

NAROČILA NA PODROČJU OBRAMBE IN VARNOSTI

Ureditev, razvoj sistema javnega naročanja in njegovo izvajanje temeljijo na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja in načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU), ter na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

Blago in storitve, ki jih naročajo naročniki na področju obrambe in varnosti, so lahko ključnega pomena za varnost in suverenost držav članic Evropske unije, zato so nakupi blaga in storitev v obrambnem in varnostnem sektorju pogosto občutljivi.

Posebnosti obrambnega področja v sistemu naročanja so priznane vse od ustanovitve Evropske unije v obliki odstopanja od pravil, določenih v 346. členu PDEU¹, in sicer v primerih, kadar je to potrebno za zaščito bistvenih varnostnih interesov države članice Evropske unije (t. i. zaupna naročila).

UREDITEV NAROČIL NA PODROČJU OBRAMBE IN VARNOSTI V EVROPSKI UNIJI

Sistem naročanja na nivoju Evropske unije urejajo naslednje direktive:

- Direktiva 2014/24/EU², ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju,
- Direktiva 2014/25/EU³, ki velja za naročnike, ki delujejo na infrastrukturnem področju,
- Direktiva 2009/81/ES⁴, ki velja za naročnike, ki delujejo na področju obrambe in varnosti.

Ker določbe Direktive 2014/24/EU, ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju (pred Direktivo 2014/24/EU je bila v veljavi Direktiva 2004/18/ES), niso bile ustrezno prilagojene za naročnike na področju obrambe in varnosti, je večina držav članic iskala zasilni izhod v uporabi 346. člena PDEU (nekdanji 296. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti). Uporaba navedenega člena omogoča, da države članice pod določenimi pogoji izvajajo naročila na področju obrambe in varnosti izven okvira direktive, ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju. Posledično je bila poraba finančnih virov v obrambnem sektorju razdrobljena na ravni sorazmerno majhnih in zaprtih nacionalnih trgov, kar je predstavljalo veliko oviro za sodelovanje. Takšno stanje je povzročalo dodatne stroške in neučinkovitost ter je negativno vplivalo na evropski trg obrambne industrije in prizadevanja držav članic Evropske unije, da se ustrezno opremijo v obrambnem in varnostnem sektorju⁵. Za oblikovanje trga Evropske unije za opremo, ki jo naročajo naročniki na področju obrambe in varnosti, je bilo treba vzpostaviti prilagojen zakonodajni okvir, predvsem v smislu

¹ Prečiščena različica Pogodbe o delovanju Evropske unije (Uradni list Evropske unije, št. 326, z dne 26. oktobra 2012).

² Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (Uradni list Evropske unije, št. 94, z dne 28. marca 2014).

³ Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, in o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (Uradni list Evropske unije, št. 94, z dne 28. marca 2014).

⁴ Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (Uradni list Evropske unije, št. 216, z dne 20. avgusta 2009).

⁵ Komisija Evropske skupnosti, Obrazložitevno sporočilo o uporabi 296. člena Pogodbe na področju javnih naročil za obrambo, 7. december 2006.

izpolnjevanja zahtev na področju varovanja informacij, zanesljivosti oskrbe, zagotavljanja izpolnjevanja načela konkurenčnosti in načela transparentnosti itd. Ta spoznanja so pripeljala do oblikovanja nove direktive Evropske unije, ki ureja naročanje na obrambnem in varnostnem področju. Direktiva 2009/81/ES o naročanju na področju obrambe in varnosti, ki je bila sprejeta leta 2009, v 2. členu določa, da se ob upoštevanju 30., 45., 46., 55. in 296. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti direktiva uporablja za naročila, ki se oddajo na področju obrambe in varnosti ter katerih predmet so:

- dobava vojaške opreme, pa tudi njenih delov, komponent oziroma sklopov,
- dobava občutljive opreme, pa tudi njenih delov, komponent oziroma sklopov,
- gradnje, blago in storitve, neposredno povezani z opremo iz predhodnih točk, za vse elemente v njeni življenjski dobi,
- gradnje in storitve za specifično vojaške namene ali občutljive gradnje in občutljive storitve.

Z Direktivo 2009/81/ES, ki določa pravila za oddajo naročil na področju obrambe in varnosti, je bil vzpostavljen prilagojen zakonodajni okvir, s katerim se želi tudi pri izvedbi naročil na področju obrambe in varnosti zagotoviti čim večjo transparentnost in konkurenčnost. Posebnosti, ki jih opredeljuje Direktiva 2009/81/ES, se nanašajo predvsem na področje varovanja informacij in zagotavljanja zanesljivosti oskrbe. Naročniki lahko gospodarskim subjektom naložijo zahteve, katerih namen je varovanje zaupnih informacij, ki jih sporočijo med postopkom zbiranja ponudb in oddaje naročil. Zanesljivost oskrbe lahko pomeni različne zahteve, ki vključujejo na primer nudenje ključnih zmožnosti servisiranja, vzdrževanja in remonta, da se zagotovi pomoč v celotni življenjski dobi kupljene opreme. Od kandidata se lahko zahteva, da predloži posebna jamstva, povezana z zagotavljanjem varnosti podatkov, predvsem varovanja tajnih podatkov in zanesljivosti oskrbe, kot na primer pravočasno in zanesljivo izvedbo naročila, predvsem v času krize oziroma oboroženega spopada. Direktiva 2009/81/ES omogoča tudi sklepanje okvirnih sporazumov za daljše časovno obdobje (do sedem let) v primerjavi z direktivo, ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju, kot osnovni postopek za izvedbo naročila pa se uporablja Postopek s pogajanjem s predhodno objavo, ki daje naročnikom fleksibilnost za prilagoditev vseh podrobnosti naročila.

Direktiva 2009/81/ES torej predstavlja osnovo za naročanje vojaške opreme, občutljive opreme itd., medtem ko se izjema po 346. členu PDEU uporablja v izjemnih primerih, ko tudi uporaba posebnih pravil, ki jih vključuje Direktiva 2009/81/ES, niso zadostna, da bi se zaščitilo bistvene varnostne interese države članice. To lahko velja tako za naročila na področju obrambe kot tudi tista na področju varnosti, za katera so potrebne tako zelo stroge zahteve glede zanesljivosti oskrbe ali ki so tako zaupna in/ali pomembna za nacionalno suverenost, da tudi posebne določbe direktive ne zadostujejo za varovanje bistvenih varnostnih interesov držav članic, opredelitev teh interesov pa je v izključni pristojnosti držav članic. Uporaba 346. člena PDEU omejuje transparentnost pri naročanju ter negativno vpliva na konkurenčnost na skupnem evropskem trgu obrambne industrije. Med preostalimi izjemami, za katere se ne uporablja določb Direktive 2009/81/ES in ki jih države članice Evropske unije v največji meri uporabljajo, je treba omeniti predvsem:

- naročila, ki se oddajo skladno z mednarodnimi pravili,
- naročila, oddana v okviru programa sodelovanja, temelječega na raziskavah in razvoju, v katerem sodelujeta najmanj dve državi članici, za razvoj novega proizvoda, in, kjer je to primerno, kasnejših faz vseh delov življenjskega cikla tega proizvoda,
- naročila, oddana s strani ene vlade drugi vladi.

V praksi se največ naročil, ki se oddajo skladno z mednarodnimi pravili, in naročil, oddanih v okviru programa sodelovanja, izvede preko naslednjih mednarodnih organizacij:

- Natove agencije za podporo in nabavo,⁶
- Evropske obrambne agencije,⁷
- Organizacije vzajemnega sodelovanja na področju oborožitve (v nadaljnjem besedilu: OCCAR).⁸

Ker je bil v preteklih nekaj letih večkrat poudarjen pomen krepitve evropskega sodelovanja na področju obrambe, vključno s področjem javnih naročil, je Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami Evropske unije v okviru ekspertnih sestankov na Evropski obrambni agenciji⁹ in Evropski komisiji¹⁰ pripravila Smernice za sodelovanje pri javnih naročilih na področju obrambe in varnosti¹¹, in sicer z namenom krepitve sodelovanja med državami članicami pri naročilih na področju obrambe in zagotavljanju ustreznega razumevanja posameznih členov Direktive 2009/81/ES, na podlagi katerih lahko države članice izvajajo skupne nabave. Evropska komisija poudarja, da je treba krepiti večnacionalno sodelovanje v okviru skupnih nabav, ki se v Evropski uniji dodatno spodbujajo preko določenih finančnih skladov, kot je Evropski obrambni sklad.¹² V okviru navedenega sklada je za obdobje 2021–2027 predlagan skupni proračun v višini 8 milijard evrov za podpiranje sodelovanja pri obrambnih raziskavah in razvojnih projektih. Sodelovanje na področju obrambe predstavlja ustrezen odziv na vse večje varnostne izzive, zviševanje stroškov novih obrambnih sistemov in proračunske omejitve držav članic, pa tudi visoke stopnje podvajanja in razdrobljenosti v obrambnem sektorju Evropske unije.

Naročila, oddana s strani ene vlade drugi vladi, se izvajajo na osnovi medvladnih sporazumov, ki predstavljajo način nakupa obrambnih proizvodov in storitev. Vlada, ki je v tem primeru kupec, ne posluje neposredno s ponudnikom na področju obrambe; namesto njega prodajo izvede druga vlada, in sicer s ponudbo iz svoje zaloge ali tako, da opremo sama nabavi v ta namen. Ker obseg naročil, ki se izvede na podlagi medvladnih sporazumov, ni nezanemarljiv (med letoma 2005 in 2012 je bila vrednost nabav na področju obrambe, ki so jih države članice opravile pri drugih vladah, cca 9 odstotkov skupne vrednosti izdatkov držav članic Evropske unije za naročila na področju obrambe v referenčnem obdobju), je Evropska komisija 2. decembra 2016 izdala Navodilo za oddajo naročil na področjih obrambe in varnosti med vladami.¹³ Medvladni sporazumi v veliko primerih državam članicam, ki prodajajo, omogočajo, da odvečno opremo prodajo, državam članicam, ki nabavljajo, pa omogočajo nabavo obrambnih zmogljivosti po dostopnih cenah. Naročila, oddana s strani ene vlade drugi vladi, pogosto vključuje logistično podporo, vzdrževanje, usposabljanje itd., saj se vojaška zmogljivost, ki jo želi kupiti določena vlada, že uporablja v državi, preko katere bo izveden nakup vojaške zmogljivosti. Medvladni sporazumi lahko v določenih primerih predstavljajo tudi

⁶ Nato Support and Procurement Agency: NSPA.

⁷ European Defence Agency: EDA.

⁸ Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement / Organisation for Joint Armament Co-operation: OCCAR.

⁹ Defence Acquisition Expert Network.

¹⁰ Expert Group on Defence and Security Procurement.

¹¹ Obvestilo Komisije o smernicah za sodelovanje pri javnih naročilih na področju obrambe in varnosti (Direktiva 2009/81/ES o javnih naročilih na področju obrambe in varnosti), (Uradni list Evropske unije, št. 157, z dne 8. maja 2019).

¹² European Defence Fund: EDF.

¹³ Navodilo za oddajo naročil na področjih obrambe in varnosti med vladami (člen 13(f) Direktive 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta), (Uradni list Evropske unije, št. 450, z dne 2. decembra 2016).

najprimernejšo ali celo edino možnost naročanja, s katero se lahko zadovoljijo posebne zahteve po pridobitvi vojaške zmogljivosti države članice Evropske unije.

Z namenom enotnega razumevanja posameznih členov Direktive 2009/81/ES, ki so bistveni za namen uporabe direktive in jih je iz navedenega razloga treba ustrezno prenesti v nacionalni pravni red držav članic Evropske unije, je Evropska komisija leta 2011 v sodelovanju z državami članicami Evropske unije pripravila posamezne smernice, ki se nanašajo na Direktivo 2009/81/ES. Smernice, ki niso pravno zavezujoč akt, temveč imajo obrazložiten pomen, se nanašajo na naslednja področja:

- Področje uporabe direktive
- Uporaba izključitev iz direktive
- Varovanje informacij
- Zanesljivost oskrbe
- Raziskave in razvoj
- Oddaja naročil podizvajalcem
- Področje protidobav

Čeprav besedilo Direktive 2009/81/ES v nobenem členu ne omenja protidobav, ki so jih do sprejema Direktive 2009/81/ES uporabljale številne države članice Evropske unije, ki na svojem ozemlju nimajo močne obrambne industrije, je stališče Evropske komisije, da protidobave za naročila, ki se izvajajo v okviru Direktive 2009/81/ES, zaradi enakopravne in nediskriminatorne obravnave gospodarskih subjektov niso dopustne. V izjemnih primerih, ko naročnik izvaja naročilo na podlagi 346. člena PDEU, je treba upravičenost vključitve protidobav presoјati »case by case«, odločitev pa ne bi smela izhajati iz ekonomskih, temveč izključno iz varnostnih razlogov.

Evropska komisija je skladno s 73. členom Direktive 2009/81/ES leta 2016 pregledala izvajanje direktive ter pripravila Poročilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu in svetu o izvajanju Direktive 2009/81/ES.¹⁴ Kot je razvidno iz poročila, je ocena izvajanja Direktive 2009/81/ES dokaj omejena glede na kratek čas dejanskega prenosa direktive s strani držav članic v nacionalno zakonodajo, njenega vpliva na obrambni trg in industrijsko bazo. Evropska komisija meni, da besedilo direktive na splošno ustreza svojemu namenu, da je direktiva na dobri poti, da izpolni svoje cilje, in da sprememba direktive ni potrebna. V prihodnje se je treba osredotočiti na njeno učinkovito izvajanje, da se izboljša njena učinkovitost in s tem tudi njena uspešnost. Podatki iz poročila kažejo na jasen trend naraščanja oddaje obrambnih naročil skladno z določbami direktive. Skupna vrednost naročil na področju obrambe in varnosti, ki so bila v obdobju 2011–2015 oddana skladno z direktivo, je znašala približno 30,85 milijarde evrov. Javna naročila na področju obrambe in varnosti so bila oddana tudi skladno z direktivo, ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju, pri čemer je njihova vrednost znašala 8 milijard evrov, kar pomeni, da je skupna vrednost naročil, oddanih v obdobju 2011–2015, skladno s pravili Evropske unije o javnem naročanju, znašala skoraj 39 milijard evrov. To pomeni 7,6 odstotka oziroma 9,5 odstotka skupne vrednosti izdatkov za javna naročila na področju obrambe v referenčnem obdobju. Navedeni podatki kažejo, da se je vrednost naročil na področju obrambe in varnosti, objavljenih v Uradnem listu Evropske unije in oddanih na podlagi javnega razpisa, skladno s pravili, ki temeljijo na preglednosti in enakem obravnavanju,

¹⁴ Evropska komisija, Poročilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2009/81/ES o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, za uskladitev s členom 73(2) navedene direktive, 30. novembra 2016.

več kot podvojila. Direktiva je torej povzročila začetno povečanje konkurence, preglednosti in nediskriminatornosti na evropskem trgu javnih naročil za obrambo ter ustrezno zmanjšanje uporabe izjem. Kljub pozitivnemu trendu povečevanja obsega javnih naročil, ki se izvajajo skladno s pravili Evropske unije, je ocena tudi pokazala, da se zelo velik delež izdatkov za javna naročila na področju obrambe še vedno izvaja na način, ki ni urejen z direktivo. Direktiva se je zlasti v zelo omejenem obsegu uporabljala za javna naročila strateških, kompleksnih obrambnih sistemov velike vrednosti.

Služba Evropskega parlamenta za raziskave¹⁵ je leta 2020 pripravila Poročilo o implementaciji obrambnega paketa¹⁶, ki vključuje Direktivo 2009/81/ES in Direktivo 2009/43/ES¹⁷. Navedeno poročilo vključuje časovno obdobje 2016–2020, ki ga v svojem Poročilu o izvajanju Direktive 2009/81/ES, ki se je nanašalo na obdobje 2011–2015, Evropska komisija ni zajela. Rezultati študije kažejo, da se je v obdobju 2016–2020 izvajanje Direktive 2009/81/ES izboljšalo v primerjavi z obdobjem 2011–2015, vendar ostaja na bistveno nižji ravni kot pri naročilih, ki jih izvajajo naročniki, ki delujejo na klasičnem področju na podlagi Direktive 2014/24/EU. Stopnja objav (delež naročil, ki so bila objavljena v Uradnem listu Evropske unije) je za naročila na področju obrambe in varnosti, ki se izvajajo na podlagi Direktive 2009/81/ES v obdobju 2016–2018, v povprečju dosegla 11,71 odstotka, kar je višje kot v obdobju 2011–2015 (v povprečju 8,5 odstotka), vendar ostaja bistveno nižja kot pri naročilih, ki jih izvajajo naročniki, ki delujejo na klasičnem področju. Po podatkih Evropske obrambne agencije bi lahko obseg naročil, ki so bila oddana v okviru programa sodelovanja, v katerem sodelujeta najmanj dve državi članici, leta 2018 predstavljal do 17 odstotkov skupne vrednosti izdatkov držav članic Evropske unije za naročila na področju obrambe. Med letoma 2016 in 2018 je vrednost nabav na področju obrambe, ki so jih države članice opravile pri drugih vladah, znašala 31,8 odstotka skupne vrednosti izdatkov držav članic Evropske unije za naročila na področju obrambe v referenčnem obdobju, kar je bistveno višji delež kot v predhodnem obdobju. Pri tem je treba poudariti, da se delež tovrstnih naročil nanaša na programe opremljanja, ki so pogosto večletni. Podatki iz študije kljub določenemu izboljšanju kažejo, da se še vedno velik delež naročil odda izključno na nacionalni ravni.

UREDITEV NAROČIL NA PODROČJU OBRAMBE IN VARNOSTI V REPUBLIKI SLOVENIJI

Sistem javnega naročanja je v Republiki Sloveniji urejen z:

- Zakonom o javnem naročanju¹⁸, ki velja za naročnike, ki delujejo na klasičnem področju, ter naročnike, ki delujejo na infrastrukturnem področju,
- Zakonom o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti¹⁹, ki velja za naročnike, ki delujejo na področju obrambe in varnosti.

¹⁵ European Parliamentary Research Service: EPRS.

¹⁶ Implementation of the EU defence package; Report on the implementation of Directive 2009/81/EC, concerning procurement in the fields of defence and security, and of Directive 2009/43/EC, concerning the transfer of defence-related products, European Parliamentary Research Service, 2020.

¹⁷ Direktiva 2009/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o poenostavitvi pogojev za prenose obrambnih proizvodov znotraj Skupnosti (Uradni list Evropske unije, št. 146, z dne 10. junija 2009).

¹⁸ Zakon o javnem naročanju (Uradni list Republike Slovenije, št. 91/15 in št. 14/18).

¹⁹ Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list Republike Slovenije, št. 90/12, št. 90/14 – ZDU-11 in št. 52/16).

Ker Direktiva 2014/24/EU, ki ureja javno naročanje na klasičnem področju, in Direktiva 2014/25/EU, ki ureja javno naročanje na infrastrukturnem področju, vsebujeta podobne rešitve, sta bili v slovenski pravni red preneseni z enim zakonom in njegovimi podzakonskimi akti.

Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, sprejet 21. novembra 2012, v slovenski pravni red prenaša Direktivo 2009/81/ES. Pri prenosu direktive so bile upoštevane tudi smernice, ki jih je izdala Evropska komisija s ciljem, da se doseže poenotenje razumevanja posameznih členov Direktive 2009/81/ES, ki so bistveni za namen njene uporabe. Naročila na področju obrambe in varnosti so v Republiki Sloveniji dodatno urejena z Uredbo o seznamih storitev na področju obrambe in varnosti, o dejavnosti na področjih gradenj, vojaške opreme, občutljive opreme, občutljivih gradenj in občutljivih storitev, o obveznih informacijah v objavah in o zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje, ter o medresorski komisiji za izdajo soglasij k naročilom iz 11. člena Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti.²⁰

Večina naročil v Republiki Sloveniji se izvede na podlagi Zakona o javnem naročanju, tako da se Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti uporablja v bistveno manjšem obsegu, in sicer v primeru nabav vojaške opreme, občutljive opreme itd. Kot je razvidno iz Statističnega poročila o javnih naročilih, oddanih leta 2019,²¹ je bil v strukturi celotnih javnih naročil leta 2019 delež javnih naročil, izvedenih na podlagi Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, cca en odstotek.

Ker zakonodaja Evropske unije državam članicam omogoča, da naročila, ki jih ne urejajo direktive Evropske unije s področja javnega naročanja, uredijo samostojno, Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti ureja tudi sistem naročanja pod mejnimi vrednostmi, ki so določene z Direktivo 2009/81/ES, dodatno pa se z zakonom v določenem delu ureja tudi naročila, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU, ter naročila za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti. O utemeljenosti oddaje tovrstnih naročil, ki se ne izvajajo po postopkih, kot jih določa Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, odloča Medresorska komisija za naročila, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU, ter naročila za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: komisija). Vzpostavitev komisije je pozitivno vplivala na število izvedenih naročil na podlagi 346. člena PDEU ter naročil za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, ki so zaradi občutljivosti informacij najmanj transparentna, saj je skozi leta delovanja komisije opazen trend zmanjševanja števila tovrstnih naročil.

Čeprav ne gre za sistemski zakon, ki ureja postopke javnega naročanja na področju obrambe in varnosti, je treba izpostaviti tudi Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026,²² ki je stopil v veljavo 12. decembra 2020. Temeljni cilj Zakona o zagotavljanju sredstev za izvajanje investicij v Slovenski vojski v letih 2021–2026 je zagotavljanje sredstev v načrtovanem obsegu in po načrtovani dinamiki za vzpostavljanje ključnih vojaških zmogljivosti v navedenem obdobju, za izvajanje nalog Slovenske vojske, določenih z zakonom, ter za sodelovanje v sistemu kolektivne obrambe. Bistvena rešitev, ki jo

²⁰ Uredba o seznamih storitev na področju obrambe in varnosti, o dejavnosti na področjih gradenj, vojaške opreme, občutljive opreme, občutljivih gradenj in občutljivih storitev, o obveznih informacijah v objavah in o zahtevah, ki jih mora izpolnjevati oprema za elektronsko naročanje, ter o medresorski komisiji za izdajo soglasij k naročilom iz 11. člena Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list Republike Slovenije, št. 4/13, 71/16 in 31/17).

²¹ Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih leta 2019, Ministrstvo za javno upravo, 2020.

²² Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026 (Uradni list Republike Slovenije, št. 175/20).

prinaša navedeni zakon z vidika nabave, je dolgoročno prevzemanje obveznosti pri nakupih ključnih vojaških zmogljivosti. Ministrstvo za obrambo, kot izvajalec naročila, bo lahko skladno z določbami zakona sklepalo pogodbe, s katerimi bo prevzemalo obveznosti za več let, ne glede na omejitve, ki se določajo v zakonih o izvrševanju posameznega proračuna. Takšna rešitev je nujna, saj gre pri nabavah ključnih vojaških zmogljivosti za specifično tržišče ter daljše, tudi večletne dobavne roke, tako da se realizacija najpomembnejših dobav načrtuje po letu 2022. Predvideni dobavni rok kompleksnejših oborožitvenih sistemov je lahko tudi 18 mesecev in več od datuma podpisa pogodbe. Poleg tega so predvidene dobave, zaradi večjih vrednosti projekta in dinamike proizvodnje, praviloma razdeljene v daljše časovno obdobje (od dveh do treh let od prve dobave), saj celotne investicije ni mogoče finančno realizirati v enem proračunskem letu.

IZVAJANJE NAROČIL NA PODROČJU OBRAMBE IN VARNOSTI NA MINISTRSTVU ZA OBRAMBO

Nabave ključnih oborožitvenih sistemov in oblikovanje zmogljivosti Slovenske vojske so opredeljeni z dolgo-²³ in srednjeročnimi²⁴ strateškimi ter razvojnimi dokumenti na področju nacionalne varnosti in obrambe. Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2018–2023, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije leta 2018, je podlaga za izdelavo finančnih in drugih izvedbenih načrtov Ministrstva za obrambo v srednjeročnem obdobju. Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2018–2023 med drugim določa, da bomo okrepili skupne nabave na podlagi dvo- ali večstranskih sporazumov, skladno z merili v okviru stalnega strukturnega sodelovanja držav članic Evropske unije na področju obrambe.²⁵

Bela knjiga o obrambi Republike Slovenije,²⁶ v kateri so predstavljeni vizija dolgoročnega razvoja, delovanje obrambnega sistema Republike Slovenije in doseganje ključnih ciljev na področju obrambe do leta 2035, je bila pripravljena leta 2020. Bela knjiga na področju nakupov vojaške opreme in oborožitve izpostavlja, da se bo pri ključnih projektih modernizacije Slovenske vojske z vidika optimizacije stroškov in transparentnosti nabav v največji možni meri upoštevalo možnosti skupnih nabav z drugimi državami oziroma v okviru agencij Evropske unije in Nata ter tudi preko medvladnih sporazumov, kadar bo v okviru analize trga ugotovljeno, da tovrsten nakup predstavlja optimalno možnost.

Na podlagi sprejetih dolgo- in srednjeročnih strateških ter razvojnih dokumentov na področju nacionalne varnosti in obrambe Ministrstvo za obrambo skladno z določbami Uredbe o metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na obrambnem področju²⁷ pripravi investicijsko dokumentacijo. Glede na vrednost investicije se izdelajo dokument identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova in investicijski program, ki je strokovna podlaga za investicijsko odločitev in začetek izvedbe postopka naročila. Investicijska dokumentacija med drugim vsebuje tudi način in postopek izbire izvajalcev oziroma dobaviteljev blaga in storitev.

²³ Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (Uradni list Republike Slovenije, št. 99/10).

²⁴ Srednjeročni obrambni program 2018–2023.

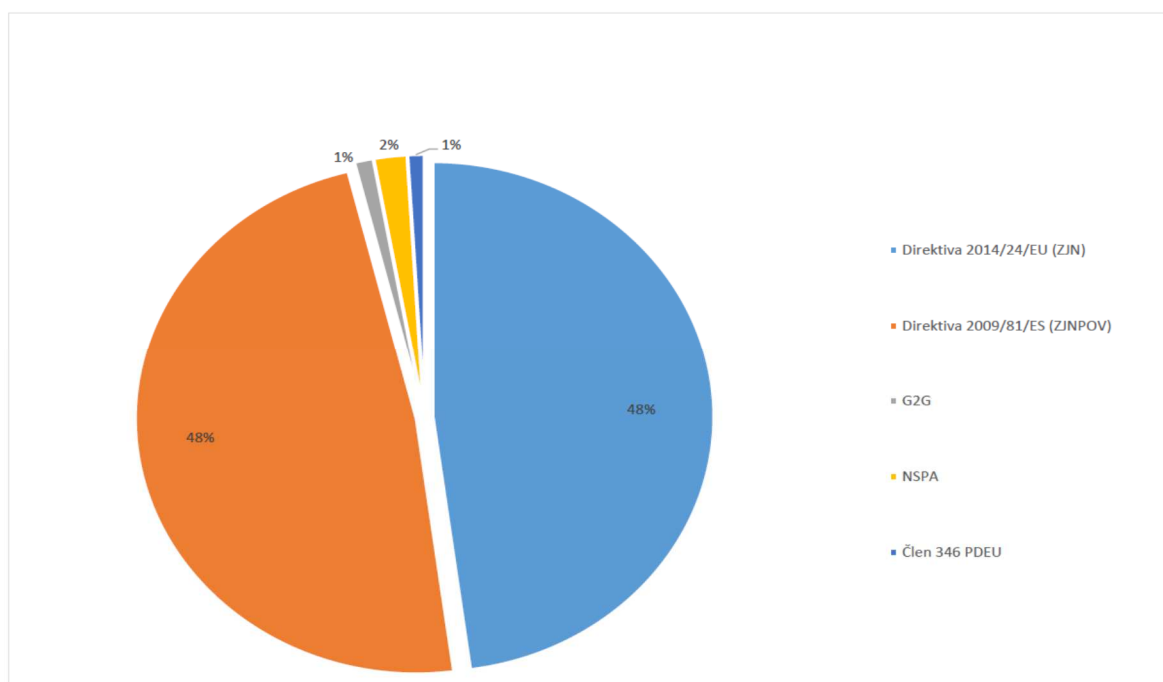
²⁵ Permanent Structured Cooperation: PESCO.

²⁶ Bela knjiga o obrambi Republike Slovenije, Ministrstvo za obrambo, 2020.

²⁷ Uredbe o metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na obrambnem področju (Uradni list Republike Slovenije, št. 105/11).

Ministrstvo za obrambo je največji naročnik v Republiki Sloveniji pri naročilih, ki se izvajajo na podlagi določb Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, ter eden največjih naročnikov na področju javnih naročil, ki se izvajajo na podlagi določb Zakona o javnem naročanju. Kot je razvidno iz Statističnega poročila o javnih naročilih, oddanih leta 2019, je bilo na podlagi Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti sklenjenih 84 pogodb v skupni vrednosti cca 36 milijonov evrov brez DDV, največji naročnik po določbah navedenega zakona pa je Ministrstvo za obrambo. Leta 2019 je bilo Ministrstvo za obrambo izmed 2.111 naročnikov, ki so izvajali javna naročila na podlagi Zakona o javnem naročanju, na desetem mestu, skupna vrednost oddanih naročil Ministrstva za obrambo v letu 2019 pa je znašala cca 88 milijonov evrov brez DDV. Ministrstvo za obrambo v tovrstne pogodbe, skladno z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije,²⁸ vključuje tudi protikorupcijsko klavzulo, pred sklenitvijo pogodbe pa je dolžno pridobiti tudi izjavo ponudnika o omejitvi poslovanja in izjavo o lastniški strukturi izbranega ponudnika. Pridobljeni podatki o lastništvu omogočajo, da se preveri, ali pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru pogodbe sodelujejo osebe, ki so v nasprotju interesov, oziroma ali se pogodba sklepa z osebo, za katero veljajo omejitve poslovanja.

Leta 2020 je Ministrstvo za obrambo izvedlo 352 postopkov naročil in sklenilo 441 pogodb oziroma okvirnih sporazumov. Iz slike 1 je razvidno, na kakšni pravni podlagi je Ministrstvo za obrambo izvajalo postopke naročil leta 2020:



Slika 1: Nabave na Ministrstvu za obrambo leta 2020 po pravnih podlagah.

Kot je razvidno iz slike 1, je Ministrstvo za obrambo leta 2020 kar 96 odstotkov naročil oddalo na podlagi določb Zakona o javnem naročanju oziroma Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, ki zagotavljata visoko stopnjo transparentnosti naročil, saj so naročila objavljena na Portalu javnih naročil oziroma v Uradnem listu Evropske unije. Na visoko stopnjo transparentnosti naročil, ki jih izvaja Ministrstvo za obrambo, kažejo tudi podatki Poročila o implementaciji obrambnega paketa, ki ga je pripravila Služba Evropskega

²⁸ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list Republike Slovenije, št. 45/2010, 26/2011, 30/2011 – skl. US, 43/2011 in 158/2020).

parlamenta za raziskave v letu 2020. Rezultati študije kažejo, da je stopnja objav (delež naročil, ki so bila objavljena v Uradnem listu Evropske unije) za naročila na področju obrambe in varnosti, ki se izvajajo na podlagi Direktive 2009/81/ES, v obdobju 2016–2018 v povprečju dosegla 11,71 odstotka, medtem ko je bila stopnja objav, ki se v referenčnem obdobju nanašajo na Republiko Slovenijo, 55,58 odstotka, kar nas uvršča na drugo mesto med vsemi državami članicami Evropske unije.

En odstotek oddanih naročil v letu 2020 predstavljajo naročila občutljive opreme, ki so bila oddana na podlagi 346. člena PDEU. Skladno z določbami 82. člena Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti Ministrstvo za obrambo vsako leto do 28. februarja tekočega leta poroča Vladi Republike Slovenije o naročilih na podlagi 346. člena PDEU ter naročilih za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, oddanih v preteklem letu. En odstotek oddanih naročil v letu 2020 predstavljajo tudi naročila, ki so bila oddana na podlagi medvladnega sporazuma preko ameriške vlade (v predhodnih letih je bil ta delež zaradi nabave lahkih kolesnih oklepnih vozil 4x4 Oshkosh bistveno višji), dva odstotka naročil pa predstavljajo naročila, ki so bila oddana v okviru Natove agencije za podporo in nabavo. Ministrstvo za obrambo v okviru Natove agencije za podporo in nabavo sodeluje v partnerstvih Helicopter Weapon Partnership, Land Combat Missiles Weapon System Partnership – SPIKE, Radar Support Partnership itd., kjer zaradi ekonomije obsega dosega nižje cene, kot bi jih dosegel v primeru samostojnega postopka naročila.

Glede na sprejet Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026 bodo ključne investicije Ministrstva za obrambo v naslednjem obdobju usmerjene predvsem v:

- vojaško letalstvo,
- bojna vozila,
- transportna vozila, logistično opremo, medicinsko opremo,
- komunikacijske in informacijske sisteme ter kibernetško obrambo,
- infrastrukturo,
- raketne sisteme,
- pehotno orožje in opremo.

Ker gre za ključne vojaške zmogljivosti v naslednjem srednjeročnem obdobju, bo Ministrstvo za obrambo v okviru priprave investicijske dokumentacije preučilo predvsem možnost nakupa preko mednarodnih organizacij (Natove agencije za podporo in nabavo, Evropske obrambne agencije oziroma Organizacije vzajemnega sodelovanja na področju oborožitve). Na ta način bomo krepili večnacionalno sodelovanje preko skupnih nabav ter izpolnili več zavezujočih meril za sodelovanje v okviru stalnega strukturnega sodelovanja Evropske unije na področju obrambe. Če bomo pri pripravi investicijske dokumentacije prišli do sklepa, da medvladni sporazum predstavlja najprimernejšo ali celo edino možnost naročanja, s katero se lahko zadovoljijo posebne zahteve po pridobitvi vojaške zmogljivosti za potrebe Slovenske vojske, bomo izvedli nabavo na podlagi medvladnega sporazuma. S takšnim pristopom se bo Ministrstvo za obrambo tudi izognilo morebitnim korupcijskim tveganjem, saj se bo nabava izvedla v okviru mednarodne organizacije oziroma neposredno preko tuje vlade.

Na podlagi predstavitve sistema naročanja na področju obrambe in varnosti v Evropski uniji in Republik Sloveniji ter glede na izkušnje pri izvajanju tovrstnih naročil na Ministrstvu za obrambo lahko sklenemo, da pravna ureditev sistema naročanja na področju obrambe in varnosti v Republik Sloveniji zagotavlja konkurenco med ponudniki, transparentnost javnega

naročanja in enakopravno obravnavo ponudnikov v postopkih naročanja. Izjeme, za katere se ne uporablja določb Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti, se koristi predvsem v primerih krepiteve večnacionalnega sodelovanja preko skupnih nabav oziroma v primerih sklepanja medvladnih sporazumov, ko gre za najprimernejšo ali celo edino možnost naročanja, s katero se lahko zadovoljijo posebne zahteve po pridobitvi vojaške zmogljivosti za potrebe Slovenske vojske.

Mag. Marko Grubar opravlja funkcijo namestnika generalnega direktorja Direktorata za logistiko. Na svoji poklicni poti je sodeloval pri pripravi Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti in je član Medresorske komisije za naročila, ki se izvajajo na podlagi člena 346. PDEU, ter naročil za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti. V okviru projektov tehnične pomoči (Taiex) in tesnega medinstitucionalnega sodelovanja (Twinning) je sodeloval pri pomoči državam kandidatkam pri njihovem prizadevanju za ureditev sistema naročil na področju obrambe in varnosti v skladu z evropskim pravnim redom. Je član »Defence Acquisition Expert Network«, ki deluje v okviru Evropske obrambne agencije in »Expert group on Defence and Security Procurement« na Evropski komisiji.