

# PAKTI INTEGRITETE

## V EU:

PRIMERNOST,  
VZPOSTAVITEV IN  
IZVAJANJE

Ta publikacija je bila pripravljena v okviru projekta Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds, Phase 2 (Pakti integritete - mehanizem državljskega nadzor za zaščito sredstev EU, faza 2), ki ga je financirala Evropska komisija. Publikacija izraža izključno stališča avtorjev in ni izraz stališč Evropske komisije. Evropska komisija ne nosi odgovornosti in ne odgovarja za uporabo vsebine te publikacije.



Projekt Pakti integritete – mehanizem državljskega nadzor za zaščito sredstev EU je združil moči vladnih agencij, civilne družbe in zasebnega sektorja v 11 državah EU pri zagotavljanju, da je bilo 18 večjih javnih naročil oblikovanih in izvedenih skladno z najvišjimi možnimi standardi preglednosti in odgovornosti.

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)



Financira  
Evropska unija

## **Pakti integritete v EU:**

### **primernost, vzpostavitev in izvajanje**

Praktični priročnik o državljskem spremljanju projektov javnega naročanja

Glavni avtor: Rafael García Aceves

Sodelujoči: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo in Ivan Zupan, ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, Societatea Academică din România, Fundacija im. Stefana Batorego ter članice mreže Transparency International v Bolgariji, Češki republiki, Grčiji, na Madžarskem, v Italiji, Latviji, Litvi, na Portugalskem, v Romuniji in Sloveniji.

Oblikovanje: Aleš Brce

Za nenehno podporo in premišljene povratne informacije se zahvaljujemo kolegom iz Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko (GD REGIO). Zahvaljujemo se tudi kolegom iz sekretariata organizacije Transparency International in organizacije Transparency International EU, ki so podprli pripravo te publikacije.

Zelo smo se trudili preveriti točnost informacij, ki jih vsebuje to poročilo. Glede vseh informacij smo 9. decembra 2021 menili, da so pravilne. Vendar organizacija Transparency International ne more prevzeti odgovornosti za posledice, ki bi lahko izhajale iz uporabe teh informacij v druge namene ali v drugih kontekstih.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Izdala organizacija Transparency International, 2022. Če ni drugače navedeno, ima to delo licenco CC BY-ND 4.0 DE. Citiranje dovoljeno. V zvezi z zahtevami za izpeljana dela se obrnite na organizacijo Transparency International – [copyright@transparency.org](mailto:copyright@transparency.org)

# KAZALO

---

<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>6</b>
------------------------	----------

<b>PILOTNI PROJEKT EU NA PODROČJU PAKTOV INTEGRITETE</b> .....	<b>9</b>
--	----------

<b>PRIROČNIK 1: DOSEGANJE ŠIRŠEGA PRIZNAVANJA IN UVAJANJA V VSEJ EU</b> .....	<b>13</b>
---	-----------

1.1 ALI BI MORALA EU IZKORISTITI POTENCIAL SPREMLJANJA, KI GA VODIJO DRŽAVLJANI?.....	14
---	----

1.2 KAKO PREDSTAVITI PAKT INTEGRITETE V OKVIRU EU .....	15
---	----

1.3 KAKŠNA JE PONUJENA VREDNOST PAKTA INTEGRITETE ZA EU?.....	17
---	----

1.4 ALI JE LAHKO PAKT INTEGRITETE GONILNA SILA ŠIRŠIH PRIZADEVANJ ZA REFORMO? .....	20
---	----

---

<b>PRIROČNIK 2: OBLIKOVANJE PAKTOV INTEGRITETE, KI USTREZAJO SVOJEMU NAMENU</b> .....	<b>22</b>
---	-----------

2.1 POVEZOVANJE STRATEŠKIH CILJEV IN PAKTOV INTEGRITETE .....	23
---	----

2.2 VZPOSTAVITEV PAKTA INTEGRITETE IN NJEGOVEGA MEHANIZMA SPREMLJANJA.....	27
--	----

2.3 PRIPRAVA MEHANIZMA SPREMLJANJA .....	31
--	----

---

<b>PRIROČNIK 3: ZAGOTAVLJANJE UČINKOVITEGA SPREMLJANJA</b> .....	<b>38</b>
--	-----------

3.1 NAČRTOVANJE .....	39
-----------------------	----

3.2 PREDRAZPISNA FAZA.....	43
----------------------------	----

3.3 RAZPIS .....	47
------------------	----

3.4 ODDAJA JAVNEGA NAROČILA.....	49
----------------------------------	----

3.5 IZVAJANJE .....	52
---------------------	----

---

<b>KONČNE OPOMBE</b> .....	<b>55</b>
----------------------------	-----------



# PREDGOVOR



Integriteta in preglednost sta temeljni vrednoti Evropske unije. Nanašata se neposredno na naše delo kot institucije ter na vse nacionalne, regionalne in lokalne organe, ki sodelujejo pri izvajanju evropskih politik. Poskrbeti moramo, da bodo državljani zaupali našemu načinu izvajanja teh politik in projektov.

To je še zlasti pomembno zaradi razsežnosti gospodarske krize, okoljskih izzivov, s katerimi se srečujemo, in zneskov evropskih sredstev, namenjenih okrevanju, ki še nikoli niso bili tako visoki.

Evropski državljani morajo vedeti, da imamo institucije EU vedno v mislih njihove interese, ko vlagamo v javne dobrine in jih naročamo. V praksi to dosežemo na različne načine, med drugim z zanesljivimi in temeljitimi preverjanji, učinkovitimi sistemi javnega naročanja ter kompetentnimi in poštenimi kupci. Potrebujemo tudi inovativne pristope, kot je vključevanje civilne družbe v spremljanje naših projektov.

Ta koncept je v središču paktov integritete. V sodelovanje z organizacijo Transparency International predlagamo nov pristop k spremljanju sredstev kohezijske politike. Ljudje morajo videti, kako delujemo, da lahko zaupajo našim ukrepom. Pilotni projekt evropskih paktov integritete prispeva k uresničevanju tega cilja.

Ta praktični priročnik temelji na izkušnjah in spoznanjih, pridobljenih pri projektih v okviru tega pilotnega projekta. Z njim želimo zagotoviti jasna navodila za prihodnje projekte. Upamo, da se nam bo pri razvoju evropskih paktov integritete pridružilo še več partnerjev. Veselimo se, da si bomo na podlagi dosežkov pilotnega projekta v partnerstvu z državami članicami, regionalnimi in lokalnimi organi ter civilno družbo še naprej prizadevali za krepitev in spodbujanje temeljnih vrednot Evropske Unije.

**Elisa Ferreira,**

*evropska komisarka za kohezijo in reforme*





Preglednost in odgovornost pri uporabi javnih sredstev se nikoli ne bi smeli šteti za samoumevni, zlasti ne pri javnem naročanju. Tudi če obstajajo ustrezna zakonodaja, zanesljivi nadzorni organi in strokovni organi, ne smemo pristati na nepreglednost in nepreverjeno uresničevanje diskrecijske pravice. Krepitev zaščitnih ukrepov je bistvena, da se koruptivnim posameznikom in podjetjem prepreči kraja javnih sredstev, ki so tako zelo pomembna za dobrobit naših skupnosti in držav. Vlade, podjetja in državljani bi morali sodelovati in si prizadevati za širše, trdne mehanizme, s katerimi bodo zaščitena javna sredstva in zagotovljena njihova najboljša uporaba.

To je skupno prepričanje Generalnega direktorata Evropske komisije za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) ter organizacije Transparency International, ki sta vzpostavila pilotni projekt, da bi preverila, kako bi lahko prejemniki sredstev Evropske unije (EU) izkoristili pakt integritete kot orodje za krepitev preglednosti in odgovornosti pri projektih javnega naročanja.

Po šestih letih je sodelovanje 32 javnih organov, ki so prejeli sredstva EU, in 15 skupin civilne družbe, ki so spremljale 18 projektov javnega naročanja, obrodilo pomembne rezultate. Njihove izkušnje so potrdile, da imata odprtost in državljansko spremljanje ključno vlogo pri zagotavljanju zanesljivih javnih razpisov, večje konkurence, enakega obravnavanja in dobrega vodenja postopkov. Enako pomembno je, da je pilotni projekt omogočil učenje in vpogled, tako da lahko pakt integritete postane redna praksa v EU ter prispeva k odprtemu in pravilnemu javnemu naročanju.

Namen tega priročnika je predati znanje. Tu podane informacije so več kot le povzetek pilotnega projekta. Zagotavljajo nasvete in navodila glede praktičnih vidikov zagovarjanja, sprejemanja in izvajanja paktov integritete. Upamo, da vas bodo navdihnile, da se nam pridružite pri zagotavljanju, da javno naročanje obrodi najboljše rezultate v EU in širše.

Številnim posameznikom, ki so sodelovali pri tem pilotnem projektu, se zahvaljujemo za prispevke in upamo, da bomo še naprej tesno sodelovali pri zaščiti javnih sredstev v prihodnosti.

**Delia Ferreira Rubio,**

*Predsednica Transparency International*

# ***PILOTNI PROJEKT EU NA PODROČJU PAKTOV INTEGRITETE***

Leta 2015 so organizacija Transparency International, Evropska komisija (prek Generalnega direktorata Evropske komisije za regionalno in mestno politiko, GD REGIO) in 15 partnerskih organizacij v 11 državah članicah Evropske unije (EU) začele pilotni projekt za izboljšanje preglednosti in nadzora sklopa postopkov za oddajo javnega naročila v okviru 18 naložb, financiranih s sredstvi EU, z uporabo paktov integritete.



*Pakt integritete je mehanizem, ki ga je prvič uporabila organizacija Transparency International, njegov namen pa je zagotoviti, da organi in ponudniki delujejo v okviru zakonskih omejitev, obravnavati korupcijska tveganja in krepiti zaupanje v projekt javnega naročanja. Stranke se z javno pogodbo zavežejo, da se bodo vzdržale kakršnega koli koruptivnega ravnanja, da bodo med celotnim postopkom skrbale za višjo stopnjo preglednosti in odgovornosti ter da bodo vključile neodvisen mehanizem, ki ga vodi civilna družba, za spremljanje skladnosti z veljavnimi predpisi in samo pogodbo ter obveščanje javnosti o tem.*

Poleg vključitve organizacije civilne družbe kot neodvisnega opazovalca teh konkretnih naložb je imel projekt širši cilj. Njegov namen je bil oceniti ustreznost tega orodja za uskladitev postopkov za oddajo javnega naročila z zadevnimi načeli EU<sup>1</sup> in za odvrnitev od ravnanja, ki je v nasprotju z zakonodajo in javnim interesom.

Kot pilotni projekt naj bi zagotovil vpogled v to, kako bi lahko bila prihodnja uporaba paktov integritete bolje prilagojena pravnim, institucionalnim in operativnim razmeram v EU. Ugotovitve in spoznanja naj bi pomagali razjasniti, ali bi lahko pakti integritete postali redna praksa v vseh državah članicah, in zagotovili smernice o tem, kako jih izvajati, da bi se krepile preglednost, odgovornost in integriteta na največjem trgu javnega naročanja na svetu.

## Katera so načela javnega naročanja v EU?

Direktive EU o javnem naročanju so pravni instrumenti, ki so jih sprejele vse države članice ter vsebujejo skupne opredelitve in pravila o načrtovanju, oddaji in izvajanju javnih naročil, katerih pričakovana vrednost presega določene ravni. Temeljna načela, ki jih določajo te direktive, so:

- preglednost,
- enako obravnavanje,
- odprta konkurenca,
- preudarno vodenje postopkov.

Vir: Generalni direktorat za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja. Na voljo na naslovu: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_sl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_sl).

V skladu s temi cilji večina odgovorov temelji na spremljanju 46 postopkov za oddajo javnega naročila<sup>2</sup> v petletnem obdobju. Odgovori so izhajali iz poročil partnerskih organizacij ter dnevnikov za beleženje mejnikov, priporočil in težav pri dejavnostih spremljanja. Bili so predstavljeni na forumih, kjer je o njih potekala razprava, včasih v okviru dialogov partnerjev z oblikovalci politik, da bi se spodbudile reforme v njihovih državah, včasih pa v okviru pogovorov, ki so dali misliti, med člani in zavezniki tega partnerstva.

Vendar je treba zaradi obsega in kompleksnosti številnih dejavnikov, ki jih je treba upoštevati pri preučitvi osrednjega vprašanja projekta v zvezi s prihodnostjo tega orodja, ugotovitve in spoznanja razdeliti na različne dele. Več korakov je potrebnih za predstavitev, kako se lahko pakti integritete bolje vključijo v zbirko orodij EU za zaščito in

izboljšanje javnega naročanja ter kako to doseči. To je v skladu s fazami, skozi katere gre orodje, in akterji, vključenimi v posamezno fazo. Iz teh razlogov je ta publikacija razdeljena na tri medsebojno povezane priročnike.

Ugotovitve in spoznanja so urejeni v tako strukturo, da bi pritegnili različne vrste bralcev ter spodbudili sodelovanje in sinergije.

- Priročnik 1 je bil oblikovan za tiste posameznike iz civilne družbe, vlade ali zasebnega sektorja, ki imajo pomisleke glede javnega naročanja v svojih državah ter jih zanimata izboljšanje nadzora in doseganje boljših izidov z dejavnostmi državljanskega spremljanja, kot so pakti integritete.
- Priročnik 2 je namenjen organom in neprofitnim organizacijam, ki so soglašali z izvajanjem pakta integritete, saj osvetljuje ključne vidike za uspešno sodelovanje.
- Priročnik 3 je namenjen predvsem organizacijam civilne družbe, ki pri paktu integritete delujejo kot neodvisni opazovalci in vodijo mehanizem nadzora.

Skupaj naj bi ti trije priročniki – ki temeljijo na pilotnem projektu EU na področju paktov integritete – zagotovili ustrezen vpogled akterjem, vključenim v proces, da bi razumeli to orodje, spodbujali njegovo uvajanje ter podprli njegovo pogosto in sistematično izvajanje v vsej EU.



### ***PRIROČNIK 1: Doseganje širšega priznavanja in uvajanja v vsej EU***

Ta del zagotavlja osnovno analizo pomena in koristi izboljšanja nadzora nad javnim naročanjem z neodvisnim spremljanjem, ki ga vodijo državljani. V njem je navedena vrsta priporočil, argumentov in možnosti za oblikovanje, predstavitev in sporočanje razlogov za širše uvajanje paktov integritete. Njihovi zagovorniki lahko na njegovi podlagi oblikujejo strategije za zbiranje podpore pri ustreznih deležnikih za izvajanje paktov integritete in z njimi povezanih ukrepov.

### ***PRIROČNIK 2: Oblikovanje paktov integritete, ki ustrezajo svojemu namenu***

Vmesni korak, v katerem se opredelijo zaveze in pravila spremljanja. Ugotovitve in spoznanja v tem delu bodo skupinam civilne družbe pomagali vzpostaviti trden in zavezujoč pakt integritete. Zagotavljajo smernice glede temeljnih odločitev in medsektorskih vprašanj. Vključujejo informacije o izbiri projekta in organizacije za spremljanje, pravilih o sodelovanju, vključitvi upravičencev in državljanov ter drugih temah, ki bodo vplivale na izvajanje pakta integritete.

### ***PRIROČNIK 3: Zagotavljanje učinkovitega spremljanja***

Ta del se osredotoča na izvajanje pakta integritete, zlasti na dejavnosti spremljanja v celotnem ciklu javnega naročanja. V njem so podani konkretni nasveti za povečanje zanesljivosti spremljanja in nadaljnje izboljšanje kakovosti nadzora s strani opazovalca iz civilne družbe. Poudarjeni so konkretna tveganja in izzivi, s katerimi se lahko sreča organizacija opazovalka, skupaj s primeri in navodili za njihovo obvladovanje.

# ***PRIROČNIK 1: DOSEGANJE ŠIRSEGA PRIZNAVANJA IN UVAJANJA V VSEJ EU***

Javno naročanje je pomembna gonilna sila na enotnem trgu EU. Z njegovimi ustanovnimi zakoni in predpisi je bil vzpostavljen največji trg javnega naročanja na svetu, ki podjetjem iz 27 držav članic EU in drugih držav omogoča, da tisočim vladnim organom in javnim subjektom ponujajo širok razpon blaga in storitev. Čeprav skupno število javnih naročil, oddanih vsako leto, ni jasno, je njihova vrednost ocenjena na več kot 14 % BDP Unije<sup>3</sup>. Javno naročanje ima poleg svojega obsega pomembno vlogo pri zagotavljanju kakovostnih storitev za državljane EU ter spodbujanju gospodarske dejavnosti in inovativnosti. Ta vloga zahteva večjo preglednost, odgovornost, sodelovanje in integriteto.

## **1.1 ALI BI MORALA EU IZKORISTITI POTENCIAL SPREMLJANJA, KI GA VODIJO DRŽAVLJANI?**

EU je razvila enega najcelovitejših regulativnih okvirov za javno naročanje na svetu. Skladno s pomenom in obsegom javnega naročanja ima nadzor zelo pomembno vlogo, zato je zapletena struktura organov in mehanizmov dobila nalogo, da zagotavlja ustrezno uporabo in zaščito javnih naročil in sredstev, s katerimi se financirajo.

V vseh državah članicah notranji finančni nadzorniki, vrhovne revizijske institucije, regulatorji konkurence in drugi izvajajo nadzor nad postopkom načrtovanja, oddaje in izvedbe javnih naročil, financiranih s sredstvi EU ali nacionalnimi sredstvi. Kljub temu različne analize kažejo, da je javno naročanje še vedno eden od najpogostejših sredstev za goljufije in korupcijo v EU. V poročilu iz leta 2016, ki ga je naročil Evropski parlament, je bilo na primer ocenjeno, da se zaradi koruptivnih javnih naročil letno izgubi približno 5 milijard EUR<sup>4</sup>.

Za rešitev te težave se pogosto obravnavajo in izvajajo dodatni ukrepi. Na ravni EU je na primer 1. junija 2021 začelo delovati Evropsko javno tožilstvo (EJT). Ob usklajevanju z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) bo preiskovalo in preganjalo konkretne primere goljufij in korupcije, ki vplivajo na finančne interese EU. Naloga je zahtevna, saj je urad OLAF med letoma 2015 in 2019 poročal o 3 431 goljufivih nepravilnostih v zvezi z odhodki, financiranimi s sredstvi EU, ki so vključevale približno 2,3 milijarde EUR<sup>5</sup>.

Čeprav so ti institucionalni zaščitni ukrepi temeljnega pomena, se javni naročniki in nadzorni organi pogosto srečujejo z omejitvami in izzivi, ki preskušajo njihove zmožnosti za izpolnitev ciljev ter zaščito razpoložljivih sredstev pred goljufijami in korupcijo. Zaradi obsežnosti javnega naročanja v EU in najrazličnejših z njim povezanih tveganj je treba razširiti obseg neodvisnih akterjev, ki te organe spremljajo in jim zagotavljajo podporo. To ukrepanje je ključno glede na izredno veliko število prihodnjih naložb, ki se zanašajo na javno naročanje in zadevna sredstva.

Med vsemi alternativnimi možnostmi je partnerstvo z državljani in organiziranimi skupinami civilne družbe ena od najobetavnejših priložnosti, da se

nadzor poveča v skladu s potrebami<sup>6</sup>. Kljub določenemu priznanju s strani organov in nosilcev odločanja v EU ni formalne pobude ali mehanizma, ki bi v javno naročanje vključeval neodvisno spremljanje, ki ga vodijo državljani.

Pilotni projekt EU na področju paktov integritete je bil eden od najnovejših poskusov preučitve vloge in učinkov civilne družbe pri spremljanju javnih naročil ter zagotovitve nadaljnjih dokazov, da bi ti pakti – in druga podobna orodja – postali redna praksa. Vendar sta potrebna dodatna podpora in razširjanje. Ustvarjanju več priložnosti za spremljanje, ki ga vodijo državljani, bi bilo treba dati prednost, saj je to odločilen korak v smeri trdnejše strukture za preprečevanje goljufij in korupcije pri javnem naročanju.

Da bi nosilce odločanja, ki še oklevajo, prepričali, naj vključijo dodaten, zunanji nadzor, bi se morali tisti, ki predlagajo in podpirajo tak ukrep – naj bo to v civilni družbi ali v poslovnem in vladnem sektorju –, uskladiti ter za najpomembnejša dejstva, primere in analize ponuditi jasno vrednost. Predlagatelji in njihovi zavezniki bi morali pri tem upoštevati naslednje vidike.

- **Pristop, ki temelji na tveganju.** Neodvisno spremljanje bi moralo biti usmerjeno v trge ali organe, ki se vedno znova srečujejo s shemami goljufij in korupcije, protikonkurenčnim ravnanjem ter podobnimi tveganji, ki ogrožajo vrednost in integriteto javnega naročila. Na podlagi podatkov, ki so v EU na voljo iz številnih virov, je mogoče opredeliti ponavljajoče se težave in tveganja za nacionalne in podnacionalne jurisdikcije in sektorje. Predlagateljem se priporoča, naj se seznanijo z nabori podatkov in poročili, ki jih pripravljajo raziskovalni centri in organi – kot so OLAF in podobni subjekti –, da bi zbrali dokaze, ki podpirajo potrebo in zahtevo po neodvisnem spremljanju, poudarjajo najbolj pereča tveganja ter zagotavljajo spodbude za uvajanje.
- **Poudarek na preprečevanju in zgodnjem odkrivanju.** Večina najnovejših ukrepov, vključno s pogojevanjem s pravno državo, je osredotočenih na preiskovalne organe in organe za sankcioniranje ter na subjekte, ki se vključijo, ko se primeri že pojavijo. Enako pozornost je treba nameniti ukreptom, s katerimi se odvrta, odkrivajo in

odpravljajo ravnanja, ki vodijo do goljufije ali korupcije, da bi se preprečili škodljivi in dragi učinki. Ob poudarjanju pomena paktov integritete lahko zagovorniki primernost spremljanja, ki ga vodi civilna družba, in pakta integritete povežejo s preprečevanjem.

- **Krepitev in usklajevanje spodbud med deležniki.** Predlagatelji bi morali skladno s poudarjanjem težav in tveganj, povezanih z javnim naročanjem, razmisliti o kombinaciji ukrepov, s katerimi se poudari, da je ustrezno in potrebno, da deležniki podprejo dodatne nadzorne mehanizme. Z javnimi organi bi bilo treba iskati neposreden dialog ter temelje za zaupanje in sodelovanje. Poleg tega bi bilo treba vključiti skupnosti, ki jih to zadeva, in gospodarske subjekte na trgu ter jih prepričati o potencialnih učinkih. To je lahko dodatna spodbuda za organe, da uvedejo in izvajajo pakte integritete.
- **Povezovanje s platformami za reformo politik.** Predlagatelji bi si morali prizadevati za sistemsko uvedbo, ne za enkratno izvedbo. Da bi to dosegli, lahko uporabijo mehanizme ali forume, v okviru katerih se obravnavajo in pregledujejo vladne politike. V EU so cikel evropskega semestra, Partnerstvo za odprto vlado<sup>7</sup> in javna posvetovanja, ki jih organizirajo institucije EU, ustrezne platforme za spodbujanje priporočil in zavez, ki se nanašajo na javno naročanje in politike nadzora.

Kot se predpisi o javnem naročanju in vladne zaveze razlikujejo med državami, se razlikujejo tudi pobude za ozaveščanje. Napredek in učinkovitost dejavnosti zagovarjanja bi bilo treba meriti glede na formalne zaveze in ukrepe, s katerimi se mehanizmi spremljanja, ki ga vodijo državljanji, vključijo v javno naročanje.

## Najnovejše zaveze Portugalske, da bo okrepila spremljanje javnih sredstev

Ob reformi portugalskega zakonika o javnem naročanju, s katero je bil zvišan prag, do katerega je dovoljena neposredna oddaja naročila, je organizacija Transparency International Portugal obnovila prizadevanja za razširitev nadzora nad javnimi naročili. Zaradi vztrajnega prizadevanja zagovornikov – hkrati z izvajanjem pakta integritete – je vlada te države v najnovejši nacionalni protikorupcijski strategiji<sup>8</sup> priznala, da je treba okrepiti spremljanje javnofinančnih odhodkov, vključno z javnimi naročili. Organizacija Transparency International Portugal je s svojim ukrepanjem poudarila tveganja, ki so jih zakonske spremembe prinesle za preglednost, odgovornost in konkurenco, zlasti v zvezi s prihajajočimi naložbami, financiranimi s sredstvi EU za okrevanje. Če se ta sredstva upoštevajo na prebivalca, je Portugalska tretja največja prejemnica, takoj za Grčijo in Hrvaško. Organizacija Transparency International Portugal je z dejavno komunikacijo z zakonodajalci, novinarji in organi ter formalno udeležbo v postopku posvetovanja o strategiji predstavila argumente in spodbude za podporo in priznanje paktov integritete kot dobre prakse. Poleg tega ji je uspelo podobno zavezo vključiti v še en nacionalni akcijski načrt za Partnerstvo za odprto vlado<sup>9</sup>, ki obravnava izvajanje paktov integritete.

## 1.2 KAKO PREDSTAVITI PAKT INTEGRITETE V OKVIRU EU

Cilj pilotnega projekta EU na področju paktov integritete je bil opredeliti, kako se orodje povezuje s specifičnimi pravnimi in institucionalnimi razmerami v EU. Pakt integritete ima različne sestavine, ki skupaj krepijo preglednost in odgovornost ter odvrtačajo od ravnanja, ki je v nasprotju z javnim interesom. Poudarek, namenjen posamezni sestavini, je pogosto prilagojen glede na to, kje se pakt izvaja. To omogoča prožnost, da se zagotovi politična podpora, izpolnijo pričakovanja javnosti in čim bolj povečajo učinki pakta integritete.

Opredelitev pakta integritete je bila posodobljena, da bi pomenila natančen opis njegovega obsega in

posledic, ko bo uveden v EU, ob upoštevanju razmer, ugotovljenih pri projektih javnega naročanja, ki so bili predmet spremljanja. V tem okviru je mogoče pakt integritete predstaviti, kot sledi.

*Pakt integritete je mehanizem, ki omogoča sodelovanje med javnim subjektom (ali skupino takih subjektov) in civilno družbo za zagotovitev, da naročniki in ponudniki delujejo v okviru zakonskih omejitev, obravnavajo korupcijska tveganja in krepijo zaupanje v projekt javnega naročanja. Udeležene stranke se z javno pogodbo zavežejo, da se bodo vzdržale kakršnega koli koruptivnega ravnanja, med celotnim postopkom skrbele za višjo stopnjo preglednosti in odgovornosti ter vključile neodvisen mehanizem pod vodstvom civilne družbe za spremljanje skladnosti z veljavnimi predpisi in samo pogodbo ter obveščanje javnosti o tem.*

Glavne sestavine in značilnosti pakta integritete so opisane spodaj.

- Pakt integritete je okvir, ki skupini različnih akterjev omogoča, da sodelujejo pri projektu javnega naročanja. Vključuje predvsem udeležbo javnega subjekta, odgovornega za postopek za oddajo javnega naročila – vladne agencije ali podjetja v državni lasti –, in civilne družbe. Pridružijo se lahko še drugi subjekti, kot so upravljavci in nadzorniki ali celo zainteresirani ponudniki.
- Glede na obširne predpise v vsej EU o javnem naročanju, boju proti korupciji in drugih s tem povezanih temah – kot so upravljanje proračuna, konkurenca ali pranje denarja – je namen sodelovanja osredotočen na upoštevanje veljavnih predpisov, preprečevanje korupcije, doseganje najboljšega razmerja med

kakovostjo in ceno ter krepitev zaupanja javnosti.

- Stranke bodo sodelovale, da bi obravnavale kakršno koli tveganje ali razmere, ki bi lahko omogočili ravnanje, ki je v nasprotju z zakonskimi zahtevami ter lahko vpliva na vrednost in zaupanje javnosti.
- Sodelovanje je formalizirano z javno pogodbo, s katero stranke sprejmejo sklop zavez. Odvisno od pravne ureditve je pogodba lahko strukturirana v različnih delih ali dokumentih. Njena vsebina je lahko tudi prilagojena razmeram v državi, če se spoštujejo bistvene sestavine pakta integritete. In sicer:
  - zaveza udeleženih strank, s katero se strinjajo, da bodo med postopkom ravnale v skladu z zakonodajo in preprečevale korupcijo. Kadar je to mogoče, bi se morali ponudniki ali izbrani izvajalec pridružiti tej zavezi;
  - sklop ukrepov za omogočanje preglednosti in krepitev odgovornosti v celotnem postopku, vključno s tem, da opazovalec iz civilne družbe dobi dostop do celotne dokumentacije;
  - financirani nadzorni mehanizem – ki ga usklajuje civilna družba in podpirajo ustrezni strokovnjaki –, odgovoren za spremljanje postopka za oddajo javnega naročila in celotne pogodbe, izdajanje priporočil in redno obveščanje javnosti o razvoju dogodkov.

Vsi ti elementi so bili združljivi s sistemi javnega naročanja, v katerih so se pakti integritete izvajali. Med pilotnim projektom so partnerske organizacije ugotovile, da pravni okviri na splošno podpirajo njihovo uvedbo. Le v nekaj primerih so nekatere določbe na nacionalni ali lokalni ravni omejevale obseg in kakovost mehanizma spremljanja. V večini primerov so bile te omejitve odpravljene z začasnimi ureditvami ali dodatnimi ukrepi. Glede na številna prizadevanja v EU za harmonizacijo zakonodaje, da bi okrepili notranji trg, zlasti v zvezi z javnim naročanjem v javnem sektorju, lahko predpostavljamo, da je izvajanje pakta integritete

mogoče v vseh državah članicah. Poleg tega se v EU predpisi in prakse v zvezi z vladno preglednostjo in dostopom do informacij na široko sprejemajo in dejavno spodbujajo kot mehanizem javnega nadzora.

### **1.3 KAKŠNA JE PONUJENA VREDNOST PAKTA INTEGRITETE ZA EU?**

15 partnerskih organizacij, udeleženi v pilotnem projektu EU na področju paktov integritete – ki je zajemal 46 postopkov za oddajo javnega naročila –, je s svojimi dejavnostmi spremljanja več kot le preskusilo glavne cilje pakta integritete. Različne izkušnje so nam pomagale tudi opredeliti osnovno dinamiko ali lastnosti, zaradi katerih je privlačno in učinkovito orodje za krepitev integritete pri javnem naročanju v EU.

Na podlagi tega znanja je zdaj na voljo nova, natančnejša ponujena vrednost za uvedbo paktov integritete v okviru EU.

- Pakt integritete je instrument, ki popravnim ukrepom daje prednost pred kaznovalnimi. S prisotnostjo in dejavnim sodelovanjem neodvisne tretje osebe – opazovalca iz civilne družbe – se poveča možnost zaznavanja in odpravljanja slabosti, tveganj in napak pri projektu javnega naročanja. Kadar skupina za spremljanje v okviru pakta integritete dobi pravočasen dostop do informacij in prostorov za razpravo, lahko izda priporočila za izpolnitev zahtev in ciljev javnega naročila.

*V pilotnem projektu EU na področju paktov integritete so organizacije opazovalke evidentirale več kot 430 priporočil. Ta so segala od postopkovnih opažanj do finančnih ocen in pravnih izzivov. Organi so jih pregledali in ustrezno ukrepali, kadar so jih šteli za ustrezna in izvedljiva. V*

*nekaterih primerih so organi sprejeli preventivne ukrepe za preprečitev okoliščin, ki bi lahko otežile nadaljevanje postopka, ali izboljšali kakovost postopka.*

- Pakt integritete krepi institucionalno zmogljivost. Vloga opazovalca iz civilne družbe ni nadomestiti organ, temveč okrepiti njegovo delo v fazah projekta javnega naročanja z usklajenim ukrepanjem. Organizacija opazovalka združi in usklajuje strokovno znanje v podporo svojemu delu, nato pa ga posreduje organom v obliki analize in svetovanja.
- Zunanje opazovanje in podpora sta koristna za obvladovanje pritiskov in omejitev. Prisotnost neodvisne osebe, ki jo vodi javni interes, je spodbuda za spoštovanje predpisov in izvedbo postopka za oddajo javnega naročila v skladu s tehničnimi in zakonskimi zahtevami, ne pa političnimi. Neodvisni opazovalci z obveščanjem javnosti o projektu, med drugim s svojo analizo in priporočili, še dodatno spodbujajo konstruktivno ravnanje in krepijo zaupanje javnosti.

Kombinacija teh lastnosti ima lahko širok razpon učinkov, odvisno od značilnosti projekta javnega naročanja in zadevnih trgov. Za pakt integritete je najbolj verjetno, da bo prinesel oprijemljive koristi, če je vključen v strateško naložbo, ki vzbuja pozornost javnosti in se srečuje z neugodnimi tržnimi razmerami ali tveganji korupcije. Stranke, udeležene v paktu integritete, sodelujejo, da bi se dogovorile o pričakovanih učinkih in vzpostavile mehanizem za sledenje uspešnosti.

Pri pilotnem projektu EU na področju paktov integritete so partnerji v projektu svojo analizo učinka strukturirali in oblikovali v šest kategorij glede na prednostne naloge in cilje projekta. V spodnji preglednici so opisane posamezne kategorije in podani primeri učinka, ugotovljenega v okviru projekta.



## Primeri učinka, ugotovljeni za posamezne kategorije pri pilotnem projektu EU na področju paktov integritete

### Spodbujanje boljšega razmerja med kakovostjo in ceno

Izboljšanje izida postopka za oddajo javnega naročila in zaščita ali povečanje skupne vrednosti javnega naročila za javnost

Med pregledom osnutkov iz razpisne dokumentacije je organizacija Transparency International Hungary ugotovila, da so predhodne ocene vrednosti javnega naročila za projektiranje avtoceste (4,2 milijona EUR) neskladne s podobnimi projekti. Ko je opazovalka zbrala informacije in dokaze, ki jih je zagotovil tehnični strokovnjak, je javnemu naročniku predlagala, naj vrednost javnega naročila zniža na 2,8 milijona EUR. Javni naročnik je po predstavitvi primera zagotovil dodatne reference in navedel, da obstaja dodatna stopnja kompleksnosti in da bodo potrebne dodatne študije za analizo tal. Obe stranki sta ponovno pregledali ocene in se strinjali, da se vrednost javnega naročila zniža na 3,7 milijona EUR. Nazadnje je javni naročnik oddal javno naročilo v vrednosti 3,6 milijona EUR.

### Spodbujanje udeležbe, konkurence in poštenosti

Povečanje števila podjetij, ki se potegujejo za javno naročilo, v skladu z ugotovljenimi tržnimi pogoji ter zagotavljanje, da vsi udeleženci prejmejo enako obravnavanje in informacije

Pri projektu za povečanje vpisov v zemljiško knjigo v vsej Romuniji, ki sta ga spremljala organizacija Transparency International Romania in romunski inštitut za javni red, so imeli težave pri pokrivanju vseh načrtovanih sklopov javnega naročila in vseh občin. Zlasti ni bilo zanimanja za nekatere sklope, za katere ni bilo nobene ponudbe. Za rešitev tega položaja so opazovalci javnega naročnika spodbudili, naj opravi tržno posvetovanje, da bi s potencialnimi ponudniki razpravljali o spodbudah in ovirah za njihovo sodelovanje. Javni naročnik se je nato sestel s podjetji in zbral ustrezne informacije, da bi prilagodil razpis in privabil več ponudnikov. Učinki so se pokazali kmalu, vključevali pa so večje število sklopov, za katere so bile prejete ponudbe pri naslednjih razpisih, in več javnih naročil, ki so bila oddana večjemu številu podjetij.

### Povečanje preglednosti in odgovornosti

Povečanje dostopa javnosti do razvoja projekta javnega naročanja v različnih fazah ter povečanje vidnosti ukrepov posameznikov in podjetij, udeleženih v postopku

Med izvajanjem projekta prenove energijskih sistemov bolnišnice v Sloveniji je nastala postopkovna težava s plačilom, ki ga je zahteval izvajalec, saj je vanj vključil stroške materiala in opreme, ki so bili nabavljeni, vendar še niso bili nameščeni. Javni naročnik je zaznal težavo in – da bi preprečil nesporazum s podjetjem, ki je zagotavljalo storitve – zaprosil za mnenje organizacijo Transparency International Slovenia, da bi potrdila ustrezno razlago pravil o plačilih. Opazovalka je pregledala določbe pogodbe o javnem naročilu in se strinjala s stališčem javnega naročnika. Plačilo je bilo uradno odloženo do namestitve materiala in opreme v skladu z veljavnimi pravili.

### Spodbujanje pravočasnosti projektov

Prispevek k izvajanju projekta v skladu s časovnimi potrebami in predvidenim časovnim načrtom ob preprečevanju zamud in pravnih izzivov ter spodbujanju stalnega napredovanja do dokončanja projekta

Javni naročnik, odgovoren za prenovo arheološkega najdišča in pripadajočega muzeja v Italiji, je obravnaval kompleksno strategijo javnega naročanja za zagotovitev številnih storitev, potrebnih za vodenje in obveščanje obiskovalcev, vključno z napisi in multimedijskimi instalacijami. To naj bi vključevalo usklajevanje do sedem javnih naročil podjetjem za zagotovitev, da bi ta uporabljala enako vizualno podobo in enake ali združljive materiale oziroma formate. Glede na ta obseg dela bi se povečale možnosti zamud in podaljšalo izvajanje projekta. Poleg tega bi se povečalo tveganje negativnega vpliva na izkušnjo obiskovalcev. Za poenostavitev postopka je organizacija ActionAid Italy predlagala združitev javnih naročil storitev v en razpis. Javni naročnik je o tej strategiji razpravljal z drugimi organi, ki so predlog podprli, in nazadnje sledil priporočilu opazovalke.

#### **Povečanje dostopa in udeležbe državljanov**

Omogočanje upravičencem in skupnostim, da obveščajo in so obveščeni o projektu javnega naročanja ter celo prispevajo k nalogam pri njegovem razvoju

Organizacija Transparency International Bulgaria je zasnovala in uvedla spletno orodje za poročanje, da bi spodbudila udeležbo državljanov pri projektu gradnje predora. S tem je bila državljanom in državljanke, zlasti v bližnjih skupnosti, omogočena izmenjava opažanj, vključno s poročili o morebitnih s tem povezanih težavah, in zastavljanje vprašanj. Z orodjem je bilo zbranih več poročil o pomislekih državljanek in državljanov glede projekta. Ob prejetju posameznega poročila se je opazovalec obrnil na javnega naročnika, mu predstavil zadržek državljanke ali državljana in zbral zadevne informacije za zagotovitev ustreznega odgovora, ki je bil nato objavljen na platformi za poročanje.

#### **Podpora institucionalnim spremembam**

Spodbujanje in ustvarjanje spodbud za sprejemanje pravil ali praks, s katerimi se izboljšujejo zmogljivosti organov pri javnem naročanju in na drugih s tem povezanih področjih ter ki se ohranijo tudi po dokončanju projekta in paktu integritete

Organizacija Transparency International Romania in romunski inštitut za javni red sta naročila preverjanje preteklosti podjetij, ki so jim bila oddana javna naročila storitev za povečanje vpisov v zemljiško knjigo. Rezultati so pokazali veliko tveganje nasprotja interesov. Ker je to specializiran trg, je verjetneje, da so vladni uslužbenci in izvajalci dejavnosti medsebojno povezani na različne načine. Nekateri direktorji ali zaposleni so na primer pred selitvijo v zasebni sektor delali v lokalnih katastrskih uradih. Opazovalca sta na podlagi ugotovitev predlagala vrsto ukrepov za preprečevanje neprimerne vplivanja med izvajanjem javnih naročil. Zagotovila sta tudi usposabljanje za katastrske urade, da bi se izboljšalo njihovo razumevanje zadevnih tveganj. To je prispevalo k ozaveščanju in povečanju sposobnosti lokalnih organov za obravnavo takih primerov in upoštevanje ustrezne nacionalne zakonodaje.

## 1.4 ALI JE LAHKO PAKT INTEGRITETE GONILNA SILA ŠIRŠIH PRIZADEVANJ ZA REFORMO?

Pakt integritete je orodje za zaščito posebnih javnih naložb, zlasti tistih s precejšnjo vrednostjo, ki so izpostavljene kritičnim tveganjem. Zasnova in delovanje pakta integritete pa vključujeta še dodatne koristi. Poleg svoje primarne funkcije ima lahko daljnosežnejše učinke, če stranke priznajo, da je treba izboljšati prakse in postopke javnega naročanja ali s tem povezane predpise, ter pakt integritete štejejo za del prizadevanj za to.

Prvič, pakt integritete je lahko podlaga za reformne pobude, če je več kot enkratna, omejena izkušnja in zajema skupino postopkov za oddajo javnega naročila v nekem obdobju ali v istem sektorju. Ponavljajoče se izvajanje opazovalcem iz civilne družbe omogoča, da opazijo in ocenijo sistemske težave, ki vplivajo na specifični trg ali sklop projektov ali organov. Še pomembneje je, da opazovalcem omogoča zbiranje dokazov, s katerimi lahko argumentirano obravnavajo te težave. Nekatere organizacije opazovalke v okviru pilotnega projekta EU na področju paktov integritete so opredelile težave in sodelovale z zakonodajalci ali regulatorji, da bi razvili rešitve in razpravljali o njih. Druge so v svoje spremljanje vključile dodatne dejavnosti, da bi se zagotovilo usposabljanje in povečale specifične zmožnosti organov in ponudnikov na področjih, kot sta preprečevanje nasprotij interesov ali žvižgaštvo.

Še en način za razširitev področja uporabe pakta integritete je, da se poveže z vprašanji politike, ki se pojavijo med postopkom za oddajo javnega naročila, in se predvidijo ukrepi, ki bodo ustrezni za rešitev teh vprašanj. Če so stranke z njimi že seznanjene, in sicer prek pogodbe o paktu integritete, lahko predlagajo in upoštevajo posebne ukrepe, ki so koristni za spremljanje in celotni projekt. Poleg tega lahko pakt integritete zagotovi podporni prostor za preskušanje in spodbujanje inovativnih ukrepov za povečanje preglednosti, odgovornosti in sodelovanja pri javnem naročanju. Razmisli se lahko na primer o naslednjem.

- **Odpri podatki.** Podatki o javnem naročanju bi morali biti na voljo v oblikah, ki omogočajo njihovo ponovno uporabo in analizo, da se odprejo nove možnosti za sodelovanje, nadzor in izboljšave. Prek pakta integritete se je mogoče dogovoriti o posebnih naborih podatkov, ki bodo razkriti

kot odpri podatki<sup>10</sup>, po možnosti v skladu s svetovnimi standardi objavljanja. V okviru pakta integritete se lahko predstavi njihova uporaba in vrednost pri spremljanju projekta javnega naročila.

- **Razkritje premoženjskega stanja in interesov.** Razkritje premoženjskega stanja in interesov je zelo pomembna praksa za preprečevanje korupcije pri javnem naročanju in vladnem odločanju. Če se take informacije v državi sistematično zbirajo, se opazovalcem priporoča, da jih vključijo v spremljanje. Če je obseg informacij manjši ali so omejene na izjavo o neobstoju nasprotja interesov, se lahko v okviru pakta integritete predlaga proaktivno razkritje celovitejših informacij s strani organov.
- **Dejansko lastništvo.** Ker se EU približuje sistematičnemu zbiranju podatkov o dejanskem lastništvu<sup>11</sup>, je bistveno poudariti njihov pomen za preprečevanje najrazličnejših tveganj pri javnem naročanju. Če so podatki na voljo, lahko opazovalci v okviru pakta integritete organe spodbujajo k njihovi uporabi, da bi prepoznali nasprotja interesov in preprečili neprimerno vplivanje. Če niso na voljo, se lahko uporabi pogodba o paktu integritete, da se organi zavežejo k zbiranju takih podatkov ali ponudnike pozovejo k prostovoljnemu razkritju takih informacij.
- **Žvižgaštvo.** V skladu s cilji pakta integritete je zagotavljanje varnega mehanizma najvišjega standarda za poročanje o koruptivnem ravnanju dodatna zaveza, ki jo je treba obravnavati. Če ni vzpostavljen mehanizem žvižgaštva, se organom in opazovalcu iz civilne družbe priporoča, da v sodelovanju razvijejo zadevno politiko ter vzpostavijo kanal za prejem in preiskavo prijav, vsaj med postopkom za oddajo javnega naročila, ki se spremlja. Če politika že obstaja, se lahko s paktom integritete poveže tudi pregled njenega pravilnega delovanja.
- **Lobiranje in politično financiranje.** Za preprečevanje korupcije je bistven dostop to informacij o sestankih ali drugih dejavnostih, ki jih izvajajo podjetja, združenja, organizacije in posamezniki, da bi vplivali na organe v postopku za oddajo

javnega naročila. Če so te informacije na voljo, jih lahko opazovalec iz civilne družbe pregleda, da prepreči nasprotje interesov ali prepozna potencialno neprimerno vplivanje. Če niso na voljo, se lahko organi strinjajo, da bodo take informacije zbrali in jih posredovali opazovalcu za okrepitev nepristranskosti in poštene obravnave vseh potencialnih ponudnikov. Poleg tega se lahko podatki o lobiranju povežejo z evidencami političnega financiranja, da se prepreči nezakonita uporaba postopka za oddajo javnega naročila za nagrajevanje zaveznikov.

Pakt integritete ima lahko ključno vlogo med najrazličnejšimi pobudami, namenjenimi izboljšanju sistemov javnega naročanja v EU ter njihovi zaščiti pred goljufijami in korupcijo. Lahko tudi predstavi učinke teh pobud, če se izvajajo v okviru zadevnih javnih naložb. Kot kažejo prejšnji primeri, to izhaja iz sposobnosti EU, da stranke zaveže k sprejetju praktičnih ukrepov za upoštevanje zakonodaje in okrepitev nadzora.

# ***PRIROČNIK 2: OBLIKOVANJE PAKTOV INTEGRITETE, KI USTREZAJO SVOJEMU NAMENU***

Ko organi priznajo vrednost paktov integritete in se odločijo, da jih bodo vključili v svoje strategije ali prakse za zaščito projektov javnega naročanja, morajo za ustrezno uvedbo in izvajanje tesno sodelovati z zagovorniki in civilno družbo. Pri pripravi na uvedbo tega orodja in sredstev je treba pregledati in obravnavati različne vidike. Na podlagi izkušenj iz pilotnega projekta EU na področju paktov integritete in razmišljanj partnerskih organizacij so v naslednjih oddelkih predstavljeni bistveni vidiki za izvajanje pakta integritete, ki je ustrezno opremljen za doseg svojih ciljev.

## **2.1 POVEZOVANJE STRATEŠKIH CILJEV IN PAKTOV INTEGRITETE**

Izbira projekta javnega naročanja, ki bo predmet pakta integritete, je ena od odločitev, ki najbolj vplivajo na učinkovitost tega orodja. Vendar ta odločitev ni enodimenzionalna. Pri iskanju ustreznega para je treba upoštevati več spremenljivk in opraviti skrbno analizo, ki mora biti dovzetna za specifični kontekst ter s tem povezana tveganja in razmere. Predlagateljem in organom, ki želijo izvajati pakt integritete, se priporoča, da vzpostavijo neposredni dialog in si izmenjajo ustrezne informacije, ki podpirajo razpravo in izbiro projekta.

### *Kako opredeliti prihodnje projekte javnega naročanja*

Vlade in institucije v vsej EU delujejo v okviru ustaljenih političnih in upravnih ciklov, da bi se dogovorile o potrebnih naložbah in ustrezni dodelitvi javnih sredstev. Naložbe se oblikujejo glede na povpraševanje po javnih storitvah, aktivne politike in politične dejavnike, kot so volilne platforme in obljube v kampanji. Njihovo sledenje in evidentiranje je najpomembnejši način za opredelitev prihodnjih naložb, ki vključujejo javna naročila. V določeni meri je sledenje tem ciklom stalna naloga tistih, ki predlagajo pakt integritete.

V idealnih okoliščinah, ko je dovolj možnosti za pripravo, lahko iskanje temelji na različnih virih. Vladni načrti ali strategije, proračunske informacije in drugi dokumenti vsebujejo zadevne podatke – in celo izrecne reference – o subjektih in projektih, ki so jim dodeljena javna sredstva, kar vodi do informacij o postopkih javnega naročanja. Te pogosto pripravijo in razkrijejo izvršilni organi, kot so ministrstva ali vladni oddelki. Zakonodajni organi so vključeni, ker se dogovarjajo o proračunih in njihovih pravilih za uporabo in izplačilo ter jih odobrijo. Ker ima vsaka država ali jurisdikcija svoj sklop pravil in časovnih okvirov, morajo pregled in analizo voditi nacionalni in lokalni akterji, ki razumejo postopek in njegovo osnovno dinamiko.

Na ravni EU se pri financiranju in dodelitvi proračunskih sredstev prav tako upoštevajo pravila in postopki, opredeljeni v ustreznih finančnih

instrumentih in določbah. Na primer, v skladu z uredbo o skupnih določbah so evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) dogovorjeni na podlagi nacionalnih partnerskih sporazumov in poznejših operativnih programov, ki jih je v programskem obdobju mogoče posodobiti in prilagoditi. Tudi subjekti, ki se pogajajo o razpoložljivih sredstvih in jih upravljajo v imenu držav članic, se razlikujejo po državah. Pogosto so odvisni od instrumenta ali področja politike. Ustrezen vir informacij so lahko stalna predstavništva ali posebna ministrstva ali oddelki za zadeve EU.

Prepoznavnost in odprtost vzpostavljenih postopkov na nacionalni in EU ravni se po državah razlikujeta. Predlagatelji pakta integritete morajo opredeliti in izbrati najustreznejše kanale in ukrepe, da se udeleženi akterjem zagotovi ali odobri pravočasen dostop do ustreznih razprav in informacij o prihodnjih javnih naložbah. Najbolje je, če tesno sodelujejo z vsemi zadevnimi organi, ki se zanimajo za vzpostavitev pakta integritete. V nekaterih primerih organi proaktivno razkrijejo informacije ali upravičence in državljane vključijo prek posvetovanj. Kadar ni tako, bi morali predlagatelji razpravljati o tem, kako izmenjati ustrezne informacije in o njih razpravljati z vsemi potencialnimi strankami pakta integritete. Zaželena je razpoložljivost informacij, kot so strukturirani podatki, po možnosti v odprti obliki, da se pospešita njihov pregled in analiza.

Pri opredelitvi prihodnjih projektov javnega naročanja ne bi smeli spregledati izrednih razmer ali katastrof. Med takimi dogodki se vlade neizogibno obrnejo na trg, da bi nabavile blago ali storitve za zadovoljitev nujnih potreb. Pri pripravi, oddaji in izvedbi takih javnih naročil pogosto nastajajo povečana tveganja slabega upravljanja, goljufig in korupcije. Vzpostavitev pakta integritete bi lahko pripomogla k zmanjšanju takih tveganj, čeprav je to lahko tudi zahtevna naloga.

Poleg tega, da krize povzročijo takojšnje nujne razmere, pripeljejo tudi do prihodnjih javnih naložb, ki so lahko ustrezen predmet spremljanja. Namen teh naložb je zmanjšati posledice izrednih razmer ali katastrofe za prizadete skupnosti ali preprečiti, da bi se ponovile.

## Organizacija Transparency International Latvia in spremljanje javnega naročanja v zvezi s COVID-19

Na začetku pandemije COVID-19 leta 2020 je latvijski kabinet ministrov ministrstvu za obrambo naročil, naj vodi centralizirano strategijo za nabavo ključnega blaga za reševanje zdravstvene krize, vključno z osebno zaščitno opremo in razkužili. V ta namen je ustanovil delovno skupino s 14 člani iz vladnih agencij. Ministrstvo, ki je imelo pomisleke glede s tem povezanih izzivov, se je obrnilo na organizacijo Transparency International Latvia (v nadaljnjem besedilu: TI Latvia), da bi preučila, kako sodelovati pri zagotavljanju preglednosti, učinkoviti uporabi javnih sredstev in preprečevanju kršenja lastnega protokola za javno naročanje v izrednih razmerah. Po več razgovorih sta se stranki strinjali, da bi bilo najbolje organizacijo TI Latvia vključiti kot neodvisno opazovalko delovne skupine, ki bi tej organizaciji odobrila dostop do vseh informacij o javnem naročanju in ji omogočila, da poda priporočila. Organizacija TI Latvia je od 21. aprila do 15. junija 2020 spremljala razprave skupine in deset postopkov za oddajo javnega naročila (šest od njih od vsega začetka). V tem času se je opazovalka udeležila pomembnih sestankov in v nekaterih primerih opozorila na potencialna tveganja. Ko so izredne razmere minile in je delovna skupina končala svoje poslanstvo, je organizacija TI Latvia pripravila in objavila javno poročilo o svojih ugotovitvah. Na splošno organizacija TI Latvia „ni ugotovila pomembnih odstopanj od postopka, določenega v protokolu za ravnanje v izrednih razmerah,“ in je poročala, da je bila večina nabav „dosledno v skladu z oblikovanimi razpisnimi merili“. Ugotovila pa je tudi, da so v treh postopkih nastale težave zaradi neskladnosti s protokolom. Poleg teh in drugih ugotovitev je organizacija TI Latvia podala tudi vrsto priporočil za prihodnje postopke. Te informacije so na voljo na spletnem mestu organizacije.

Vir: Delna – TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring (Delna – TI Latvia, 2020). Na voljo na naslovu: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>.

### *Kako oceniti ustreznost in možnost*

Opredelitev prihodnjih projektov javnega naročanja je povezana z vprašanji o ustreznosti in možnosti vključitve pakta integritete v projekte. Čeprav je pakt integritete kot orodje združljiv z najrazličnejšimi projekti in sektorji, je usmerjen v javne naložbe, izpostavljene tveganjem, ki lahko v nasprotju s skupnim interesom ogrozijo stroške, kakovost in pričakovane koristi. Ta tveganja vključujejo korupcijo, goljufije, slabo upravljanje in protikonkurenčne prakse. Poleg tega se pakti integritete ob upoštevanju virov, potrebnih za njihovo ustrezno izvajanje, prednostno uporabljajo za projekte s strateško vrednostjo.

S tem povezanih tveganj in vrednosti javnih naložb ni lahko določiti in oceniti. Ker se projekti javnega naročanja močno razlikujejo med sektorji in državami, je težko najti enotno metodo ali formulo za to. Namesto tega bi bilo treba k tem nalogam pristopiti v obliki odprte, kolektivne razprave med predlagatelji pakta integritete in deležniki projekta, pri čemer je treba upoštevati posebnosti države. Skupina mora opredeliti vsaj potrebne informacije in ustrezne spremenljivke, na katerih bo temeljila analiza.

Predlagatelji pakta integritete bi morali čim bolj zmanjšati informacijsko vrzel, ki skupini preprečuje, da bi v celoti razumela projekt in njegov izvor, udeležene institucije, upravičence ali skupnosti, na katere vpliva, ter zadevne trge in gospodarske subjekte na teh trgih. Poleg dostopa do načrtov in predhodne razpisne dokumentacije se lahko zahteva tudi dostop do dodatnih informacij, ki niso na voljo javnosti. Izvedejo se lahko raziskave in razgovori s specifičnimi deležniki ali strokovnjaki ali pa se pregledajo podobni pretekli postopki za oddajo javnega naročila.

Spremenljivke analize so odvisne od okoliščin projektov, ki kandidirajo. Vključujejo tržne pogoje, prejšnja javna naročila ter celo politične cikle in dogodke. Upoštevati je treba tudi značilnosti in pomanjkljivosti zadevnega sistema javnega naročanja<sup>12</sup>. Specializirana poročila organizacij civilne družbe, akademikov ali celo vladnih institucij so lahko podlaga za razpravo ter lahko pokažejo na tveganja in pomanjkljivosti, ki bodo verjetno ugotovljeni. Na primer, pregled enotnega trga EU vsebuje poseben nabor kazalnikov za sisteme javnega naročanja 27 držav članic, ki zajemajo konkurenco, preglednost ter razmerje med kakovostjo in ceno.

V vseh državah EU bi morale biti mogoče najti poročila za posamezne države, ki vsebujejo dodatne podrobnosti o vprašanjih, ki se pogosto pojavljajo v njihovih postopkih za oddajo javnega naročila ali politikah javnega naročanja. Ta poročila včasih pripravijo nadzorni organi, kot so vrhovne revizijske institucije, parlamentarne komisije ali specializirane organizacije in raziskovalni centri. Poročila v medijih, zlasti tista, ki temeljijo na preiskovalnem novinarstvu, lahko osvetlijo ključne izzive, ravnanja ali težave, ki se pogosto ugotovijo pri načrtovanju, oddaji ali izvajanju javnih naročil.

Primerjava razpoložljivih informacij in projektov, ki kandidirajo, bo skupini zagotovila začetne vidike in reference za opredelitev tveganj in vrednosti. Upošteva se lahko naslednje.

- **Javni interes.** Projekti javnega naročanja, povezani z zagotavljanjem osnovnih javnih storitev ali zadovoljevanjem nujnih potreb ali z obljubami iz volilne kampanje, so pogosto deležni pozornosti večjih segmentov družbe. Ker lahko nedobava s tem povezanega blaga ali storitev škodi upravičencem ali uporabnikom, ki so jim namenjeni, je lažje najti spodbude za preprečevanje koruptivnih ravnanj, dokončanje projekta v skladu s pričakovani ter krepitev splošne preglednosti in odgovornosti pri izvajanju.
- **Kompleksnost.** Projekti s kompleksno zasnovo ali zelo tehničnimi pogoji so lahko izpostavljeni povečanim tveganjem na več področjih. Pogosto vključujejo zapletene postopke načrtovanja in zbiranja ponudb, pri katerih je več priložnosti za neprimerno vplivanje ali prikrojavanje razpisnih ponudb, ki lahko škodita konkurenci in poštenosti. Poleg tega lahko njihovo izvajanje zahteva več usklajevanja med izvajalci ali organi. V tej fazi je lahko koristno dodatno spremljanje, da se zagotovi ustrezno in pravočasno izvajanje zadevnih javnih naročil.
- **Denarna vrednost.** Naložbe z višjimi stroški so pogosteje tarča koruptivnih akterjev. Možnost poneverbe velikega zneska sredstev med drugim povečuje verjetnost podkupovanja in kartelnega dogovarjanja. Ne obstaja niti splošno sprejet prag niti prag na ravni EU, pod katerim pakt integritete ne bi bil primeren. Obseg bi se moral upoštevati glede na

lastne proračune organov ali portfelje projektov. Za ponazoritev, povprečna<sup>13</sup> vrednost 18 projektov, ki so se spremljali v okviru projekta EU na področju paktov integritete, je bila 12,3 milijona EUR, posamezne vrednosti pa so segale od 130 000 EUR do 250 milijonov EUR.

- **Institucionalne zmogljivosti.** V nekaterih primerih so lahko za projekte javnega naročanja potrebni viri in spretnosti, ki organu v tistem času niso na voljo. Kadar je tako ali kadar so taki viri ali spretnosti omejeni, so tveganja za sprejetje škodljivih odločitev večja. Ena od posledic tega je lahko zmanjšanje vrednosti projekta ali zvišanje njegovih stroškov.
- **Razmere na trgu.** Značilnosti in dinamika trgov, povezanih s projektom javnega naročanja, lahko nakazujejo potencialna vprašanja ali izzive. Na primer, tržna analiza lahko pokaže na nišne ali specializirane trge ali nezakonito ravnanje, ki omejuje konkurenco. Poleg tega je treba upoštevati raven seznanjenosti organov s povezanimi trgi, saj bo vplivala na njihovo sposobnost, da oblikujejo konkurenčne postopke zbiranja ponudb, ki zagotavljajo največjo možno javno vrednost.
- **Znaki korupcije.** Oceniti je treba predhodne primere, poskuse ali sume koruptivnega ravnanja v zvezi s projektom javnega naročanja ali organom (kot so podkupovanje, nasprotje interesov, neprimerno vplivanje ali nezakonito politično financiranje). Koruptivni akterji se pogosto usmerijo na nadaljnje projekte v okviru istega organa ali vladnega sektorja. Poleg tega je pomembno pregledati, ali je projekt povezan s trgov z gospodarskimi subjekti, ki donirajo kampanjam ali političnim strankam. V več primerih se je izkazalo, da se javna naročila pogosto uporabljajo kot povračilo za take prispevke.

To so le nekatere pojasnjevalne spremenljivke za zagotovitev referenc in spodbuditev analize predlagateljev. Druge se bodo verjetno pojavile ob razpravi o posebnih lastnostih projekta javnega naročanja. Na koncu bo kombinacija teh spremenljivk predlagateljem zagotovila dovolj argumentov in dokazov za razpravo ter potrditev ustreznosti in možnosti povezovanja projekta s paktom integritete.



## *Kateri so posledice spremljanja, tveganja v zvezi z njim in druge možnosti?*

Vzporedno z oceno vrednosti in tveganj v zvezi s projektom bi morali opazovalci iz civilne družbe in javni organi opredeliti in upoštevati potrebe po spremljanju in njihove posledice. Značilnosti projekta vplivajo na to, kako vodja iz civilne družbe organizira delo in strukturira mehanizem opazovanja. Predlagatelji bi morali razpravljati o teh dejavnikih in jih obravnavati čim prej, medtem ko zbirajo informacije o projektih javnega naročanja, ki kandidirajo.

Naslednji dejavniki so vplivali na to, kako je spremljanje potekalo med izvajanjem projekta EU na področju paktov integritete.

- **Faza projekta** se nanaša na fazo postopka za oddajo javnega naročila, v kateri se pakt integritete začne. Najbolje je, če se projekt poveže s paktom integritete v fazi načrtovanja, ko javni naročnik zbira vse ustrezne informacije, da bi ocenil opredeljene potrebe in oblikoval projekt javnega naročanja za izpolnitev teh potreb. Upoštevajo se lahko projekti v fazi pred razpisom, saj še vedno omogočajo pregled pogojev, ki bodo določali oddajo in izvedbo s tem povezanih javnih naročil. Tisti, pri katerih je bil razpis že objavljen, ali tisti v poznejši fazi niso primerni za pakt integritete. V takih primerih se lahko razmisli o drugih možnostih spremljanja, kot sta revizija ali javno ocenjevanje.
- **Ocenjena dolžina** se nanaša na pričakovani skupni čas trajanja postopka za oddajo javnega naročila. Poleg tega, da ima učinek na stroške, lahko vpliva na zavezanost in podporo organov in deležnikov. Vodja ministrstva ali vladnega oddelka lahko na primer odide s položaja le nekaj mesecev po začetku projekta. V takih primerih bi morali izvajalci razmisliti o tem, kako vzpostaviti in predstaviti pakt integritete, da se poudari njegova neodvisnost in ohrani podpora organa, ne glede na to, kdo nadomesti prejšnjega podpornika.
- **Pokritost** se nanaša na faze, ki se bodo spremljale na podlagi pakta integritete. V skladu s prejšnjo točko je to neločljivo povezano z dolžino projekta. Čeprav bi morali vsi pakti integritete obravnavati fazo izvajanja, bi morali pokrivati vsaj faze od načrtovanja ali predrazpisne faze do podpisa s tem povezanih pogodb o javnem naročilu. Če izvajanje javnega naročila vključuje logistične ali finančne izzive, se lahko izvajanje spremlja z drugimi metodami.
- **Strokovno znanje** se nanaša na znanje in spretnosti, ki jih mora neodvisni opazovalec zagotoviti za opravljanje svoje vloge. V večini primerov organizacija civilne družbe, ki vodi pakt integritete, svojo skupino za spremljanje okrepi z dodatnimi tehničnimi strokovnjaki na področjih, ki so pomembna za postopek za oddajo javnega naročila. Če je projekt zelo specializiran ali povezan z nižnim trgom, je lahko iskanje razpoložljivih strokovnjakov zelo zamudno. Poleg tega je lahko ocenjeno plačilo strokovnjakov, določeno v finančnem načrtu, nižje od tržne cene, posledično pa je manj verjetno, da bo mogoče najti strokovnjaka, ki je na voljo in ima ustrezna dokazila o usposobljenosti. Izvajalcem se priporoča, da se vnaprej obrnejo na raziskovalne centre ali univerze ter opredelijo potencialne strokovnjake in pridobijo ustrezne informacije o njihovih izkušnjah in stroških.
- **Lokacija** se nanaša na fizični prostor, kjer se bodo izvajala povezana javna naročila. To je dejavnik, ki je pogosto prisoten pri infrastrukturnih projektih, vendar je lahko pomemben tudi pri zagotavljanju in dobavi blaga in storitev. Razdalja bo imela za opazovalca časovne in stroškovne posledice, tudi v fazi načrtovanja, ko bo tehnična ekipa morda morala obiskati lokacijo, povezano s projektom javnega naročanja.
- **Fizična bližina** se nanaša na dejansko razdaljo med javnim naročnikom in organizacijo opazovalko. V skladu s prejšnjo točko lahko njuni lokaciji vplivata na kakovost sodelovanja, zlasti kadar je ovirana povezljivost. Najbolje je, če ima organizacija opazovalka sedež v istem kraju ali regiji kot javni naročnik. Če ni tako, bi se bilo treba vnaprej dogovoriti o mehanizmi za usklajevanje, komunikacijskih kanalih in časovnih načrtih ter jih stalno pregledovati. Druga možnost je začasna napotitev

skupine ali zastopnika na lokacijo organa, če je razdalja precejšnja, ali pa bi bilo treba predvideti sredstva, potrebna za redno potovanje.

Ti dejavniki bodo različno vplivali na dejavnosti spremljanja v smislu stroškov, časa, človeških virov in drugih vidikov. Organizacija civilne družbe, ki naj bi vodila mehanizem spremljanja, jih bo morala primerjati z lastnimi zmogljivostmi in viri. Analiza teh dejavnikov bo izvajalcem omogočila, da oblikujejo natančne finančne načrte, v katerih bodo zagotovljeni finančni viri, potrebni za kritje stroškov spremljanja. Poleg tega lahko opozori na tveganja, zaradi katerih bi se lahko zmanjšala vrednost pakta integritete – in bilo celo ogroženo njegovo prihodnje izvajanje –, če niso ustrezno obravnavana. Na primer, če viri niso ustrezno predvideni v finančnem načrtu, bi lahko bile dejavnosti spremljanja ogrožene in projekt ustavljen še pred dokončanjem.

## **2.2 VZPOSTAVITEV PAKTA INTEGRITETE IN NJEGOVEGA MEHANIZMA SPREMLJANJA**

Ob razpravi o izbiri projekta je bistveno, da se postavijo temelji za zanesljivo spremljanje. Glavna prednost pakta integritete je zmožnost vključitve neodvisnega opazovalca, ki bo spremljal potek projekta in podal priporočila za izboljšanje ali odpravo ugotovljenih težav. V naslednjih oddelkih so obravnavani trije temeljni vidiki, ki jih je treba pregledati in ki skupaj tvorijo mehanizem spremljanja: zaveza integriteti in pogodba o spremljanju, izbira organizacije civilne družbe, ki bo vodila spremljanje, in njegovo financiranje.

### *Kako oblikovati zavezo integriteti in pogodbo o spremljanju*

Pakt integritete se uresničuje s formalnim dogovorom vsaj med javnim naročnikom in organizacijo civilne družbe za spremljanje enega postopka ali sklopa postopkov za oddajo javnega naročila. Odvisno od projekta ter pravnega in institucionalnega okolja se lahko pridružijo še drugi deležniki. Med njimi so drugi organi v vlogi nadzornika, potencialni ponudniki ali navsezadnje ponudnik, ki mu je oddano javno naročilo. Izvajalci

bodo morali razpravljati in zbrati deležnike, ki so pomembni za vzpostavitev trdnega, verodostojnega pakta integritete.

Pogodba je lahko prilagojena pravnim formalnostim in določbam zadevne jurisdikcije ter strukturirana v enem ali več dokumentih. Ne glede na izbrano ureditev pogodba vključuje zavezo integriteti in pogodbo o spremljanju.

**Zaveza integriteti** se nanaša na sklop zavez strank, da bodo ravnale v skladu z zakonodajo, da se bodo vzdržale koruptivnega ravnanja ter da bodo krepile preglednost in integriteto s proaktivnimi ukrepi. Zaveze se lahko nanašajo na posamezne stranke. Najpomembnejše so zaveze javnega naročnika in ponudnikov, ki bodo oddali ponudbo.

V zavezi se pogosto obravnavajo naslednja vprašanja.

- **Odpoved vsem oblikam podkupovanja.** Javni uslužbenci ne bi smeli sprejeti ali zahtevati kakršne koli neprimerne koristi, vključno z darili. Podobno ponudniki ne bodo ponudili podkupnin ali privolili v njihovo plačilo.
- **Odpoved vsem drugim nezakonitim ali protikonkurenčnim praksam.** Vsi udeleženci se strinjajo, da ne bodo sodelovali v nobeni shemi, ki se šteje za nezakonito ali katere cilj je omejiti ali zatreti konkurenco v njihovo korist. To vključuje vse posameznike, ki delujejo v imenu podpisnika.
- **Upoštevanje ustreznih predpisov.** Podpisniki se strinjajo, da bodo upoštevali veljavne predpise na področjih, kot so med drugim dostop do informacij, konkurenca, boj proti goljufijam, pranje denarja in okoljska zakonodaja. Predlagatelji bodo morali pri oblikovanju zaveze opredeliti najpomembnejše pravne instrumente.
- **Upoštevanje kodeksa ravnanja.** Javni naročnik in ponudniki se bodo zavezali vzpostavitvi kodeksa ravnanja, po katerem se bo ravnal vsak posameznik, ki bo deloval v njihovem imenu. V primeru ponudnikov se lahko nanaša tudi na podizvajalce.
- **Poročanje o koruptivnem ravnanju.** Vse stranke se zavežejo, da bodo zadevne organe obveščale o kakršni koli kršitvi zakonodaje ali koruptivni praksi

posameznika ali subjekta, povezanega s projektom javnega naročanja. V zvezi s to zavezo se lahko razmisli o vzpostavitvi mehanizma ali politike žvižgaštva ali reviziji obstoječega mehanizma ali politike na tem področju.

- **Proaktivno razkrivanje informacij.** Odvisno od veljavnega predpisa se lahko posamezni akterji zavežejo, da bodo določene informacije javno objavili ali jih dali na voljo organizaciji opazovalki. To bi moralo biti utemeljeno glede na odgovornost ali integriteto. Na primer, podjetja so pozvana k razkritju lastniške strukture in opredelitvi dejanskih lastnikov v okviru predložitve ponudbe.
- **Izmenjava resničnih informacij.** Podpisniki se zavežejo, da bodo vedno posredovali resnične in natančne informacije, kadar se bodo te od njih zahtevale ali bodo del dokumentacije v zvezi javnim naročilom, vključno z razpisnimi dokazili o usposobljenosti, podizvajalci in ponudbami.
- **Preprečevanje nasprotij interesov.** Vse stranke – in zlasti vsi udeleženi javni uslužbenci – se zavežejo, da bodo razkrile vse zasebne interese, za katere bi se lahko štelo, da so v nasprotju z javnimi interesi. Najbolje je, da se v zavezi obravnavajo specifični interesi, ki jih je treba prijaviti, ne da gre le za lastno izjavo o neobstoju nasprotij interesov.
- **Vključitev upravičencev ali skupnosti, ki jih projekt zadeva.** Če je to ustrezno, se lahko v zavezi obravnava vključitev skupnosti, povezanih s projektom. Obseg te zaveze se opredeli na podlagi značilnosti projekta in institucionalnega okolja. Segaj lahko od razširitve dostopa do informacij do formalnih mehanizmov za udeležbo, kot so posvetovanja ali soustvarjanje.

**Pogodba o spremljanju** je zasnovana tako, da opredeljuje posebne pogoje in ukrepe, ki usmerjajo sodelovanje med javnim naročnikom in organizacijo civilne družbe, ki vodi mehanizem spremljanja. S pogodbo naj bi se operacionalizirale določene zaveze, ki so del zaveze integriteti. Med drugim bi morala vključevati naslednje vidike.

- **Dostop do informacij in sestankov** se nanaša na določbe, ki zagotavljajo popoln dostop organizacije opazovalke do zadevnih dokumentov in podatkov ter do vseh prostorov, v katerih se sprejemajo in obravnavajo odločitve, kot so delovni sestanki z drugimi organi. Določbe te vrste lahko vključujejo posebne zahteve za informacije.
- **Zaupne ali občutljive informacije** se nanašajo na ukrepe, ki jih bo opazovalec upošteval pri dostopu do informacij, ki so pridržane in niso na voljo javnosti, kot so klavzule o začasnem nezakritju. Ti ukrepi bi morali biti omejeni na informacije, ki lahko vplivajo na konkurenco in pošteno obravnavo, vključno s finančnimi ocenami, tržnimi študijami in ponudbami.
- **Komunikacijski kanali** se nanašajo na postopek in sredstva za izmenjavo informacij in obveščanje obeh strani o novostih v zvezi s projektom. Določbe, ki se vključijo, se razlikujejo glede na naravo projekta. Vendar je mogoče vzpostaviti posebne kontaktne točke ter roke in mehanizme za sporočanje in obravnavo morebitnih pomanjkljivosti pri sodelovanju.
- **Obveščanje javnosti** se nanaša na ukrepe, ki jih bo opazovalec uporabil za obveščanje javnosti in usklajevanje z javnim naročnikom za ta namen. Pričakuje se, da bo opazovalec državljane sproti obveščal o poteku projekta ter da bo pripravil periodična poročila, ki bodo vključevala neodvisen popis in oceno dejanj in odločitev v posamezni fazi postopka za oddajo javnega naročila.
- **Prijave korupcije** se nanašajo na ukrepe, ki jih bo opazovalec upošteval, da bi prejel in obravnaval morebitne prijave korupcije ali da bi bil obvešččen o morebitnih primerih, prijavljenih prek formalnih kanalov za žvižgaštvo.
- **Prenehanje in umik** se nanašata na okoliščine in pomanjkljivosti, zaradi katerih bi lahko opazovalec predčasno končal svojo vlogo in izstopil iz pakta integritete, ter postopek obveščanja javnega naročnika in drugih podpisnikov pakta integritete o tej odločitvi in razprave o njej. Okoliščine

vključujejo zavrnitev dostopa do ključnih informacij ali sestankov, neodzivnost na vprašanja, na katera opozori opazovalec, ali neodzivnost na prijave korupcije.

Pogodba o spremljanju mora biti javna in dana na voljo kateri koli zainteresirani osebi. Med projektom EU na področju paktov integritete je večina partnerskih organizacij objavila spletne dokumente, ki vključujejo pakt integritete. Ti so lahko primeri in smernice za prihodnje izvajalce v EU. Poleg tega je organizacija Transparency International pripravila predloge in vzorčne pogodbe za pomoč organom ali organizacijam, ki želijo uvesti pakt integritete. Brezplačno so na voljo na spletnem mestu organizacije Transparency International<sup>14</sup>.

### *Kako opredeliti in izbrati vodjo spremljanja*

Organizacija civilne družbe, ki deluje kot opazovalec v okviru pakta integritete, ima edinstveno vlogo. To je zunanja tretja oseba, ki ji je dodeljen povečan dostop, da opazuje ravnanje organa, ki namerava oddati javno naročilo, in zasebnih subjektov, ki želijo zagotavljati potrebno blago ali storitve, in interakcije med njimi. Kot je navedeno v prejšnjem oddelku, bo opazovalec lahko pregledoval zadevne dokumente in podatke ter vstopal v prostore – v okviru sestankov, obiskov na lokaciji in drugih dogodkov –, kjer se predstavljajo, obravnavajo in oblikujejo informacije in odločitve o projektu in javnem naročilu.

Organizacija, ki deluje kot opazovalec, ne more biti politično povezana organizacija, podjetje ali medij ali kateri koli drug pridobitni subjekt. Pri izbiri bi bilo treba upoštevati še druge vidike v zvezi z zmogljivostjo in neodvisnostjo. V ta namen je treba med drugim analizirati njeno organizacijsko strukturo, sestavo osebja, operacije, notranje politike, financiranje in finančno poslovanje.

Kar zadeva zmogljivost, mora biti organizacija civilne družbe, ki želi voditi mehanizem spremljanja, usposobljena na naslednjih področjih.

- **Tehnično strokovno znanje** na področju javnega naročanja je bistveno. Organizacija bi morala dobro razumeti veljavne predpise ter imeti praktično znanje o vprašanih in pomanjkljivostih v postopkih, ki se uporabljajo za načrtovanje, oddajo in izvajanje javnega naročila. Koristno je tudi dodatno strokovno znanje o s tem

povezanih temah, kot so javne finance ali državljanska udeležba.

- Zaradi najrazličnejših dejavnosti, vključenih v spremljanje, so potrebne spretnosti pri **vodenju projektov**. Številne dejavnosti se bodo prekrivale ali bodo potekale sočasno, zato bosta potrebna vodenje in usklajevanje, da se zagotovi doslednost v vseh fazah. Ker bodo dejavnosti spremljanja financirane, bodo potrebne izkušnje in spretnosti pri pripravi finančnega načrta in finančnem poslovanju.
- Ključne so tudi spretnosti in strokovno znanje na področju **komuniciranja in upravljanja deležnikov**. Organizacija bo tesno in redno komunicirala in sodelovala z organi in ponudniki, pri čemer bo opozarjala na morebitna vprašanja in podajala priporočila. V določenih trenutkih bo tudi v stiku z upravičenci, mediji in javnostjo, da bi jih obvestila o poteku postopka za oddajo javnega naročila in svojih ugotovitvah.

Kar zadeva neodvisnost, je treba zaradi posledic vloge organizacije opazovalke, narave nalog spremljanja ter potrebe po spodbujanju zaupanja v pakt integritete in samo organizacijo izpolnjevati v nadaljevanju opisana merila.

- Organizacija ima jasno javno strukturo upravljanja, po možnosti z jasno ločitvijo med organi vodenja in upravljanja (kot je upravni odbor).
- Imena posameznikov, udeleženi v upravljaljskih organih organizacije, so javno dostopna. Nobeden od njih ne bi smel biti javni uslužbenec, ki je na položaju ali želi biti izvoljen v vlado.
- Upravljaljski organi imajo posebna, formalizirana pravila za imenovanje, rotacijo in ponovno izvolitev svojih članov. Trajanje mandatov bi moralo biti omejeno, zlasti za najvišje položaje (npr. predsednika ali predsednico).
- Za upravljaljske organe in izvršilno osebje je vzpostavljen sklop politik, ki opredeljujejo pričakovano ravnanje njihovih članov (kodeks ravnanja ali etični kodeks), pa tudi

kanali ali mehanizmi za prijavo njihovih kršitev (politike žvižgaštva in pritožb).

- Organizacija zbira in redno posodablja informacije o interesih svojih članov – zlasti tistih v upravljavskih organih – ter razkrije vsaj njihovo javno različico. Omogočeno bi moralo biti preverjanje, da noben član nima interesa v zvezi s projektom javnega naročanja, ki se bo spremljal.
- Vzpostavljena je posebna politika za preprečevanje, prepoznavanje in upravljanje potencialnih nasprotij interesov, pri čemer je navedena oseba ali organ, odgovoren za njeno uporabo.
- Vzpostavljeni in dobro oglaševani so posebni postopki za prijavo, preiskavo in obravnavo primerov korupcije in goljufij v organizaciji.
- Redno se pripravljajo in objavljajo poročila, v katerih se opredelijo in opišejo operacije, programi, projekti, dejavnosti in rezultati organizacije. Iz njih bi morale biti razvidne izkušnje in doslednost organizacije v času njenega delovanja.
- Za finančno poslovanje in operacije organizacije je značilna zelo velika preglednost. To pomeni, da so uvedene ustrezne finančne kontrole, da se objavljajo redna finančna poročila in da se uporabljajo ustrezni računovodski standardi. Odvisno od velikosti in zmogljivosti organizacije bi morale biti na voljo neodvisne revizije.
- Vsi viri financiranja in prihodki se javno razkrijejo, po možnosti z navedbo imen vseh donatorjev, vrste prihodka (npr. institucionalna nepovratna sredstva, nepovratna sredstva za projekt ali pogodba o storitvah) in zneska. Če donatorji zahtevajo anonimnost, morata biti javno dostopna vrsta in znesek. Najbolje je, če ima organizacija raznolik nabor donatorjev in virov prihodka.

Če te značilnosti ali prakse obstajajo, bi morale kazati na znatno stopnjo neodvisnosti ter zagotavljati trdno podlago za objektivni, pošten nadzor med spremljanjem projektov javnega naročanja. Večino teh informacij je verjetno mogoče dobiti na spletnem mestu organizacije ali v

nekaterih primerih na zahtevo. V primeru dvomov o primernosti organizacije je mogoče zaprositi za mnenje tretje osebe, na primer druge skupine civilne družbe.

### *Kako financirati mehanizem spremljanja*

Razpoložljivost finančnih virov za kritje stroškov dejavnosti spremljanja daje paktu integritete edinstveno moč. Organizaciji civilne družbe, ki vodi mehanizem nadzora, predvsem omogoča, da uporabi specializirano strokovno znanje v določenih trenutkih ali ob določenih dogodkih v postopku za oddajo javnega naročila in da zagotovi utemeljena priporočila.

Ker je namen pakta integritete zaščititi denar davkoplačevalcev, so najpogostejši vir periodičnega financiranja javna sredstva. Najbolje je, če jih zagotovi javni subjekt, ki upravlja ali nadzoruje ravnanje javnega naročnika, kot je revizijski organ, osrednji organ za javno naročanje ali ministrstvo za finance. Na primer, v novem programskem obdobju EU lahko nacionalni in regionalni organi pakte integritete vključijo v svoje načrte ali operativne programe in dodelijo finančna sredstva za mehanizem spremljanja.

V nekaterih primerih je mogoče trditi, da bi lahko prejetje sredstev neposredno od organa zmanjšalo vlogo opazovalca. Čeprav je skrb utemeljena, bi moral biti poudarek na pravih in pogojih, povezanih z izplačilom javnih sredstev, dodeljenih za pakt integritete. Zato je ključno, da se pogodba razkrije javnosti vnaprej in se pokaže, da omogoča neodvisnost in objektivno opazovanje in sodelovanje.

Tudi institucije, ki financirajo javne naložbe, kot so multilateralne banke ali nadnacionalni organi, lahko krijejo stroške mehanizma spremljanja in okrepijo zaščito lastnih virov. Tako je bilo v projektu EU na področju paktov integritete, ko je potrebna sredstva zagotovila Evropska komisija. V nekaterih primerih lahko tudi spodbudijo prejemnike sredstev, da upoštevajo stroške pakta integritete v okviru svojih posojil ali dodeljenih nepovratnih sredstev ali krijejo določen delež.

Še ena možnost je, da se obrnejo na zasebne fundacije ali donatorje. Pri razmisleku o tem bo glavni izziv zagotoviti, da ne bo povezav s podjetji ali naložbami na trgih, povezanih s projektom javnega naročanja, ali posameznimi političnimi skupinami v državi. V takem primeru bi morala popolna

preglednost glede pogodbe o financiranju prispevati k zagotavljanju neodvisnosti in nepristranskosti.

Čeprav to ni bilo preskušeno, so nekatere partnerske organizacije v projektu EU na področju paktov integritete razpravljale o možnosti, da se v prihodnosti uporabi množično financiranje. Pri posameznih javnih naročilih z otipljivimi učinki na vsakdanje življenje ljudi bi državljani lahko bili zainteresirani, da donirajo določen znesek. Če bo organizacija preskusila to možnost, bo pomembno upoštevati posebna pravila, kot je omejitev najvišjega zneska donacije, dovolitev le prispevkov posameznikov, evidentiranje njihovih imen in sprejemanje le elektronskih nakazil. Poleg tega bi si lahko organizacije prizadevale za zavezo zasebnih fundacij, da bodo prispevale enak znesek sredstev kot državljani, da bi bil cilj financiranja dosežen hitreje.

Pogodba o financiranju bo imela najustreznejšo pravno obliko glede na posamezno jurisdikcijo. Ne glede na to, od kod sredstva izvirajo, jih je treba javno razkriti, da se paktu integritete zagotovi verodostojnost, javnosti pa nepristranskost in neodvisnost opazovalcev.

## 2.3 PRIPRAVA MEHANIZMA SPREMLJANJA

Ko je več jasnosti v zvezi s projektom javnega naročanja in paktom integritete, vključno z njegovim področjem uporabe in razpoložljivimi sredstvi, mora organizacija civilne družbe, ki bo vodila mehanizem spremljanja, razmisliti o tem, kako organizirati svoje prihodnje delo in nemoteno prevzeti vlogo opazovalke. V tej fazi bo moral opazovalec razmisliti o tem, kako izvajati pogodbo z zadevnimi organi, ter predvideti posebne potrebe po informacijah in ukrepe za obveščanje in vključitev državljanov. Skupaj bodo na podlagi teh vidikov oblikovani strategija opazovalca in načrti za izvajanje njegove vloge.

### *Katere informacije in podatki bodo ključni?*

Informacije in podatki so najbolj ključni vložki za mehanizem spremljanja v okviru pakta integritete. Z njimi neodvisni opazovalec primerja in pregleduje potrebe, načrte, utemeljitve in odločitve v zvezi s

postopkom za oddajo javnega naročila. Zato je bistveno imeti jasen pogled na informacije, ki bodo pripravljene in bodo zahtevane, čas, ko bodo potrebne, in oblike, ki bodo omogočile njihovo prožno ponovno uporabo in analizo.

Namen in uporaba razpoložljivih informacij bosta odvisna od projekta. Vendar lahko opazovalec med paktom integritete pogosto:

- oceni in prepozna tveganja korupcije ali slabega upravljanja,
- preveri utemeljenost odločitev v okviru projekta glede na navedene cilje in potrebe,
- odkrije nasprotja interesov ter prepreči favoriziranje in neprimerno vplivanje,
- prepozna nedovoljeno dogovarjanje, protikonkurenčno ravnanje ali poskuse goljufij ponudnikov,
- spremlja napredek, plačila in skladnost z določbami pogodbe.

Pri načrtovanju dejavnosti spremljanja bo moral vodja spremljanja popisati in pregledati stanje podatkov ali informacij o javnem naročanju, pri čemer se bo osredotočil na tri glavne vidike.

1. Razpoložljivost. To se nanaša na obstoj informacij in preverjanje, da jih določen subjekt pripravlja ali zbira. Organi ali sistemi, ki morajo imeti te informacije, so lahko določeni ali predpisani z zakonskimi določbami.
2. Dostopnost. To se nanaša na način pridobitve informacij in njihovo obliko. Na primer, informacije so lahko javno dostopne brezplačno, za plačilo ali na podlagi zahteve za dostop do informacij. Lahko se nanaša na to, da je njihova oblika digitalna – najbolje je, da so informacije strojno berljive in v obliki odprtih podatkov –, ali pa so na voljo le v fizični obliki.
3. Kakovost. To se nanaša na način, kako so podatki ali informacije zbrani in strukturirani, in na njihovo popolnost glede na namen in specifikacije. Čeprav je ta vidik verjetno bolj subjektiven, bi moral vodja spremljanja predvideti njegovo

pomembnost in vrednost za prihodnje naloge in analizo.

## Vrednost odprtih podatkov za namene spremljanja

Odprti podatki pomenijo informacije, ki so dane na voljo brezplačno in v oblikah, ki so strojno berljive, ter se lahko ponovno uporabijo za kakršen koli namen. Če dajo organi informacije o javnem naročanju na voljo v teh oblikah, lahko še okrepijo potencial paktov integritete in omogočijo, da je spremljanje prožnejše in bolj vključujoče. Na primer, razpoložljivi odprti podatki omogočajo hitrejšo analizo ter razvoj vizualizacij in orodij, ki upravičence približajo projektu javnega naročanja in organom. Nekateri pakti integritete spodbujajo večjo vladno preglednost tudi z dodatnimi zavezami, da bodo prej nerazpoložljivi podatki o javnem naročanju razkriti v odprti obliki, in sicer v skladu z nacionalnimi ali svetovnimi standardi, kot je standard za odprte podatke o javnem naročanju (OCDS).

Na podlagi izkušenj iz projekta EU na področju paktov integritete spodnja preglednica vsebuje referenčni seznam podatkov, dokumentov in informacij, ki jih bo opazovalec verjetno potreboval v postopku, da bo lahko opravil temeljito analizo in spremljanje. Navedena je domnevna razpoložljivost teh virov. Opazovalce se spodbuja, naj ta seznam pregledajo in ga razširijo. Hkrati bi morali predvideti potencialne izzive za pravočasen dostop do informacij v ustreznih oblikah in razmisliti o primernih ukrepih, kot so naslednji:

- priprava osnutkov zahtev za dostop do informacij, ki jih bo treba predložiti v določenem trenutku,
- odkrivanje informacijskih vrzeli in razmislek o dodatnem zbiranju podatkov ali alternativnih virih,
- odkrivanje pomanjkljivosti pri uporabi podatkov ali njihovi kakovosti ter opredelitev strokovnega znanja ali virov za čiščenje in izboljšavo.

---

**Potencialne potrebe po informacijah pri mehanizmu spremljanja v okviru pakta integritete**


---

Faza	Sklop informacij	Domnevna razpoložljivost	
		Javne informacije	Pridržane informacije
Načrtovanje	Ocena potreb	X	
	Projektni načrt	X	
	Študija izvedljivosti		X
	Tržna študija		X
	Evidence o javni obravnavi/posvetovanju	X	
	Proračunski podatki		X
Predrazpisna faza	Časovnica postopka		X
	Predhodne tehnične specifikacije		X
	Predhodna merila za ocenjevanje		X
	Finančne ocene		X
	Osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila		X
	Izjave uslužbencev o interesu		X
Razpis	Obvestilo o javnem naročilu	X	
	Utemeljitev metode javnega naročanja		X
	Tehnične specifikacije	X	
	Merila za ocenjevanje	X	
	Zahteve za pojasnilo	X	
	Pojasnila	X	
	Spremembe razpisne dokumentacije	X	
	Prepoved udeležbe ponudnika v oddaji javnih naročil	X	
Oddaja javnega naročila	Ponudbe		X
	Identiteta in pravni dokumenti ponudnikov		X
	Ocena ponudb		X
	Zapisniki komisije za ocenjevanje		X
	Obvestilo o oddaji naročila	X	
	Podpisana pogodba	X	
	Pritožbe		X
	Izvajanje	Poročila o napredku	X
Predlogi za spremembo pogodbe			X
Spremembe pogodbe		X	
Plačila (finančni napredek)		X	
Pritožbe in spori			X



Za nekatere sklope informacij se lahko šteje, da so pravno pridržani zaradi svoje vsebine ali negativnih učinkov, če bi se javno razkrili prej. Dostop do teh pridržanih informacij je treba zagotoviti na podlagi pogodbe o spremljanju v okviru pakta integritete. Dodajo se lahko posebne določbe, v katerih se navedejo informacije, ki se zagotovijo opazovalcu, približen čas ali trenutek, njihova oblika in pogoji za odobritev njihove zaupnosti. V primeru nepripravljenosti za delitev takih informacij se lahko pod določenimi pogoji razmisli o klavzulah ali sporazumih o nerazkritju. Take klavzule bi morale biti začasne in omejene na določene informacije. Poleg tega bi bilo treba organe spodbujati k proaktivni objavi čim več dokumentacije v zvezi javnim naročilom, vedno v skladu z veljavnimi predpisi.

Poleg kakovosti informacij in podatkov – ki se odraža v stopnji podrobnosti in točnosti – je pravočasnost bistvena lastnost, povezana z učinkovitostjo mehanizma spremljanja. Razpoložljive informacije ne bodo najbolj uporabne, če jih bo opazovalec dobil prepozno glede na fazo postopka za oddajo javnega naročila, v kateri so pomembne. Neobstoj nekaterih dokumentov ali podatkovnih zbirk omejuje zmožnosti opazovalca. Vpliva lahko tudi na dojetje vrednosti orodja in zaupanje javnosti vanj. Preventivni ukrepi za obravnavo tovrstnih izzivov so:

- v pogodbi o spremljanju se navede predvideni čas, ko bo opazovalcu odobren dostop do ključnih informacij;
- vključijo se roki in postopkovna pravila za zahtevanje in izmenjavo informacij. Na primer, na zahteve bi se bilo treba odzvati najpozneje v 24 urah;
- vzpostavijo se posebne kontaktne točke z vsakim organom ali stranko pogodbe za zahtevanje in izmenjavo informacij.

Če stranka pakta integritete ne posreduje ustreznih informacij, ki jih ima, bi moral opazovalec razmisliti o tem, da na to vprašanje neposredno opozori stranke. Če se po končani razpravi opazovalec še vedno srečuje s težavami pri popolnem pravočasnem dostopu do informacij, je umik iz pakta integritete veljavna možnost. Vendar se ta ukrep predlaga šele, ko je potrjeno, da ni podlage za sodelovanje in skladnost s pogodbami v okviru pakta integritete.

## *Kako vključiti državljane v spremljanje*

Sodelovanje državljanov je osrednja, stalna lastnost pakta integritete. Obveščanje in vključevanje državljanov, zlasti neposrednih upravičencev, je ena od najmočnejših spodbud za upoštevanje zakonodaje in spodbujanje sodelovanja med strankami. Če je sistematično vključeno v postopek spremljanja, lahko prispeva h krepitvi zaupanja v projekt in delo organov.

Ko so stvari jasnejše in je na voljo več informacij o projektu javnega naročanja, ki se bo spremljal, morajo izvajalci – zlasti vodja spremljanja – predvideti vlogo, ki jo bodo imeli državljani, in oceniti vire, potrebne za smiselno sodelovanje. Stopnje seznanjenosti s projektom, njegovega lastništva in podpore projektu bi morale biti podlaga za izbiro projekta ter zagotavljati začetni vpogled v dejavnosti, pri katerih bi bili državljani pripravljeni sodelovati, in pričakovano raven komunikacije.

Pri tem bodo morali izvajalci, da bi učinkovito načrtovali sodelovanje državljanov v okviru pakta integritete, razmisliti o najrazličnejših dejavnostih, ki so odvisne od značilnosti in prepoznavnosti projekta. Izhodišče za vsak načrt se začne z dostopno, redno in vključujočo komunikacijo. Opazovalec mora razmisliti o sredstvih za obveščanje državljanov, brez posrednikov, med celotnim postopkom. V nadaljevanju je navedenih nekaj možnosti:

- posebna spletna stran ali mikrostran, na kateri se pogosto objavljajo novice in posodobljene informacije. Vsebovati bi morala vse ustrezne informacije o projektu javnega naročanja in paktu integritete, tudi zadevne pogodbe in poročila o spremljanju;
- gradivo s pojasnili o projektu, postopku za oddajo javnega naročila in paktu integritete. Pripravljeno bi moralo biti v skladu z načeli komunikacije za nespecializirano javnost. Priporoča se uporaba multimedijskih oblik, kot so videi ali infografike;
- uporaba kanalov družbenih medijev, ki so priljubljeni v skupnostih, za objavo informacij o poteku projekta in poziv subjektom, naj sodelujejo pri spremljanju, kadar je to ustrezno.

Na tej točki lahko izvajalci razmislijo o najrazličnejših strategijah ali dejavnostih za vključitev državljanov, pri tem pa morajo ustrezno oceniti, kaj to pomeni

glede stroškov, znanja in virov. Zadnji vidik je še zlasti pomemben v zvezi z izvajalci ter posebej v zvezi s ciljnimi skupnostmi in posamezniki. Skozi celoten pilotni projekt se je ugotavljalo, da državljani verjetneje sodelujejo, če se njihovi prispevki dojemajo kot jasni in koristni ter če njihova vključenost ni breme niti v smislu spretnosti niti v smislu orodij, denarja ali časa. Posledično je treba za poglobljeno načrtovanje strategij državljanske udeležbe upoštevati več dejavnikov, ki lahko spodbudijo ali ovirajo udeležbo. Nekateri so navedeni spodaj.

- Takojšnje koristi. To se nanaša na to, kako blizu in hitro naj bi upravičenci videli vrednost projekta javnega naročanja v vsakdanjem življenju. Javna naročila, povezana z javnimi storitvami, pogosto spodbudijo državljansko udeležbo. Nasprotno pa je državljanke težje vključiti v dejavnosti spremljanja pri projektih, katerih koristi zanje so posredne ali se pokažejo pozneje.
- Prepoznavnost projekta. To se nanaša na stopnji pokritosti in pozornosti, ki jo projektu namenja javnost. Pogosto se lahko oceni s prisotnostjo medijev ali drugimi kazalniki. Če je prepoznavnost velika, bodo neposredni upravičenci in državljani verjetneje sodelovali ter svoji udeležbi namenili več virov (kot je čas).
- Tehnična kompleksnost. To se nanaša na stopnjo specializacije projekta javnega naročanja. Projekti, ki so veliko bolj kompleksni, bodo pomenili oviro za smiselno udeležbo, saj bi sodelovanje zahtevalo določeno znanje in spretnosti.
- Javno dojetanje. To se nanaša na odnos javnosti do projekta, mnenja ali občutke javnosti glede projekta, ki segajo od podpore do nasprotovanja, in na ugled ali zaupanje organom.
- Pravni okvir. V nekaterih primerih predpisi o javnem naročanju ali s tem povezani instrumenti določajo vključitev upravičencev ali skupnosti, ki jih projekt zadeva (med drugim na primer z javnimi posvetovanji in obravnavami). Če so vzpostavljene te določbe, je verjetneje, da bodo državljani sodelovali, organi pa lahko

celo namenijo posebna sredstva za tovrstne dejavnosti.

Glede na projekt in okoliščine bo treba upoštevati te in še druge dejavnike, ko bo izvajalec opredelil, kako in kdaj v spremljanje vključiti državljane. Cilj izvajalca bi moral biti, da zagotovi smiselno udeležbo, ki bo državljanom omogočala, da ustrezno prispevajo k spremljanju projekta, ter da poveča spodbude in zmanjša ovire za to. Med pilotnim projektom so partnerji projekta izvajali nekatere od naslednjih dejavnosti:

- dialog med organi in upravičenci ali skupnostmi, ki jih to zadeva, za spodbujanje izmenjave ustreznih informacij ali zbiranje povratnih informacij ali pomislekov;
- vzpostavitev varnih in zanesljivih platform ali mehanizmov za sporočanje pomislekov, pritožb ali prijav potencialnih težav (kot je podkupovanje);
- usposabljanje za povečanje sposobnosti državljanov za analizo razpisne dokumentacije ter prepoznavanje nepravilnosti in opozorilnih znakov skozi celoten projekt;
- obiski na kraju samem, med katerimi zadevni organi in izvajalci predstavijo napredek pri izvajanju projekta.

Za zagotovitev, da se načrtovane dejavnosti izvajajo, bi morale biti predvidene tudi kot del zavez v okviru pogodbe o spremljanju. Poleg tega bi morale biti upoštevane v ocenah obsega in finančnega načrta pakta integritete. V nekaterih primerih bo skupina za spremljanje morda morala vključiti specializirano ali namensko osebje za zagotovitev ustreznega izvajanja navedenih dejavnosti in nadaljnjega ukrepanja.

Pri notranjem pregledu pilotnega projekta je bilo ugotovljeno, da so partnerski opazovalci z namenskim osebjem za dejavnosti državljanske udeležbe dosegli boljše rezultate na tem področju kot tisti, ki so to nalogo razdelili med osebje, odgovorno na drugih področjih, na primer za usklajevanje projekta ali dejavnosti spremljanja. Ta vidik je treba upoštevati pri sestavi skupine pakta integritete. Najeti bi bilo treba enega ali več zunanjih strokovnjakov ali pa bi moral izvajalec skleniti partnerstvo z drugo organizacijo, ki ima ustrezne izkušnje.

Nazadnje, upoštevati bi bilo treba bližino in poznavanje skupnosti, ki jih projekt zadeva. Če ta vidik ni ustrezno obravnavan, bi se lahko pojavili pomisleki glede legitimnosti vodje spremljanja. Zato bi bilo treba vzpostaviti komunikacijo z ustreznimi skupinami državljanov ali voditelji, da se čim prej pojasnijo cilji, obseg in omejitve pakta integritete.

### *Kako vzpostaviti zanesljivo skupino za upravljanje in spremljanje*

V skladu z načeli in cilji pakta integritete bi bilo treba pri njegovem upravljanju slediti dobrim praksam ter si prizadevati za preglednost in strokovnost. Skupina civilne družbe, ki bo vodila mehanizem spremljanja, bo morala upoštevati vidike, ki segajo od projektnega vodenja in finančnega poslovanja do vodenja evidenc. Zato je nujno, da je izbrana organizacija v preteklosti že izvajala podobne ali s tem povezane projekte, da ima osrednjo upravno strukturo in da oceni vsaj naslednje vidike svojih zmogljivosti.

- Pridobivanje strokovnega znanja in človeških virov. To se nanaša na zmožnost opredelitve in sestave skupine, ki bo izvajala pooblastilo za spremljanje. Potrebne bodo različne vrste znanja in spretnosti, poleg tistih v zvezi s tehničnimi vidiki projekta javnega naročanja.
- Projektno vodenje. To se nanaša na sklop praks in spretnosti za usklajevanje številnih nalog v skladu s časovnico in načrti ter za upravljanje odnosov s posamezniki in subjekti, ki sodelujejo v paktu integritete.
- Priprava finančnega načrta. To se nanaša na sklop spretnosti in strokovnega znanja v zvezi z urejenim in premišljenim upravljanjem razpoložljivih virov in njihovo organizacijo, da bi se izpolnila pričakovanja.

Sestaviti je treba ustrezno skupino, pri čemer bo njena sestava odvisna od velikosti in kompleksnosti projekta javnega naročanja, ki se bo spremljal. Vendar pa bo strokovno znanje, potrebno za uspešno izvajanje pakta integritete, verjetno vključevalo vsaj naslednje.

- Strokovno znanje o javnem naročanju. Tovrstni profili bi morali dobro poznati politike, postopke in predpise, ki se

uporabljajo v postopku za oddajo javnega naročila. Vodji opazovanja pomagajo obvladovati osrednje institucionalne in pravne vidike pakta integritete. Naloge, s katerimi se ukvarjajo, vključujejo preučitev osnutka razpisne dokumentacije, oceno predloženih ponudb in splošno spremljanje doslednega upoštevanja zakonodaje v postopku.

- Tehnično strokovno znanje. Tovrstni profili so odvisni od projekta javnega naročanja. Pregledujejo vidike glede njegove zasnove, specifikacij in stroškov ter analizirajo, ali so v skladu z navedenimi potrebami, znanstvenimi dokazi in praksami ter tržnimi razmerami. Ključni so za oceno, da projekt temelji na javnem interesu in tehničnih merilih, ne pa na političnih ali osebnih preferencah.
- Politika in zagovarjanje. To se nanaša na osebje, ki se osredotoča na prepoznavanje pomanjkljivosti v politikah, predpisih in praksah organov in podjetij v postopku za oddajo javnega naročila, ki se spremlja, in sicer v tesnem sodelovanju s tehničnimi strokovnjaki. To osebje oceni, koliko je postopek v skladu z načeli in cilji, ki jih določa zakonodaja, ter predvidi možnosti za reformo.
- Komunikacije. To se nanaša na osebje, ki se osredotoča na oblikovanje ustreznega gradiva za razširjanje ugotovitev in rezultatov postopka spremljanja različnim javnostim, predvsem splošni, prek različnih kanalov. Osredotočeno bo tudi na upravljanje odnosov z mediji in novinarji, ki poročajo o postopku za oddajo javnega naročila, trgu ali organu.
- Vodstvo na visoki ravni. To se nanaša na višje vodstvo z ustreznimi izkušnjami za upravljanje odnosov organizacije opazovalke z deležniki pakta integritete, zlasti z javnimi naročniki. Poleg tega je odgovorno za usklajevanje dela ekipe, sledenje njenim ugotovitvam, uspešnosti in učinku ter zagotavljanje, da strategija spremljanja izpolnjuje pričakovane cilje.
- Upravljanje. To se nanaša na osebje, odgovorno za dnevne operacije v okviru pakta integritete, vključno z agendo,

financami in človeškimi viri. Njegova naloga je zagotoviti, da se naloge izvajajo v skladu s potrebami pakta integritete in predvidenimi načrti ali da se načrti prilagodijo potrebam.

Organizacija civilne družbe pogosto sama nima vsega potrebnega strokovnega znanja in spretnosti. Kadar koli se ugotovijo vrzeli v zmogljivostih, lahko organizacija opazovalka v določenih trenutkih ali fazah postopka za oddajo javnega naročila okrepi ekipo s sodelovanjem z zunanjimi svetovalci, kot so pravni svetovalci ali posebni področni strokovnjaki. Zaradi negotovosti glede obsega dela, ki naj bi ga ti svetovalci opravili, bi jih bilo treba najeti na podlagi okvirnih pogodb, ki določajo razpon od najmanjšega do največjega števila ur ali dni in dogovorjeno plačilno postavko. To bi lahko omogočalo hiter odziv v primeru sprememb ali nepredvidenega poteka projektov, ki se spremljajo. Druga možnost je sodelovanje z drugo organizacijo civilne družbe, ki ima dodatne spretnosti ali strokovno znanje.

Kar zadeva spretnosti na področju projektnega vodenja, mora biti prednostna naloga sledenje poteku projekta javnega naročanja ter finančnemu načrtu in dejavnostim spremljanja, pa tudi vodenje točnih evidenc o njih. Poleg dokumentiranja vseh interakcij ali sestankov z organi in ponudniki je treba veliko pozornost nameniti analizi, ugotovitvam in priporočilom. Med pilotnim projektom so partnerske organizacije vodile dnevnik, kronike in podatkovne zbirke, da so dokumentirale težave, nepravilnosti in priporočila, ki so jih sporočile organom. Te evidence morajo biti ves čas trajanja pakta integritete posodobljene, pri čemer bi jih bilo treba posodobiti vsaj ob koncu posamezne faze javnega naročanja, saj bodo podlaga za poročila o spremljanju, ki bodo na voljo javnosti.

Kar zadeva finančni načrt, bodo večino stroškov pakta integritete (približno 90 % v primeru pilotnega projekta EU na področju paktov integritete) verjetno

predstavljali človeški viri. Vendar je treba upoštevati še druge postavke, kot so:

- potni stroški, zlasti kadar je projekt, ki se spremlja, vezan na fizični prostor in so potrebni obiski lokacije izvajanja,
- logistika, povezana z dejavnostmi, kot sta organizacija dogodkov in usposabljanje,
- komunikacije, med drugim priprava, objava in promocija poročil, vodenje kampanj ali urejanje platform družbenih medijev.

Nepričakovan potek dogodkov ali zamude, nad katerimi opazovalec nima nadzora, lahko povzročijo znatna nihanja dejavnosti in stroškov ves čas trajanja javnega naročila. Opazovalec bi moral pazljivo razmisliti o tem, kako taka nihanja obvladovati, in načrtovati dejavnosti v podporo spremljanju, ki se lahko izvajajo neodvisno od časovnega okvira projekta.

V okviru projekta EU na področju paktov integritete je bilo ocenjeno, da so stroški izvajanja posameznega pakta integritete znašali od 70 000 EUR do 250 000 EUR, pri čemer so izključene programske dejavnosti za sporočanje in podporo splošnega učinka pilotnega projekta. Povprečna vrednost 18 projektov, ki so se spremljali v okviru projekta EU na področju paktov integritete, je bila 12,3 milijona EUR, pri čemer so njihove vrednosti znašale od 130 000 EUR do 250 milijonov EUR. Ti stroški zajemajo spremljanje vseh faz javnega naročanja, od predrazpisne faze do izvajanja storitev. Ocene so v skladu s tem, kar je bilo o paktih integritete ugotovljeno v drugih okvirih in v obstoječi literaturi.

# ***PRIROČNIK 3: ZAGOTAVLJANJE UCINKOVITEGA SPREMLJANJA***

Ko bodo položeni temelji pakta integritete in bodo izpolnjeni vsi pogoji, bo imela neodvisna organizacija civilne družbe, ki sodeluje v paktu integritete, s svojim spremljanjem vlogo katalizatorja. Če bo delovala pravilno in natančno, bodo njena opažanja, ugotovitve in priporočila spodbudili sodelovanje med deležniki, da bi izpolnili zaveze v okviru pakta integritete. Prav tako lahko izboljša rezultate projekta javnega naročanja, ki se spremlja, ter okrepi preglednost in zaupanje javnosti. Da bi skupinam civilne družbe pomagali opravljati njihovo vlogo, naslednji oddelek vsebuje smernice glede ključnih mejnikov in zadev, o katerih je treba odločiti, da bi se upoštevala načela dobrega upravljanja in da v postopku ne bi bilo neprimernega vplivanja skozi celotni cikel javnega naročanja.

## Cikel javnega naročanja

<b>Načrtovanje</b>	Naloga javnega naročnika je, da zbere ustrezne informacije za zasnovano postopka za oddajo javnega naročila in izpolnitev opredeljene potrebe.
<b>Predrazpisna faza</b>	Javni naročnik pripravi specifikacije, merila in ustrezno dokumentacijo, ki bodo podlaga za oddajo javnega naročila in njegovo izvajanje.
<b>Razpis</b>	Javni naročnik prejme ponudbe subjektov, ki želijo pridobiti javno naročilo in zagotavljati potrebno blago ali storitve.
<b>Oddaja javnega naročila</b>	Javni naročnik pregleda prejete ponudbe, izbere subjekt, ki bo zagotavljal potrebno blago in storitve, in formalizira pogodbo.
<b>Izvajanje</b>	Javno naročilo se izvede in subjekt, ki mu je bilo javno naročilo oddano, dobavi potrebno blago ali storitve.

### 3.1 NAČRTOVANJE

#### Uvod

V fazi načrtovanja javnega naročila javni naročnik oceni svoje potrebe, opredeli predmet javnega naročila (blago, gradnje ali storitve, ki se naročajo), analizira trg, da bi razumel, ali ta lahko dobavi, kar je potrebno, izvede ali naroči študije gospodarske, socialne ali okoljske izvedljivosti ter se posvetuje s pričakovanimi upravičenci ali skupnostmi, ki jih to zadeva. V tej fazi je splošna naloga opazovalca preverjanje, da je postopek razumljiv, pregleden, odprt za javno razpravo in brez neprimerne vplivanja.

Opazovalci morajo najprej dobiti dostop do osnovne dokumentacije o projektu in jo pregledati, vključno z ocenami potreb in študijami izvedljivosti, poročili o tržni analizi ter postopki posvetovanja z upravičenci in skupnostmi, ki jih to zadeva. Opazovalci morajo ob pregledu teh dokumentov preveriti, da so vse odločitve ustrezno utemeljene in da ni kritičnih vrzeli v informacijah, zaradi katerih bi se lahko povečalo tveganje neustreznosti razpisa ali javnega naročila. Kadar se ugotovijo take vrzeli, morajo opazovalci z javnim naročnikom razpravljati o popravni ukrepih ali dodatnih dejavnostih.

Opazovalci bi se morali zavedati, da ta faza pogosto ni natančno opredeljena (razprave o velikih

infrastrukturnih projektih lahko na primer trajajo mesece ali leta) in da se lahko nekateri koraki prekrivajo s predrazpisnimi dejavnostmi. Vključenost opazovalcev in njihovo sodelovanje z javnim naročnikom pri tem sta lahko odvisna tudi od tega, ali je pogodba o paktu integritete že sklenjena ali ne. Glede na znatna tveganja napak in neprimerne vplivanja v tej fazi<sup>15</sup> bi morali opazovalci pri svojih dejavnostih uporabljati prožen pristop in ne bi smeli čakati do podpisa pogodbe o paktu integritete, da začnejo z delom.

Opazovalci morajo razmisliti o ukrepih za spopadanje s političnim pritiskom. Priporočila o popravni ukrepih ali dodatnih dejavnostih lahko povzročijo zamude ali napetosti v odnosu do javnega naročnika, zato bi morali biti opazovalci pripravljene, da jih podkrepijo s trdnimi strokovnimi argumenti. Opazovalci morajo tudi sprejeti ukrepe za zmanjšanje nasprotij interesov in preprečevanje neprimerne vplivanja s preverjanjem izjav o interesu in prijavi premoženjskega stanja javnih uslužbencev in odločevalcev, vključenih v projekt javnega naročanja.

V tej fazi postopka bi se morali opazovalci pripraviti na javno razglasitev pakta integritete. Ta pomembni korak bo po pričakovanih sprožil zanimanje javnosti in lahko vključuje nekatere komunikacijske izzive. Opazovalci bodo morali opredeliti ciljne javnosti med mediji, civilno družbo in drugimi skupinami deležnikov ter predvideti njihovo potrebo po osnovnih informacijah o paktu integritete. Da bo ta naloga lažja, bi morali opazovalci vzpostaviti posebno spletno mesto o paktu integritete s

podrobnimi informacijami o projektu, novicami in posodobljenimi informacijami, dostopom do zadevnih dokumentov ter kanali ali mehanizmi, prek katerih lahko državljani prijavijo nepravilnosti.

### *Pridobitev dostopa do osnovne dokumentacije*

Opazovalci morajo kot prvi korak v svojih dejavnostih zaprositi za dostop do vse pomembne osnovne dokumentacije o projektu javnega naročanja, da bi razumeli razloge zanj in se prepričali, da je v skladu z javnim interesom. Ta dokumentacija bi morala vključevati vsaj informacije o ciljih projekta ter njihovi usklajenosti z vladnimi politikami in strategijami, oceno potreb in opredelitev predmeta javnega naročila (blago, gradnje ali storitve, ki se naročajo), študije izvedljivosti, tržno analizo in posvetovanja s pričakovanimi upravičenci ali skupnostmi, ki jih to zadeva<sup>16</sup>.

Opazovalci bi morali pripraviti kontrolni seznam dokumentov in opredeliti tiste, ki so že na voljo javnosti, in tiste, ki jih je treba zahtevati od javnega naročnika. Da bi se to olajšalo, bi lahko javnemu naročniku poslali vprašalnik in ga prosili, naj zagotovi pregled vseh že izvedenih korakov za načrtovanje javnega naročila, skupaj z zadevno dokumentacijo in navodili, kako do nje dostopati. To bo opazovalcem omogočilo, da preverijo celovitost postopka, opredelijo morebitne dodatne dejavnosti in ocenijo stopnjo razkritja informacij v zvezi s tem.

V nekaterih primerih – najverjetneje, kadar pogodba o paktu integritete še ni sklenjena – lahko javni naročnik zavrne posredovanje določenih informacij opazovalcem, ker meni, da se s tem kršijo pravila o zaupnosti. V takih primerih bi morali opazovalci temeljito preučiti zadevno zakonodajo, da bi se razjasnilo, ali ima javni naročnik pravico pridržati informacije na tej podlagi, in preveriti, ali je mogoče dokumente pridobiti v redigirani obliki<sup>17</sup>. V prvem primeru bi lahko za zagotovitev, da informacije ne bodo razkrite, zahtevali podpis *ad hoc* sporazuma o nerazkritju ali predlagali uporabo šifrirane izmenjave informacij in šifriranih tehnologij shranjevanja.

### *Profil projekta, ocene potreb in študije izvedljivosti*

Dokumentacija v zvezi s profilom projekta običajno vključuje informacije o ciljih projekta, ocenah potreb, predmetu javnega naročila, načrtovanih dejavnostih in ocenjenem proračunu<sup>18</sup>. Opazovalci bi morali preveriti, da so te informacije v skladu z vladnimi politikami in naložbenimi načrti ter s splošnim proračunom, dodeljenim javnemu naročniku. Očitne neskladnosti so lahko opozorilni znak za korupcijo ali nasprotja interesov. Če se take neskladnosti ugotovijo, bi moral opazovalec javnega naročnika zaprositi za dodatna pojasnila in po potrebi utemeljitve. O svojem sumu lahko obvesti tudi nadzorne organe.

Opazovalci bi morali – po možnosti ob podpori tehničnih strokovnjakov – preveriti, da se predmet javnega naročila ujema z opredeljenimi potrebami. Opazovalec bi moral razumeti, da potreba niso blago, gradnje ali storitve, ki se naročajo (npr. tramvajska proga), temveč funkcija, ki manjka za doseganje določenega cilja (npr. izboljšanje mobilnosti v okrožju)<sup>19</sup>. Tako bi morali opazovalci preveriti, ali je javni naročnik ustrezno ocenil druge možnosti za obravnavanje potrebe, in zahtevati jasno utemeljitev, če to ni bilo storjeno.

V primeru gradnje infrastrukture ali javnih naložb velike vrednosti bi morali opazovalci pregledati kakovost morebitnih študij gospodarske, socialne in okoljske izvedljivosti. Preučiti bi morali pričakovane učinke, stroške, koristi in tveganja v zvezi s projektom<sup>20</sup>. Ker te študije pogosto naročijo neodvisni zunanji strokovnjaki ali specializirana svetovalna podjetja, bodo morali opazovalci preveriti, da ti akterji niso povezani z javnim naročnikom, da so bili po možnosti izbrani po odprtem, poštenem in preglednem postopku ter da so končni rezultati na voljo javnosti za nadzor.

### *Tržna analiza*

Med dokumenti v zvezi z načrtovanjem je tržna analiza bistvena informacija, ki jo je treba pregledati. Javni naročnik jo opravi, da bi se seznanil z razpoložljivimi rešitvami za zadovoljitev opredeljenih potreb in zadevnim trgom ter bolje opredelil predmet in ocenjeno vrednost javnega naročila<sup>21</sup>. Kadar tržna analiza ni ustrezno opravljena (ali sploh ni opravljena), to lahko povzroči, da je razpisna dokumentacija pomanjkljiva ali neustrezna. S tem pa se poveča tveganje, da noben gospodarski

subjekt ne bo zainteresiran za predložitev ponudbe ali ne bo sposoben izpolniti javnega naročila.

Javni naročniki trg analizirajo predvsem z uporabo ene ali več naslednjih metod:

- pregled prejšnjih postopkov za oddajo javnega naročila za podobno blago, gradnje ali storitve,
- (dokumentacijska) tržna analiza za opredelitev aktivnih gospodarskih operaterjev ter za razumevanje vrste in stopnje konkurence na zadevnem trgu in cenovnih politik,
- preverjanje trga za zbiranje podatkov neposredno od potencialnih ponudnikov o najrazličnejših vidikih, kot so stroški, specifikacije, proizvodna zmogljivost, čas, alternative in drugi zadevni pogoji<sup>22</sup>.

Opazovalci bi morali preveriti splošno celovitost postopka tržne analize in kakovost pripravljene dokumentacije<sup>23</sup>. Tržne analize, opravljene le na podlagi ene od zgoraj navedenih metod, lahko kažejo na nezadostno načrtovanje. V takem primeru bi morali opazovalci ugotoviti, ali ima javni naročnik za to utemeljen razlog (npr. omejena notranja zmogljivost ali ponavljajoča se javna naročila). Če proračun javnega naročnika to omogoča in stroški niso nesorazmerni, bi moral opazovalec predlagati dopolnilne ukrepe, kot so dodatne analize ali podpora zunanjih strokovnjakov, na primer neodvisnih poslovnih analitikov ali svetovalnih podjetij.

Opazovalci morajo preveriti, da preverjanja trga potekajo v skladu s temeljnimi načeli preglednosti, enakega obravnavanja in nediskriminacije. Preveriti bi morali, da javni naročnik ni izključil morebitnih gospodarskih subjektov, kot so opredeljeni v tržni analizi, in da so vse informacije, ki se nekemu podjetju zagotovijo zaradi preverjanja trga, na voljo tudi drugim sodelujočim podjetjem. Če javni naročnik ni sprejel teh ukrepov, lahko opazovalci predlagajo popravne ukrepe ali tako ravnanje, če se z njim kršijo zadevni predpisi, celo prijavijo organu, pristojnemu za konkurenco.

### *Vključitev upravičencev in skupnosti, ki jih projekt zadeva*

Pri načrtovanju javnega naročanja je bistveno upoštevati mnenja in zadržke pričakovanih

upravičencev in skupnosti, ki jih to zadeva, da se preprečijo težave v poznejših fazah. Ni neobičajno, da se infrastrukturni projekti ali projekti za zagotavljanje storitev neposredno državljanom upočasnijo ali prekinejo zaradi protestov skupnosti. Razlog za proteste je lahko negativen vpliv projekta na okolje ali kakovost življenja na nekaterih lokacijah. Za rešitev tega vprašanja bi morali opazovalci javnega naročnika spodbuditi, naj v skladu s svojimi pooblastili vzpostavi stik z državljanom čim prej v postopku.

Če se projekti integritete začnejo v fazi načrtovanja, imajo opazovalci priložnost izboljšati postopek tako, da ocenijo ustreznost morebitnih pobud, ki jih načrtuje javni naročnik, kot so javna posvetovanja, večdeležniška srečanja in obravnave. Zagotovijo lahko nasvete za izboljšanje načrtovanja ali celo dejavno sodelujejo pri organizaciji. Tudi pri paktni integritete, ki se začnejo, ko je faza načrtovanja že končana, bi morali opazovalci oceniti kakovost dejavnosti vključevanja skupnosti, in če se te štejejo za nezadostne, opozoriti na potencialna tveganja ali priporočiti dodatne dejavnosti.

Da se spodbudi državljska udeležba v postopku načrtovanja, bi lahko opazovalci javnega naročnika pozvali, naj ustvari (ali izboljša obstoječo) posebno spletno stran projekta z novicami, najnovejšimi informacijami in napovedmi prihodnjih priložnosti za javna posvetovanja. Ta kanal bi lahko predstavljal tudi enotno dostopno točko za dokumentacijo v zvezi s projektom in orodja za hitro zahtevanje dodatnih informacij na podlagi določb predpisov o pravici do obveščeniosti ter prostor, kjer lahko državljan predložijo svoje pripombe in predloge, izrazijo svoje pomisleke in prijavijo nepravilnosti.

### *Preprečevanje neprimerne vplivanja in nasprotij interesov (del 1)*

V nekaterih primerih imajo uslužbenci, vključeni v projekt javnega naročanja, ali tisti, ki lahko vplivajo nanj, finančne, gospodarske ali druge osebne interese, ki bi lahko ogrozili njihovo nepristranskost ali neodvisnost. Opazovalci morajo sprejeti ukrepe za prepoznavanje in obravnavo takih primerov ter preprečitev neprimerne vplivanja v postopku.

V ta namen bi morali opazovalci zahtevati popoln dostop do izjav o interesu in prijavi premoženjskega stanja vseh javnih uslužbencev, povezanih s projektom javnega naročanja, ter se seznaniti z vsemi ustreznimi informacijami, na podlagi katerih bi se lahko ugotovilo nasprotje interesov. Preučijo



lahko na primer lastništvo delnic gospodarskih družb, ki jih imajo v lasti javni uslužbenci in v nekaterih primerih njihovi družinski člani. Če se ugotovijo nasprotja interesov, bi morali opazovalci z vodjo javnega naročnika razpravljati o ukrepih za preprečitev neprimerne vplivanja in po potrebi opozoriti nadzorne organe.

Za dodatno stopnjo varnosti bi lahko opazovalci javnega naročnika spodbudili, naj zahteva, da vsi, ki sodelujejo pri izbiri, ocenjevanju ali oddaji javnega naročila, podpišejo izjavo o neobstoju nasprotja interesov. To bi morale vključevati celotno opredelitev nasprotja interesov v skladu z določbami direktive EU o javnem naročanju in finančne uredbe EU, izjavo, s katero se potrdi, da uslužbenec ni v nasprotju interesov, in izjavo, da bo prijavil nasprotje interesov takoj, ko se bo pojavilo<sup>24</sup>. Čeprav lahko nasprotja interesov ostanejo skrita, bo v primeru podpisane izjave lažje sprejeti disciplinske ukrepe, če se pojavijo ali odkrijejo pozneje.

## Izjave o interesu in prijave premoženjskega stanja vladnih uslužbencev v EU

Sistemi izjav o interesu in prijav premoženjskega stanja, v skladu s katerimi morajo nacionalni javni uslužbenci obdobjno predložiti informacije o svojih zasebnih interesih, dohodku, premoženju in obveznostih, imajo lahko osrednjo vlogo pri spodbujanju preglednosti, odgovornosti in integritete v javnem sektorju. Prav tako so temeljni člen v širši protikorupcijski verigi. V okviru pakta integritete so bistveno orodje za opazovalce, da se ugotovijo in obravnavajo morebitna nasprotja interesov javnih uslužbencev, vključenih v javno naročanje, ter prepreči neprimerno vplivanje. Obstajajo tri glavne vrste sistemov izjav:

sistemi, osredotočeni na odkrivanje nasprotij interesov, ki običajno zahtevajo razkritje – med drugim – položajev zunaj javne funkcije (npr. v gospodarskih družbah, organizacijah civilne družbe in strokovnih organih) in virov dohodka,

sistemi, osredotočeni na odkrivanje nezakonite obogatitve, katerih namen je spremljati premoženje javnih uslužbencev skozi čas, pri čemer običajno zahtevajo razkritje informacij o premoženju in nepremičninah, dohodkih, delnicah, vrednostnih papirjih in obveznostih,

hibridni sistemi, ki kombinirajo elemente obeh navedenih vrst<sup>25</sup>.

Vladne politike, upravne zmogljivosti ter sistemi izjav o interesu in prijav premoženjskega stanja se po državah EU močno razlikujejo, odvisno od nacionalnih razmer in tveganj korupcije. Opazovalci se morajo zato seznaniti z zadevnimi nacionalnimi predpisi, s tem, kateri javni uslužbenci morajo predložiti izjave, z vrsto in obsegom informacij, ki se zbirajo, z javnim dostopom do teh informacij, z agencijo, odgovorno za upravljanje sistema, in tako naprej<sup>26</sup>. Če takih predpisov ni, bi lahko opazovalec kot skrajni ukrep zahteval *ad hoc* izjave.

## Obveščanje in sodelovanje javnosti: razglasitev pakta integritete

Ko je vse pripravljeno za podpis pakta integritete, bi morali opazovalci sprejeti ukrepe, da se predvidijo komunikacijske potrebe deležnikov in vzpostavijo ustrezni kanali (kot so spletne strani, družbeni mediji in novičniki) za izpolnitev teh potreb, ob upoštevanju razpoložljivih orodij in virov. V tej fazi se ena od glavnih odločitev, povezanih s komunikacijo, nanaša na javno razglasitev pakta integritete. To je pomemben korak, ki bo verjetno pritegnil znatno zanimanje javnosti in prinesel komunikacijske izzive, zlasti kadar se pakt integritete uporablja za politično sporne projekte.

Mediji, organizacije civilne družbe in drugi deležniki morajo biti o paktu integritete obveščeni precej pred njegovo formalno razglasitvijo. S tem se bodo zmanjšala tveganja napačnega razumevanja medijev pri poročanju o tej temi, pomagalo pa bo tudi pri iskanju potencialnih zaveznikov. Da bi opazovalci opredelili novinarje, ki pišejo o temah, povezanih s projektom javnega naročanja, in organizacije civilne družbe ali združenja s strokovnim znanjem na zadevnem področju, bi lahko pregledali specializirane revije, poslovno usmerjene časnike in osrednje novičarske medije. Poleg tega bi lahko poiskali preiskovalne novinarje, ki bi lahko zagotovili podporo pri razkrivanju morebitne korupcije pri javnem naročanju, ki se spremlja.

Opazovalci bi morali sestaviti podatkovno zbirko s kontaktnimi podatki za evidentiranje vseh ustreznih akterjev. Nato bi si morali prizadevati za vzpostavitev komunikacijske povezave z opredeljenimi deležniki, na primer s ciljno usmerjenim pošiljanjem sporočil, sporočili za javnost, novičniki in sestanki. Sporočila in komunikacijska gradiva bi morala biti prilagojena

različnim deležnikom ter bi morala vsebovati čim več pojasnil o paktu integritete, njegovem namenu in možnostih udeležbe v postopku.

Za zmanjšanje tveganj, povezanih z uporabo posrednikov v komunikaciji o paktu integritete, morajo opazovalci do njegove razglasitve vzpostaviti posebno spletno stran ali mikrostran z ustreznimi informacijami o projektu. Taka stran bi morala vsebovati vsaj opis pakta integritete in razlago njegovega namena, informacije o ciljih in dejavnostih projekta, prostor za redno zagotavljanje najnovejših informacij ter zadevne dokumente. Najbolje je, če so vključeni uporabniku prijazni elementi, kot so interaktivne časovnice, razdelki z odgovori na pogosta vprašanja in kanali za komuniciranje/prijavo (glej okvir v nadaljevanju).

Dodatna možnost za povečanje obveščenosti in ozaveščenosti deležnikov o podpisu pakta integritete je organizacija javnega dogodka z medijsko pokritostjo ali tiskovne konference. Na ta način lahko opazovalci hkrati dosežejo več akterjev in povečajo možnosti, da pakt integritete najde mesto v javni razpravi. Organizacija takega dogodka lahko vključuje komunikacijske izzive, kot so vprašanja ali trditve, ki temeljijo na slabi obveščenosti, vendar to ne bi smelo biti težava, če je opazovalec že prej pripravil jasna in izčrpna gradiva o paktu integritete.

### **Posebna spletna mesta ali spletne strani partnerjev projekta EU na področju paktov integritete**

V projektu EU na področju paktov integritete je vseh 15 partnerjev iz 11 držav vzpostavilo spletne kanale za komuniciranje o paktu integritete in svojih dejavnostih spremljanja. Devet partnerjev je vzpostavilo posebno spletno mesto, dva sta ustvarila mikrostran znotraj svojega spletnega mesta, štirje pa so aktivirali poseben razdelek svojega spletnega mesta. Struktura in slog spletnih mest sta se razlikovala, vendar sta imela nekatere skupne značilnosti, med drugim:

- razdelek s pojasnili, kaj je pakt integritete, vključno s podpisanimi pogodbami o paktu integritete,
- opis projekta javnega naročanja in zadevnih postopkov za oddajo javnega naročila,
- kanale, prek katerih se lahko državljani vključijo v postopek,

– prostor za novice in najnovejše informacije v zvezi s paktom integritete in projektom, ki se spremlja, vključno s poročili o spremljanju.

Nekatera spletna mesta partnerjev so imela uporabne dodatne elemente, kot so interaktivne časovnice, ki prikazujejo mejnike pakta integritete, in kanali, prek katerih lahko državljani prijavijo nepravilnosti ali izrazijo svoje pomisleke glede projekta.

Za popoln seznam spletnih naslovov glej končne opombe<sup>27</sup>.

## **3.2 PREDRAZPISNA FAZA**

### *Uvod*

V predrazpisni fazi javni naročnik pripravi razpisno dokumentacijo in se pripravi na objavo razpisa. Med drugim opredeli strukturo javnega naročila in strukturo razpisa, izbere metodo javnega naročanja, oblikuje časovnico za izvedbo celotnega postopka, pripravi finančne ocene vrednosti javnega naročila, oblikuje tehnične specifikacije in merila za ocenjevanje ter pripravi osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki bo podpisana z izbranim ponudnikom. To je ključna faza, ki bo vplivala na to, kako bo potekalo javno naročanje.

V tej fazi ima opazovalec tri naloge:

- preveriti, da je vsebina razpisne dokumentacije dosledna, da predstavlja skladno (in realno) celoto in da je v skladu z rezultati faze načrtovanja,
- preveriti, da so metode javnega naročnika za odločanje o strukturi razpisa in postopku za oddajo javnega naročila, ocenjevanje vrednosti javnega naročila ter pripravo drugih dokumentov v skladu z zadevno nacionalno zakonodajo in direktivami EU o javnem naročanju,
- preveriti, da tehnične specifikacije in druga razpisna dokumentacija niso prilagojene tako, da bi imeli prednost nekateri

ponudniki, in da so v skladu z ugotovitvami tržne analize.

Opazovalci in neodvisni tehnični strokovnjaki imajo lahko pomembno vlogo pri spodbujanju kakovostne razpisne dokumentacije. Da pa je to mogoče, sta bistvena pravočasen dostop do osnutka dokumentacije in njegov pregled. Idealno bi bilo, če bi imeli opazovalci dostop do dokumentacije, ko jo javni naročnik pripravlja, in da bi imeli dovolj časa, da bi jo pregledali skupaj s strokovnjaki, podali priporočila in zagotovili, da so ta ustrezno upoštevana, preden javni naročnik sprejme končno odločitev. Pogodba o paktu integritete bi morala določati časovnico, da se preprečijo nesporazumi.

Opazovalci morajo vzpostaviti dober odnos z javnim naročnikom in ga pridobiti za sodelovanje, da bi bili že od začetka vključeni v razprave o dokumentaciji v zvezi z javnim naročilom. Da bi se to olajšalo, bi se morali opazovalci seznaniti z delovnimi postopki javnega naročnika (npr. uslužbenci javnega naročnika morda potrebujejo soglasje nadrejenega za spremembo dokumentacije, kar je lahko zamudno) in se prepričati, da je časovnica dejavnosti spremljanja čim bolj usklajena z notranjim časovnim načrtom javnega naročnika, da se preprečijo morebitna navzkrižja.

V nekaterih primerih, kot je gradnja obsežne infrastrukture, je lahko razpisna dokumentacija zelo obsežna in težko preverljiva. Najem ustreznih strokovnjakov je osnovni pogoj za to, da opazovalci dobro opravijo delo, pomembna pa je tudi pridobitev podpore javnih organov. Organi za nadzor javnega naročanja in regulatorji konkurence lahko dajo dodatna zagotovila o tem, ali sta priprava razpisne dokumentacije in njena vsebina v skladu z ustreznimi regulativnimi določbami.

Hkrati s temi začetnimi fazami javnega naročanja, ki se lahko v številnih primerih prekrivajo s fazo načrtovanja, morajo opazovalci začeti pripravljati svoja poročila o spremljanju. V njih poročajo o napredku pri projektu javnega naročanja, pozivajo k popravnim ukrepom v zvezi z ugotovljenimi nepravilnostmi in podajajo predloge za rešitev ugotovljenih izzivov. Naslednji oddelki o poročilih o spremljanju vsebujejo pregled ključnih elementov teh poročil ter priporočila v zvezi s časovnim načrtom za pripravo in objavo.

### *Strategija javnega naročanja*

Vzpostavitev strategije javnega naročanja na splošno pomeni opredelitev strukture razpisa in

izbiro metode javnega naročanja. Oba navedena ključna vidika vplivata na konkurenco ter razmerje med kakovostjo in ceno javnega naročila. Opazovalci morajo preveriti, da so odločitve o strategiji v skladu s tržnimi razmerami ter da sta metodologija in logično sklepanje javnega naročnika v skladu s smernicami in standardi, določenimi v nacionalnih predpisih in predpisih EU.

Javni naročnik mora opredeliti strukturo razpisa v skladu z značilnostmi in predmetom javnega naročila ter odločiti, ali bo javno naročilo eno samo ali pa bo razdeljeno na sklope z nižjo vrednostjo. Opazovalci morajo take odločitve preveriti ob upoštevanju splošnega načela, da mora vsako javno naročilo ali sklop pomeniti funkcionalno celoto<sup>28</sup>. Kritično morajo oceniti vpliv sklopov na učinkovitost in uspešnost projekta javnega naročanja ter njegove cilje<sup>29</sup>.

Z izbiro metode javnega naročanja bi se morala čim bolj povečati javna vrednost in doseči cilji projekta, hkrati pa bi se morala spodbujati konkurenca med potencialnimi ponudniki. Direktiva EU o javnem naročanju določa pet glavnih postopkov (odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni postopek s pogajanjem, konkurenčni dialog in neposredna oddaja) ter merila in posebne primere, glede na katere bi jih bilo treba izbrati<sup>30</sup>.

Izbira metode javnega naročanja ni enostavna. Javni naročnik mora pri tem pretehtati najrazličnejše dejavnike, kot so upravna zmogljivost, notranji roki, konkurenca na zadevnem trgu, potencialne posledice operativnih nalog za upravno breme, konkurenca, tveganje pritožb in zamud ter drugi vidiki. Opazovalci bi morali preveriti, da je izbrani postopek smiseln glede na ugotovljene tržne značilnosti in da je metodologija, ki jo uporablja javni naročnik, v skladu z nacionalnimi smernicami in smernicami EU<sup>31</sup>.

### *Časovnica*

Ko se javni naročnik odloči o strategiji javnega naročanja, mora določiti časovnico za celotni postopek, vključno z roki za predložitev ponudb, oddajo javnega naročila in izvedbo gradenj ali dobavo blaga in storitev. Opazovalci bi morali biti posebej pozorni na to odločitev. Nerealne ali neprimerno prirejene časovnice lahko povzročijo zamude in napake v poznejših fazah javnega naročanja. Kadar je to del večjega projekta, ki ga financira EU in ki vključuje še druga javna naročila,

ima lahko negativne posledice, ki vodijo v izgubo sredstev EU.

Opazovalci morajo preveriti, da je časovni okvir za predložitev ponudb skladen z minimalnim okvirom, določenim v nacionalni zakonodaji in direktivi EU o javnem naročanju. Morebitne izjeme se ne smejo zlorabiti za nepravilno skrajšanje postopka. Nerazumno kratka obdobja za pripravo ponudb so v nasprotju z načelom poštene obravnave ter lahko omejijo število in kakovost ponudb. Prav tako so lahko povezana s korupcijo, na primer če je časovnica prirejena tako, da se skrajša časovni okvir, o čemer je vnaprej seznanjen le en ponudnik v zameno za podkupnino ali neupravičeno korist.

Opazovalci morajo preveriti, da časovni okvir, določen za izvedbo javnega naročila, odraža dejanske tržne razmere ter pričakovani čas proizvodnje za blago (vključno z logistiko, dostavo in ocenami kakovosti) oziroma čas izvedbe za gradnje in storitve, ki se lahko tudi razlikuje med gospodarskimi subjekti. Da bi se še povečali učinkovitost in odgovornost, bi morali opazovalci preveriti, da je javni naročnik opredelil tveganja zamude in načrte za ublažitev, in sicer ob upoštevanju – po možnosti – spoznanj, pridobljenih v podobnih postopkih za oddajo javnega naročila.

Da bi se spodbudila odgovornost in izboljšale možnosti za uspešno izvedbo, bi morali opazovalci javnega naročnika spodbuditi k oblikovanju sistema za sprotno evidentiranje ključnih odgovornosti in odločitev, dopolnitvi časovnice s podrobnimi mejniki, ki pomagajo pri sledenju napredku, ter javni objavi teh informacij. To bo javnega naročnika spodbudilo k oblikovanju realne časovnice in njenemu upoštevanju, opazovalci pa bodo lažje izpopolnili svoj sistem evidentiranja spremljanja.

### *Vrednost javnega naročila: proračun in finančne ocene*

Vrednost javnega naročila se nanaša na najvišji proračun, ki je na voljo za gospodarske subjekte. Običajno upošteva ocene skupnega plačila izvajalcem in njihovem osebju ter še druge operativne stroške, kot so stroški materiala, prevoza in logistike<sup>32</sup>. Opazovalci morajo ob podpori tehničnih strokovnjakov, kot so finančni analitiki, aktuarji ali računovodje, preveriti, ali ocene resnično temeljijo na najnovejših tržnih informacijah in izkušnjah iz podobnih javnih naročil, vključno s tistimi v drugih državah EU, če je to ustrezno.

Opazovalci bi se morali zavedati kompleksnosti, s katerimi se je mogoče srečati pri ocenjevanju proračuna, kot so morebitna nestanovitnosti cen ali težave, povezane s pomanjkanjem delovne sile. Za zagotovitev, da je javni naročnik v tem postopku storil vse, kar je lahko, in ni izkoristil nejasnosti, da bi neprimerno priredil proračun, bi morali opazovalci zahtevati dokumentacijo, v kateri so jasno navedeni viri in metode, uporabljeni za oceno, in preveriti njeno celovitost. Neobstoje ali neprepričljivost take dokumentacije poveča možnosti za previsoko ceno ali neuspeh in je lahko opozorilni znak za korupcijo.

Opazovalci bi se morali zavedati tveganj, da je javni naročnik vpleten v neupravičeno razdelitev javnega naročila, kar se nanaša na prakso razdelitve javnih naročil, ki bi običajno pomenila celoto, v več javnih naročil nižje vrednosti, da bi se izognili uporabi pravil o javnem naročanju in obveznostim v zvezi z objavo. Kot je navedeno v direktivi EU o javnem naročanju, je ta praksa prepovedana v vsej EU<sup>33</sup>. Če opazovalci sumijo, da se to dogaja, bi morali od javnega naročnika zahtevati jasno utemeljitev razdelitve javnega naročila na določen način. Če utemeljitev ni zadovoljiva, morajo opazovalci obvestiti ustrezen nadzorni organ.

### *Tehnične specifikacije in merila za ocenjevanje*

Tehnične specifikacije in merila za ocenjevanje zagotavljajo podrobne informacije o obsegu in značilnostih blaga, gradenj ali storitev, ki se zahtevajo od gospodarskih subjektov, in o značilnostih subjektov, ki jih bodo zagotovili. To so verjetno najbolj ključni elementi svežnja dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila, saj neposredno vplivajo na rezultat javnega naročanja in s tem na odločitev o dodelitvi javnih sredstev. Pri njih obstaja visoko tveganje, da jih bodo brezvestni akterji priredili ali nanje neprimerno vplivali.

Ko opazovalci pregledujejo tehnične specifikacije, je njihova glavna naloga preveriti, da niso prilagojene tako, da se daje prednost določenim podjetjem ali subjektom, in da se v njih brez utemeljitve ne navajajo konkretne blagovne znamke. Pri tem bi se morali zanašati na pomoč ustreznih tehničnih in poslovnih strokovnjakov. Opazovalci bi morali zagotoviti, da so specifikacije v skladu z ugotovitvami tržne analize. Če še vedno obstajajo nejasnosti glede tehničnih podrobnosti, lahko javnemu naročniku priporočijo, da opravi dodatna posvetovanja z gospodarskimi subjekti.

Opazovalci morajo preveriti, da je javni naročnik oblikoval ustrezna, ugotovljiva, izmerljiva in objektivna merila za ocenjevanje. Ta korak v postopku za oddajo javnega naročila je dovzeten za napake ali prirejanje v koruptivne namene. Evropska komisija navaja tri vrste meril, ki ustrezajo korakom v izbirnem postopku in različnim ciljem<sup>34</sup>.

- **Razlogi za izključitev** so okoliščine, v katerih je treba gospodarski subjekt izključiti iz postopka javnega naročanja. Opazovalci morajo preveriti, da razlogi vključujejo pretekle kršitve zakonodaje, korupcijo, nasprotje interesov in neprimerno vplivanje.
- **Pogoji za sodelovanje** določajo primernost ponudnikov za izvedbo javnega naročila. Opazovalci morajo preveriti, da se s pogoji ne daje prednost določenim podjetjem ter da je metodologija jasna, pregledna in javno na voljo v dokumentaciji.
- **Merila za oddajo javnega naročila** določajo, kateri ponudnik je pripravil najugodnejšo ponudbo in bi mu bilo treba oddati javno naročilo. Opazovalci morajo preveriti, da je v merilih izrecno naveden uporabljeni pristop (npr. najnižja cena, najnižji stroški in najboljše razmerje med ceno in kakovostjo) in da je v dokumentu opisan sistem točkovanja.

V nekaterih primerih, na primer pri novih vrstah javnih naročil, katerih predmeti so tehnično kompleksni, bi se morali opazovalci obrniti na nadzorne organe ali organe, pristojne za konkurenco, ki lahko pomagajo preveriti, da je oblika dokumentacije v skladu z ustreznimi predpisi in da niso kršena pravila o konkurenci. Pred vključitvijo teh akterjev morajo opazovalci opraviti lastna preverjanja in jasno utemeljiti, zakaj zahtevajo formalni pregled. Nesmiselne zahteve za posredovanje lahko pomenijo izgubo časa in denarja za javnega naročnika in nadzorne organe ter postavijo opazovalca v negativno luč.

### *Osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila*

Osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila je podroben pravni dokument, ki potencialnim izvajalcem zagotavlja informacije o ureditvah za izvedbo javnega naročila. Kot navaja Evropska

komisija, bi moral dobro pripravljen osnutek pogodbe o izvedbi javnega naročila vključevati vsaj določbe o predpisih, ki se uporabljajo, odgovornostih pogodbenih strank, predmetu, cenah, zamudah, kršitvah (vključno s korupcijo), odgovornosti, mehanizmi reševanja sporov, revizijah, pravicah intelektualne lastnine, trajanju pogodbe in obveznostih glede zaupnosti<sup>35</sup>.

Opazovalci bi morali najprej preveriti celovitost pogodbe. Da se ne bi izpustili bistveni elementi, lahko opazovalci preverijo, ali že obstajajo standardizirane predloge pogodb (ki jih običajno izda pravni oddelek javnega naročnika ali nacionalni organ za javno naročanje), in javnemu naročniku priporočijo, da jih uporabi. Ko opazovalci pregledujejo vsebino in besedilo osnutka, bi morali posebno pozornost nameniti naslednjim vidikom.

- Pogodba bi morala vsebovati natančen opis blaga, storitev ali gradenj ter določati, katera pogodbeni stranka prevzame odgovornosti in tveganja.
- Pogodba bi morala vsebovati jasne, natančne in nedvoumne klavzule za pregled njenih določb, vključno z obsegom in naravo morebitnih sprememb ter posebnimi pogoji, pod katerimi se lahko uporabijo.
- Pogodba bi morala zajemati številne izvedbene spremenljivke in scenarije ter določati mehanizme za obravnavo nepredvidenih vidikov ali sporov. Za zagotovitev izvedljivosti takih mehanizmov bi lahko opazovalci javnemu naročniku priporočili izvedbo simulacije.
- Trajanje javnega naročila – obdobje od podpisa pogodbe do prevzema končnega proizvoda ali rezultatov – bi moralo biti realno in usklajeno s časovnico projekta.

### *Obveščanje in sodelovanje javnosti: poročila o spremljanju (del 1)*

Pisanje in objava poročil o spremljanju sta ključna za uspeh projekta pakta integritete. Poročila so eden od glavnih rezultatov opazovalcev ter so bistvena za poročanje javnosti o napredku in dokončanju dejavnosti spremljanja. Prav tako so način, da opazovalci opozorijo na morebitne izzive, nepravilnosti in slabe prakse v postopku za oddajo

javnega naročila, dodajo spodbude za popravne ukrepe ter se zavzamejo za spremembe vladnih politik in praks za obravnavo teh težav.

Čeprav je mogoče konkretno strukturo poročil o spremljanju prilagoditi potrebam in značilnostim projekta, bi morala vsa temeljiti na objektivni analizi, podprti s trdnimi dokazi v podporo navedenim trditvam. Vsebovati bi morala vsaj naslednje elemente (glej predlogo za poročilo o spremljanju v prilogi k temu poročilu):

- povzetek poteka projekta v zadevni fazi,
- ključne dejavnosti spremljanja in s tem povezana opažanja, ki se vključijo na začetek vsakega poročila, tako da mu bralec lažje sledi in ga razume,
- povzetek priporočil, danih javnemu naročniku, in informacij, zahtevanih od njega, skupaj z mnenjem opazovalca o njihovem upoštevanju,
- vse sume ali ugotovitve o nepravilnosti, vključno s koruptivnim ravnanjem ali nedovoljenim dogovarjanjem javnega naročnika, ponudnikov in drugih akterjev, vključenih v javno naročanje, skupaj z opisom okoliščin.

Opazovalci bi morali poročila pripravljati sproti, ob napredovanju spremljanja, pri čemer zberejo mnenja javnega naročnika in ponudnikov o morebitnih nepravilnostih ali izzivih. Če bodo javni naročnik in ponudniki vedeli, kako se bo o težavah poročalo, če ne bodo rešene, bo to zanje spodbuda za popravne ukrepe. Pogostost objavljanja je odvisna od značilnosti projekta in obsega dejavnosti spremljanja. Vendar pa se opazovalcem na splošno priporoča objava podrobnih poročil, čim je zadevna faza javnega naročanja končana. Nadaljnje podrobnosti o pripravi in objavi poročil so navedene v naslednjem oddelku.

### 3.3 RAZPIS

#### Uvod

V fazi razpisa javni naročnik objavi razpis in ga razširi. Nato imajo zainteresirani ponudniki na voljo določen čas, da pripravijo in predložijo ponudbe ter

da javnega naročnika zaprosijo za pojasnila.

Opazovalci se morajo prepričati, da si javni naročnik po najboljših močeh prizadeva za oglaševanje razpisa ter omogoča popoln in neomejen dostop do svežnja dokumentacije. Preveriti morajo, da so morebitna dodatna pojasnila zagotovljena vsem ponudnikom enako, prav tako morajo pregledati ustreznost, pravilno delovanje in zanesljivost kanalov za predložitev.

Z vidika obveščanja in sodelovanja javnosti je glavna naloga opazovalcev, da preverijo, da je objava razpisa učinkovita in njegovo razširjanje ustrezno, da se okrepijo možnosti za zadovoljivo udeležbo pri javnem naročanju. To vključuje podporo javnemu naročniku pri dejavnostih načrtovanja s posredovanjem ustreznih kontaktnih podatkov, spodbujanje organizacije javnega dogodka ob objavi razpisa, vzpostavitev načrtov izrednih ukrepov v primeru nezadostne udeležbe ter spodbujanje ciljno usmerjenih informativnih sestankov s ponudniki in skupnostmi, ki jih to zadeva, da bi se obravnavala specifična vprašanja v zvezi s projektom.

#### Objava in razširjanje razpisa

Oglaševanje javnega naročila pomeni javno objavo postopka za oddajo javnega naročila, tako da lahko vsi zainteresirani gospodarski subjekti sodelujejo in predložijo ponudbe. Opazovalci bi morali zagotoviti, da javni naročnik upošteva zahteve glede objave javnega naročila, ki jih določajo nacionalna zakonodaja in direktive EU, in da navede jasna navodila, da bi se izognili napakam ponudnikov. Dostop do dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila mora biti neomejen, razpis pa je treba ustrezno razširiti med udeležence na trgu.

Opazovalci bi morali preveriti, da javni naročnik ustrezno pripravi in objavi vse bistvene dokumente, vključno z obvestilom o javnem naročilu – ki vključuje vrsto javnega naročila, postopek za oddajo javnega naročila, navodila in časovni okvir za predložitev ponudb – ter tehničnimi specifikacijami, merili za ocenjevanje in osnutkom pogodbe o izvedbi javnega naročila<sup>36</sup>. Opazovalci bi morali zagotoviti, da so obvestila o javnih naročilih, katerih ocenjena vrednost presega prage iz direktive EU o javnem naročanju, objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*<sup>37</sup> in da vsebujejo vsa zadevna podatkovna polja.

Poleg tega bi morali opazovalci preveriti, da javni naročnik zagotavlja popoln in neomejen dostop do vseh ustreznih dokumentov. Kot je v EU redna

praksa in v nekaterih državah predpisano z zakonom, so vsi dokumenti na voljo brezplačno na spletnem mestu javnega naročnika ali na platformi za e-javno naročanje<sup>38</sup>. V skladu s politiko enotnega trga EU se pričakuje, da je vsaj obvestilo o javnem naročilu v angleščini, da se spodbudi čezmejna konkurenca<sup>39</sup>. Če dokumentacije ni mogoče objaviti elektronsko, bi morali opazovalci preveriti, da javni naročnik sporoči fizično lokacijo, postopek in čas za dostop.

Opazovalci morajo preveriti, da si javni naročnik resnično prizadeva za oglaševanje razpisa po svojih najboljših močeh, zlasti če so rezultati tržne analize pokazali, da je na zadevnem področju malo gospodarskih subjektov. Opazovalci bi morali opredeliti pričakovanja glede udeležbe na razpisu. Če pričakovanja niso izpolnjena, bi morali biti pripravljeni, da javnega naročnika spodbudijo k dodatnim dejavnostim oglaševanja, kot so javni dogodek ob objavi javnega naročila ter objava razpisa v nacionalnih časnikih in specializiranih revijah.

### *Pojasnila in spremembe razpisa*

Ko je razpis objavljen, lahko ponudniki zaprosijo za pojasnila o razpisni dokumentaciji. Opazovalci morajo zahtevati dostop do vseh predloženih zahtev za pojasnila in preveriti, da javni naročnik zagotovi odgovore vsem ponudnikom, ne le tistim, ki so zahtevo podali. Če ni tako, bi morali opazovalci pozvati k popravnim ukrepom ali opozoriti organ, pristojen za konkurenco. Organizacija Open Contracting Partnership priporoča, da se vsa vprašanja in odgovori javno objavijo, vendar brez razkritja imen tistih, ki so vprašanja postavili<sup>40</sup>.

V nekaterih primerih lahko javni naročnik na podlagi pripomb ponudnikov ali zahtev za pojasnila spremeni razpisno dokumentacijo. Opazovalci bi morali preveriti, da so vse spremembe dokumentirane, utemeljene in objavljene ter se proaktivno razširjajo. Če spremembe pomenijo dodatno breme za ponudnike, da ti prilagodijo ponudbe, bi bilo treba rok za predložitev ponudb ustrezno podaljšati. Če podaljšanje roka predlagajo opazovalci, morajo ta predlog podpreti s trdnimi strokovnimi argumenti, da se lahko soočijo z morebitnim nasprotovanjem javnega naročnika.

### *Predložitev ponudb*

Preden začne teči rok za predložitev ponudb, morajo opazovalci preveriti, da je javni naročnik vzpostavil kanale, protokole ali sisteme za prejem ponudb in dokumentacije ter da ustrezno delujejo. Opazovalci bi morali preveriti, ali je javni naročnik vzpostavil ukrepe za zagotovitev varnosti in zaupnosti prejetih ponudb, kot so varno fizično shranjevanje ali tehnične funkcionalnosti, ki preprečujejo odprtje ponudb pred določenim datumom v primeru e-predložitve.

Opazovalci bi morali preveriti, da javni naročnik uporablja dobre prakse pri zagotavljanju, da so vse ponudbe v skladu z navodili, navedenimi v objavljenem obvestilu o javnem naročilu, vključno z ovojnico, strukturo in številom izvodov. Tveganja napak pri predložitvi se lahko zmanjšajo z zagotovitvijo jasnih in podrobnih navodil. V primeru napak, ki se vseeno zgodijo, bi morali opazovalci preveriti, da se javni naročnik na neskladne ponudbe odzove s pravočasno zavrnitvijo, ki vključuje pojasnilo, in da vse take odločitve ustrezno evidentira.

### *Obveščanje in sodelovanje javnosti: obveščanje javnosti o objavi razpisa*

Opazovalci morajo biti dobro pripravljeni na obveščanje javnosti o objavi razpisa, saj ima ta pomembni korak neposredne posledice za udeležbo na razpisu in javni nadzor. Njihovo delo vključuje podporo javnemu organu pri načrtovanju javne objave, izdelavo načrtov za dodatne dejavnosti oglaševanja, če udeležba ponudnikov ni zadovoljiva, ter opozarjanje medijev, skupnosti, ki jih to zadeva, in javnosti na dogodek.

Opazovalci morajo biti pripravljeni, da hitro stopijo v stik s potencialnimi ponudniki, novinarji in skupnostmi, ki jih to zadeva. V tej fazi bi morali imeti oblikovan seznam s kontaktnimi podatki zadevnih deležnikov, ki se jih obvesti o javnem naročilu, ki se spremlja, vključno s poslovnimi združenji, nacionalnimi časniki, specializiranimi revijami in dejavnimi organizacijami civilne družbe. Ta seznam bi morali posredovati javnemu organu, da se spodbudi celovito načrtovanje oglaševanja javnega naročila, vključno z načrti izrednih ukrepov v primeru nezadovoljive udeležbe.

Če je to ustrezno za povečanje udeležbe, lahko opazovalci javni organ spodbudijo, naj organizira javni dogodek ob objavi razpisa. To lahko javnemu

organu pomaga, da učinkoviteje posreduje navodila in zahteve za udeležbo ter obravnava vprašanja ali pomisleke medijev in državljanov. To je priložnost, da se navedejo dodatne podrobnosti o vlogi in delovanju pakta integritete. Da se zagotovi širše obveščanje, bi lahko opazovalci poiskali ustrezne prihodnje javne dogodke, kot so poslovni forumi ali konference o javnem naročanju, in javnemu naročniku priporočili, naj na njih predstavi projekt.

Javni naročnik bi lahko organiziral dodatne sestanke s potencialnimi ponudniki in skupnostmi, ki jih to zadeva. V primerjavi z javnim dogodkom taki sestanki dajejo več priložnosti za bolj poglobljene, odkrite razprave med akterji o izzivih, ki vplivajo na projekt, ali tehničnih podrobnostih. Opazovalci lahko take priložnosti izkoristijo, da pojasnijo, kako pakt integritete deluje v fazi razpisa, in zagotovijo navodila za poročanje nepravilnosti. Taka udeležba je lahko ključna pri velikih investicijskih projektih, v zvezi s katerimi poteka intenzivna javna razprava.

### 3.4 ODDAJA JAVNEGA NAROČILA

#### Uvod

V fazi oddaje javnega naročila organ, izbran za izvedbo ocenjevanja (pogosto znan kot ocenjevalna komisija), pregleda in analizira ponudbe, izbere zmagovalca javnega naročila (ali v izjemnih okoliščinah razglasi razpis za neveljaven) ter razglasi oddajo javnega naročila. Nato, če ni pritožb, formalizira oddajo javnega naročila z izbranim ponudnikom ter pred podpisom pogodbe zahteva dodatna dokazila o skladnosti z zahtevami in se pogaja o podrobnostih pogodbe o oddaji javnega naročila. Opazovalci se morajo prepričati, da je ta postopek objektivni in da se s spremembami pogodbe ne spremenijo njene bistvene sestavine.

Ker je to faza, v kateri se javno naročilo dodeli konkretnemu gospodarskemu subjektu, je ena najbolj izpostavljenih tveganjem korupcije, favoriziranja in neprimerne vplivanja. Opazovalci morajo preveriti, da je sestava ocenjevalne komisije v skladu s predpisi. Da bi to dosegli, morajo opraviti precej preiskovalnega dela. Informacije o ponudnikih morajo navzkrižno preveriti z javnimi nabori podatkov in informacijam ter se prepričati, da ponudniki nimajo povezav z javnim naročnikom ali komisijo, prav tako morajo pregledati ponudbe,

da bi odkrili morebitne znake nedovoljenega dogovarjanja in protikonkurenčnega ravnanja.

Da bi lahko opazovalci učinkovito opravili svojo vlogo, potrebujejo pravočasen, neomejen dostop do ponudb. V celoti bi morali biti vključeni v delo ocenjevalne komisije kot neodvisni opazovalci. Čeprav je lahko tako delovanje zagotovljeno s posebnimi določbami pogodbe o paktu integritete, lahko v nekaterih primerih to preprečujejo pravne ovire. Predpostavlja se, da se bodo opazovalci ob vzpostavitvi pakta integritete tega zavedali in da bodo imeli alternativne načrte za spremljanje postopka na druge načine.

#### *Preprečevanje neprimerne vplivanja in nasprotij interesov (del 2)*

Ko so ponudbe predložene, se lahko opazovalci osredotočijo na odkrivanje morebitnih nasprotij interesov in preprečevanje neprimerne vplivanja pri ocenjevanju, ki ga izvede ocenjevalna komisija, in oddaji javnega naročila. Opazovalci morajo najprej preveriti, da je sestava komisije ustrezna in v skladu z zadevnimi nacionalnimi predpisi. Ker taki predpisi včasih dovoljujejo sodelovanje zunanjih akterjev, kot so tehnični strokovnjaki in svetovalci, morajo opazovalci preveriti, da njihovo ozadje, vloga ali glasovalne pravice ne ogrožajo nepristranskosti odločitev, ki jih sprejmejo.

Do te faze bi morali opazovalci že preveriti izjave o interesu in prijave premoženjskega stanja vseh javnih uslužbencev, vključenih v javno naročanje, vključno s člani ocenjevalne komisije, če je bila ta oblikovana že prej, in vsemi drugimi osebami s pooblastili za odločanje o projektu. Zdaj bi morali pozornost nameniti informacijam o sodelujočih ponudnikih in preveriti ustrezne vire informacij, da bi odkrili morebitne nerazkrite povezave med njimi in javnimi uslužbenci.

Prvi, osnovni vir informacij (če ga javni naročnik uporablja v postopku, ki se spremlja) je enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila – obrazec za lastno izjavo, ki ga predložijo ponudniki in ki vsebuje informacije, ki dokazujejo, da lahko sodelujejo pri javnem naročilu, vključno z neobstojem nasprotja interesov<sup>41</sup>. Še pomembnejše je, da opazovalci temeljito preverijo ustrezne javne nabore podatkov, vključno z naslednjimi:

- registri podjetij in dejanskih lastnikov, ki se lahko uporabijo za pregled informacij o lastnikih in direktorjih podjetja ponudnika,



njegovi lastniški strukturi, ekonomskem položaju in morebitnih opozorilnih znakih (glej okvir v nadaljevanju),

- podatkovnimi zbirkami o financah in seznamih članov političnih strank, ki se lahko uporabijo za vpogled v politične povezave med uslužbenci podjetij ponudnikov, javnimi uslužbenci in drugimi akterji, vključenimi v oddajo javnega naročila,
- registri lobiranja, ki se lahko uporabijo za pregled potencialnih poskusov ponudnikov ali lobistov, ki jih ti najamejo, da bi vplivali na odločanje, na primer s sestajanjem s politiki in uslužbenci javnega naročnika.

Ti nabori podatkov pogostno niso na voljo, niso hitro dostopni ali ne omogočajo lahkega iskanja. Opazovalci bi morali preveriti razpoložljivost dovolj vnaprej, da se ne bi upočasnilo njihovo delo v fazi oddaje javnega naročila. Opredeliti bi morali informacije, za katere bodo morali vložiti uradni zahtevek na podlagi pravice do obveščenosti. Opazovalci bi lahko razmislili tudi o sodelovanju s preiskovalnimi novinarji, ki lahko s svojim strokovnim znanjem olajšajo preverjanje in povečajo možnosti za odkritje nerazkritih povezav.

## Preglednost dejanskega lastništva v EU in pri javnem naročanju

Informacije o dejanskem lastništvu se nanašajo na identifikacijo fizičnih oseb, ki posedujejo ali nadzirajo pravni subjekt. Vključujejo vsaj ime, datum rojstva, državljanstvo, prebivališče in načine izvajanja lastništva ali nadzora (vključno z delnicami in glasovalnimi pravicami). Te informacije so bistvene za preprečitev korupcije pri javnem naročanju. Uporabijo se lahko za preverjanje potencialnih deležev ali lastniških povezav javnih uslužbencev (ali njihovih sorodnikov) v podjetjih na trgih, povezanih s postopkom za oddajo javnega naročila. Za sumljive se lahko štejejo tudi podjetja ponudniki ali dejanski lastniki s sedežem v davčnih oazah.

Z Direktivo (EU) 2018/843 (znano tudi kot peta direktiva o preprečevanju pranja denarja<sup>42</sup>) so bile države članice pooblašene, da te informacije zberejo in dajo javnosti na voljo v posebnih registrih do januarja 2020. Vendar Direktiva prepušča nacionalnim oblikovalcem politike, da opredelijo

zahteve za dostopnost do teh informacij in njihovo obliko. Nedavno poročilo organizacije Transparency International kaže, da je to v številnih državah članicah povzročilo resne težave z dostopnostjo in kakovostjo podatkov, kot so plačilni zidovi, stroge zahteve glede identifikacije in podatki v obliki, ki je ni preprosto uporabiti pri analizi (npr. poskenirane datoteke PDF)<sup>43</sup>.

Opazovalci bi se morali seznaniti z ustreznimi predpisi o dejanskem lastništvu v svoji državi in načrtovati protiukrepe za odpravo ovir pri dostopnosti, na primer z uporabo sredstev v okviru pakta integritete za nakup informacij ali zaposlitvijo urejevalcev podatkov ali analitikov za obvladovanje zapletenih oblik in preverjanje povezav med posamezniki in subjekti.

## Prepoznavanje in obravnava protikonkurenčnega ravnanja

Opazovalci morajo poleg preverjanja nasprotij interesov sprejeti ukrepe za prepoznavanje znakov morebitnega protikonkurenčnega ravnanja v obliki dogovorjenega oddajanja ponudb ali predložitve sumljivih informacij, kot so pretirano nizka ocena stroškov in pretirano nizke cene. Že zgodaj v postopku bi morali preučiti pretekle primere podobnih postopkov za oddajo javnega naročila ali zadevne trge, pri tem pa biti pozorni na udeležena podjetja in uporabljene tehnike. Ko imajo dostop do ponudb, bi jih morali neodvisno pregledati in biti pozorni na opozorilne znake.

Dogovorjeno oddajanje ponudb se pojavi, ko ponudniki sodelujejo, da bi izločili konkurenta ter s tem omogočili dvig cen dobavljenega blaga in storitev za povečanje dobičkov. To je nezakonita praksa, ki jo je mogoče preiskati in sankcionirati v skladu z zakonodajo o konkurenci<sup>44</sup>. Organizacija OECD je na kratko opisala značilnosti in opozorilne znake glavnih tehnik dogovorjenega oddajanja ponudb (kritna ponudba, zadrževanje ponudb, kroženje ponudb in dodelitev trga)<sup>45</sup>. Če opazovalci ugotovijo ali sumijo, da se uporabljajo te prakse, bi morali na to takoj opozoriti ocenjevalno komisijo in organ, pristojen za konkurenco.

Z zahtevo, da javni organ, pristojen za konkurenco, opravi formalno preiskavo suma nedovoljenega dogovarjanja, opazovalci učinkovito prispevajo h korektnemu postopku za oddajo javnega naročila. Ker pa take preiskave lahko pomenijo začasno

prekinitev postopka ali povzročijo spore z javnim naročnikom, morajo biti sumi opazovalcev razumni in podprti z zadostnimi dokazi, da se ne izgubljajo čas in viri. Da bi se zmanjšala tveganja za to, bi morala skupina za spremljanje iskati priložnosti za usposabljanje o odkrivanju nedovoljenega dogovarjanja pred izvajanjem pakta integritete ali med njegovim izvajanjem ter o potencialnih znakih razpravljati takoj, ko se zaznajo.

Še ena zelo pogosta vrsta protikonkurenčnega ravnanja je znižanje ponujene cene za pridobitev prednosti pred konkurenti, pri čemer se upa, da jo bo mogoče v fazi pogajanja o pogodbi ponovno dvigniti<sup>46</sup>. To tveganje se zmanjša, če javni naročnik vključi jasne klavzule o obsegu morebitnih sprememb. Vendar bi morale neobičajno nizke ponudbe vedno zbuditi dvom. Organizacija opazovalka bi morala preveriti, da javni naročnik ustrezno ukrepa v zvezi s tem in zahteva, da ponudniki pojasnijo razloge za nizke ponudbe.

### *Ocenjevanje ponudb*

Med ocenjevanjem ponudb je glavna naloga opazovalcev, da proaktivno preverijo, da ocenjevalna komisija ravna v skladu z razpisno dokumentacijo ter pravili in metodami, določenimi v nacionalnih predpisih in predpisih EU. Ta pravila se nanašajo na pogosto trifazni postopek izključitve neprimernih ponudnikov, izbire ustreznih ponudnikov in oddaje javnega naročila najboljšemu ponudniku v skladu z vnaprej določeno metodologijo razvrščanja.

Opazovalci bi morali najprej preveriti, ali je ocenjevalna komisija prezrla katere koli pogoje za izključitev, med drugim s proaktivnim pregledom informacij ali dokazov o preteklem koruptivnem ravnanju ali kršitvi zakonodaje. Nato se morajo ob pomoči specialistov za javno naročanje prepričati, da je bilo točkovanje objektivno in dosledno pri različnih ocenjevalcih ter da je temeljilo izključno na informacijah iz ponudb.

Kadar zadevni predpisi to omogočajo, lahko ocenjevalna komisija od ponudnikov zahteva pojasnila o njihovih ponudbah. Tveganje, da se to zgodi, pogosto izvira iz nejasnih navodil in se lahko zmanjša tako, da opazovalci preverijo dokumentacijo v predrazpisni fazi. Kadar se ista napaka nanaša na vse ponudbe, morajo opazovalci preveriti, da javni naročnik upošteva načelo poštene obravnave, enako zahteva popravke od vseh ponudnikov in pisno evidentira njihove odgovore.

Ocenjevanje ponudb lahko vključuje spletno ali drugo komuniciranje med člani komisije, da bi skupaj analizirali in obravnavali vsako ponudbo in sprejeli skupne odločitve. Opazovalci morajo biti čim prej vključeni v celoten proces in dobiti popoln dostop do postopkov, na primer z dostopom samo za branje do platform za e-javno naročanje, ki jih uporabljajo javni uslužbenci. Čeprav bi moral biti ta vidik ustrezno obravnavan v pogodbi o paktu integritete, morajo biti opazovalci pripravljene uporabiti alternativne ukrepe, če jim pravne ovire preprečujejo sodelovanje v postopku ocenjevanja.

### *Razglasitev oddaje javnega naročila in pritožbe*

Ko ocenjevalna komisija odloči o oddaji javnega naročila, mora javni naročnik vse ponudnike obvestiti o izidu. Navesti mora podrobne informacije o odločitvi za oddajo javnega naročila, vključno s točkovanjem in končno razvrstitvijo v skladu z merili za ocenjevanje. Opazovalci bi morali preveriti, da javni naročnik ponudnikom in splošni javnosti zagotovi ustrezne informacije z razkritjem dokumentacije o rezultatih ocenjevanja in s tem, da neizbranim ponudnikom zagotovi utemeljitve, ki so dovolj celovite, da razumejo rezultate.

Po tem, ko javni naročnik sporoči rezultate, mora poteči obdobje mirovanja, ki običajno traja deset delovnih dni, preden se pogodba o oddaji javnega naročila finalizira z izbranim ponudnikom<sup>47</sup>. To neizbranim ponudnikom, ki morda niso zadovoljni z rezultati, omogoča, da vložijo pritožbe za izpodbijanje odločitve, pozovejo k začasni prekinitvi razpisnega postopka ali pri sodišču vložijo pravno sredstvo proti javnemu naročniku za izpodbijanje izida. V takih primerih morajo opazovalci preveriti, da javni naročnik take pritožbe obravnava objektivno in nepristransko ter po potrebi zagotovi dodatne informacije. Opazovalci lahko tudi podajo svoje mnenje.

### *Priprava, podpis in objava pogodbe*

Ko se obdobje mirovanja konča ali ko še poteka, javni naročnik pripravi pogodbo z izbranim ponudnikom. V večini primerov se bo od ponudnika zahtevala predložitev dodatne dokumentacije in dokazil, da se preveri, da izpolnjuje pogoje za sodelovanje in merila za oddajo javnega naročila ter da so vse navedbe v ponudbi resnične. Opazovalci bi morali preveriti, da javni naročnik – hote ali nehote –

ne prezre pomembnih dokazil, ki bi lahko vzbudila dvome o kakovosti ponudbe.

V tej fazi ni neobičajno, da se javni naročnik z izbranim ponudnikom pogaja o nekaterih podrobnostih pogodbe in jih prilagodi, vključno z rezultati, ki se zagotovijo v okviru javnega naročila, časovnim okvirom za izvedbo in drugimi vidiki. Opazovalci morajo pozorno spremljati taka pogajanja in zagotoviti, da ne pripeljejo do znatnih sprememb bistvenih sestavnih delov javnega naročila, kot so cena, predmet, obdobje za dokončanje ali plačilni pogoji, saj bi to lahko zahtevalo preklic celotnega postopka. Preveriti morajo, da ni znatnih sprememb pravic in odgovornosti pogodbenih strank.

V skladu s predpisi EU mora javni naročnik v 30 dneh po tem, ko obe pogodbeni stranki podpišeta pogodbo, objaviti obvestilo o oddaji javnega naročila na nacionalnem portalu za javno naročanje – in na portalu Tenders Electronic Daily (TED) v primeru javnih naročil, za katera veljajo direktive EU –, tako da so vsi zainteresirani deležniki in splošna javnost obveščeni o rezultatih postopka za oddajo javnega naročila. Čeprav se to zdi precej enostaven korak, Evropska komisija poroča o več primerih, ko javni naročniki teh dokumentov niso objavili, in opazovalci se morajo prepričati, da se to ne zgodi<sup>48</sup>.

### *Obveščanje in sodelovanje javnosti: poročila o spremljanju (del 2)*

Objava in razširjanje poročil o spremljanju je občutljiv korak pri delu opazovalca. Lahko ima precejšnje posledice za vpliv pakta integritete pri ohranjanju dobrega upravljanja v projektu, ki se spremlja, in spodbujanju sistemskih sprememb sistema javnega naročanja v državi. Opazovalci bi se morali ustrezno pripraviti na to z vnaprejšnjim razpravljanjem z javnim naročnikom in ponudniki o spornih ugotovitvah. Zagotoviti morajo, da objava poročila pritegne dovolj pozornosti in zmanjša tveganje škodovanja ugledu zaradi vsebine.

Kadar poročila o spremljanju vsebujejo informacije o sumih ali ugotovitvah nepravilnosti in korupcije, obstaja večje tveganje, da bo njihova objava naletela na hudo kritiko ali pravne izzive. Kot je bilo omenjeno zgoraj, bi morali opazovalci za zmanjšanje tega tveganja z javnim naročnikom in ponudniki razpravljati o teh vprašanih precej pred objavo in si prizadevati za dogovor o tem, kako bodo ubesedena. Če razlika v mnenjih ni premostljiva, bi

morali biti v poročilu priznано, interpretacija dejstev pa prepuščena bralcu.

Včasih morajo biti poročila o spremljanju objavljena, ko še potekajo preiskave ali poizvedbe o sumljivih dejavnostih. V takih primerih morajo vse zaupne informacije, do katerih imajo opazovalci morda dostop zaradi pakta integritete, ostati tajne do dokončanja postopka v skladu z zadevno zakonodajo v državi. Za zmanjšanje tveganja kršitve zakonodaje se opazovalcem priporoča, da se posvetujejo s pravnimi svetovalci ali organi pregona, odgovornimi za postopek.

Kar zadeva obliko objave, lahko opazovalci pripravijo dve različici poročila:

- tehnično različico, ki lahko vključuje specializirano terminologijo o predmetu javnega naročila, postopkih za oddajo javnega naročila in operativni dokumentaciji za strokovne delavce na področju javnega naročanja in strokovnjake na zadevnem področju javnega naročila,
- krajšo, poenostavljeno različico, napisano v preprostem jeziku, za odločevalce, medije, civilno družbo in splošno javnost.

Za čim večji učinek bi morali opazovalci poročilo objaviti čim prej (v dveh tednih) po koncu zadevne faze javnega naročanja. To poveča možnosti za bolj osredotočeno javno razpravo in lahko celo spodbudi javnega naročnika k hitrim popravnim ukrepom ali nadzorni organ k posredovanju. Poleg razširjanja poročila prek vseh razpoložljivih kanalov se opazovalcem priporoča, da organizirajo javni dogodek za razpravo o ugotovitvah iz poročila ter njegovih priporočilih in opažanjih.

## **3.5 IZVAJANJE**

### *Uvod*

V fazi izvajanja javni naročnik načrtuje ključne mejnike za izvedbo javnega naročila. Z izvajalcem se dogovarja o praktičnih ureditvah tega procesa, spremlja dobavo blaga, gradenj ali storitev v skladu s pogodbenimi določbami ter pogosto razpravlja o potencialnih spremembah pogodbe, da bi se rešila vprašanja, ki postanejo očitna šele ob izvajanju.

Opazovalci se morajo ustrezno pripraviti na preverjanje, da so izvajanje javnega naročila in njegovi mejniki v skladu s pričakovanimi rezultati. To pomeni, da se opravi ocena tveganja korupcije na zadevnem področju, pregledajo poročila o napredku in opravijo fizična preverjanja za zagotovitev, da ustrezajo resničnosti, spremljajo plačila in drugi finančni tokovi v zvezi s projektom, oceni dopustnost morebitnih sprememb pogodbe ter preveri, da so take spremembe javno objavljene.

V tej fazi je bistveno na zaupanju temelječe sodelovanje z javnim naročnikom. Opazovalci morajo svoje dejavnosti preverjanja načrtovati in izvajati usklajeno s tistimi, ki jih je že zasnoval javni naročnik (kot so ocene kakovosti in finančne revizije), ter preveriti, da so ustrezne in da jih izvajajo neodvisni akterji. Ob dokončanju javnega naročila bodo morali opazovalci dosežke in spoznanja, pridobljena s projektom in izvajanjem pakta integritete, predstaviti v razpravah z javnim naročnikom in v okviru dejavnosti za ozaveščanje.

### *Načrtovanje mejnikov in izvedbe javnega naročila*

Ko je pogodba podpisana, bi se morali opazovalci pripraviti na pregled njenega izvajanja. To vključuje preverjanje ustreznosti načrta izvajanja javnega naročila, dogovorjenega med javnim naročnikom in izvajalcem, razvoj metode za spremljanje mejnikov ter vzpostavitev sistema evidentiranja za sledenje elementov, kot so poročila o napredku, vmesna poročila, izdajanje računov in plačila, spremembe pogodbe, morebitna vprašanja, ki se pojavijo med izvajanjem javnega naročila, in ukrepi, ki jih pogodbene stranke sprejmejo za njihovo reševanje.

Osnovni pogoj za ustrezno pripravo in poznejše spremljanje je celovita vključitev opazovalcev v razprave po podpisu med javnim naročnikom in izvajalcem o praktičnih ureditvah (kot sta časovni okvir za predložitev poročil in način plačevanja). Opazovalec mora biti vključen tudi v komunikacijske tokove med izvajanjem pogodbe, kar lahko zajema izmenjave elektronskih sporočil ter sestanke prek spleta in v živo. Ta vidik bi moral biti obravnavan v pogodbi o paktu integritete, in sicer v določbah o tem, kako bo opazovalec sodeloval.

V tej fazi javnega naročanja je bistven na zaupanju temelječ odnos z javnim naročnikom. V interesu obeh strank je zagotoviti, da izvajanje javnega naročila ni ogroženo zaradi korupcije ali neetičnih dejavnosti ter da so izraženi in obravnavani

pomisleki skupnosti, ki jih to zadeva. Da bi se spodbudilo pozitivno sodelovanje, bi morali opazovalci svoje dejavnosti preverjanja načrtovati usklajeno s tistimi, ki jih načrtuje javni naročnik. Preučiti bi morali kontrole, ki so že vzpostavljene, in si prizadevati, da jih ne podvajajo, če so ustrezne.

### *Poročila o napredku in preverjanje izvajanja javnega naročila*

Ob napredovanju izvajanja javnega naročila morajo opazovalci preveriti, da izvajanje dela poteka v skladu z načrti javnega naročnika ter da so pomisleki upravičencev in skupnosti, ki jih to zadeva, ustrezno obravnavani. Poročila o napredku so osnovni dokumenti, ki to omogočajo. Pogodba o paktu integritete bi morala vsebovati določbe, ki opazovalcem zagotavljajo pravočasen dostop do teh poročil – najbolje hkrati z javnim naročnikom –, da se omogočijo pregled in takojšnja priporočila o popravnihih ukrepih.

Opazovalci bi morali biti pripravljeni na fizično preverjanje izvajanja javnega naročila. V sodelovanju s specialisti in protikorupcijskimi strokovnjaki bi morali opredeliti področja tveganja korupcije ali goljufij v zvezi s predmetom javnega naročila in določiti metode za preverjanje njihovega nastanka. Opazovalci bi morali upoštevati, da to ne nadomešča morebitnih mehanizmov preverjanja in ocenjevanja kakovosti, ki jih vzpostavijo javni naročniki. Nasprotno, namenjeno je dopolnitvi mehanizmov javnih naročnikov, pri čemer je poudarek na preprečevanju korupcije, vključno s preverjanjem, da so mehanizmi ustrezni in da so akterji, odgovorni za njihovo upravljanje, usposobljeni in neodvisni.

Infrastrukturni projekti so zaradi svoje kompleksnosti posebej dovzetni za korupcijo in nepravilnosti. Zato je zlasti pomembno izvajati obiske na kraju samem skupaj s protikorupcijskimi strokovnjaki in po možnosti predstavniki skupnosti, ki jih to zadeva. Obiski na kraju samem morajo biti dogovorjeni vnaprej in organizirani usklajeno z javnim organom ob upoštevanju predhodno vzpostavljenih ureditev za preverjanje na kraju samem in ocenjevanje kakovosti. Opazovalci bi se morali z javnim naročnikom dogovoriti o nujnosti naključnih neodvisnih preverjanj, da se prepreči prikrievanje nepravilnosti s strani izvajalca. Najbolje je, če se ta vprašanja obravnavajo s posebnimi klavzulami v pogodbi o paktu integritete.

## Plačila

Med izvajanjem javnega naročila javni organ izdaja plačila izvajalcu na podlagi posebnih dokazil, kot so poročila o napredku in odobritev izvedencev za ocenjevanje kakovosti. Opazovalci se morajo prepričati o pravilnosti teh finančnih tokov, preveriti njihovo skladnost z določbami pogodbe, pregledati celovitost predloženih informacij in prijaviti sumljive dejavnosti. Pravočasen dostop do finančnih informacij je osnovni pogoj za take dejavnosti, zato bi moral biti ustrezno določen v pogodbi o paktu integritete.

Opazovalci bodo morali dejavnosti finančnega pregleda uskladiti s tistimi, ki jih načrtuje javni naročnik, preveriti, da so te ustrezne, in si prizadevati razumeti, če in kako jih je mogoče dopolniti. Na primer, če javni naročnik že zahteva obdobje revizije za projekt in so opazovalci ugotovili, da bo revizije izvajal neodvisen usposobljen akter, se lahko odločijo, da ne bodo izvedli poglobljenega pregleda splošnih finančnih informacij v zvezi s projektom, temveč se bodo raje osredotočili na finančne tokove, ki so najbolj dovzetni za korupcijo.

Brezvestni izvajalci lahko izdajajo račune za neobstoječe dejavnosti ali rezultate slabe kakovosti. Tveganje je mogoče zmanjšati s fizičnim preverjanjem rezultatov ali obiski delovišča (glej prejšnji oddelek).

## Spremembe pogodbe

Potrebo po spremembah pogodbe med izvajanjem bi bilo treba z dobro zasnovanimi pogodbami in tehničnimi specifikacijami čim bolj zmanjšati. Vendar lahko še vedno obstajajo posebne okoliščine, v katerih so potrebne. Opazovalci morajo preveriti, da so take spremembe ustrezno utemeljene in v skladu z ustreznimi predpisi ter ne spreminjajo temeljnih elementov pogodbe.

Opazovalci morajo biti dovolj vnaprej obveščeni o vseh razpravah o spremembah pogodbe med javnim naročnikom in izvajalcem. Imeti morajo zagotovljen dostop – najbolje na podlagi določb pogodbe o paktu integritete –, tako da lahko neodvisno pregledajo spremembe ob podpori tehničnih strokovnjakov. Če so take spremembe dopustne, bi morali opazovalci zagotoviti, da so sporočene in objavljene na nacionalnem portalu za javno naročanje ali na drugih platformah za objavo javnih naročil.

## Zaključek

Ko javni naročnik formalno prevzame končne rezultate in plača s tem povezane račune, se lahko javno naročilo zaključi. Ko opazovalci pregledujejo ta končni korak, bi morali javnega naročnika spodbuditi k oblikovanju ugotovitev in opredelitvi ključnih sklepov, ki bi jih bilo treba evidentirati. Da bi bil ta postopek učinkovitejši, lahko opazovalci javnega naročnika spodbudijo k organizaciji zaključnega sestanka z vsemi zainteresiranimi strankami, da se oceni uspešnost, sporočijo rezultati, obravnavajo napake in oblikujejo priporočila za prihodnja javna naročila.

## Obveščanje in sodelovanje javnosti: po zaključku pakta integritete

Ob zaključku pakta integritete bi morali opazovalci začeti dejavnosti za spodbuditev reforme politike in institucionalne reforme na podlagi poročil, priporočil in ugotovitev, zbranih med postopkom. Da bi se to olajšalo, bi morali opazovalci povzeti celotno informativno gradivo, pripravljeno med izvajanjem pakta integritete, in pripraviti povzetek celotnega projekta v javnem poročilu, ki se pošlje vladnim organom, zasebnemu sektorju, skupnostim, ki jih to zadeva, medijem in splošni javnosti.

Javno poročilo in morebitne komunikacijske pobude v zvezi z rezultati projekta so ključni za spodbuditev sistemskih reform v sistemu javnega naročanja v državi. Opazovalci bi morali preveriti, ali je vlada učinkovito ukrepala na podlagi teh ugotovitev, in še naprej iskati priložnosti za prihodnje pakte integritete. Sistematično državljansko spremljanje javnega naročanja in državljanska udeležba za zaščito javnih sredstev, zlasti kadar to podpira vlada, je zaželen izid za družbo.

# KONČNE OPOMBE

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju (člen 18).

<sup>2</sup> Nekatera javna naročila niso bila oddana, ker so bila začasno prekinjena, odložena ali preklicana.

<sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/> Spletno mesto Evropske komisije, politika, javno naročanje, kontekst. Na voljo na naslovu: [https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement\\_sl](https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_sl).

<sup>4</sup> Služba Evropskega parlamenta za raziskave, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the Area of Organised Crime and Corruption* (RAND Europe, 2016). Na voljo na naslovu: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1483.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html).

<sup>5</sup> Evropski urad za boj proti goljufijam, *31. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – 2019* (Evropski urad za boj proti goljufijam, 2020). Na voljo na naslovu: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_sl](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_sl).

<sup>6</sup> Sanchez, A., „The Role of Procurement“, v Allen, R., Hemming, R., in Potter, B.H. (ur.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Palgrave Macmillan, 2013).

<sup>7</sup> 21 od 27 držav članic EU je članic Partnerstva za odprto vlado.

<sup>8</sup> Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021* (Diário da República, 6. april 2021). Na voljo na naslovu: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>.

<sup>9</sup> Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023* (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Na voljo na naslovu: [www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal\\_Action-Plan\\_2021-2023\\_PT.pdf](http://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf).

<sup>10</sup> Kot je opredeljeno v mednarodni Listini o odprtih podatkih, so odprti podatki digitalni podatki, ki so dani na voljo s potrebnimi tehničnimi in pravnimi značilnostmi, da jih lahko kdor koli kjer koli in kadar koli prosto uporabi, ponovno uporabi in ponovno distribuira.

<sup>11</sup> Dejanski lastnik je oseba, ki poseduje ali nadzira podjetje. Več informacij je na voljo tukaj: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm\\_E0003](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003). Podatki o dejanskem lastništvu lahko vključujejo podrobnosti za identifikacijo posameznih lastnikov, razčlenitev deležev, glasovalne pravice na podlagi različnih razredov delnic itd.

<sup>12</sup> Sistem javnega naročanja pomeni nabor pravil, postopkov, praks, tehnologij in organov, ki določajo, kako javni subjekti načrtujejo, oddajajo in izvajajo javna naročila.

<sup>13</sup> Izračunana mediana na podlagi ocenjenega proračuna posameznega projekta javnega naročanja, ki je bil predmet spremljanja.

<sup>14</sup> <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

<sup>15</sup> Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „Public Procurement Planning and Corruption“ (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

<sup>16</sup> Za podrobnejši pregled dokumentov, ki spadajo v to fazo, glej *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018) ter *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019).

<sup>17</sup> Za boljše razumevanje uporabe pravil o zaupnosti za dokumente v zvezi z oddajo javnega naročila in pogostih napačnih prepričanj v zvezi z njimi glej *Mythbusting confidentiality in public procurement* (Open Contracting Partnership, 2019).

<sup>18</sup> Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Transparency International, 2018).

<sup>19</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>20</sup> Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Transparency International, 2018).

<sup>21</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>22</sup> Prav tam.

<sup>23</sup> OECD je razvila celovito metodologijo za tržno analizo, vključno s standardno predlogo za poročilo o tržni analizi. Opazovalcem se priporoča, da se seznanijo s tem virom, da bi bolje razumeli postopek in zagotovili, da se izvaja v skladu z mednarodnimi standardi.

<sup>24</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018). Natančneje, glej člen 24 direktive EU o javnem naročanju (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) in člen 61 finančne uredbe EU ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). Za nadaljnje podrobnosti glede razlage in uporabe pravil glej obvestilo Komisije EU Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov v skladu s finančno uredbo ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2021.121.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG)).

<sup>25</sup> Pobuda za izterjavo ukradenih sredstev, *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure*, (Pobuda za izterjavo ukradenih sredstev, 2016).

<sup>26</sup> Spletno mesto evropskih mehanizmov za obveznost javne predložitve obračunov (EuroPAM) Evropskega raziskovalnega centra za boj proti korupciji in konsolidacijo države (ERCAS) zagotavlja celovit pregled regulativnih okvirov za izjave o interesu in prijave premoženjskega stanja javnih uslužbencev v Evropi – <http://europam.eu/>.

<sup>27</sup> TI Bulgaria (Bolgarija) – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Greece (Grčija) – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italy, Amapola, Action Aid (Italija) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Latvija) – [https://delna.lv/lv/intergritates\\_pakts\\_2016/](https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/); Fundacija im. Stefana Batorego (Poljska) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugal (Portugalska) – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Romania (Romunija) – [www.pactedeintegritate.ro/ro](http://www.pactedeintegritate.ro/ro); Societatea Academică din România (Romunija) – [www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/](http://www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/); Institutul pentru Politici Publice (Romunija) – [www.ipp.ro/pactele-de-integritate/](http://www.ipp.ro/pactele-de-integritate/); TI Hungary (Madžarska) – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozbeszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lithuania (Litva) – [www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/](http://www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/); TI Slovenia (Slovenija) – <https://pakt.transparency.si/>; TI Czech Republic (Češka) – [www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/](http://www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/)

<sup>28</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>29</sup> Študija primera organizacije Action Aid Italia, na kratko predstavljenega na str. 7 tega poročila, odlično ponazarja, kako lahko opazovalec pozitivno prispeva k temu vidiku.

<sup>30</sup> Na primer, konkurenčni dialog bi moral biti izbran, če tehničnih specifikacij ni mogoče pripraviti vnaprej, neposredna oddaja pa v nujnih primerih. Za podroben pregled postopkov za oddajo javnega naročila in podrobnosti o tem, katere operativne naloge vključujejo, glej *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>31</sup> Za podroben pregled dreves odločanja, povezanih s posameznim postopkom za oddajo javnega naročila, vključno z vsemi merili, ki jih je treba upoštevati, in logičnimi koraki, ki jih je treba opraviti, glej *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>32</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>33</sup> Prav tam.

<sup>34</sup> Prav tam.

<sup>35</sup> Prav tam.

<sup>36</sup> Prav tam.

<sup>37</sup> *Uradni list Evropske unije*. Na voljo na naslovu:

[www.ojeu.eu/#:~:text=OIEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed.](http://www.ojeu.eu/#:~:text=OIEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20publis hed.)

<sup>38</sup> Za podrobnosti glede določb, ki se uporabljajo za posamezno državo članico, glej [www.europam.eu](http://www.europam.eu).

<sup>39</sup> Evropska komisija, „Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market“ (Evropska komisija, 2021).

<sup>40</sup> Tako namreč ni mogoče opredeliti konkurentov, s katerimi bi lahko drugi stopili v stik in oblikovali kartel. Vendar je to vprašanje sporno in ga bo treba obravnavati za vsak primer posebej, odvisno od zadevnih tržnih razmer, števila gospodarskih subjektov in ugotovljenih tveganj nedovoljenega dogovarjanja. Za dodatne podrobnosti in smernice glej *Mythbusting confidentiality in public contracting* (Open Contracting Partnership, 2018).

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd\\_sl](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/espd_sl)

<sup>42</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

<sup>43</sup> Transparency International, *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union* (Transparency International, 2021).

<sup>44</sup> OECD, *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement* (OECD, 2014).

<sup>45</sup> Prav tam.

<sup>46</sup> Fazekas, M., in Toth, B., *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (OECD 2019).

<sup>47</sup> Evropska komisija, *Smernice glede javnih naročil za strokovne delavce za preprečevanje najpogostejših napak pri projektih, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (Evropska komisija, 2018).

<sup>48</sup> Prav tam.



Ustvarjajte spremembe z nami!

#### SODELUJTE

Spremljajte nas, delite svoja stališča in na družbenih omrežjih z ljudmi z vsega sveta razpravljajte o korupciji.

[facebook.com/TransparencyInternational/](https://facebook.com/TransparencyInternational/)

[twitter.com/anticorruption/](https://twitter.com/anticorruption/)

[linkedin.com/company/transparency-international/](https://linkedin.com/company/transparency-international/)

[instagram.com/Transparency\\_International/](https://instagram.com/Transparency_International/)

[youtube.com/user/TransparencyIntl/](https://youtube.com/user/TransparencyIntl/)

#### IZVEDITE VEČ

Obiščite naše spletno mesto, če želite izvedeti več o našem delu v več kot 100 državah, in se prijavite na najnovejše novice v boju proti korupciji.

[transparency.org](https://transparency.org)

#### DARUJTE

Vaša donacija nam bo pomagala zagotoviti podporo tisočem žrtev korupcije, razviti nova orodja in raziskave ter prisiliti države in podjetja, da se držijo danih obljub. Želimo zgraditi pravičnejši, boljši svet. Z vašo pomočjo to lahko naredimo.

[transparency.org/donate](https://transparency.org/donate)



### **Transparency International**

Mednarodni sekretariat

Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Nemčija

Telefon: +49 303438200

[integritypacts@transparency.org](mailto:integritypacts@transparency.org)

[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)

[transparency.org/integritypacts](https://transparency.org/integritypacts)

### **Evropska komisija**

Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko

Evropska komisija, 1049 Bruselj, Belgija

[regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu](mailto:regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu)

[Več informacij o paktih integritete](#)

[Več informacij o EU](#)