



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

6

Številka: 450-02/15-13/1 EPA 431-VII
Ljubljana, 11. 5. 2015

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) sprejela naslednje

Poročilo
k Letnemu poročilu o delu Državne revizijske komisije za leto 2014

Komisija za državno ureditev (v nadaljevanju komisija) je na 51. seji 6. maja 2015 obravnavala Letno poročilo o delu Državne revizijske komisije za leto 2014, EPA 431-VII (v nadaljevanju: letno poročilo), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: predlagatelj).

Komisija **se je seznanila** z letnim poročilom in s poročilom Komisije Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance, ki je letno poročilo obravnavala kot zainteresirano telo.

Predlagatelj je predstavil letno poročilo. Državna revizijska komisija je neodvisen državni organ, ki odloča o zakonitosti javnih naročil, odloča o konkretnih sporih med naročniki in ponudniki v postopkih javnih naročil in je, glede na položaj in funkcijo, primerljiva s sodnimi organi. 2014 je Državna revizijska komisija odločala o 353 sporih, 74 se jih je nanašalo na postopke oddaje javnega naročila, ki so bila delno financirana iz EU. Primerljivo s preteklimi leti je bilo tudi 2014 delno ali v celoti ugodeno približno tretjini zahtevkov za revizijo. Od vseh zahtevkov jih je bilo 280 vloženi po odločitvi o oddaji naročila, 69 pa pred odločitvijo. 2014 je bilo največ revizijskih zahtevkov vloženi na podlagi Zakona o javnem naročanju, sledijo zahtevki za revizijo pri naročilih, ki so se izvajala po Zakonu o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev, v 2 % pa so bili zahtevki vloženi na podlagi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu. Skupna vrednost vloženi zahtevkov je znašala 1,7 milijarde evrov, v proračun je bilo na račun vloženi zahtevkov vplačanih za 2,6 milijona evrov taks. Za primerjavo - Državna revizijska komisija je eden najmanjših proračunskih porabnikov in njen proračun znaša približno 1 milijon evrov. V tokratnem poročilu so prvič vsebinsko analizirane vse odločitve, iz česar se vidi, katere kršitve so v postopkih najpogostejše, kar je lahko koristno orodje za vse uporabnike javnega naročanja pri odpravljanju napak. Največ kršitev se pojavlja v zvezi z oblikovanjem predmeta

oziroma pri tehnični specifikaciji naročila, presenetljivo veliko sporov pa je na področju zagotavljanja referenc.

2014 je Državna revizijska komisija odločitve sprejemala v zakonskih rokih in brez zaostankov. Povprečen čas odločanja je bil 13,2 delovnega dne, pri prednostnih obravnavah (projekti, sofinancirani iz sredstev EU) samo 11 delovnih dni. Povprečen čas odločanja se je skrajšal za 1 delovni dan v primerjavi z 2013. Slovenija ima tako najkrajše roke za revizijske postopke med vsemi članicami EU. Revizijski pristojnosti je pridružena tudi prekrškovna pristojnost in 2014 je bilo obravnavanih 159 prekrškovnih zadev, od tega jih je bilo rešenih 79. Največ se jih je nanašalo na podajo neresnične izjave (največ glede poravnanih davkov in prispevkov), v 45 primerih je šlo za izvajanje naročila brez ustreznega postopka, v 10 primerih pa za nedovoljeno drobitev naročila.

Državna revizijska komisija v skladu z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja enkrat letno o svojem delu poroča Državnemu zboru in Vladi.

Člani komisije so izrazili priznanje za pripravo letnega poročila, ki je vsebinsko bogato in pregledno. Komisija je pohvalila hitrost odločanja Državne revizijske komisije in kakovost opravljenega dela, kar je v fazi izpolnjevanja časovnih rokov pri izvedbi investicij izjemno pomembno, še posebej v primerih projektov, sofinanciranih s strani EU. Člani komisije so se strinjali, da mora biti učinkovitost Državne revizijske komisije izhodišče za kakšnekoli spremembe zakonodaje na področju urejanja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, še posebej, ker pravno varstvo, ki v povprečju traja nekaj več kot 13 dni, ni časovna ovira v postopkih javnega naročanja.

Ministrstvo za javno upravo je v javno razpravo poslalo novelo Zakona o javnem naročanju, s katero bo v slovenski pravni red prenešen paket evropskih direktiv, prav tako pa bodo popravljene nekatere pomanjkljivosti sedanje zakonodaje, ki so se pokazale v praksi. Komisija pričakuje, da bo novela odraz pripomb vseh deležnikov v javni razpravi in da ne bo šlo zgolj za prevod evropskih direktiv, ampak tudi za prilagoditev slovenskim razmeram v okvirih, ki so dovoljeni. Odgovornost vseh deležnikov, ki delujejo na področju javnih naročil, pa je, da sodelujejo v javni razpravi, oddajo svoje pripombe na podlagi svojih izkušenj in na podlagi analiz, ki jih je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, in analiz Državne revizijske komisije, ki so predstavljene v letnem poročilu. To bo omogočilo nastanek jasne zakonodaje, kjer določb zakona ne bo mogoče razlagati različno in znotraj nejasnih konceptov iskati možnosti za špekulacije in kršitve. Komisija podpira Državno revizijsko komisijo, da mora biti pristop k noveliranju zakonodaje sistemski in da do sprememb ne sme prihajati na podlagi ekscesnih dogodkov, saj se odločitve takšne vrste v praksi pogosto izkažejo za slabe in nepremišljene in zahtevajo ponovne poprave.

Člani komisije so predstavili nekatera odprta vprašanja in težave, ki jih imajo lokalne skupnosti na področju javnega naročanja. Opozorili so, da se zaradi gospodarsko finančne krize in manj investicij na razpisana javna naročila v lokalnih skupnostih prijavlja vedno več ponudnikov in posledično je zato vloženi več zahtevkov za revizijo postopkov, zato so izpostavili razmislek o vrednosti t. i. takse, ki jo je treba poravnati ob vložitvi zahtevka za revizijo. Z njenim morebitnim povišanjem bi lahko zmanjšali število zahtevkov za revizijo, pri čemer pa je govora o zahtevkih, ki so vloženi brez resnih namenov, da uspejo, ampak so vloženi zgolj za zavlačevanje postopkov. Komisija se je strinjala z opozorilom predlagatelja letnega poročila, da je treba pri hitrosti in učinkovitosti postopkov javnega naročanja in postopkih za revizijo ves čas iskati ravnotežje med ohranjanjem učinkovitega sistema pravnega varstva, ki bo še vedno dostopno, in preprečevanjem zlorab pravnega varstva.

Komisija je izpostavila nejasnost terminologije pri definiciji odgovorne osebe za sklepanje aneksov k pogodbam s ponudniki javnih naročil. V trenutni ureditvi piše, da morajo anekse v primeru, da gre za vrednosti, ki so večje kot 5 % vrednosti investicije, potrjevati nadzorni

organi občine. Težava je v tem, da ni jasno, kdo je nadzorni organ občine, ali je to župan, ki mora skrbeti za zakonito delovanje občine, ali je to občinski svet, ali je to nadzorni odbor občine. Mnogokrat občine to rešujejo tako, da gredo vsi aneksi na seje občinskih svetov, zato je v noveli zakonodaje nujna razjasnitev pojmov.

V letnem poročilu je predstavljena analiza vseh postopkov in izkazalo se je, da je na drugem mestu kršitev postopkov dokazovanje referenc. Tudi člani komisije so opozorili na problematičnost referenc, ki niso urejene natančno in zato prihaja do zlorab in težav naročnikov javnih naročil in posledično do zahtev za revizijo. Koncept referenc je zato treba v noveli Zakona o javnem naročanju popraviti in zapisati zelo jasne določbe.

Člani komisije so menili, da določilo o najnižji ceni v sistemu javnega naročanja ne zagotavlja vedno najbolj racionalne in dolgoročno ugodne ponudbe za naročnika. Predlagatelj se je strinjal, da koncept najnižje cene ni vedno najboljši in zato se uvajajo spremembe in s prenosom nove evropske direktive bo vpeljan kriterij ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki bo upošteval več kriterijev pri izboru ponudbe.

Člani komisije so se v razpravi dotaknili tudi dileme skupnih javnih naročil in želeli preveriti mnenje Državne revizijske komisije, ali so ta vedno primerna. Po besedah predlagatelja o skupnih javnih naročilih obstaja praksa tako pri nas kot v tujini. Izkušnje pri nas so različne, lahko se doseže najnižja cena, vendar pa lahko pride tudi do kartelnih dogovorov med ponudniki. Skupna javna naročila imajo prednosti, če so izvedena pravilno in na pravih področjih, težave pa lahko nastanejo, če jih posplošimo na vsa področja naročanja.

Komisija je pozdravila sodelovanje in medsebojno obveščanje o postopkih med Državno revizijsko komisijo in Javno agencijo za varstvo konkurence, saj po mnenju članov komisije tudi v lokalnih okoljih zaznavajo zlorabe informacij pri prijaviteljih na javna naročila, ki bi jih morala obravnavati Javna agencija za varstvo konkurence. Sistem delovanja in odločanja na obeh institucijah je zelo različen, tako da je žal težko uspešno kombinirati delovanje obeh institucij.

Komisija se je strinjala, da so jasne in hitre rešitve pri oddaji in postopkih javnih naročil pomembne za povečanje zaupanja državljanov v državo, še sploh, ker gre pri oddaji javnih naročil za najpomembnejšo obliko porabe javnega denarja in zato tudi za veliko koruptivno tveganje. Zakonodaja mora biti zato jasna in pregledna in ne sme puščati dvomov, ki omogočajo zlorabe in špekulacije. Komisija zato upa, da bo dopolnjen Zakon o javnem naročanju uredil večino odprtih vprašanj, tudi ta, ki so jih izpostavili člani komisije.

Za poročevalca na seji Državnega sveta je bil določen državni svetnik Rajko Fajt.

Predsednik
Rajko Fajt, l.r.