postopka izvedbe javnega naročila kot tudi samega ocenjevanja ponudb. Ocenjevanje strokovne komisije za izbor izvajalca javnega naročila je potekalo na način, da so bile podane le točke posameznega ocenjevalca, iz katerih pa ni razbrati, zakaj je bilo pri posameznem merilu oziroma podmerilu podeljeno določeno število točk. Zgolj navedba rezultata ocenjevanja, ki ga je prejela posamezna ponudba po posameznem merilu, po naši oceni ne izpolnjuje zahtev po transparentnosti postopka, možnosti naknadne preverljivosti postopka ocenjevanja in enakopravni obravnavi ponudnikov. Pri preveritvi pravilnosti dodelitve števila točk pri podmerilu III. C. Razdelitev in zakup medijskega prostora smo ugotovili, da je ministrstvo izračunalo število točk pri enem od kriterijev na način, ki ni bil v skladu s postavljenimi zahtevami iz razpisne dokumentacije.

Ministrstvo je nedvoumno definiralo predmet javnega naročila, vendar je kljub temu izbranemu ponudniku omogočilo, da je dopolnjeval tudi dele ponudbe, ki se vežejo na tehnične specifikacije predmeta javnega naročila, in tiste elemente ponudbe, ki se nanašajo na ocenjevanje ponudb po merilih. Izbrani ponudnik je na poziv ministrstva za dopolnitev ponudbene dokumentacije predložil dopolnjeno ponudbo v delu, ki se nanaša na razdelitev in zakup medijskega prostora, ki je bila podana na drugačni ciljni skupini, kot jo je določil naročnik, hkrati pa ni zagotavljala ponujenih medijskih kazalnikov ves čas trajanja kampanje, kar je bil predmet ocenjevanje ponudb po merilih. S tem, ko je ministrstvo dopustilo tovrstno dopolnjevanje ponudbe, ni v celoti sledilo zahtevam, ki jih od

naročnikov zahtevajo predpisi o javnem naročanju, in sicer da ponudnik ne sme spreminjati tistih elementov ponudbe, ki vplivajo ali bi lahko vplivali na drugačno razvrstitev njegove ponudbe glede na preostale ponudbe, ki jih je naročnik prejel v postopku javnega naročanja.

Ministrstvo je s pripravo javnega naročila začelo v maju 2016, nato pa določilo v razpisni dokumentaciji roke, ki so predvidevali prve aktivnosti že v juliju 2016 in avgustu 2016 in so bili po naši oceni nerealni. V tem času niti ni bil izbran ponudnik, prav tako ministrstvo od Evropske komisije še ni prejelo odobritve sheme državne pomoči, ki je predstavljala pogoj za sklenitev okvirnega sporazuma. Po prejemu sklepa o odobritvi sheme državne pomoči je ministrstvo podpisalo okvirni sporazum, v katerem je spremenilo z razpisno dokumentacijo določene roke za izvedbo posameznih faz javnega naročila, kar pomeni odstopanje od pravil, ki jih določajo predpisi za javno naročanje. Novodoločene roke ocenjujemo kot izrazito kratke za tako zahtevno javno naročilo, zaradi česar izvajalec ni uspel realizirati dogovorjenih nalog v postavljenih rokih in so se določene naloge zaključile šele v naslednjem letu.

Slabo načrtovanje izvedbe postopka javnega naročila z nerealnimi roki za oglaševalske aktivnosti je botrovalo sklenitvi Aneksa številka 2 k okvirnemu sporazumu. Ocenjujemo, da je ministrstvo s sklenitvijo Aneksa številka 2 k okvirnemu sporazumu bistveno spremenilo pogoje iz okvirnega sporazuma. Z navedenim aneksom je namreč spremenilo tako osnovo za spreminjanje ciljev iz okvirnega sporazuma kot tudi kriterije za presojanje doseganja ciljev kampanje.

Ministrstvo je določilo cilje in kazalnike za merjenje ciljev javnega naročila, vendar ni doseglo vseh zastavljenih ciljev javnega naročila. Iz rezultatov merjenj doseganja ciljev po zaključku kampanje izhaja, da je bila opaženost kampanje manjša od predhodnih kampanj, da je upadlo strinjanje s trditvijo, da je lokalna hrana zaupanja vredna, ter da so potrošniki zmanjšali percepcijo o kakovosti okusa lokalnega govejega in perutninskega mesa in percepcijo o mleku, da je "zdravo za razvoj". Ministrstvo z izvedeno kampanjo ni v celoti doseglo zastavljenih ciljev iz razpisne dokumentacije, kot tudi ne ciljev iz Strateškega načrta promocije kmetijskih in živilskih proizvodov 2013–2018, še posebej ne cilja, ki se nanaša na pomen lokalne hrane, lokalnih sestavin in lokalne skupnosti.

4. Priporočila

Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano priporočamo, naj pri pripravi in izvedbi prihodnjih javnih naročil:

- v sodelovanju s strokovno komisijo v primeru uporabe meril, ki zahtevajo tudi subjektivno presojo ocenjevalcev, v največji možni meri razdela kriterije za uporabo meril ter zagotovi, da so ocene članov komisije pri uporabi posameznih kriterijev obrazložene na način, da je mogoča naknadna preverljivost ocenjevanja,
- natančno prouči področje javnega naročila, predmet javnega naročila in vse dejavnike, ki vplivajo na njegovo izvedbo, ter v razpisni dokumentaciji določi časovnico aktivnosti in roke za posamezne aktivnosti na način, da bodo realno izvedljivi, in s tem poveča možnosti, da bodo cilji javnega naročila v največji možni meri doseženi.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, priporočeno;
2. mag. Dejanu Židanu, priporočeno;
3. dr. Aleksandri Pivec, priporočeno;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
5. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si