



Akcijski načrt – izboljšanje sistema in profesionalizacija v javnem naročanju

Izhajajoč iz:

1. dokumenta Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015-2020 (november 2015) – v nadaljevanju: Strategija,
2. Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko socialnemu odboru in Odboru regij »Uspešno izvajanje javnega naročanja v Evropi in za njo« (COM (2017) 572 final, z dne 3. 10. 2017) – v nadaljevanju: Sporočilo Komisije in
3. Priporočila Komisije z dne 3. 10. 2017 o profesionalizaciji javnega naročanja »Vzpostavitev arhitekture za profesionalizacijo javnega naročanja« (COM (2017) 6654 final, z dne 3. 10. 2017) – v nadaljevanju: Priporočilo Komisije,

Ministrstvo za javno upravo vzpostavlja okvir za razvoj izboljšanja prakse javnega naročanja v Republiki Sloveniji in v nadaljevanju predstavlja Akcijski načrt za profesionalizacijo javnega naročanja.

1. UVOD

Iz Sporočila Komisije izhaja, da so za uvedbo sprememb potrebni ustrezno usposobljeni ljudje. Nizka stopnja profesionalizacije javnih kupcev je sistemska težava v številnih državah članicah. Izboljšanje spretnosti in znanj s področja javnega naročanja v vseh fazah postopka javnega naročanja, vključno z digitalnimi spretnostmi in znanjem, je ključnega pomena. Spreminjajoča se kultura in večja uporaba strateškega javnega naročanja zahtevata širšo uporabo prilagodljivih praks, poznavanje trgov in inovativna orodja. Javni sektor mora vzpostaviti celovito strategijo za preprečevanje izogibanja tveganju ter privabiti, usposobiti in razvijati nadarjenosti in spretnosti na celotnem področju javnega naročanja. Države članice so na različnih stopnjah na poti k profesionalizaciji, vendar je pomembno, da se k temu zavežejo vse. Izmenjava izkušenj jim bo omogočila, da izboljšajo svoje prakse javnega naročanja, povečala pa bo tudi učinek in ugled javnega naročanja pri izpolnjevanju ciljev javne politike. Dolgoročne strategije za profesionalizacijo na nacionalni ravni so ključne za zagotavljanje, da so pravi ljudje s pravimi spretnostmi in znanji ter orodji na pravem mestu ob pravem času, da zagotovijo najboljše rezultate.

Iz Priporočila Komisije pa izhaja, da se cilj profesionalizacije javnega naročanja razume široko v smislu, da zajema splošno izboljšanje celotnega razpona poklicnih spretnosti in kompetenc, znanja in izkušenj ljudi, ki izvajajo naloge, povezane z javnim naročanjem, ali pri njih sodelujejo. Zajema tudi orodja in podporo ter arhitekturo institucionalne politike, ki so potrebni za učinkovito opravljanje dela in doseganje rezultatov.

V okviru bilateralnih pogovorov in udeležb na delavnicah, seminarjih oziroma kongresih, ki jih organizira Evropska komisija ter iz Priporočil Komisije, ki vsebuje tudi primere dobrih praks, smo pridobili tudi nekatere informacije v zvezi z izkušnjami in spodbujanjem profesionalizacije v javnem naročanju v drugih državah članicah Evropske unije. Ugotovimo lahko, da države članice na področju profesionalizacije v javnem naročanju izvajajo podobne aktivnosti, kot jih

izvaja Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, torej priprava smernic, navodil, svetovanje naročnikom in gospodarskim subjektom (telefonsko in pisno), izvajanje t.i. help-deska, priprava vzorčnih razpisnih dokumentacij, organizacija seminarjev in izvedba usposabljanj. Nekatere države članice imajo urejen oziroma vzpostavljen tudi sistem certifikacije oziroma specializiranosti javnih naročnikov za izvajanje postopkov oddaje javnih naročil. V Združenem kraljestvu, kjer sta za profesionalizacijo v javnem naročanju primarno zadolženi dve instituciji, in sicer *Efficiency And Reform Group* in *Crown Commercial Service*¹, so, v Crown Commercial Service, ki deluje kot centralni nabavni organ in je predvsem odgovoren za sistem usposabljanj in izobraževanj, pripravili tudi okvir za priznavanje strokovnih spretnosti in kompetenc na področju javnega naročanja².

Ministrstvo za javno upravo si prizadeva za dvig ravni javnega naročanja in sistema kot celote. Zavedamo se, da je za kakovostnejše javno naročanje potrebno več napora s strani različnih deležnikov, tudi ministrstva. Potrebujemo sistem, ki bo motiviral in nagrajeval vključene tako na strani naročnikov in ponudnikov, uslužbenec, ki se bodo samostojno odločali in iskali izzive onkraj zahtev predpisov in ponudnike, ki bodo na trgu javnega naročanja našli dovolj pravih izzivov in priložnosti. Potrebno je preseči tog zakonodajni okvir, ki je nujen za stabilno javno naročanje, a premalo za njegovo uspešnost.

Na tej podlagi bo Ministrstvo za javno upravo v okviru ukrepa profesionalizacije v javnem naročanju v prihodnje izvajalo aktivnosti na naslednjih **5 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

2. PREDVIDENE AKTIVNOSTI NA PODROČJU PROFESIONALIZACIJE V JAVNEM NAROČANJU

a) Dvig kompetenc in spodbujanje javnih uslužbencev za boljše naročanje

Ministrstvo za javno upravo si bo prizadevalo za premišljeno upravljanje človeških virov in motivacijskih shem posebej za uslužbenec, ki izvajajo javno naročanje na način, da bo:

- podprlo sheme priznavanja, ki ustrezno opredelijo in nagradijo funkcije javnega naročanja ter podprlo tudi vsa ad hoc usposabljanja, zlasti pa usposabljanja z inovativnimi, interaktivnimi rešitvami ali orodji za e-učenje in shemami ponavljanja;
- Vzpostavilo mehanizme in podprlo oziroma organiziralo nagrade za odličnost, ki bodo spodbujale dobro prakso na področjih, kot so javno naročanje na področju inovacij ter zeleno in socialno odgovorno javno naročanje in boja proti korupciji;
- v sodelovanju s stroko in strateškimi partnerji opredelilo in določilo osnovna znanja, spretnosti in kompetence, ki bi jih moral imeti vsak uslužbenec, ki izvaja javno naročanje ali ki pri tem sodeluje, ta znanja pa v največji meri preneslo tudi na sodnike,

¹ Public procurement – Study on administrative capacity in the EU United Kingdom Country Profile - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/uk.pdf

² Commercial Skills and Competency Framework for Developing and Practitioner Levels - https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/501136/Commercial_Skills_Framework_v_October_2015_1_.pdf

revizorje in druge osebe, ki kakorkoli sodelujejo v procesu nadzora nad javnim naročanjem; določilo osnovna znanja, spretnosti in kompetence ter preučilo možnosti spodbujanja in nagrajevanja uslužbencev za pametno in gospodarno naročanje;

- podprlo razvoj oziroma ustanovitev ponudbe začetnega usposabljanja, na diplomski in podiplomski ravni ter drugega začetnega poklicnega usposabljanja, ali celovite, usmerjene in dostopne ponudbe vseživljenjskega usposabljanja in učenja.

Cilji 2018-2020:

- *Opredelitev znanj, spretnosti in kompetenc, ki bi jih moral imeti vsak uslužbenec, ki izvaja javno naročanje ali ki pri tem sodeluje (do 1. 7. 2019);*
- *Proučitev možnosti spodbujanja in nagrajevanja uslužbencev za učinkovitejše naročanje (do 31. 12. 2018);*
- *Organizacija nagrad za odličnost (do 31. 12. 2020);*
- *Spodbujanje vseh oblik kakovostnih usposabljanj (trajni cilj 2018-2020);*
- *Spodbujanje ustanavljanja institucionaliziranega usposabljanja, zlasti na diplomski ali podiplomski ravni (trajni cilj 2018-2020).*

b) Pomoč naročnikom in ponudnikom za večjo pravno varnost, kakovost in gospodarnost javnega naročanja

Pomoč naročnikom in ponudnikom je namenjena zagotavljanju večje pravne varnosti, zmanjšanju napak pri javnem naročanju in dvigu usposobljenosti za bolj kakovostno, učinkovito, gospodarno in inovativno izvajanje javnega naročanja.

Cilj tega ukrepa je, tudi v smislu sledenja Priporočilom Komisije, zagotoviti smernice, priročnike, zbirke dobrih praks in najpogostejših napak, standardizirane obrazce in orodja (npr. merila za zeleno javno naročanje), tehnično pomoč z odzivnimi službami za pomoč uporabnikom, klicne številke in/ali e-poštne storitve, organiziranje seminarjev in delavnic za obveščanje o novih pravnih spremembah ter spodbujanje naročnikov prek spletnih platform in poklicnih omrežij. Ministrstvo za javno upravo si bo prizadevalo tudi za povečanje sodelovanja med ustreznimi službami in naročniki ter spodbujalo širitev strokovnega znanja posameznikov in institucij, osrednjih nabavnih organov in drugih organizacij, povezanih z javnim naročanjem, z namenom zagotavljanja usklajenega, učinkovitega in bolj strateškega javnega naročanja.

V ta namen bo ministrstvo zagotavljalo nadaljnje izvajanje nekaterih že obstoječih ukrepov:

- brezplačne predstavitve novih predpisov s področja javnega naročanja,
- priprava pisnih odgovorov na prejeta vprašanja naročnikov in gospodarskih subjektov,
- telefonsko svetovanje naročnikom in gospodarskim subjektom,
- zagotavljanje »help-desk«-a,
- priprava in objava gradiv na spletni strani Direktorata za javno naročanje (novice, DJNovice, sistemska stališča, pogosta vprašanja in odgovori, koristne informacije, navodila, priročniki itd.),
- priprava smernic za javno naročanje na različnih področjih,
- priprava vzorčnih razpisnih dokumentacij,
- izvedba strokovnih koordinacijskih srečanj z različnimi deležniki.

Poleg tega pa se v letih 2018 in 2019 predvideva izvedba več brezplačnih usposabljanj in izobraževanj za javne uslužbence, ki se pri svojem delu ukvarjajo z javnim naročanjem, za še boljše izvajanje oziroma uporabo javno naročniške zakonodaje. Terminski plan izvedb po posameznih vsebinah bo objavljen na spletnih straneh ministrstva. Bistvenega pomena je tudi, da bodo usposabljanja izvedena tako s pravnega oziroma zakonodajnega, kakor tudi s praktičnega vidika. Izvajala se bodo v obliki seminarjev in delavnic ter v obliki e-usposabljanj ali on-line konferenc. Za seminarje in delavnice bodo pripravljena tudi gradiva za udeležence.

Ministrstvo za javno upravo bo, v sodelovanju z Upravno akademijo pripravilo program prenovljenega usposabljanja, z vsebinami, ki presegajo zgolj osnovna postopkovna znanja (kot so na primer osnove nabave, projektnega vodenja, taktike pogajanj, inovativno in pametno naročanje, upravljanje s pogodbami in preprečevanje korupcijskih tveganj v javnem naročanju). Usposabljanje mora povzeti in biti prirejeno opredeljenim kompetencam za javne uslužbence, ki se ukvarjajo z javnim naročanjem.

Ministrstvo za javno upravo bo pripravilo tudi sheme postopkov javnih naročil in tematske priročnike / brošure za področja, kjer v okviru izvajanja svojih aktivnosti zaznava največ dilem, med drugim tudi za boj proti korupciji v postopkih javnega naročanja. V ta namen bo po potrebi izvedlo tudi predhodne analize ali ankete.

Cilji 2018-2020:

- *Izdelava shem postopkov in vzorčnih razpisnih dokumentacij (vključno s prehodom na e-JN) in objava na spletni strani (do 31. 12. 2018);*
- *Informiranje naročnikov z izdajo DJNovic, preko uporabnih orodij in informacij na spletni strani ter z rednim in ažurnim izvajanjem help-deska in drugih oblik svetovanja naročnikom in ponudnikom (trajni cilj 2018-2020);*
- *Izvedba najmanj 6 brezplačnih usposabljanj/izobraževanj na leto (trajni cilj 2018-2020);*
- *Objava izobraževalnih video vsebin na spletni strani za uporabo različnih orodij (npr. ESPD, eDražbe, eOddaja...) (do 31. 12. 2018 in dalje po potrebi);*
- *Prenovljen program usposabljanja (do 1. 5. 2019),*
- *Izvedba usposabljanj za preprečevanje korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja (do 1.7.2018)*
- *Izdelava Brošure za odgovorno ravnanje v postopkih javnega naročanja (do 30. 6. 2018).*

c) Spodbujanje strateškega javnega naročanja

V javnem naročanju je potrebno večji poudarek nameniti strateškemu javnemu naročanju, ki omogoča zasledovanje družbenih, okoljskih in gospodarskih ciljev. S strani naročnikov in tudi ponudnikov je potrebno v strateško javno naročanje vložiti več truda in npora kot pri »tradicionalnem« javnem naročanju, vendar pa to prinaša številne prednosti, kot so na primer prihranki, povečanje kakovosti, standardizacija cen, izboljšanje ekonomske učinkovitosti, dostop do novih dobaviteljev, ustvarjanje partnerstev z dobavitelji in spodbujanje inovativnega okolja za večjo gospodarsko rast. Zelo pomembno je tudi upoštevanje celotnih stroškov, torej stroškov skozi celotno življenjsko dobo ter vključitev drugih meril v javno naročanje. Poudarek tako ne sme biti več predvsem na kupovanju najcenejših proizvodov oziroma storitev temveč je potrebno v javno naročanje vključiti tudi dodatne zahteve, ki prinesejo dodano vrednost za naročnika in širšo skupnost.

V Republiki Sloveniji je zeleno javno naročanje obvezno za 20 predmetov javnega naročanja in urejeno z Uredbo o zelenem javnem naročanju. Za učinkovitejšo implementacijo strateškega javnega naročanja se predvideva organizacija usposabljanj na področju zelenega, inovativnega in socialnega javnega naročanja ter priprava smernic, ki bodo naročnikom in ponudnikom nudila pomoč oziroma orodje pri izvajanju strateških javnih naročil (tj. na področju zelenega, socialnega in inovativnega javnega naročanja).

V okviru strateškega javnega naročanja bo ministrstvo v sodelovanju z stroko in deležniki, kot so razna združenja, zbornice ipd. oblikovalo tudi dobre prakse in smernice za inovativno javno naročanje.

Cilji 2018-2020:

- *Izvedba tematskih usposabljanj po predmetih za zeleno javno naročanje (npr. za živila, za gradnje, za stavbe...) (do 31. 12. 2018 in dalje po potrebi);*
- *Izdelava, objava in predstavitev smernic za socialno odgovorno javno naročanje (npr. čiščenje, varovanje...) (do 31. 12. 2018 in dalje po potrebi);*
- *Posodobitev smernic za javno naročanje gradenj ter arhitekturnih in inženirskih storitev (do 31. 12. 2018);*
- *Izdelava zbirke dobrih praks strateškega javnega naročanja in informiranje naročnikov (do 31. 12. 2020) ;*
- *Analiza rasti deleža zelenega javnega naročanja v RS. (do 31. 12. 2020);*
- *Sistemske rešitve za povečanje socialno odgovornega javnega naročanja v RS (do 31. 12. 2020);*
- *Analitična obdelava in priprava podatkov za boljše naročanje (trajno).*

d) Skupno javno naročanje

Kot izhaja iz Sporočila Komisije, osrednji nabavni organi kot agregatorji upravljajo vse večje deleže trgov javnega naročanja. Postajajo pomembni akterji pri spodbujanju reforme javnega naročanja, vključno z izvajanjem strateškega pristopa. Zagotavljajo možnost za povečanje vzvoda javnih naročnikov, kar je nujno na nekaterih trgih, na katerih prevladuje majhno število udeležencev. Velike vrednosti javnih naročil osrednjih nabavnih organov bi se lahko uporabile za spodbujanje strateškega javnega naročanja, na primer z določitvijo ciljev glede javnega naročanja. Njihova vloga pri standardizaciji postopkov javnega naročanja in vpogledu v trg je ključni element za profesionalizacijo javnih uprav, omogoča pa tudi postopke, prijazne malim in srednjim podjetjem. Z združevanjem znanja in izkušenj se ustvari učinek prelivanja, saj osrednji nabavni organi pogosto zagotavljajo podporo in svetujejo drugim naročnikom, standardizacija nabav in učinki pa se prelivajo tudi k naročnikom, ki neposredno v skupnem naročilu niso zajeti. Trenutno je v sistem skupnega javnega naročanja vključenih 27 predmetov naročanja, prihranek pa na letni ravni znaša 24,5 mio €.

Za učinkovitejše javno naročanje bo tudi v prihodnje pomembno nadaljnje izvajanje skupnega javnega naročanja in povečanje števila predmetov, za katere se izvaja skupno javno naročanje, da se tako povečujejo neposredni prihranki zaradi ekonomije obsega in posredni prihranki zaradi izvedbe postopka oddaje javnega naročila na enem mestu za več naročnikov. Nekatere občine že izvajajo skupno javno naročanje za javne zavode, katerih lastnice so, prav tako se skupno javno naročanje vlade izvaja pri že več kot 30 skupinah predmetov naročanja. V prihodnosti bo potrebno spodbujati občine k pogostejši uporabi instrumentov skupnega javnega

naročanja, povečati predmete naročanja (predvsem v resorjih zdravstva in šolstva) in število udeleženih naročnikov.

Za zagotavljanje teh učinkov in predvsem zaradi zagotovitve standardizacije predmetov nabav se bo v nadaljnjih letih povečalo število področij oziroma predmetov skupnega javnega naročanja in spodbujalo vključevanje več naročnikov v skupno javno naročanje.

Cilji 2018-2020:

- Povečanje predmetov za 10 % (do 31. 12. 2020);
- Prihranek 28 mio EUR na letni ravni (do 31. 12. 2020);
- Povečanje števila vključenih naročnikov do 15% (do 31. 12. 2020).

e) Razvoj pametnih orodij za podporo procesom javnega naročanja

Za poenostavitev in izboljšanje prakse izvajanja javnega naročanja so bistvenega pomena tudi orodja za podporo procesom. Pri tem je ključnega pomena tudi zagotovitev informacijsko podprtega okolja za izvedbo elektronskega javnega naročanja v vseh fazah – projekt Elektronsko javno naročanje. Z elektronskim javnim naročanjem bodo razbremenjeni tako naročniki kakor tudi ponudniki v smislu nižjih stroškov in porabe časa ter kadrovskih virov. V prihodnjih letih (2018 in 2019) je tako predvidena:

- tehnološka prenova informacijskega sistema za elektronsko javno naročanje eJN, s katero bodo funkcionalnosti posameznih modulov (eNabave, eDražbe, eKatalog, eOddaja in eDosje) povezane v enovit sistem, v katerem bodo tudi nadgrajene funkcionalnosti trenutnega modula eDosje,
- vzpostavitev portala e-Revizija za hitrejše in transparente postopke pravnega varstva,
- nadgradnja funkcionalnosti portala javnih naročil,
- razvoj dinamičnega nabavnega sistema,
- nadgradnja funkcionalnosti informacijske rešitve Statist,
- priprava analitskih orodij in obdelave masovnih podatkov za spremembo regulatorne politike v sistemu javnega naročanja,
- Povezava informacijskih sistemov javno naročanje (Statist) in sistema prikaza izplačil (Erar - UJP).

Cilji 2018-2020:

- Polno delovanje elektronskega javnega naročanja (do 1. 5. 2019);
- Vzpostavitev in zagon portala e-Revizija (do 31. 12. 2019);
- Nadgradnje portala javnih naročil in informacijske rešitve Statist (do 1. 6. 2019)
- Izvedba povezave aplikacij Statist in Erar (31. 12. 2020);
- Priprava uporabe masovnih podatkov za analitično podporo procesom (do 1. 10. 2019).

Boris Koprivnikar
MINISTER