



INTEGRITETA PRI JAVNEM NAROČANJU

S poudarkom na ukrepih za preprečevanje
korupcijskih tveganj



Januar 2019

Naslov: Integriteta pri javnem naročanju s poudarkom na ukrepih za preprečevanje korupcijskih tveganj

Izdalo: Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Transparency International Slovenia (TI)

Financiranje: Priročnik je financiran iz sredstev [EU projekta](#)

Uredile: mag. Milena Basta (TI), Nuša Peperko, mag. Urška Skok Klima, Natalija Drnovšek, mag. Mateja Prešern (MJU)

Lektoriranje: Prevajalska služba pri Generalnem sekretariatu Vlade RS

Oblikovanje: Ministrstvo za javno upravo

Ljubljana, Januar 2019

Prva elektronska izdaja priročnika

Priročnik je na voljo na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo: <http://www.mju.gov.si/>

Imetnik avtorskih pravic: Ministrstvo za javno upravo

Licenca za uporabo:

Priročnik se lahko uporablja s strani kogarkoli, brezplačno, za nepridobitni ali pridobitni namen, pod pogojem, da se navede vir (pogoji licence CC BY 4.0 – *Creative Commons Attribution 4.0 International*)



Kratice:

- CPV koda - enotni besednjak javnih naročil (CPV)
<https://www.enarocanje.si/zjnPov/CPV/DefaultCPVSingleSel.aspx>
- DKOM – Državna revizijska komisija
- KPK – Komisija za preprečevanje korupcije
- ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo)
- ZJN - 3 – Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18)
- ZJU – Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF)
- ZJNPOV – Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12, 90/14 – ZDU-1I in 52/16)

KAZALO

UVODNA MISEL	3
1 INTEGRITETA IN IZPOLNJEVANJE JAVNEGA INTERESA PRI JAVNEM NAROČANJU	4
1.1 Temeljna načela, ki konkretizirajo javni interes pri izvedbi javnih naročil.....	4
2 KORUPCIJA.....	6
3 UKREPI, KI JIH ZA OBVLADOVANJE KORUPCIJSKIH TVEGANJ IN DRUGIH NEETIČNIH RAVNANJ DOLOČA ZAKONODAJA.....	7
3.1 IZOGIBANJE NASPROTJU INTERESOV	8
3.1.1 Pričakovano dolžno ravnanje oseb v okoliščinah nasprotja interesov.....	9
3.2 LOBIRANJE IN NADZOR NAD NJIM	11
4 AKTIVNOSTI JAVNEGA NAROČILA PRED – MED – PO IZVEDENEM JAVNEM NAROČILU	15
4.1 PREDRAZPISNE AKTIVNOSTI	16
4.1.1 Ugotavljanje in ocena potreb	16
4.1.2 Načrtovanje in ocena potrebnih finančnih sredstev	18
4.1.3 Definiranje naročila in priprava razpisne dokumentacije	20
4.1.4 Izbira postopka in določitev časovnega okvira.....	23
4.2 RAZPISNE AKTIVNOSTI.....	26
4.2.1. Komunikacija s ponudnikom	26
4.2.2 Preverjanje ponudb (ocenjevanje, izbor)	27
4.2.3. Oddaja javnega naročila	28
4.3. AKTIVNOSTI PO ODDAJI JAVNEGA NAROČILA.....	30
4.3.1. Izvajanje pogodbe in sklepanje dodatkov k pogodbam	30
4.3.2. Nadzor in plačilo.....	32
5. ZAKLJUČEK	33

UVODNA MISEL

Strategija razvoja javne uprave 2015 - 2020 daje poseben poudarek integriteti in odgovornosti javnih uslužbencev ter v skladu z navedenim spodbuja tak sistem javnega naročanja, ki temelji na transparentnosti, konkurenci in objektivnih merilih pri odločanju ter je učinkovit pri preprečevanju korupcije. Številne rešitve, ki so usmerjene k cilju višje stopnje integritete, so bile na tej podlagi že vključene v javno naročniško zakonodajo, z vidika transparentnosti so pomembni tudi drugi ukrepi kot je na primer objava pogodb na Portalu javnih naročil oziroma aplikacija STATIST. V *Programu Vlade Republike Slovenije za krepitev integritete in transparentnosti 2017 - 2019* je treba v tem okviru posebej poudariti ukrep »Krepitev integritete in transparentnosti pri postopkih javnega naročanja«, ki se povezuje z ukrepom dviga ozaveščenosti in usposabljanja javnih uslužbencev, funkcionarjev in drugih zaposlenih v javnem sektorju, posebno tudi tistih, ki sodelujejo pri izvedbi javnih naročil. Na tej podlagi so bila že v letu 2017 izvedena številna usposabljanja v sodelovanju med Upravno akademijo Ministrstva za javno upravo in Transparency International Slovenija.

Na področju javnega naročanja je tveganje za obstoj korupcijskih dejanj visoko, zato je pomembno, da so zaposleni v javnem sektorju, ki izvajajo javna naročila, usposobljeni in da znajo koruptivna tveganja (pravočasno) prepoznati, se jim izogniti in jih preprečiti. Korupcija niso zgolj koruptivna ravnanja, ki imajo veliko nominalno vrednost, pač pa pomenijo korupcijo tudi tista na prvi pogled majhna ravnanja, ki niso skladna z etičnimi, moralnimi in pravnimi normami s področja preprečevanja in omejevanja korupcijskih tveganj. Zato so na tem področju potrebne stalne aktivnosti naročnikov, ki si morajo prizadevati za najvišjo stopnjo integritete.

Ključno vlogo pri zaznavanju in preprečevanju korupcije ima integriteta posameznika in družbe kot celote. Da bi povečali občutljivost zaposlenih v javnem sektorju na prej navedene neželene pojave, zlasti pri osebah, odgovornih za javna naročila, je Ministrstvo za javno upravo pripravilo pričujoči vodnik odgovornega vodenja postopkov javnih naročil, v katerem so predstavljena in s primeri ponazorjena korupcijska tveganja, ter navedeni glavni ukrepi, s katerimi lahko preprečimo oziroma uspešno obvladujemo tveganja. Vodnik je, po mojem mnenju, nujen pripomoček vsakogar, ki v javnem sektorju dela na področju priprave in izvedbe javnih naročil.

Rudi Medved
Minister za javno upravo

1 INTEGRITETA IN IZPOLNJEVANJE JAVNEGA INTERESA PRI JAVNEM NAROČANJU

Pri opravljanju dela v javnem sektorju zaposleni v javnem sektorju poleg izvajanja normativno regulativnih pristojnosti, zagotavljamo servis državljanom in gospodarstvu, zato je bistveno, da pri tem vedno sledimo **javnemu interesu**. Državljeni pričakujejo učinkovito in etično delovanje institucij javnega sektorja in kakovostno opravljanje javnih storitev na vseh področjih. Ko ravnamo z visoko stopnjo integritete in etično, poleg spoštovanja predpisov, delujemo v dobrobit celotne skupnosti.

1.1 Temeljna načela, ki konkretizirajo javni interes pri izvedbi javnih naročil

Javno naročanje, ki ga izvaja naročnik, mora **zaradi sledenja in izpolnjevanja javnega interesa** ter skladno z ZJN-3 temeljiti na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Naročnik mora torej izvesti javno naročanje tako, da z njim **zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev** ter uspešno doseže cilje svojega delovanja.

Javno naročilo **ne sme neupravičeno omejevati konkurence** med ponudniki.

Ponudnik mora biti izbran **pregledno in po predpisanem postopku**, v tem okviru sta pomembni tudi obveznosti objave obvestil glede javnih naročil in glede objave pogodb na portalu javnih naročil.

Naročnik mora zagotoviti, da **med ponudniki** na vseh stopnjah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov **ni razlikovanja**, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Naročnik mora zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo kakršnokoli diskriminacijo ponudnikov.

Javno naročanje se mora izvajati **sorazmerno predmetu javnega naročanja**, predvsem glede izbire, določitve in uporabe pogojev, zahtev in meril, ki morajo biti smiselno povezana s predmetom javnega naročila.

V JAVNEM SEKTORJU JE PRI DELOVANJU VEDNO TREBA SLEDITI JAVNEMU INTERESU

Javni interes

NE (INTEGRITETA) => KORUPCIJA

Tveganje za obstoj korupcijskih ravnanj je pri javnem naročanju vedno prisotno, zato je pomembno, da sodelujoči pri javnem naročilu morebitna korupcijska tveganja pravočasno prepoznajo, jih preprečijo oziroma se jim vnaprej izognejo.

INTEGRITETNI BAROMETER

definicija ZIntPK-B

»korupcija« je

vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

»integriteta« je

pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.

2 KORUPCIJA

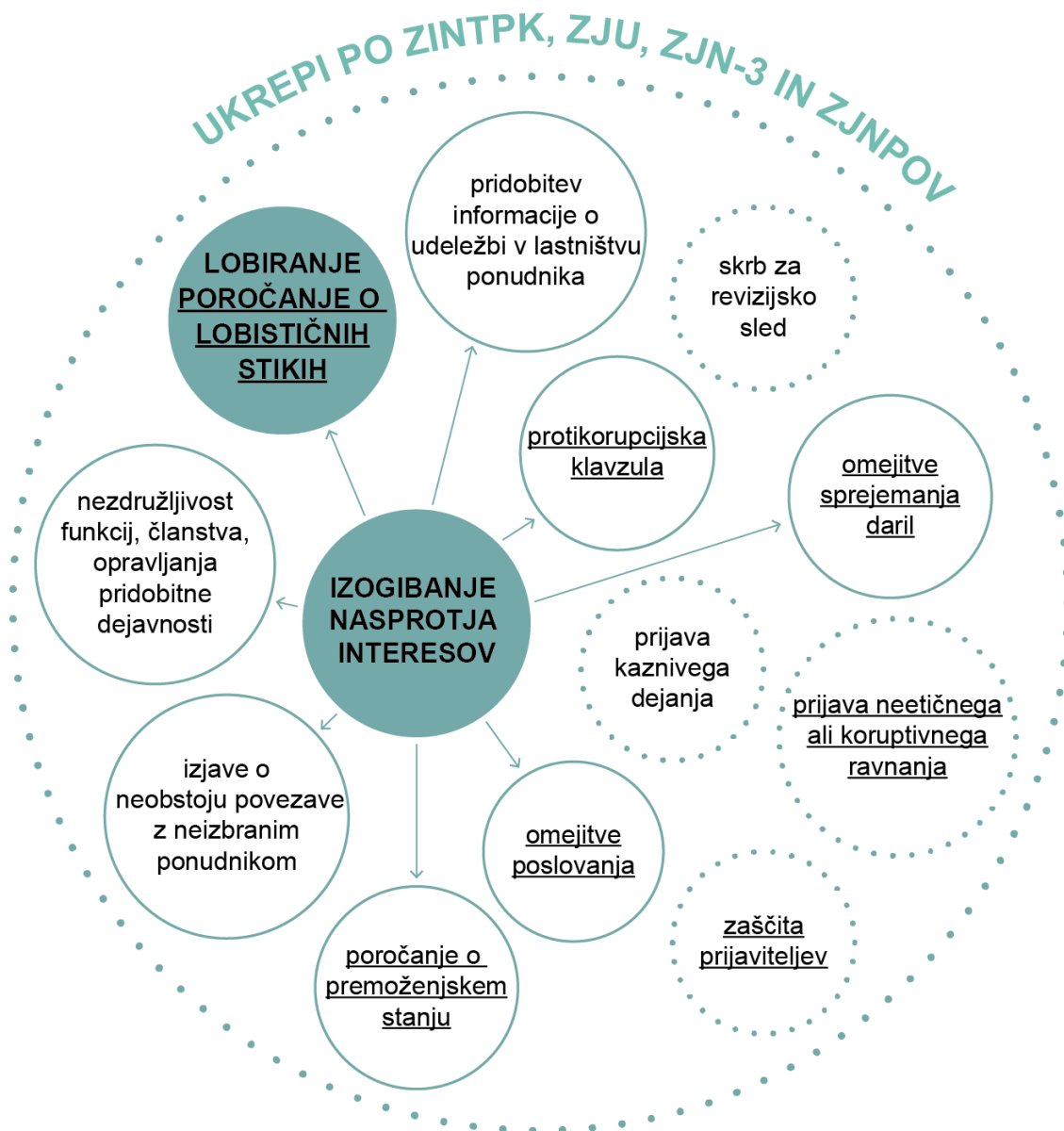
je širok pojem, ki obsega vrsto različnih dejanski stanj, vsem pa je skupno to, da gre za kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, tistih, ki so pobudniki kršitev ali tistih, ki se s kršitvijo lahko sami okoristijo oziroma za drugega, zaradi posredno ali neposredno danih zavez:

- *obljubljene (obljubim, da ti bom dal, če narediš...),*
- *ponujene (to ti dam, če narediš...),*
- *dane (dal sem ti, zdaj naredi),*
- *zahtevane (če mi daš, bom naredil...),*
- *prejete (dobil sem, sedaj bom naredil...),*
- *pričakovane koristi (če bom naredil, bom dobil).*

Paziti!

Vsakokrat, ko se posameznik sam znajde v obsegu tovrstnih zavez oziroma zazna, da se v postopku javnega naročanja lahko dajo ali so bile dane koruptivne zaveze, se mora proti njim TAKOJ pravilno odzvati, tako, da jih jasno zavrne in o tem obvesti ali nadrejenega ali KPK ali organe pregona. Dolžna ravnanja v postopkih javnega naročanja oziroma za zaposlene v javnem sektorju so predpisana v naslednjih zakonih: ZIntPK, ZJU, ZJN-3 in ZJNPOV.

3 UKREPI, KI JIH ZA OBVLADOVANJE KORUPCIJSKIH TVEGANJ IN DRUGIH NEETIČNIH RAVNANJ DOLOČA ZAKONODAJA



Pogosto pri javnih naročilih nastopijo »mehke« situacije, ki ne predstavljajo nujno izkazane kršitve zakona, ampak okoliščine, kjer je možnost koruptivnega ravnanja povečana in zato terjajo uporabo protikorupcijskih ukrepov. Med pomembnejšimi sta ukrep izogibanja nasprotju interesov in nedovoljenim vplivom.

3.1 IZOGIBANJE NASPROTJU INTERESOV

Izogibanje nasprotja interesov kot vodilo, da je javni interes vedno treba postaviti pred zasebni interes.

Med zakonskimi ukrepi je izogibanje nasprotja interesov ukrep, katerega spoštovanje zagotovo najbolje izkazuje integriteto posameznika in s tem institucije. Gre za ukrep, ki preprečuje, onemogoča in odpravlja okoliščine, ki bi lahko predstavljale korupcijska tveganja oziroma njihovo uresničitev. Lahko rečemo, da so vsi drugi ukrepi v primerjavi z ukrepom izogibanja nasprotja interesov, nekako le variacije njegovega uresničevanja, ki onemogoča uresničitev tveganja, da bi prišlo do uveljavitve zasebnega namesto javnega interesa. Preprečitev uveljavitve zasebnega nad javnim interesom je namreč eden bistvenih ciljev, ki ga varujejo vsi zgoraj v shemi navedeni ukrepi krepitve integritete, preprečevanja in omejevanja korupcije ter nasprotja interesov.

Do nasprotja interesov pride, kadar naš osebni interes vpliva na naše nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog v službi.

Pomembno je tako dejansko nasprotje interesov kot tudi »zgolj« videz nasprotja interesov. V prvem primeru gre za neposredno zlorabo položaja za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi določeni osebi ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Videz nasprotja interesov pa pomeni okoliščine, ki z vidika zunanje opazovalca ustvarjajo dvom v objektivnost in neodvisnost ter krepijo prepričanje, da je uradna oseba zasebni interes postavila pred javnega.¹ Zaposleni v javnem sektorju morajo biti pozorni tudi na take okoliščine, se jim izogibati in o njih obvestiti svoje nadrejene.

¹<https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja/07/2012/sistemska-nacelno-mnenje-glede-krepitve-integritete-in-omejevanja-nasprotja-interesov-pri-delovanju-razlicnih-komisij-svetov-in-delovnih-skupin-v-katerih-sodelujejo-posamezniki-ki-niso-zaposleni-v-javnem-sektorju>

Pri izvajanju javnega naročila **PRAVILO IZOGIBANJA NASPROTJU INTERESOV** pomeni, da posameznik, ki vodi postopek javnega naročanja ali drugače sodeluje pri njem, ne sme biti neposredno ali posredno povezan z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njegov zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njegovi objektivnosti in nepristranskosti.

V postopkih javnih naročil pogosto prihaja do situacij, ki sicer ne predstavljajo izrecne kršitve zakonskih pravil, vendarle pa ustvarjajo videz nepoštenega vodenja postopka oziroma odločanja. Za visoko stopnjo integritete je pomembno, da so ravnanja oseb, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja, poštena tudi z vidika zunanje nepoučenega opazovalca dogajanja.

Nasprotja interesov ne ureja samo ZINTPK!

3.1.1 Pričakovano dolžno ravnanje oseb v okoliščinah nasprotja interesov

Status osebe, ki sodeluje v postopku oddaje javnega naročila, je sicer različno opredeljen po ZIntPK (37. do 40. člen), ZJU (100. člen) in ZJN-3 (91. člen) ter ZJNPOV (75. člen), vsem pa je pri obstoju nasprotja interesov skupno to, da se morajo v okoliščinah, ki lahko predstavljajo nasprotje interesov, nemudoma odzvati.

Oseba mora o okoliščinah nasprotja interesov obvestiti nadrejenega in počakati na njegova navodila. Nadrejeni lahko osebo iz postopka ali iz opravljanja posameznega dejanja izloči, lahko mu/ji dovoli nadaljevanje aktivnosti pod določenimi pogoji, preveri njegove/njene aktivnosti, idr. Če oseba ne dobi ustreznih navodil od nadrejenega ali ugotovi, da nadrejeni ali oseba, ki naj bi bila v položaju nasprotja interesov, nista izvedla ustreznih ravnanj za omejitev korupcijskih tveganj, naj obvesti pristojne institucije (KPK, policijo, drug nadzorni organ).

Preventivni zakonski ukrepi po ZJN-3, katerih namen je preprečevanje situacij nasprotja interesov v postopkih javnega naročanja

ZJN-3 za osebo, ki vodi postopek javnega naročanja, določa:

- da mora vse osebe, ki so sodelovale pri pripravi dokumentacije ali odločale v postopku javnega naročanja, pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila pisno obvestiti o tem, kateremu ponudniku se javno naročilo oddaja, zato da te osebe lahko pravočasno zaznajo morebitni obstoj nasprotja interesov; (*drugi odstavek 91. člena ZJN-3*),
- da mora, če pri sebi zazna nasprotje interesov, takoj ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela, o tem pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili (91. člen ZJN-3),
- da mora izbranega ponudnika pozvati, da poda izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika (šesti odstavek 14.

3.2 LOBIRANJE IN NADZOR NAD NJIM

Lobiranje je nejavni stik z lobirancem iz javnega sektorja z namenom vplivanja na odločitve javnega pomena.



Posredovanje zapisa lobističnega stika na KPK = UKREP varovanja javnega interesa

Treba je ločevati med lobiranjem kot v pogovornem jeziku uporabljenim pojmom in lobiranjem, kot ga opredeljuje ZIntPK, in sicer kot legitimno dejavnost, s katero dovoljeni interesi interesnih organizacij na formalen in transparenten način dostopajo do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.

Po ZIntPK je **LOBIRANJE**² delovanje lobista, ki za določeno interesno organizacijo izvaja nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah (razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov; 14. tč 4. člena ZIntPK).

² http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IJZ/LOBIRANJE_letak_13_jan_2015.pdf

Za **LOBISTA** ZIntPK šteje:

- registriranega lobista - osebo, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov

ALI

- osebo, ki lobira za interese določene organizacije oziroma podjetja bodisi, da je tam zaposlena bodisi je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.

LOBIRANEC je lahko kdor koli, ki je pooblaščen za sprejemanje ukrepov oziroma je na takšnem položaju, da lahko vpliva na odločitve o javnem interesu. Če torej kot javni uslužbenci odločamo ali sodelujemo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter javnih odločitev, moramo v primeru lobiranja ustrezno ravnati.

Da govorimo o lobiranju v zvezi s katerim je po ZIntPK treba zapis lobističnega stika posredovati na KPK, morajo biti kumulativno izpolnjeni trije pogoji:

- **gre za nejavni stik med lobirancem in lobistom,**
- **namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, in**
- **vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.**

Srečanje (četudi med lobistom in lobirancem z namenom vplivanja) lahko po volji udeležencev postane javno - in s tem odpade obveznost posredovanja zapisa lobističnega stika po ZIntPK – če so v naprej ali takoj po tem zagotovljeni pogoji, v katerih stik, pogovor ali namen vplivanja potekajo na javnosti odprt in transparenten način (npr. s protokoliranjem vsebine pogovora in njegovo objavo, z vnaprejšnjo objavo stika na spletnih straneh določenega organa ipd.). Kraj, čas ali način nejavnega stika ni pomemben. Nejavni stik (lobiranje) se lahko zgodi v prostorih organa, v zasebnem prostoru ali v gostinskem lokalu oziroma je lobiranje vsako nejavno komuniciranje, ki ga z namenom lobiranja izvaja lobist.

Lobiranje v postopkih javnega naročanja ni dovoljeno.

Vplivanje na izvedbo javnega naročila med postopkom ni dovoljeno (lahko pomeni napeljevanje h kaznivemu dejanju) in je v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli javnega naročanja. Lahko pa naročnik izvede preverjanje trga in strokovni dialog, kot to urejajo pravila ZJN-3, pri čemer mora zadostiti načelom

transparentnosti in enake obravnave ponudnikov (napoved dialoga oziroma posveta, priprava zapisnika, morebitno sprejetje naknadnih ukrepov za zagotavljanje enakosti ponudnikov, idr).

Pravica lobiranca zavrniti stik z lobistom

Lobiranec ima vedno pravico zavrniti stik z lobistom. Lobiranec ima dolžnost zavrniti stik z osebo, če poizkuša lobirati posameznik, ki ni registrirani lobist ali ki ni zaposlen/zastopnik v interesni organizaciji, izkazuje pa namero lobirati za to interesno organizacijo. Če lobiranec oceni, da so stiki nezakoniti oziroma v nasprotju z namenom ZIntPK, ZJN-3, o takem poskusu vplivanja poroča KPK.

Lobiranci morajo biti pri stiku z lobistom pozorni tudi na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se temu nasprotju izognejo.



Nekatere nedovoljene oblike vplivanja – Paziti!

Vsako vplivanje (ne glede na to, ali ga izvajajo lobisti ali ne), ki je povezano z izročitvijo, ponudbo ali samo obljubo nedovoljene koristi funkcionarju, javnemu uslužbencu, poslovodni osebi oziroma nosilcu javnih pooblastil lahko izpolnjuje zakonske znake katerega od korupcijskih kaznivih dejanj (predvsem kaznivega dejanja podkupnine, dajanja daril za nezakonito posredovanje in nedovoljenega dajanja daril). Nedovoljena korist za funkcionarja oziroma javnega uslužbenca ni nujno samo neposredna oziroma finančna, ampak lahko pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanj, za njegove družinske člane in druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imel osebne, poslovne ali politične stike.



SAMOPREVERJANJE:

- Je ta stik nejavnen?*
- Je namen stika vplivati?*
- Dojemam stik kot namen vplivanja?*
- Se vplivanje oziroma lobiranje izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije?*
- Kako bi ta stik videl zunanji opazovalec?*

4 AKTIVNOSTI JAVNEGA NAROČILA PRED – MED – PO IZVEDENEM JAVNEM NAROČILU



PREDRAZPISNE AKTIVNOSTI

- Ugotavljanje in ocena potreb
- Načrtovanje in ocena potrebnih finančnih sredstev
- Definiranje naročila in priprava razpisne dokumentacije
- Izbira postopka in določitev časovnega okvira



RAZPISNE AKTIVNOSTI

- Komunikacija s ponudnikom
- Preverjanje ponudb (ocenjevanje, izbor)
- Oddaja javnega naročila



AKTIVNOSTI PO ODDAJI JAVNEGA NAROČILA

- Izvajanje pogodbe in sklepanje dodatkov k pogodbam
- Nadzor in plačilo

Splošna opomba:

Vsebine navedene pod naslovi: »**TVEGANJA**« predstavljajo okoliščine in dejansko stanje v praksi identificiranih korupcijskih tveganj, neetičnih ter drugih protipravnih ravnanj.

Primeri in opisi v nadaljevanju so pripravljene upoštevajoč določbe ZJN-3, smiselno enako pa se uporabljajo tudi pri izvajanju postopkov javnega naročanja na podlagi ZJNPOV!



4.1 PREDRAZPISNE AKTIVNOSTI

- Ugotavljanje in ocena potreb
- Načrtovanje in ocena potrebnih finančnih sredstev
- Definiranje naročila in priprava razpisne dokumentacije
- Izbira postopka in določitev časovnega okvira

4.1.1 Ugotavljanje in ocena potreb



Pred začetkom postopka javnega naročanja mora naročnik preveriti, ali dejansko obstaja potreba po predmetu javnega naročila in kakšen mora le-ta biti (je morda potrebna zamenjava ali izboljšanje že obstoječih virov, gre za popolnoma novo potrebo idr). Treba je preveriti, ali obstajajo alternative kot je npr. izraba obstoječih virov znotraj organizacije, ali je javno naročilo nujno potrebno in ali je načrtovana količina oziroma velikost res potrebna. Možno je tudi posvetovanje s širšo javnostjo glede upravičenosti določenih potreb. Naročnik mora torej pred začetkom postopka javnega naročanja izvesti temeljito **oceno potreb**.

Da bi **pridobil informacije o predmetu javnega naročila**, mora naročnik izvesti ustrezno povpraševanje, saj je kakovostno izveden postopek javnega naročila posledica dobrega povpraševanja, t. i. **predhodne analize trga, izvedbe strokovnega dialoga**, ipd. Naročnik ima možnost, da informacije pridobi sam ali pa od obstoječih akterjev na trgu.

Strokovni dialog (64. člen ZJN-3) – Kadar pride pri javnem naročilu v poštev večje število potencialnih ponudnikov, je v nekaterih primerih primerno organizirati posvetovanje, ki pa ga je treba voditi odprto in transparentno (npr. vodenje zapisnika o posvetovanjih). Primerno je, da naročnik izvede strokovni dialog transparentno, z javnim povabilom in hkrati z različnimi potencialnimi ponudniki.

Šele ko je naročnik kot kupec dobro seznanjen s predmetom javnega naročila, bo znal oblikovati povpraševanje (priprava razpisne dokumentacije), na podlagi katerega bo lahko pridobil najugodnejšo kakovostno ponudbo. Naročnik mora sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev, da zaradi (pred)sodelovanja posameznega kandidata ali ponudnika ne pride do izkrivljanja konkurence.

V tej fazi je bistvena tudi **vzpostavitev notranjih kontrolnih mehanizmov**, torej, da se zagotovi, da se odločitve v zvezi z določenim javnim naročilom sprejme s strani več kot ena oseba, predvsem pri projektih večje vrednosti, s čimer se zmanjša tudi tveganje nedovoljenih vplivov.



TVEGANJA

- *Pomanjkanje ustrezne ocene potreb.*
- *Vpliv zunanjih akterjev ali svetovalcev na odločitve, politično vplivanje in pritiski.*
- *Neformalni dogovori in stiki.*
- *Investicija ali nakup sta neupravičena ali nista potrebna, ustvari se fiktivna potreba, da lahko vnaprej določeno podjetje dobi posel.*
- *Namesto sistematičnega ugotavljanja potreb in vzdrževanja in dopolnjevanja opreme/storitev, ki zahtevata majhne stroške, se nameščajo nove zmogljivosti.*
- *Blago in storitve so v korist določenega ponudnika precenjene.*
- *Stare politične usluge in druge oblike postranskih zaslužkov se vključujejo v cene naročenega blaga ali storitve (vnaprejšnji dogovori s točno določenimi izvajalci, ipd).*
- *Nepoznavanje razlik med elementi zakonitega lobiranja in nedovoljenimi vplivi.*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Skrbna in samostojna priprava analiz, kritično presojanje pridobljenih podatkov in pridobivanje podatkov iz različnih virov.**
- **Dosledna dokumentacija stikov s ponudniki (zapisniki sestankov) in vzpostavitev formalne komunikacijske poti, po kateri lahko zaposleni poročajo o morebitnih problemih ali zaznanih nepravilnostih.**
- **Vzpostavitev notranjega kontrolnega mehanizma (vodje, notranja revizija) in dokumentacija izvedenih nadzorov.**
- **Enak način komunikacije z vsemi potencialnimi ponudniki in enakopravno posredovanje informacij vsem udeleženiim.**
- **Vodenje strokovnega dialoga z več potencialnimi ponudniki.**
- **Ustrezno poročanje o lobističnih stikih.**

PRIMERI

1. *Ponudnik storitev fotokopiranja predstavi svojo analizo, s katero dokazuje, da je najem fotokopirnega stroja skupaj z vzdrževanjem in dobavo potrošnega materiala bolj ekonomičen od lastništva naprave ter ločenega naročanja materiala in storitev. Hkrati ponudnik pogojuje najem opreme z vidno uporabo logotipa ponudnika na vidnem mestu v javnih prostorih, v katerih je fotokopirni stroj. Naročnik sprejme odločitev o najemu opreme na podlagi „analize“ ponudnika in ne na podlagi lastne analize. Ker naročnik ni izvedel lastne analize, se ni prepričal, ali bi bil nakup fotokopirnega stroja s potrošnim materialom, glede na njegove potrebe ugodnejši in slepo verjame predstavitvi edinega ponudnika, hkrati pa dopušča oglaševanje.*
2. *Primer: Predlog določenega podjetja, da donira operacijske mize (2006)*
Donacija je namenski neodplačni prihodek, ki ga domača ali tuja pravna oseba prispeva za določen namen (3. člen ZJF), lahko je v denarju ali stvari, storitvi. Obstoja tveganje, da „donator“ pogojuje donacijo z zavezo naročnika po izvedbi drugega naročila (podjetje bi doniralo operacijske mize, pri čemer je bil pogoj naročilo storitev servisiranja). Donacija je vedno enostranska, zato prejemniku ne nastane nikakršna obveznost, tudi ne v povezavi z javnim naročilom: prejemnik donacije mora zagotoviti, da se morebitna naročila blaga in storitev povezana z donacijo izvedejo neodvisno od donacije. Pred sprejemom donacije mora naročnik preveriti kakšne posledice (finančne) oz. potrebe po dodatnih naročilih bo imel sprejem donacije oz. ali je možno potrebo racionalneje zadovoljiti s klasičnim naročilom.

4.1.2 Načrtovanje in ocena potrebnih finančnih sredstev



Ocenjeno vrednost javnega naročila je treba izračunati skladno s pravili ZJN-3 in upoštevajoč tržne razmere ter mora torej za naročnika predstavljati realno informacijo o vrednosti javnega naročila in pomeniti kakovostno podlago za izbor postopka ter drugih pomembnih korakov. Naročnik metode, ki se uporabi za izračun ocenjene vrednosti javnega naročila, ne sme izbrati z namenom, da se določi takšna ocenjena vrednost, da za oddajo javnega naročila ni treba uporabiti ZJN-3 oziroma da ni potrebna objava v Uradnem listu EU. Naročnik prav tako ne sme razdeliti javnega naročila oziroma ga oblikovati v več javnih naročil, da bi se (delno ali v celoti) izognil uporabi ZJN-3.

Naročnikom je lahko v pomoč tudi stališče MJU v zvezi z izračunom ocenjene vrednosti ter določitvijo istovrstnih storitev:

http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Staliska/ZJN_3/2017/ZJN-3_izracun_ocenjene_vrednost.pdf.

Ocenjeno vrednost javnega naročila pa je treba razlikovati od zagotovljenih sredstev. **Zagotovljena sredstva** so znesek, ki ga naročnik predvidi in pripravi za plačilo obveznosti, ki izvirajo iz pogodbe o izvedbi javnega naročila. Načrtovanje in razporejanje zagotovljenih sredstev ni urejeno v predpisih s

področja javnega naročanja, temveč v predpisih, ki urejajo področje računovodstva, javnih financ ipd. Ponudba, ki presega zagotovljena sredstva naročnika, ni dopustna, zagotovljena sredstva pa so lahko na primer tudi enaka ali višja od ocenjene vrednosti.



TVEGANJA

- *Slabo načrtovanje javnega naročila, nerealna ocena financiranja, pomanjkljivosti v oceni financiranja.*
- *Določitev ocenjene vrednosti ni pregledna in ni objektivna, določitev njenega izračuna pa ni razvidna iz dokumentacije.*
- *Drobljenje naročila na več manjših enot z manjšimi zneski, s ciljem izogibanja uporabi transparentnega postopka oddaje javnega naročila (da se izogne objavi v Uradnem listu EU ali da se izogne uporabi ZJN-3) ali s ciljem, da se naročilo odda vnaprej izbranemu ponudniku.*
- *Evidenčna naročila (naročila pod mejnimi vrednostmi za uporabo ZJN-3) so zelo tvegana z vidika namernega obvoda načel in določil, ki veljajo po ZJN-3 in povečanja korupcijskih tveganj.*
- *Tveganje predstavlja vsako javno naročilo, pri katerem ocenjena vrednost znaša malo manj kot mejne vrednosti iz 21. člena ZJN-3.*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Pravilno načrtovanje porabe na ravni naročnika ter pravilna in objektivna določitev ocenjene vrednosti javnega naročila (upoštevajoč 24. člen ZJN-3) in zagotovljenih sredstev.**
- **Upoštevati istovrstnost naročil.**
- **Delitev na sklope, kadar gre za zaokrožene dele predmeta naročila, ki jih je mogoče samostojno oddati (poveča se dostopnost javnega naročila večjemu številu potencialnih ponudnikov).**
- **Evidentirati vire in metode, s katerimi se je določala ocenjena vrednost; način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila (vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednost naročila) naj bo razviden iz dokumentacije.**
- **Nakupi z uporabo t.i. evidenčnih naročil naj se opravijo transparentno, upoštevajoč dolžno skrbnost: razlog za nakup in ocenjena vrednost naj bosta utemeljena in obrazložena tako, da bo omogočeno naknadno ugotavljanje upravičenosti razloga za nakup in izvedenega postopka. Zagotovljena naj bo sledljivost aktivnosti in priložena potrebna dokumentacija.**

PRIMERI

1. *Naročnik je v letu 2012 izvedel prenovu poslovnih prostorov. Javno naročilo gradbeno-obrtniških del je razdelil na sedem manjših naročil in jih oddal po ločenih postopkih zbiranja ponudb. Skupna vrednost oddanih naročil je znašala 134.163 evrov brez DDV. Treba je upoštevati skupno ocenjeno vrednost vseh sklopov, če lahko iz javnega naročila gradnje ali storitev izhaja možnost, da se naročilo lahko odda tudi po sklopih.*
2. *Občina je storitve urejanja javnih zelenih površin v letih 2012 in 2013 razdelila na več sklopov (urejanje cvetličnih gredic, urejanje parkov, urejanje zelenih površin ter vzdrževanje in nabava urbane opreme). Zaradi vsebinske povezanosti del, časovne dinamike izvedbe javnih naročil in sklenitve pogodb in ker po vsebini dela sodijo v gospodarsko javno službo urejanja javnih zelenih površin, jih je treba obravnavati kot zaključeno celoto, ki jo je treba oddati z enotnim javnim naročilom.*

4.1.3 Definiranje naročila in priprava razpisne dokumentacije



Natančno in kakovostno definiranje javnega naročila ter skrbna priprava dokumentacije v zvezi z izvajanjem javnega naročila sta eni od najpomembnejših faz postopka javnega naročila. Sem med drugim sodita natančno definiranje lastnosti predmeta javnega naročila, natančna priprava ponudbenega predračuna, pogojev in meril ter vsebine pogodbe.

Oblikovanju razpisne dokumentacije in njenih prilog naj se posveča posebna pozornost. Navodila ponudnikom morajo biti jasna in priloge medsebojno skladne. Priporoča se dosledna priprava in uporaba predpisane metodologije (metodoloških osnov) za pripravo investicijskih programov, če ne gre za investicijo, pa obvezna priprava ustrezne analize, ki bo dokazovala upravičenost in smotrnost posamezne nabave.

Specifikacije morajo ustrezati identificiranim potrebam. Specifikacije ne smejo dajati prednost določenemu ponudniku oziroma določeni blagovni znamki.

Merila morajo biti jasno definirana, vključno z določitvijo uteži za posamezno merilo, treba je torej določiti relativno pomembnost posameznega merila. Primerno je, da naročnik v razpisni dokumentaciji vnaprej pojasni razloge za odločitev o pomenu in teži posameznega merila.

Pomembno vprašanje je tudi izločitev sklopov (peti odstavek 73. člena ZJN-3). Neposredna oddaja izločenih sklopov lahko predstavlja povečano korupcijsko tveganje, ki ga naročniki lahko omejijo z upoštevanjem temeljnih javno-naročniških in javno-finančnih načel.



TVEGANJA

- *Vsebina razpisne dokumentacije, zlasti tehnične specifikacije, pogoji, zahteve in merila za izbor so pretirano zahtevni in omejujejo konkurenco; so prilagojeni določenemu ponudniku; so preohlapni in dopuščajo prekomerno diskrecijo pri ocenjevanju in odločanju; ipd.*
- *Dokumentacija in uporabljeni izrazi, pogodbeno določila ipd., so po nepotrebnem zapleteni, ustvarjajo zmedo in pogoje za prikrievanje korupcije in zamegljevanje dejanskega stanja pri kontrolah in nadzoru.*
- *Merila za izbor najugodnejšega ponudnika niso jasno in objektivno določena ali niso določena vnaprej.*
- *Zahteve po vzorcih blaga, ki so nepotrebni in bi lahko vplivali na objektivnost pri ocenjevanju.*
- *Podelitev izločenih sklopov vnaprej favoriziranem ponudniku brez utemeljenih tržnih razlogov.*
- *V pogodbi o nakupu so lahko skrite »mehke« ugodnosti za uporabnike (izobraževanja v tujini, potovanja), ki so lahko pokazatelj obstoja korupcijskih tveganj in lahko predstavljajo zlorabo določb o sprejemanju daril za javne uslužbenke.*
- *Nerealno določanje rokov s ciljem izključitve nekaterih ponudnikov.*
- *Navajanje blagovnih znamk brez dopuščanja enakovrednosti ali namesto opisa tehničnih karakteristik.*
- *Če naročnik ne zahteva oz. ne doseže, da se nanj prenesejo avtorske ali sorodne pravice oz. pravice industrijske lastnine, obstaja tveganje, da bo moral naročnik za vsako spremembo/nadgradnjo sklepati pogodbe z istim ponudnikom (ustvarjanje »vendor lock-in« situacij).*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- Narediti tržno analizo glede predmeta naročila.
- Kjer predmet javnega naročila to dopušča in prispeva k večji gospodarnosti in učinkovitosti izvedbe, je priporočljivo razpisno dokumentacijo oblikovati tako, da je mogoče ponudbo oddati po sklopih.
- Pogoji za dodelitev javnega naročila, ki jih morajo ponudniki izpolnjevati, in dokazila, ki jih morajo predložiti, morajo biti vnaprej jasno in natančno določeni.
- Omogočiti, da se ponudi enakovredno blago/storitev/gradnja, če je to mogoče.
- Tehnične specifikacije predmeta javnega naročila naj vsebujejo zgolj lastnosti, ki jih naročnik dejansko potrebuje.
- Natančen opis predmeta javnega naročila.
- Ocenjevanje vzorcev po vnaprej natančno določenih postopkih in kriterijih.
- Določitev komisije, ki bo pregledala in ocenila prejete ponudbe.
- Naročnik mora v razpisni dokumentaciji jasno navesti potrebo po dodatnih ukrepih, vključenih v pogodbo (npr. izobraževanje uslužbencev za uporabo nove opreme) in mora svoje potrebe natančno opredeliti (vsaj vsebina izobraževanj in količina le-teh). Tovrstne storitve naj bodo transparentno vnaprej predvidene in del dokumentacije o javnem naročilu oz. ponudbe.
- Roki prevzemanja obveznosti naj se določajo realno in skladno z dejanskim obsegom potrebnih aktivnosti.
- Že v začetni fazi postopka javnega naročila naj se natančno definira, ali bodo na predmetu javnega naročila nastale kakšne avtorske ali sorodne pravice oz. pravice industrijske lastnine ter komu bodo pripadle. Če je le mogoče, naj se pravice prenesejo na naročnika. Skladno s tem naj se vodijo vsi nadaljnji postopki v korist zaščite interesov naročnika.

PRIMERI

1. DKOM št. 018-268/2011 : [...] ob vsem ugotovljenem zaključuje, da je naročnik s tem, ko je v obravnavanem primeru **kot merilo določil višji bonitetni razred ponudnika**, ki ocenjuje ekonomsko in finančno sposobnost ponudnika, ravnal nedopustno, saj ni uspel izkazati prepričljivih razlogov, da bo zaradi višjega bonitetnega razreda ponudnika v zadnjem bilančnem obdobju tudi dosegel večjo ekonomsko korist in zato ekonomsko ugodnejšo ponudbo. S tem povezani revizijski očitki vlagatelja so zato utemeljeni, saj merilo [...] ni v povezavi s predmetom naročila, ponudnike pa lahko neupravičeno diskriminira. [...]
2. DKOM št. 018-164/2014: Naročnik je v razpisni dokumentaciji določil kot **merilo tudi »dodatne reference«**. Po oceni DKOM ni uspel izkazati, v čem naj bi bila razlika v ekonomski ugodnosti

med ponudnikom, ki lahko izkaže štiri (zahtevne in specialne) referenčne projekte in že na ta način izkaže relativno visoko strokovno tehnično usposobljenost za izvedbo predmetnega naročila, ter ponudnikom, ki izkaže sedem referenčnih projektov. Glede na dejstvo, da v tem primeru oba ponudnika izkažeta ustrezno stopnjo tehnične usposobljenosti, zgolj nekoliko višje število referenc ne zagotavlja relevantnih informacij o kakovosti storitve, ki bo izvedena v okviru predmetnega naročila, brez takih informacij pa je medsebojna primerljivost kakovosti obeh ponudb onemogočena. Zato po oceni DKOM razlikovanje ponudnikov glede na to, ali ima posamezen ponudnik štiri, pet ali sedem referenc, v tem primeru ne more predstavljati podlage za ugotavljanje, katera ponudba je ekonomsko bolj ali manj ugodna, saj naročnik tega ni znal ustrezno pojasniti oz. utemeljiti.

3. DKOM, št. 018-043/2011: DKOM ob primerjavi (prvotnih) tehničnih specifikacij za operacijsko mizo izpostavi, da so določene postavke (nastavljiva višina, stranski nagib, pomik hrbtne plošče, pomik nožnih plošč, longitudinalni pomik, dvižni hod in nosilnost mize) v celoti identične s tistimi iz kataloga enega. Po mnenju DKOM očitno ujemanje posameznih vrednosti ni le naključno in je dejansko šlo za **prepisovanje specifikacij iz kataloga določenega proizvajalca**. Ob tem naročnik v tem delu ni primeroma navedel blagovne znamke.

4.1.4 Izbira postopka in določitev časovnega okvira



Izbira postopka javnega naročila, določitev protokola pogajanj in opredelitev časovnega okvira postopka javnega naročila (rok za oddajo ponudb, javno odpiranje ponudb, sprejem odločitve, začetek izvajanja pogodbe) so pomembni elementi, ki lahko vplivajo tako na število ponudnikov kot na kakovost ponudb. »Kreativna« uporaba pravil lahko privede do izbire favoriziranega ponudnika in povzroči nezmožnost učinkovitega konkuriranja ponudnikov na trgu, kar je neskladno s temeljnimi načeli javnega naročanja.

V celotnem postopku javnega naročila je treba tudi zagotoviti, da so vsi sodelujoči seznanjeni s ključnimi informacijami, potrebnimi za izvedbo postopka oz. za sprejemanje odločitev in z obvezami po transparentnosti postopka, kar vključuje dosledno evidentiranje dokumentacije v vseh fazah postopka, objavo obvestil in pogodb na portalu javnih naročil ter druge potrebne aktivnosti, saj se s tem zagotavlja potrebna sledljivost aktivnosti.



TVEGANJA

- Zloraba razlogov za neposredno sklepanje pogodb oz. zloraba postopka s pogajanji brez predhodne objave: npr. zloraba "nujnih primerov", izjem, neutemeljeno nadaljevanje ali podaljševanje obstoječih pogodb.
- Prepozen začetek postopka, zaradi česar prihaja do zlorab pri izbiri postopkov in določitvi časovnega okvira.
- Določitev časovnega okvira, ki ne zagotavlja enakih konkurenčnih pogojev vsem ponudnikom.
- Neustrezno izvajanje pogajanj: naročnik ne določi protokola pogajanj in se nazadnje pogaja s favoriziranim ponudnikom ali pa se pogaja, dokler najugodnejše ponudbe ne odda favorizirani ponudnik.
- Neustrezno izvajanje pogajanj: na pogajanjih se upoštevajo drugi elementi, kot je bilo navedeno v razpisni dokumentaciji (naročnik npr. v dokumentaciji navede, da se bo pogajal o višini ponudbene cene, pogaja pa se tudi o vseh drugih elementih ponudbe).
- Neustrezno izvajanje pogajanj: naročnik nedoločno zapiše, o čem se bo pogajal, kot na primer o »drugih vidikih ponudbe«.
- Neustrezno izvajanje pogajanj: naročnik navede, da si pridržuje pravico do pogajanj, nato pa pogajanja izvede le, če favoriziran ponudnik ni oddal najugodnejše ponudbe.
- Napačna izbira CPV kode in/ali vrste blaga v obvestilih o naročilu, s čimer omeji konkurenco, saj vsi potencialni ponudniki ne bodo seznanjeni z možnostjo oddaje naročila.



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- Preučiti, ali so izpolnjene zakonsko določene okoliščine za uporabo postopkov brez predhodne objave in jih uporabljati zgolj v objektivno upravičenih in preverljivih okoliščinah, kot jih predvideva ZJN-3.
- Že v fazi izvajanja predrazpisnih aktivnosti naj se v pisni obliki opredelijo argumenti, ki so bili odločilni pri izboru postopka.
- Jasno vnaprej napovedati pogajanja in če so napovedana, morajo biti tudi izvedena (naročnik si ne sme pridržati pravice do izvedbe pogajanj, razen pri konkurenčnem postopku s pogajanji, kjer to izrecno dopušča ZJN-3).
- Vnaprej natančno določiti protokol in vsebino pogajanj, jasno napovedati število krogov pogajanj, ipd.
- Določiti, da mora biti v pogajanjih zadnja (končna) ponudba predložena v pisni obliki.
- Natančno izpolniti obvestila v zvezi z objavo javnega naročila oz. v primeru drugih postopkov na primeren in transparenten način poskrbeti, da je z namero o oddaji javnega naročila seznanjen kar najširši krog potencialnih ponudnikov.



SAMOPREVERJANJE:

- Smo preverili naše potrebe?*
- Smo skrbno opisali predmet javnega naročila?*
- Ali vemo, koliko sredstev potrebujemo?*
- Smo pripravi razpisne dokumentacije posvetili dovolj časa?*
- Bodo ponudniki v odmerjenem času lahko pripravili ponudbo oz. izvedli javno naročilo?*



4.2 RAZPISNE AKTIVNOSTI

- **Komunikacija s ponudnikom**
- **Preverjanje ponudb (ocenjevanje, izbor)**
- **Oddaja javnega naročila**



4.2.1. Komunikacija s ponudnikom

V fazi po objavi javnega naročila mora naročnik, če pravočasno prejme zahtevo, vsem gospodarskim subjektom, ki sodelujejo v postopku javnega naročanja, praviloma najpozneje šest dni (v določenih postopkih ta rok ni predpisan) pred iztekom roka za oddajo ponudb zagotoviti dodatne informacije v zvezi s specifikacijami in vse dodatne dokumente (61. člen ZJN-3). Postopek postavljanja vprašanj zainteresiranih gospodarskih subjektov poteka preko portala javnih naročil, kjer lahko vsakdo naročniku zastavi vprašanje v zvezi z javnim naročilom. Naročnik preko portala javnih naročil odgovori na vprašanje in po lastni presoji tudi spremeni/popravi razpisno dokumentacijo. Odgovori in spremembe so javno objavljeni in vidni širši javnosti, kar zagotavlja najvišjo stopnjo transparentnosti in konkurenčnosti med ponudniki.



TVEGANJA

- *Naročnik prejme vprašanje ali pobudo za spremembo dokumentacije netransparentno (npr. na e-naslov ali telefonsko) in je ne dokumentira ustrezno.*
- *Naročnik netransparentno odgovori na vprašanje ponudnika, poda dodatna pojasnila, ipd. Njegov odgovor ni znan preostalim ponudnikom.*
- *Komunikacija (potencialnih) ponudnikov z osebami, ki sodelujejo v postopku javnega naročanja (npr. objava kontaktnih podatkov v dokumentaciji ali obvestilu).*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Naročnik naj vsa vprašanja in pobude v zvezi z razpisno dokumentacijo, ki niso prejete in objavljene na portalu javnih naročil, ustrezno dokumentira, na tako prejeta vprašanja pa načeloma ne odgovarja oziroma jih z odgovorom napoti na zastavljanje vprašanj na portalu javnih naročil. Če naročnik želi odgovoriti tudi na tako prejeto vprašanje, pa nanj odgovori javno preko portala javnih naročil, da je vsebina lahko poznana vsem zainteresiranim gospodarskim subjektom.**

- ☛ Če je glede na vsebino in način povpraševanja potrebno, se prijavi poskus nedovoljenega vplivanja predstojniku in KPK.

4.2.2 Preverjanje ponudb (ocenjevanje, izbor)



V fazi preverjanja ponudb lahko pride do neenakopravne obravnave prispelih ponudb z namenom dajanja prednosti določenemu ponudniku. Naročnik mora vedno preveriti, ali izbrani ponudnik in vsi drugi sodelujoči gospodarski subjekti izpolnjujejo vse zahteve, ki jih je naročnik določil v razpisni dokumentaciji. Naročnik se mora dosledno držati pravil, ki jih je sam določil v razpisni dokumentaciji. Naknaden odstop od lastnih pravil namreč pomeni nedopustno naknadno spremembo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in ustvarja videz, da se daje prednost določenemu ponudniku.

Kar zadeva fazo ocenjevanja je ključno zagotoviti, da ocenjevalci niso v situaciji nasprotja interesov. Že pri izbiri članov komisije je treba slediti integriteti in strokovnosti in morebiti vključiti tudi zunanega člana, kolikor je to primerno. Vse pomembne vidike ocenjevalnega procesa je treba vključiti v pisno poročilo, ki ga podpišejo ocenjevalci/člani komisije.



TVEGANJA

- *Poznavanje ponudnikov, osebni interesi in druge okoliščine vplivajo na nasprotje interesov in korupcijo v postopku ocenjevanja ponudbe.*
- *Različna obravnava ponudnikov (pozivi na dopolnitev, spremembe, popravek, pojasnilo ponudbe; razlaga nejasnih določb razpisne dokumentacije).*
- *Neustrezen nadzor nad izvajanjem postopka javnega naročila, neučinkovita ločenost funkcij (vodenje postopka, finančni nadzor, strokovni nadzor).*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- ☛ **Dosledna preveritev in ocenitev ponudb glede na kriterije, vnaprej določene v dokumentaciji v zvezi z naročilom.**
- ☛ **Dosledno spoštovanje določb o nasprotju interesov in izločitvi iz odločanja o oddaji javnega naročila na strani ocenjevalcev.**
- ☛ **Vzpostavitev notranjega nadzora nad izvedbo postopka ocenjevanja in izbora oz. vpeljava načela »štirih oči«. Načelo štirih oči definira pravilo, da ne more ena in ista oseba pregledati (in sprejeti) odločitve. Po naravi stvari odločitev seveda vidi več oči (administracija), ki pa ne poznajo nujno vsebinskih okoliščin odločitve in zanjo ne odgovarjajo.**

- Po oddaji ponudb so lahko izključeni posamezni ponudniki, ki so sodelovali z naročnikom v fazi izvajanja predrazpisnih aktivnosti, a le, če ni mogoče drugače zagotoviti spoštovanja načela enakopravne obravnave ponudnikov.

4.2.3. Oddaja javnega naročila



Odločitev o oddaji javnega naročila mora biti obrazložena, da omogoča objektivno preverljivost izbire ponudnika oz. drugačnega zaključka postopka (90. člen ZJN-3). Odločitev o zavrnitvi vseh ponudb je pravica naročnika, ki pa lahko za isti predmet izvede nov postopek javnega naročanja le, če so se bistveno spremenile okoliščine, zaradi katerih je zavrnil vse ponudbe. Naročnik lahko do pravnomočnosti odločitve o oddaji javnega naročila zaradi odprave nezakonnosti po predhodni ugotovitvi utemeljenosti svojo odločitev na lastno pobudo tudi spremeni in sprejme novo odločitev, s katero nadomesti prejšnjo.

Z namenom preprečevanja nasprotja interesov mora oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila, pisno obvestiti vse osebe, ki so sodelovale pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali na kateri koli stopnji odločale v postopku javnega naročanja o tem, kateremu ponudniku se javno naročilo oddaja (91. člen ZJN-3).



TVEGANJA

- *Zavlačevanje postopka oddaje javnega naročila.*
- *Ponovitev javnega naročila, kjer bo naročnik želel izbrati favoriziranega ponudnika.*
- *Sprememba odločitve o oddaji javnega naročila iz razlogov, ki ne pomenijo odprave nezakonnosti ali zloraba manjših nezakonnosti v postopku z namenom izbire favoriziranega ponudnika.*
- *Pomanjkljiva obrazložitev odločitve naročnika.*
- *Naročnik v postopkih brez predhodne objave ne objavi obvestila o oddaji naročila.*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Pred sprejetjem odločitve o oddaji javnega naročila, pisno obvestilo vsem sodelujočim pri javnem naročilu o tem, kateremu ponudniku se oddaja.**
- **Vsebinsko izčrpna obrazložitev odločitve o oddaji javnega naročila, ki vsebuje elemente iz tretjega odstavka 90. člena ZJN-3.**
- **Vsebinsko izčrpna obrazložitev odločitve o zavrnitvi vseh ponudb, z navedbo objektivno upravičenih okoliščin, ki utemeljujejo naročnikovo odločitev o ne-oddaji naročila.**
- **Spoštovanje zakonsko določenih rokov za sprejem odločitve in sklenitev pogodbe.**

- **Dosledna objava zakonsko predpisanih obvestil na portalu javnih naročil. Priporočljivo je, da je dosleden in v predviden obrazec pri kreiranju obvestila o oddaji javnega naročila na portalu javnih naročil vpiše elektronske naslove vseh ponudnikov, ki so v postopku javnega naročanja oddali ponudbo, da s tem zagotovi primerno seznanjenost ponudnikov z oddajo javnega naročila.**
- **Ustrezna priprava poročila iz 105. člena ZJN-3.**



SAMOPREVERJANJE:

- Se izogibam neposredni komunikaciji s ponudniki?*
- Sem bil pri ocenjevanju in odločanju objektivni?*
- Sem vse ponudnike obravnaval enakopravno?*
- Kako bo videl odločitev zunanji opazovalec?*



4.3. AKTIVNOSTI PO ODDAJI JAVNEGA NAROČILA

- Izvajanje pogodbe in sklepanje dodatkov (aneksov) k pogodbam
- Nadzor in plačilo

4.3.1. Izvajanje pogodbe in sklepanje dodatkov k pogodbam



Izvršitev pogodbe o izvedbi javnega naročila, ob možnosti sprememb pogodbe, t.j. sklenitve dodatkov k pogodbam brez predhodne izvedbe javnega naročila za to spremembo, lahko predstavlja korupcijsko tveganje, saj naknadna sprememba pogodbe lahko pomeni izvedbo javnega naročila pod ugodnejšimi pogoji, npr. z višjo ceno, povečano količino predmeta naročila, ugodnejši dobavni rok, ipd. Zato je pri spremembah pogodb o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo in tudi pri morebitnem odstopu od pogodbe treba dosledno upoštevati določila ZJN-3. Zaradi zagotavljanja konkurenčnosti in transparentnosti se morajo tako pogodbe s področja javnega naročanja kot tudi dodatki k njim javno objavljati na **portalu javnih naročil**: <https://www.enarocanje.si/objavaPogodb/>

Oškodovanje neizbranih ponudnikov oz. drugih gospodarskih subjektov pa lahko naročnika izpostavi tudi odškodninski odgovornosti za škodo, ki je nastala neizbranim ponudnikom.

V pomoč: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3-spremembe_pogodb_P.pdf
in http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/2017/ZJN-3-spremembe_pogodb_in_obrazec_EU20.pdf

Pomembno vlogo pri izvajanju pogodb imajo tudi podizvajalci, na katere mora biti naročnik posebej pozoren in previden, zlasti pri pripravi razpisne dokumentacije ter pri preverjanju in potrjevanju naknadno priglašeni podizvajalcev.

V pomoč: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3-spremembe_pogodb_P.pdf



TVEGANJA

- *Naročnik nedosledno izvaja oz. zlorablja določila sklenjene pogodbe in tako izbranemu ponudniku ponuja ugodnejše pogoje, npr. tako da spreminja:*
 - *pogodbene pogoje, z namenom, ponudniku omogoči več časa za dobavo, višje plačilo;*
 - *opis predmeta pogodbe, tako da izdelek ali njegov nadomestek ne izpolnjuje zahtevanih standardov oz. pogodbenih določil;*
 - *neupravičeno odsvoji nova sredstva pred dobavo končnemu uporabniku ali pred uradnim evidentiranjem.*
- *Podizvajalci in partnerji niso izbrani transparentno.*

- *Kot podizvajalec se v izvajanje pogodbe vključi eden izmed neizbranih ponudnikov (sum predhodnega dogovarjanja med ponudniki).*
- *Višanje cene z naknadnim sklepanjem dodatkov k ponudbi, kar omogočajo nenatančne definicije predmeta pogodbe in drugi neopredeljeni elementi v pogodbah in ponudbenih predračunih.*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Priprava natančne vsebine dokumentacije in vsebine pogodbe, ki onemogočajo vnaprejšnje neformalne dogovore po sklenitvi dodatkov k pogodbam.**
- **Sklenitev dodatkov k pogodbam zgolj v primeru izpolnjenih okoliščin, kot jih predvideva ZJN-3 v 95. členu oziroma po predhodno izvedenem postopku naročila v primerih, ki jih določa ZJN-3.**
- **Dodatki k pogodbam naj se sklepajo restriktivno, v primeru sklenitve pa naj nedvoumno in transparentno vsebujejo predmet spremembe, zaradi katerega je bil dodatek k pogodbi (upravičeno) sklenjen.**
- **Določbe pogodbe morajo biti dosledno izvedene, vključno s spoštovanjem pogodbenih in dobavnih rokov, unovčenjem garancij in drugih finančnih zavarovanj ipd. Odstop od pogodbenih določil lahko pomeni nepošteno poslovno prakso ali zmanjšanje konkurence.**
- **Natančno preverjanje razlogov za izključitev tudi pri vseh naknadno priglašeni podizvajalcih in zavračanje naknadno priglašeni podizvajalcev, kadar se pri naročniku pojavi sum, da gre za nepošteno ali nedovoljene poslovne prakse (94. člen ZJN-3).**
- **Natančna določitev pravil v zvezi s podizvajalci že v razpisni dokumentaciji.**

PRIMER

Naročnik in izbrani izvajalec sta z dodatkom k pogodbi določila, da izvajalec kot finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijskem roku izroči občini menico z menično izjavo, kar sicer ni v skladu z določili razpisne dokumentacije, ki kot finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijski dobi določa bančno garancijo. Pojasnilo naročnika: Pogodbena določila glede vrste finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijskem roku so bila spremenjena na prošnjo izvajalca. Čeprav se je naročnik zavedal, da je menica z menično izjavo bistveno slabše zavarovanje kot bančna garancija, je prošnji izvajalca ugodil upoštevajoč, da izvajalec posluje dobro, da opravlja dela na objektu kakovostno in po načrtu, da gre za manj zahteven objekt in da predstavlja pridobitev bančne garancije za izvajalca precejšen strošek. Ugotovitev: takšno ravnanje naročnika je v nasprotju z določbami razpisne dokumentacije in zato ni dovoljeno, saj bi pod takšnimi pogoji morda drug ponudnik oddal ugodnejšo ponudbo; dejanje je netransparentno in izkrivlja konkurenco med ponudniki na trgu, vzbuja pa tudi sum, da gre za nedovoljeno (predhodno) dogovarjanje med ponudnikom in naročnikom.

4.3.2. Nadzor in plačilo



Nadzor nad izvajanjem pogodbe je ena izmed ključnih aktivnosti v fazi po oddaji javnega naročila. Veliko vlogo pri nadzoru izvajanja pogodbe ima **skrbnik pogodbe**, ki je določen z internim pravilnikom naročnika ali v vsakokratni pogodbi in je običajno odgovoren za:

- spremljanje izvajanja pogodbe,
- kontrolo prejetega blaga in opravljenih storitev oziroma gradenj, vključno s porabo sredstev po pogodbi,
- vsebinsko kontrolo listin, ki so podlaga za izplačilo iz proračuna,
- pravočasno predložitev in veljavnost finančnih zavarovanj.

Skrbnik pogodbe skrbi, da se pogodba izvaja skladno z zahtevami razpisa, zavezami iz ponudbe in pogodbenimi določili. Poleg skrbnika pogodbe so lahko pogodbeno imenovani tudi drugi predstavniki naročnika (nadzorna oseba, kontaktna oseba, oseba, odgovorna za prevzem).

Izredno pomembno je, da skrbnik pogodbe že od začetka sodeluje v postopku oddaje javnega naročila, predvsem v fazi oblikovanja tehničnih specifikacij, zahtev in pogojev. Za učinkovit nadzor namreč ni dovolj zgolj poznavanje vsebine pogodbe, pač pa tudi temeljito poznavanje dokumentacije v zvezi z naročilom in ponudbene dokumentacije izvajalca.

Pri javnih naročilih gradenj je obvezna tudi vključenost **nadzornika**. Naročnik mora paziti, da se zaradi prenosa nalog na nadzornika ne zmanjša aktivnost naročnika pri projektu in ne poveča odvisnost naročnika od nadzornika. Naročniku ostajajo klasične naloge nadzora, ki jih mora opravljati skrbnik

pogodbe (finančni nadzor, unovčenje garancij, vključevanje novih podizvajalcev, sklepanje dodatkov k pogodbam, idr).



TVEGANJA

- *Pomanjkljiva ločitev finančnih dolžnosti oz. pomanjkanje nadzora s strani naročnikov, kar vodi k:
 - o nepoštenemu in neustreznemu stroškovnemu računovodstvu ali prenosu stroškov med pogodbami,
 - o zamudam pri plačilih računov,
 - o izmišljenim ali dvojnikom izdanih računov ali izdajanju računov za blago in storitve, ki niso bile opravljene oz. dostavljene, in za vmesna vnaprejšnja plačila neupravičenim prejemnikom.*
- *Pomanjkljiv nadzor, ki ga opravljajo naročniki.*
- *Dogovarjanje med izvajalci in predstavniki naročnika ter nadzorniki pri gradnjah.*



UKREPI ZA PREPREČEVANJE TVEGANJ

- **Že pri sestavi pogodbe je treba upoštevati in se primerno zavarovati pred tveganji, ki nastajajo pri izvajanju dogovorjenih pogodbenih določil izvajalca, t.j. da se opredelijo načini in podlage za uveljavljanje naročnikovih pravic. Pogodba mora biti pred podpisom preverjena z vsebinskega in pravnega vidika, tako, da ščiti interese naročnika.**
- **Skrbnišтво nad pogodbami naj z izvedbo vnaprej dogovorjenega postopka prevzemajo službe, katerih delovni procesi so tehnično in/ali vsebinsko neposredno povezani s samim predmetom pogodbe – kompleksne pogodbe lahko imajo izjemoma tudi dva skrbnika – vsebinskega in tehničnega.**
- **Priporoča se, da se v pogodbi določi tudi namestnika skrbnika oziroma naj interna navodila vključujejo določbe o načinu določitve osebe, ki nadomešča skrbnika med odsotnostjo.**
- **Skrbniki pogodb oziroma uslužbenci, ki skrbijo za pravilno in smotrno upravljanje s pogodbami, t.j., ki potrjujejo pravilnost, popolnost in vsestransko ustreznost prejetih računov in tudi skladnost storitev oz. dobav s pogodbo, morajo s skrbnostjo in doslednim upoštevanjem veljavnih predpisov in internih navodil potrjevati račune ter tako prevzeti odgovornost za izvedeno plačilo, ki mora ustrezati naročenemu in prevzetemu (delujočemu) blagu, storitvi in/ali gradnji.**
- **Skrbniki pogodb naj nadzorujejo tudi veljavnost garancij in poskrbijo za pravočasno ukrepanje v primerih neizpolnjevanja pogodbenih določil.**
- **Dosledno spoštovanje pravil o nasprotju interesov in v zvezi z lobiranjem tudi v fazi izvajanja pogodb oz. glede sprememb pogodb.**



SAMOPREVERJANJE:

- Je sprememba pogodbe res potrebna?*
- Bi drugačen način izvajanja pogodbe za neizbranega ponudnika lahko pomenil ugodnejše pogoje?*
- Ali ustrezno nadzorujem (pod)izvajalce in izvajanje pogodbe?*

5. ZAKLJUČEK

Javna naročila pomembno pospešujejo gospodarsko rast, lahko vplivajo na proizvodnjo in ponudbo na trgu ter so lahko hkrati tudi orodje za doseganje strateških in trajnostnih ciljev oziroma ciljev sekundarnih politik. Strateški cilji javnega naročanja so predvsem odgovorno, gospodarno in transparentno delovanje naročnikov pri porabi javnih sredstev ter razvoj elektronskega javnega naročanja, kar bo omogočalo ozaveščeno, hitrejše in lažje izvajanje postopkov in uporaba postopkov javnega naročanja za zagotovitev trajnostnih ciljev (okoljsko, socialno in inovativno naravnana javna naročila).

Korupcija pri javnem naročanju ljudem draži javne storitve, zožuje njihov obseg, kakovost in časovne ter druge oblike njihove dostopnosti. Zaostrovanje zakonskih pravil sicer na kratek rok lahko uredi problematiko, vendar nenehne spremembe ne rešujejo težav, temveč prinašajo nove izzive, saj vsaki spremembi zakonodaje javnega naročanja sledijo inovativnosti izvajalcev, ki pokažejo, da je pred in za vsakim pravilom človek in njegova integriteta. Prav tako vsako zaostrovanje predpisov na področju integritete in transparentnosti neizogibno pomeni tudi dodatno (administrativno) delo, katerega učinek pa se pogosto v kratkem času izgubi in v zagotavljanju integritete v postopkih javnega naročanja ne pomeni dodane vrednosti.

Investiranje v usposabljanje in ozaveščanje zaposlenih v javnem sektorju je zato na dolgi rok pomembnejše in učinkovitejše kot uveljavljanje vedno novih pravil oziroma prepovedi, le z usposabljanjem in ozaveščenostjo pravih ravnanja se bodo zmanjševale tudi potrebe po vedno novem reguliranju.

Integriteta je delati prav tudi, ko nihče ne gleda.
(C. S. Lewis)



Mini test integritete:



Bi delal enako, če bi vsi gledali?