



## OBRAZLOŽITEV TEZ ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE O JAVNEM NAROČANJU

Kot pristojna zbornica inženirskih storitev ugotavljamo, da je veljavna zakonodaja javnega naročanja za naročanje storitev, ki so v naši pristojnosti, neustrezna. Ta namreč ne upošteva dejstva, da gre v našem primeru za storitve, ki so intelektualne narave, zaradi česar je posplošena veljavna ureditev, ki jih obravnava zgolj kot "eno od storitev", neustrezna. Gre za posebno vrsto storitve visoke intelektualne narave primerljive z podobnimi storitvami kot so npr.: odvetniške storitve in podobno. Inženirske storitve so namreč tiste, ki imajo vpliv na varstvo tretjih oseb, zdravje, okolje, energetske porabe/učinkovitost. Zaradi tega dejstva sodi inženirska storitev oz. poklic znotraj t.i. reguliran poklicev, ki si zaslužijo posebno varstvo, ki jim jo med drugim zagotavlja tudi Evropska ter Slovenska zakonodaja. Glede na dejanski vpliv teh storitev je tako inženirje potrebno nujno obravnavati ločeno.

Zaradi tega smo prepričani, da bi se morala naša storitev uvrstiti znotraj priloge B ali A, ki bi naročanje naših storitev izvzela iz postopkov javnega naročanja in bi se pri njih uporabljale zgolj določbe, ki urejajo naročanje storitev po prej navedeni prilogi. Popolnoma nesprejemljivo oz. nerazumno je dejstvo, da se storitev varovanja, pri kateri ne gre za intelektualno storitev, nahaja v prilogi B istočasno pa zakonodaja naših inženirskih storitev ne izvzame iz področja javnih naročil. Z izvzemom naročanja inženirskih storitev iz področja postopka javnega naročanja se v ničemer ne bi poseglo v veljavno evropsko ureditev. Slednja namreč omogoča in dopušča tovrstno neposredno naročanje. V kolikor ste mnenja, da je kljub vsemu tovrstna ureditev zakonodajno lahko sporna pa predlagamo, da se za urejanje tega področja sprejme poseben Zakon ali pa Vladna uredba ob hkratnem popravku obstoječega zakona. Najmanj kar je pa je potrebno prenoviti veljavno zakonodajo s področja naročanja, ki bo intelektualne storitve urejala glede na njihovo naravo in namen in jih ne uvrščala v isti koš, kot so to npr. storitve čiščenja in nakupa letalskih kart.

Glede na jasno napotilo preambule št. 47 Direktive 2004/18 ES z dne 31. 3. 2004 podajamo zakonodajalcu tudi pobudo, da se sprejme cenik oz. priporočene cene za inženirske storitve ali pa predpiše obvezna uporaba normativov in meril strokovnih združenj (Zbornic) za ocenjevanje vrednosti in obračunavanje inženirskih storitev. Pri tem opozarjamo na nujnost realne ocene same investicije, kjer morajo tako pri pripravi razpisne dokumentacije kot pri pripravi investicijske dokumentacije sodelovati projektanti. Ker gre za visoko intelektualno storitev je le ta primerljiva s pravnimi storitvami, kjer je glede na ureditev v Sloveniji obračunavanje teh storitev zakonsko predpisano.

Na tak način bi v celoti lahko odpravili problematiko t.i. dumpinških cen, ki je izjemno pereča in prisotna v sedanjih postopkih javnega naročanja in naročnikom ne ponudi izbora najugodnejših ponudnikov v smislu razmerja med ceno in kvaliteto, ki mora biti osnovno določilo razpisov za inženirske storitve.

Zavedajoč se kriterija najnižje cene v kriznem času, v želji po preživetju, so inženirji pogosto prisiljeni zavestno kršiti etnični kodeks s tem, da dokumentacijo izdelajo manj strokovno in brez vseh potrebnih elementov. Na podlagi tako pripravljene dokumentacije pa je tudi končna izvedba del slabša oz. manj kvalitetna kot bi lahko bila. Vse to je posledica dejstva, da se izvajalci žal v vseh primerih izbirajo po edinem neustreznem kriteriju najnižje cene. Brez uveljavljenega cenika oz. normativnih meril prihaja do ponudb, ki so neobičajno nizke, pri katerih pa je vprašljiva tako strokovnost izvedene storitve, čas izvedbe kot tudi vse garancijske zaveze, ki bi jih moral izvajalec inženirske storitve nositi do naročnika. Obračunavanje po veljavnem ceniku oz. merilih bi nenazadnje pripomoglo tudi k korektnim in realnim ocenam vrednosti javnih naročil.

Praksa kaže na to, da se ocenjene vrednosti naročil, ki so vsebinsko podobne bistveno razlikujejo, kar je nedopustno in strokovno neutemeljeno. Slednje pa povzroča pridobivanje ponudb, ki so vrednostno nerealne in praviloma dostikrat ne pokrijejo niti materialnih stroškov izvedbe storitve. V teh primerih se morajo izvajalci posluževati omejenih aktivnosti (kot v primeru nadzora manjše število obiskov na gradbiščih, ipd.), kar pomembno vpliva na kvaliteto izvedene gradnje.



Kot nedopustno štejemo tudi dejstvo, da Zakon ne določa obvezne objave ocenjene vrednosti javnega naročila. Tako ponudniki o ocenjeni vrednosti dejansko niso seznanjeni, kljub vsemu pa nekateri to informacijo pridobijo. Takšno stanje je diskriminatorno in neenakopravno, saj omogoča le privilegiranim ponudnikom pripravo ponudb znotraj okvirov sprejemljivosti. V kolikor bi se dosegla obvezna objava ocenjene vrednosti do teh primerov ne bi moglo več prihajati hkrati pa bi se na ta način tudi vnaprej jasno podala okvirna vrednost za uporabo instituta "neobičajno nizka ponudba".

Ne glede na določbo 49 čl. ZJN-2 naročniki te določbe (nenormalno nizke ponudbe) praktično ne uporabljajo in dopuščajo, da se kot najugodnejšega ponudnika izbere celo takšna ponudba, ki za 30, 40 ali celo več odstotkov odstopa od ocenjene vrednosti naročila, ki jo je določil oz. ugotovil naročnik. Glede na zgoraj navedeno pa to v veliki meri vpliva na dejansko možnost izvedbe naročila hkrati pa ni moč zagotoviti oz. potrebne kvalitete kot jo inženirska stroka določa.

Potreba po objavi dejanske vrednosti javnega naročila pa se ne kaže zgolj v inženirskih storitvah temveč na splošno v vseh postopkih javnega naročanja. Posebej izpostavljamo javna naročila gradenj, ki so z inženirskimi storitvami tesno povezana. Praviloma se vrednosti inženirskih storitev določa v korelaciji oz. odnosu do vrednosti gradbeno obrtniških del, zato je tudi pri gradbeno obrtniških in instalacijskih delih (GOI) nujno potrebno uzakoniti način realne ocene vrednosti investicije. Dosedanje izkušnje so namreč pokazale, da so ocene javnih naročnikov vse prevečkrat pavšalne in brez strokovnih podlag in niso zajemale vseh potrebnih del. Ne glede na to pa so naročniki sprejemali ponudbe, ki so tudi do polovice nižje od ocenjene vrednosti naročila. Ker so naročniki nekritično sprejemali takšne ponudbe, v nadaljevanju pa je prišlo do tega, da ponudniki za takšno ceno GOI del niso izvedli, večina teh ponudnikov je v stečajju, podizvajalci so nepoplačani, davki in prispevki državi niso plačani. Vse navedeno je posledica nuje oz. dejstva, da je za pridobitev posla pri kriteriju najnižja cena nujno potrebno nastopiti z t.i. "dumping" ceno oz. neobičajno nizko ponudbo.

Z uvedbo obveznih kriterijev za določanje ocenjenih vrednosti investicij in njihovimi objavami ter v nadaljevanju s sprejetimi jasnimi normativi glede obravnavanja neobičajno nizkih ponudb bi te probleme rešili oz. se z njimi praviloma ne bi več srečevali. V Zakonu je potrebno obravnavo določbe neobičajno nizke ponudbe nujno vsebinsko dopolniti in to na način, da bi bili naročniki dolžni v vseh primerih, ko bi ponudbe odstopale več kot 20 % od ocenjene vrednosti javnega naročila, preverjati takšne ponudbe skladno z določbo 49 čl. ZJN-2.

Sedanja ureditev v nasprotju z veljavno evropsko zakonodajo uveljavlja pretirano nizke vrednostne pragove za naročanje storitev, pri čemer pa zakonodajalec nekih pravih dejanskih argumentov za to znižanje ni dosedaj nikoli obrazložil. Tako se izvajalci inženirskih storitev v Sloveniji srečujemo z nerazumnimi birokratskimi postopki za pridobivanje poslov, pri čemer pa so stroški priprave in oddajanja ponudb zaradi pretirano nizkih vrednostnih pragov nesorazmerni glede na oddajo javnega naročila.

Kot primerno ureditev zagovarjamo uvedbo evropskih vrednostnih pragov, saj strožji postopki v ničemer ne dosegajo zelenih ciljev temveč povzročajo nepotrebne birokratske ovire tako ponudnikom kot nenazadnje tudi naročnikom. Z uvedbo evropskih vrednostnih pragov do katerih bi se lahko inženirske storitve naročale neposredno, npr. po principu zbiranja ponudb po neposrednem pozivu in preverjanja cene brez obveznih objav, v ničemer ne bi bila prizadeta veljavna zakonodaja naročniki pa bi na ta način pridobili kvalitetnega izvajalca s konkurenčno tržno ceno, hkrati pa se ne bi povzročali nepotrebni stroški postopkov in po nepotrebem postopkov tudi ne bi zavlačevali.

Tako kot primerno predlagamo, da se inženirske storitve oddajajo po veljavnih postopkih, kot jih ureja ZJN-2 oz. ZJNVETPS šele v primerih, ko presežejo vrednost 130.000,00 EUR, ki jo kot primerno in ustrezno določa tudi Direktiva EU.



Svet IZS za spremljanje javnih naročil je v preteklem obdobju ugotovil, da se pri javnih naročilih zavestno znižuje ocenjena vrednost investicije javnega naročila z namenom vodenja postopkov pod pragovi, ki zahtevajo objavo javnega naročila. Na ta način se javna naročila oddajajo praktično dogovorno in vnaprej znanemu izvajalcu, pri čemer pa seveda za nizko ceno naročnik ne more pridobiti kakovosti, kot bi bila glede na strokovnost potrebna. V primeru postopkov, ko se naročilo objavi, pa je prav tako prisotna tendenca oddaje naročil po merilu najnižja cena, kar enako kot v prejšnjem primeru za naročnika predstavlja enake posledice, ostalim ponudnikom pa priprava ponudbe pomeni zgolj nepotrebno administrativno breme.

Podaljša naj se obdobje veljavnih referenc. Zakon znotraj tehnične in kadrovske sposobnosti določa, da se le ta lahko izkazuje s seznamom opravljenih storitev v treh letih, pri čemer pa ta časovna omejitev ne ustreza realnemu stanju. Glede na to, da se investicije izvajajo v bistveno manjšem obsegu kot do sedaj, prihajamo v situacijo, da domači inženirji ne razpolagajo več z referencami iz obdobja zadnjih treh let, kar posledično pomeni glede na nerazumno strogo diktirano člena 45 ZJN-2, da na javnih naročilih domači inženirji zaradi pomanjkanja referenc v obdobju zadnjih treh let dejansko ne morejo sodelovati.

Določba je nerazumna tudi zaradi dejstva, da pridobljeno znanje in izkušnje ne more biti omejeno s časovnim obdobjem, saj ga inženir s tem obdobjem ne izgubi in ga ohrani za vselej. Nenazadnje je določba nerazumna tudi zaradi dejstva, ker je zakonodajalec izkazovanje referenc pri gradnjah vezal na obdobje zadnjih petih let pri tem pa so gradnje in inženirske storitve praktično neločljivo povezane. Vsled navedenega je utemeljeno, da se prej navedena določa Zakona (smiselno tudi ZJNVETPS) spremeni tako da se bo za izkazovanje tehničnih in kadrovskih sposobnosti pri inženirskih storitvah upoštevala izvedba teh storitev v daljšem časovnem obdobju. Kot je bilo že poudarjeno je razlog temu v tem, da znanje ne zastara hkrati pa ob pomanjkanju domačih investicij obstoječ način upoštevanja referenc onemogoča nastopanje domačim inženirjem in nedopustno preferira tuje.

Ob tem podajamo tudi, da naj se zakonsko uredi področje meril s tem, da se znotraj merila ekonomsko najugodnejša ponudba, kot primerno merilo določi vrednotenje referenc. Reference kot izkušnje iz preteklih obdobj ne glede na argumente za in proti nedvomno izkazujejo in ločujejo kvalitetnega izvajalca od manj kvalitetnih, kar je temeljni cilj javnih naročil. Zaradi tega smo mnenja, da bi bilo potrebno reference primerno vrednotiti znotraj meril ter jim dati težo, ki jim v praksi evropskih držav in mednarodnih inštitucij (EBRD, EIB) tudi gredo.

V kolikor obstaja pomislek glede načina vrednotenja pa podajamo predlog, da bi se morebiti mlajše reference vrednotile višje od starejših oz. bi se postavil primeren način selekcije referenc, ki naj jih naročniki upoštevajo znotraj meril.

Hkrati je potrebno tudi nujno ločiti in zakonsko definirati reference posameznika v smislu izpolnjevanje kadrovskih pogojev, kot tudi reference ponudnika v smislu referenc subjekta. V praksi prihaja do problematike katere referenca naj se oz. se sme upoštevati, pri čemer pa je izjemno pomembno tudi dejstvo, da referenco gospodarskemu subjektu prinašajo tudi kadri. To je potrebno upoštevati tudi pri zavedanju tega, da kadri prehajajo iz podjetij v podjetja, prenehajo z izvajanjem storitve in podobno. Glede na navedeno je potrebno bistveno večjo težo dati referenci posameznika.

Ob tem tudi ugotavljamo, da naročniki pri merilih ne upoštevajo kvalitete, ki je ena prvih evropskih kriterijev pri izboru inženirskih storitev. Ne glede na to, da marsikdo skuša trditi, da gre za pretirano subjektiven kriterij pa temu ni tako ob primernemu oblikovanju tega merila. Kvaliteta same ponudbe nenazadnje naročniku kaže tudi smer končnega izdelka, zaradi česar smatramo kot primerno, da se kot merilo pri naročanju inženirskih storitev nujno upošteva tudi vsebina ponudbe v smislu njene kvalitete in se jo na ta način primerno ovrednoti.



Določi naj se pogoje za izdelovalca razpisne dokumentacije in ponovno uzakoni projekt za razpis. Ugotavlja se, da so projekti znotraj razpisne dokumentacije zlasti v tehničnih delih večkrat pomanjkljivi in strokovno vprašljivi, kar posledično prinaša nerealne ponudbe tako v fazi izbora projektanta kot tudi v kasnejših fazah.

Zakonodajalec mora ob uporabi zakonodaje o graditvi objektov izrecno določiti minimalne tehnične pogoje, ki jih morajo inženirji za sodelovanje pri javnih naročilih izpolnjevati, pri tem pa je kot nujni pogoj potrebno zapisati razpolaganje z licenco oz. licencami inženirske zbornice Slovenije oz. druge pristojne zbornice. Nedopustno je namreč, da se pri tovrstnih storitvah posamezni naročniki lahko sami odločajo, kakšne pogoje bodo za izvajalca storitve predpisali, pri tem pa praktično niso zavezani z nobenim aktom.

Ob obveznih pogojih, ki naj se uvedejo v zakonodajo javnih naročil pa smatramo kot primeren predlog tudi nujno spremembo obstoječega zakona o graditvi objektov, kjer je potrebno ponovno kot zakonsko vsebino uvrstiti t.i. PZR- projekt za razpis, kot ga je poznala prejšnja zakonodaja. Projekt za razpis je bil in je kvalitetna strokovna osnova naročniku pri pripravi javnega naročila za izvedbo gradbenega projekta. S tem, ko zakonodaja tega projekta več ne ureja oz. ga več ne pozna, pri razpisih prihaja do tega, da se docela ali pa v zmanjšanem obsegu znotraj razpisne dokumentacije povzame projektna dokumentacija, kar pa je praviloma strokovno sporno ali pa nezadostno. S ponovno uzakonitvijo PZR pa bi naročnik pridobil kvalitetno osnovo in vsebino, ki bi jo moral uvrstiti v razpisno dokumentacijo, s tem pa bi se njegova tveganja glede rezultata javnega naročila bistveno zmanjšala.

Vzpostavi naj se javno bazo pozitivnih in negativnih referenc izvajalcev inženirskih storitev. Zakonodaja že sedaj omogoča vzpostavitev evidence ponudnikov z negativnimi referencami pri čemer pa smo presenečeni nad dejstvom, da vse do sedaj na seznamu ni niti enega poslovnega subjekta, ki bi bil primerno obravnavan in na ta seznam uvrščen. To stanje kaže na to, da je ureditev rigidna in neustrezna in se v praksi dejansko niti ne more ali pa morebiti noče izvajati. Sezname subjektov z negativnimi ali pozitivnimi referencami so nujna in koristna informacija naročnikom o tem, s kom naj bi ali naj ne bi poslovno sodelovali, zaradi česar je vzpostavitev teh evidenc pomembna in nujna.

Ob tem je potrebno nujno uvesti tudi način ovrednotenja izvedenih del, saj je skrajno nedopustno, da naročniki brez ustrezno izdelanih kriterijev podajo svoje mnenje o tem ali je inženir delo opravil dobro ali ne, za kaj takega pa večkrat nimajo nobene strokovne niti pravne podlage. Za ta namen je potrebno zbornici dati pristojnost, da kot strokovni organ ovrednoti izvedeno delo, kar bo osnova za to ali je izvajalec delo opravil kvalitetno oz. nekvalitetno. Naročniki bi tako morali biti zavezani zbornici poročati o izvedenem delu, zbornica bi podala oceno izvedbe, ta podatek pa bi se uvrstil v javno evidenco in bil dostopen vsem zainteresiranim. Brez meril in brez pristojnega organa ocenjevanja izvedenih del ni mogoče kvalitetno in pravno zavezujoče izvajati.