

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**DIPLOMSKO DELO**

MAŠA ZORC







UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO  
**KRITIČNA ANALIZA JAVNEGA NAROČANJA  
GRADENJ V SLOVENIJI**

Ljubljana, marec 2012

MAŠA ZORC

## IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana \_\_\_\_\_, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom \_\_\_\_\_, pripravljene v sodelovanju s svetovalko \_\_\_\_\_.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
  - poskrbel(-a), da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi/diplomskem delu/specialističnem delu/magistrskem delu/doktorski disertaciji, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
  - pridobil(-a) vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal(-a);
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge/diplomskega dela/specialističnega dela/magistrskega dela/doktorske disertacije dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis avtorice: \_\_\_\_\_

## KAZALO

UVOD.....	1
1 OPREDELITEV JAVNEGA NAROČANJA.....	2
1.1 Kaj je javno naročanje .....	2
1.2 Javno-naročniška zakonodaja .....	3
1.3 Temeljna načela javnega naročanja .....	3
1.4 Postopek oddaje javnega naročila .....	4
1.4.1 Opis postopka javnega naročanja .....	4
1.4.2 Potek naročanja javnih gradenj.....	5
1.5 Postopki javnega naročanja in objave javnih naročil.....	6
1.6 Institucije s področja javnega naročanja .....	7
1.7 Pravno varstvo .....	9
2 PROBLEMATIKA JAVNEGA NAROČANJA GRADENJ .....	10
2.1 Korupcija - največji problem javnega naročanja .....	10
2.2 Razlaga pojma korupcije v javni upravi .....	11
2.3 Možne pojavne oblike korupcije pri javnem naročanju.....	11
2.4 Možne nepravilnosti in koruptivna tveganja znotraj postopka javnega naročanja gradenj ter načini za njihovo odpravo.....	12
2.5 Posledice koruptivnih ravnanj.....	15
3 ANALIZA JAVNEGA NAROČILA GRADNJE KONTROLNEGA STOLPA NA LETALIŠČU JOŽETA PUČNIKA .....	16
3.1 Potek dogodkov pri javnem naročanju gradnje Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa (Projekt ATCC oziroma Air Traffic Control Center) .....	16
3.2 Reševanje gradbene afere na sodišču.....	18
3.3 Domnevna nepravilna ravnanja v postopku javnega naročanja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa in kontrolnega stolpa .....	19
SKLEP .....	23
LITERATURA IN VIRI.....	25

## KAZALO SLIK

Slika št. 1: Faze postopkov javnega naročanja .....	5
---	---





## UVOD

Javna naročila v Sloveniji vzbujajo pozornost tako strokovne kot širše javnosti, saj pridobivajo vedno večji gospodarski pomen. Leta 2009 se je v Sloveniji za vsa javna naročila porabilo 4,5 milijarde evrov, kar predstavlja 12,9 odstotkov bruto domačega proizvoda (Belovič, 2011).

Kljub relativno izpopolnjenemu zakonodajnemu okviru za javna naročila in pravno varstvo v postopkih javnega naročanja ter strogim pravilom, saj gre pri javnih naročilih za porabo denarja iz državnega proračuna, mediji skoraj vsakodnevno poročajo o negospodarni rabi javnih sredstev. Številne afere, ki praviloma ne dobijo sodnega epiloga, ustvarjajo vtis, da korupcija postaja del »tržne zakonitosti« in »normalnega poslovanja«. Po pogostosti in denarni vrednosti izstopajo gradbene afere.

Strokovnjaki, ki v Sloveniji sodelujejo v boju proti korupciji, pravijo, da so javna naročila leglo korupcije, največ pa jo je možno zaznati prav na področju javnih naročil gradenj velikih objektov in zdravstvenem področju (Slovenska tiskovna agencija, 2010a). Nevladna organizacija Transparency International, ki se bojuje proti korupciji in deluje na mednarodni ravni, je v eni svojih raziskav ugotovila, da sta med sektorji dejavnosti najbolj dovzetna za korupcijo sektor javnih naročil in gradbeništva (Transparency International, 2011a, str. 15).

V zadnjih letih se je gradbena panoga v Sloveniji znašla v hudih težavah, kar je odraz trenutnih kriznih gospodarskih razmer oziroma močnega upada potreb po gradnji tako v privatnem kot v javnem sektorju (Kordež, 2011). Glede na to, da je država zanesljiv plačnik in v krizi še edini naročnik določenih storitev, številna podjetja iščejo izhod iz težav v javnih naročilih (Slovenska tiskovna agencija, 2011a). Ob močnih prizadevanjih za pridobitev javnih naročil gradenj se je v Sloveniji v zadnjem času zvrstilo precej javno odmevnih afer, in sicer pri gradnji avtocest, predorov in nekaterih drugih večjih javnih objektov. Za pridobitev posla so naročniki in ponudniki po poročanju medijev in ugotovitvah revizijskih institucij delovali tudi izven zakonskih predpisov ter etičnih in moralnih načel. Posledica takšnih ravnanj je velika izguba denarja, povečan sum na prisotnost korupcije v naši državi, izguba zaupanja državljanov v pravno državo ter povečano število pritožb in zahtevkov za revizijo javnih naročil.

Namen diplomskega dela je analizirati javna naročila gradenj in problematiko tega področja v Sloveniji ter praktični primer problematične javne gradnje, s ciljem opozoriti na možne nepravilnosti oziroma kršitve pri postopku izvajanja javnega naročanja gradenj, da bi se v prihodnosti vzpostavil večji red in dosegali boljši rezultati ter zmanjšale nepravilnosti in kršitve na tem področju.

Na podlagi analize pisnih virov (literature, zakonodaje, predpisov, člankov in internetnih vsebin) sem opisala področje javnega naročanja in problematiko na tem področju. Pri

analizi konkretnega primera javnega naročanja sem prav tako uporabila analizo pisnih virov in metodo deskripcije, pri čemer sem uporabila tudi metodo primerjave, saj sem primerjala domnevna kazniva dejanja, ki se obtoženim v sodnem postopku očitajo, z določbami veljavne zakonodaje.

Diplomsko delo je sestavljeno iz uvoda, treh vsebinskih delov, sklepa in poglavja, v katerem sem navedla literaturo in vire, ki sem jih uporabila pri izdelavi diplomskega dela. V uvodu sem opredelila obravnavano problematiko, navedla namen, cilj in metode dela ter predstavila sestavo poglavij. V prvem poglavju sem predstavila področje javnega naročanja, aktualno zakonodajo s tega področja, temeljna načela, postopek oddaje javnega naročila, potek javnega naročanja gradnje in institucije, ki so v Sloveniji odgovorne za javno naročanje ter pravno varstvo v postopkih javnega naročanja. V drugem poglavju sem opisala problematiko javnega naročanja gradenj in izpostavila pojav korupcije kot največji problem na tem področju. Predstavila sem, katere vrste korupcije se pojavljajo v postopkih javnega naročanja in kakšno škodo povzroča korupcija. Opisala sem možne nepravilnosti in koruptivna tveganja pri postopkih javnega naročanja ter načine za odpravo takšnih ravnanj. V tretjem poglavju sem predstavila odmevni primer javnega naročila gradnje v Sloveniji, opisala potek postopka oddaje tega javnega naročila in navedla ugotovljena nepravilna ravnanja ter jih primerjala z določbami zakonodaje, ki ureja predmetno področje. V sklepu sem predstavila ključne ugotovitve diplomskega dela.

## **1 Opredelitev javnega naročanja**

### **1.1 Kaj je javno naročanje**

Javno naročanje je način oskrbe javnega sektorja, ki omogoča naročanje in pridobivanje blaga, storitev in gradenj. Namen javnega naročanja je pravočasno pridobivanje pravih dobrin na pravem mestu, s čim manjšo porabo finančnih sredstev (Štrus, 2008, str. 21).

V postopku oddaje javnega naročila sodelujta naročnik in ponudnik. Javni naročniki so po Zakonu o javnem naročanju (Ur.l. RS, št. 128/2006, 16/2008, 19/2010, 18/2011, v nadaljevanju ZJN-2) organi Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti, javni skladi, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava. Ponudnik pa je lahko pravna ali fizična oseba, ki predloži ponudbo za dobavo blaga, izvajanje gradnje ali storitve (ZJN-2, 2006, 2. člen).

Glavni cilj postopka oddaje javnih naročil je sklenitev pogodbe o oddaji javnega naročila. Pogodba o izvedbi javnega naročila je opredeljena v Zakonu o javnem naročanju, vsebino pogodbe in druga pogodbena razmerja strank pa ureja Obligacijski zakonik (Avbreht et al., 2008, str. 483).

Država lahko preko javnega naročanja vpliva na življenje državljanov, za to pa porablja proračunska sredstva. Gradnja cest, stavb, zdravstvenih in izobraževalnih ustanov,

sistemov za čisto pitno vodo, čistilnih naprav in izvedba številnih drugih projektov je le nekaj primerov investicij, ki se lahko izvedejo z javnim naročanjem (Transparency international, 2010a, str. 1).

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) je ocenila, da se na svetovnem trgu javnih naročil letno porabi dva trilijona dolarjev (Transparency international, 2010a, str. 1). V Evropski uniji tržni delež javnih naročil predstavlja približno 16 % bruto domačega proizvoda (Evropska komisija, 2011).

## **1.2 Javno-naročniška zakonodaja**

Področje javnega naročanja v Republiki Sloveniji urejajo številni predpisi, njihov namen pa je čim bolj gospodarna, učinkovita in uspešna uporaba proračunskih sredstev (Štrus, 2008, str. 8). Za doseg tega namena je treba zagotoviti javne oziroma transparentne postopke javnega naročanja, ustvariti pogoje za zdravo konkurenco in omogočiti vsem ponudnikom enakopraven položaj.

Temeljna zakonska predpisa, ki urejata področje javnega naročanja, sta Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), ki ureja klasični sektor, in Zakon o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštne storitve (ZJNVETPS), ki ureja infrastrukturni sektor. Na področju pravnega varstva v postopkih javnega naročanja se uporabljata Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN) in Zakon o Računskem sodišču Republike Slovenije (ZRacS-1).

Javno naročanje urejajo tudi drugi zakonski predpisi, kot so: Obligacijski zakonik (OZ), Zakon o pravnem postopku (ZPP), Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK), Zakon o varstvu konkurence (ZVK), Zakon o javnih finančah (ZJF) in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) (Avbreht et al., 2008, str. 25).

Evropski in drugi predpisi, ki urejajo področje javnega naročanja, so sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti, evropske uredbe in direktive, odločitve Državne revizijske komisije (Avbreht et al., 2008, str. 25), Sporazum o vladnih nabavah Svetovne trgovinske organizacije ter Uncitralov vzorčni zakon o naročilih blaga, gradenj in storitev (Mužina, 2005, str. 43).

## **1.3 Temeljna načela javnega naročanja**

Za učinkovito izvajanje javnega naročanja je treba dobro poznati in upoštevati temeljna načela javnega naročanja. Zakon o javnem naročanju predpisuje pet temeljnih načel in tri načela, ki izhajajo iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Temeljna načela javnega naročanja so: načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti. Načela iz pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti pa so načelo prostega

pretoka blaga, storitev in svobode ustanavljanja. Nadzor nad spoštovanjem načel izvajata Računsko sodišče in Državna revizijska komisija.

#### **1.4 Postopek oddaje javnega naročila**

Za postopek oddaje javnih naročil velja, da je strogo formaliziran v vsebinskem in procesnem smislu. Evropski parlament v poročilu o modernizaciji področja javnih naročil v enem od predlogov pravi, da bi v državah članicah Evropske unije morali poenostaviti nekatera pravila in omogočiti bolj prilagodljive postopke javnega naročanja. Ugotavljajo tudi, da bi morala politika javnih naročil zagotavljati predvsem učinkovito rabo sredstev ter dosegati optimalne rezultate na tem področju, z uporabo jasnih, preglednih in prožnih postopkov (Evropski parlament, 2011).

Predsednik Računskega sodišča Igor Šoltes je v enem od intervjujev izjavil, da bo zakon dobil svoj pravi pomen šele takrat, ko bodo javni uslužbenci, ki se ukvarjajo s porabo javnega denarja preko javnih naročil, začeli dojemati javna naročila ne samo kot formalnost, ampak kot sredstvo za gospodarnejšo porabo javnega denarja. Šoltes je tudi mnenja, da bi se javni uslužbenci morali ravnati po »gospodinjski logiki«, pri kateri velja, da za določeno količino denarja, ki jo imaš na razpolago, kupiš najprimernejši artikel, ki ni vedno najcenejši, ampak najbolj ugoden (Marn, 2007).

##### **1.4.1 Opis postopka javnega naročanja**

Postopek oddaje javnega naročila delimo na tri faze, in sicer na predrazpisno, razpisno in porazpisno fazo. Meje med fazami niso jasno določene. Delitev na faze je pomembna zaradi natančnega ravnanja naročnikov v vseh fazah, zaradi upoštevanja zakonodaje v posameznih fazah, nadzora naročnikov v določenih fazah in možnosti pravnega varstva ponudnikov (Avbreht et al., 2008, str. 37). Ponudnik lahko vloži zahtevo za pravno varstvo v vseh stopnjah postopka oddaje javnega naročila zoper vsako ravnanje naročnika, razen, če zakona, ki urejata javno naročanje in pravno varstvo v postopkih javnega naročanja, ne predpisujeta kaj drugega.

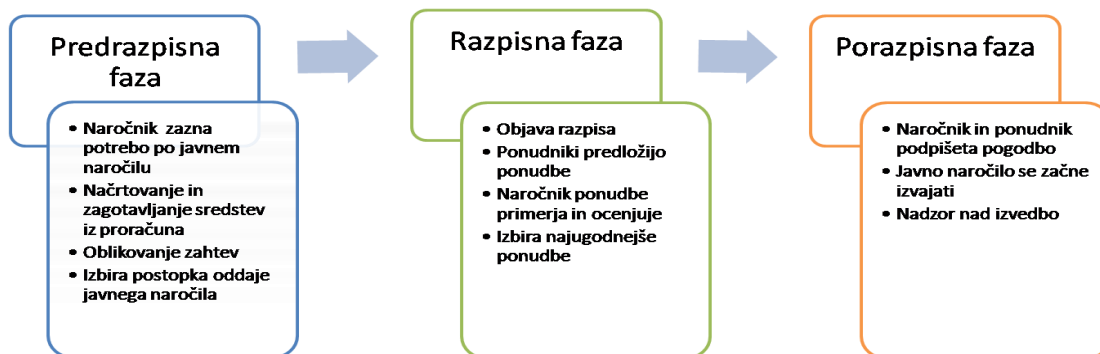
**V predrazpisni fazi** naročnik ugotovi potrebo po javnem naročilu, določi njegov predmet in oceni vrednost javnega naročila. Zagotoviti mora potrebna sredstva v proračunu, oblikovati zahteve za izbiro ponudnika in izbrati vrsto postopka oddaje javnega naročila.

**Razpisna faza** se začne s sprejetjem sklepa o oddaji naročila in objavo javnega razpisa, na katerega ponudniki predložijo svoje ponudbe, ki jih naročnik vrednoti, ocenjuje in primerja. Naročnik sprejme ponudbo, za katero se je odločil, in z izbranim ponudnikom sklene pogodbo za izvedbo naročila.

**V porazpisni fazi** pride do izpolnitve pogodbe, izvajanja in nadzora nad izvajanjem javnega naročila (OECD, 2009, str. 7).

Na spodnji sliki (Slika 1) so prikazane posamezne faze javnega naročanja, opisana pa so tudi ravnanja naročnikov in ponudnikov v vsaki fazi posebej.

Slika št. 1: Faze postopkov javnega naročanja



Vir: OECD, *Enhancing integrity in public procurement: a toolbox*, 2009, str. 7.

Ponekod v literaturi lahko najdemo delitev postopka javnega naročanja tudi na pet faz, in sicer na: fazo zaznave potreb po javnem naročilu, fazo priprave postopka, fazo izbire pogodbenika, fazo izvedbe javnega naročila in na končno fazo oziroma fazo nadzora in izplačila (Transparency International, 2006, str. 17).

Ker v diplomskem delu proučujem naročanje javnih gradenj, bom v nadaljevanju opisala potek postopka javnega naročila gradnje. Naročanje javnih gradenj spada med najbolj zahtevna javna naročila. Postopek bom opisala v petih fazah, na podlagi Smernice za javna naročila gradenj Inženirske zbornice Slovenije iz leta 2011.

#### 1.4.2 Potek naročanja javnih gradenj

**V fazi zaznave potreb po javnem naročilu** javni naročnik ugotovi potrebo po izvedbi javnega naročila in imenuje odgovornega vodjo investicije. Če naročnik nima zaposlene usposobljene osebe za vodenje investicije, za vodjo lahko določi zunanjega svetovalnega inženirja. Naročnik poišče idejne rešitve za projekt in izvede javni natečaj za izbiro strokovno najprimernejše rešitve nameravane gradnje. Od vseh ponujenih variant izbere najboljšo in jo podrobneje obdela (pri izdelavi projekta se mora upoštevati učinkovita raba energije, uporaba obnovljivih virov energije, načela trajnostne gradnje in zeleno javno naročanje). Naročnik ali odgovorni vodja investicije pripravi projektno nalogo in jo podpiše oziroma potrdi pred pričetkom projektiranja, pred potrditvijo pa preveri, ali mora za izbiro strokovno najprimernejše rešitve nameravane gradnje izvesti javni natečaj. V slednjem primeru natečaj izvede s pomočjo pristojnih poklicnih zbornic. Po zaključku natečaja sklene pogodbo za izdelavo projektne dokumentacije.

**V fazi priprave postopka** javni naročnik pripravi kakovostno razpisno dokumentacijo za oddajo gradbenih del v skladu z Zakonom o javnem naročanju. Pomemben sestavni del razpisne dokumentacije je kakovostno izdelan tehnični del, za katerega ni določil v zakonodaji. Smernica predlaga, da tehnični del izdelata projektant po Zakonu o graditvi objektov, ki je predhodno izdelal zadnjo fazo projektne dokumentacije in zanjo tudi odgovarja.

**V fazi izbire pogodbenika** naročnik izbere izvajalca del v skladu z merili za izbiro najugodnejšega ponudnika, z njim sklene pogodbo in ga uvede v delo.

**V fazi izvedbe javnega naročila** izvajalec gradi objekt v skladu s pogodbo in terminskim planom, ki ga prejme od naročnika. Med izvajanjem del mora izvajalec voditi dnevnik o izvajanju del in sproti kontrolirati gradnjo.

**V fazi nadzora in izplačila** naročnik najame strokovno usposobljenega nadzornika, ki opazuje dela na gradbišču in preprečuje morebitne napake. Po končanih delih mora biti objekt usposobljen za uporabo. V tej fazi se izvede izplačilo.

## **1.5 Postopki javnega naročanja in objave javnih naročil**

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2) razvršča javna naročila glede na njihovo vrednost, na podlagi vrednosti pa predpisuje vrsto postopka, ki ga naročniki morajo oziroma lahko izvedejo za določeno javno naročilo.

**Postopki javnega naročanja so:** odprti postopek, postopek s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, konkurenčni dialog, postopek s pogajanjem brez predhodne objave, postopek s pogajanjem po predhodni objavi in postopek oddaje naročila male vrednosti. **Posebni načini javnega naročanja so:** dinamični nabavni sistem, posebna pravila za subvencionirane stanovanjske programe, elektronska dražba in skupno javno naročanje (Zakon o javnem naročanju, 2006, 24. člen).

Pri javnem naročanju je eno najpomembnejših načel zagotavljanje transparentnosti. Zakon o javnem naročanju s svojimi predpisi poskuša doseči čim večjo transparentnost tako, da naročniki javno objavljajo naročila. Zakon je včasih predpisoval, da naročniki objavijo nekatera javna naročila v Uradnem listu Republike Slovenije, danes pa naročniki namesto v Uradnem listu RS objavljajo javna naročila na Portalu javnih naročil (<http://www.enarocanje.si>). Naročniki morajo objavljati javna naročila tudi v Uradnem listu Evropske unije (<http://ted.europa.eu/>), Zakon o javnem naročanju pa določa, katera javna naročila je treba objaviti na Portalu in v Uradnem listu Evropske unije glede na njihovo vrednost (Državna revizijska komisija, 2010, str. 30).

## **1.6 Institucije s področja javnega naročanja**

Na področju javnega naročanja v Sloveniji deluje več institucij, ki skrbijo za ureditev tega področja in nadzor nad javnim naročanjem. V nadaljevanju bom opisala štiri institucije, od tega dve, ki skrbita za sistem javnega naročanja, in dve, ki sta odgovorni za nadzor nad javnim naročanjem v Sloveniji.

- **Ministrstvo za finance – Sistem javnega naročanja**

Na Ministrstvu za finance kot notranja organizacijska enota deluje Direktorat za javno premoženje, ki poleg dela na drugih področjih upravlja tudi Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja. Sektor je pristojen za tolmačenje nejasnosti javnonaročniške zakonodaje, v konkretnih primerih pa ne opravlja svetovalnih storitev. Uslužbenci sektorja so zadolženi za usklajevanje domače zakonodaje z evropsko, pripravljanje predpisov in spremljanje predpisov Evropskih skupnosti in Svetovne trgovinske organizacije. Skrbijo za izobraževanje in izdajanje potrdil o strokovnem znanju s področja javnega naročanja. Sodelujejo s tujimi institucijami in strokovnjaki s tega področja, skrbijo za izdajanje in dostopnost strokovne literature in informacij, spremljajo izvajanje določb veljavnih zakonov in izdanih predpisov, ki urejajo javno naročanje, in opravljajo številne druge naloge (Sistem javnega naročanja, 2011).

- **Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije**

Na začetku leta 2011 je v Sloveniji začela delovati Javna agencija za javno naročanje RS. Agencija opravlja izvedbene in sistemske naloge na področju javnega naročanja in svetuje naročnikom pri pomembnejših javnih naročilih.

Med izvedbene naloge Javna agencija uvršča izvajanje skupnega javnega naročanja za vlado, izvajanje javnih naročil, ki presegajo mejne vrednosti za objavo v Uradnem listu Evropske unije za organe državne uprave, izvajanje drugih javnih naročil po pooblastilu za vlado in organe državne uprave in še nekatere druge naloge.

Sistemske naloge agencije pa so prenašanje dobre prakse javnega naročanja v domači prostor, svetovanje vladi in Ministrstvu za finance glede javnega naročanja, uvajanje zelenega javnega naročanja, sodelovanje pri pripravi predpisov, svetovanje naročnikom pri pomembnejših javnih naročilih, skrb za informatizacijo in razvoj elektronskega poslovanja na področju javnega naročanja ter druge naloge (Javna agencija za javno naročanje RS, 2011).

- **Računsko sodišče Republike Slovenije**

Zakon o računskem sodišču Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 11/2001, 20/2006-ZNOJF-1, v nadaljevanju ZRacS-1) v 1. členu predpisuje, da je Računsko sodišče RS najvišji

revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji.

Računsko sodišče je po Zakonu o računskem sodišču dolžno revidirati poslovanje uporabnikov javnih sredstev, ena temeljnih nalog tega sodišča pa je tudi svetovanje uporabnikom javnih sredstev o javnofinančnih vprašanjih in izobraževanje.

Uporabniki javnih sredstev so tudi javni naročniki, zato ima pri nadzoru javnih naročil Računsko sodišče pomembno vlogo. Glede revidiranja uporabnikov javnih sredstev mora sodišče izreči mnenje o tem, ali je revidiranec posloval v skladu s predpisi in usmeritvami, ki bi jih moral upoštevati (ZRacS-1, 2001, 20. člen). V revizijskih poročilih o poslovanju uporabnikov javnih sredstev Računsko sodišče preverja predvsem, ali so uporabniki poslovali v skladu z Zakonom o javnih financah (ZJF), Zakonom o računovodstvu (ZR), Zakonom o javnem naročanju (ZJN) ter Zakonom o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (ZIPRS). Računsko sodišče v svojih letnih poročilih razkriva najpogostejše nepravilnosti in kršitve prej naštetih zakonov.

Za leto 2010 je Računsko sodišče ugotovilo nekaj najpogostejših nepravilnosti in kršitev pri javnem naročanju, in sicer: da uporabniki javnih sredstev niso oddali naročil po ustreznem postopku, iz postopka niso izločili nepopolnih ponudb, sklenjene pogodbe niso bile v skladu s ponudbami, postopek javnega naročanja se je začel po začetku izvajanja del, naročniki niso vodili ustrezne evidence o oddaji javnih naročil, katerih vrednost je nižja od zakonsko določene vrednosti.

Cilj Računskega sodišča na področju javnega naročanja je zmanjšati nepravilnosti in povečati znanje, pomembnost smotrnosti ter odgovornost uporabnikov javnih sredstev (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2011, str. 16).

- **Državna revizijska komisija**

Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (Ur.l. RS, št. 43/2011, 60/2011-ZTP-D, v nadaljevanju ZPVPJN) v 60. členu določa, da je Državna revizijska komisija je neodvisen in samostojen državni organ nadzora nad zakonitostjo izvedbe postopkov javnega naročanja v vseh stopnjah.

Pristojnosti in naloge Državne revizijske komisije so zagotavljanje zakonitosti oddaje javnih naročil v vseh stopnjah postopkov oddaje javnih naročil, nadzor nad izvajanjem določb Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN), ki se nanašajo na naročnika, in odločanje kot prekrškovnega organa o prekrških ZPVPJN, skladno z zakonom, ki ureja prekrške.

Državna revizijska komisija v svojih letnih poročilih razkriva ugotovljene kršitve, ki se najpogosteje ponavljajo med postopki javnega naročanja. V letnem poročilu za leto 2009 je



med najpogostejšimi kršitvami navedena nepravilna izbira postopka za izvedbo javnega naročanja, druga najpogostejša kršitev pa je neustrezna uporaba meril za izbiro ponudnika. Naročniki pogosto določijo merila, ki so v nasprotju z zakonom, ali pa določenih meril ne upoštevajo.

Državna revizijska komisija je v poročilu obrazložitve finančnega načrta za leto 2010 navedla svoj splošni in dva specifična cilja za delovanje v tem letu. Za splošni cilj si je Državna revizijska komisija zadala zagotoviti učinkovito pravno varstvo vseh udeležencev v postopkih javnega naročanja in omogočiti neodvisen in samostojen nadzor nad zakonitostjo omenjenih postopkov. Kot prvi specifični cilj si je Državna revizijska komisija zastavila, da bo še naprej zagotavljala učinkovito pravno varstvo ponudnikov v postopkih oddaje javnih naročil in uresničevala svoje naloge, določene z zakonom in drugimi podzakonskimi akti. Drugi cilj komisije pa je zagotavljanje transparentnosti strokovnih odločitev (Državna revizijska komisija, 2011, str. 2).

## **1.7 Pravno varstvo**

Mužina (2005, str. 15) glede pravnega varstva pravi takole: »Za vsako pravno razmerje je značilno, da mu pravni red zagotavlja pravno varstvo.« Pravno varstvo je pravica vsakogar, da od državnih organov zahteva varstvo v primeru, kadar misli, da mu je bila kršena pravica. Za državo je pomembno, da omogoča pravno varstvo državljanom, saj si s tem utrjuje status pravne države. Pravna država temelji na vladavini prava in zakona, v njej pa je ključnega pomena učinkovitost pravne ureditve, ta pa se kaže v tem, kako hitro, kako pravilno in kako pravično se gladijo spori v praksi, kar kaže na legitimnost pravne ureditve ter zaupanje državljanov v pravo in njene institucije.

V Republiki Sloveniji je na področju javnega naročanja omogočeno pravno varstvo za vse sodelujoče v postopku. Zagotavlja ga Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. Glede na to, da je Republika Slovenija članica Evropske skupnosti, je pravno varstvo v postopkih javnega naročanja urejeno tudi s pravili skupnosti, in sicer tako, da so v slovensko zakonodajo implementirane evropske pravovarstvene direktive (Avbreht et al, 2008, str. 33).

Za doseg pravnega varstva v postopkih oddaje javnega naročanja je treba sprožiti pravovarstveni postopek, ki ga ureja Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. Postopek se začne tako, da posameznik vloži pritožbo na pristojni državni organ, in konča s pravnomočno odločbo, s katero država prositelju prizna ali ne prizna pravice do pravnega varstva.

Ne glede na nenehno spreminjanje zakonodaje in obstoj državnih institucij, ki naj bi zagotavljale pravno varstvo pri javnem naročanju, ugotovljene nepravilnosti in sumi korupcije v Sloveniji praviloma ne dobijo sodnega epiloga. Predsednik Računskega

sodišča Igor Šoltes ob tem dejstvu poudarja potrebo po spremembi odnosa do javnega naročanja in izobraževanju na tem področju (Voh Boštic, 2012).

## **2 Problematika javnega naročanja gradenj**

### **2.1 Korupcija - največji problem javnega naročanja**

Preko javnih naročil gradenj država gradi javne objekte, kot so: ceste, avtoceste, predori, zgradbe, mostovi, letališča, železniška infrastruktura, pristanišča in še mnoge druge. Javna naročila gradenj spadajo med najbolj zapletena in pogosto najdražja javna naročila, sam postopek gradenj je zelo zahteven, saj je sestavljen iz projektiranja, nadzora nad gradnjo in tehničnega svetovanja. Gradbeno področje neredko povezujemo s korupcijo, špekulativnimi dejanji, sivo ekonomijo in gradbenimi aferami, pri izvedbi javnih naročil gradenj pa so nepravilnosti in kršitve še toliko bolj opazne, ker se za njih porablja javna sredstva. V Sloveniji se je v zadnjih letih zvrstilo nekaj javno odmevnih gradbenih afer, povezanih z javnim naročanjem, kar nam na žalost potrjuje dejstvo, da je gradbeništvo res težavno področje. Najbolj odmevne afere pri nas so bile povezane z gradnjo avtocest, predorov, velikih zdravstvenih objektov in drugih javnih objektov.

Mednarodna nevladna organizacija Transparency International (v nadaljevanju TI), ki sodeluje v boju proti korupciji, je v svojem poročilu o indeksu percepcije korupcije za leto 2010 ugotovila, da se Slovenija po zaznavi korupcije med 178 primerjanimi državami nahaja na 27. mestu, za leto 2011 pa na 35. mestu med 182 primerjanimi državami. V letu 2011 se je Slovenija uvrstila nekoliko slabše, kot v letu 2010, v organizaciji TI pa pravijo, da indeksa za leto 2010 in 2011 nista primerljiva, saj so ju merili z drugimi podatki. Novejši indeks po besedah pristojnih v omenjeni organizaciji odraža bolj realno stanje zaznave korupcije po državah.

Organizacija TI je izdala tudi poročilo o indeksu nagnjenosti k dajanju podkupnin za leto 2011, v katerem je razkrila, koliko je korupcija prisotna po sektorjih dejavnosti. Ugotovili so, da sta od 19 sektorjev dejavnosti najbolj dovzetna za koruptivna dejanja področje javnih naročil in gradbeništva.

Za Slovenijo prav tako velja, da je največ korupcije možno zaznati na področju javnih naročil, pri gradnjah velikih objektov ter na zdravstvenem področju, kar je dejal nekdanji predsednik Komisije za preprečevanje korupcije v enem od intervjujev leta 2010. Dejtal je tudi, da v Sloveniji preko javnih naročil izgine kar 40% njihove vrednosti (Slovenska tiskovna agencija, 2010a).

Komisija za preprečevanje korupcije je v svojem letnem poročilu za leto 2010 razkrila rezultate javnomnenjske raziskave iz leta 2009. Spraševali so prebivalce, ali je korupcija v Sloveniji velik problem. Kar 94 % vprašanih je bilo mnenja, da je korupcija v Sloveniji velik problem. Po ugotovitvah komisije za preprečevanje korupcije v Sloveniji predstavlja

večji problem sistemska od administrativne oziroma birokratske korupcije. Administrativna in sistemska korupcija sta prisotni na mnogih področjih, obe pa se pojavljata na gradbenem področju (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011, str. 8).

## 2.2 Razlaga pojma korupcije v javni upravi

Pojem korupcije v javni upravi je sestavljen iz dveh pojmov, iz korupcije in javne uprave (Dobovšek, 2002, str. 43). Najprej bom predstavila vsak pojem posebej, potem pa še pojem korupcije v javni upravi.

**Korupcija** je po definiciji Sveta Evrope podkupovanje ali vsako drugo vedenje (goljufija, nelegalna plačila, kupovanje volilnih glasov, zloraba moči, itd.) v povezavi z osebami, zaposlenimi v državnem ali privatnem sektorju, ki kot državni uslužbenci ali privatne osebe zlorabijo svoja pooblastila z namenom, da bi prejeli kakršnekoli nezakonite ugodnosti zase ali za koga drugega. Korupcija je dejanje, ki je moralno škodljivo ter eden od vzrokov za neučinkovito delovanje države (Dobovšek, 2008, str. 17).

Z ekonomskega vidika koruptivna ravnanja znižujejo učinkovitost in volumen investicij, povzročajo revščino in ovire za njeno reševanje (Dobovšek & Miklavčič, 2010, str. 10), zato je treba takšna ravnanja poznati, opozarjati na njih in jih preprečevati.

Dobovšek (2002, str. 44) opredeljuje **javno upravo** kot sestav državnih organizacij teritorialnega, funkcionalnega in personalnega tipa, ki opravljajo javne naloge. Državne organizacije družbi zagotavljajo dobrine, ki so za njen obstoj in razvoj nujno potrebne, do njih pa ne moremo priti na drugačen način.

**Korupcija v javnem sektorju** je sestavljena (Dobovšek, 2002, str. 45) iz sledečih elementov:

- je proces, pri katerem sodelujeta najmanj dve osebi, ena od dveh pa je zaposlena v javnem sektorju;
- korupcija je dejanje, ki se ga vedno izvrši namenoma;
- predstavlja nedovoljeno zlorabo javnega interesa za zasebno korist;
- z izvajanjem koruptivnih dejanj se kršijo moralne in pravne norme ter rušijo temelji demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava.

## 2.3 Možne pojavne oblike korupcije pri javnem naročanju

Korupcija se pri izvajanju javnega naročanja pojavlja v različnih oblikah, možno jo je zaznati v preprostih in v bolj zapletenih oblikah. V nadaljevanju bom povzela oblike korupcije pri javnem naročanju, ki jih zaznava in razvršča organizacija Transparency International v svojem priročniku za preprečevanje korupcije pri javnem naročanju iz leta 2006.

- **Podkupnine in olajševalna plačila**

Podkupnine so običajno večje vsote denarja, ki jih prejemajo višji uradniki oziroma osebe na višjih položajih, ki sprejemajo pomembne odločitve. Podkupnine dobijo z namenom, da sprejmejo neko odločitev, ki je praviloma ne bi smeli sprejeti. Olajševalna plačila so ponavadi manjši denarni zneski, ki jih prejemajo nižji uradniki, z namenom, da bi pospešili ali olajšali nek postopek oziroma odločitev, ki bi prav tako lahko bila sprejeta zakonito, brez podkupnine. Gre za odločitve oziroma postopke, ki trajajo predolgo, dokler se jih ne pospeši s plačilom. Obe vrsti plačil uvrščamo med kazniva dejanja, ki se pojavljajo po vsem svetu.

- **Aktivna in pasivna oblika korupcije**

Pobuda za podkupovanje lahko izvira s strani podkupovalca ali podkupljenega. K aktivni obliki korupcije uvrščamo osebe, ki dajejo neko dobro in s tem napeljujejo na kaznivo dejanje, k pasivni obliki korupciji pa osebe, ki sprejmejo neko dobro, v zameno pa izvršijo protipravno dejanje. Slednje osebe lahko tudi izsiljujejo določeno podkupnino, nagrado ali drugo vrsto darila, uvrščamo jih v sodelujoče pri pasivni obliki korupcije, toda ta izraz »pasivna« je zavajajoč, saj je izsiljevalec vse prej kot pasiven.

- **Kartel in skrivno sodelovanje**

Ponudniki lahko ustanovijo kartel. Člani kartela na ta način želijo manipulirati glede odločitve o oddaji javnega naročila, njihov glavni cilj pa je, da javno naročilo dobi eden od njih. Skrivno sodelovanje pomeni, da se člani kartela med seboj dogovorijo, kdo od njih je na vrsti za pridobitev javnega naročila, ali pa se dogovorijo o notranjem, nadomestnem plačilu, ker niso dobili javnega naročila (predraga ali zavrnjena ponudba).

- **Strukturna in situacijska oblika korupcija**

Korupcija je praviloma strukturirana, kar pomeni, da je dobro načrtovana, pripravljena, in se izvaja sistematično. Situacijska korupcija je nenačrtovana.

## **2.4 Možne nepravilnosti in koruptivna tveganja znotraj postopka javnega naročanja gradenj ter načini za njihovo odpravo**

V tem poglavju bom opisala možne nepravilnosti in koruptivna tveganja znotraj postopka javnega naročanja, ki so najpogosteje vzrok za slabo vodene gradnje, in prav tako načine za njihovo odpravo. Pri tem si bom pomagala s poročilom o povečanju integritete pri javnem naročanju, ki ga je leta 2009 izdala organizacija OECD, s poročilom o korupciji pri javnem naročanju, ki ga je leta 2011 izdala mednarodna organizacija Transparency international, in s Smernico za naročila javnih gradenj, ki jo je leta 2011 izdala Inženirska zbornica Slovenije.

Med nepravilnimi in koruptivnimi dejanji je tanka meja, ki jo je najpogosteje težko določiti, zato je treba ugotoviti dejanski vzrok, namen in vpliv dejanja na potek javnega naročila. Nepravilna ravnanja v postopkih javnega naročanja so lahko posledica nepoznavanja veljavnih predpisov in postopkov javnega naročanja, lahko pa gre tudi za zavestno povzročene nepravilnosti, ki bi lahko vsebovale elemente korupcije (Kodela v Dobovšek, 2002, str. 72).

S predstavitvijo možnih nepravilnosti in koruptivnih dejanj znotraj posameznih faz želim poudariti najbolj kritična mesta, na katerih se takšna dejanja pojavljajo, in opozoriti vse sodelujoče v procesu javnega naročanja, katera so tista dejanja, ki jim morajo posvetiti več pozornosti, jih preprečiti oziroma ne sodelovati pri njih, da bi se javno naročanje v prihodnosti izvajalo bolj učinkovito, brez povzročanja škode.

### **1. Predrazpisna faza (faza zaznave potreb in faza priprave javnega razpisa)**

Največje koruptivno tveganje v tej fazi je povezano z odobritvijo nepotrebnega, nekvalitetnega ali predragega naročila z namenom, da bi naročilo izvedel prav določen ponudnik (Transparency international, 2010a, str. 3).

- **Možna nepravilna ravnanja in koruptivna tveganja** (OECD, 2009, str. 21, Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 3):

- slaba ocena potrebe po javnem naročilu;
- pomanjkanje informacij o razmerah na trgu in ponudnikih;
- zunanji vplivi, vključno s političnimi vplivi;
- slabo pripravljena razpisna dokumentacija, ki lahko povzroči izgradnjo nekakovostnega objekta, in v kasnejših fazah podražitev gradnje;
- neprimerne in pristranske zahteve pri javnem razpisu;
- neprimerna izbira javno-naročniškega postopka;
- neodgovorno načrtovanje in vodenje investicijskih del zaradi pomanjkljivo strokovno usposobljenih kadrov, ki za svoje napake nikoli ne odgovarjajo.

- **Kako se izogniti nepravilnim ravnanjem in koruptivnim tveganjem?**

V tej fazi bi javni naročnik moral imeti širok dostop do informacij, da bi lahko pravilno ocenil potrebe po javnem naročilu in vrednost investicije. Osebe, ki načrtujejo in vodijo investicijo, bi morale biti strokovno usposobljene, se ravnati po strokovnih in etičnih kodeksih in biti neodvisne od morebitnih zunanjih ali političnih pritiskov. Po mnenju strokovnjakov s področja gradbeništva največ neuspešnih gradenj izvira iz slabo pripravljene razpisne dokumentacije. Zakon o javnem naročanju določa vsebino razpisne dokumentacije za oddajo gradbenih del, del razpisa pa mora vsebovati tudi tehnični del dokumentacije, ki nikjer v zakonodaji ni določen, kar pomeni, da ga lahko pripravi

kdorkoli na kakršenkoli način. To v primeru slabe priprave zelo škoduje celotnemu projektu (Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 15).

Razpisno dokumentacijo bi prav tako morale pripravljati strokovno usposobljene osebe. Zahteve za izbiro izvajalca pri javnem razpisu bi morale biti čim bolj objektivne. Omogočen bi moral biti javni dostop do vseh informacij, še posebej do razpisne dokumentacije.

Zgodnje faze javno-naročniškega procesa so še posebej pomembne, saj je prav v njih možno opaziti koruptivna ravnanja, zato jim je treba posvetiti nekoliko več pozornosti.

## **2. Razpisna faza (izvedba javnega razpisa in faza izbire ponudnika)**

Največje koruptivno tveganje v tej fazi je, da nekateri ponudniki dobijo zaupne informacije o javnem razpisu. Na podlagi informacij lahko bolje pripravijo ponudbo in imajo prednost pred drugimi ponudniki (Transparency International, 2010a, str. 4).

- **Možna nepravilna ravnanja in koruptivna tveganja** (OECD, 2009, str. 37, Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 3):

- vsi ponudniki ne dobijo enakih informacij o javnem razpisu, nekateri dobijo zaupne informacije;
- pomanjkanje konkurence, v nekaterih primerih je možen pojav omejevalnih sporazumov in skrivnega dogovarjanja;
- pojav korupcije (dajanje in prejemanje podkupnin, nagrad ali daril) pri ocenitvi ponudnikov, izbiri in podelitvi posla;
- slab dostop do informacij v procesu oddaje javnega naročila;
- izbira neprimernega izvajalca storitev samo na podlagi merila najnižje cene;

- **Kako se izogniti nepravilnim ravnanjem in koruptivnim tveganjem?**

Koruptivnim tveganjem v tej fazi se je možno izogniti tako, da se vsem ponudnikom zagotovijo enake informacije. Ponudbe mora ocenjevati strokovna komisija, ki upošteva strokovne in etične kodekse ravnanja. Člani razpisne komisije bi morali biti neodvisni. Nujno je treba vzpostaviti učinkovit in neodvisen pritožbeni mehanizem (Transparency International, 2010a, str. 4).

## **3. Porazpisna faza (izvedbena faza in izplačilo)**

Koruptivna tveganja v fazi izvedbe so povezana s tem, da izvajalec pogodbe nadomesti podkupnino in ostala dodatna plačila, ki jih je dal, da bi dobil posel, z nekvalitetnimi materiali in slabimi izdelki. Pri izplačilu je največje koruptivno tveganje povezano s sprejemanjem in izplačevanjem napačnih, lažnih ali dvojnih računov in stroškov, ali pa s sprejemanjem lažnih potrdil o končni izvedbi projekta (Transparency International, 2010a, str. 5).

- **Možna nepravilna ravnanja in koruptivna tveganja** (OECD, 2009, str. 56, Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 3):

- spreminjanje pogodbenih določil; običajno gre za manjše zvišanje cene za dodatna dela;
- izvajalec lahko pri izvedbi projekta uporabi materiale slabše kakovosti, ki so cenejši kot tisti v pogodbi;
- možen je pojav skrivnih dogovorov med pogodbenikom, javnim naročnikom in ostalimi javnimi uslužbenci, ki nadzorujejo izvajanje javnega naročila;
- javni uslužbenci premalo nadzorujejo izvajanje javnega naročila;
- pomanjkanje nadzora nad javnimi uslužbenci;
- spreminjanje projektne naloge in projektne dokumentacije v času gradnje;
- nadzorniki ali revizorji so »kupljeni«, zato so pripravljeni upravičiti napačne ali neobstoječe zahteve;
- nadzor med gradnjo opravljajo nezadostno strokovno usposobljene osebe;
- izbira neprimerne izvajalca intelektualnih storitev nadzora in revidiranja samo na podlagi merila najnižje cene;
- finančne zadolžitve so premalo razdeljene med uslužbenci, posebno pri izplačilu.

- **Kako se izogniti nepravilnim ravnanjem in koruptivnim tveganjem?**

V izvedbeni fazi in fazi izplačila delo morajo opraviti osebe, ki niso sodelovale v prejšnjih fazah postopka javnega naročanja. Izvedbo projekta bi morala nadzorovati strokovno usposobljena oseba, končno rešitev projekta pa bi moral potrditi zunanji neodvisni strokovnjak, ki bi opravil revizijo in primerjal pričakovane stroške z dejanskimi (velika odstopanja so lahko znak koruptivnih dejanj) (Transparency International, 2010a, str.4). Določiti se mora tudi zgornja meja za spremembo pogodbe, ki je lahko največ v višini 15% pogodbene vrednosti. Vzpostaviti in upoštevati je treba čvrsta pravila za izplačilo pogodbe, izvajalec pogodbe pa mora med izvajanjem pogodbe zagotoviti dostop do popolnih in pravočasnih informacij. Finančna in druga poročila o projektu morajo biti javno dostopna.

## **2.5 Posledice koruptivnih ravnanj**

Pojav korupcije nekateri opisujejo tudi kot bolezen, ki državo uničuje od znotraj. S svojim delovanjem uničuje kulturno, politično in gospodarsko zgradbo družbe, ruši zaupanje državljanov v demokratične institucije, slabi odgovornost političnega vodstva in koristi skupinam organiziranega kriminala (Malmström, 2011). Poleg vseh že naštetih negativnih posledic korupcije le-ta povzroča tudi zelo visoke stroške oziroma izgubo denarja, lahko pa tudi direktno ogroža zdravje in življenja ljudi.

Škoda in stroški, ki nastanejo kot posledica korupcije, so težko merljivi, saj se koruptivna dejanja izvajajo naskrivaj. Glede na dejstvo, da se pri javnem naročanju porabi veliko javnega denarja, so stroški, ki nastanejo zaradi korupcije, zelo visoki. Organizacija

Transparency International, ki raziskuje pojav korupcije po vsem svetu, je ocenila, da škoda, ki nastane zaradi korupcije, predstavlja v povprečju od 10 do 25 odstotkov vrednosti javno-naročniških pogodb. V nekaterih izjemnih primerih so izmerili, da stroški korupcije predstavljajo tudi do 50 odstotkov pogodbenih vrednosti (Transparency international, 2010a, str. 2). Nekateri raziskave so pokazale, da se na svetovni ravni letno zaradi korupcije izgubi približno 5 odstotkov BDP. V Evropski uniji korupcija povzroči izgubo 1 odstotka BDP, kar predstavlja več kot 120 milijard evrov na leto, predvsem na področju javnih naročil. V Sloveniji zaradi različnih oblik korupcije letno izgubimo približno od 1,5 do 2 odstotka BDP (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011, str. 2).

Na področju gradbeništva korupcija ne le, da povzroča velike izgube denarja, temveč lahko pripelje ljudi celo v življenjsko nevarnost. Pri slabo izpeljanih javnih gradnjah zaradi uporabe nekakovostnih materialov lahko pride tudi do rušenja objektov oziroma do tragičnih dogodkov (Transparency international, 2010a, str. 2).

### **3 Analiza javnega naročila gradnje kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika**

V tem poglavju bom analizirala postopek javnega naročanja gradnje kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika. Gre za odmevno javno naročilo gradnje, zaradi katerega je izbruhnila ena največjih gradbenih afer v zadnjem času, afera Čista lopata. Zaradi suma prisotnosti številnih nepravilnih in koruptivnih ravnanj v postopku javnega naročanja kontrolnega stolpa je bilo obtoženih osem oseb, ki so sodelovale v postopku javnega naročanja, afera pa se že tretje leto obravnava na sodišču.

Na podlagi analize domnevnih nepravilnih ravnanj, za katera so obtoženi sodelujoči v postopku javnega naročanja gradnje kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika, si lahko predstavljamo prakso naročnikov in ponudnikov pri naročanju javnih gradenj v Sloveniji oziroma, kako pri javnih naročilih izginjajo velike vsote denarja, saj so med obtoženimi vodilne osebe največjih slovenskih gradbenih podjetij.

Najprej bom opisala, kako je potekal postopek javnega naročanja in kaj se je o postopku razkrilo na sodišču. Potem bom izpostavila vse domnevne nepravilnosti v tem postopku javnega naročanja, jih opisala in primerjala z veljavno zakonodajo.

#### **3.1 Potek dogodkov pri javnem naročanju gradnje Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa (Projekt ATCC oziroma Air Traffic Control Center)**

- **Sprejem poslovne odločitve o gradnji centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa**

Javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije je bilo ustanovljeno leta 2004. Podjetje je od začetka svojega poslovanja opravljalo dejavnosti v centru Ljubljane, v prostorih, ki ne izpolnjujejo minimalnih tehničnih pogojev za opravljanje takšne



dejavnosti, zato so v podjetju že leta 2005 sprejeli poslovno odločitev o gradnji centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa na letališču Brnik. Leta 2006 so v podjetju sprejeli tudi odločitev o sočasni gradnji 100 metrov visokega kontrolnega stolpa na lokaciji, kjer je bila načrtovana gradnja omenjenega centra. S pridobitvijo centra in kontrolnega stolpa bi podjetje prišlo do novih prostorov, modernizirali pa bi se tudi sistemi in naprave za vodenje in kontrolo zračnega prometa v Sloveniji.

Leta 2006 so v podjetju sprejeli dokončno odločitev o gradnji, istega leta pa je tudi Vlada Republike Slovenije izdala soglasje k investicijskemu programu za gradnjo centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa, ki je vključeval gradnjo kontrolnega stolpa in poslovnih prostorov (Kontrola zračnega prometa Slovenije, 2007, str. 15).

- **Pridobitev potrebne dokumentacije za gradnjo in priprava razpisne dokumentacije**

Na začetku leta 2007 je podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije na Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije vložilo vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za gradnjo centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa in ga ob koncu leta tudi pridobilo. Marca 2007 so v podjetju začeli pripravljati razpisno dokumentacijo za objavo javnega razpisa za izbor izvajalca gradbenih del in istega meseca objavili javni razpis (Kontrola zračnega prometa Slovenije, 2008, str. 15).

Ocenjena vrednost celotnega projekta je znašala približno 21 milijonov evrov. Na javni razpis se je prijavilo pet ponudnikov, in sicer: podjetje SCT s Primorjem, Pomgrad s podjetjema Kraški zidar in Konstruktor, Gradis v sodelovanju s srbskim podjetjem, Vegrad in podjetje Strabag. Junija 2007 so v podjetju izvedli javno odpiranje ponudb. Člani razpisne komisije so ocenili prejete ponudbe in ponudniki so dopolnili formalne pomanjkljivosti v svojih ponudbah. Komisija je ponovna ocenila dopolnjene ponudbe in sprejela odločitev, da se ne izbere noben ponudnik, ker nobena ponudba ni bila primerna s tehničnega vidika. Izbor izvajalca gradbenih del je javno podjetje nadaljevalo s postopkom s pogajanja brez predhodne objave, ki je temeljil na predhodnem odprtem postopku. Podjetje je k oddaji ponudbe povabilo vse ponudnike, ki so prej sodelovali v odprtem postopku. Postopek javnega naročanja gradnje centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa je bil zaključen februarja 2008, izbran pa ni bil noben ponudnik (Kontrola zračnega prometa Slovenije, 2008, str. 61).

- **Prekinitev izvedbe javnega naročila in preusmeritev projekta ATCC zaradi akcije Čista lopata**

Postopek javnega naročanja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prostora in kontrolnega stolpa so tajno opazovali kriminalisti. Med preiskovanjem so ugotovili, da so sodelujoči v postopku storili nekaj kaznivih dejanj, zato je bil postopek javnega naročanja prekinjen. Policija je februarja 2008 odvzela prostost in zaslišala sedem oseb, ki so

sodelovale v postopku javnega naročanja in domnevno storile kazniva dejanja. Med preiskovanimi osebami sta bila tudi direktor podjetja SCT, direktorica Vegrada in predsednik uprave Primorja (Slovenska tiskovna agencija, 2008). Z aretacijami direktorjev treh največjih gradbenih podjetij in ostalih oseb, ki so sodelovale v postopku javnega naročanja, je izbruhnila afera Čista lopata, ena največjih gradbenih afer, ki jo spremljajo in nas o njej še vedno redno obveščajo vsi slovenski mediji.

Februarja 2008 je minister za promet od podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije zahteval preusmeritev projekta za gradnjo centra in kontrolnega stolpa, zato so v podjetju morali sprejeti nekaj pomembnih odločitev, ki so vplivale na projekt. Po sprejetih odločitvah bi se center za vodenje in kontrolo zračnega prometa s poslovnimi prostori in garažo gradil na že izbrani lokaciji, kontrolni stolp pa na drugi lokaciji na Letališču Jožeta Pučnika Ljubljana. Zaradi izločitve kontrolnega stolpa in dodatnih zahtev naročnika je bilo treba spremeniti in dopolniti projekt za izvedbo oziroma PZI in terminski načrt gradnje. V marcu istega leta je bil razrešen tedanji direktor javnega podjetja Kontrola zračnega prometa Slovenije in določen novi direktor (Kontrola zračnega prometa Slovenije, 2008, str. 20).

- **Ponovni javni razpis za gradnjo centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa**

Podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije je leta 2009 ponovno pripravilo razpisno dokumentacijo in ponovilo javni razpis za gradnjo Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa. Ocenjena vrednost nekoliko spremenjenega projekta je znašala 22,5 milijonov evrov. Novi projekt je najbolj vplival na gradnjo kontrolnega stolpa, gradnja centra pa je ostala nespremenjena. Po novem bi stolp bil visok le 45 metrov, nahajal bi se na drugi lokaciji in se gradil nekoliko kasneje. Na razpis se je prijavilo 12 ponudnikov, med njimi so ponudbe oddali tudi podjetje SCT, Primorje in Vegrad, torej trije ponudniki, ki so se pri prvem javnem razpisu za gradnjo kontrolnega stolpa zapletli v afero Čista lopata. Javno podjetje je v maju leta 2009 za izvedbo del na javnem razpisu izbralo podjetje Imos d.d., ki je na razpisu ponudilo najnižjo ceno (Felc & Predanič, 2010).

### **3.2 Reševanje gradbene afere na sodišču**

Leto dni po aretacijah, februarja 2009, je skupina državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala obtožila osem oseb, ki so leta 2007 sodelovale pri postopku javnega naročanja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa in kontrolnega stolpa na letališču Brnik (Barič, 2009). Obtoženi so bili direktor SCT-ja, direktor Primorja, direktorica Vegrada, eden izmed članov razpisne komisije za izbiro izvajalca gradnje, posrednik člana razpisne komisije, vodja projektov podjetja SCT, vodja Vegradovega inženiringa ter pomočnik direktorice Vegrada (Slovenska tiskovna agencija, 2010b), zaradi kaznivih dejanj nedovoljenega sprejemanja in dajanja daril ter pomoči h kaznivemu dejanju (Barič, 2009).

Sojenje v zadevi Čista lopata se je začelo oktobra leta 2010, zapletlo pa se je že pri prvi obravnavi. Zagovorniki obtoženih so zahtevali, da se iz postopka izločijo dokazi, ki so po njihovem mnenju neveljavni in pridobljeni na nezakonit način. Razkrili so, da so bili dokazi zbrani na podlagi izsiljevanja določenega kriminalista, ki je menda želel preganjati in zapreti tedanjega direktorja SCT-ja, a za to ni imel dokazov. Kriminalist je po njihovih besedah zato začel sodelovati s tajnim policijskim sodelavcem in mu povedal namišljeno zgodbo o kriminalnih dejanjih tedanjega direktorja SCT-ja, ta pa je vse informacije posredoval nemškemu policistu, s katerim je že sodeloval. Nemški policist je celotno zgodbo posredoval slovenski policiji, ki je na podlagi dokazov sprožila preiskovalni postopek (Laterner, 2010).

Iz dokaznega gradiva oziroma telefonskih prisluhov je bilo mogoče razbrati, da sta se tedanji direktor SCT-ja in direktor Primorja dogovarjala o nagradi za enega izmed članov razpisne komisije, saj je član razpisne komisije direktorjema ponudil, da popravita svojo ponudbo in vanjo vključita njegovega svaka kot izvajalca elektroinstalacij, v zameno pa jima je obljubil, da bo razpisna komisija popravljeno ponudbo naročniku javnega naročila predlagala kot najugodnejšo. Podjetji SCT in Primorje sta svojo ponudbo popravili in jo zamenjali v času, ko je rok za oddajo ponudb že iztekel. Vključitev dogovorjenega izvajalca elektroinstalacij je ceno ponudbe zvišala za pol milijona evrov. Ta isti član razpisne komisije se je o popravilu in zamenjavi vsebinsko neustrezne ponudbe dogovarjal tudi s podjetjem Vegrad, ki je svojo prvotno ponudbo dejansko zamenjalo s popravljeno (Slovenska tiskovna agencija, 2010b). Iz telefonskih prisluhov se domneva, da je za to uslugo prejel denar, eden od soobtoženih pa mu je nudil tudi stanovanje (Predanič, 2011a).

Podrobnosti sodnega postopka lahko že četrto leto spremljamo iz medijev. Afera še vedno ni dobila sodnega epiloga.

### **3.3 Domnevna nepravilna ravnanja v postopku javnega naročanja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa in kontrolnega stolpa**

Domnevne nepravilnosti in koruptivna ravnanja v postopku javnega naročanja Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa ter kontrolnega stolpa so:

**Slabo pripravljena razpisna dokumentacija;** Glede na posledice oddaje javnega naročila Centra za vodenje in kontrolo zračnega prometa ter kontrolnega stolpa lahko sklepamo, da Javno podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije ni pripravilo razpisne dokumentacije najbolj premišljeno. Največja napaka se je pojavila pri načrtu kontrolnega stolpa. Podjetje bi moralo najprej raziskati, ali letališče Jožeta Pučnika dejansko potrebuje kontrolni stolp visok 100 metrov. V ponovljenem javnem razpisu so projekt precej spremenili, in sicer, kontrolni stolp naj bi bil visok le 45 metrov. Poleg tega se je izkazalo, da gradnja stolpa le ni tako nujna, saj naj bi se po novem projektu stolp gradil šele nekaj let kasneje.

O javnem naročilu kontrolnega stolpa so mediji poročali, ko je bil razpis za gradnjo objekta že objavljen. Javnost so opozorili, da gre za gradnjo megalomanskega stolpa, in se spraševali, ali letališče Jožeta Pučnika dejansko potrebuje tak objekt. Preden je podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije ponovilo javni razpis za gradnjo, se je oglasil dr. Matej Lahovnik, znani slovenski politik in nekdanji minister za gospodarstvo, in tedanjega ministra za promet javno opozoril, da se mora izvesti analiza upravičenosti gradnje takega objekta (Ugovšek, 2008). Projekt novega centra in kontrolnega stolpa so v podjetju dejansko spremenili, kar nam potrjuje, da prvi javni razpis ni bil pripravljen dovolj preudarno.

Zgodnje faze javnega naročanja so za izvedbo javnih naročil še posebej pomembne, zato bi javni naročniki v teh fazah morali biti zelo natančni. V fazi, v kateri naročnik predlaga izvedbo javnega naročila, bi moral proučiti načrtovano investicijo, finančne zmožnosti ter vplive načrtovane investicije na okolje in družbo. Prav tako bi naročnik moral dobiti in upoštevati mnenje raznih strokovnjakov in širše javnosti o načrtovani investiciji. V fazi priprave razpisne dokumentacije je priprava tehnične dokumentacije najpomembnejši del oziroma temeljni element razpisne dokumentacije (Kodela v Dobovšek, 2002, str. 76), zakonodaja, ki ureja javno naročanje, pa ne predpisuje tehničnega dela razpisne dokumentacije, kar lahko zelo slabo vpliva na izvedbo investicije. V Inženirski zbornici Slovenije poudarjajo, da se težave pri javno odmevnih slabih gradnjah pogosto skrivajo v zanemarjanju zgodnjih faz investicijskega procesa, kot so izdelava projektnih nalog, preučevanje variant, raziskave in projektiranje (Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 15), kar primer javnega naročanja kontrolnega stolpa potrjuje.

**Neupoštevanje načela enakopravne obravnave ponudnikov ter zamenjava razpisne dokumentacije izven roka;** V postopku javnega naročanja kontrolnega stolpa naj bi eden izmed članov razpisne komisije omogočil ponudnikoma SCT in Primorje ter Vegradu zamenjavo razpisne dokumentacije s popravljeno oziroma spremenjeno. Ponudba podjetij SCT in Primorje je bila dejansko spremenjena in oddana, ko je rok za oddajo ponudb že iztekkel (Felc & Predanič, 2010). Zakon o javnem naročanju v 9. členu predpisuje, da naročnik mora upoštevati načelo enakopravne obravnave ponudnikov in ne sme na kakršenkoli način diskriminirati ponudnikov. V konkretnem primeru javnega naročanja član razpisne dokumentacije ni upošteval tega načela, saj je določenim ponudnikom dajal prednost pred drugimi tako, da jim je omogočil popravljanje in oddajo spremenjenih ponudb. Zakon o javnem naročanju v 90. členu predpisuje tudi, da mora ponudnik oddati ponudbo v roku, določenem za prejem ponudb. V primeru javnega naročanja kontrolnega stolpa sta dva ponudnika oddala popravljene ponudbi, ko je rok za oddajo že potekel, in s tem kršila to določilo.

Glede spreminjanja razpisne dokumentacije pa je zanimivo, da je na enem izmed sodnih zaslišanj takratni direktor javnega podjetja na vprašanje, ali bi podjetje Kontrola zračnega prometa Slovenije po prejetju končnih ponudb spreminjalo pogodbo, ki je že bila vključena v razpisno dokumentacijo, odgovoril, da bi jo spremenili, če bi ugotovili, da takšna

pogodba škoduje javnemu podjetju (Slovenska tiskovna agencija, 2011b). Zakon o javnem naročanju predpisuje, da se razpisne dokumentacije ne da spreminjati, ko so enkrat oddane vse končne ponudbe. Popravljajo se lahko le formalne nepravilnosti v zakonsko določenem roku. Sodelujoči v postopku bi morali dobro poznati predpise, ki urejajo javno naročanje, še posebej tisti, ki so na vodilnih položajih in so odgovorni za najpomembnejše investicijske odločitve. Če že pride do takšnih ravnanj, obstaja sum, da gre za koruptivno dejanje.

**Previsoka cene popravljene ponudbe;** Podjetji SCT in Primorje sta v svoji popravljeni ponudbi zahtevali precej višjo ceno od prvotno ponujene. Nova cena je bila od prejšnje višja za pol milijona evrov (Felc & Predanič, 2010). Zakon o javnem naročanju zahteva, da cena popravljene ponudbe, ki se oblikuje v postopku s pogajanjem, ne sme presegati cene iz ponudbe, ki je bila predložena v prejšnjem neuspelem postopku javnega naročanja (ZJN-2, 2006, 29. člen). Precej višja cena popravljene ponudbe bi tudi lahko bila znak koruptivnega ravnanja.

**Nenavadno nizka cena popravljene ponudbe;** Podjetje Vegrad je v postopku s pogajanjem zelo znižalo prvotno ponujeno ceno. Razpisna komisija je od podjetja zahtevala dodatna pojasnila o znižanju cene, ni pa ugotovila, da s tako ponujeno ceno podjetje ne bi moglo izpeljati projekta. Z novo ceno se je podjetje Vegrad s predzadnjega mesta med ponudniki uvrstilo na prvo mesto (Predanič, 2011b). Zakon o javnem naročanju v 49. členu o neobičajno nizkih ponudbah predpisuje, da naročnik najprej preveri, ali je ponudnik dejansko zmožen izpolniti naročilo, in če ugotovi, da ponudnik naročila ni zmožen opraviti, tako ponudbo zavrne. Strokovnjaki s področja javnega naročanja nenehno opozarjajo naročnike, naj ne izbirajo najcenejših ponudb, ampak najugodnejše ponudbe. Za najcenejše ponudbe se je v praksi pogosto izkazalo, da se je njihova končna cena močno razlikovala od začetne, saj so jo ponudniki povišali z dodatnimi deli in aneksi, zato velja, da najcenejše ponudbe niso vedno tudi dejansko najcenejše. Nenavadno nizka cena popravljene ponudbe bi lahko bila tudi znak koruptivnega ravnanja. Sodelujoči v postopku javnega naročanja bi lahko posumili, da je podjetje Vegrad dobilo informacije o cenah drugih ponudnikov, in zato znižalo svojo prvotno ceno. Razpisna komisija ni dovolj natančno pregledala ponudbe, saj niso ugotovili, da podjetje s ponujeno finančno konstrukcijo ne bi bilo zmožno izvesti projekta.

**Jemanje, dajanje podkupnine in pomoč pri teh dejanjih;** V postopku javnega naročanja kontrolnega stolpa naj bi prišlo tudi do jemanja in dajanja podkupnine in pomoči pri izvajanju teh kaznivih dejanj. Eden izmed članov razpisne komisije naj bi od ponudnikov (SCT in Primorje ter Vegrad) prejel podkupnino, v zameno pa bi obema ponudnikoma zagotovil, da bosta dobila posel (Barič, 2009). Na sodišču so razkrili, da je v primeru javnega naročanja kontrolnega stolpa podkupljeni prejel podkupnino v obliki kuverte z neugotovljeno vsoto denarja, ponujeno pa mu je bilo tudi stanovanje. Bistvo podkupovanja je, da prejemnik podkupnine ne bi smel storiti določenega dejanja, zaradi prejema podkupnine pa se odloči, da ga bo storil (Ferlinc v Dobovšek, 2002, str. 14). Kazenski

zakonik (Ur.l. RS, št. 55/2008 (66/2008 popr.), 39/2009, 55/2009 Odl. US: U-I-73/09-19, 56/2011 Odl. US: U-I-262/10-18, 91/2011, v nadaljevanju KZ-1) uvršča nedovoljeno sprejemanje in dajanje daril med kazniva dejanja zoper gospodarstvo. Podkupljeni običajno sprejme darilo sam ali za koga drugega, prav tako mu podkupovalec lahko ponudi darilo zanj ali za koga drugega. Podkupnine se dajejo v različnih oblikah, in sicer kot nagrade, darila ali kakšne druge koristi, obljube ali ponudbe kakih koristi. Jemanje in dajanje podkupnine uvrščamo med koruptivna kazniva dejanja, za katera Kazenski zakonik predpisuje denarne kazni ali zaporne kazni tudi do pet let (KZ-1, 2008, 241. in 242. člen).

**Kartelno dogovarjanje;** Pri postopku javnega naročanja kontrolnega stolpa naj bi gradbena podjetja Vegrad, SCT in Primorje sklenila omejevalni sporazum in se predhodno dogovarjala o najnižji ceni. Domneva se, da je Vegrad zato ponudil najnižjo ceno, podjetji SCT in Primorje pa sta v zameno prejeli denarno nagrado (Kadunc, 2010, str. 6). Urad za varstvo konkurence trenutno preiskuje, ali so prej omenjeni ponudniki dejansko sklenili omejevalni sporazum in omejevali konkurenco (Svenšek, 2011).

Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence v svojem 6. členu prepoveduje sklenitve omejevalnih sporazumov med podjetji, katerih cilj je preprečevanje, omejevanje in izkrivljanje konkurence v Sloveniji. Po zakonu je predvsem prepovedano določati nakupne in prodajne cene in druge poslovne pogoje, zakon pa predpisuje še nekaj načinov, s katerimi se lahko omejuje konkurenca. Tudi Kazenski zakonik v poglavju o kaznivih dejanjih zoper gospodarstvo v 225. členu uvršča zlorabo monopolnega položaja in za takšna dejanja predpisuje tudi do pet let zaporne kazni. Pri javnem naročanju morajo naročniki upoštevati eno temeljnih načel zagotavljanja zdrave konkurence, saj le ta zagotavlja večjo izbiro ponudnikov, nižje cene in bolj kakovostne storitve oziroma blago.

**Neupoštevanje načela zagotavljanja konkurence in nepotizem;** Eden izmed članov razpisne komisije za izbiro najugodnejšega ponudnika naj bi od ponudnika, združenja podjetij SCT in Primorje, zahteval, da v svojo popravljeno ponudbo vključi njegovega svaka kot izvajalca elektroinstalacij, v zameno pa bi strokovna komisija njihovo ponudbo predlagala kot najugodnejšo (Slovenska tiskovna agencija, 2010b). Vključitev novega podizvajalca naj bi popravljeno ponudbo podražila za pol milijona evrov (Predanič, 2011b).

Zakon o javnem naročanju v drugem odstavku 7. člena predpisuje, da naročnik od ponudnika ne sme zahtevati, da ponudnik za izvedbo poslov zaposli določene podizvajalce. S takim ravnanjem naročnik krši načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, eno temeljnih načel javnega naročanja. Pri tem dejanju gre tudi za nepotizem, kar pomeni dajanje prednosti sorodnikom pri dodeljevanju (državnih) služb oziroma poslov. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 69/2011-UPB2, v nadaljevanju ZIntPK) v 35. členu predpisuje, da javni naročnik ne sme poslovati s subjekti, s katerimi je v sorodstvenih odnosih. Sodelujoči pri javnem naročanju kontrolnega stolpa so se v zvezi s tem dejanjem na sodišču zagovarjali, da niso vedeli za sorodstvene odnose, trdili pa so

tudi, da dejanje ne bi bilo kaznivo, saj naročnik ne bi bil v pogodbenem razmerju s podizvajalci, ampak s ponudniki.

## **SKLEP**

Področje javnih naročil ima velik gospodarski pomen, tržni delež javnih naročil je v Sloveniji leta 2009 predstavljal kar 12,9 odstotka BDP (Belovič, 2011). Pri javnem naročanju se porabljajo proračunska sredstva oziroma davkoplačevalski denar. Javna naročila imajo velik pomen za državljane, saj z javnimi naročili država lahko vpliva na kakovost življenja svojih prebivalcev. Področje javnega naročanja je še v razvoju, zakonodaja, ki ureja to področje, se kljub temu, da je precej izpopolnjena, še vedno spreminja in izboljšuje.

Med najpogostejšimi kritikami področja javnih naročil zasledimo, da je postopek javnega naročanja strogo formaliziran in kot takšen ne omogoča, da bi se javni naročniki vedli najbolj gospodarno, vendar je največja težava javnega naročanja v naravi javnega denarja, saj zanj velja, da nima dobrega gospodarja. Nekateri sodelujoči v postopkih javnega naročanja, tako naročniki kot ponudniki, ravno v teh pomanjkljivostih vidijo priložnosti, ki jih napeljujejo k nepravilnim in koruptivnim ravnanjem.

Postopek javnega naročanja gradenj je eden izmed najbolj zahtevnih postopkov javnega naročanja, njegova izvedba vključuje veliko različnih faz in sodelovanje velikega števila ljudi. Zapletenost izvedbe takega naročila sodelujočim v postopku omogoča mnoga nepravilna in koruptivna ravnanja. Mednarodne raziskave so pokazale, da je med sektorji dejavnosti korupcija najbolj prisotna na področju javnih naročil in gradbeništva. Strokovnjaki ocenjujejo, da se zaradi korupcije v povprečju izgubi od 10 do 25 odstotkov vrednosti javno-naročniških pogodb (Transparency International, 2010a, str. 2), v Sloveniji pa zaradi korupcije letno izgubimo približno od 1,5 do 2 odstotka BDP (Komisija za preprečevanje korupcije, 2011, str. 2).

Pri številnih javnih naročilih ne bi moglo priti do nepravilnih in celo koruptivnih ravnanj, če bi sodelujoči v postopkih javnega naročanja namenili več pozornosti zgodnjim fazam postopka, kar pomeni, da bi natančno proučili načrtovano investicijo, preverili finančne zmožnosti ter preudarno pripravili razpisno dokumentacijo. Tudi v kasnejših fazah javnega naročanja obstajajo možnosti za nepravilnosti in koruptivna ravnanja, največjim pa bi se bilo možno izogniti že v začetnih fazah.

V najbolj odmevni gradbeni aferi, v javnosti znani kot Čista lopata, je možno zaznati skoraj vsa nepravilna in koruptivna ravnanja, omenjena v teoriji o korupciji. Za učinkovitejše razkrivanje in preganjanje korupcije v konkretnem primeru je bil odločilnega pomena pravi interes, podprt tudi s prikritimi preiskovalnimi ukrepi. Če bi bil prvi javni razpis za gradnjo kontrolnega stolpa izpeljan do konca, bi bilo možno nekatere od

ugotovljenih nepravilnosti, ki jasno kažejo na sum korupcije, razkriti tudi z revizijo javno-naročniškega postopka, žal pa večina takšnih primerov konča le med nerešenimi zadevami.



## LITERATURA IN VIRI

1. Avbreht, A., Zajc, B., Erjavec, M., Dren, M., Potočnik, M., Perko, A. (2008). *Priročnik za javno naročanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Barič, T. (2009, februar). Afera čista lopata se za sodišča šele začinja. *Pravna varnost*. Najdeno 15. januarja na spletnem naslovu [http://www.pravna-varnost.si/livelawyers\\_news\\_detail.php?detail=1&newsid=168](http://www.pravna-varnost.si/livelawyers_news_detail.php?detail=1&newsid=168)
3. Belovič, M. (2011, 4. april). Med čermi javnega naročanja. *Delo.si*. Najdeno 30. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/med-cermi-javnega-narocanja.html>
4. Dobovšek, B. (2002). *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana : Republika Slovenija, Ministrstvo za notranje zadeve, Policijska, Generalna policijska uprava.
5. Dobovšek, B., Miklavčič, K. (2010). Korupcija v politiki: razvojni pristop k preventivi. *11. Slovenski dnevi varstvoslovja*. Najdeno 15. januarja na spletnem naslovu <http://www.fvv.uni-mb.si/dv2010/zbornik.html>
6. Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede.
7. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (2010). Letno poročilo 2009. Ljubljana, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.
8. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (2011). *Obrazložitev finančnega načrta*. Ljubljana, Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil.
9. *Evropska komisija*. Najdeno 28. novembra 2011 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index_sl.htm)
10. Evropski parlament. (2011). Modernizacija na področju javnih naročil. Najdeno 30. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0454&language=SL&ring=A7-2011-0326>
11. Felc, M., Predanič, J. (2010, 22. oktober). Afera spodkopala razvpiti stolp na letališču. *Delo.si*. Najdeno 15. januarja 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/kronika/afera-spodkopala-razvpiti-stolp-na-letaliscu.html>

12. Ferlinc, A. (2002). Kazenskopravni vidiki korupcije v javni upravi. V Dobovšek, B. (ur.) *Korupcija v javni upravi* (str. 13-23). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
13. Inženirska zbornica Slovenije (2010, marec). Smernica za naročila javnih gradenj. Najdeno 22. oktobra 2011 na spletnem naslovu [http://www.izs.si/fileadmin/dokumenti/publikacije-IZS/Smernica-javne-gradnje\\_priloge/IZS-smernica-linki-narocila-javne-gradnje.pdf](http://www.izs.si/fileadmin/dokumenti/publikacije-IZS/Smernica-javne-gradnje_priloge/IZS-smernica-linki-narocila-javne-gradnje.pdf)
14. Javna agencija za javno naročanje Republike Slovenije. Najdeno 5. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.ajn.si/>
15. Kazenski zakonik. (2008). *Uradni list RS*, št. 55/2008 (66/2008 popr.), 39/2009, 55/2009 Odl.US: U-I-73/09-19, 56/2011 Odl.US: U-I-262/10-18, 91/2011
16. Kadunc, M., (2010). Omejevalni sporazumi pri javnih razpisih za gradnjo slovenskega avtocestnega omrežja. *IB Revija*, 1(2010), (str. 5-18).
17. Kodela, F. (2002). Korupcija in javna naročila. V Dobovšek, B. (ur.) *Korupcija v javni upravi* (str. 71-78). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
18. Komisija za preprečevanje korupcije. (2011). Letno poročilo 2010. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
19. Kontrola zračnega prometa Slovenije. (2007). Letno poročilo 2006. Ljubljana: Kontrola zračnega prometa Slovenije.
20. Kontrola zračnega prometa Slovenije. (2008). Letno poročilo 2007. Ljubljana: Kontrola zračnega prometa Slovenije.
21. Kordež, B. (2011, 31. avgust). Gradbeništvo ima pol manj dela kot na vrhuncu leta 2008 in četrtno manj zaposlenih. *Razgledi.net*. Najdeno 15. oktobra na spletnem naslovu <http://www.razgledi.net/2011/08/31/gradbenistvo-ima-pol-manj-dela-kot-na-vrhuncu-leta-2008-in-cetrtno-manj-zaposlenih/>
22. Laterner, B. (2010, 23. oktober). Sojenje zaradi afere Čista lopata zastalo, še preden se je dobro začelo. *Dnevnik.si*. Najdeno 12. januarja na spletnem naslovu [http://www.dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/1042397674](http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042397674)
23. Malmström, C. (2011, 9. december). Boj proti korupciji: potrebni so rezultati. *Delo.si*. Najdeno 15. decembra 2011 na spletni strani <http://delo.si/mnenja/gostujoce-pero/boj-proti-korupciji-potrebni-so-rezultati.html>
24. Marn, U. (2007, 16. avgust). Intervju. *Mladina*. Najdeno 30. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.mladina.si/75412/16-08-2007->

- intervju/?utm\_source=dnevnik%2F16-08-2007-  
intervju%2F&utm\_medium=web&utm\_campaign=oldLink
25. Mužina, A. (2005, oktober). *Revizija javnih naročil*. Lesce: Legat.
  26. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009, 15. oktober). *Enhancing integrity in public procurement: a toolbox*. Paris: OECD
  27. Predanič, J. (2011a, 13. maj). S prisluhi Tovšakovi se je v zadevi Čista lopata končalo predvajanje telefonskih pogovorov. *Delo.si*. Najdeno 12. februarja 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/kronika/s-prisluhi-tov-akovi-se-je-v-zadevi-cista-lopata-koncalo-predvajanje-telefonskih-pogovorov.html>
  28. Predanič, J. (2011b, 7. junij). Čista lopata: Vegrad za gradnjo kontrolnega stolpa velikodušno znižal ceno. *Delo.si*. Najeno 15. januarja 2012 na spletnem naslovu <http://www.delo.si/novice/kronika/cista-lopata-vegrad-za-gradnjo-kontrolnega-stolpa-nenadoma-velikodusno-znizal-ceno.html>
  29. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2011). Letno poročilo 2010. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
  30. *Sistem javnega naročanja*. Najdeno 26. novembra 2011 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sistem\\_javnega\\_narocanja/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/sistem_javnega_narocanja/)
  31. Slovenska tiskovna agencija (2008, 2. februar). Pridržali sedem gradbenikov. *Planet Siol.net*. Najdeno 16. januarja 2012 na spletnem naslovu [http://www.siol.net/novice/gospodarstvo/2008/02/gospodarska\\_kriminaliteta.aspx](http://www.siol.net/novice/gospodarstvo/2008/02/gospodarska_kriminaliteta.aspx)
  32. Slovenska tiskovna agencija (2010a, 27. april). Javna naročila leglo korupcije. *Zurnal24.si*. Najdeno 30. novembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.zurnal24.si/javna-narocila-leglo-korupcije-clanek-79519>
  33. Slovenska tiskovna agencija (2010b, 10. oktober). Začetek sojenja v aferi Čista lopata. *Finance.si*. Najdeno 12. januarja na spletnem naslovu <http://www.finance.si/292760/Za%C4%8Detek-sojenja-v-aferi-%C4%8Cista-lopata>
  34. Slovenska tiskovna agencija (2011a, 22. julij). Letos skoraj za tretjino več zahtevkov za revizijo javnih naročil. *Dnevnik.si*. Najdeno 22. septembra 2011 na spletnem naslovu <http://www.findinfo.si/DnevneVsebine/Novice.aspx?id=70183>
  35. Slovenska tiskovna agencija (2011b, 9. november). Čista lopata: Priči različno o pogodbi za gradnjo letališkega stolpa. *Delo.si*. Najdeno 16. januarja na spletnem naslovu: <http://www.delo.si/novice/kronika/cista-lopata-prici-razlicno-o-pogodbi-za-gradnjo-letaliskega-stolpa.html>

36. Svenšek, K. (2011, 31. december). Postopek UVK proti gradbincem se končuje. *Dnevnik.si*. Najdeno 15. januarja na spletnem naslovu [http://www.dnevnik.si/poslovni\\_dnevnik/1042499167](http://www.dnevnik.si/poslovni_dnevnik/1042499167)
37. Štrus, M. (2008). Izvajanje revizijskega pregleda javnih naročil v občini. *Revija za javna naročila in javne finance*, 3(4), (8-12).
38. Transparency International. (2006). *Curbing Corruption in Public Procurement*. Najdeno 16. decembra 2011 na spletnem naslovu [http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement\\_handbook](http://www.transparency.org/publications/publications/other/procurement_handbook)
39. Transparency international. (2010a). *Corruption and Public Procurement. Working Paper 5/2010*. Najdeno 5. decembra 2011 na spletnem naslovu [http://www.transparency.org/publications/publications/working\\_papers/wp\\_05\\_2010\\_corruption\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/publications/publications/working_papers/wp_05_2010_corruption_public_procurement)
40. Transparency International. (2010b). *Corruption perception index 2010*. Najdeno 5. decembra na spletnem naslovu [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)
41. Transparency International. (2011a). *Bribe payers index 2011*. Najdeno 5. decembra na spletnem naslovu <http://bpi.transparency.org/results/>
42. Transparency International. (2011b). *Corruption perception index 2011*. Najdeno 5. decembra na spletnem naslovu <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>
43. Ugovšek, J. (2008, 14. februar). Lahovnik: Ne potrebujemo enega najvišjih kontrolnih stolpov na svetu. *Finance.si*. Najdeno 10. januarja na spletnem naslovu <http://www.finance.si/204635/Lahovnik-Ne-potrebujemo-enega-najvi%C5%A1jih-kontrolnih-stolpov-na-svetu>
44. Voh Boštic, A. (2012, 16. januar). Sumi korupcije ponavadi ne pridejo do sodišča. *Delo.si*. Najdeno 20. januarja na spletnem naslovu <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/sumi-korupcije-ponavadi-ne-pridejo-do-sodisca.html>
45. Zakon o javnem naročanju. (2006). *Uradni list RS*, št. 128/2006, št. 16/2008, št. 19/2010, št. 18/2011.
46. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. (2011). *Uradni list RS*, št. 43/2011, 60/2011-ZTP-D.
47. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. (2011). *Uradni list RS*, št. 69/2011-UPB2.

48. Zakon o računskem sodišču. (2001). *Uradni list RS*, št. 11/2001, 20/2006-ZNOJF-1.