



Številka: 007-369/2024/54

Datum: 18. 12. 2024

Načrt za dvig konkurenčnosti v javnem naročanju 2025 - 2030

Uvod

Javna naročila so pomemben del porabe javnega sektorja, pomembno vplivajo na gospodarsko rast, lahko vplivajo na proizvodnjo in ponudbo na trgu ter so lahko hkrati tudi orodje za doseganje strateških in trajnostnih ciljev oziroma ciljev sekundarnih politik trajnostnega, socialno odgovornega in inovativnega javnega naročanja. Javno naročanje v Sloveniji predstavlja že preko 14% BDP.

Strateški cilji javnega naročanja so predvsem odgovorno, gospodarno in transparentno delovanje naročnikov pri porabi javnih sredstev, razvoj elektronskega javnega naročanja, ki omogoča hitrejše in lažje izvajanje postopkov in uporabo postopkov javnega naročanja za zagotovitev trajnostnih ciljev. Obenem pa se mora javno naročanje izvajati tako, da se z njim zagotovi gospodarno in učinkovito porabo javnih sredstev in uspešno doseže cilje svojega delovanja, določene skladno s predpisi, ki urejajo porabo proračunskih in drugih javnih sredstev.

Evropsko računsko sodišče (ECA) je v decembru 2023 izdalo posebno poročilo¹, v katerem je ugotovilo, da se je v zadnjem desetletju konkurenca pri javnih naročilih zmanjšala in da reforma javnonaročniških direktiv EU iz leta 2014 ni dosegla željenih sprememb. Na splošno je po oceni ECA zaznati pomanjkanje konkurenčnosti na področju javnega naročanja, prav tako se razpoložljivi podatki ne uporabljajo sistematično za ugotavljanje temeljnih vzrokov za zmanjšanje konkurence, za dvig konkurenčnosti pa se sprejemajo le razpršeni ukrepi. ECA ugotavlja, da ključni cilji reforme EU javno naročniških direktiv iz leta 2014 za zagotovitev konkurence, kot sta poenostavitev in skrajšanje postopkov javnega naročanja, niso bili doseženi, in da nekatere zakonodajne rešitve morda celo zmanjšujejo konkurenco. ECA v poročilu Evropski komisiji (EK) in državam članicam kot nadaljnje korake priporoča, da se pojasnijo in prednostno razvrstijo cilji javnega naročanja, odpravijo vrzeli v zbranih podatkih o javnem naročanju, izboljšajo orodja za spremljanje, da se omogoči boljša analiza, poglobijo analize temeljnih vzrokov in predstavi akcijski načrt za odpravo ključnih ovir za konkurenco pri javnem naročanju. Temu je pritrdil tudi Enrico Letta, ki je v letošnjem letu po pregledu delovanja notranjega trga, kamor sodi tudi sistem javnega naročanja, pripravil obsežno poročilo, z nazivom Much more than a market,² in predlagal podobne ukrepe kot ECA.

Na konkurenčnost vplivajo številni dejavniki, od zunanjih, kot je velikost trga, število ponudnikov, ovire za vstop na trg, prisotnost tujih ponudnikov, do notranjih, kot so stopnja kompleksnosti sistema, stopnja digitalizacije in transparentnosti, čas oddaje naročila, ovire, ki jih vede in nevede

¹ Evropsko Računsko sodišče, 2023, posebno poročilo, Javno naročanje v EU, dosegljivo na: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_SL.pdf

² Enrico Letta, Much more than a market, 2024, dosegljivo na: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

postavljajo naročniki, nenazadnje tudi zahteve, ki jih postavljajo pravna pravila. Med drugim ni zanemarljivo dejstvo, da se je vrednost javnih naročil v Republiki Sloveniji v zadnjih 12 letih podvojila, izvajanje postopkov pa je izrazito razpršeno, večina naročnikov predstavlja majhne subjekte, ki se po večini z javnim naročanjem srečujejo zgolj občasno, z omejenimi zmožnostmi in kapacitetami.

Javno naročanje lahko tudi spodbuja inovacije na področju okolja in družbe, s postavljanjem zahtev za okoljsko in socialno odgovorne rešitve pa lahko naročniki spodbujajo razvoj in uvajanje novih tehnologij, ki prispevajo k zmanjšanju negativnih vplivov na okolje. S tem se v določenem obsegu lahko spodbuja tudi konkurenčnost in rast podjetij na področju trajnostnih rešitev. Vendar pa vključevanje vse večjega števila zahtev, kot so spodbujanje zelenega, inovativnega, vzdržnega, družbeno odgovornega, trajnostnega vidika, zagotavljanja enakosti spolov itd., kot tudi skrb za čim večjo transparentnost v javnem naročanju, kaže na to, da se želi v sistemu javnega naročanja zasledovati obsežno število ciljev, ki pa morda med sabo niso kompatibilni ali se celo izključujejo.

K dvigu konkurenčnosti prispeva tudi digitalni razvoj sistema javnega naročanja, ki mora v prvi vrsti zasledovati cilje digitalne preobrazbe Republike Slovenije, hkrati pa slediti razvoju področja javnega naročanja, ki zahteva transparentno, gospodarno, hitro in enostavno uporabo orodij in postopkov javnega naročanja. V središču razvoja mora biti uporabnik, ki bo pripomogel k boljšemu sistemu javnega naročanja tudi tako, da bo uporabljal enostavna, učinkovita in uporabna orodja, kar bo na koncu poleg izboljšanja konkurenčnosti, pozitivno vplivalo tudi na izboljšanje ekonomičnosti in transparentnosti v sistemu javnega naročanja.

Celoten sistem javnega naročanja pa mora z vsemi svojimi funkcionalnostmi in vplivi postati privlačen za zasebni sektor.

Kratek opis stanja in dosedanjih ukrepov:

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je že v preteklem obdobju veliko pozornosti namenilo izvajanju ključnih strateških ciljev, ki jih je Vlada RS (vlada) zasnovala s Strategijo razvoja javne uprave 2015 – 2020. V letih 2019 in 2020 smo skupaj z EK in OECD izvedli projekt t.i. sistemskega razmišljanja z nazivom »System Change in Slovenia: Making Public Procurement More Effective«³, v katerem se je sistem javnega naročanja v Republiki Sloveniji pregledal z različnih vidikov, z uporabo in ekonometrično analizo podatkov pa smo poskušali identificirati vrzeli v sistemu, s ciljem predvsem izboljšati konkurenčnost v sistemu javnega naročanja. Ta podlaga je upoštevana tudi pri pripravi nabora ustreznih spretnosti (kompetenčni model) in pri pripravi programa izobraževanj v okviru Akademije javnega naročanja. V tem projektu je OECD podal tudi šest priporočil, vsa na področju sodelovanja/vzpostavitve stičišč med deležniki in profesionalizacije.

V okviru realizacije ukrepov iz sprejetega Akcijskega načrta profesionalizacije javnega naročanja 2018 - 2020 se je s ciljem povečati kakovost in učinkovitost javnega naročanja izvajalo aktivnosti na petih področjih s 27. podrobnejšimi cilji:

- a) Dvig kompetenc in spodbujanje javnih uslužbencev za boljše naročanje;
- b) Pomoč naročnikom in ponudnikom za večjo pravno varnost, kakovost in gospodarnost javnega naročanja;
- c) Spodbujanje strateškega javnega naročanja;
- d) Skupno javno naročanje;
- e) Razvoj pametnih orodij za podporo procesom javnega naročanja).

³ [System Change in Slovenia : Making Public Procurement More Effective | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org/system-change-in-slovenia-making-public-procurement-more-effective)

V letih 2021 in 2022 sta bila nato na MJU izdelana Priročnik za presojo kompetenc na področju javnega naročanja (t.i. kompetenčni model) in program za usposabljanje uslužbencev, ki izvajajo postopke javnih naročil (t.i. program Akademije javnega naročanja). Na podlagi sklepa vlade št. 60300-4/2022/3 z dne 7. 9. 2022 MJU od 1. januarja 2023 dalje zagotavlja izvedbo programa Akademije javnega naročanja za usposabljanje uslužbencev, ki izvajajo postopke javnih naročil. V letu 2024 je bil program prenovljen na način, da se bodo vsebine kar najbolj približale potrebam uporabnikov.

Prav tako pa je Republika Slovenija s strani EK v letu 2019 prejela priporočilo, naj okrepi konkurenco, profesionalizacijo in neodvisni nadzor na področju javnega naročanja⁴. Z EK smo v zadnjih letih precej izboljšali pogled na slovenski sistem javnega naročanja, vendar pa je vanj treba vpeljati še mehanizme, ki bodo povečali konkurenčnost in profesionalizacijo deležnikov, ki sodelujejo v procesih javnega naročanja. Oba vidika predstavljata problem ne zgolj v Sloveniji, ampak tudi širše. To poskušamo nasloviti z različnimi ukrepi v teku, pri čemer dvig profesionalizacije predstavlja enega ključnih elementov tudi za dvig konkurenčnosti na slovenskem javno naročniškem trgu, saj bolje usposobljeni deležniki lahko izvedejo kvalitetno analizo trga, pripravijo dobro in predmetu ustrezno razpisno dokumentacijo, hitro in kvalitetno pripravijo ponudbo, izvedejo pogajanja, dražbe, ipd.

V okviru Načrta za okrevanje in odpornost (NOO) smo skupaj z EK in zunanjim izvajalcem, družbo PwC, izvedli analizo slovenskega javno naročniškega sistema s poudarkom na konkurenčnosti, pripravljenih je bilo pet splošnih priporočil in predlog akcijskega načrta, vsi ukrepi pa so bili načrtovani s ciljem dvigniti konkurenčnost slovenskega javnonaročniškega trga oz. zmanjšati delež netransparentnih postopkov.

V teku je tudi projekt, ki ga MJU izvaja skupaj z EK (DG Reform) in OECD s poudarkom na zagotavljanju konkurenčnosti in sodelovanja na področju javnega naročanja. Projekt vključuje pripravo natančne analize slovenskega javnonaročniškega trga, vključno s podatki o gospodarskih subjektih, ki sodelujejo na njem, vključuje pa tudi pregled oblik sodelovanja med naročniki ter izvedbo do treh pilotnih projektov za izvedbo različnih oblik sodelovanja na področju javnega naročanja. Poročilo prav tako izpostavlja, da na konkurenčnost vpliva tudi čas odločanja v postopkih javnega naročanja in zgodnje sodelovanje s trgom.

Na področju digitalizacije je v Republiki Sloveniji od 1. aprila 2018 dalje obvezno zagotavljanje elektronske oddaje ponudb v postopkih javnega naročanja. MJU je v okviru sistema za elektronsko javno naročanje zagotovilo funkcionalnost za elektronsko oddajo ponudb (informatijski sistem e-JN). Informatijski sistem e-JN (<https://ejn.gov.si/>) pa je namenjen celoviti informatizaciji postopkov javnega naročanja, in sicer vse od predloga za izvedbo naročila pa do zaključka postopka in naročanja posameznih artiklov, njegova uporaba pa je brezplačna za vse udeležence v postopkih javnega naročanja.

V letu 2019 je bil v okviru digitalizacije sistema javnega naročanja vzpostavljen tudi Portal eRevizija (www.portalerevizija.si/), katerega uporaba je obvezna od 1. 1. 2021 dalje. Portal eRevizija je namenjen vsem vrstam komunikacije (sporočanje, obveščanje, vročanje ter izmenjava informacij in dokumentov) med naročnikom, vlagateljem, DKOM, izbranim ponudnikom in zagovornikom javnega interesa.

Portal javnih naročil (<https://www.enarocanje.si/>) pa je prvi in najpomembnejši portal na področju javnega naročanja v Republiki Sloveniji in zagotavlja javno objavo vseh obveznih obvestil o postopku izvedbe in o izveden javnem naročilu, vključno z objavo pogodb in njihovimi naknadnimi

⁴ Country specific recommendations 2019, dostopno na povezavi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.301.01.0143.01.ENG&%3Btoc=OJ%3AC%3A2019%3A301%3ATOC.

spremembami. Portal javnih naročil gospodarskim subjektom omogoča iskanje poslovnih priložnosti na slovenskem trgu javnih naročil, na katerem z medsebojnim konkuriranjem zagotavljajo gospodarno rabo javnih sredstev ter učinkovito in uspešno javno naročanje. Portal javnih naročil se povezuje tudi s Portalom TED («Tender electronic Daily» oz. dnevna elektronska javna naročila) ki je spletna različica Dodatka k Uradnemu listu EU.

Učinkovitost, transparentnost, konkurenčnost in uspešnost postopkov javnega naročanja pa lahko bistveno izboljša tudi vključitev umetne inteligence (v nadaljevanju: UI) v sistem javnega naročanja, ki bo postala ključno orodje za izboljšanje sistema, tudi njegove konkurenčnosti. UI je mogoče vpeljati v različnih fazah izvajanja postopkov javnega naročanja, in sicer od samega načrtovanja do zaključka postopka in potrebe analitike, kar bo potrebno nasloviti tudi v ukrepih na področju digitalizacije.

Na področju javnega naročanja pa obstaja tudi veliko tveganje za korupcijo, v boju zoper njo pa je bistvena visoka stopnja transparentnosti. Vendar pa je tudi v segmentu transparentnosti potrebno zagotoviti primeren in sorazmeren pristop, saj je lahko situacija, če je na voljo preveč pomembnih informacij, za gospodarstvo manj zanimiva. Prav tako lahko prevelika transparentnost ali javna dostopnost nekaterih informacij ustvarja okolje za nedovoljeno dogovarjanje med ponudniki, kar se prav tako kot rezultat pokaže v nizki stopnji konkurenčnosti.

Na podlagi zgoraj navedenega tako ob nezmanjšani transparentnosti in poleg izvajanja programa Akademije javnega naročanja kot ključne za povečanje konkurenčnosti na področju javnega naročanja zaznavamo ukrepe, navedene v nadaljevanju.

Za relaizacijo navedenih ukrepov pa je potrebno upoštevati tudi tveganja, ki so z njimi povezana, in sicer tveganja pomanjkanja kadrovskih in finančnih zmogljivosti, tveganja neuspešnega izbora zunanjih izvajalcev in tveganja nezaintersiranosti sodelovanja deležnikov, pomembnih za izvedbo ukrepov.

Seznam ukrepov:

➤ Na področju profesionalizacije:

1. Izvedba posebnih usposabljanj za naročnike, usmerjenih na vsebine, ki povečujejo usposobljenost naročnikov in povečujejo konkurenčnost.
2. Izvedba posebnih usposabljanj za ponudnike, usmerjenih na vsebine, ki jim bodo olajšale dostop do javnih naročil in sodelovanje pri njih.
3. Izvedba posebnih usposabljanj, usmerjenih v prepoznavanje nedovoljenega dogovarjanja in izkrivljanja konkurence in potrebnih ravnanjih naročnika ob zaznavi teh ravnj.
4. Izvedba posebnih usposabljanj, usmerjenih v zagotavljanje integritete in preprečevanje korupcije.
5. Predstavitve primerov dobrih in neustreznih praks, ki povečujejo oziroma zmanjšujejo konkurenčnost ter posledice takšnih ravnanj za naročnike.
6. Poenotenje razpisnih dokumentacij, izjav in drugih dokumentov, ki jih naročniki uporabljajo v različnih oblikah in vsebinah v postopkih javnega naročanja z namenom standardiziranja administracije in s tem možnosti posvečanja več časa sami vsebini ponudbe in priprava vzorčnih dokumentov tudi za evidenčna naročila.

7. Promocija različnih oblik sodelovalnega pristopa pri javnem naročanju in spodbujanje izvajanj skupnega javnega naročanja, zlasti manjših naročnikov in kadar se pri raziskavi trga pokaže, da navedeno ne bi vplivalo na zmanjšanje konkurence na trgu.
8. Z namenom centralizacije izvajanja postopkov preučitev možnosti skupnega nastopanja manjših statusno primerljivih naročnikov (npr. v okviru skupnih občinskih uprav).
9. Spodbujanje naročnikov za izvajanje predhodnega sodelovanja s trgom (posveti, dialogi) ter k sodelovanju s trgom po izvedenih javnih naročilih (posveti, dialogi) in k objavi letnih načrtov naročil.
10. Priprava javnega razpisa in podelitev nagrad organizacijam in uslužbencem za spodbujanje najboljših praks javnega naročanja.

➤ **Na področju digitalizacije:**

11. Priprava digitalnega priročnika za načrtovanje javnih naročil, vključno z raziskavo trga (Interaktiven priročnik oz. smernice za izvajanje tržnih analiz, preiskav trga (ponudbe) in izvedbo strokovnega dialoga).
12. Priprava interaktivnega orodja za načrtovanje postopkov javnega naročanja, vključno z orodjem za izračun trajanja postopkov in modula za posvetovalni proces med naročniki in gospodarskimi subjekti.
13. Povečanje oziroma popolna avtomatizacija izvedbe postopka javnega naročanja z razvojem informacijsko podprtih orodij v podporo naročnikom in ponudnikom.
14. Zmanjšanje podvajanja zahtevanih informacij in dokumentov z upoštevanjem načela "samo enkrat" (Once-Only Principle; v nadaljnjem besedilu: OOP) v vseh fazah izvajanja postopka javnega naročanja), tako na strani ponudnika kot tudi na strani naročnika. Upoštevanje načela OOP ne more zagotoviti popolne odprave napak, lahko pa zagotovi zmanjšanje tveganja nastanka napak zaradi večkratnega ročnega vnosa. Z uveljavitvijo tega načela se tudi zmanjšuje administrativno breme za vse vpletene strani ter pospešuje postopke javnega naročanja.
15. Poenostavitev izmenjave podatkov s povezljivostjo med različnimi sistemi, kar omogoča nemoten prenos informacij med različnimi aplikacijami, platformami ali sistemskimi okolji, predvsem glede preverjanja podatkov, tudi med članicami EU, ter omogoča boljše sodelovanje med različnimi sistemi in uporabniki ter povečuje učinkovitost in zanesljivost delovanja.
16. Obveščanje gospodarskih subjektov o priložnostih za sodelovanje pri javnem naročanju po CPV kodah in stalno obveščanje o možnostih sodelovanja v postopkih javnega naročanja (neposredno, preko točk SPOT in preko stanovskih zbornic).
17. Zagotovitev nadgradnje informacijskega sistema e-JN s (samodejnim) repozitorijem za bolj učinkovit dostop naročnikov do dokazil ponudnika.
18. Izvedba pilotnega projekta z namenom možnosti vzpostavitve raziskovalno-razvojnega centra za spodbujanje uporabe inovativnih digitalnih orodij v javnem naročanju.

➤ **Na analitičnem področju:**

19. Identifikacija in definiranje kazalnikov, ki izkazujejo stanje konkurenčnosti na javno naročniškem trgu, določitev metodologije za njihovo merjenje in spremljanje ter letno spremljanje teh kazalnikov.
20. Uporaba naprednih digitalnih orodij za prepoznavanje ponavljajočih vzorcev naročil z eno samo ponudbo po vrsti postopka, po CPV kodah, po naročniku, po rotaciji ponudnikov, glede na merilo za izbor, po lokaciji / regiji naročnika, po trajanju naročila in drugih identificiranih kazalnikih po predhodnem ukrepu.
21. Podrobna analiza dejavnikov prisotnosti deleža ene ponudbe v postopkih javnega naročanja in izvedba ukrepov na podlagi analize (sektorski, naročniki,...).
22. Analiza ukrepov drugih držav in mednarodnih organizacij za povečanje konkurenčnosti in učinkovitosti sistema javnega naročanja.

➤ **Na sistemskem področju:**

23. Izvedba ankete med naročniki o predlogih za spremembo sistema javnega naročanja in pregled predpisov za uvedbo ukrepov in rešitev, ki bi prispevale k večji konkurenčnosti na področju javnega naročanja in odpravi administrativnih bremen, vključno s predpisi s področja pravnega varstva.
24. Pregled ustreznosti in sprememba Pravilnika o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja.
25. Usmeritve naročnikom, da organizacijsko uredijo notranje postopke na način, da ti potekajo učinkovito in hitro, kar lahko spodbudi potencialne ponudnike k oddaji ponudbe ter tako vpliva na konkurenčnost na področju javnega naročanja (potrjevanje, ipd.).
26. Pregled sektorske zakonodaje in specifičnih ciljev, ki jih mora na njihovi podlagi zasledovati javno naročanje ter analiza njihovega vpliva na konkurenčnost. Na podlagi ugotovitev oblikovati prioritete cilje sistema javnega naročanja.
27. Zagotoviti sistemske spremembe za ureditev delovnih mest za uslužbence, ki izvajajo zahtevna javna naročila z namenom, da postane javni sektor na tem področju privlačen za zaposlitev visoko kvalificiranega kadra s kompetencami, ki so potrebne za učinkovito vodenje javnih naročil, tudi z vidika povečanja konkurenčnosti.

➤ **Na področju nadzora:**

28. Redna srečanja MJU in zagovornikov javnega interesa (RSRS, KPK, AVK), vzpostavitev orodja za elektronski prejem predhodnih obvestil in vzpostavitev sodelovalne platforme zagovornikov.
29. Skupaj z zagovorniki javnega interesa vzpostaviti orodje za izboljšanje možnosti identifikacije anomalij v sistemu javnega naročanja (kot je nedovoljeno dogovarjanje, ipd..)

➤ **Ukrepi za gospodarske subjekte:**

30. Spodbujanje MSP-jev k povezovanju oz. sodelovanju v konzorcijih, da lahko skupaj izpolnijo pogoje tudi za večje projekte.
31. Sodelovanje MJU in točk SPOT za nudenje pomoči MSP-jem pri pripravi dokumentacije in prijavi oz. oddaji ponudbe.
32. Izvedba ankete med gospodarskimi subjekti o možnostih izboljšaja sistema javnega naročanja in analiza podatkov za učinkovitejši sistem javnega naročanja.
33. Predstavitve javnega naročanja po različnih regijah v Sloveniji (v sodelovanju s točkami SPOT in z območnimi enotami OZS in/ali GZS), na katerem se gospodarskim subjektom predstavi sistem javnega naročanja, možnosti sodelovanja, prikaz priprave in oddaje ponudbe ipd. ter izmenja stališča o njihovih izkušnjah glede sodelovanja oz. razlogih za nesedovanje na javnih naročilih.

➤ **Ukrepi na mednarodnem področju:**

34. Pridobitev sredstev in zagon pilotnega projekta za razvoj UI na področju javnega naročanja ter sodelovanje z EK pri prenovi in nadgradnji digitalizacije javnega naročanja.
35. Proaktivno delovanje na sestankih z EK in Svetom ter na delovnih skupinah za javno naročanje, z namenom vzpostavitve konkurenčnega okolja javnega naročanja, tudi z vidika normativnega urejanja na ravni EU.

mag. Franc Props
minister