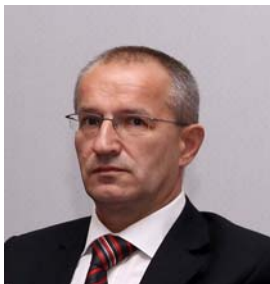


KAKO VZPOSTAVITI UČINKOVITO JAVNO NAROČANJE



*Aleksander Petrovčič, univ. dipl. ekonomist
Svetovalec predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije*

Mnenja, izražena v tem prispevku, niso nujno mnenja Računskega sodišča. Gre za osebna strokovna mnenja avtorja, ki v nobenem primeru ne zavezujejo Računskega sodišča.

Problem

Med zakonske pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: Računsko sodišče) sodi tudi revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev. Pomemben segment revidiranja predstavlja javno naročanje.

Zakonodaja, ki temeljno ureja oziroma posega na področje javnega naročanja, je bila v zadnjih dveh koledarskih letih deležna znatnih večkratnih sprememb.

V svojem prispevku bom predstavil vpliv javno-naročniške zakonodaje, potek sprememb te zakonodaje v zadnjih dveh koledarskih letih, prenormiranost zakonodaje na primeru zakonske določbe, kaj lahko pričakujemo od strokovnega izpita iz javnega naročanja, kaj lahko storimo v okviru obstoječe zakonodaje kot naročnik oziroma investitor ter pričakovanja, želje oziroma razmišljanja v zvezi z morebitno bodočo ureditvijo področja javnega naročanja. Cilj prispevka je vzpodbuditi razmišljanja za vzpostavitev učinkovitejšega javnega naročanja, od katerega naj bi imeli skupno korist vsi davkoplačevalci.

Kdo je vpet v javno-naročniški zakonodajni okvir?

Čeprav se na prvi pogled zdi, da javno-naročniška zakonodaja vpliva le na naročnike oziroma investitorje na eni strani ter ponudnike na drugi, je ta vtis napačen. Uporabniki zakonodaje s področja javnega naročanja so namreč sestavljeni iz naslednjih skupin:

- naročniki,
- ponudniki,
- podizvajalci,
- nadzorni organi oziroma osebe:

- Računsko sodišče,
- Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju: DKOM),
- sodišče,
- Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna,
- notranji revizorji pri neposrednih in posrednih uporabnikih proračuna,
- nadzorne institucije Evropske unije (na primer Evropsko računsko sodišče) ipd.

Zakonodaja s področja javnega naročanja, takšna kot je, ima na vse naštete uporabnike razmeroma velik učinek. Ti so jo pri svojem delu primorani uporabljati, pri tem pa se srečujejo z nejasnostmi in / ali pretirano normiranostjo nekaterih določb te zakonodaje, kar lahko otežuje njihovo delo oziroma poslanstvo.

Spremembe zakonodaje v letu 2010 in 2011

Zakonodaja, ki postopkovno ureja področje javnega naročanja, je bila v letošnjem letu spet prenovljena, čeprav je bila spremenjena že v lanskem letu. Spremembe postopkovne zakonodaje v letih 2010 in 2011 so naslednje:

- v okviru Zakona o javnem naročanju¹ (v nadaljevanju ZJN-2):
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju,² ki velja od 11. 4. 2010 in ki je vnesel korenite spremembe pred 20 meseci;
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju³ (v nadaljevanju: ZJN-2C), ki velja od 30. 3. 2011 in ki je vnesel ponovne korenite spremembe pred 9 meseci;
- v okviru Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev:⁴
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev,⁵ ki velja od 11. 4. 2010 in ki je vnesel korenite spremembe pred 20 meseci;
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev⁶ (v nadaljevanju: ZJNVETPS-C), ki velja od 18. 6. 2011 in ki je vnesel ponovne korenite spremembe pred 6 meseci.

V okviru spremembe pravo-varstvene javno-naročniške zakonodaje v letu 2011 je 3. 7. 2011 prenehal veljati Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja⁷ zaradi uveljavitve Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja⁸ (v nadaljevanju: ZPVPJN). Prva različica ZPVPJN je veljala le od 3. 7. 2011 do 29. 7. 2011, kar pomeni, da ni bila v veljavi niti en mesec.

¹ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10 in 18/11 (tako imenovani klasični zakon).

² Uradni list RS, št. 19/10 (novela ZJN-2B).

³ Uradni list RS, št. 18/11.

⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10 in 43/11 (tako imenovani infrastrukturni zakon).

⁵ Uradni list RS, št. 19/10 (novela ZJNVETPS-B).

⁶ Uradni list RS, št. 43/11.

⁷ Uradni list RS, št. 78/99, 90/99, 110/02, 42/04, 61/05, 78/06 in 53/07 (ZRPJN).

⁸ Uradni list RS, št. 43/11.

Vanjo je posegla novela Zakona o tajnih podatkih,⁹ ki velja od 30. 7. 2011. Ta je razveljavila 63. in 83. člen ZPVPJN v zvezi z dostopom do tajnih podatkov za predsednico oziroma predsednika ter članice oziroma člane DKOM. Navedeni poseg v niti en mesec veljavno različico ZPVPJN lahko kaže na določeno ne dovolj premišljeno pripravljane oziroma sprejemanje zakonodaje.

Moje osebno mnenje je, da so spremembe zakonodaje prepogoste, prav tako pa tudi nemalokrat nepotrebne. Spremembe se (običajno) utemeljuje tako z zahtevami obeh materialnih javno-naročniških direktiv (tako imenovana klasična in tako imenovana infrastrukturna direktiva) ter zahtevami pravo-varstvene javno-naročniške direktive kot tudi s potrebo po saniranju določenih neustreznih določb zakona z namenom povečati uspešnost ter učinkovitost sistema javnega naročanja. Prepogosto pa se pri teh spremembah dogaja, da poskušajo odpraviti ali celo odpravijo določene nejasnosti, hkrati pa odprejo nove dileme oziroma nejasnosti. Oziroma prepogosto gre pri teh spremembah za reševanje problemov po načelu *rešiš en problem in odpreš druge (nove)*.

ZJN-2 in ZJNVETPS oziroma njuni noveli bi **morali** biti pripravljene in sprejeti istočasno, sicer obstaja velika nevarnost za nekonsistentnost. Zadnji noveli (ZJN-2C in ZJNVETPS-C) pogoju istočasnega pripravljanja in sprejemanja žal nista sledili. Hkrati bi bilo zelo priporočljivo, če bi bila ZJN-2 in ZJNVETPS (oziroma njuni noveli) pripravljena in sprejeta istočasno z (morebitno potrebnim) pravo-varstvenim zakonom oziroma njegovo novelo.

Primer določbe, ki ostaja prenormirana

24. člen ZJN-2 oziroma 32. člen ZJNVETPS se od prve verzije ZJN-2 oziroma ZJNVETPS v delu, ki ga navajam, nista bistveno spremenila. Menim, da po nepotrebem zajemata preveč vrednostnih razponov ter dopuščata preveč različnih postopkov javnega naročanja znotraj istega vrednostnega razpona. Utemeljeno se lahko vprašamo, čemu je takšno zapleteno urejanje sploh namenjeno. Namreč, uporabniki zakonodaje na področju javnega naročanja, s poudarkom na naročnikih in ponudnikih, potrebujejo predvsem pregledne in preproste rešitve in ne rešitve, ki jih pri njihovem **vsebinskem** delu brez utemeljenega razloga kvečjemu begajo in jim niso v pomoč.

Osebno se že dalj časa sprašujem, zakaj uspemo nekatere določbe praviloma vedno bolj zaplesti, kot je nujno potrebno po relevantni javno-naročniški direktivi. Namreč, do EU vrednostnih pragov, ki terjajo objavlanje javnih naročil, poleg objavlanja na portalu javnih naročil (tako imenovano objavlanje na nacionalnem nivoju), tudi v Uradnem listu EU (tako imenovano objavlanje na EU nivoju), bi bili lahko postopki javnega naročanja in pravila za uporabo preprosteje urejeni in ne bi bil ZJN-2 oziroma ZJNVETPS **nič v nasprotju** z EU pravom in relevantno javno-naročniško direktivo.

Kaj lahko pričakujemo od strokovnega izpita iz javnega naročanja?

Sedmi odstavek 24. člena ZJN-2 oziroma sedmi odstavek 32. člena ZJNVETPS določata, da lahko nekatere posebej omenjene postopke javnega naročanja vodi in v njih odloča le oseba, ki

⁹ Uradni list RS, št. 60/11 (novela ZTP-D).

ima opravljen strokovni izpit iz javnega naročanja.¹⁰ Vezano na strokovni izpit bo potrebno ločevati med:

- **znanji za vodenje postopka** (tako imenovana procesna znanja) in
- **znanji o konkretnem predmetu naročila** (tako imenovana vsebinska znanja **ter** poznavanje relevantnega trga¹¹).

Idealno stanje bi predstavljala pridobitev interdisciplinarnih znanj, kar je praviloma težko doseči v eni osebi. Namreč nekdo, ki je na primer dober poznavalec področja gradenj, je težko hkrati tudi (dober) poznavalec področja informacijske tehnologije ipd.

Kvaliteta in doprinos strokovnega izpita iz javnega naročanja k učinkovitejšemu in uspešnejšemu javnemu naročanju bosta v izhodišču odvisna od vsebine in načina izvajanja izpita.¹²

Kaj lahko storimo v okviru obstoječe zakonodaje kot naročnik oziroma investitor za učinkovitejše javno naročanje?

- Načrtujmo ustrezno, kar pomeni zadostno in pravočasno.
- Razmislimo o tem, kaj dejansko objektivno potrebujemo (tudi doma praviloma ne kupimo najdražjega izdelka oziroma ne naročimo najdražje storitve ipd.).
- Razmislimo o drugih možnostih doseganja zadanih ciljev (alternative).
- Pravilno ocenimo vrednost javnega naročila – skrbno ocenimo vrednost vseh stroškov, tako neposrednih kot tudi posrednih ter tako imenovanih "prikritih" stroškov.
- Zagotovimo uravnoteženo spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja.
- Uporabimo ustrezen postopek javnega naročanja – praviloma gre za uporabo kar najbolj transparentnega oziroma konkurenčnega postopka. Vzemimo tak postopek kot priložnost, da dobimo *največ za denar*, in ne kot nujno zlo.
- Izogibajmo se uporabi manj konkurenčnih postopkov javnega naročanja, razen kadar za to nesporno obstajajo utemeljeni oziroma objektivni razlogi.
- V primeru najmanjšega dvoma uporabimo postopke javnega naročanja, ki v največji meri in uravnoteženo zagotavljajo spoštovanje vseh temeljnih načel javnega naročanja – to so tako imenovani transparentni oziroma konkurenčni postopki javnega naročanja.
- Uporabljajmo načeloma čim manj (pod)meril oziroma le tista (pod)merila, ki jih lahko ob vsaki priložnosti objektivno argumentiramo oziroma jih znamo objektivno uporabiti pri kasnejšem ocenjevanju ponudb. Pri tem praviloma velja načelo **manj je več**. Kvaliteto predmeta naročila raje opredelimo kot minimalni prag z objektivno opravičljivimi in jasnimi pogoji.
- Nadzirajmo izvajanje pogodbe. Namreč, če tega ne izvajamo dosledno, se ves naš trud iz predhodnih faz (načrtovanje, sklepanje pogodbe ipd.) lahko popolnoma izniči.

¹⁰ V skladu s trenutno veljavno različico ZJN-2 oziroma ZJNVETPS se bo to uporabljalo od 1. 1. 2013.

¹¹ V primeru dvoma je to EU trg, op. a.

¹² Vsebino in način izvajanja usposabljanj, izpopolnjevanj in strokovnih izpitov, način vzpostavitve in vodenja evidence o izvedenih usposabljanjih, izpopolnjevanjih in strokovnih izpitih ter način, nabor in rok sporočanja teh podatkov določi minister za finance v soglasju z ministrom za javno upravo.

Menim, da lahko le na tak način (že) ob obstoječi zakonodaji pridobimo največ za (davkoplačevalski oziroma javni) denar. Nenazadnje smo odgovorni davkoplačevalec za porabljen sredstva, zato ravnajmo s temi sredstvi po svojih najboljših močeh.

Pričakovanja, želje oziroma razmišljanja za učinkovitejše javno naročanje

Pogrešam(o) preprostost pravil javnega naročanja pod EU vrednostnimi pragovi, kar kliče po deregulaciji pravil pod temi pragovi. Prav tako velja razmisliti o morebitni deregulaciji pravil nad EU vrednostnimi pragovi, saj so nekatere rešitve v relevantni javno-naročniški direktivi opcijske (v smislu **lahko**... – niso obveznost, temveč možnost, ki se jo izbere, ali pa ne).

Pogoste oziroma nagle spremembe javno-naročniške zakonodaje lahko ogrožajo pravno varnost vseh udeležencev. Določena praksa se na področju javnega naročanja zaradi pogostih oziroma naglih sprememb javno-naročniške zakonodaje niti izoblikovati ne more.

Menim, da so tako imenovana ne-predpisana izobraževanja oziroma strokovna srečanja potrebna zaradi izmenjave stališč oziroma praktičnih izkušenj. Korist od tega imajo vsi, saj se udeleženci takšnih izobraževanj, vključno s predavatelji, strokovno nadgrajujejo.

Dodatno bi rad opozoril še na dva vidika, ki bi tudi lahko pripomogla pri vzpostavljanju učinkovitega javnega naročanja, in sicer:

- dvig kulture oziroma moralno – etičnih vrednot, kar je sicer (žal) dolgotrajen proces, ter
- uporaba zdravega razuma.

Zaključek

Ker je zakonodaja, ki ureja področje javnega naročanja, v zadnjih dveh letih doživela pogoste korenite spremembe, ki imajo na prakso javnega naročanja takšen vpliv, da se ta niti ni mogla dodobra zgraditi, ne kaže (ponovno) hiteti z morebitnimi novimi spremembami. Naj se najprej skozi uporabo zakonodaje pokaže tisto, kar je dobro, in tisto, kar ni dobro urejeno, šele po temeljitim razmisleku pa naj se gre v potrebne spremembe zakonodaje na področju javnega naročanja. Vsekakor pa bi bilo koristno že v tem trenutku premisliti o nujnosti poenostavitve zakonodaje (deregulacija pravil) pod vrednostnimi pragovi EU, istočasno pa tudi o možnosti morebitne poenostavitve zakonodaje nad vrednostnimi pragovi EU. Le tako bomo na področju javnega naročanja lahko (ponovno) prišli do zakonodaje, ki bo prijaznejša do vseh uporabnikov (naročnikov, ponudnikov, podizvajalcev in nadzornih organov), kar bo nenazadnje doprineslo tudi k vzpostavitvi učinkovitejšega javnega naročanja.

Ob tem pa lahko že okviru trenutne zakonodaje kot naročnik oziroma investitor tudi sami precej postorimo za učinkovitejše javno naročanje z določenimi premiki v razmišljanju in v zavesti v smer, da ravnamo z nam zaupanimi sredstvi kot bi ravnali z našimi lastnimi sredstvi.