

Državna revizijska komisija
Slovenska 54
PP 704
1001 Ljubljana

dkom@dkom.si

Naš znak: 185/17/VOD-ČR
Datum: 16.1.2017

Zadeva: Sklep DKOM št. 018-229/2016-7 z dne 22. 12. 2016 v povezavi z ZJN-3 in Smernicami MJU za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev

Spoštovani,

Obračamo se na vas v zvezi s sklepom DKOM št. 018-229/2016-7 z dne 22. 12. 2016 v katerem je negirano nekaj osnovnih postulatov, vezanih na merila kakovosti pri izbiri ponudnika inženirskih storitev, kar pa lahko povzroči nadaljevanje negativne prakse na področju javnega naročanja teh storitev in posledično zmanjšanja gospodarnost pri izvajanju investicijskih projektov s področja graditve objektov. Želimo predstaviti strokovni oz. vsebinski pogled na problematiko, nikakor ne želimo posegati v navedeni sklep, sploh pa ne v vašo neodvisnost odločanja.

Uvodoma želimo izpostaviti, da je Inženirska zbornica Slovenije (IZS) pravna oseba javnega prava, ki združuje pooblaščen inženirje in inženirke, ki na območju Republike Slovenije sodelujejo pri graditvi objektov in koordiniranju graditve z urejanjem prostora. Ustanovljena je bila in deluje na osnovi zakonodaje, ki ureja graditev objektov (ZGO, ZGO-1), in sicer z namenom zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb. Osnovna dejavnost IZS temelji na javnem pooblastilu za vodenje evidence imenika pooblaščenih inženirjev in javnem pooblastilu za izvajanje strokovnih izpitov po zakonu o graditvi objektov ter vodenju imenika geodetov in izvajanja strokovnih izpitov za geodetsko stroko in za geodetske storitve po zakonu o geodetski dejavnosti (ZGeoD-1) Po ZGO-1 smo zadolženi tudi za zagotavljanje strokovnosti svojih članov in razvoj stroke, kar zagotavljamo z informiranjem in izobraževanjem članov, vodenjem disciplinskih postopkov proti njim in izdajanjem navodil, smernic in izdelkov dobre inženirske prakse.

Arhitekturne in inženirske storitve na področju graditve objektov obsegajo projektiranje in projektantski nadzor, revidiranje, strokovni nadzor nad gradnjo, vodenje del, svetovalni inženiring na strani investitorja, geodetske storitve, izdelavo investicijske dokumentacije, strokovnih študij in elaboratov, tehnično svetovanje in druge storitve. Največji delež inženirskih storitev se izvaja v začetnem delu projekta, manjši del v času gradnje. Prav v začetnem delu investicijskega projekta nastopa tudi projektiranje, kjer mora izbrani ponudnik skozi kreativni postopek načrtovanja izdelati projektno dokumentacijo za različne namene. Od kvalitete projektne dokumentacije so direktno odvisni stroški gradnje, stroški vzdrževanja in obratovanja objekta v njegovi celotni življenjski dobi ter optimalno doseganje osnovnega namena oz. funkcionalnosti objekta (pri stavbah znašajo stroški investicije 20% stroškov v celotni življenjski dobi objekta, 80% znašajo stroški obratovanja, vzdrževanja in razgradnje; stroški projektiranja, revizije, nadzora nad gradnjo in svetovalnih storitev znašajo od 5 do 10% stroškov investicije). Prav zaradi omenjenih multiplikativnih posledic projektiranja oz. arhitekturnih in inženirskih storitev nasploh je v Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3) zapisano, da se pri izbiri najugodnejše ponudbe arhitekturnih in inženirskih storitev ne sme kot merilo uporabljati izključno najnižje cene, ampak tudi merila kakovosti. Le s pomočjo meril kakovosti lahko javni

naročnik izbere tistega ponudnika omenjenih storitev, za katerega z največjo gotovostjo predpostavlja, da bo najbolje izvedel predmet javnega naročila oz. da bo končni rezultat optimalen v funkcionalnem, finančnem, časovnem in drugem smislu. Iz istega razloga je Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z IZS, Združenjem za svetovalni inženiring pri GZS in drugimi organizacijami ter večjimi javnimi naročniki, izdelalo Smernice za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev v pomoč javnim naročnikom in s ciljem izbire najugodnejšega ponudnika predvsem na osnovi meril kakovosti, kar je osnovna predpostavka za čim bolj gospodarno izvedbo celotnega investicijskega projekta.

V konkretnem primeru javnega naročila, na katerega se nanaša uvodoma izpostavljeni sklep DKOM, gre prav tako za storitve projektiranja. V tem sklepu so negirana naslednji trije pomembni vidiki meril kakovosti:

1. Starost oz. časovna komponenta referenc, ki so predvidene kot merila;
2. Lokacijska specifičnost referenc, ki so predvidene kot merila;
3. Merilo vezano na zaposlenost kadrov za nedoločen čas.

Po našem prepričanju so navedena merila iz dokumentacije javnega naročila ne samo vsebinsko pravilna ampak tudi samoumevna, brez potrebe po posebnem dokazovanju, kar bomo poskušali opisati v nadaljevanju. Poudariti je potrebno, da govorimo o merilih, ki zgolj izkazujejo razliko v kvaliteti ponudnikov, nikakor pa ne o pogojih.

Ad. 1

Starost oz. časovna komponenta referenc je ključnega pomena pri izvajanju inženirskih storitev, posebej pri projektiranju, predvsem iz naslednjih razlogov:

- Projektiranje se po definiciji opira na optimalno implementacijo zadnjega stanja gradbene tehnike, ki je opredeljena z najnovejšimi strokovnimi standardi, tehničnimi predpisi ter uporabo sodobnih gradbenih proizvodov, opreme in tehnologij. To je tudi razumljivo, saj se navedena regulativa ves čas spreminja, posebej pa gradbeni proizvodi, tehnologija in oprema ter s tem tudi povezane projektne rešitve. Odgovorni projektant na način, da upošteva zadnje stanje gradbene tehnike, ravna odgovorno, saj gradnja šele sledi izdelavi projektne dokumentacije, potem pa tudi obdobje uporabe in vzdrževanja objekta. V času uporabe objekta morajo implementirane projektne rešitve čim več časa in v čim večji meri zadovoljevati potrebe uporabnika, uporabljena oprema ter njeni rezervni deli morajo biti čim več časa na voljo. V primerjavi s starejšimi referencami je moral pri mlajših referencah odgovorni projektant izkazati poznavanje stanja gradbene tehnike, ki je nedvomno bližje ter bolj podobno tistemu stanju gradbene tehnike, ki ga bo moral uporabiti pri predmetnem javnem naročilu.
- Projektiranje ni sestavljeno samo iz strokovnega načrtovanja, kar je sicer bistvo te storitve, ampak tudi od obvladovanja metod oz. tehnike načrtovanja, ki se tudi nenehno spreminja. Današnja orodja, tehnike in pristopi so lahko tudi popolnoma drugačni, kot so bili pred nekaj leti. Podobno je s samo večščino načrtovanja, ki jo je potrebno ves čas vzdrževati. Za primerjavo se vprašajmo, ali lahko predvidevamo, da sta dva srčna kirurga enako kakovostna, če je prvi operacijo podobno tisti, ki je zahtevana v javnem naročilu, izvedel pred sedmimi leti, drugi pa pred enim letom? Menimo, da z veliko gotovostjo lahko trdimo, da kirurg, ki 6 let ni izvajal tovrstnih operacij, ne pozna ali ne obvladuje sodobnih materialov in tehnologij tako dobro kot kirurg, ki je takšno operacijo izvedel lani. Prav tako kirurg s staro referenco niti ni zadosti večč oz. izurjen za izvedbo posega na enaki kakovostni ravni. Podobna analogija velja pri projektiranju.
- Naslednji element storitve projektiranja je upoštevanje zakonodaje, ki ureja graditev in poseganje v prostor ter določa vrsto aktivnosti v postopkih pridobitve projektnih pogojev, soglasij, dovoljenj in mnogih drugih postopkih usklajevanj z različnimi udeleženci in strankami v postopkih. Tudi ta regulativa se nenehno spreminja in dopolnjuje, definira ne samo postopke ampak tudi sestavo in strukturo projektne dokumentacije. Z veliko verjetnostjo lahko trdimo, da odgovorni projektant z mlajšo referenco pozna in obvladuje trenutno zakonodajno okolje bolje kot tisti odgovorni projektant, ki ima starejšo referenco.

Ad. 2

Lokacijska specifičnost referenc je pomembna ter izkazuje razliko v kakovosti ponudnikov predvsem iz naslednjih razlogov:

- Vsaka posamezna država, tudi znotraj EU, ima različne svoje geografske, demografske, geomehanske, zgodovinske, kulturološke, okoljske in druge značilnosti, kar se izraža v vrsti specifičnih strokovnih predpisov, ki jih druge države sploh ne poznajo ali pa so vsebinsko popolnoma drugačni. Slovenija ni nič posebna glede tega, zaradi svoje majhnosti celo prednjači v tem, npr. okoljskih predpisov imamo več kot sto. To niso samo različne implementacije, kot je to značilno pri uvedbi direktiv v naš prostor, tukaj govorimo o bazično različnih strokovnih predpisih in standardih, ki so popolnoma nepoznani oz. ne veljajo v tujini. Lep primer je npr. naš Nacionalni dodatek k Evrokodom, sicer temeljnim standardom, ki jih projektanti morajo upoštevati pri zagotavljanju mehanske odpornosti in stabilnosti objektov. Pri izvedbi reference v naši državi se je odgovorni projektant nedvomno srečal z več takšnimi posebnimi strokovnimi predpisi oz. standardi ter posledično lahko z večjo gotovostjo trdimo, da je v tem smislu bolj strokovno usposobljen, kot odgovorni projektant, ki ima referenco v tujini in se bo za izvedbo predmetnega javnega naročila šele prvič moral spopasti z omenjeno regulativo. Dalje, Slovenija je potresna država. Večina evropskih držav pa ne (Avstrija, Nemčija itd.). Projektanti iz slednjih se tekom svoje formalne izobrazbe niso učili potresno varnega projektiranja objektov kot tudi ne poznajo naših predpisov o tem.
- Projektiranje ni samo strokovno načrtovanje ampak tudi procesno dejanje, ki vključuje množico interakcij z nosilci urejanja prostora, upravnimi organi, kar je opisano tudi pri obrazložitvi pomena starosti reference. Z zakonodajo, ki velja v Sloveniji, so natančno definirani omenjeni postopki, ki se razlikujejo od drugih držav in ki jih je potrebno striktno upoštevati. Tudi namen, struktura in nivo obdelave različnih vrst projektnih dokumentacij so izrazito specifični oz. različni od države do države. Npr. idejni projekt na Hrvaškem je možno uporabiti tudi v postopku pridobitve gradbenega dovoljenja za objekte površine do 400 m², v Sloveniji pa nikakor ne. V Sloveniji npr. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ jasno definira, da je idejni projekt hkrati podlaga za izdelavo investicijskega programa, v drugih državah pa to imajo urejeno drugače. Nedvomno lahko trdimo, da je odgovorni projektant, ki ima referenco v Sloveniji, bolj usposobljen za izvajanje omenjenih procesnih aktivnosti, kot odgovorni projektant, ki ima referenco v neki drugi državi. Tukaj moramo poudariti, da se ta trditev nanaša le na lokacijo reference, nikakor pa ne na domicil odgovornega projektanta. Odgovorni projektant iz Slovenije in z referenco v tujini ni enako dobro usposobljen po tem aspektu kot odgovorni projektant iz tujine, ki pa ima referenco v Sloveniji.

Ad. 3

Zaposlenost nominiranih kadrov za nedoločen čas predstavlja pomembno merilo iz vidika metodologije dela in povezanih veščin ter iz vidika širših socialnih implikacij in vidikov, ki vplivajo na kvaliteto izvajanja storitev:

- Ponudnik, ki nastopa s kadri, ki so zaposleni za nedoločen čas, nedvomno bolje pozna njihove sposobnosti, veščine, odnos do dela in ljudi, učinkovitost, gospodarnost in druge kompetence, saj jih ves čas spremlja in tudi razvija. Kadri, zaposleni za nedoločen čas, kontinuirano delujejo v istem okolju, poznajo utečene postopke izmenjave informacij, kontrole kakovosti, usklajevanj in drugih elementov metodologije dela, kar prispeva k boljši organiziranosti in višji kvaliteti končnega izdelka. Kader, ki ni zaposlen za nedoločen čas, je vključen le občasno v postopke projektiranja, mnogokrat na strani različnih projektantov, ves čas deluje v drugačnem okolju z vedno drugačnimi pravili. Njegov delodajalec ne more poznati njegovih kompetenc tako dobro, kot če bi ga vsakodnevno spremljal. Kadri, ki niso zaposleni za nedoločen čas, imajo običajno probleme s kontinuiteto dela, strokovnim razvojem in utečenim delom v timu. Če povzamemo, kadri, ki so zaposleni za nedoločen čas, so v pravilu bolj organizirani in bolje poznajo utečene metodologije dela v primerjavi s kadri zaposlenimi občasno oz. za določen čas.
- Če naročnik omogoča prednost ponudniku, ki nastopa s kadri, ki so zaposleni za nedoločen čas, s tem dejansko zagotavlja pogoje, da ti kadri imajo delovno kontinuiteto iz naslova predmetnega

javnega naročila in da jih ponudnik posledično lažje ohranja v delovnem razmerju. Ta element ima vsekakor širše socialne implikacije za celotno družbo, saj so kadri zaposleni za nedoločen čas bistveno bolj socialno varni kot kadri, angažirani na druge načine in potencialno predstavljajo manjše potencialno socialno breme za državo.

- Zaposlenost kadrov za nedoločen čas za podjetje predstavlja tudi ohranjanje znanja, izkušenj in kompetenc v podjetju, hkrati tudi omogoča prenos znanja na druge zaposlene, na nove kadre in na zunanje, kar nedvomno pomembno in neposredno vpliva na kvaliteto izdelkov ali storitev, ki jih takšno podjetje ponuja na trgu, zlasti pa na zagotavljanje kontinuitete določene ravni kvalitete in njen dvig v prihodnje.
- Zaposlenost za nedoločen čas omejuje fluktuacijo, ki je negativna v dveh ozirih. Ta se odrazi v zahtevi po angažiranju novih zaposlenih, kar v visoko specializiranem okolju pomeni, da jih je potrebno proučiti, da postanejo specialisti, s čimer je povezan tako čas kot stroški. Obenem pa fluktuacija prinaša tudi negativno selekcijo.

Zagotovo se strinjamo, da naročnik pri postavljanju meril ne sme prezreti dejstva, da morajo biti ta povezana in sorazmerna predmetu javnega naročila, za kar je potrebno imeti tudi ustrezno argumentacijo. Vendarle pa so določena dejstva in povezljivost nekega merila s kvaliteto izvajanja storitve na specifičnih področjih (kot so tudi arhitekturne in inženirske storitve) znana in širše sprejeta, tako v splošni kot strokovni javnosti, zaradi česar ocenjujemo, da argumentacija, ki mora biti podana, ni nujno, da izvira iz sfere in zapisa naročnika, temveč se lahko za posamezne specifične primere ta argumentacija smatra kot družbeno sprejemljivo dejstvo. Prav tako menimo, da so zlasti socialna merila takšne narave, da je njihovo neposredno povezavo s predmetom naročila dejansko težko identificirati oziroma izmeriti, vendar že evropska javno naročniška zakonodaja s svojimi določbami in zlasti uvodnimi pojasnili daje velik poudarek tudi vključevanju socialnih meril, kamor le primeroma uvršča sodelovanje težje zaposljivih ali bolj ranljivih skupin. Vsekakor pa menimo, da podjetja, ki spodbujajo dolgoročneje zaposlovanje oseb in vlagajo v razvoj svojih kadrov, bistveno prispevajo k trajnejšemu vzdrževanju visokega nivoja znanja in zagotavljanju kontinuitete kakovosti izvedenih storitev. Ne nazadnje pa je takšno podjetje zagotovo tudi družbeno bolj odgovorno.

Pri spremljanju investicijskih projektov na področju graditve objektov ugotavljamo, da je pozitivna praksa pri javnem naročanju arhitekturnih in inženirskih storitev izjemnega pomena, saj omogoča kvalitativno selekcijo ponudnikov in posledično velik vpliv na gospodarnost investicijskih projektov v celoti. Veliki problem trenutno predstavlja neobičajno veliko število revizijskih postopkov. Ugotavljamo tudi, da odločitve DKOM mnogokrat izražajo nepoznavanje bistva javnega naročila ter slonijo zgolj na pravnem tehnicizmu. Nenazadnje, postalo je jasno, da so pritožbeni postopki pred DKOM in morebitne razveljavite javnih razpisov bistveno večji dejavnik zamude na investicijskih projektih, kot so to npr. nekateri izpostavljeni dnevno-populistični razlogi vezani na zakonodajo, ki ureja graditev objektov.

Zavedanje naročnikov, ponudnikov in organov nadzora, da je nov, drugačen, bolj smiseln in razumsko naravnani pristop k uporabi smernic oziroma rešitev, ki so v njej zajete, je korak v pravo smer, ki lahko dolgoročno, trajnostno in učinkovito poveča kakovost, dvigne tudi gospodarsko rast in prispeva zlasti k izboljšanju kakovosti življenjskega okolja za vse. Škoda, ki nastaja ob nerazumevanju specifik tega področja, pa ima precej širše razsežnosti in se kaže v neprimerno visokih stroških gradnje in vzdrževanja objektov, nedoseganja zastavljenih ciljev v smislu uporabnosti oz. funkcionalnosti objektov, v skrajni obliki pa v napakah, ki imajo za posledico porušitve, požare, udare elektrike, poplave ipd., torej veliko materialno škodo in celo človeške žrtve.

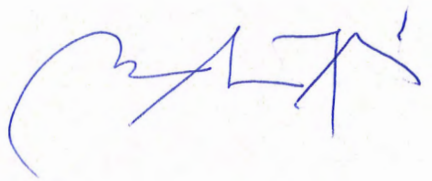
Zato se nam zdi izredno pomembno, kot ste večkrat storili in lahko storite, da ne glede na morebitno šibko argumentacijo naročnikov, ki v zadostni meri ne znajo pojasniti (objektivno) primernih in pravih meril, tovrstna merila tudi sami poznate kot ustrezna.

Zavedajoč se vseh posledic, vezanih na kvaliteto izvedbe arhitekturnih storitev, vas prosimo, da se dobimo na skupnem sestanku, kjer bi neodvisno od konkretnih zadev predstavili naša stališča, ki so stališča stroke in niso v nasprotju s slovensko in evropsko zakonodajo. Verjetno bi bilo prav, da na sestanku sodelujejo tudi predstavniki Ministrstva za javno upravo, ki so pripravili ZJN-3 in izdali Smernice za javno naročanje arhitekturnih in inženirskih storitev.

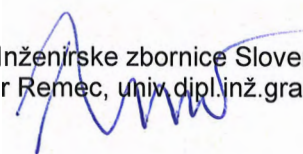
Z veseljem pa smo pripravljeni sodelovati tudi pri pripravi neodvisnih strokovnih mnenj na različna vprašanja s področja graditve objektov, če bi jih potrebovali pri svojem odločanju.

Lepo vas pozdravljamo,

Generalna sekretarka IZS
mag. Barbara Škraba Flis, univ.dipl.inž.grad.



Predsednik Inženirske zbornice Slovenije
mag. Črtomir Remec, univ.dipl.inž.grad.



V vednost:

- Komisija IZS za javna naročila
- RS, Ministrstvo za javno upravo, Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana