

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA PODOBNIK
KORUPCIJA PRI JAVNIH
NAROČILIH

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA PODOBNIK

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Somentorica: asist. mag. Zlatka Ploštajner

**KORUPCIJA PRI JAVNIH
NAROČILIH**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

1	UVOD	5
2	IZHODIŠČA IN HIPOTEZE	6
3	SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH	8
3.1	OSNOVNI POJMI	8
3.2	ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA	10
3.3	TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA	11
3.4	FAZE POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA	12
3.5	VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA	12
3.6	DIREKTIVE SVETA EVROPE	15
3.7	MEDNARODNE POGODBE IN DRUGI PRAVNI VIRI	16
3.8	JAVNA NAROČILA V SLOVENIJI - POVZETEK	17
4	SPLOŠNO O KORUPCIJI	18
4.1	OSNOVNI POJMI	18
4.2	ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA PREPREČEVANJA KORUPCIJE	20
4.2.1	<i>KAZENSKO PRAVNI VIDIK</i>	20
4.2.2	<i>ZAKON ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE</i>	21
4.2.3	<i>KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV</i>	21
4.2.4	<i>MEDNARODNE POGODBE</i>	22
4.2.4.1	<i>KAZENSKOPRAVNA IN CIVILNOPRAVNA KONVENCIJA O KORUPCIJI</i>	22
4.3	KORUPCIJA V SLOVENIJI - POVZETEK	23
5	EKONOMSKI POMEN JAVNIH NAROČIL	24
6	KORUPCIJA PRI JAVNEM NAROČANJU	26
6.1	PROBLEMATIKA PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA	26
6.2	VZROKI ZA POJAV KORUPCIJE	28
6.3	POJAVNE OBLIKE	29
7	POSTOPEK JAVNEGA NAROČANJA IN KRITIČNE TOČKE ZA POJAV KORUPCIJE	32
7.1	OBJAVA JAVNEGA RAZPISA	32
7.2	IZBIRA VRSTE POSTOPKA	33
7.3	VSEBINA RAZPISNE DOKUMENTACIJE	34
7.4	POSTAVLJANJE POGOJEV IN MERIL	35
7.4.1	<i>POGOJI</i>	35
7.4.2	<i>IZBIRA KANDIDATA</i>	38
7.4.3	<i>MERILA</i>	38
7.4.3.1	<i>DOLOČBE O MERILIH</i>	40
7.4.3.2	<i>VRSTE MERIL</i>	41
7.5	OBLIKOVANJE SKLOPOV	42
7.6	NEPRAVILNOSTI V TEHNIČNI DOKUMENTACIJI	43
7.7	OBJAVA JAVNEGA NAROČILA	43
7.8	PREGLED PONUDB IN IZBOR NAJUGODNEJŠEGA PONUDNIKA	44
7.9	ODDAJA NAROČILA	45
7.10	NEOBIČAJNO NIZKA CENA	45
7.11	IZVEDBA IN NADZOR NAD IZVEDBO JAVNEGA NAROČILA	46

8	OBSEG KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH V SLOVENIJI	47
8.1	SLOVENSKE IN MEDNARODNE RAZISKAVE	47
8.2	POROČILO O DELU POLICIJE ZA LETO 2003	50
9	PREPREČEVANJE KORUPCIJE	52
9.1	SPLOŠNE PROTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE	52
9.2	INSTITUCIJE V BOJU PROTI KORUPCIJI	53
9.2.1	<i>POLICIJA</i>	53
9.2.2	<i>TOŽILSTVO</i>	54
9.2.3	<i>SODSTVO</i>	54
9.2.4	<i>URAD ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE</i>	55
9.2.5	<i>URAD ZA JAVNA NAROČILA</i>	56
9.2.6	<i>DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA</i>	56
10	ORGANIZACIJSKI UKREPI ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH	59
10.1	UKREPI PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKI	59
10.2	UVAJANJE ELEKTRONSKEGA JAVNEGA NAROČANJA	60
10.3	UVAJANJE POENOTENJA JAVNIH NAROČIL	60
11	NAČINI ODKRIVANJA KORUPCIJE	62
12	MOŽNE SMERNICE ZA NADALJNJE PREPREČEVANJE KORUPCIJE	64
13	SKLEP	68
14	LITERATURA	70

1 UVOD

Javni sektor je občutljiv sistem, ki deluje po drugačnih načelih kot privatni sektor. Področje javnega naročanja pa je v Sloveniji novo in zato še dokaj neraziskano področje. Obstaja sicer veliko število zakonov, odlokov in direktiv, ki uravnavajo postopke javnega naročanja, vendar kljub visoki regulaciji dobro desetletje izkušenj kaže vsakič znova na druge pomanjkljivosti in zahteva spremembe.

Tako smo od osamosvojitve imeli že dva Zakona o javnem naročanju (ZJN), ob koncu preteklega leta pa je bil ZJN-1 (Zakon o javnih naročilih, sprejet leta 2000) noveliran (ZJN-1A)¹. Poleg tega prihajajo iz Evropske Skupnosti vedno znova direktive, ki jih mora Slovenija implementirati v svojo zakonodajo.

Postopek javnega naročanja je izjemno zapleten in zahteva pri naročniku znanja z različnih področij (pravnega, ekonomskega, politološkega,..).

Tudi korupcija je pojav, o katerem se v zadnjih letih veliko govori, kar daje sicer občutek, da je koruptivnih dejanj vedno več. Moramo pa v tem primeru upoštevati dejstvo, da je prišlo tudi na področju svobode govora in tiska do velikih sprememb. Tako dejstvo, da se o korupciji več govori, ne pomeni, da je stanje bolj problematično kot v prejšnjem sistemu.

Ko govorimo o korupciji, se velikokrat kot najbolj problematično področje omenja področje javnega naročanja. To je zelo specifično področje, pregon koruptivnih dejanj pa je pomemben zaradi višine sredstev, ki jih država porabi za javna naročila. Poleg tega se s približevanjem razvitejšim državam Evropske Unije proračunski delež javnih naročil še povečuje.

Javni sektor je zaradi porabe davkoplachevalskega denarja vedno na očeh javnosti. Visoke vsote proračunskega denarja v rokah nekaterih posameznikov lahko hitro pripeljejo do manjših, drobnih nepravilnosti, lahko pa vodijo v sistemsko korupcijo, ki spodjeda demokratične temelje pravne države in slabi oziroma onemogoča razvoj države.

¹ V nadaljevanju navajam člene ZJN-1A v primerih, ko so se ti spremenili glede na ZJN-1.

V svoji diplomski nalogi bom tako skušala najprej omejiti pojem korupcije, postaviti čimbolj natančno definicijo s pomočjo katere lahko ločimo drobno pozornost od koruptivnega dejanja. V teoretičnem uvodu se bom lotila opredelitve problema, v nadaljevanju pa podrobnejše analize stanja s pomočjo pregleda pravne ureditve in s prikazom stanja preko intervjujev.

Ugotovila bom, kakšne so posebnosti slovenskega prostora, saj vemo, da je korupcija močno povezana s socialnimi, zgodovinskimi in ekonomskimi dejavniki, ki vplivajo na posamezno družbo. S pomočjo pravne analize bom identificirala posamezna mesta v postopku, kjer se korupcija lahko pojavlja.

Na podlagi pogovorov z nekaterimi strokovnjaki na tem področju bom na koncu navedla nekaj možnih rešitev, ki bi lahko pripomogle k preprečevanju pojava koruptivnih dejanj pri javnem naročanju.

2 IZHODIŠČA IN HIPOTEZE

Diplomska naloga v prvem delu na splošno predstavi javna naročila in osnovne pojme ter glavne značilnosti javnega naročanja. Sledi poglavje o korupciji, ki natančno opredeli sam pojem korupcije, vrste koruptivnih dejanj, vzroke in posledice.

V nadaljevanju se prikaže problematika pojava korupcije pri javnih naročilih. Na začetku se opredeli ekonomski pomen javnih naročil, ki pokaže, kako škodljiva so lahko tovrstna dejanja. S pomočjo pravne analize in nekaterih strokovnih člankov se identificirajo glavne točke, kjer se v postopku javnega naročanja korupcija lahko pojavi.

Kljub temu da je iz pogovora s številnimi strokovnjaki s področja javnega naročanja težko potegniti oceno, koliko korupcije dejansko obstaja pri javnem naročanju v Sloveniji, se z uporabo anket in Poročila o delu policije prikaže dejansko stanje na tem področju. Vsi sogovorniki namreč trdijo, da korupcija obstaja, težko pa je taka dejanja dokazovati. Pri mnogih naročilih obstaja sum nepravilnosti, zaradi interesa obeh strani pa se to le stežka dokazuje.

V nalogi bom izhajala iz predpostavke, da korupcija na področju javnih naročil v Sloveniji je problem. Sistemske rešitve sicer obstajajo, vsekakor pa še niso dorečene in bi se na tem področju dalo še veliko postoriti.

Cilj naloge je predstaviti problematiko pojava korupcije na področju javnega naročanja, postaviti natančnejše definicije in s pomočjo tistih, ki se s tem problemom srečujejo vsak dan, najti še nekatere možne rešitve, ki bi pripomogle k dodatnemu izboljšanju stanja.

3 SPLOŠNO O JAVNIH NAROČILIH

3.1 OSNOVNI POJMI

Preden se lotim problematike pojava korupcije pri javnem naročanju, moram razložiti nekatere osnovne pojme.

Kaj je sploh javno naročilo? Pojem je v slovenski pravni ureditvi dokaj nov, saj se je prvič pojavil šele leta 1992. Ime izhaja iz nemškega izraza "Offene Aufgabe", uvedel pa ga je sodelavec Ministrstva za finance Peter Černigoj. Tako ni prišel v rabo angleški izraz "public procurement", ki ga navajajo vse direktive Evropske unije, kot se je to zgodilo na primer v Rusiji in nekaterih baltskih državah, ki uporabljajo izraz "procurement" pisan kar fonetično. Glede uporabe izraza javno naročanje se v Sloveniji še vedno večkrat razpravlja, vendar je ta izraz v zadnjih letih že dodobra zakoreninjen v slovenski zakonodaji.

"Javno naročanje" pomeni pridobiti na podlagi vnaprej določenega postopka in na podlagi več konkurenčnih ponudb najugodnejšo ponudbo. Javno naročanje mora vzpodbujati pošteno konkurenco med ponudniki, omogočiti naročniku, da z javnofinančnimi sredstvi nabavlja blago in storitve najboljše kakovosti in glede na zahtevano kakovost po najnižji ceni (Primec, 2000: 7).

Glavna akterja pri procesu javnega naročanja sta naročnik in ponudnik. Tudi ta dva izraza sta razložena v Zakonu o javnih naročilih:

"Naročnik" je v primeru javnih naročil država ali druga oseba javnega prava, ki nastopa kot uporabnik določenega blaga oz. storitve. Zakon o javnih naročilih zavezuje približno 2000 naročnikov, ki so vsako leto posebej določeni v proračunu Republike Slovenije.

Kot naročnik pri javnem naročanju lahko nastopa:

- neposredni uporabnik proračuna,
- posredni uporabnik proračuna,

- druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni ali posredni uporabnik proračuna, s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu in v katere lahko neposredni ali posredni uporabnik proračuna imenuje najmanj polovico članov uprave ali nadzornega odbora,
- javno podjetje in njegove povezane družbe, v katerih ima neposredni ali posredni uporabnik proračuna ali drug naročnik po tem zakonu večinski delež osnovnega kapitala ali nadzoruje večino glasov, povezanih z delnicami ali deleži, ki jih je izdalo podjetje ali lahko imenujejo več kot polovico članov uprave ali nadzornega sveta podjetja,
- povezana družba, ki je samostojna pravna oseba in je bodisi upravljalsko ali kako drugače povezana z osebami, navedenimi v podtočkah a), b), c) in d) tako, da zaradi navedenih povezav skupno oblikujejo poslovno politiko in delujejo usklajeno z namenom doseganja skupnih poslovnih ciljev oziroma tako, da ima ena oseba možnost usmerjati drugo ali bistveno vplivati nanjo pri odločanju, financiranju in poslovanju oziroma tako, da poslovanje ene osebe oziroma njeni rezultati poslovanja lahko bistveno vplivajo na poslovanje oziroma rezultate poslovanja druge osebe.

Med zavezanca za porabo proračunskih sredstev spadajo vsi posredni in neposredni uporabniki državnega in lokalnih proračunov (ministrstva, vladne službe, agencije, javni zavodi (šole, zdravstveni domovi in bolnišnice), Državni zbor, sodišča, javna tožilstva, upravne enote in drugi državni organi, lokalne skupnosti) ter organizacije, ki so nosilci javnih pooblastil (npr. javno podjetje ali z njim povezane družbe, kot so Slovenske železnice, Ljubljanska Snaga ipd.) (spletni priročnik za javna naročila).

"Ponudnik" je po definiciji ZJN-1 dobavitelj ali izvajalec, ki predloži ponudbo in je lahko pravna ali fizična oseba. Osebo, ki jo naročnik povabi k oddaji ponudbe po ugotovljeni sposobnosti, imenujemo "kandidat".

Pri oddaji javnega naročila gre za obvezno sklenitev pogodbe po predhodno opravljenem postopku javnega razpisa. Javni razpis je torej sklenitev pogodbe, pri kateri naročnik javnega naročila javno pozove zainteresirane subjekte, da

predložijo ponudbe z namero, da se po določenem postopku sklene pogodba s tistim ponudnikom, ki je podal najugodnejšo ponudbo (Mordej, 1995: 701).

3.2 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA

Področje javnih naročil pravno ureja Zakon o javnih naročilih (v nadaljevanju ZJN-1), ki je bil sprejet leta 2000 in je zamenjal prej obstoječi istoimenski zakon ZJN/97. Pred zakonom iz leta 1997 sta v Sloveniji veljali dve odredbi, ki ju je izdalo Ministrstvo za finance, in sicer Odredba o pogojih in načinih javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 24/92), in Odredba o postopku za izvajanje razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/93 in 19/94).

ZJN-1, sprejet 25. 4. 2000, je nastal predvsem zaradi usklajevanja zakonodaje Republike Slovenije z evropskim pravnim redom. Pisan je bil na podlagi direktiv Evropske unije poleg tega pa upošteva tudi Sporazum o vladnih nabavah (WTO).

Bistvenih sprememb pri samem naročanju zakon ni prinesel. Pomembno poenostavitev predstavlja zmanjšanje števila vrst postopkov javnega naročanja. Ostale novosti pa so:

- nova določitev pogojev in meril glede na priporočila direktiv,
- načini objave naročila in vrste objav,
- uporaba tehničnih predpisov zaradi poenostavljenih tehničnih specifikacij kot sestavnega dela razpisne dokumentacije,
- ureditev posameznih posebnosti v primeru, ko gre za oddajo naročila za blago, gradnje ali storitve, vodenje statistike.

Praksa pa je opozarjala na pomanjkljivosti ZJN-1 in potrebo po ponovnih spremembah zakona, ki so bile potrebne tudi zaradi nezadostne harmonizacije z evropskim pravnim redom, zato je bil ob koncu leta 2003 ZJN-1 noveliran. Skoraj vsi člani so doživeli popravke, saj je zakon iz leta 2000 doživel kar nekaj kritik:

- da preveč sledi direktivam Evropske unije in ne upošteva specifik slovenskega prostora ter da so člani zakona pogosto le prevod direktiv,
- nekateri postopki so podnormirani.

Cilj noveliranega zakona ZJN-1A je ponovno uskladitev s pravom Evropske unije, odprava administrativnih ovir in racionalizacija postopkov ter umestitev sistema elektronskega naročanja, kar bi prineslo centralizacijo postopka (Mužina, 2004: 20).

Kot že omenjeno lahko vsebinsko govorimo o novem zakonu, saj so popravljene skoraj vsi člani starega zakona ZJN-1. Tokrat ne gre za spremembe, ki bodo bistveno spremenile dosedanje prakso naročanja, kot se je to zgodilo leta 2000 s sprejetjem ZJN-1. S spremembami in dopolnitvami zakona se naročnikom ne daje težjih zavez kot jih je določal ZJN-1, temveč predvsem nove možnosti v zvezi z učinkovitejšim javnim naročanjem. Spremembe zakona odpravljajo v pomembni meri nekatere ovire za doslednejše spoštovanje temeljnih načel v postopkih oddaje javnih naročil, ostaja pa še vrsta vprašanj, na katere spremembe ne dajo končnih rešitev, odpirajo pa se tudi vedno nove dileme (Šoltes v Haček, 2004: 77).

3.3 TEMELJNA NAČELA JAVNEGA NAROČANJA

V novem zakonu so zapisana temeljna načela, ki so bolj ali manj enaka po celem svetu. So pa vsekakor eno izmed osnovnih vodil pri preprečevanju korupcije:

- načelo ekonomičnosti porabe javnih sredstev,
- načelo transparentnosti postopka oddaje naročila,
- načelo enakopravnosti ponudnikov,
- načelo konkurence.

Temeljna načela uravnavajo celotni sistem javnega naročanja v Sloveniji. Naročnik mora na podlagi javnega razpisa pridobiti čim več konkurenčnih ponudnikov in s tem čim nižjo ceno.

Načelo enakopravnosti ponudnikov zavezuje naročnika, da nobenemu od ponudnikov ne sporoči ničesar, kar ni sporočil tudi drugim ponudnikom, tako potencialnim že v fazi priprave razpisne dokumentacije kot med samim postopkom (Primec, 2000: 20).

Drugo načelo, pomembno za preprečevanje korupcije, je načelo poštene konkurence, ki prepoveduje kartelne sporazume, zlorabo prevladujočega položaja na trgu, nelojalno konkurenco, nedovoljeno špekulacijo in podobno.

3.4 FAZE POSTOPKA JAVNEGA NAROČANJA

Med posameznimi fazami postopka ni ostre meje. Meje so umetno začrtane, saj je postopek celovit in enoten, kljub temu pa lahko ločimo med tremi posameznimi fazami postopka:

- **predrazpisna faza** je faza strokovnega odločanja, ki ga ne ureja pravo javnih naročil; to je postopek ugotavljanja potreb po izvedbi javnega naročila, prenos potreb v predloge, transformacija predlogov v predvidena sredstva. V zaključku te faze se javno naročilo predvidi v načrtu nabav,
- **razpisna faza** je osrednji del postopka javnega naročanja. Na podlagi potrjenih načrtov se sprejme utemeljena odločitev o začetku postopka oddaje javnega naročila. V tej fazi se objavi javni razpis, predložijo se ponudbe, naročnik ponudbe pregleda in jih oceni, sprejme se najugodnejša ponudba in se sklene pogodba,
- **porazpisna (pogodbena) faza** se začne po sklenitvi pogodbe. To je izvedbeni del postopka, ki je pravzaprav cilj javnega naročanja (Mužina, 2004: 73-74).

3.5 VRSTE POSTOPKOV JAVNEGA NAROČANJA

Naročnik se lahko glede na naravo naročila odloča med tremi različnimi postopki, in sicer med odprtim postopkom, omejenim postopkom in postopkom s pogajanjem. V starem zakonu ZJN/97 je bilo teh postopkov bistveno več. Novi zakon je tako prinesel več transparentnosti tudi na tem področju.

Vrsta naročila sama določa izbiro postopka, najpogostejši je odprti postopek, za ostale pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji.

Odprti postopek je bil v starem zakonu opredeljen kot postopek brez omejitev. V angleških direktivah se uporablja zanj izraz "open procedure". Razen imena se glede tega postopka v novem zakonu ni nič spremenilo. Na javni razpis se lahko prijavi vsak ponudnik, ki ima interes pridobiti javno naročilo in izpolnjuje vnaprej določene naročnikove zahteve, določene v razpisni dokumentaciji (18. člen ZJN-1).

Omejeni postopek je bil v ZJN/97 opredeljen kot postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Pri tem je veliko težav povzročalo razlikovanje med izrazoma sposobnost in usposobljenost. Tudi novo ime je prevedeno direktno iz angleščine, kjer se uporablja izraz "restricted procedure". V omejenem postopku naročnik v prvi fazi prizna sposobnost ponudnikom na podlagi vnaprej določenih pogojev in v drugi fazi povabi k oddaji ponudb vse kandidate, ki jim je priznal sposobnost. Omejeni postopek lahko naročnik uporabi samo v primeru, ko je predmet javnega naročila tako blago, storitev ali gradnja, ki jo glede na tehnično, kadrovsko in finančno sposobnost lahko izvede le manjše število ponudnikov. Pred objavo naročila za prvo fazo omenjenega postopka lahko naročnik zahteva predhodno mnenje Urada za javna naročila, ki mora izdati mnenje v sedmih dneh po prejemu vloge, Prvo fazo omenjenega postopka lahko uporabi naročnik tudi v primeru, če so predmet javnega naročila stalne nabave blaga, storitev ali gradenj, ki jih naročnik po obsegu ali časovno ne more vnaprej določiti in jih je mogoče takoj kupiti ali opraviti ter se ne proizvajajo po posebnih zahtevah naročnika oz. za katere je vzpostavljen trg (19.člen ZJN-1).

Postopek s pogajanjem lahko naročnik izvaja z ali brez predhodne objave. Naročnik sme oddati naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave,

- če v odprtem ali omejenem postopku ne pridobi nobene ponudbe ali so ponudbe neprimerne in pod pogojem, da se prvotno določeni elementi razpisne dokumentacije ne spremenijo,

- če lahko zaradi objektivnih razlogov ali iz razlogov, ki so povezani z varovanjem izključnih pravic, naročilo izpolni le določen dobavitelj, izvajalec del ali storitev,
- kadar je nujno potrebno in v primeru nepredvidljivih dogodkov, ki jih naročnik ni mogel predvideti in ni mogoče spoštovati rokov, ki so predpisani za odprte in omejene postopke izbire izvajalca.

Postopek s pogajanjem po predhodni objavi naročila za odprti ali omejeni postopek pa se izvaja v primerih:

- ko je naročnik v odprtem ali omejenem postopku dobil nepravilne ali nesprejemljive ponudbe, pri čemer pa se vsebina razpisne dokumentacije ne sme bistveno spremeniti. Naročnik mora objaviti obvestilo, da bo oddal naročilo po tem postopku, razen če je vključil v postopek s pogajanjem vse ponudnike, katerih ponudbe so bile predložene v prejšnjem, odprtem ali omejenem postopku in so bile ponudbe skladne z zahtevo za priznanje sposobnosti,
- izjemoma, ko narava naročila ali naročilo vključenih tveganj ne dopušča naročniku, da bi predhodno v celoti določil ceno (20.člen ZJN-1).

Postopek s pogajanjem je v Evropski uniji različno uporabljan. Medtem ko mu v Veliki Britaniji celo dajejo prednost pred drugimi postopki, je v drugih državah (Španija, Nizozemska) močno omejen. Celo svetovalci Evropske komisije ta postopek odsvetujejo zaradi njegove dolgotrajnosti. Če se naročnik le odloči za ta postopek, mora skozi cel postopek paziti, da kdo od sodelujočih v postopku ne pridobi v času pogajanj več informacij kot ostali. Ves čas je potrebno voditi zapisnik z vsebino pogajanj (Primec, 2000: 87).

Poleg naštetih poznamo še poseben postopek za naročila na področju prostorskega in urbanističnega načrtovanja, arhitekture, gradbeništva, inženiringa, oblikovanja in informatike, in sicer gre za oddajo naročila z natečajem.

Postopek oddaje naročila male vrednosti pa je postopek oddaje javnega naročila, katerega ocenjena vrednost je nižja od vrednosti, določene v zakonu o izvrševanju proračuna Republike Slovenije. Vlada mora vsaki dve leti ob pripravi predloga zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije določiti vrednost, ko mora naročnik opraviti postopek po tem zakonu (124. člen ZJN-1).

Naročnik mora za oddajo naročil male vrednosti z notranjim aktom določiti način oddaje javnega naročila, ki upoštevajo temeljna načela ZJN-1. V notranjem aktu naročnik določi ocenjeno vrednost javnega naročila, nad katero mora naročnik voditi dokumentacijo o oddaji javnega naročila, način izvedbe naročila, način dokazovanja izpolnjevanja pogojev, način obveščanja ponudnikov o izidu oddanega naročila ter način zbiranja in dokumentiranja ponudb (Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti).

3.6 DIREKTIVE SVETA EVROPE

Svet Evrope je izdal v zadnjih letih več direktiv s področja urejanja javnega naročanja, ki delujejo kot akt harmonizacije znotraj držav Evropske unije:

1. Direktiva sveta 89/665/EEC (O.J.1989, L395) ureja pravila varstva v postopkih oddaje javnih naročil,
2. Direktiva sveta 92/13/EEC (O.J.1992, L076) ureja pravila pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil v vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju,
3. Direktiva sveta 92/50/EEC (O.J. 1992, L209) ureja pravila oddaje naročil storitev,
4. Direktiva sveta 93/36/EEC (O.J.1993/L199) ureja pravila oddaje naročil blaga,
5. Direktiva sveta 93/37/EEC (O.J.1993/L199) ureja pravila oddaje naročil gradenj,
6. Direktiva sveta 93/38/EEC (O.J.1993/L199) ureja pravila oddaje naročil na vodnem, energetskem, telekomunikacijskem in transportnem področju,

7. Direktiva sveta 97/52/EEC (O.J. 1997/L328), ki spreminja direktive 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC,
8. Direktiva sveta 98/4/EC (O.J.1998/L101), ki spreminja direktivo 93/38/EEC,
9. Direktiva sveta 2001/78/EC (O.J. 2001, L267), ki določa obrazce objav javnih naročil.

Tudi v pravnem sistemu Evropske unije se že nekaj časa pripravlja reforma področja javnega naročanja. Že direktive pod številkami 3-6 sta nadomestili dve novi direktivi. Sprejeti pa sta še dve novi, ki ju bo morala Slovenija v roku 21 mesecev implementirati v svojo zakonodajo ali pa bosta po načelu supranacionalnosti ali direktnega učinka začeli veljati sami po sebi po pretečenem roku za uskladitev (Dolinšek, interno gradivo za razpravo, 2004²).

3.7 MEDNARODNE POGODBE IN DRUGI PRAVNI VIRI

Dodaten vir za urejanje področja javnih naročil je Sporazum o vladnih nabavah oz. Governmental Procurement Agreement (GPA), ki je bil sprejet leta 1994 v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO). Pravila sporazuma evropsko pravo povzema v direktivah 97/52/EEC in 98/4/EC (Mužina, 2004: 23).

V Sloveniji je področje javnega naročanja regulirano tudi preko naslednjih dokumentov:

- Zakona o izvrševanju proračuna RS, ki se sprejema vsako leto,
- Zakona o urejanju prostora,
- Zakona o gradnji objektov,
- Stanovanjskega zakona,

² XIV. Politološki dnevi so potekali od 27. –29. maja 2004 v Potorožu. Ena od razprav je potekala na temo: Javna naročila in korupcija v Sloveniji in EU. Razpravo je vodil Bogomil Ferfila, sodelovali pa so Igor Šoltes, Andrej Dolinšek, Bojan Dobovšek in Urban Vehovar. V nadaljevanju smiselno povzemam nekatera njihova mnenja v zvezi s problematiko korupcije pri javnih naročilih in navajam podatke iz internega gradiva za razpravo.

- Uredbe o izvedbi postopka oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov.

3.8 JAVNA NAROČILA V SLOVENIJI - POVZETEK

Z javnim naročanjem se v Sloveniji srečujemo relativno kratek čas. Kljub temu je v tem času prišlo do številnih sprememb na področju pravne ureditve področja, predvsem zaradi usklajevanja z evropskim pravnim redom.

Postopek javnega naročanja je izjemno kompleksen in zapleten, zato zahteva od naročnika dobro poznavanje področja ter ekonomska, pravna in politološka znanja.

4 SPLOŠNO O KORUPCIJI

4.1 OSNOVNI POJMI

Pojem "korupcija" je težko opredeliti, saj je ta pojav različno tretiran v različnih okoljih in družbah. Vsekakor se je pojem spremenil tudi s časom in z družbenim razvojem. Kar je danes družbeno nesprejemljivo dejanje, je lahko nekoč veljalo za popolnoma sprejemljivo in obratno. Vsebina se spreminja glede na politični, družbeni in časovni kontekst.

Prav tako poznamo mnogo različnih oblik korupcije. Glede na kvantiteto ločimo drobna koruptivna dejanja od nevarnejših, ki se lahko razvijejo celo v afere. Poleg tega obstaja še vrsta drugih klasifikacij, ki nam olajšajo definiranje tega kompleksnega pojma. Korupcijo lahko delimo na zunanjo in notranjo; pri tem je pogostejša zunanja ali eksterna oblika korupcije, pri kateri gre največkrat za plačevanje storitev ali za obdarovanje uradnih oseb. Notranja ali interna korupcija pa obsega dejanja, ko posameznik od svojih nadrejenih zaradi podkupovanja v kakršnikoli obliki pridobi določene koristi.

Ločimo tudi med individualno in institucionalizirano obliko korupcije, pri čemer je slednja mnogo nevarnejša, saj ima mnogo večji vpliv na razpad družbenih vrednot (primeri velike korupcije so se pojavljali v mnogih državah Južne Amerike).

Z vidika akterja je korupcija lahko aktivna ali pasivna; aktivna korupcija zajema osebe, ki podkupujejo, pasivna pa tiste, ki to podkupnino sprejemajo.

Najbolj razširjena oblika korupcije je materialno podkupovanje, konkretno dajanje ali jemanje podkupnin, v širšem smislu pa se korupcija pojavlja tudi v obliki psihične korupcije (McCormack v Dobovšek, 2003: 17).

Obstaja veliko definicij pojma korupcija, največkrat pa je v literaturi dostopna definicija Sveta Evrope, ki je leta 1994 na svojem zasedanju oblikoval sledečo definicijo:

Korupcija je podkupovanje ali vsako drugo vedenje oseb v javnem ali zasebnem sektorju, ki v okviru zaupanih pooblastil zlorablja svoja pooblastila, izhajajoča iz

njegovega statusa državnega uslužbenca , zasebnika ali kakršnekoli podobne povezave, z namenom prejeti kakršnekoli nezakonite ugodnosti zase ali za koga drugega.

Med "vsa druga dejanja" spadajo goljufije, nelegalna plačila, kupovanje volilnih glasov, nelegalni politični prispevki, zloraba moči, izgubljeno zaupanje in prisvojitve javnih fondov.

Svetovna banka pa korupcijo razume kot "zlorabo javne službe za zasebne namene".

V slovarju tujk lahko najdemo naslednje razlage pojmov:

Iz besede **rumpere**: razbijanje, lomljenje, trganje in **cum**, kar nakazuje na vpletenost dveh akterjev; **cum rumpere**

KORUPCIJA -e ž [lat. Corruptio]:

Kvarjenje, največ nravi (tudi tekstov ipd.); ponarejanje listin, zlasti npravna pokvarjenost; nepoštenost; (pod)kupljivost; podkupovanje, npr. politikov; **korupcijski -a -o** ki se tiče korupcije

KORUPCIONIST -a m [angl. Corruptionist]

kdor širi korupcijo (npr. sprejema ali daje podkupnino), zlasti v javnem življenju

KORUPTEN -tna -o [lat. Corruptus]

pokvarjen, (npravno) izprijen; podkupljiv; **koruptnost -i ž** pokvarjenost, izprijenost; (pod)kupljivost

Torej, korupcija ne pomeni le podkupljivosti, temveč tudi pokvarjenost, npravno izprijenost. Vsakdo, ki skuša sebi koristiti na način, ki je nemoralen, neetičen, je korupten.

Sama korupcija, obravnavana le kot sprejemanje podkupnin, je velik problem, a ni edini. Korupcija je lahko tudi delovanje prek zvez. Pri tem ni nujno, da vedno pride do dajanja podkupnin, korupcija ima lahko tudi druge motive. Npr. nekdo pomaga

drugemu glede kakšne zadeve, ker je tudi sam vpleten in hoče vse skupaj prikriti (to je motiv preprečitve izgube ugleda, ki je zelo pogost v politiki, pravosodju in v drugih javnih funkcijah, kjer ljudi zelo skrbi, da si ne umažejo lastnega imena v kolikor se izve za kakšno temno skrivnost iz njihovega življenja (npr. razne nepravilnosti ali zloraba položaja itd.). Zaradi nemoralnih ali kaznivih dejanj iz preteklosti postanejo še dodatno koruptivni. Torej je povod za korupcijo lahko tudi korupcija sama in tako se posamezniki mnogokrat zaradi lastnih, lahko zelo drobnih napak, znajdejo v začaranem krogu, iz katerega je kasneje težko izstopiti, lahko pa vodi celo v najhujše oblike kriminala (Dossier korupcija).

"V korupcijo so vpleteni vsi, ki mislijo, da bodo s korupcijo lahko uveljavili svoj interes. Kot že omenjeno, tudi javna uprava ni imuna na korupcijo. Ta se pojavlja med vodilnimi ljudmi v javni upravi (sodniki, zdravniki, rektorji in drugimi uglednimi profesorji predvsem na univerzi, ravnatelji), med politiki, policaji, v tožilstvu in med direktorji javnih podjetij" (Dossier korupcija).

4.2 ZAKONSKA UREDITEV PODROČJA PREPREČEVANJA KORUPCIJE

4.2.1 KAZENSKO PRAVNI VIDIK

Kazenski zakonik Republike Slovenije opredeljuje korupcijo v večih členih. Posamezni členi sicer ne navajajo izraza korupcija, opredeljujejo pa kazniva dejanja povezana s korupcijo:

- 261.člen – zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic,
- 247. in 248. člen – neupravičeno sprejemanje in dajanje daril,
- 267. in 268. člen – jemanje in dajanje podkupnine,
- 268. člen. člen – nezakonito posredovanje.

Pomembno pri kazenskih določbah je to, da sta v primerih korupcije kazensko odgovorna oba subjekta: tisti, ki je dajal, in tisti, ki je prejemal. Kakor je to z družbeno etičnega in generalno preventivnega stališča sprejemljivo, pa je z vidika možnosti pregona to otežujoče. Pri tovrstnih dejanjih se namreč obe strani pojavljata kot kazensko odgovorni, hkrati pa se nobena stran ne pojavlja kot

oškodovanec, ki bi kaznivo dejanje naznanil in podal organom pregona ustrezne podatke (Peteh, 2001:26).

Na področju javnih naročil pa se pogosto godi ravno obratno. Število prijav nepravilnosti in možne korupcije je večje, ker jih prijavljajo tisti, ki posla niso dobili.

4.2.2 ZAKON ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

DZ je ob koncu leta 2003 sprejel zakon o preprečevanju korupcije, ki določa ukrepe za njeno preprečevanje na zakonodajni, institucionalni in praktični ravni.

Zakon določa ukrepe za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije, postavlja temeljna pravila na področju nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo za nosilce javnih funkcij, postavlja omejitve glede sprejemanja daril, predvideva nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev ter omejitev poslovanja naročnikov po predpisih o javnih naročilih s poslovnimi subjekti, v katerih je udeležen funkcionar ali njegova družinska članica ali družinski član.

Zakon je predvidel ustanovitev neodvisnega državnega organa, posebne komisije za preprečevanje korupcije, ki se opravlja nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. V to komisijo naj bi prešel tudi sedanji urad vlade za preprečevanje korupcije.

4.2.3 KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Leta 2000 je Svet Evrope izdelal priporočilo državam članicam o kodeksih etike javnih uslužbencev, kateremu je priložen tudi model kodeksa.

Vlada Republike Slovenije je leta 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki je napisan izključno po mednarodnih priporočilih.

Z vidika korupcije kodeks prepoveduje javnim uslužbencem zahtevanje ali sprejemanje daril, uslug, gostoljubnosti in drugih koristi ter daje navodila za ravnanje v primeru nepravilnosti (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev).

4.2.4 MEDNARODNE POGODBE

4.2.4.1 KAZENSKOPRAVNA IN CIVILNOPRAVNA KONVENCIJA O KORUPCIJI

Na devetnajsti konferenci, ki je potekala leta 1994 na Malti, so pravosodni ministri držav članic Sveta Evrope sprejeli Resolucijo številka 1, na podlagi katere so priporočili ustanovitev posebne strokovne skupine Sveta Evrope o korupciji- Multidisciplinary Group on Corruption - GMC. Formalno je bila ta skupina ustanovljena februarja 1995 v Strasbourgu. V njej sodeluje 40 članic Sveta Evrope. Leta 1996 so izdali Akcijski program proti korupciji, leta 1997 pa 20 vodilnih načel v boju proti korupciji.

Osrednja akta sta Kazenskoppravna in Civilnopravna konvencija o korupciji.

Svet Evrope je leta 1999 na pobudo GMC-ja ustanovil še posebno delovno skupino GRECO, med ustanovitvenimi članicami pa je bila tudi Slovenija.

Naloga GRECA je predvsem nadzor nad izvajanjem vodilnih načel v boju zoper korupcijo, njegov mandat zaenkrat traja tri leta z možnostjo ponovitve.

Leta 1999 je bila v Strasbourgu ratificirana Kazenskoppravna konvencija o korupciji, leta 2000 pa jo je podpisala tudi Slovenija. Konvencija podpisnicam nalaga sprejetje ustrezne zakonodaje in preventivnih ukrepov za preprečevanje korupcije v javni upravi. Za spremljanje in nadzor je bila določena skupina držav proti korupciji - GRECO. Pogodba narekuje podpisnicam sprejem nekaterih ukrepov, ki so neposredno ali neposredno povezani tudi z javnimi naročili.

Po podpisu pogodbe morajo pogodbenice v svojem notranjem pravu opredeliti kot kaznivo dejanje kakršnokoli naklepno, neposredno ali posredno obljubljanje, ponujanje ali dajanje nedovoljenih koristi njenim javnim uslužbencem s strani katerekoli osebe, zanje ali za kogarkoli drugega, da bi opravili uradno dejanje ali ga ne bi opravili. Enako je kot kaznivo dejanje opredeljeno terjanje ali sprejemanje kakršnihkoli uslug.

4.3 KORUPCIJA V SLOVENIJI - POVZETEK

Korupcija je družbeni pojav, ki ni tuj nobeni družbi. Kljub temu, da je eden od najpogostejših razlogov za razvoj korupcije revščina, se le ta pojavlja tudi v bogatejših državah.

V svetu obstajajo številne nacionalne in mednarodne organizacije, ki se z medsebojnim sodelovanjem, konvencijami in pogodbami borijo proti korupciji. Slovenija je šele pred kratkim dobila protikorupcijski zakon, še prej pa kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Poleg tega je aktivna v mednarodnem boju proti korupciji ter podpisnica večih konvencij in sporazumov.

5 EKONOMSKI POMEN JAVNIH NAROČIL

"O javnih naročilih je mogoče govoriti kot o vedi, stroki in praksi. Hkrati pa so javna naročila odraz moči in potencialov države kot političnega subjekta ter s tem katalizator mnogoterih učinkov, ki se kažejo na različnih področjih, od pravnih, ekonomskih, gospodarskih, socialnih, političnih, demografskih, okoljskih, komunikacijskih, protikorupcijskih ipd." (Dolinšek, interno gradivo za razpravo, 2004).

Javno naročanje predstavlja pomemben instrument države za spodbujanje gospodarstva, ob izvajanju postopkov pa nastajajo tudi veliki stroški, zato želi država zagotoviti čim večjo legitimnost in preglednost pri porabi proračunskega denarja.

Javna naročila predstavljajo pomemben delež porabe javnih financ tudi v Sloveniji, ki je na tem področju primerljiva z drugimi državami Evropske Skupnosti. Ker gre za porabo davkoplačevalskega denarja, mora biti to področje transparentno in velikokrat pride pod drobnogled javnosti. Po podatkih Urada za javna naročila obsegajo javna naročila 340 mrd SIT oziroma več kot € 2 mrd letno.

Mednarodni okvir kaže, da so javna naročila še zlasti močno prisotna v okviru gospodarske dejavnosti razvitih industrijskih držav. Zaznati je celo trend k povečevanju udeležbe javnih naročil v narodnogospodarskih agregatih. Zvezna ameriška vlada, ki je največji naročnik na svetu, stalno reinvestira preko državnega proračuna, ki znaša okoli 600 mrd US dolarjev. Letna vrednost oddanih naročil za blago in storitve znaša na tej podlagi okoli 25% proračuna ali 200 mrd US dolarjev. V Evropski Uniji je vrednost javnih naročil v letu 1994 znašala 11,5% bruto domačega proizvoda 15 držav članic, ali drugače rečeno, enaka je bila gospodarski moči Belgije, Danske in Španije skupaj.

Od leta 1995 se v Evropi zaznava trend rasti vrednosti javnega naročanja. V EU predstavljajo javna naročila približno 14% BDP, v Sloveniji pa približno 9%, kar predstavlja tretjino proračunskih izdatkov. Letno je v Sloveniji evidentiranih okoli 30 000 javnih naročil, od tega je 9 000 takih, ki presegajo mejo vrednosti za mala naročila. Zakon o izvrševanju proračuna za leto 2003 in 2004 namreč določa, da

za naročila male vrednosti veljajo tista javna naročila, ki ne presegajo 10 mio SIT za blago in storitve in 20 mio SIT za gradnje. Slovenski prag pa se ne sklada s pragom EU, ki je € 2 000 000 za blago in storitve in € 5 000 000 za gradnje.

Slovenija je kot članica EU postala zanimiva zaradi uveljavitve načela o prostem pretoku blaga in storitev. Predvsem to velja za velika koncentrirana naročila, ki so bila v letu 2002 oddana največjim ponudnikom. Opaziti je tudi trend hitrega povečanja prisotnosti tujih ponudnikov na trgu slovenskih javnih naročil. Kljub temu da zakonodaja zdaj zagotavlja enakovrednost ponudnikov, se tuje ponudbe pojavljajo večinoma le na področju večjih naročil. Zanje zanimiva naročila so po podatkih Urada za javna naročila v okviru stotih največjih naročnikov, predvsem na področju gradnje cest in informacijske tehnologije. Kljub temu je udeležbe tujih ponudnikov še razmeroma malo.

Kar pa zadeva konkuriranje naših ponudnikov na zdaj skupnem evropskem trgu, se stvari spreminjajo še razmeroma počasneje. Slovenski ponudniki od vstopa v EU naprej lahko sodelujejo na elektronskih razpisih in oddajajo ponudbe na skupnem informacijskem portalu.

Relativna izoliranost trga pa ni značilna le za Slovenijo, ampak za vse države katerih delež javnih naročil ne presega 10% BDP. Podatki na splošno kažejo, da evropski trg javnih naročil še ni internacionaliziran. Največji delež (3,8% vseh naročil) oddaje naročil tujim ponudnikom je zaznati v Nemčiji.

Velik pomen imajo javna naročila tudi pri zagotavljanju prostega pretoka blaga in storitev, zato so pomemben dejavnik za vzpostavljanje enotnega trga v EU (Dolinšek v Haček, 2004: 26).

V Sloveniji se je z vstopom v EU povečala konkurenca na področju javnega naročanja. Uvedba elektronskega načina javnega naročanja pa je še dodatno pripomogla k transparentnosti postopka.

Učinki javnih naročil bi se morali izkazati tudi na drugih področjih, pomembnih za normalno delovanje države, kot tudi v krepitvi zaupanja javnosti v delo države in preprečevanju korupcije (Šoltes, interno gradivo za razpravo, 2004).

6 KORUPCIJA PRI JAVNEM NAROČANJU

Mnogi strokovnjaki menijo, da je področje javnih naročil eno najbolj obremenjenih s korupcijo. Obenem pa vsi opozarjajo, da je o problemu težko govoriti ali pisati, saj se posamezni konkretni problemi le redko razkrijejo. Tako lahko le sumimo, da se pojavljajo določene nepravilnosti, medtem ko resničnih dokazov za to nimamo.

V nadaljevanju bom natančneje opredelila, kje v postopku javnega naročanja se korupcija lahko pojavi in kakšni so temeljni vzroki za obstoj pojava korupcije pri javnem naročanju.

Kot sem že omenila, je opredelitev pojma korupcija izjemno težavna. Enako je s problemom definicije pojma korupcije pri javnih naročilih. Kdaj je določeno dejanje koruptivno? Velik uspeh vseh protikorupcijskih strategij bi bila že natančna določitev definicije korupcije. Kar je v poslovnem svetu, v privatni sferi lahko le vljudnostna, prijateljska gesta, lahko v javnem sektorju pomeni podkupovanje.

Področje javnega naročanja je specifično področje javnega sektorja, ki se nahaja na stičišču javnega in privatnega. Gre za porabo javnega denarja za zadovoljevanje funkcij države ter za naročanje storitev in blaga po kriterijih privatnega sektorja, prostega trga in konkurence.

"Področje in problematiko je mogoče analizirati le interdisciplinarno, na podlagi pristopa, ki je še zlasti politološki, pravni in ekonomski" (Dolinšek, interno gradivo za razpravo, 2004).

6.1 PROBLEMATIKA PODROČJA JAVNEGA NAROČANJA

V zadnjih letih slovenski mediji veliko pišejo in govorijo o problemu korupcije. Od osamosvojitve dalje je korupcija na očeh javnosti, v zadnjih letih pa se je to le še stopnjevalo. Zaradi takšne medijske slike ima javnost občutek, da je korupcija zašla v vse pore javnega življenja, tudi na področje javnih naročil. Vsekakor je res, da korupcija obstaja, moramo pa vendar upoštevati dejstvo, da se je tudi na področju svobode tiska marsikaj spremenilo. Prav tako je problematično, da mnogo medijev piše o korupciji, v nadaljevanju pa ne postreže s potrebnimi dokazi. Tako se moramo problematike lotiti bolj sistematično, torej tam, kjer se

ureja področje javnih naročil in kjer obstajajo znanstvene raziskave problema in dokazi.

Tudi na področju javnih naročil se o problematiki veliko piše in govori, dokaze pa je kasneje težko zbrati.

Področje javnega naročanja je, kot že omenjeno, v Sloveniji dokaj mlado. Javno naročanje se je v tem času izkazalo kot interdisciplinarna veda ali proces. Strokovnjaki na problematiko gledajo vsak s svojega stališča in tako probleme rešujejo glede na znanje s svojega področja (s pravniškega, ekonomskega, politološkega, kriminalističnega vidika).

Na tem mestu se mi zdi pomembno še enkrat poudariti, da problem nastane že, ko želimo sploh definirati, kaj je korupcija. Vedeti moramo, da ni vsako nepravilno ravnanje v postopku javnega naročanja korupcija. Veliko število pritožb pri Revizijski komisiji še ne pomeni večje problematičnosti kot na drugih področjih. Specifičnost javnega naročanja je konkurenčnost, kot velja v privatnem sektorju. To pa povzroči, da se pogosteje pojavljajo pritožbe tistih, katerih ponudbe so bile zavrjene, kar ne pomeni nujno, da je korupcije pri javnih naročilih več (mnenje: Dobovšek, politološki dnevi).

Mnoge ankete ali raziskave na tem področju so napačno interpretirane in pogosto zavajajoče. O pojavu korupcije se na primer sprašuje vse državljane, ki pa nimajo stika z javnim naročanjem (mnenje: Šoltes, politološki dnevi).

V kratkem času od uvedbe javnega naročanja pri nas je bila tudi pravna ureditev tega področja že večkrat spremenjena in na vidiku so že nove spremembe. Tako se direktive in zakoni stalno spreminjajo, kar povzroča dodatno zmedo pri izvajalcih javnih naročil.

Specifičen problem Slovenije predstavlja tudi majhnost prostora, ki povzroča nekaj več nepotizma in kronizma kot v drugih družbah. Nagrade oziroma protiusluge v obliki štipendij, študij otrok v tujini, večerje, vstopnice za predstave so oblike plačila, ki jih težko izledimo in ne morejo dokazovati koruptivnosti posameznikov.

6.2 VZROKI ZA POJAV KORUPCIJE

Razlogov za pojav korupcije je zagotovo več. Pri iskanju vzrokov moramo upoštevati tudi specifičnost posameznega družbenega prostora. Kar na enem koncu sveta velja za korupcijo, je lahko v drugem okolju stalna praksa (primer: zaposlovanje sorodnikov). Poznamo mnoge moralno sporne oblike "nagrajevanja", ki jih po kazenskem zakoniku ne moremo opredeliti kot koruptivno dejanje (vabila, večerje, štipendije,...).

Eden glavnih in najbolj očitnih vzrokov za pojavljanje korupcije je revščina. To pa ne more biti edini vzrok, saj se korupcija pojavlja tudi v razvitejših in bogatejših državah, kjer se uslužbenci v javni upravi ne soočajo z revščino. Ostali razlogi so manj očitni in težje ugotovljivi, saj se pojavljajo v mnogih oblikah. "Korupcija je vsekakor odraz mnogih napak v sistemu, ne pomeni pa nujno popolnega političnega in družbenega razkroja" (Accetto, 2000, 25).

Korupcija lahko izhaja že iz samega sistema države, še posebej v državah s slabim ekonomskim statusom, saj v takšnih primerih pogosto odpovedo vsi mehanizmi nadzora (mnenje: Hren³).

Najpogostejši razlog so, kot sem že omenila, nizke plače zaposlenih. Drugi razlogi pa so omejevanje in reguliranje gospodarstva s strani države, pomanjkanje konkurence, kar pomeni, da ima le majhen krog ljudi dostop do neke dobrine (omejeni naravni viri, kot je na primer nafta). Do korupcije lahko pripelje tudi pomanjkanje etičnih načel in slaba zakonska regulacija.

Korupcija je pojav, ki se zelo težko razkrije. Mnogi nerazrešeni in neodkriti primeri pa služijo kot slab zgled vsem, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja.

Nepravilno ravnanje v postopkih je lahko tudi posledica nepoznavanja veljavnih predpisov in postopkov javnih naročil, lahko pa tudi zavestno povzročenih nepravilnosti, ki bi lahko imele znake korupcije (Dobovšek v Haček, 2004: 23).

³ Mirjan Hren je državni podsekretar v Uradu za preprečevanje korupcije. Pogovor z njim je potekal v prostorih urada na Tržaški 19A, v Ljubljani, dne 10. 5. 2004. Zaradi občutljivosti teme Hren ni želel dati intervjuja, je pa odgovoril na nekatera vprašanja in mi ves čas nastajanja naloge nudil pomoč in vpogled v njegove strokovne članke ter drugo koristno literaturo.

Ker je področje javnega naročanja v Sloveniji razmeroma novo, prav tako sta novejšega datuma tudi Protikorupcijski zakon in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, lahko trdimo, da je nekaj nepravilnosti gotovo povzročenih zaradi pomanjkanja prakse in nepoznavanja etičnih kodeksov.

Na splošno pa so pri javnih naročilih vzroki za pojav korupcije podobni kot na večini področij, kjer se pojavlja. Poleg pomanjkanja prakse na področju javnega naročanja je v Sloveniji eden izmed glavnih vzrokov majhnost države, prijateljske vezi, nepotizem. (mnenje: Hren).

6.3 POJAVNE OBLIKE

Po Dobovšku se korupcija na splošno (enako pa lahko povzamemo za področje javnih naročil) lahko pojavlja na **mikro, srednjem in makro nivoju**.

- Na mikro nivoju so to majhna darila javnim uslužbencem z namenom doseči želeno uslugo. Ta oblika zajema uslužbenca zaposlene na nižjih nivojih in ponavadi ne presega povprečnega osebnega dohodka. Največkrat se opravičuje prav z nizkimi plačami uslužbencev.
- Korupcija na srednjem nivoju zajema uslužbenca zaposlene na višjih položajih. Ta je predvsem pogosta na področju lokalne samouprave, akterji pa so najpogosteje podjetniki in interesne skupine. Javnost je do te vrste korupcije mnogo manj tolerantna.
- Najhujša oblika korupcije pa se pojavlja na makro nivoju in sicer v obliki vladnih naročil. Vpleteni so največkrat zaposleni na vodilnih položajih v večjih podjetjih, v državnih institucijah in politiki. Ta oblika korupcije je najnevarnejša.

Ko pomislimo na korupcijo na področju javnih naročil, nam ponavadi pride na misel korupcija pri velikih gradbenih projektih, gradnji cest, energetskih objektih, dobava velikih količin prevoznih sredstev, tehnične opreme, oblačil in podobno.

Kot pa sem zapisala že v uvodu, se z razvojem oblike korupcije spreminjajo. V sedanjem času so najbolj na udaru razna zunanja svetovanja in vzdrževanja. Tudi področje informacijske tehnologije je z velikim napredkom postalo vabljivo za

možna nepravilna dejanja, ki se lahko zakrijejo zaradi pomanjkanja osnovnih znanj naročnikov in velikega števila potencialnih pogodb (Kos, 2001: 87).

Koruptivna dejanja se po vrsti in teži zelo razlikujejo. Razvrščamo jih na lestvici od **malenkostne, priložnostne korupcije do mreže organiziranega kriminala**. Ravno ti dve skrajni možnosti pa sta največkrat problem pri izvajanju javnih naročil.

Po mnenju Dobovška so ravno ti, skrajni zneski problematični na področju javnih naročil. Od drobnih uslug in tipičnih kuvert do deležev v družbi (mnenje: Dobovšek, politološki dnevi).

Najbolj razširjena je, po mnenju Dobovška, korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki. Najenostavnejša oblika takšne korupcije je, ko zasebnik želi pridobiti uslugo (dobiti posel v okviru javnega naročila), do katere ni upravičen, ali jo želi hitreje kot je to običajno in za to ponudi kakršnokoli protiuslugo. Pojavlja se v obliki zlorab gospodarskih pogodb in kršitve poslovnih običajev za pridobitev gospodarskih koristi. Najbolj razširjene oblike so posredovanja pri pogodbah, preferiranja na javnih razpisih ipd. V vse oblike koruptivnih vplivanj pa se lahko vmešava tudi politični sektor s svojimi interesi (Dobovšek v Haček, 2004: 23).

Majhna korupcija se pojavlja v obliki daril, vabil, sklepanja poslov na družabnih srečanjih, večerjah, itd. V Sloveniji je močno prisoten nepotizem, majhnost države povzroča sklepanje mnogih poslov preko prijateljskih vezi. Tovrstna korupcija je pogosta predvsem na področju naročil male vrednosti. Morda nima velikega negativnega učinka z ekonomskega vidika, pomeni pa vsekakor spodkopavanje demokratičnih temeljev. Ravno pri drobni korupciji se pojavi problem ločevanja med ugodnostmi in drobnimi pozornostmi, ki so del poslovne etike, in med tistimi, ki že spominjajo na podkupnino.

Najpogostejše oblike korupcijskih dejanj so torej razne osebne koristi, kot so izplačila denarne vsote, plačila potovanj, šolnine za otroke, dragocena darila, možnost uporabe dela naročenega blaga za preprodajo ali osebno rabo, prav tako pa tudi obljube zaposlitve po prenehanju opravljanja javne službe (mnenje: Hren).

Poslovna darila, priložnostna poslovna darila, pa tudi vabila na določena, manj formalna druženja bi težko označevali kot podkupnine, saj gre ponavadi za izraz vljudnosti in dobrih poslovnih odnosov. Nekateri menijo, da je meja na točki, ko izročeno darilo povzroči neko obveznost pri naročniku. Občutek obveznosti je subjektivna kategorija in že zato gibljiv in težko določljiv, zato tudi ta kriterij ni primeren (Mahnič, 2000: 370).

"Možno je tudi, da je koruptivni namen usmerjen k pridobivanju koristi za koga drugega, ne zase. Pri tem je "drugi" vsaka pravna ali fizična oseba, ki ni oseba, ki je storila kršitev, a ustreza predstavljeni definiciji" (resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji).

Mala korupcija se z izobraževanjem in višanjem plač uradnikom postopoma lahko odpravi. Le redko kdo bi za majhno protiuslugo tvegala svoj ugled ali celo delovno mesto (mnenje: Hren).

Na drugi strani lestvice pa velik del problema korupcije pri javnih naročilih predstavlja systemska korupcija. To so dobro organizirana dejanja, ki so ponavadi težko dokazljiva. V večini takšnih primerov se sledi dobro zabrišejo. Kljub temu, da je v tem primeru notranji in zunanji nadzor močno poostren, ta kriminalna dejanja večkrat ostanejo nerazkrita, to pa spodbuja nova tovrstna dejanja.

Eden od problemov pri pojavu korupcije je tudi prikrivanje dejanja. Z molčečnostjo oz. neprijavo kaznivega dejanja poskusa dajanja ali zahtevanja podkupnine lahko naročnik stori prej omenjeno kaznivo dejanje. Opustitev prijave dejanja ima lahko za posledico tudi kasnejše izsiljevanje in tako vodi v začaran krog (Peteh, 2001: 26).

Odkrivanje nezakonitih aktivnosti in s tem preprečevanje korupcije je zelo težko, saj izkušnje kažejo, da je pri večjih poslih tudi organiziranost potencialnih ponudnikov večja (Kos, 2001: 87).

7 POSTOPEK JAVNEGA NAROČANJA IN KRITIČNE TOČKE ZA POJAV KORUPCIJE

Podrobna analiza javnih naročil nam kaže, da javno naročilo lahko razdelimo v tri sklope; predlog za izvedbo javnega naročila, ki vključuje tudi določitev vrste postopka ter pripravo razpisne dokumentacije, izvedba javnega naročila od odpiranja ponudbe do izbora najugodnejšega ponudnika ter dejanska izvedba in nadzor nad izvedbo javnega naročila. V vsakem od teh sklopov lahko ugotovimo področja, kjer je možnost za nepravilna ravnanja večja, ta nepravilna ravnanja pa bi lahko v nekaterih primerih imela tudi znake korupcije (Dobovšek v Haček, 2004: 23).

Nepravilnosti v ravnanju odgovornih uslužbencev se lahko pojavijo v vseh fazah javnega naročila kot tudi že samo pri oblikovanju predloga za njegovo izvedbo in določitvi vrste postopka. Obstaja možnost, da se koruptivno ravnanje pojavi že v sami fazi planiranja oziroma načrtovanja porabe proračunskih sredstev, kjer se določi struktura porabe teh sredstev (Kodela, 2002: 71-72).

Vendar imajo tudi dejanja, ki niso kazniva, pogosto elemente korupcijskih ravnanj, kar se kaže v konfliktu interesov, nemoralnosti, zvezah in poznanstvih ipd. (Dobovšek v Haček, 2004: 23).

V nadaljevanju bom s pregledom postopka javnega naročanja identificirala točke v postopku, kjer se korupcija lahko pojavlja.

7.1 OBJAVA JAVNEGA RAZPISA

Na samem začetku postopka naročnik izda sklep o začetku postopka, ki je interni akt, se ne objavi, je pa del razpisne dokumentacije. Kmalu po izdaji sklepa lahko naročnik že objavi javni razpis, saj se razpisna dokumentacija lahko pripravi že vnaprej.

Sklep mora po zakonu vsebovati zaporedno številko javnega naročila za tekoče leto, predmet javnega naročila, pričakovano in ocenjeno vrednost, okvirni datum in opredelitev postavke - konta za plačilo. Po novem zakonu ni več potrebno navajati vodje naročila, vendar je o kljub vsemu priporočljivo. Prav tako novi zakon

naročnika ne obvezuje, da za odpiranje ponudb imenuje posebno komisijo, saj se je to v prejšnjih letih izkazalo za neučinkovito. Za izvedbo naročila je zdaj v celoti odgovoren naročnik, ki za odpiranje ponudb lahko uporabi že zaposlene, visoko kvalificirane delavce in jim s tem ne podvaja vlog. Vprašljivo je sodelovanje funkcionarjev brez temeljnih znanj, povezanih z določenim naročilom.

7.2 IZBIRA VRSTE POSTOPKA

Znotraj predloga, posebej pa v sklepu, naročniki definirajo vrsto postopka javnega naročila.

V primeru oddaje naročil malih vrednosti imajo naročniki praktično največ možnosti, da glede na veljavno zakonodajo, izberejo tistega ponudnika, ki ga želijo izbrati. Ker naročniki v teh postopkih sami določijo pravila igre, je možnost subjektivnega ravnanja lahko v večji meri prisotna. Naročniki poziv za oddajo ponudbe pošljejo vnaprej določenim ponudnikom, kjer se dopušča možnost, da je izbor izvajalca opravljen še pred pozivom.

Med "klasičnimi postopki" naročanja najmanj subjektivnega odnosa do naročila dopušča odprti postopek, ki predstavlja najbolj transparenten način javnega naročanja. Transparentnost mu zagotavlja objava javnega naročila in javno odpiranje ponudb, ki hkrati posledično pomenita vložitev morebitne revizije s strani najširšega kroga zainteresiranih ponudnikov.

V primeru omejenega postopka, ki ga praktično lahko razdelimo v dve fazi, se nepravilnosti lahko pojavijo že v prvi fazi, saj zakon ne predvideva javnega odpiranja ponudb, kar je predvideno šele v drugi fazi. Vsekakor je potrebno ugotoviti, da je za ponudnika pomembna tako prva kot druga faza, morda celo bolj prva, saj v kolikor ni izbran kot usposobljeni kandidat, v drugi fazi ne sodeluje. V praksi je potrebno posebno pozornost v drugi fazi nameniti naslednjim situacijam:

- ker imamo zaključen krog potencialnih ponudnikov, je možnost dogovarjanja med njimi velika, saj je kandidatom znano, kdo so ponudniki in potencialni konkurenti,

- primerih, ko naročniki kot usposobljenega kandidata izberejo samo enega kandidata.

Postopki oddaje javnih naročil s pogajanj so najbolj nedefinirani postopki javnih naročil. Zakon deli načine pogajanj na primere pogajanj z objavo in brez objave. V obeh primerih pa je naročnikom zaradi nejasnih definicij v celoti prepuščen način izvedbe pogajanj.

Pri tej vrsti naročil v praksi ni zaslediti revizij, kljub temu da naročnik lahko pri postopku ravna po lastni volji. Razlog je morda v dejstvu, da izvedba pogajanj in oddaja javnega naročila v teh primerih ni znana širšemu krogu ponudnikov. (Kodela, 2002: 73-74).

7.3 VSEBINA RAZPISNE DOKUMENTACIJE

Za izvedbo javnega naročila je izjemno pomembna dobro pripravljena razpisna dokumentacija. Vsebovati mora podatke, ki jih določa zakon, in ti morajo biti po načelu transparentnosti na vpogled in razpolago ves čas po objavi razpisa in se praviloma ne smejo spreminjati.

Zakon iz leta 1997 je le okvirno določal vsebino javnega naročila, natančneje pa jo je določala Odredba o obvezni vsebini razpisne in ponudbene in razpisne dokumentacije, ki je bila objavljena v Uradnem listu RS, št 33/97.

Novi zakon pa pripravi razpisne dokumentacije posveča več pozornosti, saj je to področje najtežji in najzahtevnejši del postopka (Primec, 2000: 95).

Že sam predlog za izvedbo javnega naročila lahko usmeri posamezno naročilo, zato je potrebno posebno pozornost nameniti samemu oblikovanju predloga in njegovi opredelitvi predmeta dobave oziroma storitve. Obstaja možnost, da je naročilo usmerjeno k določenemu ponudniku, saj lahko že sam predlog vsebuje določene specifikke, ki jih lahko izpolni samo določen oziroma določeni ponudniki in se na ta način izključi oziroma omeji morebitno konkurenco (Kodela, 2002: 73).

Razpisna dokumentacija predstavlja področje, kjer se največkrat lahko pojavijo subjektivni elementi.

7.4 POSTAVLJANJE POGOJEV IN MERIL

Največ pozornosti zakon posveča določanju pogojev in meril, ki predstavljajo največ prostora za razmah korupcije v primeru da njihovo določanje ni strogo regulirano.

V zadnjih letih je v praksi Evropske unije in s tem tudi pri nas pogosto objavljane razpisne dokumentacije na internetu. To povzroča širitev kroga zainteresiranih in s tem se povečuje konkurenca.

Nov zakon je natančneje uredil in razmejil pojme "pogoji", "sposobnost", "merila", "reference".

Pogoji in merila so bistveni del postopka javnega naročanja. Predstavljajo tudi kritični del, kjer se največkrat pojavlja korupcija. Določeni morajo biti vnaprej v razpisni dokumentaciji in se kasneje ne smejo spreminjati, razen v izjemnih primerih.

Merila in pogoji se razlikujejo po svoji naravi. Pogoji, ki so določeni z zakoni in tisti, ki jih določi naročnik, so vedno izključujoče (absolutne) narave in so "conditio sin qua non" za sodelovanje pri postopku oddaje javnih naročil, medtem ko so merila vedno opredeljena relativno, takšna pa je tudi njihova narava. Pogoji so torej absolutni temelj za udeležbo v postopku, merila pa so nadgradnja v nadaljevanju postopka (pregled in ocenjevanje ponudb) (Mužina, 2004: 87).

7.4.1 POGOJI

Pogoji določajo, kdo sploh lahko sodeluje v postopku. Izpolnjevanje pogojev se dokazuje z listinami, ki jih mora predložiti ponudnik v svoji ponudbi.

Pogoj je element, ki mora biti v celoti izpolnjen, kot je predvideno v razpisni dokumentaciji in je izključne narave. Izpolnjen mora biti terminsko (v roku) in fizično (listine, podatki v ponudbeni dokumentaciji). Nanaša se na ponudnikove osebne lastnosti, kot so finančne in tehnične zmožnosti ali neposredno na ponudbo (rok za dokončanje del, garancijska doba).

Izpolnitev pogojev ne vpliva na uvrstitev na ocenjevalni lestvici, temveč je prag, da se ponudba sploh ocenjuje. Urejanje pogojev je dodatno določeno tudi v Zakonu o reviziji postopka javnega naročila (Mužina, 2004: 87).

Zakon navaja minimalne pogoje, ki pa ne smejo biti diskriminatorni. Naročnik mora dosledno upoštevati določila predpisov o varstvu konkurence in ne sme od ponudnikov zahtevati izpolnjevanja pogojev, ki niso v povezavi s konkretnim naročilom. Prav tako za dokazovanje pogojev ne sme zahtevati listin ali drugih dokazil, ki jih ni mogoče pridobiti po vnaprej znanem postopku pri pristojnem organu.

Obvezni pogoji so tisti minimalni pogoji, ki jih mora ponudnik izpolnjevati, da dokaže svojo usposobljenost za izvršitev naročila. Poleg usposobljenosti pa mora ponudnik dokazovati tudi svojo sposobnost za izvedbo naročila, kar pomeni predložitev dokazov za kadrovske, finančne in tehnične zmožnosti.

Zakon v nadaljevanju določa, kdo v postopku ne sme sodelovati (kdor ni registriran pri pristojnem organu, kdor je v postopku prisilne poravnave, stečajnem ali likvidacijskem postopku ali je prenehal poslovati na podlagi sodne ali druge prisilne odločbe, komur je bila v zadnjih petih letih izdana pravnomočna sodba, povezana z njegovim poslovanjem ali mu je bilo prepovedano opravljanje dejavnosti povezane z naročilom in nazadnje, kdor ni poravnal davčnih obveznosti, prispevkov in drugih obveznosti,....) (41. člen ZJN-1).

Novela zakona oži katalog razlogov, zaradi katerih mora biti ponudnik obvezno izločen.

ZJN-1A vsebuje na tem delu protikorupcijsko določilo. Pomen določenih pogojev za ugotavljanje sposobnosti v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji povečuje dejstvo, da ZRPJN (Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja) onemogoča vlagatelju, da po prejemu odločitve o dodelitvi naročila oz. o priznanju sposobnosti ponudnika navaja kršitve, ki so mu bile ali bi mu morale biti znane pred prejemom odločitve naročnika o dodelitvi naročila oz. priznanju sposobnosti (Mužina, 2004: 338).

Izločiti pa se mora tudi vsak ponudnik, za katerega obstaja utemeljeni sum, da je ponudnik ali kdo drug v njegovem imenu, delavcu naročnika ali drugi osebi, ki lahko vpliva na odločitev naročnika v postopku javnega naročanja, obljubil, ponudil ali dal kakršnokoli korist z namenom, da bi lahko vplival na vsebino, dejanje ali odločitev naročnika glede posamezne ponudbe pred, med ali po izbiri ponudnika.

Poudarja se možnost pojava korupcije pri ponudniku, ne pa pri razpisni dokumentaciji in v drugih delih postopka (Mužina, 2004: 368).

Po mnenju piscev zakona pravilo razširja prepoved koruptivnega ravnanja na celoten postopek odločanja o javnih naročilih in njihovo realizacijo. Poleg tega širi krog tistih, ki lahko neprimerno vplivajo na zaposlene pri naročniku in jasno izraža dejstvo, da je lahko predmet korupcije kakršnakoli premoženjska ali nepremoženjska korist ter določa pristojnost naročnika za ugotavljanje koruptivnega ravnanja kot tudi stopnjo resničnosti, s katero mora biti ugotovljen sum koruptivnosti (predlog ZJN-1A: 30).

Šteje se, da je sum utemeljen, če ga lahko naročnik podkrepi z listinami oz. izjavami oseb. Tudi v 130. členu ZJN-1 se doda, da je pogodba nična, če obstaja sum korupcije.

Novela zakona dopušča odstopanja od "terminske razlage" izpolnjevanja pogojev (v prosti presoji naročnika), če je to v skladu z ustavo in je nujno potrebno za izvedbo postopka.

Objava javnega razpisa zahteva zgolj izpolnjevanje pogojev, ne pa tudi dokazil za izpolnjevanje.

V odprtem postopku izpolnjevanje pogojev pomeni avtomatično pravico do sodelovanja v postopku vrednotenja ponudb. V omejenem postopku in v postopku s pogajanjem s tem naročnik število kandidatov zoži.

Naročnik mora v objavi javnega razpisa in v razpisni dokumentaciji navesti pogoje, določene v tem podpoglavju, ki jih mora že v času oddaje prijave oz. ponudbe izpolnjevati ponudnik, da lahko sodeluje v postopku. Izpolnjevanje pogojev se dokazuje z listinami v pisni ali elektronski obliki (28. člen ZJN-1A).

Možnost dokazovanja izpolnjevanja pogojev tudi v elektronski obliki je še novo področje, ki ima veliko prednosti, zraven pa prinaša nekaj možnosti za poneverbe in korupcijo. Naročnik ima možnost vpogleda v javno dostopne evidence in tako veliko podatkov lahko preveri sam. Člen 54 pa naročniku omogoča tudi, da od ponudnika zahteva dopolnila in pojasnila dokaznega materiala.

7.4.2 IZBIRA KANDIDATA

Kandidati se izbirajo pri omejenem postopku in postopku s pogajanjem. V 48. členu se poudarja spoštovanje načela o varstvu konkurence. Naročnik ne sme omejevati števila kandidatov tako, da bi s tem neupravičeno omejeval konkurenco (3. odstavek, 48.člen ZJN-1).

Če naročnik izvede postopek s pogajanjem, povabi najmanj tri kandidate, pod pogojem, da je na trgu zadostno število sposobnih kandidatov (4. odstavek, 48.člen ZJN-1).

7.4.3 MERILA

Merila pomenijo vsebinski del, po katerem naročnik ocenjuje ponudbe in jih medsebojno primerja. Na podlagi večih meril (govorimo o ekonomsko najugodnejši ponudbi, kjer je cena le eno od meril) ali enega samega merila (edino merilo je le najnižja cena) naročnik izbere ponudbo in s ponudnikom sklene pogodbo. V odprtem postopku določi naročnik vse elemente razpisne dokumentacije hkrati (Primec, 2000:34).

Izmed ponudnikov, ki izpolnjujejo pogoje za udeležbo v postopku (so po ugotovitvah naročnika sposobni za izvedbo javnega naročila) in so oddali pravilno ponudbo, naročnik z uporabo meril, ki so element presoje, vrednotenja in medsebojnega primerjanja ponudb, izbere najugodnejšega ponudnika, s katerim bo na podlagi podane ponudbe sklenil pogodbo. Merila so vnaprej podani razlikovalni znaki med ponodbami, katerih izbira odraža naročnikovo presojo pomembnosti posameznih okoliščin, vezanih na predmet ali izvedbo naročila (Mužina, 2004: 470).

Naročnik je avtonomen pri odločitvi, katera in koliko meril bo določil in uporabil, vendar ta merila ne smejo biti v nasprotju z zakonom. Izpolnjene pogoje lahko

nadgradi kot merilo, če pri tem določi tudi pomen, težo in način uporabe tega merila ter tako ocenjuje presojo izpolnjenega pogoja. Neka okoliščina mora biti izpolnjena v nujnem obsegu, vrednoti pa se v primeru meril le presežek (Kranjc, 2000: 33).

Težavnost izbire meril izhaja iz dolžnosti oblikovanja le-teh že v predrazpisni fazi. Tako so nujno pogojena le s projekcijo stanja na relevantnem trgu pričakovanega odziva ponudnika in ustreznosti zahtev po predmetu javnega naročila (Mužina, 2004: 470).

O merilih lahko pojmovno govorimo takrat, ko obstaja možnost boljše ali slabše izpolnitve. Neka okoliščina postane merilo, če je pričakovati odstopanja med ponudniki, ki izkazujejo njihovo konkurenčnost (Mužina, 2004: 86).

Pravilna izbira in uporaba meril omogoča naročniku, da:

- ponudnikom poda natančno informacijo o načinu strukturiranja ponudbe,
- pridobi ustrezen odziv relevantnega trga,
- si olajša pregled ponudb in njihovo ocenjevanje,
- zagotovi pogoje za izbiro dejansko najugodnejše ponudbe,
- omogoči jasno obrazložitev neuspehim ponudnikom o razlogih za zavrnitev ponudbe,
- zmanjša tveganje za ponovitev postopka,
- je v revizijskem postopku mogoče zagotoviti objektivno preverljivost izbire,
- nadzornim organom in institucijam omogoča izvajanje njihovih nalog ob preveritvi postopka oddaje javnega naročila (Mužina, 2004: 471).

Za operacionalizacijo uporabe enega od meril so pomembni elementi merila, ki jih ponudniki različno imenujejo. Naročnik največkrat uporablja kar izraz merilo, lahko pa tudi podmerilo, kriterij, element za izbiro, sestavljeno merilo, ocenjevanje razredov kot strukturnega elementa glavnega merila.

Težo posameznega merila pa označujejo izrazi kot ponder, utež, pomen merila ali delež (Mužina, 2004: 473).

7.4.3.1 DOLOČBE O MERILIH

Določbe, ki se neposredno nanašajo na merila, vsebujejo poleg Zakona o javnih naročilih tudi ZRPJN, Odredba o obvezni vsebini razpisne dokumentacije (Ur.l. RS, št.33/97, 63/97, 84/99), pa tudi priloge k Navodilu o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu RS (Ur.l.RS, št.124/00). Kršitev teh določb ima glede na pomen meril praviloma izjemen pomen za pravilnost postopka oddaje javnih naročil, saj v večji ali manjši meri vplivajo na transparentnost postopka in posledično na enakopraven položaj ponudnika.

Za merila velja princip nespremenljivosti, izjemoma so prilagoditve možne le v kvalifikacijskem sistemu.

Nov kvalifikacijski sistem (71. člen ZJN-1), ki se je prej imenoval kvalifikacijski postopek, je po zakonu način izvedbe prve faze omejenega postopka. Gre za poseben način vzpostavitve "sistema za priznanje sposobnosti prijaviteljem", ki se kvalificira preko meril in drugih pravil. Ponudnik lahko kadarkoli v času trajanja postopka vloži prijavo za ugotavljanje sposobnosti. Obdobje trajanja postopka ni omejeno, merila in pravila se lahko ves čas ažurirajo in prilagajajo dejanskim razmeram (Mužina, 2004: 630-631).

V drugih primerih je ob nedorečenosti meril naročniku po objavi na voljo le razveljavitev postopka in povrnitev utemeljenih stroškov, kar priča o posebni občutljivosti izbire meril v predrazpisni fazi (Mužina, 2004: 476).

V 50. členu je zagotovljena transparentnost postopka, s tem se izključuje možnost, da naročnik objavi določeno merilo v javnem razpisu, ponudbe pa ocenjuje na podlagi drugih meril, ki v razpisni dokumentaciji niso določena.

Merila v razpisni dokumentaciji morajo biti opisana in ovrednotena od najpomembnejšega do najmanj pomembnega. Ne smejo biti diskriminatorna in morajo biti smiselno povezana z vsebino javnega naročila; smiselno morajo prispevati k nediskriminatornem razvrščanju ponudb. Naročnik je v veliki meri

avtonomen pri določanju meril in določanju njihove teže, omejen je le s spoštovanjem temeljnih načel postopka (Mužina, 2004: 477).

Transparentnost postopka se zagotavlja tudi z javnim odpiranjem ponudb. Po 74. členu ZJN-1 mora naročnik obvestiti vse ponudnike o oddaji javnega naročila. Če nesprejeti ponudnik odda pisno zahtevo, ga mora naročnik v petnajstih dneh obvestiti o razlogih, zaradi katerih je bila njegova ponudba zavrnjena. V obrazložitvi mora naročnik navesti razloge za zavrnitev in prednosti sprejete ponudbe v razmerju do ponudbe vlagatelja zahteve. Prednosti se vežejo zgolj na uporabo meril (Mužina, 2004: 478).

Poleg vsebinskih zahtev glede meril zakon določa tudi katalog zahtev pri oblikovanju in uporabi meril, ki so temelj ponudnikovih pričakovanj po enakopravnem ravnanju v celotnem postopku oddaje javnega naročila. Zahteve lahko strnemo v naslednje točke:

- identičnost objavljenih in uporabljenih meril,
- vnaprejšnja določitev in nespremenljivost meril,
- smiselna povezanost z vsebino javnega naročila,
- določanje pomembnosti meril,
- teža merila mora biti sorazmerna vrednosti cilja (Mužina, 2004: 481-491).

7.4.3.2 VRSTE MERIL

Merilo za ocenitev ponudbe je lahko ekonomsko najugodnejša ponudba (datum dobave ali zaključka dela, tekoči stroški, stroškovna učinkovitost, kakovost, estetske in funkcionalne lastnosti, tehnične prednosti, poprodajne storitve in tehnična pomoč, garancijska doba, obveznosti v zvezi z rezervnimi deli, pogarancijsko vzdrževanje, cena in podobno) ali pa le najnižja cena kot edini kriterij (51.člen ZJN-1).

V primeru enakovrednih ponudb se problem rešuje z določanjem prioritete pomena posameznih uporabljenih meril (kar mora biti storjeno že v razpisni dokumentaciji) ali pa se najnižja cena uporabi kot dodatno merilo.

V primeru najnižje cene kot edinega merila pa ima naročnik na voljo le ponovitev postopka (77. člen) ali delitev posla (Mužina, 2004: 497-498).

Stopnja tveganja za enakovredne ponudbe je večja pri standardiziranih naročilih, še posebej v primeru objave ocenjene vrednosti, ki jo ponudniki pogosto preprosto povzamejo, pri naročilih nižje vrednosti ali pri naročilih, kjer cene določajo notranja "cehovska" pravila združenj ponudnikov (Mužina, 2004: 498).

Izbira ponudnika po kriteriju ekonomsko najugodnejše ponudbe je tehnično in matematično težje uporabljiva izbira. Ekonomsko prednost posamezne ponudbe je mogoče iskati v ozki interpretaciji t.i. cost benefit testa ali pa skozi prizmo presoje tako komercialnih kot nekomercialnih faktorjev, ki lahko vplivajo na naročnika.

Pri odločanju mora naročnik upoštevati tržne zakonitosti glede predmeta naročila, v okviru njih pa dopustiti tudi upoštevanje razlogov, ki vplivajo na oblikovanje cene (kvaliteta, estetske lastnosti,...) na trgu.

Ekonomsko najugodnejša ponudba pomeni najugodnejšo kombinacijo v ponudbi med ceno in kvaliteto ponujenega. Odvisna je od razmerja med ceno in ostalimi merili, pri čemer ni mogoče podati pavšalne ocene o želenem razmerju ali vrednostne ocene razmerja med ceno in ostalimi merili (Mužina, 2004: 498-501).

7.5 OBLIKOVANJE SKLOPOV

Javna naročila se zaradi predmeta naročila, v določenih primerih oddajajo v sklopih. Oblikovanje sklopov mora biti smiselno in logično, tako da dopušča čim širšemu krogu potencialnih ponudnikov oddati ponudbo. Vendar pa oblikovanje sklopov dopušča možnost zlorabe v primerih, ko so oblikovani tako, da lahko naročilo izpolni le določen krog ponudnikov. Od ponudnikov se npr. zahteva, da morajo oddati ponudbe za vse sklope, čeprav za to ni nobene logične razlage, hkrati pa je določen sklop tak, da ga lahko izpolni samo določen ponudnik oz. ponudniki (Kodela, 2002: 76).

7.6 NEPRAVILNOSTI V TEHNIČNI DOKUMENTACIJI

Priprava tehnične dokumentacije dopušča nekatera nepravilna in ciljna ravnanja. To se lahko zgodi v primerih, ko je obseg javnega naročila preširoko definiran, čeprav je realno dejstvo, da se določena vrsta del, storitev ali dobav ne bo izvedla. V teh primerih poznavanje dejanskih razmer omogoči pripravo konkurenčnejše ponudbe.

Drug problem predstavljajo navedeni cenovni razredi, ki se kasneje pri izvedbi ne upoštevajo.

Če naročnik navaja tip oziroma vrsto blaga in s tem vnaprej določi dobavitelja, se v ozadju lahko skrivajo koruptivna ravnanja. V tehnični dokumentaciji izpuščen podatek lahko omogoči ponudniku dobavo blaga starejše proizvodnje (primer, ko se v tehnični dokumentaciji izpusti podatek leto izdelave in ponudniki ponudijo zastarel model). Pri pripravi tehnične dokumentacije je večkrat prisotno dejstvo, da jo pripravljajo potencialni ponudniki, katerim je ob izvedbi javnega naročila dovoljeno, da sodelujejo na javnem razpisu. Kot nepravilnost lahko zasledimo tudi primere, ko obstaja razlika med objavljenim predmetom javnega naročila in dejansko razpisno dokumentacijo ter končno izvedbo oziroma realizacijo (Kodela, 2002: 77).

7.7 OBJAVA JAVNEGA NAROČILA

Vsako javno naročilo mora biti objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije (<http://www.uradni-list.si>). Poleg tega so lahko javna naročila objavljena tudi v dnevnem časopisju, vendar ne prej kot v Uradnem listu. Ponudniki se z glavnimi podatki o posameznih javnih naročilih seznanijo iz uradne objave v Uradnem listu. Objave so razdeljene glede na predmet javnega naročila: blago, storitve ali gradbena dela, ter glede na vrste postopka.

Način objave javnega naročila določa 65. člen zakona. Novost noveliranega zakona je obveza naročnika, da razpis objavi na informacijskem portalu Urada za javna naročila.

Prav tako mora naročnik objaviti javni razpis in druge objave v uradnem glasilu Evropske skupnosti, če je vrednost naročila enaka oz. presega vrednost, določeno za posamezne vrste naročil.

Naročnik sme objaviti obvestila o javnem naročilu ali natečaju načrtov tudi v drugih sredstvih obveščanja. To lahko stori šele, ko je odposlal zahtevo za objavo na enotnem informacijskem portalu oz. v Uradnem glasilu Evropske skupnosti. Vsebovani podatki morajo biti identični.

Z objavo se zagotavlja transparentnost postopka. Javni razpis pa se mora objaviti v naslednjih primerih (68. člen ZJN-1):

- pri odprtem postopku,
- v prvi fazi omejenega postopka,
- pri oddaji naročil po postopku s pogajanjem po predhodni objavi.

Razpis mora vsebovati podatke o naročniku, o predmetu naročila, o pogojih sodelovanja (42. člen zakona pa določa tudi objavo dokazil o izpolnjevanju pogojev), merila, čas in kraj dviga dokumentacije, čas in kraj oddaje ponudb, okvirni datum odločitve o sprejemu ponudbe in navedbo kontaktne osebe, ki daje dodatne informacije v zvezi z naročilom.

Zakon je pri določanju obvezne vsebine nedosleden, saj ni razlikovanja glede na predmet naročila (Mužina, 2004: 611).

7.8 PREGLED PONUDB IN IZBOR NAJUGODNEJŠEGA PONUDNIKA

Vsekakor obstaja možnost nepravilnega ravnanja tudi pri ocenjevanju in izboru najugodnejšega ponudnika. V teh primerih je možno, da se posamezne ponudnike oziroma njihovo ponudbeno dokumentacijo obravnava neenakopravno, kar bi v praksi lahko pomenilo, da je pregled posamezne ponudbe bistveno bolj temeljit in izveden strogo po postavljenih pogojih, z razliko od pregleda ostalih ponudb, kjer je pregled lahko precej manj natančen, kar v praksi lahko pomeni neupravičeno upoštevanje ponudnika z nepravilno ponudbo. Enako se lahko zgodi v primeru pregleda določenih dokazil.

Prav tako je lahko koruptivno dejanje, ko naročnik dopusti posameznemu ponudniku po odpiranju ponudb naknadno popravilo oziroma dopolnitev ponudbe (dopolnitev z manjkajočimi dokumenti, naknadno žigosanje in podpisovanje) ali pa celo spremembo ponudbene dokumentacije (sprememba cene, predmeta ponudbe, rokov, izvedbe, garancijskih rokov in podobno) (Kodela, 2002: 77).

Odpiranje ponudb v odprtem postopku in v drugi fazi omejenega postopka je po 73. členu ZJN-1 javno. Naročnik sme zaradi zavarovanja uradnih, vojaških ali državnih skrivnosti določiti, da postopek odpiranja ponudb ni javen. Svojo odločitev mora sporočiti v objavi javnega naročila.

Po zakonu je naročnik dolžan ves čas paziti na ponudnikove poslovne skrivnosti.

7.9 ODDAJA NAROČILA

Po 76. členu ZJN-1 mora biti oddana ponudba pravilna, primerna in sprejemljiva. Naročnik mora zavrniti vse ponudbe, ki se ne skladajo s temi zahtevami. Ponudba ne sme odstopati od zahtev razpisne dokumentacije in posebnih zahtev, ki jih določa zakon.

Po oddaji naročil mora naročnik izbrati najugodnejšo ponudbo.

7.10 NEOBIČAJNO NIZKA CENA

Če je cena naročila v ponudbi neobičajno nizka, je to lahko eden od kazalcev za ugotavljanje nepravilnosti oz. korupcije.

V noveliranem zakonu se z neobičajno nizko ceno ukvarja le 53. člen, definicija v 3. členu pa je opuščena, kar prinaša podnormiranost problema. Odločitev o tem, kaj je neobičajno nizka cena, prehaja v sfero naročnika (Mužina, 2004: 515).

Preden se taka ponudba zavrne, mora naročnik zahtevati v pisni ali elektronski obliki obrazložitev vseh postavk ponudbe (53.člen ZJN-1A).

Možni razlogi za neobičajno nizko ceno so tudi kartelni dogovori.

7.11 IZVEDBA IN NADZOR NAD IZVEDBO JAVNEGA NAROČILA

Javno naročilo se zaključi šele z njegovo realizacijo. Tako se nepravilnosti lahko pojavljajo tudi pri sami izvedbi.

Ena od nepravilnosti pri sami izvedbi je sprememba predmeta javnega naročila. V takih primerih bi bilo potrebno ugotoviti, da javno naročilo ni bilo izvršeno in je oddaja dela, storitve ali dobava brez vsakršne pravne podlage

Problem lahko predstavljajo tudi delne spremembe predmeta, kot na primer spreminjanje količin ali pa posameznih postavk iz popisa del ali blaga. Podana nepravilnost s strani naročnikov je tudi v primerih, ko se od izvajalca zahteva, da določena dela zaupa točno določenemu podizvajalcu ali pa vgradnja točno določene opreme (Kodela, 2002: 78).

8 OBSEG KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH V SLOVENIJI

8.1 SLOVENSKE IN MEDNARODNE RAZISKAVE

Merjenje korupcije in odkrivanje koruptivnih dejanj je težavno. V Sloveniji obstaja kar nekaj organov oziroma služb, ki se ukvarjajo z odkrivanjem in preprečevanjem korupcije, seveda tudi na področju javnih naročil.

Mnoge raziskave kažejo, da je prepričanje javnosti v koruptivnost politikov in uradnikov javne uprave veliko. Marsikdo, ki dela na področju javnih naročil, je že naletel na pripombe ali namigovanja o njegovih možnostih sprejemanja določenih uslug. Tradicija se vleče še iz prejšnjega sistema družbene lastnine, kjer je nekako veljalo nepisano pravilo, da se je ob vsaki večji investiciji (ceste, mostovi,...) zgradil še kakšen manjši zasebni ali pa "društveni" objekt (Peteh, 2001: 25).

Pri pojavu korupcije na področju javnih naročil je najprej potrebno spoznati kakšno je dejansko stanje v državi. Zaradi občutljivosti in specifičnosti področja pa so ankete javnega mnenja, raziskave in meritve le redko lahko pravi pokazatelj stanja, saj je presoja o razširjenosti korupcije v javnih službah v veliki meri oprta na predpostavko samoumevnosti in v manjši meri na osebno izkušnjo s korupcijo (raziskava Stališča o korupciji, CJM, 2003).

Veliko število zahtevkov za revizijo postopka ne pomeni, da je korupcije na tem področju več. V tem primeru gre za nezadovoljnost tistih, ki niso pridobili javnega naročila in tako uporabijo vse mehanizme, da bi postopek razveljavili (mnenje: Dobovšek, politološki dnevi).

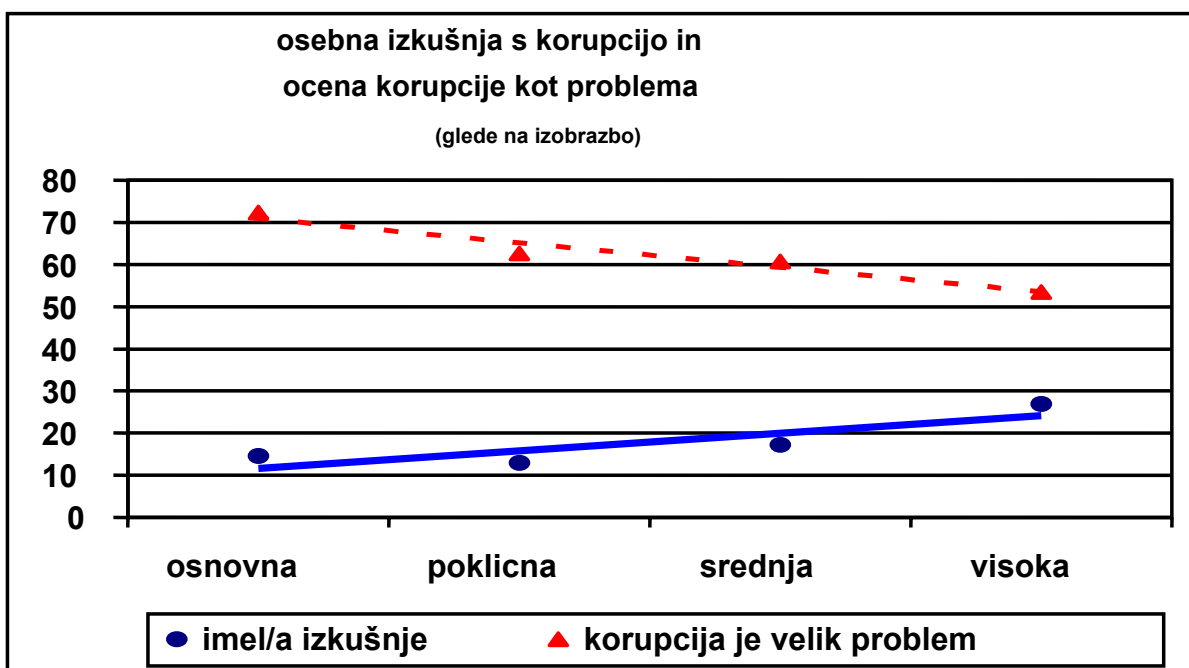
Za oris stanja bom uporabila javnomnenjsko anketo, izvedeno leta 2003 v Centru za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, ki je zajela 901 anketiranca.

Odgovori na izhodiščno vprašanje "**Ali ste imeli vi ali vaši bližnji v zadnjem letu kakršnokoli izkušnjo s korupcijo?**", govorijo o razmeroma nizki razširjenosti korupcije v Sloveniji, če upoštevamo ugotovitev, da več kot 95% vprašanih ni

imelo izkušnje s korupcijo v zadnjem letu. Seveda pa ta podatek ne govori o relativni razširjenosti korupcije v posameznih segmentih in ne upošteva "sistemske izključenosti" večine sodelujočih v raziskavi.

Predvsem se mi zdi problematično dejstvo, da anketiranci z nižjo izobrazbo, kljub temu da nimajo osebnih izkušenj s korupcijo, verjamejo, da le ta obstaja in da v Sloveniji predstavlja velik problem.

graf 1.1



Vir: Raziskava STALIŠČA O KORUPCIJI izvedena po naročilu Urada Vlade RS za preprečevanje korupcije

Na področju javnega naročanja je torej težko zbirati podatke na podlagi javnomnenjskih raziskav, saj povprečen državljan nima stika z javnimi naročili. Tako so njihovi odgovori le posledica ugibanj, ponavadi lahko nepoznavanje situacije le stopnjuje sumničavost nevpoletni na podlagi predstav, ki jih imajo ljudje o podkupljivosti uslužbencev javnega sektorja.

V nadaljevanju so ustanove, ki bedijo nad javnimi naročili izvajale ankete, ki so vključevale slovenska podjetja. Tu so možnosti za večjo verodostojnost podatkov boljše. Anketa Ninamedia 2002 po naročilu Urada za javna naročila in leta 2004

po naročilu Urada predsednika vlade je zajela 300 podjetij (od tega 100 malih, 100 srednjih in 100 velikih podjetij).

Eno izmed vprašanj je bilo: **"Ali nam lahko zaupate, kolikšen delež pogodbene vrednosti morajo podjetja vaše branže običajno ponuditi za dodatna neuradna plačila javnim uslužbencem ali funkcionarjem, da pridobijo posle preko postopkov oddaje javnih naročil?"**

tabela 1.1

	malo	srednje	veliko	skupaj
0-2%	6	8	10	8,0
2-3%	6	1	1	2,7
3-5%	11	6	2	6,3
5-10%	8	7	2	5,7
10-20%	1	1	0	0,7
0%	18	20	31	23,0
ne vem	4	56	54	53,0
ne povem	1	1	0	0,7

Vir: Ninamedia 2004 po naročilu Urada predsednika vlade

Iz tabele lahko razberemo, da korupcija pri javnih naročilih vsekakor obstaja in da imajo poslovneži osebne izkušnje z njo (kar 23,3% vprašanih). Kljub vsemu, pa je največji odstotek tistih, ki ne vedo, kolikšen je delež pogodbene vrednosti, ki ga morajo podjetja ponuditi v obliki neuradnih plačil naročnikom, da pridobijo javno naročilo. To lahko pomeni, da korupcije v teh primerih ni, da anketiranci zanjo ne vedo ali pa da vrednosti nočejo zaupati. Poleg tega da je visok delež tistih, ki se soočajo s korupcijo, se spet soočimo s problemom, ko mnogi zatrjujejo, da korupcija obstaja, dokler ni treba navesti dejstev ali primerov.

V eni izmed obsežnih mednarodnih raziskav, ki jih je izvedla Svetovna banka leta 1999, World Bussines Environment Survey (WBES) in zajema 80 držav, je bilo predstavnikom podjetij zastavljeno naslednje vprašanje: **"Kakšen odstotek pogodbene vrednosti je običajno nelegalno plačan v primerih poslovanja z državo (javna naročila)?"**

tabela 1.2

	0%	<5%	6-10%	11-15%	16-20%	>20%
CRO	14	65,10	16,3	2,3	2,3	0
CZ	6,3	31,30	28,1	15,6	12,5	6,3
D	44	17	2	1	36	0
I	63	4	2	31	0	0
SLO	19,4	58,3	11,1	2,8	8,3	0

Vir: Svetovna banka: World Bussines Environment Survey (WBES)

Glede na podatke te raziskave lahko ugotovimo, da ni možno pogojevati pojava korupcije zgolj z razvitostjo države.

8.2 POROČILO O DELU POLICIJE ZA LETO 2003

V poročilu o delu policije najdemo tudi podatke o številu prijav s področja korupcije. Žal ni podatkov, koliko teh koruptivnih dejanj je bilo povezanih z javnimi naročili, lahko pa sklepamo, da je delež kar zajeten.

V letu 2003 je policija obravnavala 7.168 (8.527⁴) gospodarskih kaznivih dejanj ali 15,9 % manj kot v letu prej. Statistični upad kaznivih dejanj je posledica preiskovanja zahtevnejših primerov gospodarske kriminalitete in doslednega upoštevanja strokovnih navodil in usmeritev glede prednosti dela na tem področju, na podlagi katerih je policija zaključila manjše število zahtevnejših primerov.

Obravnavanih je bilo tudi 54 (51) korupcijskih kaznivih dejanj⁵. Med njimi je bilo razmeroma veliko prijavljenih primerov zahtevanja ali dajanja podkupnine ali darila, 34 kaznivih dejanj t. i. prave korupcije pa je policija odkrila sama. Najbolj se je povečalo število kaznivih dejanj dajanja podkupnine (s 15 na 28), od katerih jih je bilo 20 (0) posledica organizirane kriminalne dejavnosti, in število kaznivih dejanj jemanja podkupnine (z 11 na 17), od katerih jih je bilo 12 (1) posledica organizirane kriminalne dejavnosti. Med korupcijska kazniva dejanja v širšem smislu so po oceni policije spadala tudi nekatera kazniva dejanja zlorabe uradnega položaja ali pravic, izdaje uradne tajnosti in zlorabe notranjih informacij.

⁴ v oklepaju so navedeni podatki iz Poročila o delu policije za leto 2002

⁵ Gre za kazniva dejanja po 162., 247., 248., 267. in 268. členu KZ.

Korupcijska kazniva dejanja so bila največkrat odkrita pri uslužbencih v občinskih upravah in upravnih enotah.

Z vladnim uradom za preprečevanje korupcije je policija sodelovala pri pripravi strategije boja proti korupciji ter usklajevanju predloga zakona o preprečevanju nasprotja interesov in omejevanju korupcije. Pri obravnavanju primerov korupcijskih kaznivih dejanj pa je sodelovala z uradom za preprečevanje pranja denarja, carinsko, veterinarsko in davčno upravo.

9 PREPREČEVANJE KORUPCIJE

9.1 SPLOŠNE PROTİKORUPCIJSKE STRATEGIJE

V boju proti korupciji je predvsem pomembno, da se odpravljanje začne čimprej, ko se pojavijo prvi znaki, dobro pa je tudi, da je država seznanjena z vsemi pojavnimi oblikami korupcije, saj se tako lažje sooča z njo.

Po Grayu in Kaufmannu poznamo več različnih strategij za boj proti korupciji, ki jih je potrebno kombinirati:

➤ Politična volja

Predvsem je pomembna predanost in zavzetost vseh akterjev, ki se borijo proti korupciji. To je dostikrat težko, saj se korupcija lahko pojavi na najvišjih položajih. Potreben je počasen, sistematski pristop, ponavadi pa ni problem pomanjkanje volje, ampak neznanje in pomanjkanje mehanizmov.

➤ Mednarodna iniciativa

Za izkoreninjenje pojava korupcije je potrebna medsebojna pomoč pri izvajanju demokratičnih reform, izboljšanju vodenja države. Pri tem so mednarodni javnosti v podporo mnoge mednarodne konvencije in ukrepi, ki jih kasneje sprejemajo posamezne države.

➤ Kaznovanje vseh udeležencev

Ustrezno kaznovanje kršiteljev predvsem pri odmevnih primerih služi kot dober zgled.

➤ Izobraževanje in obveščanje javnosti

Osveščeni državljani so potencialen vir mnogih koristnih informacij. Država izobražuje s posameznimi raziskavami in izobraževalnimi programi s tega področja.

➤ Večje spodbude in izvajanje reform na socialnem področju

Velik delež korupcije se da odpraviti z izboljšanjem gmotnega položaja javnih uslužbencev, potrebno je poudarjati njihovo odgovornost in jih izobraževati s pomočjo etičnih kodeksov.

➤ Reforme na področju zakonodaje

Za boj proti korupciji se v posameznih državah formirajo različni organi oz. agencije.

➤ Spreminjanje vrednot družbe

Za odpravo pojava korupcije je potrebno spremeniti celoten sistem vrednot v posamezni družbi.

"Vsaka družbena ureditev, ki želi čim popolneje izkoreniniti korupcijo v svojem okolju, mora v načelu delovati v dveh smereh: ustvarjanju javnega mnenja, da je korupcija nekaj slabega, etično in kazensko v nasprotju z družbenimi normami ter izdelavi dokaj razvejanega sistema norm, ki na različne načine vsaka na svojem področju preprečujejo ali zmanjšujejo možnosti korupcije" (Peteh, 2001: 29).

Potrebno je zagotoviti najprej notranji, potem pa še zunanji nadzor nad izvajanjem postopkov. V ta namen delujejo v Sloveniji številne institucije, poleg tega pa so bile ustanovljene tudi številne službe in uradi, ki so specializirane za področje korupcije ali javnih naročil.

9.2 INSTITUCIJE V BOJU PROTI KORUPCIJI

9.2.1 POLICIJA

Odkrivanje koruptivnih dejanj je že samo po sebi izjemno težko. Vsekakor pa so se pristojni organi dolžni odzvati v vsakem primeru ali sumu in takrat je dokazovanje z zakonsko dovoljenimi metodami in sredstvi lažje in učinkovitejše. Od vsega pa je najpomembnejši prvi podatek, to je informacija, katera oseba je to in kaj naj bi delala. Vsekakor pa čaka organe pregona na tem področju še veliko

dela, predvsem v ustvarjanju mehanizmov, ki bi jasneje pokazali možne kršitve zakona (Peteh, 2001: 34).

Velikokrat se pojavi problem, da so kriminalisti sicer usposobljeni na področju kriminalistične stroke, nimajo pa poglobljenih znanj, kot jih imajo tisti, ki načrtujejo oz. izvajajo zahtevnejša dejanja gospodarske kriminalitete. Prav tako je povprečna izobrazba kriminalistov v mnogih primerih nižja od storilcev kaznivih dejanj.

9.2.2 TOŽILSTVO

Vloge policije, državnega tožilstva in preiskovalnega sodnika so tako prepletene, da prihaja do zmede glede pristojnosti posameznega organa (Greco, 2000: 15).

Državno tožilstvo v Sloveniji je organ, pristojen za odkrivanje kaznivih dejanj, izsleditev storilcev in usmerjanje predkazenskega postopka. Tožilstvo nato zahteva od preiskovalnega sodnika formalen začetek preiskave, vloži obtožnico zoper osumljenca in ima možnost pritožbe na še ne pravnomočne sodbe.

V Sloveniji delujejo okrožna tožilstva, višja državna tožilstva in Državno tožilstvo RS, ki ga vodi generalni državni tožilec. Slovenski tožilci so po zakonu neodvisni od parlamenta in vlade (Greco, 2000: 8).

V Sloveniji deluje na področju pregona korupcije posebna skupina tožilcev, ki je zadolžena za pregon organiziranega kriminala (Oberstar, 2001: 32).

9.2.3 SODSTVO

V Sloveniji deluje poleg okrajnih, okrožnih, višjih sodišč in vrhovnega sodišča še Upravno sodišče RS in poseben, preiskovalni sodnik, ki je odgovoren za preiskovanje primerov, kjer utemeljen sum kaže na morebitnega storilca (Greco, 2000: 9).

V Grecovem poročilu se najprej izpostavi vprašanje neodvisnosti sodnikov, ki jih imenuje državni zbor, kasnej pa poročilo poudarja, da so slovenski sodniki v praksi nenaklonjeni uporabi posebnih operativnih metod in sredstev, še zlasti prisluškovanju v primerih preiskovanja korupcije. Greco priporoča, naj se v Zakonu o kazenskem postopku dovoli šest mesecev daljša uporaba operativnih metod in sredstev (Greco, 2000: 17).

9.2.4 URAD ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Vlada je na priporočilo EU sredi leta 2002 ustanovila Urad za preprečevanje korupcije.

Urad usklajuje strokovne dejavnosti pri pripravi zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, usklajuje strokovne dejavnosti pri pripravi protikorupcijske strategije RS ter pri njenem izvajanju, pripravlja predloge in načine za uresničevanje priporočil mednarodnih organizacij in institucij na področju korupcije in spremlja njihovo uresničevanje, preučuje pravno in organizacijsko ureditev drugih držav ter spremlja aktivnosti mednarodnih integracij na področju korupcije, sodeluje s pristojnimi ministrstvi in drugimi državnimi organi pri pripravi in usklajevanju predpisov, ki so povezani s preprečevanjem in odpravljanjem korupcije; spremlja uresničevanje predpisov, ki so pomembni za preprečevanje in odpravljanje korupcije, pristojnim organom daje načelne usmeritve in pobude za odpravo razmerij in stanj, ki omogočajo nastanek in razvoj korupcije, spremlja in analizira statistične podatke o stanju korupcije ter zbira in analizira druge podatke, pomembne za preprečevanje in odpravljanje korupcije, sodeluje z drugimi državnimi organi pri preprečevanju in odpravljanju korupcije, sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, izobraževalnimi, medijskimi in drugimi nevladnimi organizacijami in društvi v zvezi z njihovim delom pri preprečevanju in odpravljanju korupcije, sodeluje s podobnimi organi iz drugih držav in z organi mednarodnih integracij ter z mednarodnimi nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja in odpravljanja korupcije.

Urad je tudi pristojni organ za nadzor nad izvajanjem Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev ter usmerja delo Koordinacijske skupine za preprečevanje korupcije.

Pristojnosti urada so predvsem preventivne, strateške in izobraževalne. Lahko pa pomembno vpliva na spremembo predpisov, ki morda omogočajo koruptivno ravnanje. Vsako prijavo, ki kaže znake kaznivega dejanja korupcije, pa nemudoma predajo policiji.

O svojem delu in ugotovitvah poroča Vladi RS in predlaga ukrepe za odpravo razmerij in stanj, ki omogočajo nastanek korupcije (spletna stran Urada za preprečevanje korupcije).

9.2.5 URAD ZA JAVNA NAROČILA

Urad za javna naročila je 31. 3. 2004 prenehal delovati in prešel pod okrilje Ministrstva za finance.

"Urad za javna naročila je med svojem programu dela, ki ga je posredoval vsem relevantnim institucijam, zapisal v svoje ciljne usmeritve tudi vzpostavitev pogojev za ustanovitev Agencije RS za javna naročila, ki naj bi pomenila postopno združitev nabavnih služb na ravni države in ustanovitev ene ali več centralnih nabavnih enot" (Šoltes, interno gradivo za razpravo, 2004)

Uresničitev takšne zamisli bi pomenila postopno združitev nabavnih služb na ravni države in ustanovitev ene ali več centralnih nabavnih enot, ki naj bi racionalizirale delo upravnih organov, dosegale ugodnejše pogoje, poenotile postopke, bile odprte za servisiranje ostalih naročnikov, tudi nevladnih naročnikov in skrbela za specializacijo kadrov (Dolinšek v Haček, 2004: 14).

9.2.6 DRŽAVNA REVIZIJSKA KOMISIJA

Leta 1999 je bil v Sloveniji sprejet Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. (Uradni list RS, št. 78/99), ki ureja pravno varstvo v postopkih oddaje javnih naročil, s katerim so se odpravile nejasnosti in nedorečenosti dela ZJN-1, ki je opredeljeval revizijo postopkov oddaje naročil.

V primeru da je naročnik med postopkom kršil zakon ali so merila nejasna, diskriminatorna ali je naročnik izbral ponudnika v nasprotju z merili in pogoji, ki jih je objavil, lahko ponudnik vloži zahtevek za revizijo javnega naročila.

V splošnem velja: vlagatelj zahtevka mora vložiti zahtevek za revizijo čimprej in ne more vložiti zahtevka za revizijo po odločitvi o dodelitvi javnega naročila iz razloga, ki bi mu mogel ali moral biti znan pred odločitvijo, pa tega kljub temu ni storil prej.

Postopek revizije javnega naročila je dvostopenjski in ga ureja Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja⁶. Zahtevek za revizijo se pošlje naročniku, vsebovati pa mora ime vlagatelja zahtevka in kontaktno osebo, ime naročnika, javno naročilo, kršitve, dejstva in dokaze ter potrdilo o plačilu takse na račun ministrstva za finance v višini 1% od vrednosti, od katere je potrebno izvajati postopek javnega naročanja.

Naročnik lahko zahtevku za revizijo ugoditi in spremeni odločitev o dodelitvi naročila, razveljavi javno naročilo ali spremeni razpisno dokumentacijo (če še ni potekel rok za oddajo ponudb), lahko pa javno naročilo delno ali v celoti zavrne oziroma ga zavrže. O svoji odločitvi izda sklep.

Vlagatelj, ki z naročnikovo odločitvijo ni zadovoljen, lahko v treh dneh po prejemu obvestila naročnika obvesti, da nadaljuje zahtevek pred Državno revizijsko komisijo. Naročnik mora v tem primeru v najkrajšem času posredovati celotno dokumentacijo Državni revizijski komisiji kot neodvisnemu državnemu organu. Državna revizijska komisija nato v roku petnajstih dni odloči o pravilnosti ravnanja naročnika, vlagateljevemu zahtevku ugoditi, razveljavi odločitev ali celoten postopek oddaje javnega naročila ali pa pritrdi naročniku in zahtevek zavrne ali zavrže. Odločitev Državne revizijske komisije je dokončna in zoper njo ni rednega ali izrednega pravnega sredstva (ZRPJN).

Predsednica Državne revizijske komisije⁷ opozarja, da se v postopku revizije ugotavlja le kršitev materialnega zakona, torej se ne ugotavlja korupcija. Tako revizijska komisija nima podatkov o pojavu korupcije pri javnem naročanju v Sloveniji. Problematično pa se jim zdi (na kar tudi opozarjajo v svojih letnih poročilih) veliko število umaknjenih zahtevkov za revizijo. V pogovoru je predsednica komisije povedala, da se tu skrivajo potencialni koruptivni naročniki, ki se ob zahtevku postopka za revizijo umaknejo.

⁶ Državni zbor RS je na seji dne 29. januarja 2003 potrdil uradno prečiščeno besedilo zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, ki obsega: - zakon o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 78/99 z dne 24. 9. 1999), - popravek zakona o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN (Uradni list RS, št. 90/99 z dne 5. 11. 1999) in - zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o reviziji postopkov javnega naročanja - ZRPJN-A (Uradni list RS, št. 110/2002 z dne 18. 12. 2002).

⁷ Predsednica Državne revizijske komisije je Marija Bukovec Marovt. Pogovor z njo je potekal na sedežu komisije na Slovenski 54, v Ljubljani, dne 13. 5. 2004.

Od 900 zahtevkov za revizijo, ki so jih na primer na naročnike naslovili v letu 2000, jih je revizijska komisija obravnavala le 300. To pomeni, da sta bili dve tretjini zahtevkov rešeni z neposrednimi pogovori med naročnikom in ponudnikom. Čeprav revizijska komisija ni obravnavala zahtevkov v zvezi s korupcijo, to še zdaleč ne pomeni, da se ta ni pojavljala, kar še bolj velja za zahtevke, ki so bili rešeni že med samimi naročniki in ponudniki (Kos, 2001: 93).

Problematično na tem področju je dejstvo, da se postopki za revizijo ponavadi zavlečejo do te mere, da je javno naročilo že izvedeno (npr. gradnja ceste je že končana), razveljavitev postopka pa je v takšnih primerih brezpredmetna (mnenje: Šoltes, politološki dnevi).

10 ORGANIZACIJSKI UKREPI ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE PRI JAVNIH NAROČILIH

Z uskladitvijo Zakona o javnih naročilih z direktivami Evropske unije in z njenim pravnim redom, t.i. *acquis communautaire*, je Slovenija naredila velik korak naprej na področju preprečevanja korupcije.

Novelirani zakon pomeni ureditev celotnega področja v enem samem predpisu (razen določb o varstvu ponudnikov). Prinesel je določene poenostavitve, manjše število postopkov in s tem večjo preglednost.

Poleg tega pa številne institucije izvajajo veliko število sprememb, ki so oziroma bodo pripomogle k preprečevanju pojava korupcije na področju javnih naročil.

10.1 UKREPI PRI PRORAČUNSKIH UPORABNIKIH

Proračunski uporabnik, ki želi izvesti javno naročilo, mora zagotoviti za to ustrezen kader. Izbor ustreznega osebja je predpogoj za kvalitetno delo. Posameznike naj odlikuje visoka moralna trdnost, pripadnost organu, zanesljivost pri delu in nenazadnje tudi pozitivne izkušnje pri izvajanju javnih naročil.

Izvajanje postopka mora biti organizirano tako, da omejuje možnosti korupcije. Prav gotovo je to eden močnejših segmentov, ki poleg sistemskih rešitev prinaša še notranji nadzor v različnih oblikah in metodah na vseh ravneh javne uprave. Tudi visoko usposobljeno in moralno trdno osebje se lahko znajde v razmerah, ko se ne more upreti določenim nagradam ali uslugam. Dobra sistemska rešitev in stalni notranji nadzor sta močna garancija, da ne pride do korupcijskih dejanj (Peteh, 2001: 31).

Pri uslužbencih je potrebno poleg tega poudarjati predvsem osebno odgovornost. Če je posameznik polno odgovoren za svoje področje, kasneje tudi v popolnosti odgovarja za vsa dejanja iz tega področja. To omogoča tudi večjo transparentnost in lažje ugotavljanje krivde v primeru nepravilnosti (Peteh, 2001: 31).

Priporočljivo je tudi kroženje oseb na delovnih mestih, tako da uslužbenci ne delajo več časa na istih vrstah naročil. K preprečevanju potencialne korupcije pa

pripomore tudi ločitev funkcije postopka od prevzema in uporabe, kar pomeni, da tisti, ki izvaja postopek naročila, ni oseba, ki bo blago prevzela, oziroma ga uporabljala (Peteh, 2001: 31).

10.2 UVAJANJE ELEKTRONSKEGA JAVNEGA NAROČANJA

Veliko novosti je prinesla tudi moderna tehnologija; izvajanje postopka javnega naročanja preko interneta, ki širi krog ponudnikov - povečuje dostopnost in s tem tudi konkurenco, obenem pa omogoča večjo transparentnost postopka.

V prihodnosti je predvidena vzpostavitev enotnega sistema elektronskega naročanja. Podlaga za tovrstni sistem je poleg zahtevane pravne ureditve in informacijsko-tehnološke opremljenosti tudi standardizirana vsebina razpisnih dokumentacij. V nekakšnem e-centru naj bi se zbirale vse objave javnih naročil, ki bi temeljile na vnaprej določenih standardih, merilih in pogojih na način, da bi ponudniki dnevno pridobivali podatke o tekočih postopkih javnih naročil. Tak način vsekakor predstavlja velik premik v transparentnosti in preglednosti javnih naročil. S pomočjo elektronskega naročanja bi ponudniki svoja dokazila o statusu shranjevali v posebnem registru, odprtem tudi za druge naročnike, kar bi bistveno pripomoglo tudi k zmanjšanju potrebnega zbiranja dokazil ob vsakem kandidiranju na javnem razpisu (mnenje: Dolinšek, politološki dnevi).

10.3 UVAJANJE POENOTENJA JAVNIH NAROČIL

Gre za poenotenje naročanja na nekaterih področjih. Na primer pisarniški ali zdravstveni material se naroča iz enega samega mesta za vse uporabnike proračuna hkrati. K naročilu so pozvani vsi potencialni naročniki, ki potem v skupnem imenu izvedejo masovno naročilo, kasneje pa se podpišejo interne pogodbe. Tak globalen sistem naročanja ne pripomore le k večji transparentnosti, ampak omogoča tudi ugodnejše cene in večjo smotrnost naročila (podatki z intervjuja: Hren).

"Centraliziran pristop k javnemu naročanju bi pomenil na eni strani opredelitev okvirov za vzpostavitev sistema javnih naročil, ki bi zagotavljal doseganje enega izmed temeljnih ciljev javnega naročanja po principu "dobiti največ za dogovorjeno

plačilo" in bi se operacionaliziral skozi delovanje Agencije za javna naročila, katere ustanovitev je predvidena. Takšna agencija bi imela centralno vlogo pri oblikovanju ustreznih podlag, metod, standardov, zagotovitev izdelave metodologij za izdelavo vrst katalogov, pocenitev naročanja in poenotenje vsebin in prakse postopkov javnega naročanja" (Šoltes, interno gradivo za razpravo, 2004).

11 NAČINI ODKRIVANJA KORUPCIJE

Pri odkrivanju koruptivnih dejanj je pomembno, da čimveč nepravilnosti odkrije naročnik sam, saj imajo odkritja realizirana s pomočjo policije lahko zelo škodljive posledice za predstojnika. V takih primerih je preiskavi podvržen celoten sistem javnega naročanja, še bolj pa se za take primere zanima javnost. V dosedANJI praksi dela na področju odkrivanja gospodarske kriminalitete se je uveljavilo več indicev, ki v določenih okoliščinah nakazujejo, da gre v ozadju lahko tudi za koruptivna dejanja ali postopke. Vse te indice pa je potrebno obravnavati zelo previdno in jih med seboj povezovati. Zgolj obstoj enega indica pomeni lahko le poseben stil dela tega delavca in še zdaleč ne negativnega ravnanja. Vsaka prenapljena poteza bi povzročila neupravičene obtožbe in s tem slabše medosebne odnose, nezaupanje in slabšo kvaliteto dela (Peteh, 2001:34).

V nadaljevanju naštevam nekaj indicev, ki lahko kažejo na koruptivnost posameznika (Peteh, 2001: 34):

- materialni položaj posameznika,
- pretirana želja za delom na določenih nalogah,
- pogosto delo preko polnega delovnega časa,
- navidezna urejenost dokumentacije, v resnici pa veliko število napak in pomanjkljivosti,
- odzivanje vabilom ponudnikov na razna srečanja, predstavitve,
- osebno prijateljevanje s predstavniki ponudnikov,
- sprejemanje daril neobičajnih vrednosti,
- izrazito ali prikrito favoriziranje določenih znamk,
- pogosto opravičevanje nekoga kot edinega ponudnika,
- ne vabi se znanih in neposrednih ponudnikov,

- strah pred nadzorom in inšpekcijami.

Temeljiteje se ugotavljanja koruptivnega dejanja lahko lotimo tudi tako, da najprej opravimo splošni pregled delovanja naročnika (ustrezna strokovna usposobljenost delavcev, razčlenitev delovnega procesa, ločevanje delovnih opravil, obstoj sorodstvenih vezi, obstoj notranje revizijske službe in njeno delo, zgodovina ugotovitev nepravilnosti in posledični ukrepi, knjiženje skladno z računovodskimi standardi, itd).

V nadaljevanju se pri naročniku izvede preučitev prihodkov (dotacije, subvencije, darila, poravnave, itd) in odhodkov (ali obstaja sled: (1) kdo je zahteval naročilo, (2) kdo je naročil, (3) kdo je preveril prejem, (4) kdo je odobril plačilo; pregleda se razlika v zneskih med naročilom, dobavo in plačilom, datumi-plačilni roki, avansi, ipd.).

Med indikatorje koruptivnih dejanj lahko štejemo še razne navidezne pogodbe, navidezno poslovanje, ponarejanje knjigovodske listine, storno knjiženja, izmišljeni odhodki, itd. (Hren, 2002: 174-175).

12 MOŽNE SMERNICE ZA NADALJNJE PREPREČEVANJE KORUPCIJE

➤ Vzpostavljanje ničelne tolerance

Urad za preprečevanje korupcije v svojih dokumentih zagovarja ničelno toleranco, saj so vsa koruptivna dejanja nesprejemljiva sama po sebi. Tudi več majhnih tovrstnih dejanj vpliva na rušenje vladavine prava in na možnosti za pojav še hujših oblik kršitev.

➤ Dodatno propagiranje etičnih kodeksov in izobraževanje javnih uslužbencev

Kljub temu da področje javnih naročil ureja poseben zakon, poleg tega pa ima na javno naročanje vpliv še kar nekaj drugih zakonov, podzakonskih aktov, odredb, direktiv ipd., ti akti ne morejo obravnavati vseh življenjskih situacij. Čeprav v Sloveniji obstaja Kodeks o ravnanju javnih uslužbencev, je ta razmeroma nov. Po mnenju Šoltesa, novega predsednika Računskega sodišča, je potrebno tovrstne kodekse posebej propagirati, pomembno je poudarjati pomen kodeksov, uvajati novo moralo v javno upravo, s tem pa tudi na področje javnega naročanja.

Izobraževanje o škodljivih posledicah korupcije in o disciplinskih ter kazenskih posledicah je gotovo ena prvih nalog, ki bi jo moral izvajati vsak organ javne uprave.

Prav tako moramo upoštevati dejstvo, da se o korupciji v procesu izobraževanja ne govori, razen v okviru nekaterih študijskih smeri in da novi delavci prihajajo brez ustreznega predznanja ali pa na pojav niso ustrezno opozorjeni. Zaposlenim je potrebno nakazati vse možnosti korupcijskega pristopa strank, predvsem pa preizkušenih in premetenih načinov, kako se uradnika javne uprave lahko postopoma vpelje v korupcijo tako daleč, da kasneje vrnitev ni več možna (Peteh, 2001: 30).

➤ Zagotavljanje horizontalne odgovornosti

Poleg koncepta vertikalne odgovornosti, ki se v politični areni zagotavlja z volitvami, in hierarhične odgovornosti nadrejenim v javni upravi, je potrebno v

državi zagotavljati tudi t.i. horizontalno odgovornost, kar pomeni v osnovi medsebojni nadzor vseh vej oblasti.

Država mora permanentno vzpostaviti horizontalno odgovornost, ki jo izvajajo njene institucije.

Vehovar trdi, da je ta institucionalni okvir v Sloveniji odpovedal. Različni uradi, tožilstvo, sodstvo in policija po njegovem mnenju niso dovolj učinkoviti. Prišlo je do prelaganja odgovornosti z ene institucije na drugo (mnenje: Vehovar, politološki dnevi).

Poleg medsebojnega nadzora pa bi morale vse te institucije tudi tesneje sodelovati in vzpostaviti enotne metre za merjenje korupcije. V primerih pojava korupcije pa hitro in učinkoviteje odreagirati.

➤ Izboljšanje organizacijske kulture

Organizacijska kultura bi morala vzpostaviti bolj proaktivno ravnanje. Pasivnost na tem področju daje potencialnim kršiteljem povod za nova koruptivna dejanja. S sodelovanjem bi morale vse institucije, odgovorne za pregon korupcije dati javnosti jasno sporočilo. V Sloveniji se zagovarja delovanje brez izstopanja od povprečja.

Institucije in uradi v boju proti korupciji ne smejo biti pasivni, po drugi strani pa se ne smejo izpostavljati v javnosti po nepotrebem, saj to zmanjšuje njihovo integriteto. Odzivnost pri posameznih primerih mora biti hitra in učinkovita (Vehovar, interno gradivo za razpravo, 2004).

➤ Institut obrnjenega bremena

Institut obrnjenega bremena je ena izmed možnosti boja proti organiziranemu kriminalu. Izvaja se tako, da osumljeni izgubi svoje premoženje, če ne more dokazati, da ga je pridobil na zakonit način in s tem plačal obveznosti državi. Takšni ukrepi so imeli v ZDA velik uspeh, zato o uvedbi razmišljajo tudi v državah Evropske skupnosti, vendar pa uvedba takšnih ukrepov ni enostavna, saj pomeni poseganje v temeljne človekove pravice (Dobovšek v Haček, 2004: 42).

"Poudariti je potrebno, da tovrstne preiskave niso vsemogočne, poleg tega pa predstavljajo poseg v človekove pravice, ki so zajamčene v ustavi" (Dobovšek v Haček, 2004: 41).

Za ponazoritev instituta lahko uporabimo uslužbenca, ki je v napovedi dohodnine predstavil dohodke, s katerimi si ne more privoščiti dragega avtomobila, jahte ali razkošne hiše. Presežna vrednost mu je v tem primeru zasežena (Dobovšek, interno gradivo za razpravo, 2004).

➤ Delo preiskovalnih novinarjev

Dobovšek je na politoloških dnevih poudaril pomen dela preiskovalnih novinarjev za odkrivanje kriminala na področju korupcije. Vsi sodelujoči so izpostavili nevarnost poročanja novinarjev s stališča t. i. rumenega tiska na lovu za senzacionalnimi novicami, ki lahko posameznikom povzročijo veliko škode, še preden jim je sploh dokazana krivda. Pravi in kvalitetni preiskovalni novinarji se morajo najprej zadostno izobraziti o problematiki področja, da lahko v nadaljevanju svoje delo korektno opravljajo (mnenje: Dobovšek, politološki dnevi).

Tako kot v primeru uporabe instituta obrnjenega bremena lahko pomeni objava določenih podatkov v javnosti hudo kršitev posameznikove zasebnosti.

➤ Normativna ureditev naročil malih vrednosti

Sam zakon je že prinesel zahtevo, da vsak uporabnik proračuna za sebe uredi postopke naročanja za naročila, ki spadajo med tako imenovana mala naročila. Že večkrat je bilo omenjeno, da je področje malih naročil eno bolj problematičnih. Ne glede na določbe zakona, ki zahtevajo, kaj naj bo temeljna vsebina tega internega predpisa, je nujno imeti takšen predpis, ki bo ne samo omogočal, ampak tudi zahteval od naročnika transparenten pregled tržišča.

Pri malih naročilih bi se kot edino merilo uveljavila cena, oziroma ekonomsko ugodnejša ponudba, kvaliteta se določi v obliki tehničnih zahtev, reference pa naj se kar opusti (Peteh, 2001: 32).

V pripravi je tudi skupni portal za objavo naročil malih vrednosti, katerega vzpostavitev nalaga zakon. Ta portal bi prinesel transparentnejši sistem naročanja tudi na tem področju.

➤ Vodenje "črne liste"

Na Uradu za preprečevanje korupcije zaenkrat ne vodijo t. i. črne liste. Nekatere države pa so že poskušale izdelati seznam ponudnikov, ki so potencialno koruptivni. To naj bi bila neke vrsta zaščita naročnikov, da se izognejo ponudnikom s tega seznama (podatki z intervjuja: Hren).

Jasno pa je, da tak poskus pregona korupcije zbuja veliko pomislekov, saj lahko uvrstitev na tak seznam pomeni nepopravljivo škodo za posameznega ponudnika v primeru krivične "obsodbe". Tako je treba na tem področju še veliko doreči, preden se taka lista lahko prične izdelovati.

13 SKLEP

Iz pričujočega dela lahko najprej razberemo, kako pomemben segment delovanja države je javno naročanje. Zato je še bolj pomembna visoka stopnja regulacije postopka javnega naročanja, saj nepravilnosti kot je korupcija spodjedajo temelje pravne države, poleg tega pa lahko povzročajo veliko gospodarsko škodo.

Vidimo lahko, da na tem področju stalno prihaja do sprememb. Vedno nove direktive s strani Evropske Unije kažejo, da tudi najnovejša novelirana različica Zakona o javnih naročilih verjetno ni zadnja. Zavedati pa se moramo, da bodo kljub novostim luknje v zakonu vedno obstajale, zato mora država uporabiti še nekatere druge metode, ki bi preprečevale morebitno korupcijo. V zadnjem delu diplomske naloge so tako predstavljene nekatere možne rešitve problema, med katerimi je verjetno ena najpomembnejših osveščanje tistih, ki se srečujejo z javnimi naročili, propagiranje vseh vrst etičnih kodeksov in izobraževanje o škodljivih posledicah korupcije.

Glede na raziskave lahko ugotovimo, da v Sloveniji korupcija pri javnih naročilih obstaja, vendar zaenkrat ne predstavlja prevelike grožnje za slovensko gospodarstvo in njegov razvoj. Zavedati se moramo, da je korupcija prisotna v vseh državah in da revščina ni edini kriterij za njen pojav. Tako koruptivnih dejanj verjetno nikoli ne bo možno izkoreniniti v celoti.

Pomembno pa je poudariti tudi, da je javno naročanje specifično področje, kjer je dokaze težko zbirati. Tako se pojavlja veliko število prijav, sumov kaznivih dejanj, kasneje pa se prijave umikajo ali pa se ne zbere zadostno število dokazov. Raziskovanje področja je oteženo zaradi občutljivosti tematike. Vsi strokovnjaki trdijo, da korupcija v Sloveniji obstaja, konkretnih, znanih primerov pa je bolj malo.

Na koncu lahko tako potrdim svojo izhodiščno hipotezo, da v korupcija pri javnih naročilih predstavlja problem. Sistemske rešitve se kot rečeno vedno znova spreminjajo in dopolnjujejo. Slovenija se približuje razvitejšim državam, kjer javno naročanje predstavlja velik delež proračuna, zato je primerno reguliranje področja še bolj pomembno.

Pomembno pa se mi zdi poudariti, da je javno naročanje v Sloveniji še vedno relativno nov postopek, tako da se vsi akterji še spoznavajo s problematiko področja. Večletna praksa je že pokazala nekatere pomanjkljivosti, ki se skušajo sproti kar najhitreje odpravljati. Z izkušnjami se bodo tako naročniki kot potencialni ponudniki začeli zavedati pomena javnega naročanja in odpravljanja korupcije.

Na področju pregona korupcije v Sloveniji deluje kar nekaj institucij in uradov, ki izvajajo številne ukrepe in uvajajo novosti za njeno preprečevanje (racionalizacija in modernizacija postopka in izobraževanje kadra). Morda bi k večjemu uspehu pripomoglo še večje medsebojno sodelovanje.

Glede na raziskave Slovenija na področju korupcije pri javnih naročilih ne izstopa iz povprečja, stanje zato ni zaskrbljujoče. Vsekakor pa je dobro, da se problema zavedamo in ga skušamo kar najbolj omejiti.

14 LITERATURA

- Accetto, Matej (2000): Razumevanje korupcije. Javna uprava, 36, 3 , str. 309-333.
- Bunc, Stanko: Slovar tujk. Založba Obzorja Maribor, 1998, Maribor.
- Černigoj, Peter (1995): Zakon o javnih naročilih: neobičajno nizke cene v ponudbi. Pravna Praksa, 14, 19-20, str. 12-13.
- Drevenšek, Mojca (2000): Novi zakon o javnih naročilih. Gospodarski vestnik, 49, 28, str. 50-52.
- Dobovšek, Bojan: Korupcija v gospodarstvu. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije, Ljubljana, 2004.
- Dobovšek, Bojan: Korupcija v javni upravi, doktorska disertacija. Ljubljana, 2003.
- Dobovšek, Bojan: Korupcija v javni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Generalna policijska uprava, Ljubljana, 2002.
- Dobovšek, Bojan (2004): Možnosti korupcije pri javnih naročilih. V: Haček, Miro (ur.): Slovenija v Evropski Uniji: zmožnosti in priložnosti, XIV. slovenski politološki dnevi. Slovensko politološko društvo, Portorož, str. 23-24.
- Dolinšek, Andrej (2004): Ekonomski vidiki javnih naročil. V: Haček, Miro (ur.): Slovenija v Evropski Uniji: zmožnosti in priložnosti, XIV. slovenski politološki dnevi. Slovensko politološko društvo, Portorož, str. 24-27.
- Eržen, Tina (2003): Razlaga pojma naročnik – drugače. Pravna Praksa, 22, 10-11, str. 8-9.
- Hren, Mirjan (2002): Ekonomski vidik korupcije in odkrivanje koruptivnih dejanj. V: Maver, Darko, Kečanovič, Bečir, Mrhar, Petra (ur.): Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ministrstvo za notranje zadeve RS, Ljubljana, str 163-179.

Hren, Mirjan (2004): Problem gospodarske kriminalitete in korupcije v Republiki Sloveniji ter uspešnost oz. neuspešnost pregona tovrstnih dejanj. V: Meško, Gorazd (ur.): Preprečevanje kriminalitete, teorija, praksa in dileme. Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana.

Kos, Drago (2001): Preprečevanje korupcije na področju javnih naročil. V: Dnevi javnih naročil, 2. konferenca o javnih naročilih. Združenje seniorjev Slovenije in Agencija za management, Portorož, str. 87-98.

Kranjc, Vesna: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. GV založba, Ljubljana, 2001.

Meško, Gorazd (ur.): Corruption in Central and Eastern Europe at the turn of millenium. Open Society Institute-Slovenia, Ljubljana, 2000.

Mordej, Alenka (1995): Javna naročila z vidika naročila in ponudnika. Podjetje in delo, 21, 5-6, str. 701-708.

Mordej, Alenka (1996): Še k "Zakon o javnih naročilih". Pravna Praksa, 16, 12, str. 25.

Mužina, Aleksij (2003): Odločitve Državne revizijske komisije. Pravna Praksa, 22, 27, str. 8-9.

Mužina, Aleksij, Vesel, Tomaž: Zakon o javnih naročilih s komentarjem. Primath, Ljubljana, 2004.

Oberstar, Jože (2001): Preprečevanje in boj proti korupciji: temeljni mednarodni dokumenti, zakonodaja, izgradnja institucij in praksa z vidika prihodnjega članstva v Evropski uniji. Pravna Praksa, 20, 26-27, str. 24-36.

Pernuš, Saša (2004): ZJN-1A: reforma javnega naročanja. Pravna Praksa, 23, 8-9, str. 40.

Peteh Božidar (2001): Korupcija – javna naročila. Društva za javna naročila in Združenje seniorjev Slovenije, str. 25-35.

Primec, Blanka: Zakon o javnih naročilih (ZJN-1) s komentarjem. Bonex, Ljubljana, 2000.

Sladič, Jorg (2003): Elektronsko javno naročanje. Pravna Praksa, 22, 34, str. 5-7.

Stanovnik, Vida: Vzorec navodila o postopkih za oddajo naročila male vrednosti z vzorci tipskih dokumentov. ZTI - Zavod za tehnično izobraževanje, Ljubljana, 2000.

Šoltes, Igor (2004): Pravni okvir javnih naročil. V: Haček, Miro (ur.): Slovenija v Evropski Uniji: zmožnosti in priložnosti, XIV. slovenski politološki dnevi. Slovensko politološko društvo, Portorož, str. 76-78.

Zabel, Bojan: Pravo javnih naročil / Zakon o javnih naročilih (ZJN) s komentarjem. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1997.

Žvan, Andraž (2003): Varovanje poslovnih skrivnosti – omejitve načela javnosti v postopkih oddaje javnih naročil. Pravna Praksa, 22, 27-28, str. 10-13.

PRAVNI VIRI

Kazenski zakonik Republike Slovenije /KZ/. (Ur. I. RS, št. 63/94).

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur. I. RS, št. 8/01).

Navodilu o vsebini objav za javna naročila v Uradnem listu RS (Ur. I. RS, št. 124/00).

Odredba o obvezni vsebini razpisne dokumentacije (Ur. I. RS, št. 33/97, 63/97, 84/99).

Odredba o pogojih in načinu javnega razpisa za oddajo določenih del, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije (Ur. I. RS, št. 24/92).

Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. I. RS, št. 28/93, 19/1994).

Uredba o skupnih osnovah za pripravo notranjega akta za oddajo javnih naročil male vrednosti (Ur. I. RS, št. 84/04).

Zakon o preprečevanju korupcije /ZPKor. (Ur. l. RS, št. 2/04).

Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja /ZRPJN/. (Ur. l. RS, št. 78/99).

DRUGI VIRI

Dobovšek, Bojan, Dolinšek, Andrej, Šoltes, Igor, Vehovar, Urban: Javna naročila in korupcija v Sloveniji in v EU. Interno gradivo za razpravo. XIV. slovenski politološki dnevi, Portorož, 2004.

Idejni osnutek protikorupcijske strategije RS, Ljubljana, 2003.

Letno poročilo o delu Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil za leti 2002 in 2003.

Poročilo o delu policije za leti 2002 in 2003.

Raziskava Stališča o korupciji, CJM, 2003.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji.

<http://www.geocities.com/korupcija1/index3.html> (Dossier korupcija).

<http://www.mojdenar.com/alea/dokumenti/dokument.asp?id=15>.

<http://www.sigov.si/vrs/slo/ministrstva/urad-za-preprecevanje-korupcije.html>.