



Številka: 007-164/2012/36

Ljubljana, 16. oktobra 2013

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE

gp.gs@gov.si

ZADEVA: Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi 2. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13 – ZDU-1G) ter 56. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 21/13 – ZVRS-G in 47/13) je Vlada Republike Slovenije na ... redni seji dne ... 2013 sprejela naslednji:

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU.
2. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvu, vladnim službam ter organom v sestavi, da pri javnem naročanju v zvezi z opredelitvijo zahtev glede finančnih zavarovanj ponudnikovih obveznosti upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa in izvedejo vse aktivnosti za gospodarno oddajo javnega naročila, glede na vsa pričakovana tveganja skrbno presodijo, ali je finančno zavarovanje za resnost ponudbe, dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma odpravo napak v garancijski dobi glede na predmet in okoliščine javnega naročanja potrebno, ter opustijo zahteve po zavarovanju z bančno garancijo, če takšen način zavarovanja ni nujno potreben.
3. Vlada Republike Slovenije nalaga organom upravljanja in posredniškim telesom, da od upravičencev zahtevajo, da pri projektih, sofinanciranih s sredstvi EU, upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa.
4. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvu, vladnim službam ter organom v sestavi, da po poteku treh mesecev od sprejetja tega sklepa Ministrstvu za finance poročajo o uporabi finančnih zavarovanj pri javnem naročanju, na način, kot ga določi Ministrstvo za finance v desetih dneh od sprejetja tega sklepa. Ministrstvo za finance najkasneje v dveh mesecih po izteku roka za posredovanje poročil iz prejšnjega stavka o pridobljenih podatkih in ugotovitvah v zvezi z uporabo finančnih zavarovanj poroča Vladi Republike Slovenije.
5. Vlada Republike Slovenije priporoča tudi drugim javnim naročnikom, da pri javnem naročanju upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa.
6. Vlada Republike Slovenije nalaga Ministrstvu za finance, da v treh dneh po sprejetju tega sklepa

pripravi vzorce finančnih zavarovanj za zavarovanje resnosti ponudbe, zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in zavarovanje za odpravo napak, ki jih lahko naročniki vključijo v razpisno dokumentacijo za oddajo javnega naročila, ter jih objavi na svoji spletni strani.

Tanja Šarabon
GENERALNA SEKRETARKA

PRILOGA:

- Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU

PREJMEJO:

- ministrstva
- organi v sestavi ministrstev
- vladne službe

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

- Sašo Matas, generalni direktor Direktorata za javno naročanje,
- Maja Koković, analitik v Sektorju za sistem javnega naročanja.

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. Kratek povzetek gradiva:

Zaradi poostrenih pogojev pri izdajanju bančnih garancij in nesorazmerno visokih zahtev javnih naročnikov glede finančnih zavarovanj Vlada Republike Slovenije sprejema Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU. Z njimi nalaga ministrstvom, organom v sestavi in vladnim službam, da pri oddaji javnih naročil določajo smotrne in glede na okoliščine posameznega javnega naročila sorazmerne zahteve glede finančnih zavarovanj ter izvedejo vse aktivnosti za gospodarno oddajo javnega naročila. Vlada Republike Slovenije hkrati nalaga organom upravljanja in posredniškim telesom, da od upravičencev zahtevajo, da pri projektih, sofinanciranih s sredstvi EU, upoštevajo ista priporočila. Ker poostrene razmere v finančnem sektorju slabijo konkurenčnost pri javnem naročanju, kar neposredno vpliva na gospodarnost naročanja, se je namreč izbire ustreznega, sorazmernega in glede na okoliščine utemeljenega finančnega zavarovanja treba lotiti še posebej preudarno in upoštevati, da zahteve glede finančnih zavarovanj dražijo javna naročila. Kot ugotavlja tudi Gospodarska zbornica Slovenije, predstavlja gradbeništvo kot eden najpomembnejših gospodarskih multiplikatorjev le še 4 odstotke bruto domačega proizvoda, kar je rekordno nizko. Položaj pa se še posebej za slovenska gradbena podjetja dodatno zaostre zaradi obsežnih in ponekod nesorazmerno visokih zahtev po bančnih garancijah. Glede slednjih Vlada Republike Slovenije ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi nalaga, da se zanje odločajo le, če je to nujno potrebno. Tudi nesorazmerne zahteve po različnih in večkratnih zavarovanjih, na primer z zahtevo po bančni garanciji za resnost ponudbe in hkratno zahtevo po zavezujoči izjavi banke, da bo v primeru izbire najugodnejšega ponudnika temu izdala bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ali odpravo napak, slabijo konkurenčnost in po nepotrebnem dražijo posamezna javna naročila. Banka garant že ob izdaji garancije za resnost ponudbe oceni možnost izvedbe naročila oziroma projekta in predvidi tudi izdajo nadaljnjih garancij, ki se nanašajo na zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma odpravo napak. Z namenom preveritve izvajanja predmetnih priporočil oziroma njihovega vpliva na prakso naročnikov pri oddaji javnih naročil, Vlada Republike Slovenije ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi nalaga, da o uporabi finančnih zavarovanj poročajo Ministrstvu za finance, ki s

predmetnimi podatki, izsledki in morebitnimi predlogi ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju seznaniti Vlado Republike Slovenije.

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	NE
e)	na socialno področje	NE
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 	NE

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

Gradivo ni predmet medresorskega usklajevanja. Gradivo je v pretežni meri usklajeno s Službo Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Datum pošiljanja: /

Gradivo je usklajeno:

DA.

Bistvena odprta vprašanja: /

10. Gradivo je lektorirano

DA

11. Zahteva predlagatelja za

a)	obravnava neusklajenega gradiva	NE
b)	za nujnost obravnave	NE
c)	obravnava gradiva brez sodelovanja javnosti	NE

12. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti

DA

13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade

NE

Dr. Uroš Čufer
MINISTER ZA FINANCE

PRILOGE:

- predlog sklepa Vlade Republike Slovenije (priloga 1)
- Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU (priloga 2)
- mnenje Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (priloga 3)

Številka:

Datum:

Na podlagi 2. člena in šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13 – ZDU-1G) ter 56. člena Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 21/13 – ZVRS-G in 47/13) je Vlada Republike Slovenije na ... redni seji dne ... 2013 sprejela naslednji:

S K L E P

1. Vlada Republike Slovenije je sprejela Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU.
2. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvu, vladnim službam ter organom v sestavi, da pri javnem naročanju v zvezi z opredelitvijo zahtev glede finančnih zavarovanj ponudnikovih obveznosti upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa in izvedejo vse aktivnosti za gospodarno oddajo javnega naročila, glede na vsa pričakovana tveganja skrbno presodijo, ali je finančno zavarovanje za resnost ponudbe, dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma odpravo napak v garancijski dobi glede na predmet in okoliščine javnega naročanja potrebno, ter opustijo zahteve po zavarovanju z bančno garancijo, če takšen način zavarovanja ni nujno potreben.
3. Vlada Republike Slovenije nalaga organom upravljanja in posredniškim telesom, da od upravičencev zahtevajo, da pri projektih, sofinanciranih s sredstvi EU, upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa.
4. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvu, vladnim službam ter organom v sestavi, da po poteku treh mesecev od sprejetja tega sklepa Ministrstvu za finance poročajo o uporabi finančnih zavarovanj pri javnem naročanju, na način, kot ga določi Ministrstvo za finance v desetih dneh od sprejetja tega sklepa. Ministrstvo za finance najkasneje v dveh mesecih po izteku roka za posredovanje poročil iz prejšnjega stavka o pridobljenih podatkih in ugotovitvah v zvezi z uporabo finančnih zavarovanj poroča Vladi Republike Slovenije.
5. Vlada Republike Slovenije priporoča tudi drugim javnim naročnikom, da pri javnem naročanju upoštevajo priporočila iz 1. točke tega sklepa.
6. Vlada Republike Slovenije nalaga Ministrstvu za finance, da v treh dneh po sprejetju tega sklepa pripravi vzorce finančnih zavarovanj za zavarovanje resnosti ponudbe, zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in zavarovanje za odpravo napak, ki jih lahko naročniki vključijo v razpisno dokumentacijo za oddajo javnega naročila, ter jih objavi na svoji spletni strani.

Tanja Šarabon
GENERALNA SEKRETARKA

PRILOGA:

- Priporočila glede uporabe finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU

PREJMEJO:

- ministrstva
- organi v sestavi ministrstev
- vladne službe

Obrazložitev:

Javnonaročniška zakonodaja naročniku omogoča, da pred izbiro izvajalca preveri njegovo usposobljenost za izvedbo javnega naročila. Z opredelitvijo pogojev, vezanih na finančno, ekonomsko, kadrovsko, poklicno in tehnično usposobljenost, naročnik zmanjša tveganje za neizvedbo, nekakovostno ali nepravočasno dokončanje javnega naročila. Tveganje pri realizaciji javnega naročila pa je mogoče zavarovati tudi s pogodbenimi kaznimi in ustreznimi finančnimi instrumenti, kot so npr. bančne garancije, menice in kavcijska zavarovanja. Pri javnem naročanju se uporabljajo predvsem finančni instrumenti za zavarovanje obveznosti pri oddaji ponudbe oziroma pred morebitnim umikom ponudbe, neizvedbo, nekakovostno ali nepravočasno dokončanje javnega naročila (zavarovaje resnosti ponudbe, zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, zavarovanje za odpravo napak). S predlaganim sklepom si Vlada Republike Slovenije prizadeva izboljšati prakso glede finančnih zavarovanj pri javnem naročanju in projektih, sofinanciranih s sredstvi EU. Naročnik mora tudi pri opredelitvi zahtev glede finančnih zavarovanj upoštevati temeljna načela javnega naročanja, zlasti načelo sorazmernosti, v postopku javnega naročanja pa izveti vse aktivnosti za gospodarno oddajo javnega naročila. Finančno zavarovanje je primerno zahtevati, kadar to opravičuje tveganje, povezano s predmetom ali okoliščinami naročanja oziroma izvedbe naročila, in sicer zgolj v potrebnem obsegu. Naročniki naj zato za zavarovanje pričakovanih tveganj ne zahtevajo zgolj bančnih garancij, temveč naj ob upoštevanju okoliščin posameznega primera ponudnikom dopustijo, da predložijo tudi druge instrumente finančnega zavarovanja, npr. kavcijska zavarovanja, menice, depozite. Zahteve glede finančnih zavarovanj lahko neposredno učinkujejo na konkurenčnost v postopku oddaje javnega naročila in ceno, saj ponudniki stroške pridobitve finančnih zavarovanj pri oblikovanju svoje ponudbe praviloma prenesejo na naročnika. S tem se javna naročila dražijo. Glede na navedeno morajo naročniki pri opredelitvi zahtev glede finančnih zavarovanj ravnati preudarno, k čemur predlagani sklep Vlade Republike Slovenije zavezuje ministrstva, organe v sestavi in vladne službe, druge javne naročnike pa napotuje k uporabi teh priporočil v zvezi s finančnimi zavarovanji. V skladu s sklepom morajo organi upravljanja in posredniška telesa zagotoviti, da se priporočila v zvezi s finančnimi zavarovanji uporabljajo tudi pri projektih, sofinanciranih s sredstvi EU. Z namenom preveritve izvajanja predmetnih priporočil oziroma njihovega vpliva na prakso naročnikov pri oddaji javnih naročil, Vlada Republike Slovenije ministrstvom, vladnim službam in organom v sestavi nalaga, da o uporabi finančnih zavarovanj poročajo Ministrstvu za finance, ki s predmetnimi podatki, izsledki in morebitnimi predlogi ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju seznanijo Vlado Republike Slovenije.

PRIPOROČILA GLEDE UPORABE FINANČNIH ZAVAROVANJ PRI JAVNEM NAROČANJU IN PROJEKTIH, SOFINANCIRANIH S SREDSTVI EU

I. UVOD

Javnonaročniška zakonodaja naročniku omogoča, da pred izbiro izvajalca preveri njegovo usposobljenost za izvedbo javnega naročila. Z opredelitvijo pogojev, vezanih na finančno, ekonomsko, kadrovsko, poklicno in tehnično usposobljenost, naročnik zmanjša tveganje za neizvedbo, nekakovostno ali nepravočasno dokončanje javnega naročila. Tveganje pri realizaciji javnega naročila pa je mogoče zavarovati tudi s pogodbenimi kaznimi in ustreznimi finančnimi instrumenti, kakršna so finančna zavarovanja. Naročniki torej lahko zahtevajo, da ponudniki oziroma izvajalci javnih naročil izpolnitev svojih obveznosti zavarujejo, pri čemer lahko zahtevajo predložitev finančnega zavarovanja.

Pri javnem naročanju se uporabljajo predvsem finančni instrumenti za zavarovanje obveznosti pri oddaji ponudbe oziroma pred morebitnim umikom ponudbe, neizvedbo, nekakovostno ali nepravočasno dokončanje javnega naročila. To so instrumenti za:

- zavarovanje resnosti ponudbe,
- zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti,
- zavarovanje za odpravo napak.

Pri tem predpisi o javnem naročanju ne določajo okoliščin, v katerih je treba za resnost ponudbe, dobro izvedbo del ali odpravo napak zahtevati finančna zavarovanja, niti kateri instrument finančnega zavarovanja je v posameznem primeru najprimernejši. Za zavarovanje obveznosti poznamo več vrst finančnih zavarovanj: menice, kavcijska zavarovanja, bančne garancije, depoziti, zadržanje sredstev idr. O tem, ali je v konkretnem primeru potrebno finančno zavarovanje in kateri zavarovalni instrument je ustrezen, ob upoštevanju okoliščin posamičnega javnega naročila odloči naročnik.

Zahteve glede finančnih zavarovanj lahko neposredno učinkujejo na konkurenčnost v postopku oddaje javnega naročila in ceno, zato se naročnike napotuje k večji preudarnosti pri odločanju, ali so ta sploh potrebna in pri njihovi izbiri. Finančno zavarovanje je primerno zahtevati, kadar to opravičuje tveganje, povezano s predmetom ali okoliščinami naročanja oziroma izvedbe naročila, in sicer le v obsegu, kot je to potrebno.

II. PRIPOROČILA

Pri javnem naročanju naj naročnik preudarno, ob upoštevanju predmeta in okoliščin javnega naročanja ter stroškov izdaje finančnega zavarovanja, ki vplivajo na konkurenčnost in gospodarnost javnega naročila, presodi:

- ali je v danem primeru finančno zavarovanje potrebno in
- če je, kateri instrument finančnega zavarovanja (menica, kavcijsko zavarovanje, bančna garancija, depozit idr.) je glede na namen, stopnjo tveganja in druge okoliščine, povezane z javnim naročilom, najprimernejši.

Vrsto finančnih zavarovanj in način predložitve, višino, roke ter vzorce finančnih zavarovanja naj naročnik določi že v razpisni dokumentaciji za oddajo javnega naročila.

Naročnik lahko v istem postopku javnega naročanja dovoli predložitev različnih instrumentov finančnega zavarovanja in ponudniku dopusti, da sam izbere, s katerim finančnim instrumentom bo zavaroval izpolnitev svojih obveznosti. Naročnik naj sprejme enakovredno ali kakovostnejše zavarovanje od zahtevanega.

Zavezujoče izjave banke o izdaji bančne garancije za dobro izvedbo del oziroma odpravo napak v primeru izbire ponudnika naj naročnik ne zahteva. Namesto te izjave naj naročnik zahteva zavarovanje resnosti ponudbe, če je to v danih okoliščinah dejansko potrebno. Pri tem naj praviloma dopusti, da ponudniki za zavarovanje resnosti ponudbe predložijo kavcijsko zavarovanje, lastne bianko menice ipd. Za posle manjše vrednosti, zlasti tiste, ki se oddajo v postopku oddaje naročila male vrednosti, zavarovanje resnosti ponudbe običajno ni potrebno, zato naj ga naročnik ne zahteva.

Naročnik naj bančno garancijo opredeli kot edini instrument zavarovanja le, če je to smiselno, primerno in potrebno glede na predmet naročanja, tveganje neizpolnitve pravnega posla, število prejetih ponudb in višino morebitne škode, ki bi nastala zaradi neizpolnitve, izpolnitvene zamude ali slabe izvedbe javnega naročila.

Kadar naročnik zahteva oziroma omogoča predložitve bančne garancije, naj zahteva, da za garancijo veljajo Enotna pravila za garancije na poziv (EPGP), revizija iz leta 2010, izdana pri Mednarodni trgovinski zbornici, št. 758.

Za zavarovanje izpolnitve obveznosti, zlasti za zavarovanje resnosti ponudbe, naj naročnik od posameznega ponudnika zahteva le en instrument zavarovanja. Če se za potrebe zavarovanja za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti ali za odpravo napak naročnik odloči za več zavarovalnih instrumentov, ki jih mora predložiti posamezen ponudnik hkrati, morajo biti zahteve glede finančnih zavarovanj sorazmerne s predmetom javnega naročila, obsegom obveznosti ponudnika in drugimi okoliščinami javnega naročanja.

Pri določanju višine finančnega zavarovanja naj naročnik upošteva običajno poslovno prakso in okoliščine konkretnega primera. Praviloma naj za zavarovanje resnosti ponudbe zahteva zavarovanje v višini 3 % vrednosti naročila, za zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti zavarovanje v višini 5 % do 10 % vrednosti naročila, za zavarovanje za odpravo napak pa zavarovanje v višini 5 % vrednosti naročila. Naročnik naj zahtevano višino zavarovanja opredeli nedvoumno, predložitev zavarovanja pa zahteva v znesku.

Naročnik naj določa roke veljavnosti finančnih zavarovanj za odpravo napak, ki so največ enaki garancijski dobi posameznega dela predmeta javnega naročanja – torej obdobju, v katerem izvajalec ne glede na bančno garancijo jamči za pravilnost izvedbe naročila v skladu s pogodbenimi zavezami. Pri opredelitvi zahtev v zvezi s finančnim zavarovanjem za odpravo napak naj naročnik upošteva tudi možnost uporabe redukcijskih klavzul, po katerih se znesek zavarovanja zmanjšuje s potekom časovnih obdobj ali glede na nastop določenih dogodkov (prenehanje garancijske dobe za del naročila, izvedba dela naročila, ki predstavlja funkcionalno celoto, ipd.).

Naročnik naj zavarovalne instrumente unovčuje glede na namen posameznega zavarovanja. Insolventni postopek ponudnika (npr. prisilna poravnava, stečaj) ali drugi dejavniki, ki ne izvirajo iz samega pogodbenega razmerja, slabega ali nepravočasnega izpolnjevanja pogodbenih obveznosti, ne morejo biti razlog za unovčenje zavarovanja, saj prevzema obveznost nasproti prejemniku garancije (naročniku) garant, torej banka oziroma zavarovalnica.

III. ZAKLJUČEK

Z obsežnimi in nesorazmernimi zahtevami po finančnih zavarovanjih pri javnem naročanju naročniki obremenjujejo kreditni potencial ponudnikov in zmanjšujejo njihovo likvidnost, zaradi česar ponudniki z oddajo ponudb ne morejo sodelovati v več postopkih javnega naročanja hkrati oziroma izpolnjevati obveznosti iz že pridobljenih poslov. Zahteve po finančnih zavarovanjih prav tako zmanjšujejo konkurenčnost v postopkih javnega naročanja, s čimer neposredno vplivajo na gospodarnost javnih naročil. Opredelitve zahtev glede finančnih zavarovanj se morajo zato javni naročniki lotiti preudarno in upoštevati okoliščine posameznega primera.