

Ministrstvo za javno upravo

Tržaška c. 21
1000 Ljubljana

V Ljubljani, 22. 1. 2021

ZADEVA: pripombe k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (EVA: 2020-3130-0004).

Spoštovani,

v Transparency International (TI) Slovenia vam pošiljamo pripombe k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju. V TI Slovenia uvodoma pozdravljamo namen predlagatelja predvsem po bolj transparentnem javnem naročanju. Obenem poudarjamo, da predlog na več mestih ni ustrezno podprt z analizami posledic, kar sicer predpisuje Resolucija o normativni dejavnosti,¹ s čimer bi bilo mogoče bolj kakovostno presojeti predlagane rešitve.

K 3. členu (spremembe 21. člena): v TI Slovenia opozarjamo, da je dvig mejnih vrednosti neutemeljen. Predlagatelj navaja, da naj bi dvig mejnih vrednosti prispeval »k lokalnemu in regionalnemu spodbujanju gospodarstva ter potrošnji«, a navedba ni podkrepljena z ustrezno analizo ali sklicevanjem na druge ustrezne dokumente. Z dvigom mejnih vrednosti je upravičeno domnevati, da se bo povečal obseg t.i. evidenčnih naročil, ki jih Komisija za preprečevanje korupcije izpostavlja kot še posebej problematične.² Od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020 aplikacija Statist denimo beleži 610 objavljenih javnih naročil v skupni vrednosti 71.000.744,17 € izvedenih po odprtem postopku v vrednosti med 20.000 in 30.000 €.

TI Slovenia poudarja, da predpisani postopki zakona predstavljajo varovalko pred nekaterimi korupcijskimi tveganji in krnjenjem konkurence, čeprav postopki predstavljajo tudi nekatera bremena predvsem za naročnika. Predlagatelj sprememb ne utemeljuje z izračunom ali drugo analizo, ki bi prikazal, da je trenutni prag prenizek ter predstavlja preveliko breme ali togost v razmerju do pozitivnih učinkov.³ Prav tako v TI Slovenia menimo, da bi bilo pred morebitnim trajnim dvigom mejnih vrednosti potrebno preučiti učinke začasnega dviga mejnih vrednosti, ki je bil uveden z *Zakonom o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo* (90. člen).

K 4. členu (spremembe 22. člena): TI Slovenia tudi v tej točki opozarja na pomanjkanje ustrežne utemeljitve za dvig mejne vrednosti za objavo za organe lokalnih skupnosti. Ob tem navajamo, da je TI Slovenia v preteklih raziskavah že ugotavljal,⁴ da na lokalnem nivoju obstaja pomanjkanje zavedanja o

¹ »Sistematično presojanje posledic predpisov, zlasti ključnih okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic predlogov, daje tako pripravljavcu kot tudi drugim akterjem v odločevalskem procesu nujno potrebne informacije in argumente za predlaganje in sprejem odločitev na normativni ali drugih ravneh odločanja. Taka presoja zahteva resno in temeljito, na specifičnem strokovnem znanju utemeljeno raziskovalno- analitično delo na posameznih področjih javnih politik in ne le formalno izpolnjevanje predpisanih obrazcev oziroma metodologij.«

² KPK. 2020. Analiza korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja. Str. 7-8. Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/02/analiza_-JN.pdf.

³ Glej na primer: Molander, Per. 2014. Public procurement in the European Union: The case for national threshold values. Journal of Public Procurement (14/2). Dostopno na: http://www.ippa.org/images/JOPP/vol14/issue2/Article_2_Molander.pdf.

⁴ Glej na primer: Transparency International Slovenia. 2016. Ocena sistema integritete lokalnih skupnosti. Dostopno na: https://www.transparency.si/images/publikacije/Porocilo_LIS.pdf.

ukrepah za preprečevanje korupcije in pomenu transparentnosti, zato je rahljanje določil, ki k temu spodbujajo, nujno ustrezno utemeljiti in pri tem uporabiti t.i. načelo previdnosti.

K 9. členu (spremembe 46. člena): TI Slovenia opozarja, da predlog spremembe bistveno krni transparentnost že tako manj transparentnega postopka in ocenjuje, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Ob tem opozarjamo na številne primere naročil, ki so le v letu 2020 potekali skladno s točko č) prvega odstavka 46. člena, javnost pa je imela mnogokrat vpogled v te postopke ravno zaradi obveznosti objave na portalu javnih naročil. Z dodatnim zmanjševanjem transparentnosti teh vrst naročil lahko bistveno naraste tveganje za korupcijo in druge nepravilnosti ter posledično dodatno krha zaupanje v postopke javnega naročanja, ki je v Sloveniji že tako nizko.⁵

K 10. členu (spremembe 47. člena): Predlog bistveno dviguje prag za uporabo t.i. nacionalnega postopka oz. naročilo male vrednosti, predlog pa ni podprt z analizo posledic. Predlagatelj uvodoma zapiše le, da predlog »lahko predstavlja prispevek k večji gospodarnosti naročanja, pri tem pa ni tveganja za zmanjšano transparentnost.« Pri tem ni navedenih analiz, ki bi nakazovale, da bi se gospodarnost naročanja lahko dejansko povečevala. Ob tem TI Slovenia poudarja, da z neobjavo naročil pri Uradu za publikacije Evropske unije (predvsem v primerih naročil višje vrednosti, ki so tik pod pragom), predlagatelj tvega nižanje stopnje konkurenčnosti pri tovrstnih javnih naročilih. To je še posebej tvegano na manjšem trgu, kot je slovenski, hkrati pa mednarodne primerjave nekaterih kazalnikov kažejo na že tako podpovprečno konkurenčnost pri javnih naročilih v Sloveniji.⁶

Obenem opozarjamo na 3. odstavek 47. člena, ki naročnika pri uporabi postopka naročila male vrednosti odvezuje obveznosti preverjanja obstoja in vsebine navedb v ponudbi, kar naročnika (in posledično javna sredstva) izpostavlja dodatnim tveganjem. Ker se upravičeno domneva, da bi bil postopek naročila male vrednosti zaradi predlagane spremembe uporabljen bolj pogosto ter pri naročilih v vrednostih, ki niso zanemarljive, je še toliko bolj pomembno prikazati analize, ki bi potrjevale obstoj morebitnih pozitivnih učinkov predloga, ki bi bili bistveno večji od tovrstnih tveganj. V nasprotnem primeru takšen predlog v TI Slovenia ocenjujemo kot neprimeren.

K 13. členu (spremembe 58. člena): Ob črtanju drugega stavka tretjega odstavka ni navedenih posledic za transparentnost okvirnega sporazuma, ki je oddan po 48. členu ZJN-3. Ob tem navajamo, da tudi organ predlagatelja pri tolmačenju zakonodaje navaja, da je četrletno poročanje eden od ukrepov, ki zagotavlja transparentnost porabe javnih sredstev.⁷ Zaradi pomanjkanja ustrezne obrazložitve TI Slovenia predloga, ki bi krnil transparentnost, ne podpira.

K 16. členu (spremembe 67. člena): Ob predlogu spremembe četrtega odstavka TI Slovenia opozarja na nedefiniranost dikcije razlogov, zaradi katerih se pogodba pri gradnjah ne bi razvezala. Namen predlagatelja je sicer smiselno obrazložen, a TI Slovenia predlaga, da predlagatelj razmisli o morebitnih rešitvah, ki bi predstavljale dodatne varovalke pred izkoriščanjem tovrstnega določila tako s strani naročnikov kot ponudnikov.

K 25. členu (spremembe 91. člena): TI Slovenia meni, da je ureditev preprečevanja nasprotij interesov v Zakonu o javnem naročanju neustrezna, da so predlagane spremembe posledica takšne ureditve in da predlog poglobitvini težav ne rešuje.

⁵ Glej na primer Posebni Eurobarometer št. 502.

⁶ Za več glej: Transparency International Slovenia. 2019. Javna naročila z eno ponudbo, str. 4-5. Dostopno na: http://transparency.si/images/dokumenti/TI-slo-javna_narocila-merilniki_hitrosti-web.pdf.

⁷ Direktorat za javno naročanje. 2017. Tolmačenje javnonaročniške zakonodaje (430-34/2017/1), str. 5. Dostopno na: http://www.djn.mju.gov.si/resources/files/Stalisca/ZJN_3/ZJN-3_okvirni_sporazum_transparentnost%20izvajanja%20OS.pdf.

Nasprotje interesov je v Zakonu o javnem naročanju zastavljeno bistveno preozko glede na strokovno bolj ustrezno definicijo iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Ta namreč nasprotje interesov definira kot »zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.« Zasebni interes pa kot »premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.« TI Slovenia predlaga, da se odpravi definicija iz 4. odstavka 91. člena in se ta opredeli skladno z ZIntPK. Hkrati je neprimerno, da se obstoj nasprotij interesov presoja le v razmerju do izbranega ponudnika, kot to opredeljuje 3. odstavek 91. člena, saj lahko osebe, ki vodijo postopek javnega naročanja ali sodelujejo pri katerem od delov postopka, vplivajo tudi na neizbrane ali zgolj potencialne ponudnike. TI Slovenia predlaga, da predlagatelj spremeni trenutno ureditev na način, ki bo ustrezno urejal preprečevanje nasprotij interesov tudi v razmerju do drugih subjektov ne le do izbranega ponudnika. Ob ukrepih v ZIntPK, preventivnih aktivnostih (ozaveščanje) in izvajanju že obstoječih mehanizmov za krepitev integritete (npr. kodeksi) TI Slovenia predlaga, da glede na specifiko javnega naročanja zakonodajalec preuči možnosti uvajanja dodatnih preventivnih mehanizmov v zakonodajni okvir, denimo registre interesov oseb, ki sodelujejo pri javnem naročanju.⁸

Na tej točki opozarjamo še na en preventivni mehanizem – pakt integritete – ki ga trenutno Zakon o javnem naročanju ne prepoznava. Uvedbo paktov integritete je predvidela že Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji leta 2004.⁹ Kljub temu se aktivnosti za implementacijo paktov integritete niso odvijale. V letu 2016 se je po skupni pobudi Evropske komisije in Transparency International pakt integritete začel izvajati tudi v Sloveniji, saj je bil za projekt energetske sanacije bolnišnic pakt podpisan med Ministrstvom za zdravje in Transparency International Slovenia. Pakt je bil tako implementiran v sklopu energetskih sanacij Splošne bolnišnice Trbovlje in Splošne bolnišnice Novo mesto, aktivnosti pa še vedno potekajo.¹⁰

Projekt je pokazal, da je mogoče s paktom integritete hitro zaznavati in reševati nekatere težave v procesih javnega naročanja ter hkrati naslavljati sistemske pomanjkljivosti, pogovori z deležniki pa kažejo na interes po nadaljnjem izvajanju tega mehanizma v Sloveniji. Glede na izkušnje pri implementaciji prvih dveh paktov v Sloveniji in primerjave z nekaterimi drugimi državami, kjer je bil pakt izveden istočasno, kažejo, da učinkovitost pakta povečuje tudi umeščenost mehanizma v nacionalni zakonodaji. Tak model poznajo v sosednji Italiji.¹¹ S tem bi se omogočilo bolj sistemsko in ciljno usmerjeno uporabo paktov integritete pri javnem naročanju v Sloveniji tudi v prihodnje. TI Slovenia zato predlaga, da se v okviru predlaganih sprememb, odpre tudi razprava o vključitvi paktov integritete v sistem javnega naročanja.

S spoštovanjem,
Sebastijan Peterka
Vodja projekta Pakti integritete
Transparency International Slovenia

⁸ Več o registrih interesov ali drugih mehanizmih za upravljanje nasprotij interesov v javnem naročanju glej Transparency International. 2013. Conflicts of interest in public procurement. Dostopno na: https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Conflict_of_interest_in_public_procurement.pdf.

⁹ Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. B.3.16. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO27>

¹⁰ Več o aktivnostih in rezultatih si lahko ogledate na pakt.transparency.si.

¹¹ Zakon o preprečevanju korupcije in nezakonitih ravnanj v javni upravi. Dostopno na: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/13/012G0213/sg>