

NATEČAJI ZAPS

KAKO V OKVIRU JAVNIH NATEČAJEV KOREKTNO OPREDeliti
DOPUSTNOST ODNOSOV MED NATEČAJNIKOM IN ČLANOM
OCENJEVALNE KOMISIJE IZ ISTE IZOBRAŽEVALNE INŠTITUCIJE?

Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije

Uvodni prispevek na zboru ZAPS, 20. april 2022, Vegova 8, Ljubljana

dr. Špela Kryžanowski, univ. dipl. inž. arh.

UVOD

ZAPS že drugo desetletje uspešno izvaja javne natečaje. Urejen pregled zmagovalcev natečajne dejavnosti zadnjega desetletja prinaša razstava Ko gradimo odlično, gradimo z arhitekturnim natečajem. Ob tej priložnosti ZAPS organizira posvet, da bi preverila ali je obstoječa ureditev konflikta interesov med natečajniki in člani ocenjevalnih komisij ustrezna ali ne. Posebej nas zanima odnos med udeleženci, ki delujejo v okviru istih izobraževalnih inštitucij. Za uvod v konstruktivno debato o ustrezni opredelitvi dopustnih in nedopustnih odnosov v nadaljevanju povzemamo nekaj splošnih dejstev, statističnih podatkov ter pregled aktualnih pravil, ki urejajo konflikt interesov v natečajnih postopkih.

Natečaj je tekma za posel, v kateri je samo en zmagovalec.

Sodelovanje na natečaju pomeni velik vložek posameznika in biroja. Ocenjuje se, da gre za izdelavo natečajne rešitve od 1000 do 2000 delovnih ur in dodatno še materialni stroški. Tistim, ki v tej tekmi ne zmagajo ostanejo izkušnje, novo pridobljeno znanje in referenca udeležbe na natečaju. Nekaterim ostane tudi grenak priokus. Ker so vložki veliki, vsaka tekma pa bi morala imeti jasno začrtana in poštena merila, je še toliko bolj pomembno, da se natečaji vodijo na čim bolj transparenten način.

Aktualne natečajne postopke udeleženci praviloma dojemajo kot ustrezne.

Strinjanje oz. nestrinjanje z rezultati natečaja udeleženci formalno izražajo skozi inštitut pravnega varstva. V aktualni ureditvi to pomeni, da natečajnik vloži revizijo na odločitev ocenjevalne komisije na Državno revizijsko komisijo. Statistična analiza natečajev zaključenih v obdobju 2009 in 2021 pokaže, da je bil samo v 2% natečajev vložen zahtevek za revizijo. To generalno pomeni, da natečajniki postopke dojemajo kot pošteno in odločitve ocenjevalnih komisij kot legitimne.

Strokovni bazen Slovenije je majhen.

Ne glede na strokovno področje je v Sloveniji splošno dejstvo, da nas je delujočih v posamezni stroki malo. ZAPS ima skupaj 1601 člana, od teh se jih samo manjši del aktivno udeležuje natečajev. Posledično se vsi med seboj bolj ali manj poznajo. Pri veliki količini razpisanih natečajev se hitro zgodi, da se v različnih natečajnih vlogah pojavljajo isti ljudje. Zato je opredeljevanje dovoljenih in nedovoljenih natečajnih odnosov v tako tesno prepleteni in majhni skupnosti še posebej kompleksen izziv.

Kaj pravi statistika o dominantnosti profesorjev kot zmagovalcev natečajev?

V obdobju od 2002 do 2021 je bilo izvedenih 173 natečajev, v katerih je v vlogi zmagovalca nastopalo 94 birojev. Od 94 birojev jih je 12 (ali 13%) takih, kjer eden od vodij biroja prevladujoče dela na fakulteti. Teh 12 birojev je zmagalo v 41 primerih od 173 natečajev, kar pomeni v 24 % vseh natečajev.

Kaj pravi statistika o dominantnosti profesorjev kot članov ocenjevalnih komisij?

V 94 natečajih je skupaj sodelovalo 162 različnih strokovnjakov imenovanih s strani ZAPS. Nekateri so se v tej vlogi pojavili večkrat, drugi samo enkrat. Od teh 162 oseb jih je 30 (ali 18%) aktivno delujočih v okviru Fakultete za arhitekturo UL, Fakultete za gradbeništvo, prometno inženirstvo in arhitekturo UM in Biotehniške fakultete, Krajinska arhitektura UL.

KAKO PRAVNI OKVIR OPREDELJUJE DOVOLJENE IN NEDOVOLJENE ODNOSE MED IZVAJALCI NATEČAJA IN NATEČAJNIKI?

ZGO-1 (1.1.2003)

Z ZGO-1 se leta 2003 določi obveza izvedbe natečajev tudi v okviru zakonodaje.

Leto kasneje (2004) dobimo prvi natečajni pravilnik. S številnimi dopolnitvami, ki sledijo v naslednjih 17 letih, je ta pravilnik v veljavi še danes, vsaj v delih, ki niso v neskladju z nadrejeno zakonodajo. Določila pravilnika so predstavljena v nadaljevanju. Pred tem pa še dopolnitev širšega zakonodajnega okvira pod okriljem katerega natečaji potekajo.

Zakon o javnem naročanju (ZJN-2, 23. 12. 2006 in ZJN-3 1. 4. 2016)

Leta 2006 postane obveznost izvedbe javnega natečaja opredeljena tudi v Zakonu o javnem naročanju (ZJN-2). Za premislek o omejevanju sodelovanja na natečaju je pomembno izpostaviti splošno načelo ZJN, ki pravi, da je potrebno zagotoviti **načelo konkurence med ponudniki** (5. člen ZJN-3). To pomeni, da javno naročilo ne sme neupravičeno omejevati konkurence med ponudniki. Tudi drugo načelo, načelo sorazmernosti (8. člen ZJN-3), nagovarja zmernost omejevanja konkurence ko pravi, da se mora javno naročilo izvajati **sorazmerno predmetu javnega naročanja**. Obe načeli torej usmerjata k premišljenemu in uravnoteženemu omejevanju sodelovanja.

Na splošno lahko rečemo, da je evropska praksa odločitev državnih revizijskih komisij v sporih v zvezi z javnimi naročili, ki so vezani na pravico do sodelovanja, zelo liberalna in z vidika odprtosti udeležbe ponudnikov (v našem primeru natečajnikov) čim manj omejujoča. Dovoljuje na primer tudi situacijo, kjer lahko en ponudnik odda ponudbo kot samostojni ponudnik in potem v istem javnem naročilu drugo ponudbo kot član skupine ponudnikov in morda še tretji kot podizvajalec glavnega ponudnika. Izhodišče je namreč, da izločitev ne more biti avtomatična, ampak da mora imeti vsak ponudnik možnost dokazati, da so njihove ponudbe oblikovane neodvisno in da ni nevarnosti negativnega vpliva na konkurenco (glej npr. Dkom. št. 018-13972013-3).

ZJN-3 se do sodelovanja v natečajih opredeli zgolj v 103. členu, kjer pravi: »**Žirija mora biti sestavljena izključno iz fizičnih oseb, ki niso povezane z udeleženci natečaja.**« Kaj točno naj bi »povezanost z udeleženci« pomenila, je opredeljeno v Pravilih za oddajo javnega naročila (91. člen ZJN-3, poglavje Preprečevanje nasprotja interesov). Določba pravi, da mora oseba, ki je neposredno ali posredno povezana s ponudnikom na način, da ta povezava (oziroma njen zasebni, finančni ali ekonomski interes) vpliva na objektivno in nepristransko izvedbo nalog te osebe obvestiti predstojnika oziroma naročnika, da ta povezava obstaja. Pomembno je razumeti, da ZJN-3 v takih primerih ne predvideva avtomatične izločitve take osebe iz postopka ampak nalaga predstojniku naročnika, da zagotovi, da se naloge opravijo zakonito in transparentno. Ustvariti se morajo torej okoliščine, kjer ta povezava ne more vplivati na odločitve v procesu javnega naročila.

ZJN-3 v 4. odstavku tudi podrobneje opredeli kdaj se v postopku izvedbe javnega naročila šteje, da obstaja neposredna ali posredna povezava med ponudnikom in osebo, ki izvaja javno naročilo. Ta ista določila so tudi del standardnih natečajnih pogojev. Šteje se, da obstaja neposredna ali posredna povezava s ponudnikom v naslednjih vrstah odnosov:

- zakonska zveza, zunajzakonska skupnost, registrirana istospolna partnerska skupnost ali skupno gospodinjstvo

- krvno sorodstvo v ravni vrsti, krvno sorodstvo v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena, sorodstvo po svaštvu do vštetega drugega kolena, posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejnec
- v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot pet odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom.

Pravilnik o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov (7. 10. 2004)

Poglejmo si zdaj kako konflikt interesov ureja aktualni pravilnik. V 11. členu pravilnika z naslovom Natečajniki je v tretji točki zapisano:

(3) Kot natečajnik ne sme nastopati oseba, ki:

- je naročnik oziroma razpisovalec javnega natečaja ali njegov skrbnik;
- je izdelala ali sodelovala pri izdelavi natečajnega gradiva;
- je bila imenovana za člana ocenjevalne komisije ali namestnika takega člana;
- je bila imenovana za skrbnika javnega natečaja, poročevalca ocenjevalne komisije ali izvedenca;
- je v času natečaja delodajalec članu ocenjevalne komisije oziroma njegovemu namestniku, poročevalcu ali izvedencu;
- je v času javnega natečaja lastnik ali solastnik družbe, v kateri dela član ocenjevalne komisije ali njegov namestnik, poročevalec oziroma izvedenec ali ki ima s tako družbo kakšno drugačno kapitalsko povezavo;
- je s članom ocenjevalne komisije oziroma njegovim namestnikom, poročevalcem ali izvedencem v krvnem sorodstvu v ravni vrsti do vključno drugega kolena ali v zakonski ali zunajzakonski zvezi.

Za razpravo v okviru zbora je zanimiva predvsem točka 5., ki kot konflikt interesov opredeljuje samo situacijo, kjer je natečajnik delodajalec članu ocenjevalne komisije (oz. njegovemu namestniku, poročevalcu ali izvedencu). Razumeti je mogoče, da zakonodajalec skrbi predvsem podrejenost, ki izhaja iz takega odnosa delodajalec (natečajnik): zaposleni (član). Delovnih odnosov, kjer gre za enakovredne udeležence (npr. predavatelje na isti fakulteti) pravilnik ne omenja in ne omejuje.

Opredelitev konflikta interesov v aktualnih natečajnih postopkih

Kot v vsakem procesu je šele uporaba pravilnika v praksi pokazala njegove dejanske učinke, tako prednosti kot tudi pomanjkljivosti. Opredelitve konflikta interesov so se zato skozi leta uporabe pravilnika v natečajnih pogojih postopoma dopolnjevale. V aktualni natečajni praksi je konflikt interesov bistveno bolj natančno razdelan kot v pravilniku in pravi:

- V sestavi natečajnika in gospodarskega subjekta zaradi nasprotja interesov ne sme nastopati oseba, ki:
- je naročnik ali izvajalec ali je zaposlena pri naročniku ali izvajalcu natečaja oz. je skrbnik ali odgovorna oseba naročnika ali izvajalca natečaja,
- je bila imenovana za člana ocenjevalne komisije ali namestnika,
- je bila imenovana za skrbnika, poročevalca ali izvedenca natečaja,

- je v času natečaja delodajalec članu ocenjevalne komisije, njegovemu namestniku, poročevalcu, izvedencu, skrbniku ali odgovorni osebi natečaja,
- je v času natečaja lastnik, solastnik ali zaposlen v poslovnem subjektu – projektantu oz. prostorskem načrtovalcu, v katerem dela član ocenjevalne komisije, njegov namestnik, poročevalec, izvedenec, skrbnik ali odgovorna oseba natečaja ali ki ima s tako družbo kakšno drugačno kapitalsko povezavo,
- je s članom ocenjevalne komisije, njegovim namestnikom, poročevalcem, izvedencem, izdelovalcem (ali sodelavcem pri izdelavi) dokumentacije za razpis natečaja, skrbnikom ali odgovorno osebo natečaja v krvnem sorodstvu v ravni vrsti do vključno drugega kolena ali v zakonski ali zunaj zakonski zvezi,
- **bi z udeležbo na natečaju kršila načelo neodvisnosti med natečajniki in gospodarskim subjektom ter imenovano ocenjevalno komisijo, njenimi sodelavci, pripravljavci dokumentacije za razpis natečaja, skrbnikom ali odgovorno osebo natečaja v smislu 103. člena ZJN-3: to so sodelavci na istem oddelku v organih javne uprave ali sodelavci v tesni, aktualni, dalj časa trajajoči obliki študijskega sodelovanja na fakulteti (npr. sodelavci v okviru iste seminarske skupine oz. istega studia) ali študentje, ki so v mentorskem odnosu s članom ocenjevalne komisije, njenim namestnikom, poročevalcem, izvedencem, skrbnikom ali odgovorno osebo natečaja,**
- je pravna ali fizična oseba in je navedena kot izdelovalec, sodelavec ali odgovorna oseba izdelovalca:
 - natečajne naloge
 - strokovnih podlag izdelanih na ravni IZP, ki so osnova za izdelavo natečajne naloge: programska ali projektna naloga, grafična preveritev natečajne naloge idr. (pri čemer izdelovalci posnetkov obstoječih stanj in gradiv splošne narave, ki niso bila izdelana za potrebe natečaja, so pa del natečajnih prilog ali podlog lahko sodelujejo na natečaju).
 - je v obdobju petih let pred objavo natečaja na natečajnem območju izdelovala strokovne preveritve na ravni IZP (prostorski preizkus, variantne rešitve, delavnice ipd.) s predmetnemu natečaju enakim ali podobnim programom, razen če izpolnjuje naslednje pogoje:
 - da predmetno gradivo strokovnih preveritev ni del razpisne dokumentacije natečaja,
 - da predstavlja na natečaju predložena rešitev povsem novo izvirno avtorsko delo, ki ne sme predstavljati predelave (v avtorskopravnem smislu) že izdelane strokovne preveritve na nivoju IZP za natečajno območje in, ki bi onemogočila zagotavljanje načela anonimnosti v postopku ocenjevanja oziroma kršila druga načela javnega naročanja,
 - da je predmetna strokovna preveritev v celoti javno dostopna: npr. dana na ogled v času uradnih ur ob predhodni najavi na sedežu ZAPS ali objavljena na spletni strani ZAPS najmanj polovico časa trajanja natečaja.

Aktualna opredelitev konflikta interesov torej omejuje sodelovanje natečajniku – visokošolskemu profesorju, če je v ocenjevalni komisiji njegov sodelavec iz t.i. seminarske skupine (FA) ali studia (UM) oz. v situacijah, kjer gre za dalj časa trajajočo, aktualno in tesno obliko študijskega sodelovanja. Krajša projektna sodelovanja, ki jih je v okviru fakultet veliko, v to niso všteta. Prav tako sodelovanje profesorja iz fakultete v ocenjevalni komisiji po tej diktaciji ne pomeni avtomatične izločitve vseh zaposlenih na tej isti fakulteti kot natečajnikov.

Glede vprašanja, na kakšen način lahko v natečaju sodelujeta mentor in študent, trenutna ureditev določa, da je udeležba na natečaju prepovedana študentu, katerega mentor je v

ocenjevalni komisiji. Ni pa prepovedana udeležba na natečaju avtorski skupini v kateri sodelujejo skupaj profesor (mentor) in njegovi študentje.

POTENCIALNE ZADREGE AKTUALNE UREDITVE KONFLIKTA INTERESOV

Zdi se, da je generalno ureditev konflikta interesov ustrezna, saj se večina pomislekov osredotoča zgolj na eno samo točko in to tisto, ki ureja konflikt interesov med sodelavci na isti fakulteti oziroma med mentorji in študenti. Nekaj argumentov za in proti, ki smo jih zaznali v natečajni službi je nanizanih v nadaljevanju:

Član ocenjevalne komisije in natečajnik sta lahko sodelavca v okviru iste inštitucije, vendar ne v istem seminarju, studiu

Argumenti ZA:

Ureditev je ustrezna, ker nepristranskost izida natečaja zagotovljena s sestavo ocenjevalne komisije, kjer ima naročnik večino in ena oseba posledično težko vsili ostalim članom svojo favorizirano rešitev.

Aktualna ureditev je ustrezna, ker natečaj poteka pod protokolom anonimnosti.

Ureditev je ustrezna, ker je v slovenskih razmerah nemogoče zagotoviti, da se strokovnjaki med seboj nebi poznali, samo status sodelavca pa ne pomeni nujno tudi koruptivnosti ali podrejenosti.

Argumenti PROTI:

Aktualna ureditev ni ustrezna, ker je anonimnost zagotovljena samo formalno, pri čemer član ocenjevalne komisije ve, kateri elaborat pripada njegovemu sodelavcu.

Ureditev je neustrezna, ker že samo poznanstvo sodelavcev v okviru iste inštitucije nehote napeljuje h korupciji. Izločeni bi morali biti vsi sodelavci v okviru iste inštitucije.

Ureditev ni ustrezna, ker bi morala imeti določilo, da se natečajnik samo-izloči tudi v primeru, da obstaja zaradi specifičnih okoliščin zgolj vtis, da bi lahko prišlo do korupcije.

Če se dopušča sodelovanje mentorjev in njihovih študentov gre za nelojalno konkurenco, ker imajo mentorji v študentih brezplačno delovno silo.

Trditev ne vzdrži, ker tudi v 'neakademijskih' birojih velja pravilo, da je udeležba na natečaju volonterska.

Trditev vzdrži, ker morajo 'neakademijski' biroji svoje sodelavce pri natečajih plačevati. Tudi, če 'akademijski' biroji plačujejo sodelovanje študentov, pa so v povsem drugačni poziciji in študent svojemu mentorju skoraj ne more odkloniti sodelovanja.

Ali bi bilo smiselno sprejeti kodeks v okviru fakultet, ki bi študente spodbujal k udeležbi na natečajih, hkrati pa bi jim prepovedoval sodelovanje z aktualnim študijskim mentorjem v seminarju oz. studiu? S tem bi bistveno zmanjšali različne možnosti dostopa do študentskega dela za »akademike« in »neakademike«.

SKLEP

Za kakršnokoli omejitev konflikta interesov se bomo kot stroka v prihodnosti dogovorili naj velja, da je ureditev odnosov:

- dovolj odprta, **da ne omejuje konkurence več kot je nujno** potrebno,
- dovolj zaprta, **da preprečuje koruptivna dejanja ter**
- da vzdrži vtis, da je **postopek korekten v smislu neustreznih povezav** med natečajniki in člani komisije.