



EVROPSKA KOMISIJA
EVROPSKI URAD ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (OLAF)

Direktorat D – Politika
Enota D.2 Preprečevanje goljufij

Ugotavljanje navzkrižij interesov v postopkih za oddajo javnih naročil v zvezi s strukturnimi ukrepi

Praktični vodnik za vodstvene delavce

***skupine strokovnjakov iz držav članic, ki jo vodi enota D2 urada OLAF –
Preprečevanje goljufij***

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI:

To je delovni dokument, ki ga je skupina strokovnjakov iz držav članic pripravila ob podpori urada OLAF. Namenjen je pospešitvi izvajanja operativnih programov in spodbujanju dobre prakse. Za države članice ni pravno zavezujoč, vendar zagotavlja splošne smernice s priporočili in kaže najboljšo prakso.

Te splošne smernice ne posegajo v nacionalno zakonodajo ter bi jih bilo treba brati ob upoštevanju nacionalnega pravnega okvira in jih v skladu s tem morda prilagoditi.

Te smernice ne posegajo v razlago Sodišča in Splošnega sodišča ali odločitve Komisije.

Povzetek

Ta vodnik je bil pripravljen na podlagi novega skupnega delovnega postopka, v katerega so bili vključeni strokovnjaki iz držav članic, urad OLAF in generalni direktorati Komisije, ki so odgovorni za strukturne ukrepe. Cilj je izboljšati kakovost rezultatov ad hoc srečanj Svetovalnega odbora za usklajevanje preprečevanja goljufij (COCOLAF) s pripravo praktične dokumentacije, ki jo lahko države članice in Komisija uporabljajo kot referenčno merilo, upravno orodje, smernice in podporo za okrepitev svojih ukrepov/strategij za boj proti goljufijam.

Drug motiv za pripravo vodnika je bil, da se z zakonodajnimi predlogi za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020 od držav članic zahteva priprava ukrepov za boj proti goljufijam v zvezi z upravljanjem strukturnih ukrepov EU.

Navzkrižja interesov pri javnih naročilih so bila opredeljena kot interesno področje za države članice. Na delavnici, na kateri so sodelovali strokovnjaki iz desetih različnih držav članic, je bila izpostavljena potreba po vodniku za ugotavljanja navzkrižij interesov in zmanjšanje tveganj v takšnih primerih. Ta vodnik je rezultat takšnega skupnega dela.

Vodstvenim delavcem in uradnikom v organih upravljanja in pri naročnikih daje priporočila za ugotavljanje in obravnavo navzkrižij interesov v zvezi z javnimi naročili, ki se financirajo iz proračuna EU na podlagi strukturnih ukrepov in programov kohezijske politike. Obsega vse vrste javnih naročil ne glede na zadevni znesek.

Za države članice ni zavezujoč, vendar želi zagotoviti skupni pristop k obravnavi navzkrižij interesov za organe upravljanja in naročnike, in to brez poseganja v nacionalno zakonodajo.

Ta vodnik je bil pripravljen kot uporabno in praktično orodje za javne uradnike ter se osredotoča na glavna vprašanja, ki so bila izpostavljena na delavnici:

1. opredelitev navzkrižja interesov,
2. potreba po izjavah o navzkrižju interesov: priporočljivo je, da vsaka oseba, ki sodeluje v postopku za oddajo javnih naročil, izpolni izjavo o odsotnosti navzkrižja interesov,
3. postopki in orodja za preverjanje izjav,
4. seznam opozoril, ki so lahko v pomoč pri ugotavljanju primerov, kjer obstaja navzkrižje interesov.

Vodnik navaja štiri resnične primere, ki so lahko v pomoč pri razlagi, kaj je „primer navzkrižja interesov“, in ozaveščanju osebja o tem.

Uvod.....	7
1 – Opredelitev pojmov.....	9
2 – Izjave o navzkrižju interesov	10
2.1 Osnovni elementi obsežnega okvira za obvladovanje navzkrižij interesov pri javnih naročilih v zvezi s strukturnimi skladi	10
2.2 Politika v zvezi z izjavami o odsotnosti navzkrižja interesov	12
2.3 Izjave o odsotnosti navzkrižij interesov.....	15
2.4 Pojasnitev vloge, ki jo ima izjava o odsotnosti navzkrižja interesov za osebe	16
2.5 Spremljanje in posodabljanje izjave o odsotnosti navzkrižja interesov	17
3 – Preverjanje izjave o odsotnosti navzkrižja interesov glede na druge vire informacij	17
3.1 Kdaj?	18
3.2 Kako?	19
3.3 Uporaba informacij prijaviteljev in medijev	20
3.4 Kaj storiti, če obstaja resen sum za obstoj navzkrižja interesov	21
4 – Opozorila	22
4.1 Kaj so opozorila in kako se uporabljajo?	22
4.2 Opozorila v postopku za oddajo javnih naročil	22
4.2.1 Priprava in začetek postopka	22
4.2.2 Postopek za oddajo javnih naročil, ocenjevanje ponudb in končna odločitev	24
4.2.3 Izvajanje, spreminjanje in dopolnjevanje javnih naročil	25
Priloga 1: Vzorec izjave o odsotnosti navzkrižja interesov.....	27
Priloga 2: Primeri	29

Uvod

Ta vodnik je bil pripravljen na podlagi novega skupnega delovnega postopka, v katerega so bili vključeni strokovnjaki iz držav članic, urad OLAF in generalni direktorati Komisije, ki so odgovorni za strukturne ukrepe. Cilj je izmenjava dobre prakse in priprava praktične dokumentacije, ki jo lahko države članice in Komisija uporabljajo kot upravno orodje, smernice in podporo za okrepitev ukrepov/strategij za boj proti goljufijam.

Navzkrižja interesov so postala stalna skrb, zlasti pri javnih naročilih v zvezi s strukturnimi ukrepi, saj lahko resno ogrozijo javni proračun ter ugled EU in zadevne države.

OLAF je v sodelovanju z državami članicami organiziral delavnico, na kateri je sodelovalo deset strokovnjakov iz desetih različnih držav članic, ki imajo praktične izkušnje z reševanjem takšnih primerov. Na podlagi svojega znanja so pripravili seznam glavnih vprašanj, v zvezi s katerimi obstaja potreba po izmenjavi dobre prakse.

Generalni direktorati za regionalno in mestno politiko (REGIO), za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (EMPL), za pomorske zadeve in ribištvo (MARE) ter za notranje zadeve (HOME) so prav tako sodelovali v postopku. Delo je usklajevala enota urada OLAF za preprečevanje goljufij (OLAF/D2).

Rezultat tega dela je bil praktični vodnik za obvladovanje navzkrižij interesov, namenjen vodstvenim delavcem, odgovornim za javna naročila v zvezi s strukturnimi ukrepi in programi kohezijske politike, ki jih financira EU.

Vodnik je namenjen vodstvenim delavcem in osebju v (a) organih upravljanja in (b) organih upravičenca, ki delujejo kot naročniki v postopkih za oddajo javnih naročil. Obsega vse dejavnosti, ki se financirajo iz strukturnih skladov ali Kohezijskega sklada, in vse vrste javnih naročil ne glede na zadevni znesek. Vendar je treba pri zahtevah in obsegu preverjanja upoštevati potrebo po ravnovesju med:

- potrebnimi preverjanji;
- vrednostjo javnega naročila;
- javnim naročilom, za katerega morebiti veljajo predpisi o javnih naročilih, in
- poenostavitvijo in zmanjšanjem upravnega bremena za upravičence.

Ta praktični vodnik je rezultat uspešne izmenjave med strokovnjaki. Vsem državam članicam in zadevnim deležnikom je na primer na voljo prek platforme za boj proti goljufijam SFC2007, službam Komisije pa prek spletnega mesta urada OLAF.

Vodnik je povezan z zakonodajnimi predlogi o kohezijski politiki za obdobje 2014–2020, s katerimi se od držav članic zahteva vzpostavitev učinkovitih in sorazmernih ukrepov za boj proti goljufijam, pri čemer je treba upoštevati vsa opredeljena tveganja.

Urad OLAF se želi zahvaliti strokovnjakom za njihov prispevek:

Dimitar PETROV MOCHEV	Bolgarija	Komisija za preprečevanje in odkrivanje navzkrižja interesov
Daša MUSULIN	Hrvaška	Ministrstvo za regionalni razvoj in sredstva EU/Direktorat za upravljanje operativnih programov
Jan LATA	Češka republika	Vrhovno državno tožilstvo/Oddelek za kazenske postopke
Brian NIELSEN	Danska	Danski organ za poslovanje
László VELIKOVSKY	Madžarska	Agencija za nacionalni razvoj
Antoine DALLI	Malta	Oddelek za notranjo revizijo in preiskave, vladni urad, Urad predsednika vlade
Jacek HORODKO	Poljska	Enota za nadzor in nepravilnosti, Oddelek za podporo infrastrukturnim programom, Ministrstvo za regionalni razvoj
Małgorzata KACZANOWSKA	Poljska	Enota za sisteme in upravičenost, Oddelek za podporo infrastrukturnim programom, Ministrstvo za regionalni razvoj
Anca ZAMFIR	Romunija	Oddelek za pravne zadeve, Oddelek za boj proti goljufijam (DLAF)
Erika GAJDOSIKOVA	Slovaška	Strokovna skupina za nadzor in preprečevanje korupcije, Urad vlade Republike Slovaške
Andrew STEWART	Združeno Kraljestvo	Programi EU, Direktorat za lokalno rast, Oddelek za poslovanje, inovacije in znanje (BIS)

Dokument je 12. novembra 2013 potrdila skupina Svetovalnega odbora COCOLAF za preprečevanje goljufij.

1 – Opredelitev pojmov

Pojmovanje navzkrižja interesov v Evropski uniji ni usklajeno. Nekatere države članice (na primer Romunija) so opredelitev vključile v svoje kazensko pravo, medtem ko druge (na primer Francija in Združeno kraljestvo) tega niso naredile. Vendar to še ne pomeni, da nimajo na voljo možnosti kazenskega pregona za reševanje tega vprašanja. Združeno kraljestvo ima na primer za reševanje tega vprašanja na voljo zakonodajo, vendar gre za kaznivo dejanje, imenovano „zloraba javnega položaja“, pri čemer lahko ta zakonodaja obsega več kot samo navzkrižje interesov in se lahko izvaja, če bi spor povzročil koruptivno ravnanje.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) je predlagala naslednjo opredelitev¹:

„Navzkrižje interesov' se nanaša na navzkrižje med javnimi nalogami in zasebnimi interesi uradnika, kadar ima uradnik zasebne interese, ki bi lahko neprimerno vplivali na opravljanje njegovih uradnih nalog in odgovornosti.“

Pravo Evropske unije pojem opredeljuje za namene izvrševanja splošnega proračuna EU.

Opredelitev velja za vse vrste javnih naročil, ki se financirajo s sredstvi EU za strukturne ukrepe in kohezijsko politiko ne glede na zadevni znesek.

Člen 57(2) finančne uredbe, ki se uporablja za splošni proračun Evropske unije (Uredba št. 966/2012), navaja opredelitev navzkrižja interesov za namene porabe in upravljanja proračuna EU. Navaja:

„1. Finančni udeleženci in druge osebe, ki sodelujejo pri izvrševanju in upravljanju proračuna, vključno s pripravljalnimi akti v zvezi s tem, reviziji ali kontroli proračuna, se vzdržijo vsakršnega dejanja, ki bi lahko povzročilo navzkrižje njihovih interesov z interesi Unije.

[...]

2. Za namene odstavka 1, navzkrižje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog finančnega udeleženca ali druge osebe iz odstavka 1, zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega skupnega interesa s prejemnikom.“

Navzkrižje interesov in korupcija ni enako. Korupcija ponavadi zahteva dogovor med najmanj dvema partnerjema in podkupnino/plačilo/nekakšno korist. Navzkrižje interesov

¹ Glej „Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD GUIDELINES AND COUNTRY EXPERIENCES (Obvladovanje navzkrižja interesov v javnem sektorju: smernice OECD in izkušnje držav)“, str. 24 in 25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. Organizacija OECD je prav tako opredelila tri vrste navzkrižja interesov:

Dejansko navzkrižje interesov se nanaša na navzkrižje med javnimi nalogami in zasebnimi interesi uradnika, kadar ima uradnik zasebne interese, ki bi lahko neprimerno vplivali na opravljanje njegovih uradnih nalog in odgovornosti.

Navidezno navzkrižje interesov obstaja, kadar se zdi, da bi lahko zasebni interesi javnega uradnika neprimerno vplivali na izvajanje njegovih nalog, vendar dejansko ni tako.

Potencialno navzkrižje interesov nastane, kadar ima uradnik zasebni interes, ki bi povzročil navzkrižje interesov, če bi uradnik nekoč sodeloval pri izvajanju ustreznih (tj. takšnih, ki bi bile v navzkrižju) uradnih dolžnosti.

pa nastane, kadar ima oseba možnost, da zasebne interese postavi pred svoje poklicne dolžnosti.

Navzkrižje interesov v postopku za oddajo javnih naročil, ki ni primerno obravnavano, vpliva na pravilnost postopka. Vodi do kršitve načel preglednosti, enakega obravnavanja in/ali nediskriminacije, ki jih mora javno naročilo spoštovati, kot je določeno v členu 102 finančne uredbe².

Primeri

Zakonec referentke, ki je zaposlena pri naročniku in odgovorna za spremljanje razpisnega postopka, je zaposlen pri enem od ponudnikov.

Oseba ima v lasti delnice podjetja. To podjetje sodeluje v razpisnem postopku, pri čemer je ta oseba imenovana za člana izbirne komisije.

Vodja naročnika je preživel teden dni dopusta skupaj z izvršnim direktorjem podjetja, ki je oddalo ponudbo v razpisnem postopku, ki ga je objavil naročnik.

Uradnik pri naročniku in izvršni direktor enega od podjetij, ki se je prijavilo na razpis, opravljata naloge za isto politično stranko.

Organ upravljanja bi moral nadzorovati, kako poteka postopek za oddajo javnih naročil upravičencev, da bi zagotovil nemoten in pošten postopek. (Opomba: vsa sklicevanja na organe upravljanja v dokumentu je treba razumeti kot sklicevanja na organe upravljanja ali kateri koli posredniški organ, na katerega je organ upravljanja prenesel svoje naloge.) Upravičenci morajo zagotoviti preglednost in pravično obravnavanje za vse ponudnike. Organi upravljanja bi morali ukrepati hitro in izvesti ustrezno preverjanje, če ugotovijo nepravilnosti. To ne pomeni, da obstaja navzkrižje interesov, temveč da je treba samo pojasniti okoliščine in sprejeti ustrezne ukrepe.

2 – Izjave o navzkrižju interesov

2.1 Osnovni elementi obsežnega okvira za obvladovanje navzkrižij interesov pri javnih naročilih v zvezi s strukturnimi skladi

Gospodarski subjekti lahko zaradi primerov navzkrižja interesov izgubijo zaupanje v javna naročila v zvezi s strukturnimi ukrepi, poštene ponudnike pa lahko takšni primeri odvrnejo od oddaje ponudbe.

² Glej zlasti sodbo Sodišča prve stopnje (tretji senat) z dne 15. junija 1999 v zadevi Ismeri Europa Srl proti Računskemu sodišču Evropskih skupnosti. (T-277/97, Recueil, str. II-01825); sodbo Sodišča z dne 10. julija 2001 v zadevi Ismeri Europa Srl proti Računskemu sodišču Evropskih skupnosti (C-315/99 P, Recueil, str. I-05281) in sodbo Sodišča prve stopnje (peti senat) z dne 17. marca 2005 v zadevi AFCon Management Consultants, Patrick Mc Mullin in Seamus O'Grady proti Komisiji Evropskih skupnosti (T-160/03, ZOdl., str. II-00981).

Zato je priporočljivo, da organi upravljanja uvedejo politiko v zvezi z navzkrižji interesov, da bi zmanjšali tveganja in rešili morebitne primere.

Takšna politika bi morala obravnavati preprečevanje, odkrivanje, obvladovanje in sankcioniranje navzkrižja interesov. Uvesti bi jo bilo treba znotraj vsakega organa, ki deluje kot del sistema upravljanja in nadzora v okviru operativnega programa, ter priporočiti upravičencem, ki izvajajo postopke za oddajo javnih naročil, ne glede na njihovo pravno obliko.

V politiki se bodo upoštevale pravne določbe zadevnih držav članic ter smernice in najboljše prakse iz tega dokumenta.

Priporočljivo je, da organi upravljanja zagotovijo, da je politika navzkrižja interesov vzpostavljena v operativnem programu pod njihovo odgovornostjo, zlasti ob upoštevanju obveznosti iz člena 114(4)(c) [nove splošne uredbe]³.

V dokumentu o politiki v zvezi z navzkrižjem interesov v postopkih za oddajo javnih naročil bi bilo treba obravnavati številna vprašanja. Treba bi bilo:

- zajeti celoten postopek za oddajo javnih naročil ter vodenje naknadnih naročil;
- izpolnjevati zahteve nacionalnih predpisov o javnih naročilih in direktiv EU o javnih naročilih;
- vključiti posebno poglavje o izjavah o odsotnosti navzkrižja interesov;
- vključiti sklicevanje na darila in gostoljubje, kar se lahko prav tako šteje za napeljevanje. To se lahko zgodi med katerim koli postopkom za oddajo javnih naročil, pred njim ali po njem ter med vodenjem katerega koli naknadnega javnega naročila;
- zagotoviti, da organ hrani evidence o kakršnih koli navzkrižjih, ki so se pojavila, kot dokaz, kako in s katerim ustreznim ukrepom so se obravnavala. Politika hrambe evidenc bo izhodišče za reševanje prihodnjih navzkrižij;
- vključiti sklicevanje na sankcije, ki so posledica neprijavljenih navzkrižij interesov. Sankcije morajo biti ustrezne in odvracati od kršitev pravil;
- dodati prilogo z nekaterimi najpogostejšimi primeri takšnih navzkrižij;
- obravnavati primere, kadar osebje zapusti organizacijo javnega sektorja, zlasti delovno mesto v vladi ali lokalni vladi (tako imenovani primeri „vrtljivih vrat“): gre za obveznost nerazkritja zaupnih informacij, s katerimi se je osebje seznanilo na svojem delovnem mestu. Nobena prihodnja navzkrižja interesov, ki se lahko pojavijo po tem, ko so zapustili delovno mesto, jim ne smejo prinašati koristi.

³ Kar zadeva finančno poslovanje in nadzor nad operativnim programom, organ upravljanja: [...] uvede učinkovite in sorazmerne ukrepe proti goljufijam ob upoštevanju ugotovljenih tveganj. Komisija zagotovi ločene smernice o globalnem izvajanju tega člena.

Dokument o politiki v zvezi z navzkrižjem interesov mora biti eden od temeljnih dokumentov, ki ga osebje prejme na začetku, ko se pridruži organizaciji, ter ob nastopu na delovno mesto, ki vključuje javna naročila storitev, blaga ali del v zadevni organizaciji, ali delovno mesto, ki vključuje vodenje takšnih naročil ali okvirnih pogodb.

Primer iz Združenega kraljestva

Za javne uslužbenke velja splošni kodeks ravnanja, ki ga povzemajo v decentraliziranih upravah s podobnimi kodeksi za svoje uradnike.

Kodeks zahteva standard ravnanja, ki vključuje vrsto ravnanja, kot se pričakuje od uradnikov, ki so odgovorni za javna naročila. Nanaša se na vse vidike dela javnih uslužbencev, pri čemer večina dela vselej vključuje delo z javnostjo, denarjem ali delo na področjih, kjer je ključno, da se vse osebe obravnavajo pravično.

Vse vladne službe svojim uslužbencem priporočajo, da se seznani s tem kodeksom, čeprav nihče dejansko ne podpiše nobene izjave, da bo spoštoval pogoje kodeksa. Sicer pa se šteje, da je to del pogodbenega razmerja med delodajalcem in zaposlenim.

Glavne etične zahteve glede poštenosti, integritete in nepristranskosti nedvomno veljajo za javna naročila, vendar se razume, da se od posameznikov, ki so neposredno vključeni v dejavnosti javnih naročil, zahtevajo posebne izjave in zaveze.

2.2 Politika v zvezi z izjavami o odsotnosti navzkrižja interesov

Organi upravljanja bi morali od naročnikov zahtevati, da kot del svojih postopkov za oddajo javnih naročil uvedejo postopek za izjave o odsotnosti navzkrižja interesov. Naročnike bi morali usmerjati v zvezi s postopkom za izjave.

Smernice bi morale nazorno obravnavati nekatera vprašanja.

1. Kdo je odgovoren za predložitev in podpis izjave?

Vsaka oseba, vključena v eno ali drugo fazo postopka za oddajo javnih naročil (priprava, izdelava, izvedba ali zaključek), bi morala podpisati izjavo ter jo predložiti osebi, ki je odgovorna za postopek za oddajo javnih naročil.

Obveznost bi morala veljati vsaj za naslednje osebe:

- vodjo naročnika in katero koli osebo, na katero vodja prenese svoje naloge;
- člane upravnega odbora;
- osebe, ki sodeluje pri pripravi/izdelavi razpisne dokumentacije;
- člane izbirne komisije;
- strokovnjake, ki opravljajo katero koli nalogo, povezano s pripravo razpisne dokumentacije in/ali oceno ponudb.

2. Katere okoliščine se lahko štejejo za dejansko, potencialno ali navidezno navzkrižje interesov?

Opis okoliščin bi moral temeljiti na opredelitvi iz člena 57 finančne uredbe, vendar hkrati upoštevati veljavno nacionalno zakonodajo. Če se je v preteklosti že poročalo o primerih ali posebnih težavah, povezanih s kulturnimi nacionalnimi vidiki, bi bilo treba zagotoviti nadaljnja pojasnila in jih podpreti tudi s primeri.

3. V kateri fazi postopka za oddajo javnih naročil bi bilo treba predložiti izjavo?

Predložitev izjave o odsotnosti navzkrižja interesov bi bilo treba upoštevati v vsaki fazi postopka za oddajo javnih naročil (priprava, ocenjevanje, spremljanje in zaključek).

Vodstveni delavec, ki je odgovoren za javna naročila, bi moral vsako osebo, ki je vključena v postopek za oddajo javnih naročil, zaprositi za predložitev izjave o odsotnosti navzkrižja interesov in zbrati vse izjave.

Vodstveni delavec bi moral zagotoviti, da je oseba dobro seznanjena z zahtevo, da ga mora v primeru kakršne koli spremembe okoliščin nemudoma obvestiti o tem. Izjava se lahko kadar koli po potrebi pripravi na novo ali pa se zanjo uporabi predloga.

4. Kako je mogoče preveriti izjavo o odsotnosti navzkrižja interesov?

Politika bi morala določati pravila za preverjanje izjav osebja (npr. prejšnje zaposlitve, družinski status) in izjav zunanjih strokovnjakov o odsotnosti navzkrižja interesov.

Vključevati bi morala nekatere smernice v zvezi z osebo, ki je odgovorna za preverjanje, metodami, ki jih je treba uporabiti, in časovno razporeditvijo.

Naročnike bi bilo treba usmerjati v zvezi z okoliščinami, v katerih navzkrižja interesov niso povsem jasna (npr. prejšnje zaposlitve v partnerskih podjetjih ponudnika).

5. Kako je mogoče spremljati izjavo o odsotnosti navzkrižja interesov?

Institucija bi morala pripraviti postopke za hrambo in spremljanje izjav o odsotnosti navzkrižja interesov, kot je poseben register ali orodje za upravljanje informacijskega sistema za vsak postopek za oddajo javnih naročil. Oseba, ki neposredno ne sodeluje pri javnih naročilih, bi morala spremljati postopek v zvezi z izjavami in zagotavljati hrambo posodobljenih evidenc.

6. Katere sankcije veljajo, če oseba ne razkrije primera navzkrižja interesov?

Politika bi se morala sklicevati na sankcije v zadevni nacionalni zakonodaji – upravne in/ali kazenske v primeru nerazkritja navzkrižja interesov ali lažne izjave. Jasno je treba razlikovati med primeri, ki se nanašajo na osebe, in tistimi, ki se nanašajo na zunanje strokovnjake ali partnerje.

Ravnanje osebja bi moral urejati etični kodeks. Vanj bi morale biti vključene opredelitev navzkrižja interesov in ustrezne sankcije. Določeni bi morali biti disciplinski ukrepi. Ti lahko segajo od pisnih obvestil do opozoril ali glob in celo do razporeditve na nižje delovno mesto ali razrešitve. V vsakem primeru morajo biti v skladu z nacionalno zakonodajo.

Notranje smernice bi morale obsegati primere kršitev s strani zunanjih strokovnjakov ter določati ukrepe, ki jih je treba sprejeti, in sankcije, ki jih je treba uporabiti. Naročila, ki so bila sklenjena s takšnimi strokovnjaki, bi morala vključevati klavzule, ki določajo sankcije za kršitve. Sankcije lahko vključujejo vse od predčasnega prenehanja pogodbe do izključitve iz postopkov za oddajo javnih naročil za več let (npr. od pet do deset).

7. Katere ukrepe je treba sprejeti, če se ugotovi tveganje za navzkrižje interesov ali če je navzkrižje interesov prijavljeno/ugotovljeno pred postopkom ali med njim?

V skladu z zadevno nacionalno zakonodajo bi bilo treba sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito postopka za oddajo javnih naročil. Glede na obstoj ali neobstoj izjave o odsotnosti navzkrižja interesov, vrsto navzkrižja interesov in fazo postopka bi bilo treba upoštevati naslednje korake:

- kjer je to primerno, se je treba z zadevno osebo pogovoriti o dejstvih, da se pojasnijo okoliščine;
- zadevno osebo je treba izključiti iz postopka za oddajo javnih naročil, če je član osebja ali zunanji strokovnjak;
- potrebna je razdelitev nalog in odgovornosti med osebjem;
- preklicati je treba postopek za oddajo javnih naročil.

O izključitvi zaposlenega/strokovnjaka iz postopka je treba razmisliti ne samo v primeru dejanskega navzkrižja interesov, temveč tudi v primeru, kadar obstajajo razlogi za dvom o njegovi nepristranskosti.

V zelo redkih primerih uradnika ali strokovnjaka ne bi bilo mogoče izključiti zaradi pomanjkanja sredstev ali specializiranih strokovnjakov na nekaterih področjih. Naročnik bi moral v tem primeru zagotoviti, da je njegova odločitev v celoti pregledna, določiti natančne omejitve za prispevek zaposlenega/strokovnjaka ter zagotoviti, da končna odločitev temelji na preglednih in pravičnih dokazih.

V politiki bi se moralo od osebja zahtevati, da v primeru navzkrižja interesov o tem obvesti zadevne organe.

Dokumentirati bi bilo treba vse ukrepe, ki se sprejmejo kot odziv na primere navzkrižja interesov v določenem postopku za oddajo javnih naročil.

Primer s Slovaške

Izjava članov izbirne komisije v postopku za oddajo javnih naročil – ki ga ureja zakon o javnem naročanju (člen 40).

Član komisije ne more biti oseba, ki je ali je bila v letu pred imenovanjem za člana komisije:

- a) ponudnik, ki nastopa kot fizična oseba;

- b) z zakonom določen organ ponudnika, ki je pravni subjekt, ali član takega organa ali član nadzornega organa ali drugega organa navedenega ponudnika;
- c) partner pravnega subjekta ali njegov član, ki je ponudnik ali ponudnikov tihi partner;
- d) ponudnikov uslužbenec ali uslužbenec interesnega združenja podjetnikov, katerega član je ponudnik;
- e) uslužbenec urada za javna naročila, razen v primeru naročil, ki se oddajo izključno zaradi potreb urada.

Član komisije ne sme biti:

(a) oseba, ki je v tesnem stiku z osebami iz točk od (a) do (d), in

(b) oseba, v zvezi s katero lahko obstaja dvom o njeni nepristranskosti do ponudnika ali kandidata, zlasti če je oseba v imenu kandidata ali ponudnika sodelovala pri pripravi dokumentov pri določenem javnem naročilu, ali oseba, ki ima koristi ali ki je oškodovana zaradi izida oddaje naročila.

Član komisije mora ob upoštevanju seznama ponudnikov naročniku predložiti častno izjavo, v kateri potrjuje, da v skladu s tem zakonom ne obstajajo okoliščine, zaradi katerih ne bi mogel biti član komisije, ali ga obvestiti, da takšne okoliščine v skladu s tem zakonom obstajajo.

Član komisije mora naročnika nemudoma obvestiti o dejstvu, da obstajajo okoliščine, zaradi katerih ne more biti član komisije, če bi takšne okoliščine nastale med postopkom za oddajo javnih naročil.

2.3 Izjave o odsotnosti navzkrižij interesov

Zelo priporočljivo je, da se osebe zaprosi za podpis izjave o **odsotnosti** navzkrižja interesov, takoj ko se vključijo v postopek. To obveznost je treba nemudoma izpolniti, da bi zaščitili postopek in zadevno osebo. Ljudje so, teoretično, bolj nagnjeni k prijavi navzkrižja interesov, če se zavedajo obveznosti, ki so jih prevzeli s podpisom izjave o odsotnosti navzkrižja interesov.

Izjava o navzkrižju interesov bi bila kot taka neobvezna, kar bi pomenilo precejšnjo negotovost. V primeru goljufivega ravnanja bi bilo v poznejši fazi težje dokazati, da gre za namerno dejanje.

Zato se naslednji odstavki nanašajo samo na izjave o odsotnosti navzkrižja interesov.

Izjava o odsotnosti navzkrižja interesov bi morala vsebovati opredelitev navzkrižja interesov iz finančne uredbe ter vse zahteve iz katerega koli kodeksa ravnanja ali etičnega kodeksa, ki veljajo za postopek in so povezane z navzkrižjem interesov.

Izjava bi morala vključevati:

- (a) jasno sklicevanje za zadevni postopek za oddajo javnih naročil;
- (b) podpisnikovo polno ime, datum rojstva, položaj v organizaciji ter vlogo v postopku za oddajo javnih naročil;
- (c) datum podpisa.

Podpisnik bi moral imeti možnost, da z izjavo uradno izjavi:

- ali, kolikor mu je znano, predstavlja navidezno/potencialno/dejansko navzkrižje interesov v zvezi z navedenim postopkom za oddajo javnih naročil;
- ali obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi lahko bil v prihodnje v navideznem/potencialnem/dejanskem navzkrižju interesov, in
- da se zavezuje, da bo v primeru okoliščin, ki bi lahko pomenile potencialno navzkrižje interesov, nemudoma prijavil vsako takšno navzkrižje interesov.

Izjava bi morala vključevati sklicevanje na disciplinske/upravne/kazenske sankcije za dajanje lažnih izjav.

Vključuje lahko tudi izjavo o zaupnosti, če obstaja verjetnost, da se bo oseba v času trajanja postopka za oddajo javnih naročil srečevala s poslovno zaupnimi podatki ponudnika.

Izjavi bi moralo biti priloženo pojasnilo, ki bi podpisnika jasno in zanesljivo usmerjalo v zvezi s:

- politiko organizacije, vključno z namenom izjave;
- pravnimi zahtevami iz katerih koli predpisov, vključno s pojasnili nekaterih vprašanj, ki izhajajo iz opredelitve: družine, čustev itd. (na primer odnosi, ki pomenijo družinske odnose, se lahko razlikujejo med posameznimi državami članicami, pri čemer je treba to določiti znotraj kulturnega ozadja (na primer druga ali tretja stopnja));
- kodeksom ravnanja, ki ureja obvladovanje navzkrižij interesov v organizaciji;
- posledicami nerazkritja navzkrižja interesov;
- postopkom v primeru spremembe okoliščin, zlasti v zvezi z vprašanji, kdaj, kako in komu prijaviti vsako navzkrižje interesov, ki se pojavi.

V obvestilu bi moralo biti navedenih tudi nekaj primerov navzkrižja interesov.

Vzorec izjave je na voljo v Prilogi 1. Temelji na vzorcu, ki ga uporablja Evropska komisija, vendar ga je morda treba spremeniti, da bi ustrezal nacionalnim zahtevam⁴.

2.4 Pojasnitev vloge, ki jo ima izjava o odsotnosti navzkrižja interesov za osebe

Osebu je treba pojasniti, da je izjava o odsotnosti navzkrižja interesov orodje za preprečevanje navzkrižij interesov, ki je namenjeno:

- ozaveščanju o tveganju za navzkrižje interesov med zaposlenimi;
- prepoznavanju področij tveganj, ki jih je treba upoštevati pri nadzoru upravljanja;

⁴ Informacije, ki so predstavljene v tem praktičnem vodniku, ne posegajo v nacionalno zakonodajo ter bi jih bilo treba upoštevati kot smernice in najboljše prakse.

- varstvu zaposlenih pred tem, da bi bili pozneje obtoženi nerazkritja navzkrižja interesov;
- zaščiti postopka za oddajo javnih naročil in sofinanciranega projekta pred nepravilnostmi ter s tem zaščiti finančnih interesov EU in držav članic.

Odločilnega pomena je, da so vsi zaposleni organa upravljanja in upravičenci, ki vodijo postopke za oddajo javnih naročil, seznanjeni z možnimi in potencialnimi navzkrižji interesov, njihovimi posledicami, načini ukrepanja v teh primerih in vrstami možnih sankcij.

Pojav navzkrižja interesov kot tak ni nujno nezakonit. Vendar je nezakonito sodelovati v postopku, če se ve, da obstaja navzkrižje interesov. Zato je treba nujno razkriti vsako potencialno navzkrižje interesov, preden se sodeluje v postopku za oddajo javnih naročil, ter sprejeti ustrezne preventivne ukrepe.

Splošno gradivo za usposabljanje osebja ali posebni spletni moduli usposabljanja bi morali vključevati posebno poglavje o tem vprašanju. Zajemati bi morali navzkrižja interesov na splošno, saj se lahko ta pojavijo tudi na drugih področjih, kot so na primer postopki zaposlovanja. To bi morala biti priložnost za pojasnitev vloge, ki jo ima izjava o odsotnosti navzkrižja interesov za osebje.

Stalno usposabljanje bi ohranjalo in večalo ozaveščenost ter tako osebje neprestano seznanjalo z novimi možnimi primeri navzkrižja interesov. Kljub temu pa bi vodstvo moralo vzpostaviti posebne in učinkovite mehanizme za spremljanje in ugotavljanje kakršnih koli kršitev pravil o navzkrižju interesov ter izvajanje ustreznih sankcij. Vodstvo mora poleg učinkovitega mehanizma nadzora vzpostaviti še jasno verigo odgovornosti.

2.5 Spremljanje in posodabljanje izjave o odsotnosti navzkrižja interesov

Navzkrižja interesov se sčasoma spremenijo. Zgodi se lahko, da eden od uradnikov za javna naročila na začetku postopka za oddajo javnih naročil ni v navzkrižju interesov, niti dejanskem, niti potencialnem, niti navideznem. Vendar se okoliščine med postopkom spreminjajo in lahko se na primer zgodi, da sam ali nekdo od njegovih družinskih članov začne sodelovati z enim od potencialnih ponudnikov. Ker se okoliščine spreminjajo, je ključno spremljati in posodabljati ustrezne izjave o odsotnosti navzkrižja interesov.

Če zaposleni med postopkom prejme nove informacije (npr. o gospodarskih subjektih, ki v ponudbi nastopajo kot podizvajalci) ali če se spremenijo okoliščine (npr. začetek pravnega ali dejanskega razmerja, ki ni obstajalo na začetku postopka), mora svojemu nadrejenemu nemudoma prijaviti navidezno/potencialno/dejansko navzkrižje interesov. Model se lahko uporablja ali pa tudi ne. Zaposleni mora biti izključen iz nadaljnjega postopka, vse zadevne faze postopka, v katerih je sodeloval, pa je treba ponoviti, če je to potrebno in mogoče.

Organizaciji se priporoča, da za zadevni postopek za oddajo javnih naročil vodi evidenco izjav o navzkrižju interesov.

3 – Preverjanje izjave o odsotnosti navzkrižja interesov glede na druge vire informacij

Izjavo o odsotnosti navzkrižja interesov je treba preveriti. Predložitev izjave lahko naročniku daje lažno zagotovilo, osebi, ki jo je predložila, pa lažen občutek oprostitev odgovornosti. Ljudje se morajo zavedati, da se lahko njihove izjave preverijo, saj ima to odvrtačalni učinek.

Število opravljenih preverjanj bo odvisno od zmogljivosti in sredstev organa upravljanja in/ali naročnika. Moralo bi biti sorazmerno, tako da bi dosegli ravnovesje med potrebo po preverjanju ter potrebo po tem, da se poenostavijo zadeve in upravičencem zmanjša upravno breme, in sicer ob upoštevanju vrednosti javnega naročila, za katerega veljajo ali ne veljajo pravila o javnih naročilih.

3.1 Kdaj?

Navzkrižja interesov lahko vplivajo na **vsako fazo odločanja** v postopkih za oddajo javnih naročil.

Naročnik bi moral razmisliti o izvajanju dveh vrst **preverjanj**:

- za preprečevanje: za ugotavljanje navideznih/potencialnih/dejanskih navzkrižij interesov;
- za sankcioniranje/odpravo nepravilnosti: za ugotavljanje navzkrižij interesov, sankcioniranje zadevnih oseb in odpravo vseh nepravilnosti, ki jih je povzročilo navzkrižje interesov.

Iz teh razlogov je treba vzpostaviti notranji mehanizem, ki bo omogočal **trajno in redno** ocenjevanje okoliščin, v katerih osebje sodeluje pri odločanju. Imeti je treba vzpostavljene **vgrajene mehanizme**, kot so na primer:

- redna priprava vprašalnikov za ocenjevanje, ali je osebje pozorno na primere navideznega/potencialnega/dejanskega navzkrižja interesov in ali jih lahko prepozna, da se tako poveča ozaveščenost in zagotovi „neoporečnost“ sistema;
- kontrolni sezname za uradnike, ki sodelujejo pri odločanju in ki morajo te seznane izpolniti, preden sprejmejo odločitev; ti sezname jim omogočajo, da bolje ocenijo vsak primer navideznega/potencialnega/dejanskega navzkrižja interesov.

Te bi morali spremljati **„naknadni“ mehanizmi**, s katerimi bi preverili, ali je dejansko prišlo do navzkrižij interesov.

Naknadni mehanizmi bi se morali osredotočati na izjavo o odsotnosti navzkrižja interesov, ki bi jo bilo treba proučiti ob upoštevanju drugih informacij:

- zunanjih informacij (npr. informacij o potencialnem navzkrižju interesov, ki jih zagotovijo zunanje osebe, ki niso povezane z okoliščinami, zaradi katerih je prišlo do navzkrižja interesov);
- preverjanj nekaterih primerov, ki kažejo veliko tveganje za navzkrižje interesov, na podlagi notranje analize tveganj ali opozoril (glej oddelek 4);

- naključnih preverjanj.

3.2 Kako?

Pri identifikaciji oseb, ki so lahko v navzkrižju interesov, bi morali upoštevati naslednje kategorije:

- osebje naročnika, osebje ponudnikov storitev javnih naročil in drugi ponudniki storitev, ki neposredno sodelujejo pri izvajanju postopka za oddajo javnih naročil;
- naročnikov predsednik in naročnikovi člani organov odločanja, ki lahko, ne da bi bili nujno neposredno vključeni v postopek za oddajo javnih naročil, kljub temu vplivajo na končni izid.

Vrste **naknadnih** preverjanj za primere navzkrižja interesov lahko zajemajo:

➤ **preverjanja, ki jih opravi organ upravljanja/plačilna agencija:**

- standardna/redna preverjanja, ki se opravijo ob pregledu zahtevkov upravičenca za plačilo (ki vključujejo tudi dokaze o postopku za oddajo javnih naročil), in sicer s kontrolnimi seznamami (ki bi morali posebej navajati vse primere navzkrižja interesov iz prava EU in nacionalnega prava);
- posebna preverjanja, ki jih sprožijo zunanje informacije o potencialnem navzkrižju interesov ali opozorila;
- posebna preverjanja, ki jih sprožijo posebne informacije ali dejstva, ugotovljena med izvajanjem drugih naključnih/posrednih preverjanj;
- načrtovana preverjanja, vključena v letni program nadzora na podlagi analize tveganj;
- naključna preverjanja.

Ocenjevanje tveganja z uporabo orodja ARACHNE

Organi upravljanja bi lahko razmislili o uporabi orodja ARACHNE, posebnega orodja za podatkovno rudarjenje, ki ga je zagotovila Komisija in s katerim je mogoče opredeliti projekte, v zvezi s katerimi lahko obstaja tveganje za navzkrižje interesov. ARACHNE je orodje za oceno tveganja, s katerim je lahko izbiranje projektov in preverjanje upravljanja učinkovitejše, poleg tega pa lahko dodatno okrepi odkrivanje, preprečevanje in ugotavljanje goljufij.

➤ **preverjanja, ki jih opravi naročnikovo notranje osebje za nadzor:**

- posebna preverjanja na podlagi zunanjih informacij;
- posebna preverjanja na podlagi uradnega poročila kot rezultat drugih naključnih/posrednih preverjanj;
- načrtovana preverjanja, vključena v letni program nadzora na podlagi analize tveganj, in naključna preverjanja.

Poleg preverjanj na podlagi kontrolnih seznamov bi morala tudi druga preverjanja temeljiti na uradnikovi **izjavi o odsotnosti navzkrižja interesov, ob upoštevanju podatkov in informacij iz:**

- same *organizacije*: povezani osebni podatki;
- *drugih organizacij*: povezane informacije, pridobljene iz nacionalnih podatkovnih zbirk o identiteti oseb, podatkovnih zbirk o gospodarskih subjektih (kot so registri podjetij), zbirke podatkov davčne uprave itd.;

Brez poseganja v nacionalno zakonodajo so lahko protokoli o medinstitucionalnem sodelovanju sklenjeni z drugimi institucijami za zagotovitev dostopa do več informacij.

- *prosto dostopnih virov podatkov* (vključno z varnostnim preverjanjem prek spleta), ki lahko ponujajo informacije o uradnikovih vezah in osebnih okoliščinah, ki bi lahko povzročile navzkrižje interesov ali kazale nanj.

Primeri virov informacij

- poslovni register in trgovinski register;
- spletna podatkovna zbirka, ki ponuja informacije o razmerjih med posameznimi podjetji ter njihovimi zakonitimi zastopniki in izvršnimi direktorji;
- notranja podatkovna zbirka, ki je namenjena zbiranju informacij o prejemnikih nepovratnih finančnih prispevkov in izvajalcih (ITMS ali enkratna podatkovna zbirka, vzpostavljena za posebne namene);
- objavljene informacije v medijih.

Vsak vodstveni delavec, ki se spopada s potencialnim navzkrižjem interesov, v katerega je vključen član osebja, bi moral dati prednost „milejšemu“ pristopu, kjer je to mogoče, in z zadevno osebo odkrito razpravljati o težavi. Cilj te razprave je ugotoviti, ali obstaja tveganje za navzkrižje interesov, ki bi ogrozilo postopek in/ali uradnikov položaj. Če je odgovor pritrdilen, se mora vodstveni delavec odločiti za najprimernejši ukrep, da bi tako zaščitil interese organizacije in uradnikove interese.

Če je vodstveni delavec zbral zadostne dokaze o namerni kršitvi, ki jo je storil uradnik, lahko o primeru neposredno poroča zadevnim organom in ustrezno ukrepa, da bi zaščitil postopek za oddajo javnih naročil (glej oddelek 3.4 za nadaljnje ukrepanje).

3.3 Uporaba informacij prijaviteljev in medijev

Prijavitelji in mediji so občutljivi na osebne povezave med različnimi akterji, ki so vključeni v postopke za oddajo javnih naročil, in lahko zagotovijo skladne informacije o okoliščinah, ki lahko vplivajo na naročnikove odločitve.

Informacije prijaviteljev in medijev kot take niso dokazi. Če organi (zlasti organi upravljanja ali organi upravljanja/nadzora pri naročnikih) prejmejo takšne vrste informacij, bi morali nemudoma uporabiti vsa razpoložljiva sredstva in tako preveriti, ali je mogoče informacije potrditi in ali lahko vplivajo na postopek. Uporabiti bi morali vse razpoložljive vire podatkov in tako preveriti, ali so informacije pravilne.

Glede na resnost položaja lahko o tem nemudoma obvestijo sodne ali zadevne organe.

Prijavitelji in mediji bi se morali z vidika preiskave šteti za **vire obvestil** v primeru notranjih/zunanjih preverjanj.

Da bi prijavitelji in mediji lažje obveščali organe o potencialnem navzkrižju interesov, bi lahko organi upravljanja ali drugi pristojni organi uvedli brezplačne sisteme sporočanja goljufij prek telefona ali spleta ali druge kanale sporočanja.

3.4 Kaj storiti, če obstaja resen sum za obstoj navzkrižja interesov

Organ ima lahko pooblastila, da opravi upravna preverjanja ali preiskave. Če jih nima, mora informacije nemudoma poslati ustreznim organom.

Če preverjanja ne morejo podpreti informacij, lahko organ zaključi primer, vendar lahko informacije korelira z drugimi podatki in izvede analizo tveganja za opredelitev občutljivih področij.

Če rezultati preverjanj potrdijo prvotne informacije in če je navzkrižje interesov upravnega značaja, lahko organ v skladu z nacionalnim pravom:

- uporabi disciplinske ali upravne ukrepe/sankcije zoper zadevnega uradnika;
- prekliče javno naročilo/dejanje, na katero je vplivalo navzkrižje interesov, in ponovi del zadevnega postopka za oddajo javnih naročil;
- svoje ugotovitve korelira z drugimi podatki in jih uporabi za izvedbo analize tveganja;
- javno objavi primer za zagotovitev, da so odločitve pregledne, ter preprečitev kakršnih koli morebitnih podobnih primerov ali odvracanje od podobnega ravnanja.

Če je navzkrižje interesov kaznivo, bi moral organ poleg zgoraj navedenih ukrepov v skladu z nacionalnim pravom:

- tem obvestiti tožilca, da bi lahko začel kazenski postopek;
- spremljati upravne vidike primera;
- svoje ugotovitve korelirati z drugimi podatki in jih uporabiti za izvedbo notranje analize tveganja.

4 – Opozorila

4.1 Kaj so opozorila in kako se uporabljajo?

Opozorilo je kazalnik morebitne goljufije ali korupcije. Gre za element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. Sporoča, da nekaj ni v redu in da je treba to nadalje obravnavati.

V javnih naročilih se lahko pojavijo najrazličnejša opozorila. Kažejo lahko na nepravilnosti v:

- ponudbeni dokumentaciji, na primer pri ponudbah domnevno različnih ponudnikov, ki so poslane po telefaksu prek iste telefonske številke;
- finančni dokumentaciji, na primer pri plačanih računih, katerih znesek presega pogodbeno vrednost;
- ravnanju projektnega osebja, na primer izvajanje pritiska na izbirno komisijo, da izbere določenega izvajalca.

Osebe in vodstveni delavci bi morali biti zaradi opozoril bolj pazljivi: sprejeti bi morali ustrezne ukrepe, s čimer bi potrdili ali zanikali, da obstaja tveganje za navzkrižje interesov. Izjemno pomembno je, da se nanje odzovemo. Gre za odgovornost, prvič, naročnikov in, drugič, organov upravljanja, da odpravijo vsakršen dvom, ki ga je povzročilo opozorilo.

Obstoj opozorila ne pomeni, da goljufija tudi obstaja ali da bi lahko obstajala, temveč da je treba primer skrbno preveriti in ga spremljati.

4.2 Opozorila v postopku za oddajo javnih naročil

V tem oddelku so obravnavani značilni primeri suma goljufije v zvezi z navzkrižji interesov v različnih fazah postopka, skupaj s primeri, kaj se lahko zgodi v praksi.

Nekatera od teh opozoril so lahko precej običajna; nanašajo se lahko na veliko primerov, in ne samo na navzkrižja interesov. Upoštevati je treba, da so opozorila kazalniki, ki so namenjeni izvedbi preverjanj na prvi ravni, da bi odpravili dvom o verjetnosti pojava goljufije ali nepravilnosti ali takšno verjetnost potrdili. Naslednja opozorila bi morala voditi do preverjanj, ki so namenjena odpravi ali potrditvi možnosti pojava navzkrižja interesov.

4.2.1 Priprava in začetek postopka

Vprašanje navzkrižja interesov je treba postaviti že v pripravljalni fazi postopka. Naročnik bo moral pri pripravi razpisne dokumentacije morda opraviti zunanje študije ali zahtevati mnenje zunanjih virov. Ti lahko dokumentacijo za razpisni postopek do neke mere oprejo na poročila, ki jih pripravijo zunanji strokovnjaki. Naročnik se mora prav tako odločiti za vrsto postopka in pripraviti osnutek obvestila o javnem naročilu, razpisno dokumentacijo, specifikacije in osnutek pogodbe.

Naročnik mora sprejeti potrebne ukrepe, da bi že v začetni fazi priprave dokumentacije preprečil navzkrižje interesov.

Tveganja, povezana z navzkrižjem interesov

Nekdo, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije, lahko neposredno ali posredno vpliva na razpisni postopek, da bi na primer sorodniku, prijatelju ali poslovnemu ali finančnemu partnerju omogočil sodelovanje.

Opozorila

- Oseba, ki je odgovorna za pripravo razpisne dokumentacije/visoki uradnik vztraja pri sklenitvi sodelovanja z zunanjim podjetjem, ki bi pomagalo pri pripravi dokumentacije, čeprav to ni potrebno.
- V zvezi z isto zadevo se od zunanjega podjetja zahtevata dve študiji ali več, pri čemer nekdo izvaja pritisk na osebo, da eno od teh študij uporabi pri pripravi razpisne dokumentacije.
- Oseba, ki je odgovorna za pripravo razpisne dokumentacije, postopek organizira tako, da ni časa za natančen pregled dokumentacije pred objavo razpisnega postopka.
- V zvezi z istim predmetom se v kratkem časovnem obdobju brez razloga objavita dve javni naročili ali več, kar pomeni, da se uporabi manj konkurenčen javni razpis.
- Izbere se postopek s pogajanjem, čeprav je mogoč odprt postopek.
- Obstajajo merila za izbiro ali dodelitev, ki dajejo prednost določenemu podjetju ali ponudbi.
- Pravila o zagotavljanju blaga in storitev so prestroga in zato lahko ponudbo odda samo eno podjetje.
- Sorodniki zaposlenega pri naročniku so uslužbenci podjetja, ki lahko odda ponudbo.
- Zaposleni pri naročniku je bil, preden se mu je pridružil, uslužbenec podjetja, ki lahko odda ponudbo.

Primer: Eden od ponudnikov sodeluje pri pripravi postopka in pridobi nekaj dodatnih informacij, preden se postopek začne. Zaradi tega drugi ponudniki nimajo enake možnosti, da bi bila izbrana njihova ponudba, prav tako pa gre za navzkrižje interesov.

Tveganja, povezana z navzkrižjem interesov

Informacije o razpisnem postopku so morda razkrite.

Opozorila

- Nenavadno ravnanje zaposlenega, ki vztraja pri tem, da bi dobil informacije o razpisnem postopku, čeprav ni odgovoren za ta postopek.
- Sorodniki zaposlenega pri naročniku so uslužbenci podjetja, ki lahko odda ponudbo.

- Zaposleni pri naročniku je bil, preden se mu je pridružil, uslužbenec podjetja, ki lahko odda ponudbo.

Primer: Član osebja sodeluje pri pripravi ali spremembi dokumentacije za javna naročila, nato pa da odpoved in se pridruži podjetju, ki kmalu zatem odda ponudbo.

PREDLOGA:

- Ponudbeno dokumentacijo je treba pregledati, ali vsebuje opozorila.
- Po potrebi je treba zagotoviti, da so vključene revizijske pravice in pogodbeni pravna sredstva.

4.2.2 Razpisni postopek, ocenjevanje ponudb in končna odločitev

Naročnik po preteku roka za predložitev ponudb preveri, ali predložene ponudbe ustrezajo merilom, in jih oceni. Če so ustrezne, naročnik ponudnike zaprosi, naj odpravijo nepravilnosti ali predložijo določene informacije ali dodatna pojasnila. Naročnik se na podlagi meril, ki jih je navedel v obvestilu, odloči, katere končne ponudbe so veljavne. Izbirna komisija predloži pisno oceno in priporočilo. Odločitev o oddaji javnega naročila sprejme nosilec odločanja, ki je imenovan pri naročniku.

Tveganja, povezana z navzkrižjem interesov

Ponudbe je mogoče prirediti, da bi prikrili ponudnikovo nespoštovanje roka oddaje ali nepredložitev celotne zahtevane dokumentacije.

Član izbirne komisije lahko poskusi zavesti druge člane ali lahko izvaja pritisk nanje, da bi vplival na končno odločitev, na primer z napačno razlago pravil.

Opozorila

- Uradna dokumentacija in/ali potrdila o prejetju dokumentacije so bila očitno spremenjena (npr. črtanje).
- Člani izbirne komisije nimajo potrebnega tehničnega strokovnega znanja in izkušenj, da bi ocenili predložene ponudbe, v takšni komisiji pa ima prevladujoč položaj samo en posameznik.
- Subjektivni elementi so preveč zastopani v sistemu meril.
- Izbrani ponudnik ni navedel nekaterih obveznih informacij.
- Nekateri informacije, ki jih je navedel izbrani ponudnik, se nanašajo na naročnikovo osebje (npr. naslov zaposlenega).
- Naslov izbranega ponudnika je nepopoln, naveden je na primer samo poštni predal, brez telefonske številke in naslova ulice (lahko gre za družbo „poštni nabiralnik“).

- Specifikacije so precej podobne izdelkom ali storitvam izbranega ponudnika, zlasti če vključujejo sklop zelo specifičnih zahtev, ki jih lahko izpolnijo le redki ponudniki.
- Samo nekatera podjetja, ki so kupila ponudbeno dokumentacijo, predložijo ponudbe, zlasti če jih več kot polovica odstopi.
- Naročilo je oddano neznanemu podjetju brez referenc.

PREDLOGI:

- Zagotoviti je treba, da so člani izbirne komisije izbrani v skladu z veljavnim priročnikom za izvedbo projekta.
- Zagotoviti je treba, da je uradnik, ki je odgovoren za oddajo projekta, izbirni komisiji na voljo za postopkovna vprašanja.
- Potrditi je treba, da ima izbirna komisija potrebno tehnično strokovno znanje in izkušnje za ocenjevanje ponudb.
- Zagotoviti je treba, da člani komisije podpišejo izjavo, v kateri navedejo, da pri opravljanju svojih nalog niso v navzkrižju interesov, kot je na primer sedanja ali pretekla pripadnost kateremu koli od ponudnikov.

4.2.3 Izvajanje, spreminjanje in dopolnjevanje javnih naročil

Vsa javna naročila, ki so bila oddana na podlagi postopka za oddajo javnih naročil, morajo biti izvedena popolnoma v skladu z zahtevami iz javnega razpisa, tehničnimi specifikacijami in v časovnem roku iz razpisa. Stranki imata lahko pooblastila, da nekoliko spremenita del javnega naročila, če lahko dokažeta, da spremembe niso bile prvotno predvidene, ter zagotovita razumno vzdržnost in gospodarsko ravnovesje.

Tveganja, povezana z navzkrižjem interesov

Javno naročilo ni pripravljeno v skladu s pravili in/ali tehničnimi specifikacijami in razpisno dokumentacijo.

Javno naročilo je slabo izvedeno.

Javno naročilo se slabo spremlja.

Sprejmejo se lažna potrdila.

Opozorila

- Spremenijo se standardne pogodbene klavzule (revizija, pravna sredstva, odškodnina itd.).
- Metodologija in delovni načrt nista priložena javnemu naročilu.
- Ime in pravni status podjetja sta spremenjena, odgovorni referent pa nima pomislekov glede tega.

- V zvezi z določenim izvajalcem se zahtevajo številne ali vprašljive spremembe, ki jih odobri isti uradnik, odgovoren za projekt.
- Pri mednarodnih projektih prihaja do dolgih, nepojasnjenih zamud med razglasitvijo izbranega ponudnika in podpisom pogodbe (to lahko kaže, da izvajalec noče plačati podkupnine ali da se pogaja o njej).
- Bistveno se spremenijo tehnične specifikacije ali formalni pogoji.
- Količina predmetov, ki jih je treba dostaviti, se zmanjša, ne da bi se s tem sorazmerno znižalo tudi plačilo.
- Postavka za uro dela se zviša, ne da bi se sorazmerno s tem povečala tudi količina uporabljenega materiala.
- Pogodba ne obstaja ali pa je dokumentacija, ki dokazuje nakup, nezadostna.
- Ravnanje zaposlenega pri naročniku je nenavadno, kadar proučuje dokumentacijo: noče odgovoriti na vprašanja vodstva o nepojasnjenih zamudah in manjkajočih dokumentih.
- Opravljeni so številni upravni pregledi in preklicani so postopki za oddajo javnih naročil.
- Nastopijo spremembe kakovosti, količine ali specifikacij blaga in storitev iz javnega naročila, ki odstopajo od ponudbene dokumentacije (formalni pogoji, tehnične specifikacije itd.).

PREDLOGI:

- Oceniti je treba vse zahteve glede zahteve po spremembi, preveriti njihovo legitimnost in zahtevati dokazila, kjer je to ustrezno, preden se odobri zahteva po spremembi.
- Pri nadzornih misijah glede projektov z visoko stopnjo tveganja je treba stranke pozvati, naj banko obvestijo o vseh zahtevah po spremembi, ki so bile izdane v zvezi podpisanimi pogodbami, ne glede na znesek.
- Delovna skupina mora izvesti nadzorno misijo, da bi preverila, ali ključni rezultati v zvezi z blagom, delom in storitvami dejansko obstajajo. Pregledi lahko potrdijo, da delo poteka v skladu z izdanimi potrdili o izvedbi dela, da so dokazila ustrezna ter da uradniki pravilno izdajajo potrdila o pravočasni dostavi blaga in pravočasno opravljenih storitvah.
- Zahtevati je treba neodvisne letne tehnične, finančne revizije in revizije javnega naročanja v zvezi s projekti z visoko stopnjo tveganja.
- V nadzorne misije je treba vključiti obiske tehničnih strokovnjakov na terenu.
- Uvesti je treba usposabljanje o vodenju javnih naročil za uradnike, odgovorne za projekt.
- V okviru pregleda postopka za oddajo javnih naročil in finančnega poslovanja je treba posebej preveriti nadzor vodenja javnih naročil – sezname plačil po pogodbi ali izvajalcu, preverjanje dvojnih plačil in izdajanje potrdil za prejeta blago in opravljene storitve.
- Uvesti je treba stroge postopke za obravnavo pritožb in jih objaviti.

Priloga 1: Vzorec izjave o odsotnosti navzkrižja interesov

Naziv javnega naročila:

Sklic: (št. javnega razpisa):

Spodaj podpisani(-a), imenovan(-a) za člana(-ico) komisije za odpiranje/imenovan(-a) za člana(-ico) izbirne komisije/odgovoren(-na) za ocenjevanje (izključitev) in določanje meril (za izbor)/imenovan(-a) za spremljanje dejavnosti/pooblaščen(-a) za spreminjanje dela pogodbe zgoraj navedenega javnega naročila, izjavljam, da sem seznanjen(-a) s členom 57 finančne uredbe, v katerem je navedeno, da:

„1. Finančni udeleženci in druge osebe, ki sodelujejo pri izvrševanju in upravljanju proračuna, vključno s pripravljalnimi akti v zvezi s tem, reviziji ali kontroli proračuna, se vzdržijo vsakršnega dejanja, ki bi lahko povzročilo navzkrižje njihovih interesov z interesi Unije.

Kadar obstaja takšno tveganje, se zadevna oseba vzdrži takšnega dejanja in zadevo prepusti odredbodajalcu na podlagi prenosa pooblastil, ki pisno potrdi, ali obstaja navzkrižje interesov. Zadevna oseba obvesti tudi svojega nadrejenega. Kadar navzkrižje interesov obstaja, zadevna oseba opusti vsa svoja dejanja v zadevi. Odredbodajalec na podlagi prenosa pooblastil osebno sprejme vse dodatne primerne ukrepe.

2. Za namene odstavka 1, navzkrižje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog finančnega udeleženca ali druge osebe iz odstavka 1, zaradi družinskih⁵, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa⁶ ali kakršnega koli drugega skupnega interesa s prejemnikom⁷.“

[Vstavite nacionalna pravila, v katerih je navedeno, da: (če/kadar je potrebno)]

Izjavljam, da, kolikor mi je znano, nisem v navzkrižju interesov z gospodarskim subjekti, ki so [se odločili sodelovati v tem postopku za oddajo javnih naročil] [predložili ponudbo za to javno naročilo], ne glede na to, ali gre za posameznike ali člane konzorcija, ali predlaganimi podizvajalci.

Po svojem najboljšem vedenju in prepričanju potrjujem, da v preteklosti niso obstajala ali da zdaj oziroma v predvidljivi prihodnosti ne obstajajo dejstva ali okoliščine, zaradi katerih bi lahko dvomili o moji neodvisnosti pri kateri koli stranki.

⁵ XX stopnja družinskega razmerja, poroka ali registrirana partnerska skupnost.

⁶ Pogodbeno razmerje ali plačano ali neplačano svetovanje, ki se trenutno uporablja.

⁷ vključno s prostovoljnim delom, članstvom v komisiji ali usmerjevalnem svetu.

Potrjujem, da bom, če med izbirnim postopkom/pri merilih/med [začetnim] ocenjevanjem/izvajanjem ali spreminjanjem javnega naročila ugotovim ali če bo pri tem postalo jasno, da takšno navzkrižje interesov obstaja ali da se je pojavilo, to nemudoma prijavil(-a) odboru/komisiji in da bom, če se ugotovi navzkrižje interesov, prenehal(-a) sodelovati pri ocenjevanju in vseh povezanih dejavnostih.

Prav tako potrjujem, da bodo vse zadeve, ki so mi bile zaupane, ostale zaupne. Nikoli ne bom razkril(-a) nobenih zaupnih informacij, ki so mi bile razkrite ali ki sem jih odkril(-a). Prejetih informacij ne bom nikoli zlorabil(-a). Zlasti se strinjam, da bom vse informacije ali dokumente, ki so mi bili razkriti ali ki sem jih odkril(-a) ali pripravil(-a) med ocenjevanjem ali kot rezultat takšnega ocenjevanja, hranil(-a) kot zaupne ter da jih bom uporabil(-a) le za to ocenjevanje in jih ne bom razkril(-a) nobeni tretji osebi. Prav tako se strinjam, da ne bom hranil(-a) nobenih izvodov kakršnih koli pisnih informacij, ki sem jih prejel(-a).

Podpisani(-a) (datum in kraj):

Ime in priimek:

Položaj

Priloga 2: Primeri

Primer št. 1

Ministrstvo za regionalni razvoj in turizem je romunski Oddelek za boj proti goljufijam (DLAF) obvestilo o potencialnem navzkrižju interesov pri projektu, ki se je financiral iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR).

Upravičenec projekta je bil okrožni svet, pogodba o financiranju, sklenjena leta 2009, pa se je nanašala na obnovo in modernizacijo 50 km cest v okrožju.

Naročnik je na podlagi nacionalnega postopka za oddajo javnih naročil, izvedenega v skladu z nacionalno zakonodajo o pogodbah o izvedbi javnega naročila, koncesijskih pogodbah za javne gradnje in koncesijskih pogodbah za opravljanje storitev, izvajalcu S oddal javno naročilo gradenj v višini 10 milijonov EUR.

Po začetku dela je izvajalec S zaprosil naročnika za odobritev zamenjave dobavitelja gramoz, ki je bil imenovan že na začetku, z drugim podjetjem, podjetjem F, pri čemer je navedel finančne razloge, in za odobritev zamenjave s strani nadzornika projekta.

Kmalu zatem je izvajalec S zaprosil naročnika tudi za zamenjavo gradbenega materiala, pri čemer bi namesto naravnega kamna uporabljali gramoz, ter zagotovil poročila o preskusu tega gradbenega materiala, ki bi ga prav tako dobavljalo podjetje F. Odobritev projektanta in nadzornika projekta je bila pridobljena že pred tem.

Okrožni svet je pripravil naslednjo dokumentacijo glede teh dveh sprememb:

- poročila, ki jih je podpisal koordinator projekta ter odobril in podpisal predsednik okrožnega sveta;
- dodatek k pogodbi za naročilo gradenj, ki ga je podpisal predsednik okrožnega sveta in v katerem je določen nov dobavitelj gradbenega materiala.
-

Preiskave oddelka DLAF so pokazale, da je bilo podjetje F v lasti dveh oseb, ki sta vsaka imeli 50-odstotni lastniški delež, pri čemer je bila ena oseba zet predsednika okrožnega sveta, tj. upravičenca projekta.

Oddelek DLAF je sklenil, da je navzkrižje interesov nastalo zaradi podpisa dokumentacije, ki podjetje F potrjuje kot dobavitelja gradbenega materiala, s strani predsednika okrožnega sveta, ki je bil v sorodstvenem razmerju prve stopnje z enim od skupnih lastnikov podjetja F.

Primer št. 2

Ministrstvo za regionalni razvoj in turizem je romunski oddelek DLAF obvestilo o nekaterih nezakonitih zadevah, ki so se dogajale v okviru projekta, ki se je financiral na podlagi programa PHARE 2000 za ekonomsko in socialno kohezijo.

Upravičenec projekta je bil gospodarski subjekt, podjetje Z, pogodba o financiranju pa je bi sklenjena v podporo izdajanju potrdil 12 malim in srednje velikim gradbenim podjetjem v okviru sistema vodenja kakovosti.

Da bi pogodbo o opravljanju storitev izdajanja potrdil oddal v skladu z nacionalno zakonodajo o javnih naročilih, je imenoval izbirno komisijo, sestavljeno iz petih članov, ki so podpisali izjavo o zaupnosti in nepristranskosti.

Oddelek DLAF je ugotovil, da je bil eden od članov izbirne komisije revizor, ki je z izbranim ponudnikom sklenil sporazume o sodelovanju.

To je pomenilo kršitev več določb veljavnega praktičnega vodnika, vložnikovega vodnika in priloge k sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev, saj je bil **en član izbirne komisije, ki odda javno naročilo, v navzkrižju interesov, ker je bil v pogodbenem razmerju z enim od ponudnikov.**

Primer št. 3

Ministrstvo za regionalni razvoj in turizem je romunski oddelek DLAF obvestilo o nekaterih znakih goljufije pri projektu, ki se je financiral na podlagi regionalnega operativnega programa, Prednostna os 2, in katerega cilj je bila modernizacija dela ceste v okrožju, pri čemer je bil upravičenec projekta okrožni svet.

Pogodba o opravljanju storitev projektiranja je bila oddana na podlagi postopka za oddajo javnih naročil v skladu z *nacionalno zakonodajo o pogodbah o izvedbi javnega naročila, koncesijskih pogodbah za javne gradnje in koncesijskih pogodbah za opravljanje storitev*. Merilo za izbiro je bila „ekonomsko najugodnejša ponudba“.

Izbrani ponudnik, subjekt P, se je zavezal, da ne bo nobenega dela naročila oddal v podizvajanje, vendar je bilo kmalu ugotovljeno, da je del naročila oddal subjektu A.

Javna uradnika, ki sta bila člana izbirne komisije za postopek za oddajo javnih naročil, sta bila uslužbenca subjekta A, tj. podizvajalca izbranega ponudnika.

Organ upravljanja je zaradi navzkrižja interesov med člani izbirne komisije in podizvajalcem zadržal plačilo storitev, ki jih je opravil subjekt A.

Oddelek DLAF je menil, da gre na podlagi nacionalne zakonodaje za **navzkrižje interesov. Dejstvo, da sta javna uradnika okrožnega sveta sodelovala pri odločitvi o oddaji javnega naročila storitev subjektu P, je za podjetje, ki ju je zaposlovalo, tj. subjekt A, pomenilo posredno materialno korist.**

Primer št. 4

Posredniški organ za sektorski operativni program razvoja človeških virov je romunski oddelek DLAF obvestil o potencialnem navzkrižju interesov pri projektu, ki se je financiral na podlagi programa Prednostna os 3. Cilj projekta je bil uvesti sklop inovativnih tehnik in metod za izboljšanje podjetniške zmogljivosti med podjetniki ter zagotavljanje podpore malim in srednje velikim podjetjem iz dveh regij.

Upravičenec je bila univerza, katere pravni zastopnik je bil njen rektor, gospod C.

Univerza, kot delodajalec, je za dejavnosti obveščanja v okviru projekta z gospodom C, kot zaposlenim, sklenila posebno pogodbo o delu.

Gospod C je kot rektor univerze imenoval skupino za izvajanje projekta, v kateri je sodeloval tudi sam.

Gospod C je s podpisom posebne pogodbe o delu po eni strani kot rektor in pravni zastopnik delodajalca ter po drugi strani kot zaposleni in član skupine za izvajanje projekta dejansko podpisal pogodbo sam s seboj in si tako pridobil neposredno materialno korist, tj. obljubljeno dodatno plačo.

Univerza je na podlagi svoje ustanovne listine (ki izvaja nacionalno zakonodajo o izobraževanju) institucija z javnim interesom, rektor pa njen izvršni direktor. Oddelek DLAF je zato menil, da obstajajo razlogi za pregon kaznivega dejanja na podlagi nacionalne zakonodaje.