



Številka: 430-136/2011/1

Ljubljana, dne 18. 7. 2011

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE

gp.gs@gov.si

ZADEVA: Navodilo Vlade Republike Slovenije v zvezi z javnim naročanjem gradenj in storitev, povezanih z gradnjami – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in 109/08 in 38/10 - ZUKN) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne 2011 sprejela naslednja sklepa:

1. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi, da pri javnem naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami:
 - a. ob upoštevanju ocenjene vrednosti celotne investicije najkasneje v fazi priprave razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila v investicijskih dokumentih, pripravljenih v skladu z uredbo, ki ureja enotno metodologijo za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, opredelijo vrednostni in fizični obseg stroškov in koristi vsake variante investicije. Ob odločitvi o izbrani varianti investicije upoštevajo variantne predloge, opredeljene v investicijski dokumentaciji in izbor izbrane variante pisno utemeljijo.
 - b. oddajo javno naročilo projektiranja projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ali projekta za izvedbo gradenj na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ob upoštevanju ocene stroškov v celotni življenjski dobi stavbe ali gradbenega inženirskega objekta, socialnih, etičnih in okoljskih vidikov ter standardov kakovosti in drugih meril. Ocena stroškov v celotni življenjski dobi stavbe ali gradbenega inženirskega objekta se vključi med merila za izbor najugodnejše ponudbe in mora zajemati najmanj nabavno ceno, stroške uporabe in delovanja, stroške vzdrževanja ter morebitne stroške po izteku življenjske dobe, vključno s stroški odstranitve, razgradnje in sanacije. Javno naročilo izvajanja gradenj ali drugih storitev, povezanih z gradnjami praviloma oddajo na podlagi socialnih, etičnih in okoljskih vidikov ter standardov kakovosti in drugih meril.
 - c. po razvrstitvi ponudb glede na merila za izbor preverijo, za koliko odstotkov najugodnejša ponudba odstopa od ocenjene vrednosti, izračunane po metodi za izračun ocenjene vrednosti, ki jo določa zakon, ki ureja javno naročanje, in je primerna za ta predmet naročanja. Kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, za več kot 10 odstotkov nižja od ocenjene vrednosti ali kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila najnižje cene, za več kot 1 odstotek nižja od ocenjene vrednosti, preverijo na način, določen v zakonu, ki ureja javno naročanje, ali je ponudba neobičajno nizka. Če pri preverjanju neobičajno nizke ponudbe po preučitvi podrobnih podatkov o elementih ponudbe, podanih s strani ponudnika, in po posvetovanju s ponudnikom, o čemer se vodi zapisnik, še vedno menijo, da je ponudba neobičajno nizka in ne pokriva vseh stroškov, ki jih bo imel ponudnik z izvedbo predmeta javnega naročanja, tako ponudbo izločijo, razen če je ponudba nizka, ker je ponudnik prejel državno pomoč na zakonit način.

2. Vlada Republike Slovenije priporoča drugim javnim naročnikom, da pri naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami, upoštevajo ta navodila.

Številka:

Datum:

mag. Helena Kamnar
GENERALNA SEKRETARKA

PREJMEJO:

- ministrstva in vladne službe

2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- dr. Franc Križanič, minister
- Mateja Vraničar, državna sekretarka
- Mag. Miranda Groff Ferjančič, generalna direktorica

2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora: /

3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:

DA

4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov: /

4.b Predlog za skrajšanje poslovniških rokov z obrazložitvijo razlogov: /

5. Kratak povzetek gradiva:

Argumentirane pripombe deležnikov, ki so vključeni v postopke javnega naročanja, terjajo odziv Vlade Republike Slovenije.

Vsebina predlaganih sklepov izhaja iz izkušenj in analize prakse izvajanja postopkov javnega naročanja. Izkušnje kažejo, da naročniki v postopkih javnega naročanja ne upoštevajo dosledno določb, ki preprečujejo »dumping«. Slednje se odraža v nerealnih ponudbah, izkrivljanju konkurence, pogostih aneksih k pogodbam, zmanjševanju finančne moči izvajalcev javnih naročil gradenj, posledično tudi v prekinitvah pogodb in odmikanju rokov za izvedbo javnih naročil. Pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki so sklenjene na podlagi neobičajno nizke ponudbe, prepogosto negativno vplivajo na gospodarski položaj podizvajalcev, ki so vključeni v izvedbo javnega naročila, predvsem z vidika nezmožnosti glavnih izvajalcev za poplačilo obveznosti do svojih podizvajalcev.

Praksa kaže, da naročniki pripravljajo pomanjkljivo investicijsko dokumentacijo, ker ne upoštevajo vseh določb veljavne Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10). Zaradi nepopolne investicijske dokumentacije se sklepajo aneksi, povečuje se vrednost investicije in podaljšuje se čas izvedbe javnega naročila. Vse to pomeni večje tveganje naročnika za dokončanje javnega naročila.

Naročniki prepogosto in neutemeljeno za izbiro ponudbe uporabljajo merilo najnižje cene. Praksa kaže, da take ponudbe niso vedno najugodnejše, saj ne upoštevajo stroškov v celotni življenjski dobi predmeta naročila, kar je osnovni element gospodarnega ravnanja. Uporaba najnižje cene, kot edinega merila za izbor ne omogoča upoštevanja same kakovosti predmeta naročila, kar je v nasprotju z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, kot enim izmed temeljnih načel pri izvajanju postopkov javnega naročanja.

6. Presoja posledic:		
a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	DA
e)	na socialno področje	DA
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	DA
7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR: /		
8. Predstavitev sodelovanja javnosti		
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja		NE
/		
9. Predstavitev medresorskega usklajevanja		
/		
/		/
/		/
/		/
10. Gradivo je lektorirano		NE
11. Zahteva predlagatelja za		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	NE
b)	za nujnost obravnave	NE
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	NE
12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti		NE
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade		NE
Dr. Franc KRIŽANIČ MINISTER		

PRILOGE:

- besedilo sklepa (priloga 1),
- obrazložitev sklepa (priloga 2).

Na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo in 109/08 in 38/10 - ZUKN) je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne 2011 sprejela naslednja sklepa:

1. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi, da pri javnem naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami:
 - a. ob upoštevanju ocenjene vrednosti celotne investicije najkasneje v fazi priprave razpisne dokumentacije za oddajo javnega naročila v investicijskih dokumentih, pripravljenih v skladu z uredbo, ki ureja enotno metodologijo za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, opredelijo vrednostni in fizični obseg stroškov in koristi vsake variante investicije. Ob odločitvi o izbrani varianti investicije upoštevajo variantne predloge, opredeljene v investicijski dokumentaciji in izbor izbrane variante pisno utemeljijo.
 - b. oddajo javno naročilo projektiranja projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja ali projekta za izvedbo gradenj na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe ob upoštevanju ocene stroškov v celotni življenjski dobi stavbe ali gradbenega inženirskega objekta, socialnih, etičnih in okoljskih vidikov ter standardov kakovosti in drugih meril. Ocena stroškov v celotni življenjski dobi stavbe ali gradbenega inženirskega objekta se vključi med merila za izbor najugodnejše ponudbe in mora zajemati najmanj nabavno ceno, stroške uporabe in delovanja, stroške vzdrževanja ter morebitne stroške po izteku življenjske dobe, vključno s stroški odstranitve, razgradnje in sanacije. Javno naročilo izvajanja gradenj ali drugih storitev, povezanih z gradnjami praviloma oddajo na podlagi socialnih, etičnih in okoljskih vidikov ter standardov kakovosti in drugih meril.
 - c. po razvrstitvi ponudb glede na merila za izbor preverijo, za koliko odstotkov najugodnejša ponudba odstopa od ocenjene vrednosti, izračunane po metodi za izračun ocenjene vrednosti, ki jo določa zakon, ki ureja javno naročanje, in je primerna za ta predmet naročanja. Kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe, za več kot 10 odstotkov nižja od ocenjene vrednosti ali kadar je vrednost ponudbe, izbrane na podlagi merila najnižje cene, za več kot 1 odstotek nižja od ocenjene vrednosti, preverijo na način, določen v zakonu, ki ureja javno naročanje, ali je ponudba neobičajno nizka. Če pri preverjanju neobičajno nizke ponudbe po preučitvi podrobnih podatkov o elementih ponudbe, podanih s strani ponudnika, in po posvetovanju s ponudnikom, o čemer se vodi zapisnik, še vedno menijo, da je ponudba neobičajno nizka in ne pokriva vseh stroškov, ki jih bo imel ponudnik z izvedbo predmeta javnega naročanja, tako ponudbo izločijo, razen če je ponudba nizka, ker je ponudnik prejel državno pomoč na zakonit način.
2. Vlada Republike Slovenije priporoča drugim javnim naročnikom, da pri naročanju gradenj in storitev, povezanih z gradnjami, upoštevajo ta navodila.

Številka:

Datum:

mag. Helena Kamnar
GENERALNA SEKRETARKA

PREJMEJO:

- ministrstva in vladne službe

OBRAZLOŽITEV

Argumentirane pripombe deležnikov, ki so vključeni v postopke javnega naročanja, terjajo odziv Vlade Republike Slovenije.

Vsebina predlaganih sklepov izhaja iz izkušenj in analize prakse izvajanja postopkov javnega naročanja. Izkušnje kažejo, da naročniki v postopkih javnega naročanja ne upoštevajo dosledno določb, ki preprečujejo »dumping«. Slednje se odraža v nerealnih ponudbah, izkrivljanju konkurence, pogostih aneksih k pogodbam, zmanjševanju finančne moči izvajalcev javnih naročil gradenj, posledično tudi v prekinitvah pogodb in odmikanju rokov za izvedbo javnih naročil. Pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki so sklenjene na podlagi neobičajno nizke ponudbe, prepogosto negativno vplivajo na gospodarski položaj podizvajalcev, ki so vključeni v izvedbo javnega naročila, predvsem z vidika nezmožnosti glavnih izvajalcev za poplačilo obveznosti do svojih podizvajalcev.

Praksa kaže, da naročniki pripravljajo pomanjkljivo investicijsko dokumentacijo, ker ne upoštevajo vseh določb veljavne Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06 in 54/10). Zaradi nepopolne investicijske dokumentacije se sklepajo aneksi, povečuje se vrednost investicije in podaljšuje se čas izvedbe javnega naročila. Vse to pomeni večje tveganje naročnika za dokončanje javnega naročila.

Naročniki prepogosto in neutemeljeno za izbiro ponudbe uporabljajo merilo najnižje cene. Praksa kaže, da take ponudbe niso vedno najugodnejše, saj ne upoštevajo stroškov v celotni življenjski dobi predmeta naročila, kar je osnovni element gospodarnega ravnanja. Uporaba najnižje cene, kot edinega merila za izbor ne omogoča upoštevanja same kakovosti predmeta naročila, kar je v nasprotju z načelom gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, kot enim izmed temeljnih načel pri izvajanju postopkov javnega naročanja.

Z navodilom se ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi nalaga, drugim naročnikom pa priporoča, da najugodnejšo ponudbo natančno preverijo z vidika nelojalne konkurence. S preverjanjem neobičajno nizkih ponudb, ki praviloma ne pokrijejo stroškov izvedbe predmeta naročila in predstavljajo nelojalno konkurenco, bodo naročniki zmanjšali tveganje za ne-izvedbo, nepravočasno izvedbo in uveljavljanje dodatnih stroškov za izvedbo javnega naročila. Tovrstno preverjanje bo imelo pozitivne učinke na javne finance, pa tudi na makroekonomsko okolje, saj se bo preko instrumenta javnega naročanja spodbujala zdrava konkurenčnost.

Oddaja javnega naročila za realno, tržno vrednost predmeta javnega naročanja zagotavlja tudi finančno stabilnost in plačilno sposobnost izbranih ponudnikov. To pa posledično vpliva tudi poslovanje izbranega ponudnika z njegovimi dobavitelji, izvajalci in delojemalci ter izboljšuje socialno varnost vseh navedeni udeležencev.

Vključevanje socialnih in etičnih vidikov v javno naročanje je zaradi upoštevanja dolgoročnih ciljev ekonomsko in družbeno bolj vzdržno, omogoča doseganje razvojnih ciljev in ima pozitivne posledice na konkurenčnost in razvoj gospodarstva ter na družbo kot celoto.

S predlaganim navodilom se na področju javnega naročanja gradenj zasleduje doseganje večje gospodarnosti, saj javne naročnike napotuje k doslednejšemu upoštevanju ekonomsko najugodnejše ponudbe, pri čemer se morajo upoštevati tudi stroški, ki nastajajo v celotnem življenjskem obdobju predmeta gradnje.

Iz statistične analize javnih naročil gradenj, oddanih v letu 2009, izhaja, da je bilo v tem letu oddanih 1.269 javnih naročil gradenj v skupni vrednosti 994.675.948 EUR. Od tega je 16 organov Republike Slovenije oddalo 376 javnih naročil gradenj v skupni vrednosti 262.528.610 EUR, 188 organov samoupravnih lokalnih skupnosti je oddalo 600 gradenj v skupni vrednosti 415.409.976 EUR, ostali javni naročniki (126 naročnikov) pa so oddali 171 naročil gradenj v skupni vrednosti 94.610.952 EUR. Naročniki so le v 143-ih postopkih oddaje javnih naročil kot merilo za izbor ponudnika uporabili merilo

ekonomsko najugodnejše ponudbe, kar 1.126 javnih naročil gradenj pa so oddali le na podlagi merila najnižje cene. V vrednosti vseh gradenj, oddanih v letu 2009, znaša delež javnih naročil, kjer je bilo kot merilo ekonomsko najugodnejša ponudba, 12,20 %.

Glede na navedeno naročniki prepogosto in neutemeljeno za izbiro ponudbe uporabljajo merilo najnižje cene. Pri javnem naročanju gradenj oziroma storitev, povezanih z gradnjami, je treba zagotoviti doslednejše upoštevanje vidikov kakovosti in stroškov, ki nastanejo v celotni življenjski dobi gradnje (Life Cycle Costing). Le na ta način bo mogoče doseči cilje trajnosti, ki izhajajo iz evropskih in slovenskih strateških usmeritev, ter zagotoviti gospodarno rabo javnih sredstev.

Analiza statističnih podatkov o javnih naročilih gradenj v letu 2009 je pokazala, da pogodbeni vrednost pogosto močno odstopa od ocenjene vrednosti javnega naročila. Kar je glede na to, da mora ocenjena vrednost odražati tržne razmere (temeljiti mora namreč na tržni analizi) in biti veljavna na dan pošiljanja obvestila o naročilu na portal javnih naročil, zaskrbljujoče. V skrajnih primerih je bila pogodbeni vrednost za 142,23 % višja od ocenjene vrednosti oziroma za 99,35 % nižja. V povprečju je pogodbeni vrednost od ocenjena odstopala za 22,96 %. V 182-ih primerih torej kar v 14,34 % je bila pogodbeni vrednost za več kot 40 % odstotkov nižja od ocenjene vrednosti.

Iz statističnih podatkov in pričevanj udeležencev v postopkih javnega naročanja ter reprezentativnih organizacij izhaja, da naročniki v postopkih javnega naročanja ne upoštevajo dosledno določb, ki onemogočajo nelojalno konkurenco oziroma preprečujejo javne gradnje po dumpinskih cenah. Posledice oddaje javnih naročil za nerealno ceno se odražajo v izkrivljanju konkurence in pogostem sklepanju aneksov k pogodbam za izvedbo gradenj, pa tudi v zmanjševanju finančne moči izvajalcev javnih naročil gradenj, finančni nedisciplini na področju gradbeništva, prekinitvah javnonaročniških pogodb in odmikanju rokov za izvedbo javnih naročil gradenj. Pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki so sklenjene na podlagi neobičajno nizke ponudbe, pa pogosto negativno vplivajo tudi na gospodarski položaj podizvajalcev, ki so vključeni v izvedbo javnega naročila, predvsem z vidika nezmožnosti glavnih izvajalcev za poplačilo obveznosti do podizvajalcev.

Navedeno potrjujejo tudi statistični podatki o javnem naročanju gradenj v letu 2009. Takrat je bilo namreč sklenjenih kar 154 aneksov v skupni vrednosti 26.147.196 EUR za dodatna gradbena dela. Od tega so 89 aneksov v skupni vrednosti 8.985.727 EUR sklenili organi Republike Slovenije, občine so sklenile 51 aneksov v skupni vrednosti 13.700.143 EUR, ostali naročniki pa le 14 aneksov v skupni vrednosti 3.494.365 EUR. Iz statistične analize izhaja tudi, da je državna uprava kar v 31,01 % gradbenih projektov sklepala anekse za dodatna nepredvidljiva dela, medtem ko je ta delež pri organih samoupravnih lokalnih skupnosti le 9,29%, pri ostalih naročnikih pa 8,92%.

Oddaja javnih naročil na podlagi slabo pripravljene dokumentacije, upoštevanje zgolj najnižje cene in oddaja naročil po cenah, ki so evidentno nerealne in ne omogočajo dokončanja gradnje, je družbeno nesprejemljiva. Javni sektor bi moral biti za vzgled gospodarstvu in potrošnikom in bi moral stremeti k trajnostnemu razvoju družbe kot celote. Taka ravnanja so nesprejemljiva tudi zato, ker pomenijo negospodarno rabo javnih sredstev, hkrati pa povzročajo škodo gospodarstvu, saj imajo za posledico tudi stečaje glavnih izvajalcev in podizvajalcev. To pa pomeni izgubo delovnih mest in povečanje stopnje brezposelnosti ter povzroča ne-konkurenčnost gospodarstva. Pri javnem naročanju, zlasti gradenj, ki so praviloma velike in dolgoročne investicije, je zato treba nemudoma upoštevati ne le takojšnje ekonomske učinke, temveč tudi socialne in etične vidike, ki so velikega družbenega pomena.