



EVROPSKA KOMISIJA
EVROPSKI URAD ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (OLAF)

Direktorat D: Politika
Enota D.2: Preprečevanje goljufij, poročanje in analiza

Sklic: Ares(2017)6254403 – 20.12.2017

Goljufije pri javnem naročanju

Zbirka opozoril in dobrih praks

Smernice je pripravila delovna skupina strokovnjakov držav članic, ki jo je vodila in usklajevala enota za preprečevanje goljufij, poročanje in analizo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF).

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI:

*Smernice so delovni dokument, ki ga je pripravila skupina strokovnjakov držav članic s podporo Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Njihov namen je proučiti vprašanje goljufij pri javnem naročanju in državam članicam pomagati pri njihovem zgodnjem odkrivanju s sklopom zbranih opozoril in dobrih praks. **Ta dokument za države članice ni pravno zavezujoč.** Ta priročnik ne posega v nacionalno zakonodajo, uporabljati bi ga bilo treba v okviru nacionalne zakonodaje in prilagodi se lahko glede na nacionalni pravni okvir. Ta priročnik ne posega v razlago Sodišča in Splošnega sodišča niti odločitve Komisije.*

OPOMBA

Ta dokument ni zavezujoč za države članice in ne določa novih predpisov ali obveznosti za nacionalne organe. Izraža dobro prakso in se ne sme uporabljati kot pravna ali normativna podlaga za revizijske ali preiskovalne namene.

Uvod

Javna naročila so največji kanal porabe javnih sredstev in področje, ki je še posebej izpostavljeno goljufijam in nepravilnostim. Preiskovalne izkušnje Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF)¹ kažejo, da je javno naročanje še vedno privlačno področje za goljufe. Ob proučitvi statističnih podatkov o nepravilnostih in goljufijah v zadnjih petih letih² je bilo 20 % vseh sporočenih nepravilnosti povezanih s kršitvami pravil o javnem naročanju, kar je predstavljalo 30 % vseh sporočenih nepravilnih finančnih zneskov.

Primeri urada OLAF so razkrili številna temeljna vprašanja, zaradi katerih je to področje bolj izpostavljeno goljufovim dejanjem: nejasna ali zapletena nacionalna zakonodaja o javnem naročanju, ki se uporablja, a jo je težko uporabljati, pomanjkanje upravnih zmogljivosti in strokovnega znanja organov, ki bi morali pravila izvajati skladno in dosledno, nezadostno usposobljeni člani ocenjevalnih odborov (zlasti pri zapletenih razpisih za infrastrukturne projekte), nezadostna raven revizij, kontrol in preverjanj, ki jih izvajajo regulativni organi, itd. Poleg tega je korupcija še vedno skoraj splošni dejavnik primerov goljufij pri javnem naročanju; hkrati se čedalje bolj uporabljajo računi v davčnih oazah za prikrivanje premoženjske koristi, pridobljene s takimi kaznivimi dejanji.

Zaradi vse večje zaskrbljenosti Evropskega parlamenta³ in Evropskega računskega sodišča⁴ glede nepravilnosti pri odhodkih, usmerjenih prek javnih naročil, sta potrebna učinkovitejše spremljanje in popolna preglednost. Zato so bile Komisija in države članice pozvane, naj takoj obravnavajo te pomanjkljivosti.

Ob tem je bil v zadnjih petih letih okvir za zaščito finančnih interesov EU močno okrepljen. Na ravni Komisije so bili sprejeti številni pravni in nepravni ukrepi. Najpomembnejši pravni ukrepi so:

- pravni okvir za programsko obdobje 2014–2020, ki se izrecno nanaša na obveznost držav članic, da vzpostavijo sorazmerne in učinkovite ukrepe za preprečevanje goljufij⁵;
- revidirana uredba o uradu OLAF⁶ za okrepitev Evropskega urada za boj proti goljufijam, po sprejetju katere so bile v vseh državah članicah vzpostavljene tudi službe za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS);
- sveženj direktiv o javnem naročanju⁷;
- Komisija je sprejela sveženj štirih delegiranih in štirih izvedbenih aktov o sporočanju nepravilnosti⁸ na področju deljenega upravljanja;

¹ Letno poročilo urada OLAF za leto 2016.

² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Zaščita finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam – letno poročilo za leto 2016, Bruselj, 20. julij 2017, COM(2017) 383 final.

³ Poročilo o letnem poročilu za leto 2015 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam, Odbor za proračunski nadzor, poročevalka Evropskega parlamenta: Julia Pitera.

⁴ Posebno poročilo št. 10/2015 Evropskega računskega sodišča.

⁵ Na primer člen 125(4)(c) Uredbe (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah.

⁶ Uredba št. 883/2013.

⁷ Direktive 2014/23/EU (UL L 94, 28.3.2014, str. 1), 2014/24/EU (UL L 94, 28.3.2014, str. 65) in 2014/25/EU (UL L 94, 28.3.2014, str. 243).

- revidirana uredba o medsebojni upravni pomoči na carinskem področju⁹, s katero sta bili ustvarjeni dve novi podatkovni bazi za izboljšanje boja proti goljufijam na tem področju;
- sprejetje direktive o zaščiti finančnih interesov EU¹⁰, ki bo izboljšala kazenski pregon in sankcioniranje kaznivih dejanj zoper finančne interese EU ter olajšala izterjavo zlorabljenih sredstev EU.

Poleg tega je Svet za pravosodje in notranje zadeve 12. oktobra 2017 sprejel uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, ki se bo izvajala na podlagi okrepljenega sodelovanja. Evropsko javno tožilstvo ima precejšnji potencial, da izboljša sedanje stanje v zvezi z nizko ravno kazenskega pregona kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije.

Po drugi strani pa morajo države članice enakovredno izpolnjevati obveznosti iz Pogodbe (člen 325 PDEU) za zaščito finančnih interesov EU pred nepravilnostmi in goljufijami. V zvezi s tem so v zadnjih letih tudi države članice sprejele številne ukrepe za boj proti goljufijam. Samo leta 2016¹¹ so države članice sporočile, da so sprejele ukrepe, ki zajemajo celoten cikel boja proti goljufijam¹², predvsem področje deljenega upravljanja in nadzora sredstev EU, sledili pa so jim ukrepi na področjih javnega naročanja, navzkrižja interesov, korupcije, služb za usklajevanje boja proti goljufijam (AFCOS), finančnega kriminala, opredelitve goljufij, strategije za boj proti goljufijam, organiziranega kriminala ter prijaviteljev nepravilnosti.

Kar zadeva direktive o javnem naročanju, se je rok za njihov prenos v zakonodajo iztekel 18. aprila 2016. Vendar številne države članice tega niso storile v roku in nekatere izmed njih še morajo poslati uradno obvestilo o nacionalnih ukrepih, s katerimi se bodo navedene direktive v celoti prenesle v nacionalno zakonodajo. Prenos je zelo pomemben tudi v okviru boja proti goljufijam, saj nova pravila spodbujajo odgovornost in pomagajo pri boju proti korupciji, in to s strožjimi zahtevami glede preglednosti. Komisija državam članicam še naprej pomaga pri tem postopku s pripravo izvedbenih načrtov, namenskih spletišč in dokumentov s smernicami ter z izmenjavo dobre prakse na srečanjih strokovnih skupin.

Poleg tega Komisija na številne načine podpira države članice in jim pomaga pri zaščiti finančnih interesov EU in boju proti goljufijam. Urad OLAF je na primer že leta 2012 vzpostavil delovni postopek za sodelovanje z državami članicami, katerega cilj je bil spodbujati razpravo ter izmenjavo izkušenj, strokovnega znanja in dobrih praks na področju

⁸ Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 in (EU) 2015/1973 ter izvedbene uredbe Komisije (EU) 2015/1974, (EU) 2015/1975, (EU) 2015/1976 in (EU) 2015/1977 (UL L 293, 10.11.2015).

⁹ Uredba (EU) 2015/1525 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 515/97 o medsebojni pomoči med upravnimi organi držav članic in o sodelovanju med njimi in Komisijo zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje.

¹⁰ Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava.

¹¹ Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Implementation of Article 325 TFEU by the Member States in 2016* (Izvajanje člena 325 PDEU s strani držav članic leta 2016), spremni dokument k Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, Zaščita finančnih interesov Evropske unije – boj proti goljufijam – letno poročilo za leto 2016.

¹² Faze cikla boja proti goljufijam so: preprečevanje goljufij, odkrivanje goljufij, preiskovanje in pregon, izterjava in sankcije.

preprečevanja goljufij. Ta postopek je organiziran v okviru skupine odbora COCOLAF za preprečevanje goljufij¹³.

Cilj je vsako leto izbrati temo za razpravo, si izmenjati dobre prakse in pripraviti praktično dokumentacijo, ki jo lahko države članice in Komisija uporabljajo kot upravno orodje, smernice ali podporo za okrepitev svojih ukrepov ali strategij za boj proti goljufijam. Ta postopek izvajajo organizacija delovnih skupin, ki vključuje strokovnjake iz držav članic, urada OLAF in ustreznih služb Komisije. Po izdaji smernic o raznih vprašanjih¹⁴, na primer o navzkrižju interesov in nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam, je bil leta 2017 poudarek na temi goljufije pri javnem naročanju.

Ta dokument je najnovejši rezultat tega sodelovanja. Cilj letošnje delovne skupine je bil obravnavati vprašanje goljufij pri javnem naročanju s precej pragmatičnega stališča ter zbrati primere, opozorila, rešitve in dobre prakse. Opozorila so opozorilni signali, ki lahko kažejo na nepravilnosti ali goljufije. Kljub temu opozorilo ne pomeni, da so bile goljufije resnično storjene, ampak opozarja, da je treba nekemu področju dejavnosti nameniti posebno pozornost, da se morebitne goljufije izključijo ali potrdijo. Z vidika cikla boja proti goljufijam imajo opozorila posebno naravo: povezana so s preprečevanjem in odkrivanjem nepravilnosti in goljufij. Z opozorili se goljufije lahko opredelijo, zato so del odkrivanja, po drugi strani pa se lahko obravnavajo kot opozorilni signali za preprečevanje goljufij. V tem dokumentu so bila opozorila zbrana za preprečevanje nepravilnosti ali goljufij v prihodnje. Poleg tega so bralcem na voljo številni primeri in rešitve, vključno z dobrimi praksami. Dobre prakse imajo posebno dodano vrednost, saj so konkretni primeri ukrepov, ki so se že izkazali za koristne. Države članice se lahko učijo iz izkušenj drugih držav in pripravijo svoje metode boja proti goljufijam na podlagi strokovnega znanja. Vsi primeri dobre prakse, navedeni v dokumentu, so ponazoritveni, zato ni izključeno, da druge države članice ne izvajajo podobne prakse (npr. izvajanje prava ali postopkov EU).

Struktura dokumenta je skladna s fazami razpisnega postopka: poglavje I Predrazpisna faza, poglavje II Razpisna faza in poglavje III Porazpisna faza. Poleg tega so v poglavju IV navedena horizontalna orodja za preprečevanje goljufij. V Prilogo pa sta vključena sklop referenčnih dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila in glosar.

Seznam opozoril in rešitev, zbranih v tem dokumentu, je obsežen, ni pa izčrpen, kljub temu izraža prizadevanja strokovnjakov, ki so se zavezali sodelovanju v delovni skupini za leto 2017.

¹³ Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij.

¹⁴ Odkrivanje ponarejenih dokumentov na področju strukturnih ukrepov (2013), *Handbook on the role of auditors - A practical guide for managing authorities* (Priročnik o vlogi revizorjev, Praktični vodnik za organe upravljanja) (2014), Ugotavljanje navzkrižij interesov v postopkih za oddajo javnih naročil v zvezi s strukturnimi ukrepi, Praktični vodnik za vodstvene delavce (2013), *Identifying conflicts of interests in the Agricultural Sector - A practical guide for funds managers* (Ugotavljanje navzkrižij interesov v kmetijskem sektorju, Praktični vodnik za upravitelje skladov) (2015), Smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI) (2014), Praktični koraki za pripravo nacionalne strategije za boj proti goljufijam (2015), Smernice o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam (2016).

Urad OLAF se zahvaljuje vsem strokovnjakom, ki so sodelovali pri pripravi tega priročnika, za izmenjavo njihovega znanja in izkušenj za oblikovanje tega praktičnega vodnika, s čimer so pomagali državam članicam pri obravnavanju javnega naročanja.

Kazalo

TOC

I. Predrazpisna faza

Predrazpisna faza vključuje opredelitev potreb, načrtovanje in pripravo proračuna, pripravo projekta, vključno z opredelitvijo zahtev, in izbiro vrste postopka. Predrazpisna faza je torej ključna za uspešno upravljanje javnega naročila, saj pravilno načrtovanje zmanjša potrebo po spremembah javnega naročila.

Glavni izzivi

Glavna tveganja med predrazpisno fazo cikla javnega naročila so:

- neustrezna ocena potreb;
- neustrezno načrtovanje in priprava proračuna;
- neupravičen zunanji vpliv (zunanji dejavniki, vključno s političnim vmešavanjem);
- zahteve in specifikacije niso ustrezno ali objektivno opredeljene;
- neustrezna ali nepravilna izbira vrste postopka;
- časovni okvir za pripravo javnega naročila ni zadosten ali ni dosledno uporabljen;
- pomanjkanje preglednosti in obveščanja javnosti;
- pomanjkanje objektivnosti in nepristranskosti (razpisna dokumentacija je pripravljena tako, da nekatere ponudnike postavlja v manj ugoden položaj).

1.1 Ocena potreb

Pogoste vrste goljufij/kršitev:

- zahteva za dobavo nenujnega blaga ali storitev.

Opozorila:

- ♦ neustrezna ali zavajajoča utemeljitev potrebe po blagu ali storitvi;
- ♦ javno naročilo ni v skladu s prvotnimi zahtevami iz obvestila, saj vključuje nepredvideno blago in storitve itd.

Rešitve:

OECD za ustrezno oceno potreb in preprečevanje tveganj v zvezi z integriteto v predrazpisni fazi priporoča naslednje preventivne ukrepe¹⁵:

- ✓ zmanjšanje informacijske asimetrije med zasebnim in javnim sektorjem, da se za javna naročila oblikuje pristop strateškega upravljanja, ki temelji na potrebah: a) pridobitev čim več informacij o trgu ter blagu in storitvah; b) organiziranje obsežnejših posvetovanj z zasebnim sektorjem, kadar je to ustrezno, za primere, ki najverjetneje zanimajo veliko subjektov, pri čemer se zagotovi odprta, strukturirana in etična izmenjava teh informacij, da se prepreči vsakršno nedovoljeno dogovarjanje;
- ✓ spodbujanje ocene potreb, ki upošteva: a) potrebo po nadomestitvi ali okrepitvi obstoječih virov ali po obravnavanju nove potrebe; b) pomanjkanje nadomestnih

¹⁵ *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Načela OECD za zagotavljanje integritete pri javnem naročanju), OECD, 2009.

možnosti za notranje vire ali okrepitev obstoječih virov z večjo učinkovitostjo; c) priznavanje ključne vloge zunanjega naročanja v smislu razvoja poslovanja in izboljšanja učinkovitosti; d) dejansko potrebo po želeni zmogljivosti in obsegu;

- ✓ uporaba sistema odobritve, ki je neodvisen od odločevalca, pri čemer se: a) zagotovi, da odločitve o začetku postopka vključujejo več kot eno osebo, če je to mogoče, da se zmanjša tveganje nedovoljenega dogovarjanja ali neprimerne vpliva; b) pri projektih, ki zaradi svojih stroškov, zapletenosti ali občutljivosti pomenijo večje tveganje, daje večji pomen neodvisnim mehanizmom ocenjevanja; c) kadar je to utemeljeno, izvede posvetovanje z deležniki in širšo javnostjo.

1.1.1 Zbiranje informacij

Javni naročniki morda nimajo strokovnega znanja, da bi sami načrtovali, pripravili in upravljali postopek javnega naročanja. Med iskanjem informacij lahko nanje nezakonito vplivajo družbe. Javni naročnik bi moral oceniti vse pomembne podatke in zagotoviti, da se z merili za oddajo javnega naročila nekaterim gospodarskim subjektom ne daje neupravičena konkurenčna prednost ali da se ne ustvarjajo neupravičene ovire za konkurenco.

V členu 18 Direktive 2014/24/EU¹⁶ z naslovom Načela javnega naročanja je določeno, da „[j]avni naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno“¹⁷. Poleg tega je v njem navedeno, da „[j]avno naročilo ni zasnovano z namenom, da se izključi iz področja uporabe te direktive ali da se umetno omeji konkurenca. Konkurenca se šteje za umetno omejeno, če je javno naročilo zasnovano z namenom, da neupravičeno zagotavlja boljšo oziroma slabšo obravnavo nekaterih gospodarskih subjektov“.

Možna sta dva načina za pridobivanje informacij o industriji ali zadevnem blagu in storitvah: 1) standardni način ali 2) izvajanje preverjanja trgov.

1) Standardni način pomeni, da se informacije zberejo iz predhodnih lastnih izkušenj in javno dostopnih virov, kot so statistični podatki ali tržna analiza. Te priprave bi bilo treba izvesti pred začetkom vsakega postopka javnega naročanja. Gospodarski subjekti ne sodelujejo dejavno v načrtovanju.

2) Javni naročniki lahko zaprosijo za svetovanje ali sprejmejo nasvete neodvisnih strokovnjakov ali organov oziroma udeležencev na trgu. Neposredno navezovanje stika z udeleženci na trgu je morda potrebno v nekaterih primerih, kadar običajno načrtovanje ne zadošča. V takem primeru je lahko upoštevanje načel javnega naročanja (npr. enako in nediskriminatorno obravnavanje gospodarskih subjektov ter pregledno in sorazmerno delovanje itd.) izziv. Neposredno posvetovanje s strokovnjaki ali gospodarskimi subjekti je lahko izhodišče za navzkrižja interesov, dogovorjeno oddajanje ponudb ali nedovoljeno dogovarjanje med morebitnimi dobavitelji.

¹⁶ Enako velja za posebne sektorje, kot je določeno v členu 36 Direktive 2014/25/EU.

¹⁷ Sklic na načelo sorazmernosti je bil razširjen v navedeni direktivi, ukrepanje Unije je obravnavano v Direktivi 2004/18/ES ter členu 5(1) in (4) PEU, ukrepi nacionalnih organov pa so določeni v členu 7 portugalskega zakonika o upravnem postopku.

Opozorila:

- ◆ študije, ki se razlikujejo v kakovosti in uporabnosti ter ki se lahko izkažejo za povsem neuporabne ali odvečne, če so bile o isti temi že izvedene druge študije;
- ◆ svetovanja, ki so jih opravili prijatelji ali organi, povezani z nosilcem odločitev;
- ◆ študije, ki so bile v celoti ali delno plačane, ampak nikoli izvedene.

Rešitve:

- ✓ javni naročnik ravna preudarno, da prepreči navzkrižja interesov in dogovorjeno oddajanje ponudb¹⁸. Posvetovanja s strokovnjaki se lahko določijo na podlagi zavezanosti ekskluzivnosti (strokovnjak ne more svetovati dobaviteljem);
- ✓ javni naročnik mora evidentirati vso komunikacijo z deležniki, na kateri bi morale temeljiti odločanje v predrazpisni fazi;
- ✓ ustrezne informacije o predrazpisni fazi lahko preprečijo izkrivljanje konkurence. Kot je določeno v členu 41 Direktive 2014/24/EU, je sporočanje zadevnih informacij, izmenjanih v okviru ali na podlagi sodelovanja kandidata ali ponudnika pri pripravi postopka javnega naročanja, drugim kandidatom in ponudnikom ustrezen preventivni ukrep;
- ✓ določanje daljših rokov za predložitev ponudb lahko odpravi morebitno prednost, ki jo je pridobil kandidat, s katerim je bilo opravljeno posvetovanje med predhodnim preverjanjem trga.

Dobra praksa

PRIMER DOBRE PRAKSE

V nekaterih državah članicah, na primer na Češkem, je treba besedilo javnega naročila objaviti. Register javnih naročil je eden izmed praktičnih virov informacij, zlasti kadar imajo organi na primer težave z izračunom ocenjene vrednosti javnega naročila. Register javnih naročil omogoča vpogled v podrobnosti o drugem javnem naročilu, ki lahko javnemu naročniku zelo pomaga. Poleg tega na vrednost vplivajo številni dejavniki, na primer ali telefonska številka za pomoč deluje ob delovnih dneh ali tudi ob vikendih, področje uporabe licenčnega sporazuma ali pogoji dostave itd. Tudi take vire bi bilo treba kritično oceniti. Preprosto kopiranje določb javnega naročila lahko pomeni, da se ponovijo iste napake, ki v prejšnjem javnem naročilu niso bile opažene.

1.1.2 Zunanji strokovnjak

Javni naročnik in odbor za javna naročila nimata vedno dovolj znanja o specifičnih področjih, za katera morata pripraviti kakovostno razpisno dokumentacijo oziroma tehnične specifikacije in/ali oceniti ponudbe, prejete od ponudnikov ali kandidatov. Zato pri delu

¹⁸ Glej: OECD, Smernice za bojevanje proti dogovorjenemu oddajanju ponudb v javnih naročilih.

odborov za javna naročila zelo pogosto sodelujejo zunanji strokovnjaki. Sodelovanje zunanjih strokovnjakov v odboru za javna naročila pa nedvomno ustvarja različna tveganja: kršitev konkurenčnega prava (na primer prepovedani dogovor med udeleženci na trgu); kršitve prava o javnem naročanju (predvsem diskriminatorne zahteve); navzkrižje interesov ali druge vrste goljufij.

PRIMER

Domnevno navzkrižje interesov/diskriminatorne zahteve

Javni organ je podpisal pogodbo s strokovnjaki za javno naročanje, da bi pridobil strokovno znanje o razpisu za nakup avtomobilov. Na podlagi pogodbe so tehnične specifikacije pripravili strokovnjaki, storitve katerih je potrdilo avtomobilsko združenje, ki je neodvisna organizacija. Isti strokovnjaki so ocenili tudi predložene ponudbe. Skoraj vsi člani avtomobilskega združenja delajo tudi v družbah, ki trgujejo z avtomobili. Član odbora, s katerim je bila sklenjena pogodba za opravljanje vloge glavnega strokovnjaka za javno naročanje, je v različnih obdobjih dobil prihodke od več trgovcev z avtomobili.

Po posvetovanjih z uradom za spremljanje javnega naročanja in odvetniki je bilo sklenjeno, da ni pravne podlage ali dokumentov, ki bi dokazali navzkrižje interesov. Kljub temu je bilo mogoče dokazati, da so bile zahteve v enem izmed sedmih delov tehničnih specifikacij diskriminatorne, zato je bil uporabljen finančni popravek.

PRIMER

Navzkrižje interesov

Javni organ je z družbo podpisal pogodbo o svetovalnih storitvah, da pripravi tehnične specifikacije za javno naročilo na področju informacijske tehnologije. V te svetovalne storitve so bili zajeti vprašanja med postopkom javnega naročila in ocena predloženih ponudb. Dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila si je ogledalo sedemnajst morebitnih ponudnikov, svojo ponudbo pa je oddal samo eden izmed njih, najverjetneje zaradi diskriminatornih zahtev v tej dokumentaciji. Izbrani ponudnik je bila družba, od katere je direktor svetovalnega podjetja v prejšnjih letih dobil prihodke.

Po posvetovanjih z uradom za spremljanje javnega naročanja in odvetniki je bilo sklenjeno, da je dovolj pravne podlage in dokumentov, ki dokazujejo navzkrižje interesov. Zato je bil uporabljen finančni popravek.

PRIMER

Navzkrižje interesov

Javno naročilo na področju informacijske tehnologije je bilo razdeljeno na več delov. Revizijski organ je ugotovil, da ponudbe niso bile ocenjene na podlagi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Izbrani ponudnik ni imel niti potrebnih potrdil, ki jih je imel konkurenčni ponudnik.

Najverjetneje sta se konkurenta vnaprej dogovorila, kdo bo izbran in v katerem delu javnega naročila. Bilo je zelo sumljivo, da sta za en del pripravila podrobno ponudbo za rešitve informacijske tehnologije, za drugi del pa sta predložila le uradno ponudbo. Ta primer ponazarja primer suma goljufije, in sicer prepovedani dogovor, ki je ena izmed najhujših kršitev konkurenčnega prava. Sporazumi, ki so sklenjeni med udeleženci na trgu ter katerih namen ali učinek je ovirati, omejevati ali izkrivljati konkurenco, so prepovedani.

Uporabljen je bil finančni popravek za nepravilno oceno ponudb, sum umetne konkurence pa je bil sporočen svetu za konkurenco.

Opozorila:

- ◆ preveč specifične zahteve;
- ◆ pritožbe/vprašanja od zainteresiranih dobaviteljev o dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila in zlasti o tehničnih specifikacijah;
- ◆ šibka konkurenca;
- ◆ uradne ponudbe od ponudnikov;
- ◆ izbrani ponudnik javnega naročila deluje na geografskem območju v zadevni regiji, kjer se izvaja javno naročilo;
- ◆ strokovnjak ni v navzkrižju interesov v skladu s pravnimi akti, vendar je ali je bil nekako povezan s ponudnikom ali več ponudniki.

Rešitve:

- ✓ da bi regulativni organi opredelili morebitno kršitev, potrebujejo zelo izkušene strokovnjake za preverjanje dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Zgoraj navedeni primeri (v katerih je pri pripravi ponudbe sodeloval zunanji strokovnjak) razkrivajo kršitve, ki jih je zelo težko odkriti, zlasti pa dokazati. Zato je potrebno sodelovanje z drugimi institucijami (na primer z organom kazenskega pregona, svetom za konkurenco in uradom za spremljanje javnega naročanja);
- ✓ javne naročnike se obvesti (na primer s seminarji ali uradnimi dopisi) o morebitnih finančnih popravkih in njihovi odgovornosti v primeru ugotovljenih kršitev;
- ✓ opredelitev morebitnega navzkrižja interesov ne temelji samo na izjavah o neodvisnosti, ampak se uporabijo tudi podatkovne zbirke (na primer orodje ARACHNE ali katera koli podobna nacionalna podatkovna zbirka);

- ✓ vsi organi, ki so vključeni v upravljanje sredstev EU na ravni države članice, morajo na splošno razumeti, kako nacionalno kazensko pravo zajema člena 1 in 2 Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (akt Sveta z dne 26. julija 1995).

1.2 Načrtovanje postopka javnega naročanja

1.2.1 Delitev odgovornosti

Opozorila:

- ◆ usmerjen izbirni postopek: nepristen žreb za izbiro članov odbora za konkurenco;
- ◆ član vpliva na odločitve odbora;
- ◆ ocenjevalna merila se razlikujejo od tistih, opisanih v obvestilu;
- ◆ pogodbeni izvajalec ni vključen na seznam za predizbor za preverjanje ključnih kvalifikacij;
- ◆ najnižja ponudba je zavrnjena iz skoraj nepojasnjenih razlogov.

1.2.2 Priprava proračuna

Opozorila:

- ◆ previsoka ali prenizka ocena vrednosti javnega naročila: to naredi dober vtis, če je vrednost izvedbe javnega naročila nižja od te, predvidene v proračunu, ali če se za blago in storitve na trgu lahko zaračunajo dobre cene, kar omogoči nadaljnja naročila in olajša nezakonito sprejemanje daril;
- ◆ vključitev nezakonitega sprejemanja daril v ceno, ki naj bi se plačala nosilcu odločitev.

Rešitve:

OECD pri načrtovanju postopka javnega naročanja priporoča upoštevanje naslednjih točk¹⁹:

- ✓ zagotovi se, da je javno naročilo v skladu s: a) strateškimi prednostnimi nalogami javnega naročnika in b) splošno naložbeno politiko, ki bi morala biti določena pred začetkom postopka javnega naročanja;
- ✓ zagotovi se, da so roki za vsako fazo postopka jasno določeni in ustrezni, da: a) jih je mogoče dosledno upoštevati in b) upoštevajo stroške, kompleksnost in občutljivost javnega naročila;
- ✓ zagotovi se, da so ocenjeni proračuni realni in pravočasno odobreni, da se: a) uporabijo realne ocene na podlagi zanesljivih metodologij, b) zagotovi, da bodo sredstva na voljo, c) pravočasno dodeli zahtevana odobritev proračunov ali odhodkov in d) upoštevajo morebitne spremembe rokov, ki bi lahko vplivale na javno naročilo;
- ✓ pripravi se poslovni model za obsežne projekte, ki pomenijo večje tveganje zaradi svojih stroškov, kompleksnosti ali občutljivosti: a) zunanje tehnične ali projektne

¹⁹ OECD Principles for Integrity in Public Procurement (Načela OECD za zagotavljanje integritete pri javnem naročanju), OECD, 2009.

strokovnjake se povabi, da izvedejo objektivno analizo stroškov in koristi, b) spodbuja se dobro vodenje projektov, c) pripravijo se načrti za javno naročilo za posamezni projekt, pri čemer se oceni stopnja tveganja in se oblikujejo načrti ukrepov ob nepredvidljivih dogodkih, ter d) zagotovi se, da so v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila merila za odločanje določena jasno in objektivno ter da so odločitve sprejete v skladu s temi merili;

- ✓ jasno se opredelijo in razdelijo odgovornosti, tako da se: a) dodeli odgovornost za pripravo in izvedbo projekta enemu organu ali osebi, b) opredelijo ravni prenosa pooblastil za različne faze postopka, c) oceni, katere udeležene osebe so v ranljivem položaju in katere dejavnosti pomenijo največje tveganje med postopkom, ter d) načrtuje nadzorne dejavnosti, ki jih v ključnih fazah izvajajo višji vodstveni delavci, in obravnavajo dodatna preverjanja, ki temeljijo na stroških, kompleksnosti in občutljivosti javnega naročila;
- ✓ zagotovi se, da so vsi udeleženci seznanjeni z merili sistema za preglednost in so jih pripravljeni uporabljati, tako da se: a) imenuje ena oseba, ki je odgovorna za skladnost z zahtevami za obveščanje javnosti, b) zagotovi zadostno obveščanje javnosti o pravnih pravilih, sklepih sodišča ali upravnih odločbah, standardnih pogodbenih členih ali postopkovnih predpisih in o kakršnih koli njihovih spremembah, c) uporabijo elektronska komunikacijska sredstva ali druga razširjena in lahko dostopna komunikacijska sredstva, d) zagotovi ustrezno evidentiranje odločitev, sprejetih med postopkom, ter e) izkoristijo prednosti novih tehnologij, ki lahko samodejno obdelajo in evidentirajo informacije brez tveganja osebnega posredovanja;
- ✓ zagotovi se ločenost nalog, tako da se: a) zagotovi, da so, kar zadeva odobritev, tehnične, finančne, pogodbene in projektne naloge čim bolj ločene, na primer izdaja naročilnic, priporočilo za oddajo javnega naročila ali potrdilo o prejemu blaga in storitev, ter b) opredelijo različne osebe z jasno odgovornostjo med ključnimi fazami postopka, vključno z opredelitvijo zahtev, oceno, preverjanji in plačili, pri čemer se zagotovi izvedba dodatnih preverjanj, če mora biti ena oseba odgovorna za več nalog.

1.3 Vsebina javnega naročila in specifikacije

Pogoste vrste goljufij/kršitev:

- nezadostna opredelitev predmeta javnega naročila²⁰;
- pogoji za sodelovanje in merila za oddajo javnega naročila, ki niso jasno in objektivno opredeljeni ali niso določeni vnaprej, kar vključuje tudi to, da ti pogoji in merila ter njihovi ponderji v razpisu niso navedeni²¹;
- nezakoniti ali diskriminatorni pogoji za sodelovanje ali merila za oddajo javnega naročila v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila²²;

²⁰ Člen 18(1) Direktive 2014/24/EU in člen 36(1) Direktive 2014/25/EU.

²¹ Člen 35, člen 51(1), členi 56, 57, 58, 62, 63, 65, 66, 67 in 69 Direktive 2014/24/EU in Priloga V k direktivi ter členi 69, 71, 78, 79, 81, 82 in 84 Direktive 2014/25/EU ter Prilogi IX in XI k direktivi.

²² Sklep Komisije C(2013) 9527 in študija, ki jo je izvedla visoka šola ESADE in jo je sofinanciral urad OLAF.

- pogoji za sodelovanje in merila za oddajo javnega naročila, ki niso povezani s predmetom javnega naročila ali so nesorazmerni²³;
- diskriminatorne tehnične specifikacije (npr. tehnične specifikacije, ki so prilagojene eni družbi)²⁴;
- tehnične specifikacije, ki so zelo nejasne ali ne temeljijo na zahtevah glede učinkovitosti;
- neupoštevanje rokov za predložitev ponudb ali prijav za sodelovanje²⁵;
- morebitni udeleženci nimajo na voljo dovolj časa za pridobitev dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila²⁶;
- pogoji niso nujni ali niso združljivi z vrsto postopka.

1.3.1 Nezadostne informacije v objavi

Opozorila:

- ◆ ponudbe se ne odprejo javno;
- ◆ nepopolno in neredno obveščanje javnosti o postopkih;
- ◆ omejeno obveščanje javnosti, npr. v lokalnem, ne pa v nacionalnem časopisu, kar bi pomenilo večjo udeležbo ponudnikov;
- ◆ nezadostne informacije o kontaktnih točkah za pojasnila, vprašanja o pogojih javnega naročila itd.;
- ◆ nezadostne informacije ali pojasnila in neobveščanje o odgovorih drugim kandidatom;
- ◆ nezadostna pojasnila ali odgovori na zahteve;
- ◆ javni uslužbenci v fazi prijave interesa ustrahujejo ali odvrčajo morebitne ponudnike;
- ◆ spremembe pogojev in ocenjevalnih meril, ki niso javno in pravočasno objavljene, zato morebitni kandidati niso ustrezno obveščeni;
- ◆ pritožbe zaradi nejasnih ali nepopolnih specifikacij;
- ◆ preklic javnega naročila zaradi nejasnega razloga.

1.3.2 Pogoji za sodelovanje in merila za oddajo javnega naročila

Opozorila:

- ◆ nepravilna ocenjevalna pravila za ponudbe, zaradi katerih je za večino ponudnikov nemogoče, da bi bili uspešni;
- ◆ eden izmed ponudnikov sodeluje v pisanju tehničnih specifikacij za razpis;
- ◆ obseg javnega naročila je neobičajno velik, zato bi pogoje izpolnilo le nekaj ponudnikov;
- ◆ nenavadne ali nepojasnjene referenčne vrednosti;

²³ Člen 58(5) Direktive 2014/24/EU in člen 78(1) Direktive 2014/25/EU.

²⁴ Člen 42(2) Direktive 2014/24/EU in člen 60(2) Direktive 2014/25/EU.

²⁵ Členi 27, 31, 47 in 53 Direktive 2014/24/EU ter členi 45, 49, 66 in 73 Direktive 2014/25/EU.

²⁶ Člen 53 Direktive 2014/24/EU in člen 73 Direktive 2014/25/EU.

- ♦ dobro uveljavljene družbe na zadevnem področju so zavrnjene brez kakršnega koli razloga, čeprav so izrazile interes (npr. na področju elektromehanske opreme);
- ♦ zavrnitev zaradi malenkosti.

1.3.3 Opredelitev zahtev

Opozorila:

- ♦ nejasni opisi zahtevanih del, blaga ali storitev, zaradi katerih je ponudnikom težko pripraviti ponudbo. Zaradi tega se kandidati ne morejo odločiti, ali je v njihovem interesu, da se lotijo zadevnega razpisnega postopka;
- ♦ zelo ozek opis blaga in storitev, da se prednostno obravnava udeležba ponudnikov, ki drugače ne bi sodelovali, in izključi morebitne kandidate. Enako velja za preširoke opise;
- ♦ kvalifikacijske zahteve za ponudnike so nerazumne za razpis (npr. zahteva po najnižjem letnem prihodku od prodaje, ki znaša 10 milijonov EUR, za razpis v vrednosti 50 000 EUR);
- ♦ nenujne določbe v pogojih: na primer specifične koristi, ki niso potrebne za uspešno izvedbo projekta in bi se zato lahko uporabile kot podkupnine za uslužbence (npr. vozila, ki so na voljo nadzornikom);
- ♦ odstranitev nekaterih proizvodov z majhno proračunsko vrednostjo, npr. nekaterih proizvodov, ki so ponujeni po posebno nizkih cenah in ki niso navedeni v zahtevah za javno naročilo;
- ♦ nedosledni pogoji. Ti bi lahko pomenili navzkrižje interesov, na primer kadar pogodbeni izvajalec ponudi, da bo zagotovil izobraževanje osebja javnega naročnika v tujini ali plačilo za svetovalca/nadzornika za javnega naročnika;
- ♦ nepotrebna uporaba notranjih virov ali nepotrebno oddajanje v zunanje izvajanje (ali zunanje izvajanje na podlagi že obstoječih standardov) pri opredelitvi specifikacij projekta in pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila;
- ♦ nepotreben nakup storitev za dešifriranje zapletenih specifikacij za trg;
- ♦ možnost poznejše poneverbe, pri čemer se ustvarijo pogoji, ki z vključitvijo specifikacij za storitve, ki naj bi bile zagotovljene v prihodnosti in s katerimi se tem subjektom da edinstvena prednost, koristijo subjektom, ki so povezani z isto gospodarsko skupino, ali razkritje zaupnih informacij;
- ♦ uporaba enkratnih, nestandardnih specifikacij;
- ♦ „namerne napake“ v smislu količin ali kakovosti;
- ♦ izpusti, na primer izpusti kazni za nezadovoljivo izvajanje;
- ♦ vključitev obveznega vzdrževanja, ki ga zagotovi dobavitelj (zelo pogosto v pogodbah na področju informacijske tehnologije);
- ♦ nezdržljivost materiala, ki naj bi bil dobavljen, s sedanjimi zalogami, zaradi česar so potrebne prilagoditve/dodatni nakupi.

1.3.4 Roki in časovni okvir

Opozorila:

- ♦ rok za predložitev ponudb je zelo kratek;
- ♦ roki za oddajo so nerazumno kratki in omogočajo pravočasno oddajo samo ponudnikom, ki so geografsko blizu (npr. rok za oddajo v izjemno kratkem roku, zaradi česar so samodejno izključeni vse mednarodni konkurenti), razen če so nekateri ponudniki informacije o razpisu prejeli vnaprej;
- ♦ oseba, ki je odgovorna za pripravo razpisne dokumentacije, postopek organizira tako, da ni časa za natančen pregled dokumentacije pred objavo razpisnega postopka.

1.3.5 Prikrojene specifikacije

Opozorila:

- ♦ tehnične specifikacije za javno naročilo so nenavadne ali nerazumne: npr. so nenavadno podrobne in zdi se, da opisujejo proizvode izbranega ponudnika. Ni jasno, zakaj so nekatere izmed zahtevanih značilnosti potrebne za izvajanje nalog javnega naročnika;
- ♦ zdi se, da splošne zahteve za pogodbenega izvajalca opisujejo značilnosti enega specifičnega pogodbenega izvajalca (npr. kaj ima in kdaj/kje mora to imeti), in ni očitno, zakaj je to pomembno za izvedbo javnega naročila;
- ♦ izbira manj konkurenčnega postopka;
- ♦ neposredne dodelitve na podlagi višje sile, pri čemer so se zgodili dogodki, ki bi se lahko preprečili, in/ali zamuda, za katero je bil odgovoren javni naročnik;
- ♦ na razpis se odzove samo eden ali malo povabljenih subjektov;
- ♦ pritožbe, prejete od drugih ponudnikov;
- ♦ specifikacije, ki so precej ožje ali širše opredeljene kot v prejšnjih razpisih;
- ♦ nenavadne ali nerazumne specifikacije;
- ♦ veliko konkurenčnih razpisov je bilo oddanih enemu ponudniku;
- ♦ tesni odnosi med vodstvenimi delavci in osebjem na pomembnih delovnih mestih pri javnem naročniku in gospodarskem subjektu;
- ♦ sklicevanje na blagovno znamko, ne pa na opredelitev s splošnim opisom.

1.3.6 Svetovalne storitve

Opozorila:

- ♦ ni podpisanih pogodb ali sporazumov, plačila računov pa niso jasno diferencirana;
- ♦ pogodbe ali sporazumi, ki niso jasni v smislu storitev, ki naj bi se zagotovile, in pomanjkanje drugih spremnih dokumentov za utemeljitev stroškov, na primer podrobni računi, poročila o misiji ali študije;
- ♦ storitve, ki jih je plačal ponudnik ali podizvajalec, se uporabljajo za neustrezno vplivanje na vsebino prijav, oceno ponudb, izbor ponudnikov, pogajanje o javnem naročilu ali pritožbi ali njuni spremembi;

- ♦ opravljene ali zagotovljene storitve kršijo pravna ali zakonska pravila, ki prepovedujejo nepravilno ravnanje, ali pomenijo navzkrižje interesov.

1.4 Izbira vrste postopka

Pogoste vrste goljufij/kršitev:

- neupravičena uporaba postopka s pogajanji brez predhodne objave²⁷;
- izbere se postopek s pogajanji, čeprav se lahko uporabi odprti postopek;
- namesto odprtega postopka je bila izbrana druga vrsta javnega naročila;
- neupravičena uporaba posebne ureditve za socialne in druge posebne storitve²⁸;
- neupravičena neposredna oddaja javnega naročila enemu ponudniku in dobava od njega:

eden izmed pomembnih vidikov v zvezi z neposrednimi oddajami javnih naročil je pomanjkanje preglednosti in sledljivosti, saj v predrazpisni fazi ni potreben uradni postopek. Zlasti v primeru obstoječega navzkrižja interesov je morda težko utemeljiti predhodno sprejete odločitve glede oddaje javnega naročila, če ni bilo javnega razpisa, povabila k predložitvi ponudb ali pridobivanja konkurenčnih ponudb. Z drugimi besedami, brez dokumentacije in poročanja je težko izslediti uporabo objektivnih pogojev za sodelovanje pri prejšnji oddaji javnega naročila;

- nezdržljivost postopka s predmetom javnega naročila;
- nezdržljivi sklopi blaga ali storitev (nasprotje od razdrobljenosti pomeni tudi pomanjkanje konkurence);
- kršitev določb iz neposrednega sporazuma zaradi višje sile;
- ponudbe pod mejno vrednostjo pomenijo, da je več razpisov za javna naročila s proračunom, ki je tik pod določeno mejno vrednostjo za odprte postopke. To pomeni večkratno oddajanje javnih naročil po cenah, ki so nižje od tistih za odprte postopke, pri čemer bi skupni proračun za te ponudbe pomenil odprti postopek s precejšnjim vplivom na konkurenco.

Projekt se razdeli v več delov ali se podcenijo skupni stroški projekta, da se je mogoče izogniti zahtevnejšemu obveznemu postopku javnega naročanja. Organizacija javnega naročila je lahko zapletena naloga, ki zahteva veliko delovne sile in časa tudi, kadar vse poteka nemoteno. Če se nekateri ponudniki odločijo, da se bodo na sodišču pritožili zoper odločitev odbora za javna naročila, bo rezultat znan še pozneje. Zato je javni naročnik lahko v skušnjavi, da se čim pogosteje izogne bolj zapletenim postopkom in razdeli dela ali namenoma podceni strošek projektov tako, da je njihova vrednost javnega naročila manjša od mejne vrednosti za javna naročila. Večja prožnost, zaradi katere so postopki hitrejši, in prilagodljivost specifikacij ponudb med

²⁷ Člen 32 Direktive 2014/24/EU. Ureditev, ki je veljala v skladu s členom 30 Direktive 2004/18/ES, je bila spremenjena, izredni primeri in zakoniti razlogi pa v sedanjo direktivo niso vključeni. Ureditev, enakovredna postopku s pogajanji brez predhodne objave obvestila o naročilu v skladu s starim členom 31, je bila ohranjena. Opisi nepravilnosti so bili usklajeni s temi, uporabljenimi v Sklepu Komisije C(2013) 9527, kot je bilo določeno v prejšnji direktivi.

²⁸ Člen 74 Direktive 2014/24/EU in Priloga XIV k direktivi.

postopkom neposrednih oddaj javnih naročil se lahko dejansko štejeta za pomembni prednosti za javne naročnike, ki oddajajo javna naročila, in za ponudnike.

Poleg kršitve pravil lahko taka praksa izloči nekatere (posebej mednarodne) ponudnike, njene posledice pa so diskriminacija in morebiti previsoke cene, plačane za javno naročilo. Poleg tega so pri ponudbah pod mejno vrednostjo zelo mogoča nasprotja z zahtevami iz prava EU in goljufivo ravnanje. Zaradi manjše regulacije postopkov oddaje javnih naročil za ponudbe pod mejno vrednostjo bo najverjetneje opredeljena večja možnost za navzkrižje med nacionalnim pravom in pravom EU, na primer v smislu zahtev za obveščanje javnosti in preglednosti ali enakega obravnavanja ponudnikov; .

PRIMER

Javni organ je sklenil pogodbo z družbo za informacijsko tehnologijo, da mu ta pripravi računalniški sistem. Ker je bil znesek javnega naročila tik pod mejno vrednostjo za javna naročila, niso bili izvedeni konkurenčni razpisni postopki. Pozneje je ista družba ponudila namestitev dodatnih funkcij (arhiv sistema), kar je ustvarilo dodatne stroške, ki pa so večkrat presegli prvotni znesek javnega naročila. Poleg tega v tem primeru javno naročilo ni bilo izvedeno, saj so bile tehnične specifikacije nameščenih računalniških sistemov take, da te zmogljivosti ni mogla ponuditi nobena druga družba.

- nezdružljivi sklopi blaga ali storitev: združevanje različnega blaga, ki med seboj sploh ni povezano. Cilj je zmanjšati konkurenco, saj se sprejmejo le ponudbe z vsemi sklopi. Običajno se javno naročilo odda po visoki ceni prednostnemu ponudniku.

PRIMER

Bolnišnica je izvedla javni razpis za nakup dodatne, visoko specializirane opreme in njeno namestitev. Ena izmed zahtev je bila, da mora biti oprema enake blagovne znamke kot obstoječa oprema v bolnišnici. Zaradi te omejitve je ponudbo lahko predložil samo en ponudnik. Poleg tega je isti ponudnik izvedel tudi gradbena dela, ki so bila potrebna za namestitev.

1.4.1 Prikrojevanje postopka

Opozorila:

- ♦ prikrojevanje postopka z uporabo subjektivnih meril za izbiro finančno najugodnejšega predloga, kot so posamezne sposobnosti koordinatorjev študije, ugled ponudnika storitve ali njegovo predhodno delo na tem področju;

- ♦ prikrojevanje postopka v dveh obdobjih: najprej ni predložena nobena ponudba za razpis, ker so navedeni zneski močno podcenjeni, zato se nato odpre postopek s pogajanji;
- ♦ če je med ponudniki močna konkurenca, sledi naknadna razširitev obsega študije, ki omogoča poneverbo;
- ♦ nezakonito sprejemanje daril za nosilca odločitev na podlagi oddaje naročil podizvajalcem ali lažnih računov.

1.4.2 Postopek s pogajanji

Opozorila:

- ♦ postopek s pogajanji, ki sledi neuspešnemu javnemu razpisu, zaradi česar obstaja jasno tveganje nedovoljenega dogovarjanja;
- ♦ neupoštevanje zahtev, ki se uporabljajo v izjemno nujnih razmerah, ki so posledica nepredvidenih dogodkov;
- ♦ neupoštevanje specifičnih zahtev za javna naročila na področju varnosti in obrambe.

1.4.3 Oddaje javnih naročil enemu viru

Opozorila:

- ♦ uporaba postopka za oddajo javnega naročila enemu viru za običajno vrsto blaga ali storitev;
- ♦ postopke nakupa, ki so prej bili konkurenčni, nadomestijo nekonkurenčni postopki;
- ♦ oddaje javnih naročil, ki so večkrat tik nad ali pod mejnimi vrednostmi za javna naročila;
- ♦ poziv za sodelovanje v javnem razpisu je poslan samo enemu subjektu;
- ♦ ročno napisani popravki ponujenih cen.

1.4.4 Razdeljeni nakupi

Opozorila:

- ♦ javni naročnik ima v kratkem obdobju več javnih naročil, ki so tik pod mejno vrednostjo za javna naročila, pri čemer se zdi, da so izvedena dela in/ali dobavljeno blago skoraj enaki, kar zadeva vsebino in kraj: npr. neupravičena razdelitev nakupov za delovno silo in materiale, pri čemer sta oba tik pod mejno vrednostjo za javna naročila;
- ♦ razdelitev stvari, ki se običajno kupujejo skupaj, da se vrednost javnega naročila ohrani pod mejno vrednostjo;
- ♦ ponavljajoči se nakupi ali več nakupov od istih subjektov, pri čemer so ti nakupi tik pod mejno vrednostjo za javna naročila: npr. enake ali podobne vrste javnih naročil v zelo kratkem obdobju z enakim pogodbenim izvajalcem;
- ♦ neupravičene razdelitve javnih naročil: npr. dve ali več javnih naročil za podobne stvari v kratkem obdobju (npr. v istem letu brez posebnega razloga), pri katerih so bili upoštevani manj konkurenčni postopki;

- ♦ delo, razdeljeno med povezane gospodarske subjekte, da se ohrani vrednost pod mejnimi vrednostmi za posamezni letni promet.

1.4.5 Nezdružljivi sklopi blaga ali storitev

- ♦ Pritožbe enega ali več kandidatov zaradi nezdružljivih sklopov blaga, storitev itd. v istem javnem razpisu;
- ♦ blago je nezdružljivo v skupnem javnem razpisu, pri čemer en pogoj določa, da se bo ponudba štela za nesprejemljivo in da bo zavrnjena, če ponudnik ne ponudi ene vrste blaga;
- ♦ za skupni javni razpis je precej manj ponudnikov;
- ♦ javni naročnik ne more upravičiti sklopa v smislu prihranka zaradi stroškov in zmanjšanja tveganja.

Rešitve:

- ✓ pomoč javnemu naročniku, da oblikuje optimalno strategijo javnega naročanja, ki je ustrezno uravnotežena glede na upravno učinkovitost in enak dostop za subjekte:
a) zagotovi se, da vrsta izbranega postopka omogoča zadostno raven konkurence in da postopek poteka dovolj odprto glede na predmet javnega naročila, b) določijo se jasna pravila za usmerjanje izbire postopka, pri čemer se zagotovijo konkurenčnost postopka in dodatne smernice za pomoč tistim, ki ta pravila uporabljajo v praksi, ter c) pregledajo in odobrijo se glavne strategije javnega naročanja, da se zagotovi njihova skladnost z vrednostjo javnega naročila in povezanim tveganjem;
- ✓ preventivni ukrepi, katerih namen je okrepiti integriteto, kadar konkurenčni postopek ni obvezen, na primer: a) oblikujejo se jasne in dokumentirane zahteve, b) predloži se utemeljitev, kadar konkurenčni postopek ni uporabljen, in odločitev se evidentira kot ustrezna, c) navede se osebje s pooblastili za sprejemanje odločitev in določi se raven, d) načrtuje se pregled na kraju samem v zvezi z rezultatom nekonkurenčnih postopkov, e) obravnava se možnost vključitve deležnikov, da ocenijo integriteto postopka, zlasti v izjemnih primerih z javnimi naročili visoke vrednosti, f) objavijo se pogoji za sodelovanje in predvideni pogoji javnega naročila ter g) po oddaji javnega naročila se objavi dogovorjeno javno naročilo;
- ✓ pri omejenih ali selektivnih postopkih bi se lahko uporabili posebni ukrepi za okrepitev integritete, na primer: a) oceni se največje število morebitnih dobaviteljev, ki naj bi bili povabljeni k vsakemu postopku, pri čemer se evidentira razlog, če se izkaže, da ni mogoče ugotoviti najmanjšega števila, in b) izvedejo se preverjanja za potrditev predloženih ponudb in pridobijo se razlogi, zakaj ni bilo odziva na nadaljnje javne razpise, zato da se prepreči vsakršno morebitno prikrojevanje;
- ✓ pri postopkih s pogajanjem bi se lahko uporabili posebni ukrepi za okrepitev integritete, na primer: a) vodi se podrobna evidenca o izbranemu dobavitelju in b) vključijo se dogovorjeni pogoji javnega naročila, pri čemer se opredeli izbira dobavitelja;
- ✓ pri kvalifikacijskih postopkih, ki zajemajo več nakupov in niso stalno odprti za prijavitelje (na primer okvirni sporazumi), se za okrepitev integritete lahko uporabijo naslednji ukrepi: a) objavi se letni seznam kvalificiranih dobaviteljev, b) redno se

objavlja povabilo k oddaji prijav, pri čemer se navedejo merila za izbor, c) zagotovi se, da so specifikacije pripravljene vnaprej in objavljene, in d) objavijo se javna naročila, oddana v skladu z okvirnimi sporazumi;

- ✓ preveri se, kako je bil določen postopek javnega naročanja;
- ✓ preverijo se povezave med osebjem javnega naročnika in subjekta, ki mu je bilo javno naročilo oddano.

Dobra praksa

PRIMER DOBRE PRAKSE

V postopku neposredne oddaje javnega naročila je več javnih institucij v Avstriji uvedlo dodatne obvezne zahteve, da bi povečale preglednost in primerljivost ter okrepile enako obravnavanje morebitnih ponudnikov. Na podlagi avstrijskega zveznega zakona o javnem naročanju je ministrstvo za socialne zadeve v interni okrožnici („Rundschreiben Nr. 8“) določilo zahteve za neposredne oddaje javnih naročil. Poleg zahtev, določenih z zveznim zakonom, ta okrožnica določa, da se pridobijo vsaj trije zavezujoči predlogi za neposredne oddaje naročil v vrednosti nad 3 000 EUR in pod 100 000 EUR (brez DDV), s čimer se okrepijo pravne obveznosti v postopkih javnega naročanja na oddelkih ministrstva.

II. Razpisna faza

Razpisna faza zajema naslednje korake: pripravo dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila, opredelitev pogojev za sodelovanje/meril za oddajo javnega naročila, objavo javnega razpisa/povabila k predložitvi ponudb, odpiranje in ocenjevanje ponudb ter sklenitev javnega naročila in uradno obvestilo o oddaji javnega naročila.

Glavni izzivi

V tej kompleksni fazi so glavni izzivi naslednji:

- nedosleden dostop do informacij o javnem razpisu v povabilu k predložitvi ponudb (npr. ni javnega obvestila za povabilo k predložitvi ponudb, merila za oddajo in ocenjevanje javnih naročil niso objavljena vnaprej);
- pomanjkanje konkurence;
- dogovorjeno oddajanje ponudb (zaradi česar so cene neustrezne);
- fiktivne ponudbe;
- primeri navzkrižja interesov ali korupcije v postopku ocenjevanja in odobritve;
- pomanjkanje dostopa do evidenc o postopku (neuspešnim ponudnikom je težko izpodbijati odločitve o oddaji javnega naročila).

2.1 Povabilo k predložitvi ponudb

2.1.1 Razkritje informacij o razpisu

PRIMER

Osebe, ki je odgovorno za javna naročila, pripravo projekta ali oceno ponudb, je ponudniku razkrilo zaupne informacije s prednostnimi rešitvami. To je temu ponudniku omogočilo oblikovanje tehničnega predloga, za katerega je prejel višjo oceno.

Opozorila:

- ♦ prejete ponudbe so povsem različne zaradi selektivnih razkritij informacij;
- ♦ za nekatere vrstične postavke so predlagane nerazumno nizke cene;
- ♦ spremembe, izvedene takoj po oddaji javnega naročila, s katerimi so se odstranile ali spremenile nekatere vrstične postavke;
- ♦ vrstične postavke v ponudbah so v končnem javnem naročilu drugačne;
- ♦ ponudnik je tesno povezan z osebjem javnega naročnika ali je sodeloval v pripravi specifikacij;

- ◆ obstajajo znane povezave med organizatorji javnega naročila in nekaterimi ponudniki: npr. uslužbenci javnega naročnika se pogosto družijo z nekaterimi ponudniki, pri čemer se lahko pojavijo vprašanja o njihovi nepristranskosti;
- ◆ uslužbenec javnega naročnika sodeluje v razpisnem postopku, pri čemer ni pomembno, v kateri fazi. Hkrati ima ta uslužbenec sorodnika ali poslovnega partnerja, ki je deležnik v eni ali več družbah, ki bodo predložile ponudbe. Ni nujno, da ta uslužbenec sodeluje v prav tem razpisu; preprost dostop do informacij je dovolj za opozorilo;
- ◆ prednost ponudnika: npr. uslužbenci javnega naročnika zagotavljajo notranje informacije samo nekaterim ponudnikom;
- ◆ nezadostna preverjanja med postopkom, na primer neupoštevanje rokov;
- ◆ izbrana ponudba je tik pod naslednjo najnižjo ponudbo;
- ◆ nekatere ponudbe so bile odprte predčasno;
- ◆ sprejete so bile prepozno predložene ponudbe;
- ◆ izbrana je ponudba, ki je bila prejeta zadnja;
- ◆ zavrnjene so vse ponudbe in postopek je ponovljen;
- ◆ izbrani ponudnik je v obdobju predložitve ponudb po e-pošti ali na druge načine zasebno komuniciral s pomembnim osebjem javnega naročnika.

Rešitve:

- ✓ preveri se postopek za oddajo javnega naročila;
- ✓ preverijo se razlike v ceni med ponodbami;
- ✓ na odpiranju se preverijo datumi, ko so bile ponudbe odprte, in prisotnost vseh ponudnikov, ki so predložili ponudbo;
- ✓ preveri se, ali so bile ponudbe sprejete po izteku roka;
- ✓ preverijo se povezave med lastniško strukturo izbranega ponudnika in osebjem, odgovornim za javno naročanje.

2.1.2 Prirojavanje razpisnih specifikacij

Zahteva za ponudbe in predloge lahko vsebuje specifikacije, prilagojene tako, da ustrezajo kvalifikacijam in kompetencam določenega ponudnika. To pogosto velja za primere javnih naročil, sklenjenih na področju informacijske tehnologije in drugih tehničnih področij. Omejevalne specifikacije se lahko uporabijo za izključitev drugih kvalificiranih ponudnikov ali utemeljitev oddaje javnih naročil enemu viru in preprečevanje kakršne koli druge konkurence.

Opozorila:

- ◆ pritožbe ponudnikov;
- ◆ pomanjkanje preverjanj in neustrezni razpisni postopki;
- ◆ znaki, da so bile ponudbe spremenjene po tem, ko so bile oddane;
- ◆ ponudbe, razglašene za nične in neveljavne zaradi napak;

- ◆ ustrezno kvalificirani ponudnik je izločen zaradi dvomljivih razlogov.

Rešitve:

- ✓ preverijo se ponudniki, ki so izpolnili zahteve za ponudbo;
- ✓ preverijo se podobnosti med specifikacijami in proizvodi ali storitvami izbranega pogodbenega izvajalca;
- ✓ preverijo se vidiki, ki so jih izrazili drugi ponudniki;
- ✓ preverijo se povezave med osebjem, odgovornim za javno naročanje, in ponudniki.

2.1.3 Pomanjkanje konkurence

Opozorila:

- ◆ nezadostno obveščanje javnosti;
- ◆ ustvarjanje prepek za udeležbo malih in srednjih podjetij;
- ◆ vključevanje subjektivnih meril: npr. arhitekturno načrtovanje ali okoljski standardi;
- ◆ določanje nerealnih rokov na podlagi neutemeljene nujnosti;
- ◆ težave pri pridobivanju dokumentov: nekateri subjekti imajo lahko zato prednost pri pripravi ponudb;
- ◆ selektivna razkritja informacij;
- ◆ omejena izbira s seznama gospodarskih subjektov v omejenih postopkih;
- ◆ nedovoljeno dogovarjanje v številnih situacijah, na primer skupinski sporazumi med subjekti, ki redno prejemajo povabila k predložitvi ponudb, delitve javnih naročil, zunanji izbor uspešne ponudbe in nadomestilo, ki zviša strošek javnega naročnika, za subjekte, ki niso izbrani;
- ◆ gospodarski subjekt, ki je kandidat, brez razloga umakne svojo ponudbo: to lahko kaže na njegovo odločitev, da namenoma ne želi biti izbran za javno naročilo;
- ◆ eden ali več gospodarskih subjektov večkrat predloži nepopolne ponudbe, ki so zavrnjene.

2.1.4 Nedovoljeno dogovarjanje

Eden izmed glavnih izzivov splošnega postopka javnega naročanja, zlasti v predrazpisni in razpisni fazi, je preprečiti, odkriti in odpraviti nedovoljeno dogovarjanje pri javnem naročanju.

Prikrojevanje razpisnih ponudb (ki se imenuje tudi dogovorjeno oddajanje ponudb) se pojavi, ko se različne družbe skrivoma dogovorijo, da bodo prikrojile razpisni postopek, da bi omejile ali odpravile konkurenco med sabo, običajno zato, da se umetno zvišajo cene ali se zagotavljajo blago ali storitve slabše kakovosti, in to za javne naročnike, ki želijo pridobiti proizvode ali storitve na podlagi konkurenčnega postopka.

Zaradi tega imajo vsi, ki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju, posebno veliko korist, ki si jo porazdelijo med sabo v skladu z različnimi sistemi nadomestil. Po drugi strani so javni naročniki prikrajšani za prednosti konkurenčnega razpisnega postopka: plačevanje

višjih cen za blago ali storitve po nepotrebnem pomeni izgubo javnih sredstev, ki bi se v nasprotnem primeru lahko uporabila za druge namene.

Nezakoniti sporazumi med ponudniki (ali morebitnimi ponudniki²⁹) imajo dva glavna cilja, ki se običajno pojavljata skupaj:

- 1) dogovor o ceni javnega naročila, ki naj bi se oddal (kartelno določanje cen), da se vnaprej določi cena ali cenovni razpon, višji od cene, ki bi bila določena na podlagi konkurenčnega razpisnega postopka.

Tako se konkurenti dogovorijo o popustih, ki naj bi se ponudili, ali o najnižji ceni, ki jo bodo upoštevali vsi ponudniki (tj. cene v ponudbi bodo višje od te določene najnižje cene), poleg tega se lahko dogovorijo tudi o isti formuli, ki naj bi jo vsi ponudniki uporabili za izračun cene, ki naj bi se vključila v različne ponudbe itd.

Poleg cene se ponudniki lahko dogovorijo tudi o drugih vidikih, na primer o tehničnih značilnostih proizvoda, kakovosti blaga in storitev, obdobjih izvajanja javnega naročila itd.;

- 2) vnaprejšnji dogovor o konkurentu, ki bo izbran na zadevnem razpisu, pri čemer bo javno naročilo oddano na podlagi konkurenčnega razpisnega postopka.

Preostali konkurenti, ki sodelujejo pri nezakonitem dogovoru in so se strinjali, da namenoma ne bodo izbrani za javno naročilo, bodo od ponudnika, ki je bil določen, da bo izbran, prejeli nekakšno nadomestilo. Tako si bodo dodatno korist, pridobljeno na podlagi nezakonitega dogovora, razdelili vsi ponudniki, ki pri njem sodelujejo.

Tako nadomestilo je lahko različnih oblik, na primer:

- ✓ ponudnik, ki je bil določen, da bo izbran, sklone podizvajalsko ali dobavno pogodbo z drugimi ponudniki, ki sodelujejo pri nedovoljenem dogovarjanju, ali
- ✓ ponudnik, ki je bil določen, da bo izbran, neposredno izplača druge ponudnike, ki sodelujejo pri nedovoljenem dogovarjanju, v obliki blaga ali denarja, kar je običajno prikrito kot zakonito plačilo na podlagi lažnih računov ali neobstoječih storitev.

Dolgotrajne ureditve dogovorjenega oddajanja ponudb pa morda zajemajo veliko bolj izpopolnjene načine za porazdelitev koristi na podlagi takega ravnanja več mesecev ali let.

Nedovoljeno dogovarjanje ali dogovorjeno oddajanje ponudb se lahko pojavi v različnih oblikah ali sistemih, naslednji pa so najobičajnejši in se morda pojavijo tudi skupaj:

a) oddajanje kritnih ponudb:

kritna ponudba (ki se imenuje tudi dopolnilna, simbolična, neprava ali vljudnostna ponudba) je ponudba, ki je predložena le, da vzbudi vtis uradnega konkurenčnega razpisnega postopka, pri čemer ponudnik nima nobenega namena biti izbran za javno

²⁹ Upoštevati bi bilo treba, da sta nezakoniti dogovor morda sklenila ponudnik in morebitni ponudnik, ki dejansko ne predloži ponudbe, in da ni nujno, da vsi ponudniki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju, čeprav je učinek večji, če sodelujejo vsi.

naročilo, z drugimi besedami, namenoma ne želi biti izbran. Namen takih ponudb je, da jih javni naročnik ne sprejme.

Ko se konkurenti dogovorijo, kdo izmed njih bo izbran za javno naročilo, namenoma predložijo ponudbe z višjimi cenami od tistih, ki jih navede ponudnik, ki je bil določen, da bo izbran, ali s pogoji, za katere je znano, da za javnega naročnika niso sprejemljivi, na primer ponudba je višja od najvišje sprejemljive cene, ki je določena v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ali je očitno nepopolna. S tako prakso se zagotovi, da kupec izbere ponudbo ponudnika, ki je bil določen, da bo izbran, hkrati pa se vzbudi vtis, da je konkurenca pristna.

Kritne ponudbe lahko predložijo tudi slamnata ali povezana podjetja.

Oddajanje kritnih ponudb je najpogostejša oblika dogovorjenega oddajanja ponudb in omogoča, da ponudnik, ki je bil določen, da bo izbran, določi ceno, ki je višja od cene, ki bi bila določena na podlagi pravega konkurenčnega razpisnega postopka;

b) zmanjšanje ponudb:

pri tej vrsti nezakonitega sistema se ena ali več družb, od katerih bi se drugače pričakovala predložitev ponudbe ali ki so predhodno že predložile ponudbo, dogovorijo, da ne bodo predložile ponudbe ali da bodo umaknile predhodno predloženo ponudbo, da omogočijo oddajo javnega naročila ponudniku, ki je bil določen, da bo izbran.

Subjekti, ki ne predložijo ponudbe, lahko v zameno sklenejo podizvajalsko ali dobavno pogodbo ali prejmejo neposredno izplačilo od ponudnika, ki je bil določen, da bo izbran, da si razdelijo koristi na podlagi nezakonitega dogovora.

Ta sistem se običajno pojavi, ko želi v javnem naročilu sodelovati nov ponudnik ali ponudnik, ki zavrača sodelovanje v nedovoljenem dogovarjanju, pri čemer za to javno naročilo že obstaja nezakoniti dogovor ponudnikov, ki sodelujejo v takem dogovarjanju.

Če novemu ponudniku ali ponudniku, ki zavrača sodelovanje v nedovoljenem dogovarjanju, uspe predložiti konkurenčno ponudbo, postane zvišanje cene zaradi nedovoljenega dogovarjanja očitno, da pa bi to preprečili, se ponudniki, ki sodelujejo v takem dogovarjanju, odločijo, da bodo novo družbo izplačali, da ne bi predložila ponudbe ali da bi umaknila predhodno predloženo ponudbo.

Ponudniki, ki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju, lahko za zaščito nezakonitega dogovora uporabijo tudi druga sredstva, da družbe, ki zavračajo sodelovanje, odvrnejo od predložitve ponudbe, na primer tako, da dobavitelje in podizvajalce prepričajo, naj s takimi družbami ne sklepajo pogodb;

c) kroženje ponudb:

kroženje ponudb se v nasprotju z zmanjšanjem ponudb pojavi, kadar družbe, ki sodelujejo pri nedovoljenem dogovarjanju, še naprej predložijo ponudbe, vendar se dogovorijo, da bodo izmenično izbrane (tj. ponudijo najnižjo ponudbo), pri čemer je cilj, da bo na koncu vsakemu udeležencu dodeljena enaka denarna vrednost javnih

naročil ali denarna vrednost, ki ustreza velikosti ali tržnemu deležu vsake izmed družb, ki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju.

Sistemi kroženja ponudb se običajno uporabljajo v povezavi z dopolnilnimi ponudbami, ki jih za vsak razpis predložijo ponudniki, ki so bili določeni, da ne bodo izbrani.

Kroženje ima običajno vnaprej določen časovni razpored: vsak ponudnik, ki sodeluje v nedovoljenem dogovarjanju, je določen, da bo za javno naročilo izbran v določenem kronološkem vrstnem redu, o katerem se prehodno dogovorijo ponudniki, ki sodelujejo v takem dogovarjanju (npr. A, B, C, A, B, C itd.). To se dogaja zlasti, kadar so si javna naročila, za katera obstaja dogovor o kroženju ponudb, podobna.

Kroženje lahko temelji tudi na drugih vidikih, na primer vrednosti javnih naročil, vrsti blaga ali storitve, roku javnega razpisa, obdobju izvajanja javnega naročila itd.

Ker je pri sistemih kroženja ponudb vsak ponudnik izbran za določeno število javnih naročil, morda ni potrebno, da se med njimi določi sistem nadaljnjih nadomestil;

d) razdelitev trgov:

razdelitev ali dodelitev trgov je dogovor med ponudniki, da si ne bodo konkurirali na zadevnih geografskih območjih ali v zvezi z nekaterimi javnimi naročniki, pri čemer si med seboj razdelijo trge.

Družbe, ki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju, s tem namenom dodelijo posamezne javne naročnike ali geografska območja različnim ponudnikom, da družbe ne bodo predložile ponudbe (ali bodo predložile samo kritno ponudbo) za javna naročila, ki jih razpiše javni naročnik, ki jim ni dodeljen, ali ki so razpisana na geografskem območju, ki jim ni dodeljeno.

Da se zmanjšajo stroški in čim bolj povečajo koristi članov kartela, se trg običajno razdeli na podlagi bližine, in sicer se vsako geografsko območje ali javni naročnik dodeli družbi, ki sodeluje v nedovoljenem dogovarjanju in ima tovarne, ki so bližje zadevnemu območju ali javnemu naročniku. V skladu s tem bi morala biti javna naročila na zadevnih domačih trgih oddana domačim proizvajalcem.

Družbe, ki sodelujejo v nedovoljenem dogovarjanju, pri dodelitvi geografskih območij in javnih naročnikov običajno upoštevajo pretekle tržne deleže, da ohranijo obstoječe stanje in se izognejo cenovni vojni, ali želje posameznih družb.

PRIMER

Nedovoljeno dogovarjanje pri javnem naročanju

Leta 2012 je bil razkrit kartel med najpomembnejšimi proizvajalci papirnih ovojnic v Španiji. Te družbe so se skrivoma dogovorile, da si bodo razdelile trg papirnih ovojnic, ki se uporabljajo na volitvah v španski nacionalni parlament in regionalne parlamente ter v Evropski parlament.

Družbe, ki so sodelovale v nedovoljenem dogovarjanju, so se redno srečevale, da so določile, katera bo izbrana za posamezno javno naročilo ali sklop in ceno izbrane ponudbe. Preostale sodelujoče družbe so se zavezale, da bodo predložile kritne ponudbe.

Nato je izbrani ponudnik skrivoma sklenil podizvajalsko pogodbo za del javnega naročila s preostalimi člani kartela po vnaprej določeni ceni, da je vsaka izmed udeleženih družb imela dobiček, ki je bil ves čas bolj ali manj stalen in je ustrezal sorazmerni velikosti družbe. Poleg tega so se sodelujoče družbe dogovorile o kaznih (25 % vrednosti javnega naročila), ki naj bi bile naložene tistim članom kartela, ki ne bi spoštovali dogovora.

Ta kartel je obstajal od prvih demokratičnih volitev v Španiji (1977) do začetka preiskave (2010). Razkritje je bilo mogoče zaradi informacij, ki jih je predložil eden izmed članov kartela v skladu z novim programom prizanesljivosti, ki je bil določen v španskem konkurenčnem pravu.

Na volitvah v Evropski parlament leta 1994 je bila družba, ki ni bila član kartela, izbrana za enega izmed sklopov, ker je predložila ponudbo, ki je bila za 20 % nižja od ponudbe, ki je bila določena, da bo izbrana, vendar to ni spodbudilo začetka preiskave.

V nadaljevanju je naveden primer prvih petih sklopov javnega naročila, ki je bil razpisan za volitve v nacionalni parlament leta 1982:

LOT	Bidders	Bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
	F	960	870
	G	965	973
2	B	929	849
	F	960	870
	G	965	873
3	C	929	849
	G	960	870
	A	929	849
4	D	929	849
	F	960	870
	G	965	873
5	E	929	849
	F	960	870
	G	965	873

LOT	Winning Bidder	Winning bid price (pesetas)	
		Congress	Senate
1	A	929	849
2	B	929	849
3	C	929	849
4	D	929	849
5	E	929	849

Nekatera opozorila:

- vsak ponudnik (od A do E) je izbran za en sklop;
- izbrani ponudniki predložijo ponudbo samo za en sklop in so izbrani;
- cena izbrane ponudbe je vedno ista;
- ponudnika F in G vedno predložita ponudbi, vendar nista nikoli izbrana.

no malo ponudnikov predloži ponudbe in vsi poznajo drug drugega. Zanje je morda dobro sodelovati, na primer izbrani ponudnik lahko za izvedbo nekaterih del sklone podizvajalsko pogodbo s ponudnikom, ki ni bil izbran. Lahko se tudi zgodi, da družba eno ponudbo predloži neposredno, drugo pa prek odvisne družbe s sedežem v drugi državi. Možni so lahko tudi primeri, ko je dejanski ponudnik samo eden (in sicer prednostna družba), saj drugi ponudniki najverjetneje ne morejo izvesti del po konkurenčni ceni (zlasti v primeru gradbenih del) in so svoje ponudbe predložili samo zaradi upoštevanja zahteve v zvezi s tremi ponudbami.

Različica te situacije se pojavi, kadar so v ponudbah drugih ponudnikov posebne določbe, ki jih javni naročnik ne more sprejeti, zaradi česar ne morejo biti izbrane za javno naročilo.

PRIMER

Uprava lokalne vlade je pripravila javni razpis za gradnjo nove ceste v sorazmerno oddaljeni regiji in je javno naročilo oddala enemu izmed gradbenih podjetij. Pozneje se je izkazalo, da je izbrani ponudnik sklenil podizvajalsko pogodbo za približno polovico del z drugim lokalnim podjetjem, ki je tudi sodelovalo v javnem razpisu in predložilo drugo najboljšo ponudbo. Zato je obstajal utemeljen sum, da sta se ponudnika dogovorila, da si ne bosta konkurirala, ampak da bosta v razpisnem postopku sodelovala.

Opozorila

Dogovorjeno oddajanje ponudb ali nedovoljeno dogovarjanje pri javnem naročanju je lahko zelo težko odkriti, saj se nezakoniti dogovori običajno sklenejo in hranijo na skrivaj, za nezakoniti sistem pa vedo samo udeleženci. Zaradi strategij nedovoljenega dogovarjanja pa se običajno pojavijo nenavadni vzorci predložitve ponudb ali oblikovanja cen, ki pomenijo kazalnike ali opozorila, ki jih uslužbenci, ki izvajajo javno naročanje, lahko odkrijejo s pregledom dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila in analizo javnih naročil, oddanih v preteklosti.

Priporočljivo je izvesti analizo teh kazalnikov in sistematično primerjati različne javne razpise istih ali različnih javnih naročnikov v daljšem obdobju. Tako je večja možnost, da se razkrije nedovoljeno dogovarjanje. Zato je koristno vzdrževati osrednjo podatkovno zbirko, ki vsebuje prejšnje javne razpise in javne razpise vsakega javnega naročnika, saj je to v pomoč pri lažjem odkrivanju zadev v zvezi s takimi kazalniki in opozorili.

Ti nenavadni vzorci nedovoljenega dogovarjanja ne dokazujejo, ampak kažejo, da je treba za ugotavljanje takega dogovarjanja izvesti nadaljnje preiskave (ki jih izvedejo pristojni organi, npr. ustrezni organ, pristojen za konkurenco).

Opozorila glede predložitve in postopka zbiranja ponudb:

- ◆ ponudnikov je precej manj od povprečja pri drugih podobnih javnih razpisih;
- ◆ redni dobavitelji ne predložijo ponudbe na javni razpis, za katerega se običajno pričakuje, da to storijo, še vedno pa predložijo ponudbe na drugih podobnih javnih razpisih;
- ◆ izbrani ponudnik je pogosto ista družba, čeprav se trg zdi konkurenčen;
- ◆ nekatere družbe nepričakovano umaknejo svojo ponudbo iz postopka zadevnega javnega razpisa;
- ◆ nekatere družbe vztrajno zavračajo predložitve ponudbe na javnih razpisih nekaterih javnih naročnikov ali na nekaterih geografskih območjih;
- ◆ izbrani ponudnik ne sprejme javnega naročila in za to ne navede utemeljenih razlogov;

- ◆ nekatere družbe nikoli niso izbrane za javno naročilo, čeprav običajno predložijo ponudbe na javnih razpisih zadevnega javnega naročnika;
- ◆ neka družba redko predloži ponudbo, ko pa jo, je vedno izbrana;
- ◆ ponudbe nekaterih ponudnikov večkrat izbere en javni naročnik, drugi pa ne, čeprav gre za podobno blago ali storitve;
- ◆ nekatere družbe predložijo ponudbe, ki so nepopolne ali vključujejo podatke, zaradi katerih je malo verjetno ali nemogoče, da bi bile izbrane (na primer ne vključujejo nobenih informacij v zvezi z enim ali več merili za oddajo javnega naročila);
- ◆ izbrani ponudnik večkrat sklene podizvajalsko pogodbo za delo z neuspešnimi ponudniki ali družbami, ki bi običajno predložile ponudbo na razpis, ampak je v tem primeru niso;
- ◆ zdi se, da obstaja vzorec določanja izbranega ponudnika, po katerem je vsaka izmed družb, ki običajno predložijo ponudbe, izbrana za del javnih naročil (na primer družbe se izmenjujejo ali pa je vsaka vedno izbrana za javna naročila za isto vrsto proizvoda ali v istem razponu vrednosti);
- ◆ družba predloži ponudbo z informacijami, ki so precej drugačne od tistih, ki jih ta družba običajno vključi v svoje ponudbe za druge javne razpise (na primer cene za iste ali podobne proizvode, trajanje javnih naročil, kakovost, zagotovljena za podobne proizvode, itd.);
- ◆ več družb predloži ponudbe na vseh geografskih območjih, ampak vsaka izmed njih je izbrana samo za javna naročila na zadevnih geografskih območjih, ki se med družbami razlikujejo. Zdi se, da obstaja geografska porazdelitev javnih razpisov med ponudniki;
- ◆ družbe, ki bi lahko predložile ločene ponudbe, se odločijo, da se bodo združile in skupaj predložile samo eno ponudbo;
- ◆ kadar koli ena družba predloži ponudbo, je nekatere druge družbe ne predložijo, pri čemer ni utemeljenih razlogov, ki bi lahko pojasnili tako ravnanje;
- ◆ nekateri ponudniki vedno predložijo ponudbe, s katerimi konkurirajo drug drugemu, ali pa tega ne storijo nikoli;
- ◆ obstajajo pomembne povezave med dvema ali več ponudniki, na primer skupni ali povezani skrbniki, navzkrižno lastništvo, enaki uradni naslovi, enaki zaposleni, enake telefonske številke, družinske vezi itd.;
- ◆ ponudniki, ki niso izbrani, so povsem neznani ali pa se zdi, da niso prave družbe (npr. ne pojavljajo se na spletu, ni jih mogoče najti v podatkovnih zbirkah ali poslovnih imenikih, o njih ni mogoče najti dosedanjih poslovnih dosežkov, z njimi ni mogoče navezati stika po telefonu ali na naslovu, navedenem v razpisni dokumentaciji, itd.);
- ◆ odnosi med udeleženci: v nekaterih primerih se ista imena pojavijo v vodstvu ali lastniški sestavi;
- ◆ lahko se zgodi tudi, da pogodbeni izvajalec po oddaji javnega naročila sodeluje s ponudniki, ki so umaknili svoje ponudbe ali je bila njihova ponudba zavrnjena;
- ◆ pomanjkanje udeležbe dobro znanih družb na območju.

Opozorila glede ponudb:

- ◆ različne družbe predložijo ponudbe, ki vsebuje iste napake, kot so napačni izračuni ali pravopisne napake (npr. iste besede so v različnih ponudbah enako narobe zapisane);
- ◆ različne družbe predložijo ponudbe, ki vsebuje podobno ali isto pisavo, besede ali črkovni slog, zlasti če so ti nenavadni;
- ◆ ponudbe različnih družb so bile predložene z enakega e-poštnega ali poštnega naslova;
- ◆ različne družbe predložijo svoje ponudbe hkrati ali z istim poštnim žigom;
- ◆ v ponudbah so navedene zaokrožene številke za kompleksne javne razpise;
- ◆ ponudbe različnih družb vsebujejo precej istih ocen stroškov za nekatere postavke;
- ◆ zdi se, da so bile ponudbe nekaterih družb pred predložitvijo javnemu naročniku spremenjene, npr. nekateri deli dokumenta so bili zbrisani ali fizično spremenjeni. Vidni so znaki, da so bile take ponudbe spremenjene v zadnjem hipu;
- ◆ podatki v dokumentih, ki jih predloži neki ponudnik, so precej nedosledni (na primer informacije v enem delu dokumenta niso usklajene z informacijami v drugem delu istega dokumenta);
- ◆ ponudbe, ki so jih predložile različne družbe, vsebujejo manj podrobnosti, kot bi bilo potrebno ali pričakovano, ali je očitno, da niso pristne;
- ◆ ena družba prepogosto predloži nepopolne ponudbe ali pa dve ali več družb predložijo nepopolne ponudbe za en javni razpis;
- ◆ lastnosti dokumenta dveh ali več elektronskih ponudb kažejo, da je ponudbe ustvaril ali urejal eden izmed ponudnikov ali ista oseba;
- ◆ iz ponudb so razvidne nenavadne podobnosti: razlike v cenah v ponudbah so majhne in kažejo, da so bili udeleženci verjetno seznanjeni s ponudbami drug drugega;
- ◆ v ponudbah so iste tiskarske napake ali podobnosti v pisavi in/ali informacijah glede poštnega naslova, telefonske številke itd.;
- ◆ ponujene cene se razlikujejo za točno določen, zaokrožen odstotek, npr. za 2 %, 3 %, 7 % itd.;
- ◆ menjavanje istih gospodarskih subjektov v vlogi pogodbenega izvajalca javnega naročila;
- ◆ več družb kandidatk se pretvarja, da ravna konkurenčno, ampak ima isti naslov ali enake številke mobilnih telefonov svojih predstavnikov. Sedež gospodarskega subjekta je zasebno prebivališče ali nenaseljena, zapuščena ali na novo zgrajena stavba;
- ◆ ponudnika ni mogoče najti na spletu, v telefonskem imeniku itd.

Opozorila glede oblikovanja cen:

- ◆ cena, ki jo ponudi izbrani ponudnik, je precej nižja od cene, ki jo ponudijo preostali ponudniki;
- ◆ cena v izbrani ponudbi je precej visoka v primerjavi z ocenami stroškov;
- ◆ cene, ki jih ponudijo ponudniki, ki niso izbrani, so enake najvišji ceni, navedeni v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, ali nekoliko manjše;

- ◆ cene, ki jih ponudijo vsi ponudniki, so višje od najvišje cene, določene v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila: to bi lahko pomenilo, da poskušajo družbe javnega naročnika prisiliti, da tako zviša najvišjo predvideno ceno;
- ◆ cene, ki jih ponudijo vsi ponudniki, so stalno visoke ali višje od povprečnih cen na zadevnem trgu/v ustrezni industriji ali od cen v objavljenih cenikih;
- ◆ cene v vseh ponudbah so si zelo blizu za postavke, pri katerih so pričakovane razlike: to kaže, da konkurenti morda komunicirajo in si izmenjujejo informacije o predložitvi ponudb;
- ◆ ponudniki nenadno in enako zvišajo ceno ali cenovni razpon, česar ni mogoče pojasniti s povečanjem stroškov;
- ◆ kadar ponudbo za javni razpis predloži nova družba, običajni ponudniki ponudijo precej nižje cene od tistih, ki so jih ponudili na preteklih javnih razpisih;
- ◆ v cenah, ki jih ponudijo različni ponudniki, je točno določena razlika, ki se lahko pojavi tudi pri stroških postavk (na primer cene, ki jih ponudi en ponudnik, so vedno za točno 5 % ali 10 % višje od tistih, ki jih ponudijo drugi ponudniki);
- ◆ različne družbe v svojo ponudbo vključijo enake cene na enoto, zlasti če so te cene že dolgo časa iste ali so bile dolgo čase drugačne in nenadoma postanejo iste;
- ◆ samo eden izmed ponudnikov pred predložitvijo ponudbe naveže stik s trgovci na debelo glede informacij o cenah;
- ◆ nekatere družbe brez objektivne utemeljitve (npr. spremenjeni proizvodni stroški) predložijo ponudbo, veliko višjo od drugih ponudb, ki jih te iste družbe predložijo na drugih podobnih javnih razpisih istega ali drugega javnega naročnika (zasebnega ali javnega);
- ◆ nepričakovano ni več predvidenih popustov;
- ◆ družbe močno zmanjšajo popuste, ki so jih vedno ponudile, ali jih ne ponudijo več;
- ◆ cene, ki jih predložijo ponudniki, se brez objektivne utemeljitve zvišujejo v rednih in podobnih prirastkih;
- ◆ družbe s sedežem na nekem geografskem območju ponudijo višje cene za javne naročnike s sedežem na tem območju kot za oddaljene javne naročnike;
- ◆ lokalne in nelokalne družbe navedejo podobne stroške prevoza;
- ◆ ponujene cene so nenavadno visoke: dražbene cene so visoke v primerjavi s povprečnimi tržnimi cenami;
- ◆ cene v ponudbah so precej višje od tistih na ceniku iste družbe za trg;
- ◆ stalno visoke ali čedalje višje cene v ponudbah istih gospodarskih subjektov;
- ◆ ponudniki so na pretekle javne razpise brez utemeljenega razloga predložili cene za vrstične postavke, ki so bile precej nad ali pod sedanjimi objavljenimi cenami;
- ◆ vrednost izbrane ponudbe je veliko višja od ocen stroškov ali povprečja v industriji;
- ◆ cene v ponudbah se znižajo, ko v razpisnem postopku sodeluje nov ponudnik ali ponudnik, ki ne sodeluje pogosto;
- ◆ ena družba predloži nenavadno visoke cene v ponudbi;

- ◆ cene v ponudbah vseh družb so si zelo blizu;
- ◆ skoraj enake cene na enoto v vseh ponudbah;
- ◆ cene v ponudbah se razlikujejo za enako vsoto ali faktor.

Opozorila glede izjav ali ravnanja ponudnikov:

- ◆ ustno ali pisno je bil omenjen dogovor med ponudniki;
- ◆ ponudnik ve za stvari, ki jih je javni naročnik sporočil samo drugemu ponudniku;
- ◆ ponudniki uradno utemeljijo svoje cene na podlagi cen, ki so priporočene v industriji, standardnih tržnih cen ali specifikacij cen v industriji;
- ◆ v nekaterih izjavah je bilo omenjeno, da nekatere družbe ne prodajajo na nekem geografskem območju ali nekaterim javnim naročnikom;
- ◆ ponudniki imajo veliko informacij o cenah ali podrobnostih iz ponudb konkurentov, preden so te javno objavljene;
- ◆ ponudnika ena izmed njegovih ponudb ne zanima ali celo nakaže, da je bila simbolična;
- ◆ različni ponudniki uporabijo enako pojasnilo in izrazje za utemeljitev nekaterih vprašanj, na primer zvišanja cen;
- ◆ eden izmed ponudnikov zaprosi za dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila v imenu drugih ponudnikov;
- ◆ eden izmed ponudnikov predloži svojo ponudbo in ponudbo druge družbe na isti javni razpis;
- ◆ ponudniki so se pred predložitvijo svojih ponudb sestali na zasebnih srečanjih;
- ◆ vrednost izbrane ponudbe je previsoka v primerjavi z ocenjenimi stroški, objavljenimi ceniki, podobnim delom ali storitvami, povprečnimi cenami v industriji ali poštenimi tržnimi cenami;
- ◆ dosledno visoke cene v vseh ponudbah;
- ◆ znižanje cen, ko na javnem razpisu sodeluje nov subjekt;
- ◆ kroženje izbranih ponudnikov;
- ◆ sklepanje podizvajalskih pogodb z gospodarskimi subjekti, ki v razpisnem postopku niso izbrani;
- ◆ nenavadni vzorci v ponudbah: točno določena razlika v odstotkih med ponudbami, cena v izbrani ponudbi je zelo blizu sprejemljive mejne vrednosti, cena v predloženi ponudbi je točno taka, kot je predvidena v proračunu, zelo nizka ali zelo visoka cena, zelo različne cene, zaokrožene številke, nepopolna ponudba itd.;
- ◆ očitne povezave med konkurenti, na primer naslovi, osebe in telefonske številke ali skupni stiki;
- ◆ ponudba zajema sklepanje podizvajalskih pogodb s subjekti, ki se hkrati potegujejo za glavno javno naročilo;
- ◆ subjekti z ustreznimi kvalifikacijami ne predložijo ponudb in postanejo podizvajalci;
- ◆ nekateri subjekti vedno konkurirajo drug drugemu, nekateri pa nikoli;

- ◆ neuspešnih ponudnikov ni mogoče najti na spletu ali v poslovnih imenikih ali nimajo fizičnega naslova;
- ◆ obstaja dokaz, da si gospodarski subjekti izmenjujejo informacije o ceni, razdeljujejo območja ali sklepajo neuradne dogovore;
- ◆ glavni opredeljeni sektorji so na primer asfaltiranje cest, gradnja objektov, izkopi, električna oprema, krovstvo in odstranjevanje odpadkov;
- ◆ če obstaja nekakšna geografska porazdelitev izbranih ponudb, sta dva ali več ponudnikov morda povezani (npr. nekatere družbe so običajno izbrane na enem območju, druge pa na drugem);
- ◆ nekatere družbe, od katerih bi bilo logično pričakovati sodelovanje na javnem razpisu, ne predložijo ponudbe, čeprav še naprej sodelujejo v drugih podobnih primerih;
- ◆ dve ali več družb predložijo skupno ponudbo, čeprav bi lahko sodelovale posamezno;
- ◆ nekateri ponudniki redno sodelujejo na javnih razpisih, ampak njihove ponudbe (skoraj) nikoli niso izbrane;
- ◆ zdi se, da obstaja izmenično zaporedje izbranih ponudb med istimi ponudniki;
- ◆ ponudnik, izbran na javnem razpisu, ne bo sklenil javnega naročila, ampak bo pozneje sklenil podizvajalsko pogodbo.

Rešitve:

- ✓ pred pripravo razpisnega postopka se razišče trg. Zberejo se informacije o proizvodih, dobaviteljih in pogojih na zadevnem trgu, zlasti o cenah morebitnih dobaviteljev in stroških: pridobijo se informacije o tem, koliko dobaviteljev bi se lahko potegovalo za oddajo javnega naročila in kateri imajo najboljše možnosti, da bodo izbrani, itd.;
- ✓ vključijo se informacije o cenah na drugih geografskih območjih ali za podobne proizvode;
- ✓ za boljše razumevanje trga se zberejo informacije o preteklih javnih razpisih in informacije od drugih javnih naročnikov in, če je mogoče, tudi od zasebnih naročnikov, ki so nedavno kupili podobno blago ali storitve;
- ✓ proučiti je treba, ali so na trgu značilnosti, zaradi katerih obstaja večja verjetnost nedovoljenega dogovarjanja. Nedovoljeno dogovarjanje se lahko pojavi v skoraj vsaki industriji ali na skoraj vsakem trgu, nekateri trgi, industrije ali proizvodi pa so bolj izpostavljeni tveganju nedovoljenega dogovarjanja zaradi posebnih značilnosti v zvezi z njimi;
- ✓ kazalnik/opozorilo za nedovoljeno dogovarjanje lahko pomeni večje opozorilo, kadar so pogoji na trgu ali v industriji že ugodni za nedovoljeno dogovarjanje. Zato bi morali biti zaposleni, ki so udeleženi v postopku javnega naročanja, pozornejši na opozorila, kadar jih odkrijejo na bolj tveганиh trgih ali v bolj tveганиh industrijah. Natančneje:
 - večja verjetnost za nedovoljeno dogovarjanje je, če je na zadevnem trgu manj prodajalcev v primerjavi s številom javnih naročil, ki naj bi bila oddana. Manj ko je prodajalcev, lažje se jim je srečati in se dogovoriti o cenah, ponudbah, strankah in območjih. Nedovoljeno dogovarjanje se lahko pojavi tudi, kadar je družb dovolj veliko, trg pa obvladuje majhna skupina glavnih prodajalcev;

- verjetnost nedovoljenega dogovarjanja se poveča, če proizvoda, za katerega se oddaja javno naročilo, ni mogoče preprosto nadomestiti z drugimi podobnimi proizvodi ali če za ta proizvod veljajo omejevalne specifikacije. Bolj ko je proizvod preprost in standardiziran, lažje je ponudnikom doseči dogovor o skupni strukturi cen in ga uveljaviti na dolgi rok. Veliko težje se je dogovoriti o drugih dejavnikih, za katere je značilna konkurenca, na primer načrt, značilnosti, kakovost ali storitev;
- večja verjetnost za nedovoljeno dogovarjanje je, če obstajajo precejšnje začetne ovire, npr. visoki začetni stroški, omejevalna zakonodaja itd.;
- večja verjetnost za nedovoljeno dogovarjanje je, če je trg sorazmerno stabilen, tj. obstaja majhna verjetnost za precejšnje tehnološke inovacije proizvoda ali pomembne spremembe v vzorcih povpraševanja/potrošnikov;
- večja verjetnost za nedovoljeno dogovarjanje je, če se konkurenti dobro poznajo na podlagi družbenih odnosov, poslovnih ali trgovinskih združenj ali zakonitih poslovnih stikov, če se človeški viri selijo iz ene družbe v drugo ali če so med njimi druga pogodbeni ali strukturna razmerja.

Če obstajajo druga trgovinska združenja ali forumi, naj bodo profesionalni ali družbeni, imajo konkurenti priložnost, da se srečujejo in razpravljajo o zadevah osebno;

- ✓ specifikacije javnega razpisa se opredelijo v smislu učinkovitosti, ki se pričakuje od proizvoda, ne pa njegovega opisa. To lahko oteži dogovorjeno oddajanje ponudb, saj dopušča možnost, da se na razpis prijavijo drugačni ali inovativni viri dobave/nadomestni proizvodi;
- ✓ treba se je izogibati predvidljivim vzorcem javnega naročanja, ki olajšujejo sisteme dogovorjenega oddajanja ponudb: ponavljajoči se nakupi in nespremenljive količine lahko povečajo možnosti za nedovoljeno dogovarjanje, saj se konkurenti sčasoma seznanijo z drugimi ponudniki in značilnostmi javnega razpisa. Zato je pomembno preprečiti predvidljivost javnega naročanja, tako da se spremenijo predmet in obseg javnih naročil (na primer njihovo združevanje ali razčlenitev ali skupni nakupi z drugimi vladnimi naročniki) ter njihov časovni razpored.

Po drugi strani je motivacija za konkurenco na splošno večja, kadar je javno naročilo obsežno, javni razpisi pa niso pogosti;

- ✓ ker se verjetnost za dogovorjeno oddajanje ponudb veča, če je morebitnih ponudnikov malo, je priporočljivo zagotoviti udeležbo veliko morebitnih ponudnikov. Za ta namen:
 - se ohranita jasnost in preprosto upoštevanje razpisnih zahtev, s čimer se spodbudi udeležba več družb;
 - se obravnavajo obstoječe, vendar nepotrebne omejitve za ponudnike, zaradi katerih bi lahko bile izločene družbe, kvalificirane za izvedbo javnega naročila, in se poskušajo odpraviti;

- se stroški razpisnega postopka ohranijo čim nižji, da se da na voljo dovolj časa za pripravo ponudbe, če je to mogoče, se uporabi elektronski sistem za predložitev ponudb, izogibati se je treba zahtevam po nepotrebnih informacijah, čim bolj se omeji možnost spreminjanja obrazcev/postopkov ali se javni razpisi združijo, da se porazdelijo fiksni stroški javnega razpisa;
- se prepreči diskriminatorno ali prednostno obravnavanje nekaterih vrst dobaviteljev/družb, katerih pogodbe za javna naročila naj bi se obnovile, saj lahko to druge dobavitelje odvrne od predložitve ponudb;
- se v zvezi z obsežnimi javnimi naročili obravnava možnost ponudb za nekatere sklope ali dele javnega naročila, ne pa samo ponudb za celotno javno naročilo, s čimer se spodbudi sodelovanje malih in srednjih podjetij;
- ✓ sprejmejo se vsi ukrepi, ki med ponudniki ovirajo špekuliranje v zvezi s številom in identiteto njihovih morebitnih konkurentov. identiteta ponudnikov se ohrani čim bolj skrivna, da je članom kartela težje navezati stike z vsemi ponudniki;
- ✓ obravnava se možnost dodajanja javnih naročil različnih javnih naročnikov v en javni razpis, da se družbam prepreči segmentacija trga, zlasti če imajo javna naročila isti predmet, podobne značilnosti, sorazmerno majhno ocenjeno vrednost in če se zanje javni razpis pogosto objavlja.

Združevanje javnih naročil pa bi lahko s povečanjem obsega javnega razpisa od udeležbe odvrglo mala in srednja podjetja, zato je treba to kombinacijo obravnavati brez poseganja v možnost, da se omogočijo ponudbe za nekatere sklope v okviru javnega naročila.

Če se javni naročnik odloči razdeliti javno naročilo v več sklopov:

- število sklopov ne sme biti enako predvidenemu številu ponudnikov;
- obseg sklopov ne sme izražati tržne strukture dobaviteljev: simetričnim družbam je težje doseči nezakoniti dogovor, kadar obseg sklopov ni enak (tj. sklopi so asimetrični). Če pa na zadevnem trgu delujeta ena velika in ena mala družba, lahko en bolj in en manj obsežen sklop omogočita nedovoljeno dogovarjanje;
- sklopi ne smejo biti preobsežni, saj lahko to oteži sodelovanje malim podjetjem in zato zmanjša število morebitnih ponudnikov;
- se morata obseg in oblika sklopov občasno spreminjati, da se ponudnikom oteži medsebojno razdeljevanje sklopov;
- ✓ ponudnikom se oteži komuniciranje drug z drugim. Zlasti:
 - se prepreči nepotrebno zagotavljanje priložnosti ponudnikom, da med seboj komunicirajo (npr. na osebnih srečanjih pred predložitvijo ponudb ali med pregledi na kraju samem);
 - se uporabijo elektronski postopki za predložitev ponudb, saj konkurentom preprečijo medsebojna srečanja;

- se od ponudnikov zahteva, da razkrijejo vso komunikacijo s konkurenti;
- se, kadar je to mogoče, od ponudnikov zahteva, da podpišejo potrdilo ali jamstvo, da so bile njihove ponudbe neodvisno pripravljene in da ni bilo nobene komunikacije s konkurenti o ceni ali predložitvi ali pogojih v ponudbi, vključno s kakovostjo in količino blaga ali storitev, ter da z njimi glede tega niso sklenili nobene pogodbe ali dogovora;
- je treba, kadar je v pravu določena možnost, da se pred razpisnim postopkom izvedejo srečanja z družbami, taka srečanja izvesti posamezno z vsako družbo in nikoli z vsemi skupaj;
- če so pred razpisnim postopkom potrebna srečanja, se tveganje nedovoljenega dogovarjanja ublaži tako, da se udeležence opozori na prepoved sistemov dogovorjenega oddajanja ponudb in obstoječe sankcije za tako ravnanje. To opozorilo je treba vključiti tudi v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila;
- se upravljajo tveganja, ki bi lahko bila povezana z uporabo svetovalcev v industriji za izvedbo razpisnega postopka, saj so morda oblikovali delovne odnose s ponudniki. Zagotovi se, da vsi zunanji svetovalci podpišejo sporazume o zaupnosti in da morajo upoštevati zahtevo za poročanje o kakršnem koli neustreznem ravnanju konkurentov;
- se – za ohranitev zaupnosti ponudb – te ne smejo predložiti osebno, javni naročnik pa jih mora voditi interno, in sicer z uporabo posebnih oznak;
- če ponudbe ali cene niso smiselne, je treba o tem razpravljati z vsakim ponudnikom posamezno, ne pa z vsemi skupaj;
- ✓ pri objavi rezultatov javnega razpisa je treba skrbno proučiti, katere informacije bodo objavljene: preprečiti je treba razkritje konkurenčno občutljivih informacij, saj lahko to olajša oblikovanje sistemov dogovorjenega oddajanja ponudb;
- ✓ s posebnimi programi usposabljanja se med zaposlenimi okrepita poznavanje in razumevanje sistemov dogovorjenega oddajanja ponudb;
- ✓ družbam in njihovim zaposlenim se olajša obveščanje javnega naročnika o kakršni koli praksi nedovoljenega dogovarjanja, ki jo odkrijejo. Če obstaja mehanizem, s katerim lahko prijavitelji nepravilnosti sporočijo dogovorjeno oddajanje ponudb, se ta vključi v dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila;
- ✓ določijo se jasni interni postopki, v skladu s katerimi morajo zaposleni javnega naročnika sporočiti kakršen koli sum prakse nedovoljenega dogovarjanja;
- ✓ preverijo se povezave med ponudniki;
- ✓ preverijo se vrednosti predloženih ponudb glede na ocene stroškov;
- ✓ pregledajo se prejšnji postopki, v katerih so sodelovali isti ponudniki, da se na primer ugotovi, ali je izbrani ponudnik v preteklosti sklenil podizvajalsko pogodbo z drugim ponudnikom, ki je umaknil svojo ponudbo, ali je bil dobavitelj;
- ✓ opredelijo se resnični razlogi za umik ponudb.

2.2 Ocenjevanje

2.2.1 Usmerjeni izbirni postopek

Opozorila:

- ◆ nepristen žreb za izbiro članov odbora za konkurenco;
- ◆ član vpliva na odločitve odbora;
- ◆ ocenjevalna merila se razlikujejo od tistih, opisanih v obvestilu;
- ◆ pogodbeni izvajalec ni vključen na seznam za predizbor za preverjanje ključnih kvalifikacij;
- ◆ najnižja ponudba je zavrnjena iz skoraj nepojasnjenih razlogov.

2.2.2 Fiktivne ponudbe

Čeprav ta vrsta goljufije na področju javnega naročanja ni zelo pogosta, se je že zgodila. Po drugih strani je precej pogosta pri projektih skladov ESI, ko je prejemnik sredstev EU zasebna družba. Pri projektih, ki jih financira EU, mora prejemnik običajno sam financirati del stroškov projekta. Zato ima prejemnik motivacijo, da preceni sporočene stroške projekta, da bi se s sredstvi EU krilo 100 % dejanskih stroškov, če ne več. Čeprav v takih primerih upoštevanje predpisov o javnem naročanju pogosto ni obvezno za te družbe, morajo še vedno zagotoviti ponudbe od vsaj treh dobaviteljev, da bi bile upravičene do sredstev EU za blago/storitve, ki jih prejmejo. Vendar predložene ponudbe niso resnične. Cene, navedene v ponudbi, so previsoke in/ali količina dobavljenega blaga ali opravljenih del je precenjena. V nekaterih primerih je celo mogoče dokazati, da so trije ponudniki povezani drug z drugim in/ali javnim naročnikom.

Podobna vrsta goljufije je tudi, kadar je samo ena resnična ponudba, druge ponudbe pa so lažne: predložene so v imenu obstoječih družb brez njihove vednosti ali pa drugi ponudniki sploh ne obstajajo.

PRIMER

Upravičenec je zaprosil za sredstva EU za nakup proizvodne opreme in v okviru svoje prijave predložil tri ponudbe, ki jih je prejel od dobaviteljev opreme. Po analizi dokumentacije pa so strokovnjaki odkrili skrite znake, da je ponudbi št. 2 in 3 pripravila ista oseba. Poleg tega se je po pregledu domačih strani ponudnikov št. 1 in 2 izkazalo, da ju zastopa ista oseba (z isto telefonsko številko). Tretji ponudnik je imel sedež v drugi državi EU in o njem je bilo na voljo malo informacij, vendar je bilo mogoče ugotoviti, da sta imela ponudnika št. 3 in 1 istega člana upravnega odbora. Zaradi tega je obstajal sum, da je bila vsaj ena oseba povezana z vsemi tremi ponudniki, zato ponudbe niso bile neodvisne.

PRIMER

Med postopkom javnega naročila je bilo ugotovljeno, da so bile nekatere predložene ponudbe lažne: predložene so bile v imenu obstoječih družb brez njihove vednosti. Goljufija je bila ugotovljena zaradi očitnih slovničnih napak v dokumentih. Različica te vrste goljufije je bila izvedena, ko so bile ponudbe resnične, ampak zastarele. Upravičenec do sredstev EU je spremenil datume ponudb, da bi bile primerne za zadevni javni razpis.

PRIMER

V še enem primeru so bile ponudbe resnične, upravičenec do sredstev EU pa je v nekaterih izmed njih spremenil zneske, da bi bilo javno naročilo dodeljeno prednostnemu ponudniku. To je bilo ugotovljeno zaradi nenavadno visokih cen v ponudbah.

PRIMER

Bili pa so tudi primeri, v katerih so bili isti trije ponudniki pozvani, naj predložijo svoje ponudbe za večino projektov v istem krogu prijav, čeprav njihova storitev ni bila edinstvena. Čeprav ni bilo mogoče dokazati, da je bila v tem primeru storjena goljufija, so dvomi ostali.

Opozorila:

- ◆ večina cen v ponudbah za sorazmerno splošno (standardizirano) blago ali storitev je nenavadno visoka v primerjavi z nekaterimi podobnimi pogodbami z drugimi partnerji;
- ◆ za kontaktno točko za več ponudnikov je navedena ista oseba, e-poštni naslov ali telefonska številka;
- ◆ povezani dokumenti, ki jih je pripravil javni naročnik, in nekatere ponudbe so bili natisnjeni z istim tiskalnikom;
- ◆ zdi se, da je ista oseba pripravila ponudbo za več, če ne za vse navidezno nepovezane ponudnike. Če ni izrecno navedeno, je to včasih mogoče ugotoviti iz metapodatkov datotek v ponudbah;
- ◆ več ponudnikov je svoje ponudbe poslalo z istega e-poštnega naslova;
- ◆ nekateri ali vsi ponudniki imajo isto osebo v ključnih vlogah, npr. sedanji ali pretekli član upravnega odbora ali lastnik, ali so povezani kako drugače;

- ♦ isti trije ponudniki, ki niso velike družbe, predložijo ponudbe za številne projekte;
- ♦ oseba s ključno vlogo pri enem od ponudnikov ima ključne vloge tudi pri enem ali več upravičencih;
- ♦ ista oseba predloži poročila o izvajanju več projektov, čeprav se zdi, da v zvezi z njimi nima uradne vloge;
- ♦ nekateri ali vsi ponudniki nikoli prej niso bili dejavni na področju, za katero so zdaj predložili ponudbe;
- ♦ na spremnem pismu ni logotipa družbe, ki je predložila ponudbo;
- ♦ nekateri ponudniki brez logičnega razloga umaknejo svoje ponudbe med postopkom javnega naročanja ali takoj, ko morajo odgovoriti na podrobnejša vprašanja;
- ♦ ponudnik z najnižjo ponudbo je v mnogih primerih isti;
- ♦ nekateri ponudniki imajo malo zaposlenih ali nobenega zaposlenega, razen člana upravnega odbora;
- ♦ vsi ali nekateri ponudniki imajo isto pisarno, zlasti če ista oseba zastopa vse.

2.2.3 Neskladne ponudbe

Pri tem vzorcu goljufije zaposleni, odgovorni za postopek javnega naročanja, prednostnemu ponudniku zagotovijo zaupne informacije, ki drugim ponudnikom niso na voljo: na primer ena ali več dejavnosti, ki so bile predvidene v zahtevi za ponudbe, pri javnem naročilu ne bodo izvedene. Take informacije prednostni družbi omogočijo, da predloži ponudbo z veliko nižjo ceno od tiste, ki jo ponudijo drugi udeleženci, pri čemer zagotovi zelo nizko ceno za dejavnost, ki ne bo vključena v končno javno naročilo. V primeru okvirnih sporazumov je treba ta vidik analizirati in povezavi z nadaljnjimi javnimi naročili.

Rešitve:

- ✓ opredelijo se ponudbe za nekatere dejavnosti, ki se zdijo neupravičeno nizke;
- ✓ preverijo se spremembe ali opustitve zahtev po oddaji javnega naročila;
- ✓ preverijo se povezave med ponudnikom in osebjem, ki je odgovorno za javna naročila ali ki je sodelovalo pri pripravi specifikacij.

2.2.4 Prirojavanje ponudb

PRIMER

Med postopkom zbiranja ponudb odgovorno osebje po predložitvi ponudb priroji ponudbe, da bi bil izbran prednostni pogodbeni izvajalec, npr. ponudba se spremeni.

Opozorila:

- ♦ popravljeni posli: v nekaterih ponudbah manjkajo podatki/strani;
- ♦ nekatere ponudbe vsebujejo strani z drugačno pisavo;

- ◆ člani komisije za konkurenco niso podpisali vseh predvidenih strani;
- ◆ zapisnik ne vključuje originalnega podpisa udeležencev.

Rešitve:

- ✓ preverijo se vidiki, ki so jih izrazili drugi ponudniki;
- ✓ opredelijo se spremembe v ponudbi;
- ✓ preverijo se razlogi, ki so podlaga za izločitev drugih ponudnikov ali preklic javnega razpisa.

2.2.5 Nezakoniti vpliv

Neupravičen zunanji vpliv pomeni razlog za izključitev iz postopka javnega naročanja v skladu s členom 57(4)(d), (e), (f) in (i) Direktive 2014/24/EU, ti razlogi pa se na podlagi navedbe iz člena 80 Direktive 2014/25/EU uporabljajo za posebne sektorje s posebnimi značilnostmi. Nezakoniti vpliv je lahko različnih oblik:

- predhodno sodelovanje gospodarskega subjekta pri pripravi postopka javnega naročanja;
- gospodarski subjekt si prizadeva, da bi nezakonito vplival na postopek odločanja (npr. da bi pridobil zaupne informacije, zaradi katerih bi lahko imel nezakonito prednost, ali da bi zagotovil nepravilne informacije, ki bi lahko pomembno vplivale na odločitve v zvezi z izključitvijo, izbiro ali oddajo);
- navzkrižja interesov ni mogoče učinkovito preprečiti z drugimi, manj vsiljivimi ukrepi;
- dogovori z drugimi gospodarskimi subjekti, da se izkrivlja konkurenca;
- javni razpis se ne objavi;
- nezadostna utemeljitev, zakaj se javni razpis ne objavi, kot je določeno v Direktivi 2009/81/ES;
- ne objavi se podaljšanje rokov za predložitev ponudb ali prijav za sodelovanje;
- umetna razdelitev v sklope javnih naročil za dela/storitve/blago;
- trgovanje z vplivom;
- podkupovanje.

1) Trgovanje z vplivom

Trgovanje z vplivom na področju javnega naročanja se pogosto dogaja, kadar se ponudnik šteje za prednostnega, ampak nima možnosti, da bi bil izbran, ali kadar javni naročnik sklene neutemeljene pogodbe z enim virom, običajno po pretirano visokih cenah.

PRIMER

Visoki javni uslužbenec od vodje javnega naročnika zahteva, da sklene pogodbo za javno naročilo gradenj ali dobavno/storitveno pogodbo. Iz notranjih dokumentov javnega naročnika se zdi, da je bil razlog za sklenitev dobavne pogodbe zagotoviti učinkovito upravljanje uspešnosti delovanja institucije. Vendar javni naročnik ni imel nobene prave potrebe po sklenitvi takih pogodb. Edini namen javnega naročila je bil zagotoviti korist družbam, ki so tesno povezane z visokim uslužbencem.

Rešitve:

- ✓ opredeli se lastniška struktura izbranega ponudnika;
- ✓ zahtevajo se dokumenti, da se preverijo resnične potrebe upravičenca;
- ✓ preverijo se računi pogodbenega izvajalca, da se opredeli resnični prejemnik zneskov, prejetih za dela/dobavo blaga/izvedbo storitev.

2) Podkupnina in nezakonite provizije

Podkupnina in nezakonite provizije pomenijo dajanje ali prejemanje dragocenosti z namenom vplivanja na uradni dokument ali komercialno odločitev. V primeru ponujanja podkupnine dragocenosti niso nujno denar, ampak lahko vključujejo tudi darila, posojila, povrnjena ali ne, uporabo kreditnih kartic, plačilo, višje od vrednosti javnega naročila, preferenčne najemnine, skrivno udeležbo v družbi, ki ji je bilo oddano javno naročilo, itd.

PRIMER

Ponudnik je uslužbencem, ki so sodelovali v postopku ocenjevanja ponudb, ponudil podkupnino, da bi zagotovil višjo oceno in da bi bila posledično izbrana zadevna ponudba.

PRIMER

Javni uslužbenec sprejme podkupnino za financiranje nekaterih organizacij na podlagi načrtovanja in izvedbe postopkov neposrednih oddaj javnih naročil. Združenje je na primer pridobilo izključne pravice za organizacijo dogodka, čeprav take storitve obveščanja javnosti niso del njegovih dejavnosti. Javni naročnik se je od začetka načrtovanja javnega naročila odločil uporabiti postopek s pogajanjem brez predhodne objave javnega razpisa in je zadevnemu združenju dodelil izključno pravico zagotavljanja storitev obveščanja javnosti na dogodku. Nato je to združenje sklenilo podizvajalsko pogodbo z gospodarsko družbo, da je zagotavljalo storitve obveščanja javnosti na dogodkih, ki jih je organiziralo združenje. Ko je ta družba prejela plačilo za opravljene storitve, je del tega denarja prenesla na račune združenja za izvedbo fiktivnih storitev. Javni uslužbenec je bil za uspešen finančni inženiring prek združenja nagrajen s potovanji v eksotične države.

Opozorila

Poskusi nezakonitega vpliva:

- ◆ tesni odnosi med vodstvenimi delavci in osebjem na pomembnih delovnih mestih pri javnem naročniku in gospodarskem subjektu;
- ◆ nepojasnen ali nenaden prihodek za vodstvene delavce in osebje na pomembnih delovnih mestih pri javnem naročniku ter gospodarskem subjektu;
- ◆ gospodarski subjekt, ki je na trgu znan po dajanju nezakonitih daril;
- ◆ pogoste spremembe javnih naročil zaradi povečanja vrednosti javnega naročila;
- ◆ vodstveni delavci ali osebje javnega naročnika zavrnejo napredovanje na delovna mesta, ki niso povezana z javnim naročanjem;
- ◆ ni izjave o navzkrižju interesov.

Rešitve:

- ✓ preveri se lastniška struktura organizacije;
- ✓ preveri se predmet dejavnosti organizacije;
- ✓ preverijo se povezave med javnim naročnikom in zadevno organizacijo;
- ✓ preverijo se dokumenti, ki potrjujejo izključnost;
- ✓ sledi se prenosu denarja, ki ga je prejela zadevna organizacija;
- ✓ preveri se, kako je bila izvedena ocena;
- ✓ opredelijo se merila, v skladu s katerimi je bila dodeljena neutemeljena ocena;
- ✓ preverijo se izkazi sredstev članov ocenjevalnega odbora;
- ✓ preverijo se računi članov ocenjevalnega odbora.

3) *Opustitev prijave navzkrižja interesov*

PRIMER

Član ocenjevalnega odbora je zaposlen pri enem izmed ponudnikov, česar med izvedbo postopka oddaje javnega naročila ni navedel.

Rešitve:

- ✓ preverijo se sorodstveni odnosi članov ocenjevalnega odbora;
- ✓ preverijo se delovna mesta, na katerih so bili zaposleni člani ocenjevalnega odbora;
- ✓ preverijo se povezave med delničarji ponudnikov in člani ocenjevalnega odbora;
- ✓ opredeli se interes člana ocenjevalnega odbora, na primer prijateljstvo ali drugi odnosi z nekim ponudnikom, prejete materialne koristi itd.

4) *Navzkrižje interesov*

Kljub vzpostavitvi preventivnih ukrepov je treba upoštevati nekatere ključne vidike. En pomemben vidik je vprašanje navzkrižja interesov, ki se mu pri postopkih oddaje javnih naročil v javnem sektorju skoraj ni mogoče izogniti.

Pred oddajo javnega naročila se tipičen primer navzkrižja interesov pojavi, ko uslužbenec, ki dela za javnega naročnika, od ponudnika prejme kakšno darilo ali je z enim ponudnikom kako drugače povezan. Na primer, uslužbenec ima lahko jasno razviden ali skrit gospodarski interes v zvezi z eno od družb, ki predloži ponudbo, ali pa ima preprosto dober odnos z nekaterimi ključnimi zaposlenimi v tej družbi. Tega uslužbenca v vsakem primeru zanima ustvarjanje ugodnih pogojev za enega izmed ponudnikov. Ti pogoji se lahko zagotovijo na več načinov, med katerimi so:

- uveljavljena tehnična merila za postavke, ki so predmet naročila, se lahko prilagodijo tako, da prednostno obravnavajo nekatere ponudnike: v nekaterih primerih eden izmed ponudnikov morda celo sodeluje pri oblikovanju teh meril;
- zahtevani roki dobave so lahko prekratki za ponudnike iz druge države ali območja;
- kvalifikacije, zahtevane od ponudnikov, lahko brez potrebe izključijo nekatere ponudnike na podlagi nekaterih uradnih meril, npr. zahtevana leta izkušenj, obseg predhodno izvedenih javnih naročil, število zaposlenih, vrednosti v bilanci stanja ali prihodki v prejšnjih letih itd.;
- javni naročnik lahko nekaterim ponudnikom tudi razkrije informacije, da imajo več časa za pripravo ponudbe;
- ko je ponudnik izbran, se lahko prvotne zahteve omejijo v primerjavi s prvotnimi razpisnimi specifikacijami;
- namenoma se izvaja premalo nadzora, tj. dejanska kakovost je lahko slabša in/ali količina blaga ali storitev se lahko zmanjša v primerjavi s specifikacijami javnega naročila.

So tudi primeri, v katerih so upravičenci sredstev EU zasebne družbe, ki morajo predložiti tri ponudbe za blago ali storitve, ki naj bi jih pridobile. Čeprav izbrani ponudnik ni uradno povezan z upravičencem, pozneje z njim sklene podizvajalsko pogodbo za zagotavljanje blaga ali storitev, kar pravzaprav pomeni, da upravičenec dejansko tudi zagotavlja blago ali storitve.

PRIMER

Uslužbenec, zaposlen na inšpektoratu za okolje, je bil lastnik družbe, ki je uvažala nekatere vrste čolnov. Hkrati je sodeloval pri pripravi javnega razpisa za naročilo nekaterih čolnov. Očitno je imel motivacijo, da pri postopku javnega naročanja ustvari pogoje, ki bi dajali prednost njegovi družbi. Ker je moral skriti svoj interes v zvezi rezultatom razpisnega postopka, ponudbe ni predložil sam, ampak v imenu družbe svojega prijatelja. Pozneje je družba tega prijatelja na podlagi lažnih računov denar prenesla na njegovo družbo.

Ker je ta uslužbenec sodeloval pri pripravi tehničnih specifikacij za javni razpis, jih je lahko napisal tako, da je bila izbrana njegova družba. Bil je tako prepričan o svojem uspehu, da je čolne dejansko naročil že pred objavo javnega razpisa. Zato je v tehničnih specifikacijah navedel zelo kratke roke dobave, ki jih ni mogel izpolniti nihče drug. V tehnične specifikacije je dodal celo nekatere značilnosti blagovne znamke. Njegova družba je bila pravzaprav edina v tej državi, ki je imela dovoljenja za uvoz natanko te blagovne znamke čolnov.

PRIMER

Uslužbenec javnega naročnika je zanimala oddaja javnega naročila za gradbena dela zadevnemu ponudniku. V ta namen so v merilih za ocenjevanje ponudbe pripisali sorazmerno veliko pomembnost hitremu končanju del, čeprav za to ni bilo nobenega pravega nujnega razloga. Razlog je bil namreč ta, da je bil v bližini naravni rezervat in da bi vsi pogodbeni izvajalci potrebovali posebno okoljsko potrdilo za gradbena dela na tem območju. Pridobitev tega potrdila je bila dolgotrajna. Eden izmed lokalnih ponudnikov pa je to potrdilo že imel in bi torej lahko dela opravil hitreje. Zato je bilo javno naročilo oddano ponudniku z najvišjo ponudbo.

PRIMER

Objavljen je bil javni razpis za nakup opreme za lokalno upravo. Revizorji so ugotovili, da sta imeli razpisna dokumentacija in ponudba, ki jo je predložil izbrani ponudnik, nekatere nenavadne skupne značilnosti, npr. v obeh je bila uporabljena ista vrsta pisave itd. Strokovnjaki so sklenili, da sta bila oba sklopa dokumentacije natisnjena na isti napravi.

PRIMER

Družba je izvedla javno naročilo za nakup nekaterih vrst opreme s tehničnimi specifikacijami, na podlagi katerih je bil prednostno obravnavan en ponudnik. Na zadevo je postala pozorna tudi policija, ki je izvedla pregled na kraju samem v prostorih upravičenca. V avtomobilu člana upravnega odbora upravičenca so našli več različic listov ponudbe enega ponudnika za isti javni razpis. Vsi listi so bili povsem enaki, razen komaj opaznih razlik v ceni. Član upravnega odbora je očitno želel oddati javno naročilo temu ponudniku po ceni, ki bi znašala samo nekoliko manj od naslednje najboljše ponudbe. Preprosto je čakal na odpiranje drugih ponudb, da bi izvedel za naslednjo najboljšo ponudbo in bi v ponudbo vstavil pravi list.

PRIMER

Član upravnega odbora zasebne družbe je ustanovil neprofitno organizacijo, da bi ohranil naravni rezervat na sorazmerno oddaljenem območju, in je predložil prijavo za sredstva EU za nakup večjega števila krav. V razpisni dokumentaciji je bila zahteva, da mora vse te krave (kot celotno čredo) dobaviti isti dobavitelj. Zato sta bili predloženi samo dve ponudbi, saj noben drug dobavitelj v bližini ni mogel zagotoviti 200 krav naenkrat. Izbrani ponudnik je bila njegova zasebna družba. Krave je lahko zagotovila po zelo konkurenčni ceni, saj so že bile na območju in v zvezi z njimi ni bilo nobenih dodatnih stroškov. Krave dejansko sploh niso bile preseljene, ampak so ostale na istem pašniku.

Opozorila:

- ♦ izbira zaprtega postopka, čeprav bi bilo mogoče izvesti odprti postopek;

- ◆ merila za upravičenost ali oddajo javnega naročila so oblikovana tako, da prednostno obravnavajo določenega ponudnika ali celo omogočijo, da pogoje izpolnjuje izključno en ponudnik;
- ◆ družinske vezi med zaposlenimi v javnem organu, ki je objavil javni razpis, in družbi ali organizaciji, ki je predložila ponudbo;
- ◆ vodstveni delavci in osebje na pomembnih mestih pri javnem naročniku in gospodarskem subjektu so sodelovali v nerazkritih, zunanjih poslovnih dejavnostih;
- ◆ eden ali več subjektov, ki so že na seznamu, ne izpolnjuje zahtev, npr. informacije iz pripomb drugih kandidatov, govorice itd.;
- ◆ kvalificirani kandidati ne opravijo uspešno faze ocenjevanja tehničnih zahtev;
- ◆ nepojasnjeno ali nenavadno favoriziranje nekega gospodarskega subjekta;
- ◆ nenavadno ravnanje zaposlenih: zastavljanje vprašanj drugim o javnem razpisu, čeprav zaposleni ni pristojen za razpisni postopek oziroma ni povezan z njim;
- ◆ oseba, ki je odgovorna za pripravo razpisne dokumentacije (ali samo visoki uradnik), brez očitnega razloga vztraja pri sklenitvi sodelovanja z zunanjim podjetjem, ki bi pomagalo pri pripravi dokumentacije;
- ◆ v zvezi z isto zadevo se od zunanjih podjetij zahtevata dve ali več pripravljalnih študij in nekdo izvaja pritisk na osebje, da eno izmed teh študij uporabi pri pripravi dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila;
- ◆ specifikacije se prilagodijo proizvodu ali storitvi izbranega ponudnika in so morda celo preveč specifične, da bi omogočile predložitev ponudb drugim ponudnikom;
- ◆ obseg naročenega blaga ali storitev se zmanjša, plačilo pa ne;
- ◆ poveča se število delovnih ur, stroški materiala pa ostanejo isti;
- ◆ spremenijo se specifikacije v zvezi s kakovostjo ali količino v javnem naročilu, zaradi česar niso skladne s predhodnim sklopom specifikacij v javnem naročilu;
- ◆ stalno sprejemanje del z visokimi stroški ampak slabo kakovostjo;
- ◆ ni izjave o navzkrižju interesov.

2.3 Oddaja javnega naročila

2.3.1 Navzkrižje interesov

Navzkrižje interesov se lahko pojavi, ko je ponudnik izbran. To lahko pomeni namenoma slab nadzor, da se sprejmejo nepopolna dela, če so sploh bila izvedena, ali blago nezadovoljive kakovosti. Za to vrsto goljufije mora obstajati nezakonita povezava med izbranim ponudnikom in uslužbencem javnega naročnika, ki je odgovoren za nadzor izvajanja javnega naročila. Uslužbenec nato prejme nagrado za svoje posredovanje v postopku javnega naročanja. Lahko se zgodi tudi, da se zahteve iz javnega naročila zmanjšajo, ko je ponudnik izbran. Ker je eden izmed ponudnikov s tem seznanjen, lahko predloži najnižjo ponudbo, saj ve, da mu ne bo treba izvesti vsega dela po tej ceni. Še ena kršitev je prednostno obravnavanje nekaterih dobaviteljev.

PRIMER

Javni naročnik je pri projektu gradnje ponudnike pozval, naj v okviru zahtevanih kvalifikacij predložijo seznam predhodno končanih projektov v navedenem obdobju. Pozneje se je izkazalo, da čeprav je izbrani ponudnik predložil seznam, nobeden izmed projektov v navedenem obdobju ni bil uspešno končan, zato bi moral biti ponudnik izločen z javnega razpisa. Poleg tega se je sklenjeno javno naročilo v smislu obsega, rokov in ciljev precej razlikovalo od javnega naročila, ki je bilo objavljeno med javnim razpisom. Nazadnje je preiskava pokazala, da je javni naročnik sprejel uporabo nekaterega slabšega materiala, ki je precej skrajšal življenjski cikel projekta. Cena uporabljenega materiala je bila desetkrat nižja od cene materiala, navedenega v javnem naročilu, javni naročnik pa je pogodbenemu izvajalcu kljub temu plačal celotno ceno.

Rešitve:

- ✓ oddaja javnega naročila mora temeljiti na objektivnih merilih. Obstajajo težnje, da se prednostno obravnavajo lokalni proizvodi ali sedanji dobavitelj. Pri pripravi meril za oddajo javnega naročila ali izbiri vrste postopka je treba take težnje preprečiti;
- ✓ med postopkom je pomembno dosledno upoštevati merila za oddajo javnega naročila in od nosilcev odločitev zahtevati izjave o odsotnosti navzkrižja interesov. Navzkrižje interesov se lahko razkrije z opredelitvijo dejanskih lastnikov ponudnika;
- ✓ javni naročnik bi se za preprečevanje takih kršitev moral osredotočiti na visoko raven integritete svojih zaposlenih. Zahtevati bi bilo treba posebno usposabljanje;
- ✓ da se odpravijo poskusi, da bi prevladalo slabo načrtovanje, lahko gospodarski subjekti zahtevajo dodatne informacije. Tak poskus lahko pomeni, da dokument v zvezi z oddajo javnega naročila ni dovolj jasen. Javni naročniki običajno prezrejo take znake in zaradi kratkih rokov postopek nadaljujejo;
- ✓ po izteku roka za predložitev ponudb ponudbe ni mogoče spreminjati. Obravnavanje odstopanj se prestavi v fazo po oddaji javnega naročila (sprememba javnega naročila);
- ✓ javna naročila se oddajo na podlagi opredeljenih meril;
- ✓ javni naročnik bi moral preveriti, da:
 - ponudnik ne izpolnjuje pogojev za izključitev;
 - ponudnik izpolnjuje pogoje za sodelovanje;
 - je ponudba skladna z zahtevami, pogoji in merili iz obvestila o javnem naročilu in dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila;
 - je ponudba skladna z veljavnimi obveznostmi na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava;
 - je bilo ocenjevanje pravilno izvedeno;

- cena ni neobičajno nizka.

Izvedba takih preverjanj lahko postane zahtevna naloga. Če se zdi, da predložene informacije ali ponudba niso popolne, so napačne ali jih ni, bi morali javni naročniki zahtevati pojasnilo ali dopolnitev. Kljub temu so vsi ti koraki pomembni za skladnost s pravom o javnem naročanju in uspešno izvedbo javnega naročila. Vprašanja glede korupcije, goljufij, navzkrižja interesov, dogovorjenega oddajanja ponudb ali nezakonitega vpliva pomenijo razlog za izključitev. Kljub razlogu za izključitev lahko gospodarski subjekt še vedno predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, da dokaže svojo zanesljivost. Če se šteje, da taki dokazi zadoščajo, zadevni gospodarski subjekt ni izključen iz postopka javnega naročanja. V nekaterih nacionalnih zakonodajah pa je morda določeno, da so nekateri razlogi za izključitev lahko neobvezni (člen 57 Direktive 2014/24/EU).³⁰

PRIMER DOBRE PRAKSE

Za preverjanje seznamov referenc, ki so bile uporabljene v preteklosti, na primer pogojev za sodelovanje v zvezi s tehničnimi in poklicnimi zahtevami, se lahko uporabi register javnih naročil. Kupec, obseg, cena in obdobje so običajni podatki, ki so navedeni na seznamih referenc in jih je mogoče najti tudi v besedilu javnih naročil. Register javnih naročil krepi preglednost v zvezi z referencami med dobavitelji.

2.3.2 Lažni dokumenti

PRIMER

Neka družba je v okviru postopka javnega naročanja svoji ponudbi priložila potrdilo, v katerem je bilo lažno navedeno, da nima dolgov do državnega proračuna. Potrdilo je bilo povsem lažno, pripravil pa ga je računovodja družbe.

³⁰ Primer iz češke zakonodaje: javni naročnik lahko udeleženca izključi iz postopka javnega naročanja zaradi neustreznosti, če dokaže, da je udeleženec neupravičeno poskušal vplivati na odločitev javnega naročnika v okviru postopka javnega naročanja ali da je neupravičeno poskušal pridobiti informacije, ki niso javne in ki bi mu lahko med postopkom javnega naročanja zagotovile neupravičene prednosti (oddelek 48 zakona št. 134/2016 zb. z. o javnem naročanju).

PRIMER

Gospodarski subjekt je predložil lažne izjave, v skladu s katerimi naj bi spadal v kategorijo malih in srednjih podjetij, da bi bilo določeno manjše finančno poroštvo za udeležbo na javnem razpisu. Gospodarski subjekt je v resnici pripadal družbi z visokimi prihodki, ki jih ni prijavil. Če bi javni naročnik to vedel, bi gospodarski subjekt obravnaval kot subjekt, ki plačuje visoke davke, zato bi njegovo ponudbo zavrnil. Ta vrsta goljufije se lahko pojavi predvsem pri odprtih in omejenih postopkih javnega naročanja.

Rešitve:

- ✓ dokumenti se preverijo neposredno pri izdajatelju;
- ✓ preveri se lastniška struktura ponudnika;
- ✓ preverita se število zaposlenih in višina prihodkov;
- ✓ preverijo se povezave delničarjev z drugimi družbami;
- ✓ preveri se obstoj skupin delničarjev, ki bi lahko bili povezani s ponudnikom ali njegovi partnerji;
- ✓ v skladu z metodologijo, predvideno v pravu, se opredelijo prihodek in zaposleni vseh podjetij, ki so povezana s ponudnikom ali njegovi partnerji.

Opozorila

Splošna opozorila v zvezi z razpisno fazo:

- ◆ ponudb ni pripravil ponudnik blaga ali storitev, ampak zunanji svetovalec;
- ◆ javni razpis ni ustrezno objavljen (npr. objavljen je v lokalnem, ne nacionalnem časopisu, v napačni kategoriji, v nepričakovanem razdelku domače strani itd.);
- ◆ v dveh ali več ponudbah so enake napake (npr. tipkarske napake, napake v imenu ali naslovu upravičenca, napačne blagovne znamke, napake pri izračunu);
- ◆ zdi se, da se cene v ponudbah različnih ponudnikov razlikujejo za točno določen znesek ali faktor;
- ◆ razlike v cenah v ponudbah so velike in jih ni mogoče pojasniti glede na vrsto del, blaga ali storitev, ki se naročajo;
- ◆ ena ponudba je podrobna, vse druge pa so splošne;
- ◆ nekateri ponudniki so predložili ponudbe, ki ne ustrezajo njihovim pričakovanim kompetencam ali poslovnemu profilu;
- ◆ ista oseba pripravi več kot eno ponudbo;
- ◆ telefonske številke kontaktnih oseb ponudnika niso iz države njegovega sedeža;
- ◆ nikjer drugje niso na voljo nobene ali skoraj nobene dodatne informacije o ponudniku (npr. na spletu ali v telefonskem imeniku);
- ◆ v ponudbi niso navedene kontaktne osebe;

- ◆ za kontaktne osebe ponudnikov so navedene samo mobilne telefonske številke in/ali anonimni e-poštni naslovi (na primer Hotmail, Google itd.);
- ◆ nekateri ponudniki nimajo fizičnega naslova, ampak samo poštni predal; naslov je nenavaden za vrsto družbe (npr. lokacija za neposlovne namene);
- ◆ dva ali več ponudnikov ima iste kontaktne podatke (telefonska številka, naslov, oseba itd.);
- ◆ javno naročilo ni bilo objavljeno v okolju za e-javno naročanje;
- ◆ dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila ni popolna;
- ◆ velike razlike v cenah v ponudbah, ki jih ni mogoče pojasniti, med ponudniki;
- ◆ očitno napačni podatki v ponudbi;
- ◆ cene v ponudbah so precej drugačne od cen za podobno blago ali storitve, ki so bile zagotovljene na drugem javnem razpisu;
- ◆ cena v ponudbi novega ponudnika na posebni vrsti javnega razpisa je precej nižja od cene izkušenih ponudnikov;
- ◆ lokalni ponudniki zahtevajo višje cene za lokalne dobave kot za oddaljene;
- ◆ lokalni ponudniki ponudijo iste cene dobave kot oddaljeni ponudniki;
- ◆ ponudniki se pred predložitvijo ponudb srečajo;
- ◆ več ponudnikov prosi za podobne dodatne informacije;
- ◆ en ponudnik predloži tudi ponudbo konkurenta;
- ◆ zaposleni pri javnem naročniku je delal za družbo, tik preden je predložila ponudbo;
- ◆ pritisk na ocenjevalni odbor, naj izbere določenega pogodbenega izvajalca;
- ◆ uradna dokumentacija in/ali potrdila o prejetju dokumentacije so bili očitno spremenjeni (npr. črtanje);
- ◆ člani ocenjevalnega odbora nimajo potrebnega tehničnega strokovnega znanja, da bi ocenili predložene ponudbe, zlasti kadar ima v takem odboru prevladujoč vpliv en posameznik;
- ◆ v sistemu meril so preveč zastopani subjektivni elementi;
- ◆ izbrani ponudnik ni navedel nekaterih obveznih informacij;
- ◆ nekatere informacije, ki jih je navedel izbrani ponudnik, se nanašajo na osebe javnega naročnika (npr. naslov zaposlenega);
- ◆ samo nekatera podjetja, ki so kupila razpisno dokumentacijo, predložijo ponudbe, zlasti če jih več kot polovica odstopi;
- ◆ vrednost velikega števila ponudb je tik pod mejno vrednostjo za javna naročila;
- ◆ nenavadno veliko pritožb ponudnikov glede javnega razpisa;
- ◆ znaki prikrojevanja ponudb v prostorih javnega naročnika (npr. ponudbe niso v zapečateni ovojnici, ponudba je „pozabljena“ v sefu, ponudbe se ne hranijo na varnem mestu, nekatere strani ponudbe manjkajo, niso podpisane ali so drugače oblikovane itd.);
- ◆ odpiranje ponudb ni javno;

- ◆ zelo nejasen opis v ponudbi (v glavnem samo številka brez izračunov, ki jo utemeljujejo, in drugih pojasnil), zaradi česar jo je nemogoče primerjati z drugimi ponudbami;
- ◆ ponudbe niso predložene elektronsko, zlasti če niso na voljo kopije e-poštnih sporočil, ki dokazujejo, da je bila ponudba zahtevana in prejeta, kar kaže na fiktivno ponudbo. Ponudbe običajno niso predložene na pisemskem papirju z glavo družbe;
- ◆ v ocenjevalnih merilih se ceni pripisuje nenavadno majhna pomembnost: to lahko pomeni, da so relativne uteži prilagojene tako, da prednostno obravnavajo enega ponudnika;
- ◆ ponudbe niso odprte na objavljeni datum: to lahko pomeni, da so bile nekatere ponudbe predložene pozneje;
- ◆ dve ali več ponudb je enake oblike, čeprav javni naročnik ni navedel nobene posebne oblike za ponudbe;
- ◆ po prejetju ponudb je javni razpis brez očitnega razloga preklican in nato je za isto javno naročilo razpisan nov javni razpis. To bi lahko kazalo na željo po pridobitvi informacij o drugih ponudnikih, da lahko prednosti ponudnik pridobi informacije za prilagoditev svoje ponudbe;
- ◆ pozno predložene ponudbe: sprejeta je ena ali več ponudb, čeprav so bile predložene po izteku roka;
- ◆ po pozni predložitvi nekaterih ponudb se navede nov rok;
- ◆ ponudbe niso v zapečateni ovojnici. Ponudbe se ne hranijo na varnem mestu z omejenim dostopom;
- ◆ nekatere ponudbe so zavrnjene zaradi malenkosti.

III. Porazpisna faza

V porazpisni fazi je treba preveriti, ali je javno naročilo izvedeno v skladu z rezultatom postopka javnega naročanja in če so izpolnjene primarne potrebe. V tej fazi se zato obravnavajo naslednji vidiki: plačila pogodbenemu izvajalcu, spremembe javnega naročila, rešitev katerih koli težav itd.

Pogoste vrste goljufij/kršitev:

- kakovost izvedbe javnega naročila;
- ponujanje podkupnine;
- poneverba;
- oddaja naročil podizvajalcem brez odobritve.

3.1 Kakovost izvedbe javnega naročila

Kakovost ni preverjena in/ali jamstvo ni uveljavljeno. Kljub temu spreminjanje javnega naročila pomeni kršitev zakona. Včasih pogodbeni stranki zanemarita delo v zvezi s papirno dokumentacijo in dejanska izvedba odstopa od besedila javnega naročila.

Rešitve:

- ✓ V pogojih javnega naročila bi morali biti določeni ustrezna preverjanja kakovosti, nadzor, jamstvo in sankcije. Direktive o javnem naročanju iz leta 2014 omogočajo spremembe javnih naročil. Vendar se javna naročila ne smejo redno spreminjati. Na primer spremembe *de minimis* (10 % ali 15 % prvotne vrednosti) ne bi smele biti nadomestilo za nizke cene.

Dobra praksa

Objava besedila javnih naročil, na primer v registru javnih naročil, je splošno orodje za preprečevanje goljufij. Ima odvrčilen učinek, saj si javni naročniki ne drznejo odstopati od javnega naročila.

3.2 Ponujanje podkupnine

Ko je postopek oddaje javnega naročila končan, se običajno ponudi podkupnina v obliki zagotavljanja nezakonitih provizij: po prejetju plačila pogodbeni izvajalec plača ali vrne vnaprej določeni odstotek od vsakega prejetega zneska. Ne glede na to, kako je podkupnina plačana, so cene običajno umetno zvišane ali pa so dobavljeno blago in storitve slabše kakovosti, da se krije podkupnina.

Ponujanje podkupnine spodbudi nadaljnje vrste goljufij, kot so ponarejanje računov, vknjižbe fiktivnih stroškov ali neizpolnjevanje pogodbenih določb.

PRIMER

Gradbeno podjetje je predložilo dela in dokumente v zvezi z izvedbo del, ki niso bila dejansko izvedena ali so bila izvedena z materiali slabše kakovosti. Dela je v zameno za podkupnino odobril nadzornik gradbišča, ki je lažno evidentiral, da so bile količine in/ali kakovost uporabljenih materialov zadostne. Na podlagi tega je gradbeno podjetje od pogodbenega izvajalca prejelo čezmerno plačilo, del plačila pa je bil ponujen nadzorniku gradbišča.

Rešitve:

- ✓ preveri so, kakšne so razmere na kraju samem;
- ✓ zahteva se strokovno znanje;
- ✓ preveri se, kako je bil uporabljen denar, namenjeni izvedbi javnega naročila.

PRIMER

V skladu z javnim naročilom je bilo treba zagotoviti poročila za zadevni bančni račun, ki ni bil uporabljen za izpolnitev zahtev iz javnega naročila. Denar je bil prenesen vnaprej na račune, ki niso bili isti kot tisti, predviden v javnem naročilu. Javni naročnik je za to vedel, ampak je v zameno za podkupnino zamižal na eno oko. Med razpisnim postopkom je javni naročnik od banke zahteval dokaze v zvezi z bančnim računom in bančno garancijo. Banka je javnega naročnika obvestila o tem, da je treba v skladu s sporazumom med predstavniki javnega naročnika in dobavitelja denar prenesti na zadevni račun. Nato je bilo sklenjeno javno naročilo in predplačilo je bilo preneseno na pravilen račun, naveden v sporazumu. Vendar po prenosu denarja blago ni bilo dobavljeno in denarja ni bilo mogoče izterjati.

Rešitve:

- ✓ preverijo se dokumenti finančne identifikacije, ki jih predloži ponudnik;
- ✓ preverijo se izdaje bančnih garancij, ki jih predloži ponudnik;
- ✓ preverijo se razlogi, na podlagi katerih je bil spremenjen račun, na katerega je javni naročnik prenesel denar.

3.3 Poneverba

Ta vrsta goljufije se lahko pojavi v kateri koli fazi postopka javnega naročanja.

PRIMER

Pogodbeni izvajalec je prejel znesek kot predplačilo za izvedbo več del. Toda denar je bil uporabljen za druge namene, kot so poravnava dolgov in izvedba drugih del, ki niso bila navedena v javnem naročilu. Dejanska dela, za katera je bilo sklenjeno javno naročilo z javnim naročnikom, niso bila izvedena.

Opozorila:

- ◆ neizpolnitev zahtev javnega naročila lahko kaže na poneverbo sredstev, ki jih je pogodbeni izvajalec prejel za izpolnitev zahtev javnega naročila.

Rešitve:

- ✓ redno se preverjajo faze izvajanja javnega naročila;
- ✓ preverijo se računi pogodbenega izvajalca.

3.4 Oddaja naročil podizvajalcem brez odobritve

Oddaja naročil podizvajalcem, ne da bi se pridobile potrebne odobritve, je še ena vrsta kršitve, ki se pojavlja v porazpisni fazi.

PRIMER

V javnem naročilu, sklenjenem z javnim naročnikom, je bilo predvideno, da del ni mogoče v celoti oddati podizvajalcem. Dovoljen je bil le neki delež oddaje naročil podizvajalcem, če se pridobi soglasje inženirja in/ali odobritev javnega naročnika. Pogodbeni izvajalec je sklenil podizvajalsko pogodbo za vsa dela z družbo, ki je sodelovala na javnem razpisu, ampak je bila izločena, ker ni izpolnila potrebnih pogojev v zvezi s tehnično zmogljivostjo. Iz dokumentov, ki so bili predloženi javnemu naročniku za prejem plačil, je bilo razvidno, da je dela izvedel pogodbeni izvajalec, v resnici pa jih je izvedel podizvajalec. Pogodbeni izvajalec javnega naročnika ali inženirja ni obvestil o oddaji naročil podizvajalcu. Taka opustitev bi lahko pomenila odstop od javnega naročila zaradi neupravičene pridobitve sredstev.

Rešitve:

- ✓ opredeli se, kdo je dejansko izvedel javno naročilo;
- ✓ opredelijo se dejanske možnosti, da izbrani ponudnik izvede javno naročilo;
- ✓ preverijo se zneski, ki jih je pogodbeni izvajalec plačal podizvajalcu;

- ✓ preveri se, zakaj pogodbeni izvajalec javnega naročnika ni obvestil in ni pridobil potrebnih odobritev;
- ✓ preverijo se dela, ki jih je dejansko izvedel podizvajalec.

Opozorila

Splošna opozorila v zvezi s porazpisno fazo:

- ◆ pogoste spremembe javnega naročila;
- ◆ izbrani ponudnik začne prositi za več denarja z utemeljitvijo, da so nastale težave, ki jih ni bilo mogoče predvideti ob sklenitvi javnega naročila, in javni naročnik se zlahka strinja;
- ◆ zahtevane evidence za ocenjevanje napredka del ali dobavo blaga so nepopolne ali jih ni;
- ◆ javni naročnik sprejme dela, ki očitno niso dokončana, niso povezana z javnim naročilom ali sploh niso izvedena;
- ◆ javni naročnik sprejme slabšo kakovost ali manjšo količino blaga od tiste, ki je navedena v javnem naročilu ali ponudbi;
- ◆ izbrani ponudnik sklene podizvajalsko pogodbo za svoje dejavnosti z nekom drugim, zlasti nekom, ki je pod vplivom javnega naročnika ali drugega ponudnika;
- ◆ javno naročilo je oddano neznanim družbam brez referenc o dosedanjih dosežkih;
- ◆ javno naročilo še sploh ni sklenjeno, izvajanje pa se že začne;
- ◆ nepravilnosti v predloženih računih (npr. zneski, ki presegajo vrednost javnega naročila, napačni kontaktni in bančni podatki, datum itd.);
- ◆ ime in pravni status podjetja sta spremenjena, odgovorni referent pa nima pomislekov glede tega;
- ◆ v zvezi z zadevnim izvajalcem se zahtevajo številne ali vprašljive spremembe, ki jih odobri isti uradnik, odgovoren za projekt;
- ◆ pri mednarodnih projektih nastajajo dolge, nepojasnjene zamude med razglasitvijo izbranega ponudnika in sklenitvijo javnega naročila (to lahko kaže, da pogodbeni izvajalec noče plačati podkupnine ali se pogaja o njej);
- ◆ nenavadno ravnanje zaposlenega pri pogodbenem izvajalcu v zvezi z zadevo: izmika se odgovorom na vprašanja vodstva o nepojasnjenih zamudah in manjkajočih dokumentih ali poskuša preprečiti vladni pregled svojih poslovnih knjig in evidenc;
- ◆ odstopanja v izjavah in dokazilih ali preverjanjih na kraju samem;
- ◆ postavk, za katere so bili izdani računi, ni mogoče najti v popisu ali kje drugje;
- ◆ dvojni računi za isto postavko; več plačil za isti račun;
- ◆ skupni znesek, plačan pogodbenemu izvajalcu, presega vrednost javnega naročila.

IV. Horizontalna orodja za preprečevanje goljufij

4.1 Preglednost

V sodni praksi Sodišča je bilo opredeljenih več pogojev, ki morajo biti izpolnjeni v okviru nacionalnega ukrepa, da je sklenitev javnih naročil v skladu z načeli iz Pogodbe³¹. Preglednost je prva splošna obveznost, ki pomeni zahtevo po zadostnem obveščanju javnosti. Med postopkom je nato treba pridobiti določeno število poroštev za zagotovitev, da je postopek pošten in nepristranski, da je predmet javnega naročila ustrezno in nediskriminatorno opredeljen, da je dostop pod enakimi pogoji omogočen gospodarskim subjektom iz drugih držav članic, da so potrdila, ocene, diplome in dokumenti, ki dokazujejo posebne kvalifikacije, priznani, da časovni okviri dajo vsem udeležencem dovolj časa za ustrezno oceno in pripravo njihovih ponudb, in, če so dovoljena pogajanja, da imajo vsi udeleženci dostop do istih informacij in so obravnavani enako. Kar zadeva izbiro udeležencev, je lahko število povabljenih ponudnikov omejeno, če se to izvede na pregleden in nediskriminatoren način. Kar zadeva oddajo javnega naročila, je treba upoštevati prvotno določena postopkovna pravila ter načela nediskriminacije in enake obravnave.

Tveganja so neločljivo povezana z javnim naročanjem in nekaterim izmed njih se ni mogoče izogniti, pri čemer je to odvisno od zadevnih gospodarskih interesov, obsega posla in tesnega sodelovanja, ki je potrebno med javnim in zasebnim sektorjem v celotnem postopku javnega naročanja. Eno izmed najučinkovitejših sredstev je okrepiti preglednost v celotnem ciklu javnega naročanja. Zato je zelo pomembno spodbujati uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij v postopku javnega naročanja, zlasti ob upoštevanju novih direktiv. Ta orodja nedvomno zmanjšujejo povezana tveganja, vendar zgolj informacijske in komunikacije tehnologije ne morejo povsem odpraviti tveganj, zato je treba ta tveganja obvladovati.

4.1.1 E-javno naročanje

Učinkovito orodje javnega nadzora za preprečevanje goljufij lahko vključuje:

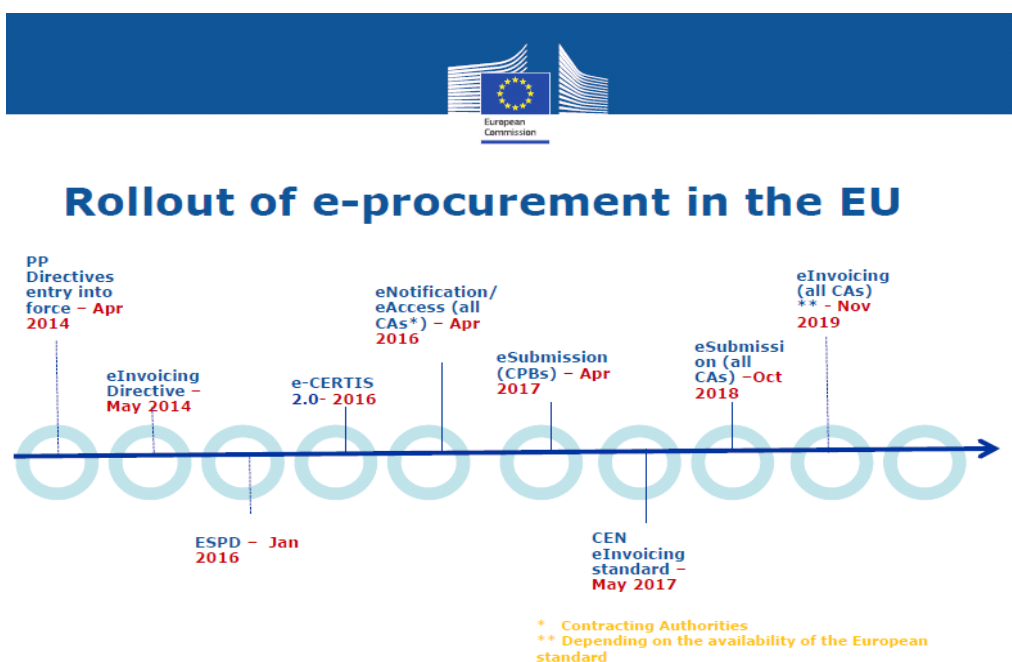
- elektronicizacijo postopka javnega naročanja;
- oblikovanje elektronskega poslovnega registra;
- oblikovanje elektronskega profila javnih naročnikov;
- vzpostavitev registra oseb, ki jim je prepovedano sodelovati v javnih naročilih;
- obvezno razkritje informacij;
- vzpostavitev registra partnerjev javnega sektorja (ki se je prej imenoval register dejanskih lastnikov).

³¹ Tudi če za javna naročila ne veljajo ali ne veljajo v celoti direktive o javnem naročanju, v oceni, ki se uporablja tudi za javna naročila nad mejnimi vrednostmi.

1) *Elektronizacija javnega naročanja*A) *Predrazpisna faza***PRIMER DOBRE PRAKSE**

Razvoj nacionalnega e-javnega naročanja je glavni sestavni del projekta EU/OECD, da se zagotovi podpora za izvajanje slovaške reforme javnega naročanja v okviru akcijskega načrta za predhodno pogojenost za uporabo skladov ESI. Projekt so pripravile Slovaška, Evropska komisija in OECD, da bi pomagale Slovaški izvesti akcijski načrt za izpolnitev predhodne pogojenosti (akcijski načrt za predhodno pogojenost) za uporabo evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI).

Elektronizacija javnega naročanja upošteva časovni razpored, ki je določen v novih direktivah EU o javnem naročanju.



Celovita strategija e-javnega naročanja je postala najpomembnejša prednostna naloga v smislu vsebine in časovnega okvira, in sicer zaradi njenega vpliva na splošen sistem javnega naročanja na Slovaškem. S strategijo so bile analizirane obstoječe razmere in hkrati so bile obravnavane ključne teme za njeno uspešno izvedbo, med drugim politična odgovornost, model upravljanja in interoperabilnost sistemov, pri čemer je na koncu bil predstavljen časovni načrt za postopen prehod na e-javno naročanje od konca do konca.

V okviru predrazpisne faze je v navedeni strategiji predvidena elektronizacija naslednjih postopkov:

<i>Načrtovanje javnega naročila</i>	<i>Priprava javnega naročila</i>
Vnos zahteve za javno naročilo	Razvrstitev zahtev za javno naročilo v skupine
Ocenjevanje zahtev za javno naročilo	Oblikovanje obvestila o javnem naročilu
Odobritev	Postopek posvetovanja
	Objava obvestila o javnem naročilu

Načrtovanje javnega naročila

Vsak javni naročnik predloži letni načrt javnega naročanja v elektronski obliki. Sistem podpira združevanje posameznih načrtov v višje ravni in postopek odobritve. Ocenjena vrednost javnega naročila se izračuna na podlagi vnaprej določenih pravil in s podporo sistema, ki zagotavlja potrebne podatke iz preteklih javnih naročil.

✓ <i>Izračun ocenjene vrednosti javnega naročila</i>	✓ <i>Funkcionalnost odobritve zahteve za javno naročilo</i>	✓ <i>Enkratna registracija uporabnikov</i>
--	---	--

Priprava javnega naročila

Sistem podpira pripravo obvestila o javnem naročilu in dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. Zagotavlja predloge, ki se lahko uporabijo v čim več primerih, in omogoča vpogled v vse pretekle dokumentacije v zvezi z oddajo javnih naročil (vključno z opisi in tehničnimi specifikacijami), ki se lahko v celoti ali deloma uporabijo v novih javnih razpisih.

Elektronski sistem javnega naročanja spodbuja javno posvetovanje in podpira prvo prostovoljno predhodno preverjanje. Vse informacije, povezane s pripravo javnega naročila, so v sistemu povsem sledljive. Poleg tega se vsi deli informacij samodejno shranijo.

✓ <i>Razvrščanje zahtev v skupine</i>	✓ <i>Predloge z opisi javnih razpisov</i>	✓ <i>Funkcionalnost javnega posvetovanja</i>
✓ <i>Funkcionalnost predhodnega preverjanja</i>	✓ <i>Izboljšanje podpore za angleški jezik</i>	✓ <i>Geografska omejitev pri javnih razpisih</i>
✓ <i>Ločitev postopkov – jasnost</i>	✓ <i>Funkcionalnost e-podpisa</i>	✓ <i>Objava obvestila – portal TED</i>

B) Razpisna faza

Obvestilo o javnem naročilu se samodejno pošlje na nacionalni portal javnih naročil in Uradni list EU (portal TED). Osnovne informacije o obvestilu o javnem naročilu so na voljo v slovaškem in angleškem jeziku.

Gospodarski subjekti (v nadaljnjem besedilu: subjekti) so samodejno obveščeni na podlagi svoje naročnine na zadevne kategorije blaga, storitev ali del. Subjekti predložijo svoje ponudbe povsem elektronsko. Subjekti lahko uporabijo enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (v nadaljnjem besedilu: ESPD), da zagotovijo skladnost z zahtevanimi potrdili. Subjektom se ni treba registrirati za vsak javni razpis, v katerem sodelujejo, ampak uporabijo poverilnice, ki so jih prejeli pri prvotni registraciji v nacionalnih register gospodarskih subjektov. Če ni uporabljen ESPD, se zahtevana potrdila samodejno prenesejo iz izvornih nacionalnih sistemov, saj je sistem javnega naročanja z njimi integriran. Subjektom, ki so uvrščeni na črni seznam, ni dovoljeno sodelovati.

Samodejno preverjanje potrdil (na podlagi ESPD ali elektronske predložitve dokumentov) se izvede v fazi zahteve za udeležbo in, če ni končano, subjekt ne sme predložiti ponudbe. Subjekti uporabljajo e-podpis za potrditev veljavnosti dokumentov, ki jih predložijo. Da subjekti predložijo svoje ponudbe, ni potrebna nobena posebna programska oprema (tj. je splošna dostopna).

Vprašanja subjektov so predložena elektronsko in javni naročniki tudi zagotovijo odgovore v elektronski obliki. Vse izmenjave informacij (vprašanja in odgovori) so evidentirane v sistemu. Ponudbe se ocenijo s podporo sistema. Vse ocene, vmesni rezultati, pripombe in skupne ocene so evidentirani v sistemu.

Če je postopek e-dražba, je predlagani izbrani ponudnik samodejno izbran ob koncu dražbe. Takoj ko je predlagan izbrani ponudnik, se s podporo sistema izvede drugo predhodno preverjanje (preverjanje pred sklenitvijo javnega naročila).

✓ Funkcionalnost ocenjevanja ponudb	✓ Prvo certificiranje gospodarskega subjekta	✓ Nadzor pred sklenitvijo javnega naročila
✓ Integracija z nacionalnimi evidencami	✓ Funkcionalnost e-podpisa	✓ Enotno certificiranje gospodarskih subjektov
✓ Integracija in sprejetje ESPD	✓ Enoten črni seznam gospodarskih subjektov	✓ Ocenjevanje in obdelava ponudb e-katalog
✓ Integracija z registrom računovodskih izkazov	✓ Podpora za predlog e-kataloga	✓ Integracija orodja e-Certis

C) Porazpisna faza

Celoten postopek ob koncu javnega naročanja je sestavljen iz naslednjih korakov:

<i>Oblikovanje javnih naročil</i>	<i>Izvedba javnih naročil</i>
<i>Priprava in oblikovanje javnega naročila</i>	<i>Zagotovitev proizvodov/predmeta javnega naročila</i>
<i>Dokončanje javnega naročila</i>	<i>Sprejetje proizvodov/predmeta javnega naročila</i>
	<i>Prejetje – odobritev – sprejetje računov</i>
	<i>Plačilni nalogi in izvedba plačila</i>

Oblikovanje javnih naročil

Ko so uspešno končana vsa preverjanja pred sklenitvijo javnega naročila, se v sistemu pripravi javno naročilo, javni naročnik in subjekt pa ga elektronsko podpišeta. Javno naročilo je samodejno objavljeno v ustreznih zbirkah, na nacionalnem portalu javnih naročil in v osrednjem registru javnih naročil. Objavita se seznama ponudnikov in rezultatov. Javno naročilo je na voljo v elektronski in papirni obliki (ki je natisnjena na podlagi elektronske), pri čemer sta obe obliki uradno veljavni.

✓ Funkcionalnost oblikovanja javnega naročila	✓ Na voljo je papirno javno naročilo in e-javno naročilo	✓ Minimalno število veljavnih ponudb
✓ Samodejna objava rezultatov javnega razpisa		

Izvedba javnih naročil

Elektronsko ustvarjena naročila so predložena (če je to ustrezno) subjektu v skladu s pogoji javnega naročila, tj. okvirnega sporazuma. Subjekt v skladu z naročili javnemu naročniku zagotovi blago/storitve/dela. Dobavnice se evidentirajo v sistem. Ko javni naročnik sprejme rezultate javnega naročila, se to evidentira v sistemu. Subjekt pošlje zadevne račune prek e-izdajanja računov. Sistem izvede tristopenjsko ujemanje (naročilo, dobavnica in račun), da preveri skladnost vseh evidentiranih dokumentov. Odobritev računov se evidentira v sistemu.

Elektronsko se ustvarijo plačilni nalogi. E-plačilo je prednostna metoda izvedbe plačila. Plačilni nalogi se pošljejo v banke, ki ustrezne zneske prenesejo na račune subjektov. Ko so izvedena vsa plačila in preverjene vse postavke javnega naročila, se javno naročilo in povezani postopek javnega naročanja zapre. Nato sledi ocenjevanje subjekta.

✓ Funkcionalnost e-naročil	✓ Funkcionalnost upravljanja računov	✓ Funkcionalnost e-izdajanja računov
✓ Funkcionalnost upravljanja plačil	✓ Integracija s sistemi javnega naročnika	✓ Funkcionalnost e-plačil

Storitev za pogodbene izvajalce

Subjekti z aktivnim javnim naročilom, sklenjenim z javnim naročnikom, lahko v sistemu spremljajo izvajanje javnega naročila, npr. količine, ki so jih dobavili, količine, ki jih je javni naročnik sprejel, količine, ki še bodo dobavljene, predložene račune, plačane ali ne, plačilne naloge in izvedena plačila. To je v pomoč predvsem subjektom, ki nimajo svojih sistemov za tako spremljanje, in tudi vsem drugim subjektom pri preverjanju skladnosti njihovih evidenc in evidenc javnega naročnika.

Subjekti lahko predložijo svoje račune v elektronski obliki (e-izdajanje računov).

✓ Funkcionalnost e-izdajanja računov		
--------------------------------------	--	--

Analiza in zbiranje podatkov

Vsi dokumenti se predložijo in upravljajo elektronsko. Vsi postopki pregleda se upravljajo elektronsko. Ugovori se predložijo na elektronskih obrazcih, odločitve v zvezi z ugovori se subjektu pošljejo v elektronski obliki in vsa nadaljnja komunikacija je elektronska. Vsa komunikacija se evidentira in opremi s časovnim žigom.

Podatkovna zbirka s podrobnimi aktualnimi in preteklimi podatki o e-javnem naročanju je na voljo za vse deležnike, ki potrebujejo dostop, npr. javne naročnike, organe upravljanja in osrednji nabavni organ. Vsak deležnik ima lahko drugačno raven dostopa. V podatkovni zbirki javnih naročil so shranjene informacije iz vseh sistemov e-javnega naročanja in vseh platform, če je teh na voljo več. Za vse deležnike je na voljo prilagodljiv iskalnik, da lahko preprosto pridobijo informacije iz podatkovne zbirke. Podprti so standardi odprtih podatkov in dostop je zagotovljen za vse subjekte s sistemi, ki se lahko povežejo in pridobijo podatke za izvedbo lastnih analiz.

Prilagodljivo orodje za poslovne informacije za večdimenzionalno analizo podatkov o javnem naročilu je na voljo za tiste, ki imajo dostop do podatkovne zbirke javnih naročil. Z orodje za poslovne informacije se izvede izračun sklopa ključnih kazalnikov uspešnosti, s čimer se izmeri učinkovitost javnega naročanja na različnih območjih.

Vzpostavljena je bila podatkovna zbirka znanja, ki jo lahko uporabijo javni naročniki in organi upravljanja, ki želijo objaviti dragocene informacije, dobre prakse, izjemne primere (npr. kartelno določanje cen, goljufije in dogovorjeno oddajanje ponudb) ter izkušnje.

✓ Komponenta orodja za poslovne informacije	✓ Informacije o javnih naročilih – odprti podatki	✓ Iskalnik za informacije o javnih naročilih
✓ Hitro iskanje informacij o javnih naročilih za organe upravljanja	✓ Podatkovna zbirka znanja	✓ E-obrazci: funkcionalnost e-predlogov
✓ E-obrazci: funkcionalnost e-odločitev		

PRIMER DOBRE PRAKSE

Estonsko okolje za e-javno naročanje je začelo delovati 2. februarja 2011, da bi javnim naročnikom zagotovilo inovativen delovni prostor za organiziranje javnih naročil, ponudnikom pa za sodelovanje v javnih naročilih. Okolje je sestavljeno iz informacijskega portala, na katerem so zbrane vse pomembne informacije o javnem naročanju, in registra javnih naročil, v katerem lahko javni naročniki objavijo javna naročila, ponudniki pa v njih sodelujejo. Že leta 2015 je bilo 80 % vseh državnih projektov javnega naročanja v Estoniji izvedenih v tem okolju. Sedaj je v pripravi tudi nov zakon o javnem naročanju, ki zahteva, da se do leta 2018 vso javno naročanje začne izvajati kot e-javno naročanje.

To e-okolje ni namenjeno samo državnim javnim naročilom. Od maja 2016 se lahko uporablja tudi za druge projekte, zlasti v primerih projektov, ki jih financira EU in v katerih je ista zasebna družba upravičenec in javni naročnik projekta ter mora izpolnjevati zahtevo v zvezi s tremi ponudbami. Posledica preglednosti, ki jo zagotavlja e-okolje, so lahko precejšnji prihranki stroškov, saj se odpravijo možnosti goljufij. Ponudniki ali upravičenci ne morejo spreminjati že predloženih informacij brez sledi, zato je veliko težje predložiti dokumente za nazaj in jih prikrojiti. Poleg tega se z e-javnim naročanjem prihranijo stroški tudi zaradi poenostavljene izmenjave informacij ter zagotavljanja boljšega razmerja med kakovostjo in ceno s povečanjem konkurence. Upravičenec lahko uporablja to okolje tudi prostovoljno.

Estonsko središče za okoljske naložbe je začelo zahtevati, da upravičenci večine projektov, ki jih financira EU (in ki morajo pridobiti tri ponudbe za blago ali storitev), objavijo informacije o svojem javnem naročilu v tem e-okolju. Končni strošek projektov je zato pogosto znašal 50 % prvotnih okvirnih ponudb, ki so jih predložili upravičenci zunaj tega okolja. V več primerih je bila prijava za sredstva EU povsem umaknjena, ko so upravičenci izvedeli za to zahtevo, kar kaže, da je bilo z njihovo prvotno prijavo nekaj narobe.

PRIMER DOBRE PRAKSE

E-javno naročanje je bilo sprejeto kot najpomembnejša prednostna naloga za javno naročanje v Grčiji, v okviru katere je bil sprejet tudi poseben sklop ukrepov v nacionalni strategiji javnega naročanja. Ta prednostna naloga temelji na splošno sprejetih prednostih e-javnega naročanja v zvezi z organizacijskimi vidiki načrtovanja, logistike itd. ter v zvezi s preglednostjo in odgovornostjo v okviru boja proti goljufijam in korupciji.

V tem okviru so bili različni informacijski sistemi in platforme zasnovani tako, da se dopolnjujejo in so medsebojno interoperabilni:

- 1. nacionalni elektronski sistem javnega naročanja E.S.I.D.I.S. je integrirani informacijski sistem, ki ga je razvil generalni sekretariat za trgovino (GGE). Podpira postopek oddaje javnih naročil v različnih fazah in spremljanje javnih naročil, ko proračun presega 60 000 EUR brez DDV. Sistem med drugim vključuje funkcije, ki so povezane s pripravo in objavo obvestila o javnem naročilu, predložitvijo ponudb, ocenjevanjem in oddajo javnega naročila, ter podpira vse različne vrste razpisnih postopkov, vključno z elektronsko dražbo;*
- 2. osrednji elektronski register za javno naročanje K.I.M.D.I.S. je platforma za vnos podatkov. Javni naročniki in javni organi, ki sodelujejo v javnem naročilu, vnesejo vse potrebne informacije o namenu zbiranja, obdelave, poročanja in objave. Vnos podatkov je obvezen za vsa javna naročila z ocenjeno vrednostjo, ki znaša 1 000 EUR brez DDV ali več;*
- 3. marca 2017 je začel delovati osrednji spletni loterijski sistem, da se zagotovi preglednost in poštenost v postopkih neposredne oddaje javnih naročil. Javni naročniki v javnem sektorju se lahko odločijo za neposredno oddajo javnega naročila, če njegova ocenjena vrednost znaša 20 000 EUR brez DDV ali manj. Čeprav je neposredna oddaja javnih naročil koristno orodje za hiter in prilagodljiv odziv na izjemne in nujne potrebe malih projektov, je ta postopek izpostavljen ponavljanju in zlorabam. Loterijski informacijski sistem zagotovi, da bo javno naročilo oddano naključnemu ponudniku, ki je izbran s seznama upravičenih dobaviteljev.*

2) *Elektronski poslovni register*

PRIMER DOBRE PRAKSE

Slovaška od 1. februarja 2007 izvaja elektronsko različico poslovnega registra, ki je javno dostopen in brezplačen za uporabo. Poslovni register upravlja registrsko sodišče. Informacije v poslovnem registru se posodabljaajo na dva dni in so na voljo tudi v angleški različici. Elektronski poslovni register omogoča splošni javni nadzor, saj je z njim mogoče proučiti in opredeliti morebitno navzkrižje interesov med javnimi naročniki in ponudniki. Ne zajema samo dostopa do sedanjega statusa družbe, ampak tudi do vseh sprememb v zvezi z družbo od datuma njene prve registracije.

3) *Elektronski profil javnih naročnikov*

PRIMER DOBRE PRAKSE

Urad za javno naročanje na Slovaškem je začel 1. marca 2014 izvajati elektronski profil javnih naročnikov. Elektronski profil javnih naročnikov je brezplačen in javno dostopen na spletni strani urada. Je še eno uporabno orodje za preprečevanje goljufij, saj je na nacionalni portal javnih naročil nemogoče poslati obvestila brez ustvarjenega elektronskega profila. To pomeni, da javni naročnik ne more veljavno začeti postopka javnega naročanja. Elektronski profil javnih naročnikov je učinkovito orodje nadzora, saj vsebuje celotno dokumentacijo v zvezi z oddajo javnega naročila. Elektronski profil je zelo koristno orodje za javni nadzor, saj njegova funkcionalnost omogoča nadzor nad vsemi preteklimi razpisnimi postopki, ki jih je izvedel javni naročnik.

4) *Register oseb, ki jim je prepovedano sodelovati v javnih naročilih*

Še eno uporabno orodje je register oseb, ki jim je prepovedano sodelovati v javnih naročilih. Register vsebuje predvsem gospodarske subjekte, v zvezi s katerimi se je urad za javno naročanje na koncu odločil uvesti prepoved sodelovanja v javnih naročilih. Na Slovaškem mora urad za javno naročanje vnesti pravno osebo v ta register, če jo je sodišče v pravnomočni obsodbi obsodilo in zanjo uvedlo prepoved sodelovanja v javnih naročilih. Ta register je tudi v elektronski obliki in javno dostopen na spletni strani urada.

- V členu 151 zakona o javnem naročanju v Litvi je določena obveznost javnih naročnikov, da vsaj 50 % skupne vrednosti javnih naročil izvedejo prek osrednjega portala za javno naročanje, saj to krepi prepoznavnost javnih naročil in preglednost, dobavitelji lažje preverijo nova javna naročila, dobavitelji in javni naročniki pa lažje preverijo preteklo aktivnost. Upoštevati je treba, da se z zakonom o javnem naročanju

v nacionalni pravni red prenaša Direktiva 2014/24/EU in da je njegov namen spodbuditi elektronsko izvajanje javnih naročil (neelektronsko izvajanje javnih naročil je mogoče samo v nekaterih primerih).

- V zakonu o javnem naročanju je določeno, da lahko javni naročniki zavrnejo predlog dobaviteljev, če dobavitelj ne izpolni pogodbenih obveznosti ali če gre za precejšnjo kršitev javnega naročila (ki se imenuje črni seznam); čeprav ta ukrep med javnimi naročniki ni preveč priljubljen, je bil odziv nekaterih javnih naročnikov, da so po uvedbi ukrepa črnega seznama dobavitelji postali odgovornejši pri izvajanju javnih naročil. Upoštevati je treba, da je ukrep črnega seznama določen v novi direktivi o javnem naročanju, zato ga ni mogoče šteti za edinstvenega.

5) Obvezno razkritje informacij

Sporazum o obveznem razkritju informacij je pisna pogodba, sklenjena med pooblaščenimi osebami. Informacije so povezane s finančnimi viri, ki jih upravljajo pravni subjekti javne uprave, vključno z nedržavnimi sredstvi za posebne namene, ali ki zadevajo upravljanje državnega premoženja, občinskega premoženja, premoženja višje teritorialne enote ali premoženja pravnih subjektov, ki so ustanovljeni z zakonom, ali upravljanje sredstev Evropske unije. Sporazum o obveznem razkritju informacij začne veljati prvi dan po objavi javnega naročila. Sporazum o obveznem razkritju informacij, ki ga podpišejo pooblaščenice osebe, se objavi v osrednjem registru javnih naročil, pri čemer se ta obveznost ne uporablja za nacionalno banko Slovaške in pooblaščenice osebe, ki so občine in višje teritorialne enote, pooblaščenice osebe, ki so njihova proračunska organizacija ali organizacija, ki plačuje prispevke, in pooblaščenice osebe, v zvezi s katerimi imajo več kot 50 % delnic. Osrednji register javnih naročil je javni seznam sporazumov o obveznem razkritju informacij, ki ga v elektronski obliki upravlja vladni urad Slovaške. Sporazum o obveznem razkritju informacij, ki ni objavljen v osrednjem registru javnih naročil, se objavi na spletni strani pooblaščenice osebe, ki podpiše pogodbo, takoj po sklenitvi javnega naročila ali prejetju odobritve, če je ta zahtevana za veljavnost pogodbe.

V skladu s slovaškim pravom so državni subjekti pravno obvezani razkriti informacije. Pooblaščenice osebe so:

- državni organi;
- občine;
- višje teritorialne enote;
- fizične in pravne osebe, ki imajo po zakonu pooblastilo za odločanje, ki prevlada nad pravicami in obveznostmi fizičnih in pravnih oseb na področju javnih storitev;
- pravni subjekti, ki so ustanovljeni z zakonom, in pravni subjekti, ki jih ustanovijo javni organi, višja teritorialna enota ali občina;
- pravni subjekti, ki jih ustanovijo državni subjekti s pravno obveznostjo.

6) Register dejanskih lastnikov

Cilj registra dejanskih lastnikov je okrepiti preglednost upravljanja javnih virov pri javnih naročilih. Javni naročnik ne sklene javnega naročila s ponudnikom ali ponudniki, ki

niso registrirani kot končni uporabniki v registru dejanskih lastnikov, ki ga upravlja urad za javno naročanje. Glavni razlog za to je zagotovitev, da se javno naročilo sklene samo z gospodarskimi subjekti z znano lastniško strukturo do ravni fizičnih oseb. Opredelitev dejanskih lastnikov je zelo pomembna za okrepitev preglednosti, preprečevanje navzkrižja interesov in boj proti korupciji v javnem naročanju. Na Slovaškem register partnerjev v javnem sektorju upravlja ministrstvo za pravosodje. Novi zakon o registru partnerjev v javnem sektorju je začel veljati 1. februarja 2017, zajema pa vsa javna naročila, ki so financirana iz javnih virov. Za register partnerjev v javnem sektorju veljajo strožji pogoji kot v prejšnji zakonodaji, saj ne omogoča opredelitve dejanskega lastnika samo na podlagi izjave. V skladu z novim zakonom opredelitev in preverjanje dejanskega lastnika izvede pooblaščen oseba, na primer odvetnik, notar, banka, revizor ali davčni svetovalec.

4.1.2 Objava javnega naročila

- Vse zainteresirane strani se obvesti o operativnih zahtevah, tako da se: a) te zahteve objavijo in pisno evidentirajo; b) zagotovi, da lahko vsi morebitni dobavitelji pridobijo pojasnila, zlasti za javna naročila z višjo vrednostjo, in hkrati se zagotovi, da so odgovori na voljo širši javnosti in da se pisno evidentirajo.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Da bi bil prijavitni postopek za javna naročila za delo čim bolj pregleden, je vsak javni razpis ali povabilo k predložitvi ponudb za projekte, ki so sofinancirani iz Evropskih socialnih skladov, objavljen na strani skladov ESS. Poleg tega je treba v Avstriji vsa javna naročila, ki presegajo mejno vrednost, objaviti na spletnem mestu Lieferanzeiger časopisa Wiener Zeitung.

- Če se uporabi seznam dobaviteljev, se zagotovi, da: a) so pred sprejetjem odločitve o uporabi dobavitelja zmanjšana povezana tveganja za konkurenco in preglednost; b) je seznam objavljen na podlagi sklopa jasno opredeljenih in uveljavljenih meril; c) se seznam redno posodablja ter da se vzpostavi in objavi poseben kanal za zainteresirane strani, da lahko v ustreznem časovnem okviru pošljejo svoje prijave.
- V zvezi s specifikacijami se zagotovi, da: a) temeljijo na opredeljenih potrebah; b) so zasnovane tako, da preprečujejo obravnavanje na podlagi predsodkov (vnaprej oblikovanih idej), ter da so napisane jasno, razumljivo in nediskriminatorno; c) so načrtovane s poudarkom na rezultatih in ne na uporabljenih metodah, zato da se spodbudijo inovacije in dobro razmerje med kakovostjo in ceno.
- Merila za oddajo javnega naročila se opredelijo jasno in objektivno, tako da se: a) uporabi merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe³², razen kadar se lahko uporabi merilo najnižje cene; b) navedejo relativni ponderji in se zagotovi utemeljitev; c) navede, če je to ustrezno, obseg, v katerem se upoštevana gospodarska, socialna in

³² Kot je določeno v členih 67 in 68 Direktive 2014/24/EU ter členih 82 in 83 Direktive 2014/25/EU.

- okoljska merila; d) vključijo podrobnosti o pooblastilih javnega naročnika za ukrepanje, kot je njegovo pooblastilo za pogajanja in na primer njihovo snemanje.
- Za zagotovitev objektivnega izbora kvalificiranih projektov se ustanovi neodvisen in nepristranski ocenjevalni odbor, ki dokumentira vsa gradiva, povezana z oddajo javnega naročila, in pravočasno pisno obvesti ponudnike o odločitvi. Poleg tega se lahko notranje oddelke za javno naročanje ali revizijske oddelke posredniški organov šteje za nadaljnje zunanje organe za preverjanje odločitev ocenjevalnih odborov, kot na primer v Avstriji.

4.1.3 Orodja za oceno tveganja ter informacijske in komunikacijske tehnologije

Za preprečevanje goljufij pri javnem naročanju je priporočljivo uporabiti nacionalne in/ali nadnacionalne podatkovne zbirke in orodja za rudarjenje podatkov.

Komisija je razvila ARACHNE³³, celovito informacijsko orodje za rudarjenje podatkov in obogatitev podatkov, namenjeno podpori organom upravljanja in posredniškemu organom pri njihovih upravnih kontrolah in preverjanjih upravljanja Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada in Evropskega socialnega sklada. To je zmogljivo orodje za vrednotenje tveganja, ki pomaga preprečevati in odkrivati napake in nepravilnosti med projekti, upravičenci, pogodbami ter pogodbenimi izvajalci.

Orodje lahko prispeva k izvajanju izboljšanih predhodnih pregledov pred podpisom sporazumov in pogodb o dodelitvi nepovratnih sredstev na podlagi izračunanih kazalnikov tveganja in diagramov razlogov. ARACHNE v fazi izbire, odobritve in izvajanja operacij sistematično zagotavlja informacije o upravičencih projekta, pogodbenih izvajalcih in podizvajalcih, ki temeljijo na tveganjih. Zato se lahko v fazi izbire in odobritve opredelijo tveganja, povezana z navzkrižjem interesov, neskladnostjo s pravili o državni pomoči ali operativno, upravno in finančno zmogljivostjo podjetij, da izvedejo operacije, ki jih sofinancira EU.

Poleg tega med izvajanjem operacij več kazalnikov tveganja zagotavlja dragocena opozorila glede možnih napak ali nepravilnosti na področjih preverjanja, kot so javno naročanje, upravičenost operacij, koncentracija projektov in deležnikov ali kazalniki uspešnosti.

ARACHNE je na voljo vsem državam članicam. Ko se organi upravljanja odločijo, da bodo orodje uporabljali, lahko Evropska komisija zagotovi tehnično podporo za izvajanje in usposabljanje uporabnikov. Uporaba orodja ni obvezna, je pa priporočljiva, saj lahko pomeni učinkovit in sorazmeren ukrep za preprečevanje goljufij, na primer v skladu s členom 125(4)(c) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

³³ Za več informacij glej listino Arachne V1.0 – 2016-01-07:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=sl>

PRIMER DOBRE PRAKSE

Avstrija in Francija uporabljata orodje ARACHNE za opredelitev tveganj na ravni upravičencev in na podlagi tega oblikujeta ukrepe za preprečevanje goljufij.

V sedanjem postopku izvajanja projekta v zvezi s sredstvi EU se lahko prvostopenjski in drugostopenjski nadzor, ki ga izvaja dobro usposobljeno osebje in deluje povsem nemoteno, šteje za pomemben temelj za odkrivanje morebitnih primerov goljufij ter dokumentiranje in sporočanje ključnih primerov, s čimer se spodbudijo nadaljnji ukrepi nacionalnih in evropskih organov. Orodje EU za oceno tveganja goljufij³⁴, ki ga je razvila Evropska komisija, lahko pri tem pomaga.

Poleg tega je priporočljivo razviti informacijski sistem za upravljanje tveganj, zato da se analizirajo in ocenijo tveganja za javne naročnike ter hkrati tveganja za javna naročila. Tak sistem pomaga izvajati dejavnosti nadzora ter opredeliti težavna področja, ki zahtevajo podrobnejšo analizo, organizacijo namenskega usposabljanja, oblikovanje smernic itd. To je praksa v Litvi.

4.2 Etika in integriteta

Če želijo institucije spodbujati integriteto pri javnih naročilih, učinkovito preprečevanje goljufij temelji na upoštevanju načel etike in integritete. V manj strogem okolju je večja verjetnost za goljufije.

4.2.1 Ozaveščanje in usposabljanja

Ozaveščanje in ustrezna usposabljanja so ključnega pomena, da zaposleni poznajo načela etike in integritete. Ker navzkrižje interesov pomeni pomembno tveganje pri javnih naročilih, bi morale vse agencije in organi, ki sodelujejo v postopku oddaje javnega naročila, podpisati osebno izjavo, ki potrjuje, da niso udeleženi v navzkrižju interesov. Če pa obstaja sum take kritične situacije, morajo zaposleni to takoj sporočiti svojemu nadrejenemu. V nasprotju z navzkrižjem interesov se lahko opustitev sporočanja šteje za nezakonito ravnanje, posledica katerega je lahko sodni postopek. Če se ugotovi navzkrižje interesov, je treba zadevnega zaposlenega takoj izključiti iz postopka in ga zamenjati z drugo osebo. Če zamenjava ni na voljo, je treba v celotnem postopku zagotoviti popolno preglednost na podlagi dokumentiranja in sporočanja odločitev prek elektronske platforme za pravne akte. V nekaterih primerih bo treba postopek preveriti ali celo opustiti in znova začeti. In če obstaja verjetnost, da bo zaradi ravnanja zaposlenega izvedeno kaznivo dejanje goljufije ali korupcije, je treba obvestiti ustrezni organ, pristojen za pregon.

Ukrepi za preprečevanje navzkrižja interesov, nedovoljenega dogovarjanja in korupcije ter za spodbujanje integritete lahko vključujejo naslednje: a) od deležnikov in drugih udeleženih posameznikov, če je to ustrezno, se pridobijo izjave o zasebnih interesih v postopku; b) zagotovi se, da so ti deležniki obveščeni o smernicah glede tega, kako

³⁴ EGESIF 14-0021-00, 16. junij 2014.

obravnavati navzkrižja interesov, vključno z omejitvami in prepovedmi (na primer v zvezi z darili in ravnanjem z zaupnimi informacijami), ter da te smernice prejmejo; c) zagotovi se, da deležniki poznajo načrt opredeljenih tveganj ali da se zanje izvede ustrezno usposabljanje ter da se jih spodbuja, naj izrazijo kakršno koli zaskrbljenost in prosijo za nasvet strokovnjakov v zvezi z nedovoljenim dogovarjanjem in korupcijo; d) kultura integritete se ne spodbuja samo z minimalnimi postopkovnimi standardi, ki naj bi se upoštevali, ampak tudi z oblikovanjem sklopa vrednot, ki naj bi se sprejele³⁵.

V fazi izbire se upoštevajo vprašanja integritete, pri čemer se: a) pridobijo zadostni dokazi o identiteti morebitnih dobaviteljev in podizvajalcev, vključno s ključnimi akterji s pravnimi pooblastili za zastopanje; b) pripiše pomembnost paktom integritete, ki bodo oblikovani v okviru politike boja proti goljufijam za osebe javnega naročnika in morebitnih dobaviteljev; c) izključijo ponudniki, ki so bili obsojeni za kaznivo dejanje³⁶.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Zvezno kanclerstvo je maja 2012 objavilo avstrijski kodeks ravnanja („Die VerANTWORTung“) kot mehko pravno orodje za ozaveščanje in preprečevanje korupcije v javnih storitvah. Zajema pojasnila splošnih pravnih predpisov v zvezi z navzkrižji interesov in korupcijo ter smernice za preprečevanje navzkrižja interesov. Dokument je namenjen širši javnosti in o njem se obvesti vodstveno osebje in zaposlene na vseh ravneh hierarhije v javnem sektorju. Čeprav ne vsebuje nobenega novega predpisa ali zakona, se lahko obravnava kot prispevek k razpravam o standardih in ukrepih za preprečevanje korupcije ter komunikaciji za vse deležnike. Obravnava vprašanja, kot so sprejemanje daril, navzkrižja interesov, pristranskost ali nezakonito sponzorstvo. Poleg tega splošno usposabljanje vsakega javnega uslužbenca v Avstriji zajema modul, ki obravnava korake, ki jih morajo izvesti zaposleni za namene boja proti goljufijam v javnem sektorju.

4.2.2 Obveščanje javnosti

Naslednje dejavnosti lahko preprečijo kršitve zakona o javnem naročanju ter se uporabijo za ozaveščanje javnih naročnikov in ponudnikov:

- objava najpogostejših kršitev pri javnih naročilih;
- objava metodoloških smernic;
- objava metodologije javnega naročanja;
- objava dobre prakse itd.

³⁵ Glej tudi *Preventing Corruption in Public Procurement* (Preprečevanje korupcije pri javnih naročilih), OECD, 2016.

³⁶ Glej zlasti del III. A enotnega evropskega dokumenta v zvezi z oddajo javnega naročila. Obrazec je vzet iz Priloge k Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2016/7, ki se uporablja od 18. aprila 2016.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Litovski urad za javno naročanje med uradnimi urami ali na osrednjem portalu za javno naročanje za javnost zagotavlja informacije o postopku javnega naročanja. Posvetovanja zagotavlja po telefonu ali e-pošti. Spletna stran urada za javno naročanje se pogosto posodablja in vključuje smernice o dobri praksi, na primer praktične nasvete o tem, kako se izogniti napakam v postopkih javnega naročanja ter kako pravilno uporabljati pravne akte v praksi.

Urad redno organizira usposabljanja o postopkih javnega naročanja in dneve odprtih vrat, na katerih lahko sodelujejo javni naročniki in dobavitelji. Taki dogodki pomenijo nove priložnosti za zanimive razprave, postavljanje vprašanj, izmenjavo informacij in na splošno za izboljšanje znanja in spretnosti v zvezi z javnim naročanjem.

Urad redno objavlja preglede in analize javnih naročil po sektorjih, na podlagi katerih je mogoče opredeliti znatne težave, ki so skupne sektorjem, in poiskati rešitve. Na ta način se lahko analizirajo prakse pri javnih naročilih in spremlja izvajanje proračunov.

4.2.3 Orodje za prijavitelje nepravilnosti

Še en primer dobre prakse je orodje za prijavitelje nepravilnosti za odkrivanje primerov goljufij in korupcije.

PRIMER DOBRE PRAKSE

Urad državnega tožilstva v Avstriji je leta 2013 začel uporabljati orodje za prijavitelje nepravilnosti. Cilje spletne strani je preiskovalcem urada državnega tožilstva za preprečevanje korupcije in gospodarskega kriminala omogočiti, da navežejo neposreden stik s prijavitelji nepravilnosti, pri čemer je zagotovljena njihova anonimnost. Če imajo preiskovalci dodatna vprašanja na podlagi predloženih informacij, lahko neposredno vzpostavijo stik s prijaviteljem nepravilnosti. V tem primeru imajo prijavitelji nepravilnosti pravico, da se odločijo, ali želijo ostati anonimni ali želijo preiskovalcem razkriti svojo identiteto. Orodje je vzpostavljeno kot anonimni e-poštni sistem in državljane poziva, naj sporočijo sumljive dogodke v njihovem delovnem ali zasebnem okolju prek povezave na spletni strani zveznega ministrstva za pravosodje. Tehnična izvedba sistema zagotavlja, da vira predloženih informacij ni mogoče izslediti.

Informacije je v skladu z avstrijskim kazenskim zakonikom mogoče predložiti v več posebnih kategorij: korupcija, gospodarski kriminal, goljufije pri socialnem varstvu, finančni kriminal, goljufije pri računovodstvu, kaznivo ravnanje na kapitalskih trgih ali pranje denarja.

Spletna stran je rezultat daljnosežnega razvoja v okviru boja proti korupciji. Poleg tega se je po začetku uporabe orodja ozaveščenost avstrijskega sodstva močno spremenila: zaradi nedavnih hudih primerov korupcije v Avstriji so se začeli prijavitelji nepravilnosti upoštevati in spodbujati.

4.3 Nacionalna strategija za javno naročanje

PRIMER DOBRE PRAKSE

Grčija je januarja 2017 oblikovala in sprejela nacionalno strategijo za javno naročanje. Odraža politično voljo in odločnost ter zavezanost in razpoložljivost uprave. Oblikoval jo je enotni grški organ za javno naročanje, k njej pa so prispevali različni nacionalni organi, vključno z generalnim sekretariatom za preprečevanje korupcije (AFCOS) ter generalnim sekretariatom za naložbe in razvoj (ki je pristojen za kohezijsko politike in strukturne sklade). Za usklajevanje njene izvedbe je pristojen generalni sekretariat za trgovino.

Za strategijo je načrtovano petletno obdobje izvajanja, vključuje pa naslednje cilje, sklope ukrepov in ukrepe:

- reforma pravnega okvira;
- vzpostavitev skladnega in enotnega sistema pravne zaščite;
- reforma in racionalizacija registra javnih naročnikov ter vzpostavitev novega osrednjega registra javnih naročnikov;
- e-javno naročanje, na podlagi uvedbe in vključitve inovativnih in pametnih rešitev informacijske tehnologije;
- okrepitev določb za preglednost, dobro upravljanje, inovacije, trajnost, varstvo okolja in socialno gospodarstvo;
- izboljšanje dostopa za mala in srednja podjetja ter invalide;
- posodobitev revizijskih standardov in orodij;
- usposabljanje in certificiranje osebja na področju javnega naročanja;
- posebni dodatni sklopi ukrepov, povezani s sektorji zdravstva in dela z visokim tveganjem.

Strategija za javno naročanje dopolnjuje dve drugi povezani nacionalni strategiji: nacionalno strategijo za boj proti korupciji za javni sektor in nacionalno strategijo za boj proti goljufijam za strukturne ukrepe. Te vključujejo reforme in ukrepe, ki so med drugim povezani z:

- proaktivnimi preverjanji;
- oceno in revizijo tveganja;
- kodeksi ravnanja;
- prijavo premoženja;
- reformo revizijskega mehanizma;
- notranjo revizijo;
- vložitvami pritožb;
- zaščito prijaviteljev nepravilnosti;
- pranjem denarja.

Priloge

Priloga 1 – Seznam referenčnih dokumentov

OECD Principles for Integrity in Public Procurement (Načela OECD za zagotavljanje integritete pri javnem naročanju), OECD, 2009.

Preventing Corruption in Public Procurement (Preprečevanje korupcije pri javnih naročilih), OECD, 2016.

OECD, Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement - Helping governments to obtain best value for money (Smernice za boj proti dogovorjenemu oddajanju ponudb pri javnih naročilih – pomoč vladam pri doseganju najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno), 2009.

Fraud and Corruption Awareness Handbook – A handbook for civil servants involved in public procurement (Priročnik za ozaveščenost glede goljufi in korupcije – priročnik za javne uslužbenke, ki sodelujejo v javnih naročilih), Mednarodna banka za obnovo in razvoj/Svetovna banka, 2013.

Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (Opredeljevanje in zmanjševanje korupcije pri javnih naročilih v EU), študija urada OLAF, 2013.

Public Procurement: costs we pay for corruption (Javno naročanje: davek, ki ga plačamo za korupcijo), študija urada OLAF, 2013; najpomembnejši vidiki/prednostno področje: pozitivne/negativne prakse; najpomembnejša priporočila za vse organe EU in nacionalne organe.

Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds (Pregled stanja upravne zmogljivosti, sistemov in praks v EU za zagotavljanje skladnosti ter kakovosti javnega naročanja, ki vključuje evropske strukturne in investicijske sklade (ESI)), GD za regionalno in mestno politiko (poročilo), 2016; najpomembnejši vidiki/prednostno področje: 2.9 Nepravilnosti; 3.7 Revizijski organi; 6.2 Smernice; 7.5 Kazenski pregon; 7.7 Preglednost.

Institucije EU bi lahko naredile več, da bi omogočile lažji dostop do svojega javnega naročanja, Evropsko računsko sodišče (posebno poročilo), 2016.

Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce, GD za regionalno in mestno politiko (smernice), 2015.

Fighting corruption in the EU: meeting business and civil society concerns (Boj proti korupciji v EU: obravnavanje vprašanj podjetij in civilne družbe), Evropski ekonomsko-socialni odbor (mnenje), 2015.

Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Odnos podjetij do korupcije v EU), Eurobarometer, Generalni direktorat za migracije in notranje zadeve (poročilo), 2015.

Corruption (Korupcija), Eurobarometer, Generalni direktorat za migracije in notranje zadeve (poročilo), 2012.

UPORABNE POVEZAVE

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18153>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/>

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/>

Priloga 2 – Glosar

Arachne: orodje za vrednotenje tveganj, ki pomaga pri opredelitvi, preprečevanju in odkrivanju operacij, projektov, upravičencev, pogodb ali pogodbenih izvajalcev z velikim tveganjem. Cilj orodja je organom držav članic, ki sodelujejo pri upravljanju skladov ESI, zagotoviti orodje za opredeljevanje projektov z največjim tveganjem.

Revizija: pregled dejavnosti in operacij organa, s katerim se zagotovi, da izvaja svoje dodeljene naloge in deluje v skladu s cilji, proračuni, predpisi in standardi, določenimi v strategiji. Ta vrsta pregleda bi se morala redno izvajati in se bo uporabljala za odkrivanje odstopanj, za katera so morda potrebni korektivni ukrepi.

Revizijski organ: nacionalni, regionalni ali lokalni vladni organ ali telo, ki je funkcionalno neodvisen od organa upravljanja in organa za potrjevanje, ki ga določi država članica za vsak operativni program in je pristojen za preverjanje, ali sistem upravljanja in nadzora deluje, kot bi moral.

Dogovorjeno oddajanje ponudb: posebna oblika nedovoljenega dogovarjanja med podjetji, ki lahko negativno vpliva na rezultate postopka prodaje ali nabave, za katerega se predložijo ponudbe.

Podkupovanje: posredno ali neposredno dajanje obljub, ponujanje ali dajanje neupravičene prednosti katere koli osebe kateri koli osebi na vplivnem položaju (npr. javnemu uslužbencu, članu skupščinskih teles, ki ima zakonodajna ali upravna pooblastila, osebi, ki vodi subjekt v javnem ali zasebnem sektorju ali dela za tak subjekt na kakršnem koli položaju) ali zahtevanje ali prejetje take neupravičene prednosti zase ali drugo osebo v zameno, da navedena oseba ravna ali ne ravna v okviru svojih funkcij ali krši svoje naloge³⁷.

Navzkrižje interesov: položaj, v katerem je v zasebnem interesu javnega uslužbenca, da vpliva, ali pa se zdi, da vpliva na nepristransko in objektivno izvajanje svojih uradnih dolžnosti³⁸. Zasebni interes pomeni kakršno koli prednost zanj, za njegovo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, posameznike ali organizacije, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične odnose. Prav tako vključuje kakršno koli finančno ali civilno obveznost do njih. V skladu z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 966/2012 navzkrižje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog osebe, ki sodeluje pri izvrševanju proračuna, ali notranjega revizorja zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega skupnega interesa z upravičencem.

Javni naročniki: nacionalni, regionalni ali lokalni organi, osebe javnega prava in združenja enega ali več takih organov ali oseb javnega prava.

Kontrola: kot je opredeljena v finančni uredbi, pomeni vsak ukrep za pridobivanje razumnega zagotovila glede uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti operacij, zanesljivosti poročanja, varovanja premoženja in informacij, preprečevanja, odkrivanja in odprave goljufij in nepravilnosti ter njihovega spremljanja ter ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave

³⁷ Kazenskopravna konvencija o korupciji, Strasbourg, 27. januar 1999.

³⁸ Svet Evrope. Člen 13 Priporočila št. R (2000) 10 Odbora ministrov državam članicam o kodeksu ravnanja za javne uslužbenke.

zadevnih plačil. Kontrole lahko vključujejo razna preverjanja ali izvajanje kakršnih koli politik in postopkov za doseganje ciljev, opisanih v prvem stavku.

Gospodarski subjekt: vsaka fizična ali pravna oseba ali drug subjekt, ki sodeluje pri izvajanju pomoči iz Sklada, z izjemo držav članic, ki izvršujejo javno oblast. V tem dokumentu se dosledno uporablja izraz gospodarski subjekt.

Poneverba (preusmeritev sredstev): neupravičena pridobitev premoženja ali sredstev, ki so bila zakonsko zaupana osebi, ki je zastopnik ali skrbnik. V Konvenciji Združenih narodov proti korupciji je „poneverba, neupravičena pridobitev ali druga neupravičena uporaba premoženja s strani javnih uslužbencev“ opredeljena kot kaznivo dejanje korupcije. Vendar poneverba ni nujno korupcija, saj je lahko tudi goljufija (enega akterja)³⁹.

Skladi ESI: evropski strukturni in investicijski skladi.

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF): organ znotraj Evropske komisije, pristojen za boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu Evropske unije.

Boj proti goljufijam in korupciji: del širših prizadevanj za boj proti finančni kriminaliteti in organiziranemu kriminalu, zlasti na področju boja proti vsem nezakonitim dejavnostim, ki lahko negativno vplivajo na finančne interese EU. Koncept večinoma temelji na členu 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki se nanaša na dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU, ter določa, da morata Svet in Evropski parlament sprejeti ukrepe po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Računskim sodiščem. Od junija 1999 je za boj proti goljufijam pristojen Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF). Na podlagi poglavij 4 in 5 PDEU, ki se nanašata na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, sta Eurojust in Europol prav tako pooblaščen za zagotavljanje podpore državam članicam v boju proti goljufijam in korupciji.

Finančni interesi EU: v skladu z Uredbo (EU, Euratom) št. 883/2013 pomenijo prihodke, odhodke in sredstva, ki so vključeni v proračun EU, kot tudi tiste, ki so vključeni v proračune institucij, organov, uradov in agencij EU, ter proračune, ki jih ti upravljajo in nadzirajo.

Goljufija: opredeljena je v členu 3 z naslovom Goljufija, ki škodi finančnim interesom Unije⁴⁰:

(a) glede odhodkov, ki niso povezani z javnim naročanjem, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:

- (i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
- (ii) nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico; ali
- (iii) uporabo takih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena;

(b) glede odhodkov, povezanih z javnim naročanjem, vsaj takrat, ko je dejanje storjeno ali opuščeno, da bi storilec ali druga oseba pridobila protipravno premoženjsko korist in s tem škodovala finančnim interesom Unije, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:

³⁹ Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

⁴⁰ Člen 3 Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198, 28.7.2017, str. 29–41).

(i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;

(ii) nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico; ali

(iii) uporabo takih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena, pri čemer to škodi finančnim interesom Unije;

(c) glede prihodkov, ki niso prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV iz točke (d), vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:

(i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, ki ima za posledico nezakonito zmanjšanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;

(ii) nerazkritjem podatkov, ki pomeni kršitev določene obveznosti z enako posledico; ali

(iii) zlorabo zakonito pridobljene koristi, z enakim učinkom;

(d) glede prihodkov od lastnih sredstev iz naslova DDV vsako dejanje ali opustitev dejanja v okviru čezmejnih sistemov goljufij v zvezi z:

(i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, povezanih z DDV, kar ima za posledico zmanjšanje sredstev v proračunu Unije;

(ii) nerazkritjem informacij, povezanih z DDV, ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom ali

(iii) predložitvijo pravičnih izjav, povezanih z DDV, z namenom goljufivega prikrivanja neplačevanja ali neupravičene pridobitve pravice do vračila DDV.

Naklepno dejanje⁴¹: dejanje, ki ga stori oseba, ki je s tem dejanjem nameravala kršiti ali posegati v interes, zaščiten z zakonom, ali pa se je zavedala, da bo njeno ravnanje verjetno povzročilo tako kršitev ali poseganje, in je bila pripravljena sprejeti posledice, če se zgodi.

Nepravilnost: v skladu s členom 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti „nepravilnost“ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki“.

Za skupno kmetijsko politiko se člen 2(1)(g) Uredbe (EU) št. 1306/2013 sklicuje na opredelitev nepravilnosti iz člena 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95.

Vendar za sklade ESI in v skladu s členom 2(36) Uredbe (EU) št. 1303/2013 (uredba o skupnih določbah) „nepravilnost“ pomeni vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje sklada, ki zaradi neupravičene postavke odhodkov škoduje ali bi škodovala proračunu EU. Ista opredelitev je navedena v členu 2(16) Uredbe (EU) št. 223/2014 o Skladu za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

Nezakonito sprejemanje daril: oblika izpogajane podkupnine, pri kateri se osebi, ki sprejema podkupnino, plača provizija za njene storitve. Običajno je plačilo (denar, blago ali storitve) vnaprej dogovorjeno. Nezakonito sprejemanje daril se razlikuje od drugih vrst podkupnin, saj obstaja implicitno nedovoljeno dogovarjanje med dvema strankama (v nasprotju s tem, da

⁴¹ Po analogiji, glej oddelek 15 Zakona št. 300/2005 (slovaški kazenski zakonik).

ena stranka izsili podkupnino od druge). Namen nezakonitega sprejemanja daril je običajno spodbuditi drugo stranko, da sodeluje v nezakoniti shemi⁴². Najobičajnejša oblika nezakonitega sprejemanja daril je, da prodajalec predloži goljufiv ali previsok račun (pogosto za blago ali storitve, ki niso bile potrebne, so neakovostne ali oboje), zaposleni pri podjetju, ki je žrtev, pa pomaga pri zagotovitvi plačila. Za svojo pomoč pri zagotovitvi plačila posameznik prejme neke vrste nadomestilo (denar, blago ali storitve) ali uslugo (npr. osebi ali njegovemu sorodniku je ponujeno delovno mesto). Nezakonito sprejemanje daril se pogosto pojavlja skupaj s korupcijo v kontekstu javnih naročil.

Zaščita finančnih interesov EU: zagotavljanje učinkovitosti in preglednosti pri ustvarjanju prihodkov za proračun EU (kmetijske dajatve, dajatve na sladkor, carine, prihodki iz DDV in prihodki na podlagi BDP); učinkovitost, uspešnost, gospodarnost in preglednost pri uporabi tega proračuna in proračunov, ki jih upravlja EU, ter uporabi nepremičnin v lasti EU, njenih institucij in organov.

Javnofinančni odhodki: vsak javni prispevek k financiranju operacij iz proračuna nacionalnih, regionalnih ali lokalnih javnih organov, proračuna EU, dodeljenega skladom ESI, proračuna oseb javnega prava ali proračuna združenj javnih organov ali oseb javnega prava. Za namen ugotavljanja stopnje sofinanciranja za programe, ki prejemajo sredstva iz Evropskega socialnega sklada, lahko vključujejo tudi vse finančne vire, ki jih skupaj prispevajo delodajalci in zaposleni.

Javno-zasebno partnerstvo: oblika sodelovanja med javnimi organi in zasebnim sektorjem, katerega cilj je izboljšati kakovost rezultatov naložb v infrastrukturne projekte ali druga področja javnih storitev. Partnerstva lahko učinkoviteje zagotavljajo javne storitve, saj je njihova prednost to, da lahko uporabijo delitev tveganja, združijo strokovno znanje zasebnega sektorja in imajo dostop do dodatnih virov kapitala.

Postopki javnega naročanja:

šest glavnih vrst postopkov javnega naročanja v okviru direktiv iz leta 2014:

- odprti postopek: odprti postopek je najpogostejši postopek, uporabljen za 51 % vseh oddanih naročil. Ponudbe je treba predložiti do določenega datuma. Vse sprejemljive ponudbe se ocenijo;
- omejeni postopek: zainteresirane dobavitelje se najprej pozove, naj predložijo svoje kvalifikacije, nato pa se pripravi njihov ožji seznam in k predložitvi ponudb so povabljeni samo dobavitelji na tem ožjem seznamu;
- konkurenčni dialog: uporablja se za posebno zahtevna javna naročila. Postopek vključuje dialog med naročnikom in kandidati zaradi ugotavljanja in opredelitve najboljše pravne in/ali finančne organizacije projekta za zadovoljitev naročnikovih potreb ali ciljev;
- konkurenčni postopek s pogajanji: naročnik po objavi obvestila o javnem naročilu in začetni oceni povabi izbrane gospodarske subjekte, naj predložijo prvo ponudbo. Nato pa se z njimi pogaja o prvi in vseh naslednjih ponudbah, razen o končni, zaradi izboljšanja njene vsebine;
- postopek s pogajanji brez predhodne objave se lahko uporablja le za malo vnaprej določenih primerov. Naročnik opravi pogajanja o naročilu z enim ali več kandidati;

⁴² Študija o korupciji v zdravstvenem sektorju, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, oktober 2012.

– partnerstvo za inovacije: naročnik izbere ponudnike na podlagi obvestila in jih povabi k oddaji idej za razvoj inovativnih gradenj, blaga ali storitev, ki naj bi zadovoljili potrebe, za katere na trgu ne obstajajo ustrezni proizvodi, ter pri tem uporabi pristop s pogajanjem. Naročnik lahko partnerstvo vzpostavi z več kot enim naročnikom;

(Finančna uredba EU)

– odprti postopek: standardni postopek, ki se lahko uporabi za katero koli javno naročilo in se začne z objavo obvestila o javnem naročilu v Uradnem listu (UL). Ponudbo lahko predloži kateri koli gospodarski subjekt;

– omejeni postopek: standardni postopek v dveh korakih, ki se začne z objavo obvestila o javnem naročilu v UL, ki se lahko uporabi za katero koli javno naročilo. Kateri koli zainteresirani gospodarski subjekt lahko zaprosi za sodelovanje, samo povabljeni gospodarski subjekti pa lahko predložijo ponudbo, ki bo ocenjena v drugem koraku. Različica tega postopka je dinamično naročanje, pri katerem se uporabljajo izključno elektronska sredstva;

– konkurenčni postopek s pogajanjem: postopek, ki je podoben omejenemu postopku in se lahko uporabi samo v posebnih primerih, ne glede na vrednost javnega naročila. Za predložene ponudbe (tehnične in finančne) se lahko izvedejo pogajanja;

– postopki po razpisu za prijavo interesa: pri razpisu za prijavo interesa se opravi predizbor kandidatov ali se evidentira prodajalce, ki so pozneje morda povabljeni k predložitvi ponudb v različnih postopkih javnega naročanja;

– postopek s pogajanjem brez objave obvestila o javnem naročilu: izjemen postopek, ki se lahko uporabi samo v zelo posebnih okoliščinah (na primer v skrajni nujnosti); – postopek za javna naročila srednjih ali malih vrednosti: javni naročnik mora k predložitvi ponudb povabiti gospodarske subjekte, ki so svoje zanimanje izrazili med predhodnim obveščanjem, poleg tega pa lahko povabi kandidate po svoji izbiri. Za javna naročila zelo male vrednosti so dovoljena pogajanja z enim kandidatom, ki ga izbere javni naročnik;

– konkurenčni dialog: uporablja se za zapletena javna naročila, pri katerih javni naročnik brez dialoga z morebitnimi ponudniki ne more opredeliti sredstev za izpolnitev svojih potreb ali oceno ponudbe na trgu v smislu tehničnih, finančnih ali pravnih rešitev;

– partnerstvo za inovacije: dvostopenjski postopek za pridobitev inovativnega proizvoda, ki ga je treba še razviti in za katerega na trgu ni na voljo enakovrednega proizvoda;

– projektni natečaj: javnemu naročniku omogoči pridobitev načrta ali projekta, ki ga po konkurenčnem postopku s podelitvijo nagrad ali brez nje predlaga žirija. Izbrani ponudnik ali ponudniki pa so nato pred podpisom nadaljnje pogodbe povabljeni k pogajanjem;

– postopek s pogajanjem za javna naročila gradenj: javna naročila gradenj (nakup, dolgoročni najem, pravica uporabe, zakup, najem ali najemni zakup, z možnostjo nakupa zemlje, obstoječih stavb ali drugih nepremičnin ali brez te možnosti) se lahko sklenejo na podlagi postopka s pogajanjem brez objave obvestila o javnem naročilu, in sicer po raziskavi trga.

Opozorilo: opozorilni signali, namigi ali kazalniki morebitne goljufije. Opozorilo ne pomeni, da je bila izvedena goljufija, ampak da je treba nekemu področju dejavnosti nameniti posebno pozornost za izključitev ali potrditev morebitnih goljufij. Nekateri vzorci, prakse in posebne oblike dejavnosti pa so opozorila, ki bi lahko pomenila nepravilnosti ali goljufije.

Tveganje pomeni morebitno grožnjo, dogodke, dejavnosti ali zamujene priložnosti, ki lahko privedejo do nepravilnosti, tj. neupravičene postavke odhodkov, potrebe po finančnih popravkih ali škodovanja ugledu organa sistema upravljanja in nadzora. Vpliva lahko na uspešnost organa sistema upravljanja in nadzora ali celo na uspešnost sistema upravljanja in nadzora kot celote.

Ocena tveganja: eden od korakov pri procesu obvladovanja tveganja. Vključuje merjenje dveh količin, povezanih s tveganjem R , in sicer razsežnosti morebitne izgube L in verjetnosti p , da se bo izguba zgodila.

Obvladovanje tveganja pomeni neprekinjen, proaktiven in sistematičen proces opredelitve, ocenjevanja in obvladovanja tveganj v skladu s sprejetimi ravni tveganja, ki ga izvajajo posamični organi sistema upravljanja in nadzora, da se pridobi razumno zagotovilo glede doseganja ciljev in preprečevanja goljufij.

Dobro finančno poslovanje: skladnost pristojnega organa pri izvajanju njegovih dejavnosti z načelom gospodarnosti, načelom učinkovitosti (iskanje najboljšega razmerja med uporabljenimi viri in doseženimi rezultati) in načelom uspešnosti pri doseganju posebnih določenih ciljev.

Sum goljufije: v skladu s členom 2 delegiranih uredb Komisije (EU) 2015/1970, (EU) 2015/1971, (EU) 2015/1972 in (EU) 2015/1973⁴³ pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo, kot je določena v členu 1(1)(a) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti⁴⁴, pripravljene na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji. Od leta 2006 morajo države članice opredeliti, ali nepravilnost pomeni sum goljufije.

⁴³ UL L 293, 10.11.2016.

⁴⁴ Konvencija je začela veljati 17. oktobra 2002 skupaj s svojim prvim protokolom in protokolom o razlagi Konvencije Sodišča. Drugi protokol je začel veljati 19. maja 2009.