



Številka: 00104-153/2019/5

Datum: 11. 7. 2019

Odgovor na poslansko vprašanje Zmaga Jelinčiča Plemenitega v zvezi z malimi podjetniki in javnimi naročili

Poslanec Državnega zbora Republike Slovenije Zmago Jelinčič Plemeniti je na Vlado Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) naslovil pisno poslansko vprašanje v zvezi z malimi podjetniki in javnimi naročili.

V poslanskem vprašanju poslanec navaja, da so mali podjetniki mnenja, da je glavni vzrok za preplačevanje pri javnih naročilih zakonodaja, ki je pripravljena na način, da lahko na razpisih sodelujejo le največja podjetja. Poslanec sprašuje Vlado:

1. Kakšno je mnenje Vlade o dostopnosti malih podjetnikov do javnih naročil?
2. Zakaj Vlada postavlja takšne pogoje pri javnih naročilih, ki jih mali podjetniki težko izpolnijo?
3. Ali je za Vlado bolj pomembna kakovost ali cena storitve? Kako se to mnenje izraža v praksi?
4. Zakaj Vlada ni »takojšnji plačnik«, torej ko prejme račun?
5. Ali bi Vlada pristala na predplačilo, če bi dobila cenejše in bolj kakovostne storitve?

Vlada odgovarja naslednje:

1.

Statistični podatki kažejo, da je javno naročanje v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: RS) nadpovprečno zagotovljeno malim in srednjim podjetjem (v nadaljnjem besedilu: MSP). MSP so v letu 2017 v izvedbo prejeli 11.278 od skupno 15.490 naročil (vsak sklop šteje za naročilo). V strukturi slovenskih uspešnih ponudnikov MSP predstavljajo 72,8 %, velika podjetja so prejela 23,6 % naročil, za 3,6 % naročil pa ni podatka, kakšno slovensko podjetje jih je prejelo v izvedbo. Za primerjavo, v državah članicah Evropske unije je povprečno manj kot 40 % vseh javnih naročil oddano MSP. MSP so torej pri javnem naročanju zelo uspešni, in sicer ne glede na to, ali so naročila oblikovana v sklope ali ne. V primerjavi s podatki za leto 2015 se kaže trend povečevanja števila oddanih naročil MSP, saj je bil v letu 2016 uveljavljen novi Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18; v nadaljnjem besedilu: ZJN-3), ki v primerjavi s staro ureditvijo vsebuje še več elementov za spodbujanje MSP. Zakon je v slovenski pravni red prenesel nov evropski pravni okvir, ki je bil sprejet v letu 2014 (Direktivi 2014/24/EU in 2014/25/EU¹). V nacionalno zakonodajo so se prenesle vse tiste rešitve, ki

¹ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L št. 94 z dne 28. 3. 2014 str. 65) in Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo

krepijo udeležbo MSP v postopkih javnega naročanja. Njihovo sodelovanje tako spodbuja npr. uvedba enotnega obrazca (t.i. ESPD) za prijavo in pravilo, da se dokazila ne zahtevajo v fazi oddaje ponudbe temveč le od ponudnika, ki mu bo naročilo oddano. Prav tako je v enostavnih postopkih (naročilo male vrednosti) mogoče zahtevati le izjavo, naročnik pa navedbe v izjavi preveri le, če dvomi v njihovo resničnost. Gospodarski subjekt tudi ni dolžan predložiti dokazil ali drugih listinskih dokazov, če lahko naročnik potrdila ali druge potrebne informacije pridobi brezplačno z neposrednim dostopom do nacionalne baze podatkov katere koli države članice. Gospodarski subjekt prav tako ni dolžan predložiti dokazil, če naročnik že ima te dokumente zaradi prejšnjega oddanega javnega naročila ali sklenjenega okvirnega sporazuma in so ti dokumenti še vedno veljavni oziroma izkazujejo navedbe v ESPD. Nadalje, delitev na sklope je na podlagi ZJN-3 obvezna, seveda če predmet naročanja to dopušča in je to gospodarno in učinkovito, hkrati pa zakon omogoča tudi, da lahko naročniki več sklopov po 80.000 EUR izločijo iz postopka javnega naročanja in oddajo v skladu z načelom kratkih verig, a skupna vrednost izločenih sklopov ne sme presegati 20 % vseh sklopov. Slednje se zlasti uporablja pri javnem naročanju živil. Poleg tega je bil za t.i. nacionalni postopek (postopek naročila male vrednosti, ki v evropski direktivi ni urejen, odločitev o regulaciji ali načinu le-te je prepuščena posameznim državam članicam) uveljavljen relativno nizek prag, ko je potrebna objava na portalu javnih naročil, cilj je zagotoviti čim večjo dostopnost javnih naročil vsem potencialnim ponudnikom.

2.

Vlada ne izvaja javnih naročil in ni subjekt, ki sklepa pogodbe s posameznimi izvajalci. Pogoje določajo naročniki sami, v skladu z vsemi veljavnimi predpisi. Glede plačilnih pogojev, ki se nanašajo na plačilne roke in možnosti predplačil, pa je podrobneje pojasnjeno pod 4. in 5. točko.

3.

Javna naročila predstavljajo pomemben generator gospodarske rasti in lahko vplivajo na proizvodnjo in ponudbo na trgu, hkrati pa lahko predstavljajo tudi eno od pomembnih orodij za doseganje strateških ciljev oziroma ciljev sekundarnih politik (npr. okoljske, socialne, trajnostne, raziskave in razvoj). Strateško javno naročanje je tako eden izmed močnejših vzvodov države. Gre za mehke ukrepe, ki presegajo zakonodajni okvir, potrebna je prilagodljivost in samoiniciativnost posameznih javnih naročnikov. S strani naročnikov je potrebno v strateško javno naročanje vložiti več truda in navora kot pri »tradicionalnem« javnem naročanju, vendar pa to prinaša številne prednosti, kot so na primer prihranki, povečanje kakovosti, standardizacija cen, izboljšanje ekonomske učinkovitosti, dostop do novih dobaviteljev, ustvarjanje partnerstev z dobavitelji in spodbujanje inovativnega okolja za večjo gospodarsko rast ter spodbujanje socialno odgovornega upravljanja. Zelo pomembno je tudi upoštevanje celotnih stroškov, torej stroškov skozi celotno življenjsko dobo ter vključitev drugih meril v javno naročanje. Poudarek tako ne sme biti več predvsem na kupovanju najcenejših proizvodov oziroma storitev temveč je potrebno v javno naročanje vključiti tudi dodatne zahteve, ki prinesejo dodano vrednost za naročnika in širšo skupnost. To je pristojno ministrstvo v svojih strateških dokumentih in smernicah poudarjalo in hkrati tudi udeleževalo »v praksi«, torej pri izvajanju javnih naročil, kjer so kakovost predmeta naročila in drugi, strateški cilji, pomemben dejavnik, poleg kvalitetne in transparentne izvedbe postopka javnega naročila.

Vsak naročnik pa je sam zase odgovoren za zakonito in kvalitetno izvedbo javnega naročila. Pri tem mora imeti pred sabo osnovni cilj javnega naročanja, t.j. da se potrebni predmet naročila pridobi po gospodarni ceni, pri čemer je potrebno v dokumentaciji opredeliti, kakšno

kvaliteto želi oz. potrebuje. Povedano drugače, cilj javnega naročanja je pridobiti najboljšo vrednost/kakovost za plačano ceno. Potrebno pa se je zavedati, da je mogoče merilo kvalitete zasledovati z različnimi mehanizmi. Prva možnost je določitev večjega števila meril, torej, da merilo najnižje cene ni edino merilo. Vendar to ni edina možnost, enake cilje je mogoče zasledovati tudi na primer s pogoji za sodelovanje, z zahtevami v pogodbi, s tehničnimi specifikacijami. ZJN-3 zato tudi določa, da naročnik javno naročilo odda na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki praviloma predstavlja najboljše razmerje med ceno in kakovostjo.

4.

Plačilne roke v breme državnega in občinskih proračunov določa Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 (Uradni list RS, št. 71/17, 13/18 – ZJF-H, 83/18 in 19/19; v nadaljnjem besedilu: ZIPRS1819), ki v prvem odstavku 32. člena določa, da je plačilni rok za neposredne uporabnike 30. dan, za posredne uporabnike pa največ 30 dni. Drugi odstavek istega člena določa, da plačilni rok začne teči naslednji dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pojasnjujemo, da so bili v preteklosti plačilni roki bistveno daljši, zaradi zahtev po krajših plačilnih rokih, ki gospodarskim družbam omogočajo likvidnost, pa so bili plačilni roki skrajšani, in sicer tako, da morajo neposredni uporabniki proračuna svoje obveznosti poravnati 30. dan, posredni proračunski uporabniki pa največ v 30 dneh po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo. Plačilni roki, ki so določeni v ZIPRS1819 sledijo ureditvi plačilnih rokov, kot jih določa Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (Uradni list RS, št. 57/12), s katerim je bila v slovenski pravni red prenesena Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2011/7/EU z dne 16. februarja 2011 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (UL L št. 48 z dne 23. februarja 2011, str. 1), ki med drugim tudi določa 30-dnevni plačilni rok kot standarden plačilni rok v EU. Določitev plačilnega roka, ki ne sme biti daljši od 30 dni, gospodarskim družbam še vedno omogoča likvidnost, hkrati pa tudi proračunskim uporabnikom dopušča možnost ustreznega načrtovanja lastne likvidnosti.

Ne glede na navedene roke pa tretji odstavek 32. člena ZIPRS1819 določa izjeme, kjer so plačilni roki lahko še krajši. Navedene izjeme se nanašajo predvsem na plačila, kjer je glede na predmet pogodbe ali odločbe smiselno, da se plačilo lahko izvrši prej. Nadalje tudi četrti odstavek 32. člena ZIPRS1819 določa, da lahko minister, pristojen za finance, določi krajši plačilni rok tudi v drugih primerih, kadar je to potrebno za zagotovitev gospodarnega in učinkovitega razpolaganja s proračunskimi sredstvi, da se tako prepreči gospodarska škoda, ki bi nastala, če se plačilo ne bi izvršilo v krajših rokih.

5.

Plačevanje obveznosti in dogovarjanje o predplačilih je urejeno v 52. členu Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18; v nadaljnjem besedilu: ZJF), ki v drugem odstavku določa, da neposredni uporabnik uporablja sredstva za plačevanje že opravljenih nabav blaga, storitev in gradbenih del. Dogovarjanje o predplačilih je možno le izjemoma ob primernem zavarovanju predplačil ter na podlagi predhodnega soglasja ministra, pristojnega za finance, oziroma župana. Nadalje so predplačila urejena tudi v 33. členu ZIPRS1819, ki v prvem odstavku določa, da so, ne glede na drugi odstavek 52. člena ZJF, predplačila dovoljena:

1. na podlagi neposredne uporabe predpisov EU;
2. za namenska sredstva EU, namenska sredstva finančnih mehanizmov in sredstva slovenske udeležbe do višine 30 odstotkov vrednosti predvidenih izplačil teh sredstev in pod pogojem, da je prejemnik oseba zasebnega ali javnega prava in je ustanovljena in deluje kot društvo, zasebni ali javni zavod ali ustanova;
3. do višine 30 odstotkov predvidenih pogodbenih obveznosti za sofinanciranje dejavnosti, programov in projektov pod pogojem, da je prejemnik oseba zasebnega prava ter je

- ustanovljena in deluje kot društvo, zasebni zavod ali ustanova oziroma za sofinanciranje programov in projektov, če je prejemnik oseba javnega prava ter je ustanovljena in deluje kot javni zavod, javni sklad, samoupravne narodne skupnosti ali zbornica, ki izvaja javna pooblastila po zakonu;
4. za plačilo:
 - pogodbenih obveznosti, pri katerih je to uveljavljeno s poslovnimi običaji (na primer šolnine, naročnine, plačila dobaviteljem iz tujih držav, če v nasprotnem primeru pogodbe ni mogoče skleniti);
 - pogodbenih obveznosti za projekte medinstitucionalne pomoči tretjim državam, ki jih financira EU;
 - akontacij stroškov za službena potovanja;
 - akontacij stroškov za izvedbo nakupov po 40. členu Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14) in 19. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14), na podlagi odobritve predstojnika;
 - varščine na javni dražbi;
 - predujma za kritje začetnih stroškov stečajnega postopka po 233. členu Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 13/14 – uradno prečiščeno besedilo, 10/15 – popr., 27/16, 31/16 – odl. US, 38/16 – odl. US in 63/16 – ZD-C);
 5. do višine 70 odstotkov predvidenih pogodbenih obveznosti za sofinanciranje dejavnosti, programov in projektov pod pogojem, da je prejemnik oseba zasebnega prava ter je ustanovljena in deluje kot društvo, zasebni zavod ali ustanova, če pogodbeni vrednost ne preseže 20.000,00 eurov in če se pogodbene obveznosti v celoti izvedejo v tekočem letu;
 6. če tako določa donator.

Dejstvo je, da 52. člen ZJF določa, da lahko neposredni uporabniki plačujejo zgolj že opravljene nabave blaga, storitev oz. gradbenih del. Vendar pa so hkrati tudi določene izjeme, ki dopuščajo možnost predplačil. V kolikor so izpolnjeni predpisani pogoji Vlada ne nasprotuje predplačilom, ki tudi v praksi niso neobičajna.