



Številka: 091-76/2009/2
Datum: 22. 1. 2010

Urad Vlade za komuniciranje
Gregorčičeva ulica 25
1000 Ljubljana

Zadeva: Predlog 281: Zmanjšanje javne porabe

Spoštovani!

Prejeli smo vaš dopis št. 2964/2009 z dne 29. 12. 2009. Odgovor v zvezi s predlogom 281 »Zmanjšanje javne porabe« vam posredujemo v nadaljevanju.

1) JAVNA NAROČILA

Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08 in 34/08; v nadaljnjem besedilu: ZJN-2) v 16. in 36. členu naročniku omogoča, da:

- naroči blago, storitev ali gradnjo od ali preko skupnega nabavnega organa
- pooblasti za izvedbo javnega naročila drugega naročnika po ZJN-2.

Skupna javna naročila za državne organe natančneje ureja Uredba o izvedbi postopkov oddaje skupnih javnih naročil za potrebe upravnih organov (Uradni list RS, št. 111/03 in 52/05), v skladu s katero je za izvedbo skupnih javnih naročil pooblaščen Ministrstvo za javno upravo.

Skupno javno naročanje je primerno predvsem za tiste predmete javnega naročanja, ki so standardizirani in splošno uporabni (npr. pisarniški material, IT oprema, električna energija, vozila, gorivo, mobilna telefonija, letalske karte,...). Zaradi ekonomije obsega je v okviru skupnega javnega naročanja mogoče doseči ugodnejše cene. Po drugi strani pa so postopki skupnega javnega naročanja, zlasti zaradi:

- obsežnejših razpisnih dokumentacij,
 - zamudnih usklajevanj med skupnim nabavnim organom in organi, ki so vključeni v skupno javno naročanje, in
 - zahtevkov za reviziji postopka javnega naročanja
- pogostokrat daljši in bolj zapleteni.

Pri izvajanju postopkov skupnih javnih naročil je potrebno zagotoviti dostop do tega trga tudi malim in srednjim podjetjem in sicer tako, da ponudniki, ki ponujajo širši asortima pri ocenjevanju ponudb nimajo prednosti pred ponudniki, ki lahko ponudijo le en predmet iz razpisa. V skladu z navedenim in skladno s smernicami Evropske komisije, ki države članice spodbujajo, da malim in srednjim podjetjem omogočijo dostop do trga javnih naročil, Ministrstvo za finance ocenjuje, da je potrebno k povečanju obsega skupnih javnih naročil pristopiti preudarno.

2) JAVNI RAZPISI

Javno-naročniška zakonodaja poleg temeljnih načel in postopkov javnega naročanja opredeljuje tudi obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov. V skladu z načelom enakopravne obravnave ponudnikov, načelom zagotavljanja konkurence med ponudniki in drugim odstavkom 37. člena ZJN-2 mora biti razpisna dokumentacija pripravljena tako, da omogoča enakopraven dostop do javnega naročila vsem ponudnikom. V primeru kršitev teh določb, pa tudi drugih določb zakona, je ponudnikom zagotovljeno pravno varstvo v skladu z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (Uradni list RS, št. 94/07 – uradni prečiščeno besedilo). Hkrati pa je zaradi kršitev ZJN-2 ali ZRPJN zoper naročnika mogoče začeti postopek o prekršku. Za spremljanje porabe javnih sredstev sta pristojna Urad za nadzor proračuna in Računsko sodišče Republike Slovenije, ki letno na tem področju preučita večje število primerov in zoper kršitelje predlagata sankcije. Glede na navedeno je ustanovitev novega organa za spremljanje zakonitosti postopkov javnega naročanja potrebno pretehtati v luči dodane vrednosti in stroškov ustanovitve in delovanja tega organa. Alternativna možnost, ki se že proučuje pa je, večanje pooblastil in pristojnosti obstoječim nadzornim institucijam.

V zvezi z vašim predlogom, da se naročnike zaveže, da pred začetkom postopka javnega naročanja pripravijo tržno analizo, vam sporočamo, da 14. člen ZJN-2 določa natančne pogoje in metodologijo za določanje ocenjene vrednosti javnega naročila, ki vključuje primerjavo s tržnimi cenami.

3) FINANCIRANJE PRORAČUNSKIH UPORABNIKOV

Zakon o javnih financah določa okvir tako priprave kot izvrševanja proračuna države (in lokalnih skupnosti), upravljanja s premoženjem države, računovodstva in notranjega nadzora javnih financ ter proračunskega inšpiciranja. Tako so s temeljnim zakonom definirani koncepti upravljanja z javnimi sredstvi, zlasti temeljna proračunska načela, ki so mednarodno uveljavljeni. Med temi velja izpostaviti načela:

- specifičnosti (za vsako pravico porabe, določeno s proračunom, mora biti opredeljen njen namen),
- načelo transparentnosti (zadeva pripravo in izvrševanje proračuna ter zaključne račune in objavo teh dokumentov) ter
- načelo zdravega finančnega upravljanja (proračunska sredstva se uporablja z upoštevanjem varčnosti, učinkovitosti in uspešnosti).

Navedena načela so temeljno vodilo proračunskega poslovanja, ki jih morajo upoštevati proračunski uporabniki. Ministrstvo za finance je zadolženo za sistem proračunskega načrtovanja in izvrševanja in skozi vsa pravila, navodila in usmeritve proračunskim uporabnikom, še podrobneje definira navedena načela. Vendar so posamezni proračunski uporabniki sami odgovorni za pripravo svojih finančnih načrtov, tako da le-ti v okviru razpoložljivih sredstev prispevajo k realizaciji področnih in strateških prioritet skozi notranji proces načrtovanja projektov in programov. Ob tem je predstojnik proračunskega uporabnika odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Takšna odgovornost je izrecno definirana z zakonom o javnih financah.

Navedeno pomeni tudi, da bi morali proračunski uporabniki tudi selekcionirati svoje projekte, programe in ukrepe. Selekcija je zlasti pomembna v času omejenih proračunskih sredstev, ko je potrebno fokusirati vire v doseganje strateških prioritet države ob realnem obsegu podpornih dejavnosti javne uprave. Ministrstvo za finance ob vsakokratni pripravi proračuna v svojih navodilih proračunskim uporabnikom daje navodila, ki jasno zahtevajo, da pri pripravi finančnih načrtov svojo poraba uskladijo z razpoložljivimi viri ter zagotovijo načrtovane rezultate z najmanjšimi stroški.

Tudi poročanje v zaključnem računu je formalno usmerjeno v prikaz doseženih ciljev in rezultatov, vendar je poročanje še vedno premalo osredotočeno na dosežene rezultate; kar ugotavlja Računsko sodišče RS. Proračunski uporabniki svojih ocen učinkovitosti in uspešnosti delovanja ne utemeljujejo z vnaprej opredeljenimi kazalniki, poročila le izjemoma vsebujejo primerjave delovanja ali dosežkov s preteklimi leti. Proračunski uporabniki malo poročajo o tem, kateri ukrepi (aktivnosti) za doseganje ciljev so bili izvršeni glede na načrtovane in kateri ne. V večini primerov gre za navajanje izvedenih projektov oziroma aktivnosti, iz česar pa ni mogoče razbrati, v kolikšni meri so ti prispevali k doseganju načrtovanih ciljev. Informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja in na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati na delovanje glede na zastavljene cilje, je še vedno premalo. Kar pomeni, da manjka input za odločanje o stroškovni učinkovitosti oz. se te informacije še zmeraj znotraj posameznega proračunskega uporabnika in ne omogočajo odločanja na višji ravni. Konkretna sprememba financiranja programov so predvsem posledica zunanjih analiz programov, ki jih izvaja Računsko sodišče skozi revizije smotrnosti poslovanja uporabnikov javnih sredstev (v tem primeru sredstev državnega proračuna

Proračunsko financiranje je močen vzvod, ki usmerja delovanje proračunskih uporabnikov, vendar so dejanske spremembe v smeri racionalizacije (na podlagi rezultatov in ne inkrementalnega planiranja ali lineranega krčenja programov) pomembno odvisne tudi (ali predvsem) od sprememb v ostalih sistemih javne uprave (organizacije javne uprave, sistema odločanja, upravljanje s človeškimi viri, ...).

Lep pozdrav,



mag. Helena Kamnar
državna sekretarka

Poslano: gp.ukom@gov.si