



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Interesna skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev

Številka: 060-05/15-11/
Ljubljana, 30. 10. 2015

Gospod
Mitja Bervar, mag. manag.
Predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

DRŽAVNI SVET REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	30-10-2015
Šifra:	
Povezava:	
EPA:	EU:
Sign. zn.:	
Kratice:	

PREDLOG ODLOŽILNEGA VETA

Interesna skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev je na 42. (3. korespondenčni) seji 30. 10. 2015 sprejela sklep, da na podlagi 75. a člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14 in 26/15) predlaga odložilni veto na

Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), EPA 684-VII

Zakon je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na 12. redni seji 27. 10. 2015.

Vodja interesne skupine
Peter Vrisk

OBRAZLOŽITEV PREDLOGA ODLOŽILNEGA VETA:

Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), ki ga je Državni zbor sprejel na 12. redni seji, 27. oktobra 2015, žal ne prinaša ustreznih rešitev za problematiko, ki je prisotna v sistemu javnih naročil in na katero so različni deležniki opozarjali že v času veljavnosti predhodnega zakona in v času javne razprave ob sprejemu novega zakona. Na nekaterih področjih novi zakon (ZJN-3) stanje še poslabšuje, kot na primer na področju poplačila podizvajalcev in s tem poslabšuje tudi plačilno disciplino.

Javni naročniki bi morali biti zavezani k odgovornemu ravnanju z javnimi naročili in ustrezno usposobljeni za vodenje javnih naročil in to ne le do izvedbe oddaje javnega naročila, temveč tudi v postopkih nadzora izvajanja oddanega javnega naročila in do njegovega zaključka.

Vsaj tako pomemben, kot je ustrezna usposobljenost javnih naročnikov, pa je tudi dvig zavesti javnih naročnikov o pomembnosti oddaje javnih naročil na način, da ravnajo z javnim denarjem enako skrbno, kot ravnajo s svojim osebnim premoženjem in še bolj. Prenekateri javni naročniki pa žal z javnimi sredstvi še vedno ne ravnajo kot skrben in dober gospodar. Javni naročnik mora z vso odgovornostjo spremljati izvajanje javnega naročila od začetka do konca. Resno in odgovorno mora aktivno spremljati kdo je na »njegovem« gradbišču, kdo izvaja dela, poznati mora ne samo glavnega izvajalca, temveč tudi celotno podizvajalsko verigo (ne samo prvega podizvajalca). V primeru kršitev bi moral javni naročnik tudi ustrezno ukrepati. Vse te naloge pa bi moral opredeliti in določiti Zakon o javnem naročanju, ki pa teh zavez in nalog ne izpolnjuje v celoti in ne odpravlja pomanjkljivosti in anomalij prejšnjega zakona. Glede na to, da je novi zakon pisan po principu »lahko« in ne po principu kaj veže javnega naročnika, je glede na dolgoletno prakso delovanja javnih naročnikov in njihovo zavest pričakovati, da bodo tudi po novem zakonu obstoječe anomalije v javnih naročilih še naprej redna praksa.

Ministrstvo za javno upravo je v svojih izjavah in pojasnilih v javnosti dalo vedeti, da bo za izboljšanje stanja na področju javnih naročil veliko energije vložilo v ustrezno izobraževanje javnih naročnikov. Žal gre za naivno pričakovanje. Če bi zakonske anomalije lahko reševali z izobraževanjem, bi to lahko storili tudi v primeru prejšnjega zakona in tudi v primeru mnogih drugih zakonov, ki se v praksi slabo izvajajo.

V nadaljevanju so navedena opozorila na nekatere največje pomanjkljivosti zakona:

1)

ZJN-3 še vedno omogoča oddajo javnih naročil zgolj po kriteriju najnižje cene, kar pa je nesprejemljivo za večino primerov. Glede na prakso in zavest javnih naročnikov to pomeni, da bodo javna naročila še naprej v večini primerov oddana zgolj po najnižji ceni (kot je bilo že doslej), ne glede na kvaliteto in trajnost naročenega, namesto da bi se oddala po sistemu ekonomsko najugodnejše ponudbe. S tem se povzroča nepopravljiva škoda posameznim dejavnostim in celotnemu slovenskemu gospodarstvu, predvsem pa gre za negospodarno ravnanje z javnim denarjem. Pri naročanju po najnižji ceni (npr. na področju gradbeništva) dobi naročnik, torej država

ali občina, najslabšo kvaliteto, najkrajši rok trajanja in najvišje stroške vzdrževanja. Dolgoročno to pomeni, da so takšne gradnje bistveno dražje. Na koncu je tako mnogokrat izkaže, da najnižja cena v bistvu pomeni najdražjo izvedbo, ko gre za plačevanje popravil in vzdrževanje. Izvajalci, ki zaradi nujnosti pridobitve dela dajejo ponudbe pod ceno, pa pri tem kršijo plačilno disciplino, ne plačujejo podizvajalcev, odpuščajo zaposlene in ne plačujejo vseh dajatev.

ZJN-3 sicer po novem določa nekatere dejavnosti, ki jih ni mogoče oddati zgolj na podlagi cene kot edinega merila za oddajo javnega naročila, in sicer: storitve izdelave računalniških programov, arhitekturnih in inženirskih storitev ter prevajalskih in svetovalnih storitev. Vendar to ni dovolj. Komisija Državnega sveta za državno ureditev je ob obravnavi Predloga zakona o javnem naročanju (EPA 684-VII), na 61. seji 30. 9. 2015, poudarila, da bi bilo treba v nabor del, kjer cena ne sme biti edini kriterij, obvezno vključiti najmanj tudi gradnje, storitve in blago, ki vključuje namestitvena ali inštalacijska dela. Javnih naročil, npr. gradenj (84. člen zakona) tako ne bi bilo možno oddajati samo na podlagi najnižje cene.

II)

Obstaja dvom, da bo določba v ZJN-3 glede izločitve neobičajno nizkih cen učinkovitejša od dosedanje ureditve in prakse. Zakonski institut izločitve neobičajno nizke cene v praksi v Sloveniji ne deluje. Tako se številna javna naročila oddajo po nerealno nizkih cenah, t.i. dumpinških cenah, za katere je jasno, da izbrana cena ne bo pokrila niti materiala niti dela. V ZJN-3 se navedeni institut bistveno ne izboljšuje, kar pomeni, da tudi v praksi ne bo prišlo do konkretnega izločanja neobičajno nizkih cen.

ZJN-3 bi moral bolj zaostriti pogoje za obvezno izločanje ponudb z neobičajno nizko ceno (86. člen zakona), saj je predlagana rešitev in praksa v posmeh vsem dosedanjim prizadevanjem za preprečevanje namerno zavajajočih ponudb, iz katerih izhaja tudi socialni dumping. To je tudi v neskladju z uvodnimi zakonskimi določili ZJN-3, ki določajo, da morajo ponudniki izpolnjevati veljavne obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava ter določila kolektivnih pogodb ter socialnih in okoljskih konvencij.

III)

Posebej se izpostavlja področje plačila podizvajalcem, ki je po novi ureditvi bistveno slabše urejeno kot je bilo doslej. Vlada ne upošteva dejstva, da je ZJN-3 zakon, ki ureja razpolaganje z javnim denarjem, zato bi moral javni naročnik zagotoviti, da so vsi udeleženci v javnem naročilu poplačani, vključno z vsemi podizvajalci. Novi zakon bi moral urediti področje in zaščititi podizvajalce del (94. člen zakona), v smislu zagotavljanja plačil vsem podizvajalcem, kar sicer zakon ureja, vendar bolj po sistemu, ki bo ostal mrtva črka na papirju, podizvajalci pa bodo ostali nepoplačani kot doslej.

Zakon bi moral ohraniti obvezno neposredno poplačilo podizvajalcev s strani javnih naročnikov ter ta sistem še nadgraditi in izboljšati. ZJN-3 pa je obvezno neposredno poplačilo spremenil v prostovoljno, to je, če se bo podizvajalec tako odločil ob sklenitvi pogodbe. Jasno je, da se glede na stanje na terenu to ne bo dogajalo, saj bo

glavni izvajalec v tem primeru zavrnil sodelovanje takšnega podizvajalca pri izvajanju naročila in iskal drugega podizvajalca, ki bo pripravljen sprejeti delo brez zagotovil za poplačilo.

ZJN-3 nadalje še določa obveznost, da bo javni naročnik moral pozvati glavnega izvajalca, da v 60 dneh po plačilu končne situacije predloži izjavo, da je poplačal podizvajalce. Takšna rešitev je očitno znova pisana z namenom metanja peska v oči javnosti. Če ne bo zagotovljeno plačevanje podizvajalcev že po vmesnih situacijah, zlasti pri javnih naročilih, ki trajajo dalj časa, npr. 1 leto ali več, pomeni, da bodo mnogi podizvajalci propadli (spomnimo se samo zgodb Vegrada in SCT,...). Po ZJN-3 bo moral glavni izvajalec predložiti dokazilo o plačilu podizvajalcu šele po izteku javnega naročila, v praksi je to lahko tudi po poteku več let. V tem času bo šel glavni izvajalec lahko celo že v stečaj ali postal insolventen in podizvajalec ne bo mogel izterjati njegovih obveznosti.

Glavni izvajalec bi moral vsaj redno poročati že po vmesnih situacijah in dokazati naročniku – ne samo po plačilu zaključnega računa - (s podpisano izjavo podizvajalca), da ima poplačane vse zapadle obveznosti do svojih podizvajalcev, če ni obveznega neposrednega poplačila. Na ta način bi lahko bolj transparentno uredili t.i. črno listo izvajalcev, ki ne morejo sodelovati v javnih naročilih, zaradi nepoplačanih obveznosti in drugih kršitev.

Prav tako ne bi smel imeti glavni izvajalec možnosti samovoljne zamenjave podizvajalcev brez razloga, predvsem pa ne zaradi zahteve, da mora podizvajalec znižati svoje cene pod nivo, ki je bila upoštevana v ponudbi glavnega izvajalca.

IV)

ZJN-3 bi moral zagotavljati, da se javnih naročil, npr. tudi gradenj, ne oddaja ponudnikom, ki za izvedbo naročila nimajo nobenih lastnih kapacitet (81. člen zakona) in so v celotnem postopku zgolj posredniki, ki se skrivajo za koordinacijo in vodenjem del. Namesto tega ZJN-3 še vedno dopušča oddajo t.i. posrednikom brez realnih kapacitet. Zakon bi moral določiti, da mora določeno kvoto del opraviti glavni izvajalec z lastnimi kapacitetami.

V)

ZJN-3 prav tako ne vzpostavlja sistema določanja realnih stroškov izvedbe javnega naročila in izvedbe ponudbe, kar je predpogoj za oddajo javnega naročila po realnih cenah. Najnižja realna cena pa je ravno tisto, kar naj bi zagotavljalo še sprejemljivo kvaliteto naročenih del in normalno poslovanje ponudnika.

ZJN-3 bi zato moral uzakoniti obveznost uvedbe sistema določanja stroškov gradnje tako za ocenjeno vrednost (24. člen zakona) kot tudi za izvedbo del na podlagi standardiziranih popisov del in normativov za delo in material ter strokovnih pravil, ki jih določi stroka na nivoju celotne države. Vzpostavljeni standardi in popisi so nujen temelj za ustrezno oceno javnega naročila in ugotavljanje realne cene javnega naročila, s tem pa tudi ugotovitve, kaj je neobičajna nizka ponudba oziroma dumping, ki v končni točki vodi v negospodarno porabo proračunskih sredstev na nivoju države, lokalnih skupnosti in drugih naročnikov.

* * *

Zaradi naštetih argumentov Interesna skupina kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev predlaga, da Državni svet sprejme naslednji predlog zahteve:

Državni svet Republike Slovenije je na ... izredni seji, dne, ob obravnavi Zakona o javnem naročanju (ZJN-3), EPA 684-VII, ki ga je Državni zbor sprejel na 12. seji 27. oktobra 2015, sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor ponovno odloča o Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3).

