

VIJESTI IZ HKIG

KONFERENCIJA "IZAZOVI JAVNE NABAVE U GRADITELJSTVU"

Ključni izazovi i preporuke za javnu nabavu

Kvalitetna javna nabava nije samo zakonski zahtjev, već i glavni preduvjet za uspješno planiranje, provedbu i završetak infrastrukturnih projekata.

Konferencija "Izazovi u javne nabave u graditeljstvu" održana je u utorak 26. studenoga u hotelu *Zonar* u Zagrebu, u organizaciji Hrvatske komore inženjera građevinarstva. Cilj konferencije bio je edukacija svih sudionika u postupcima javne nabave u sektoru graditeljstva, ali i razmjena znanja i iskustava kako bi se unaprijedio cjelokupan proces nabave radova i usluga u graditeljstvu.

Konferencija je okupila vodeće stručnjake iz područja građevinarstva, javne nabave i državne uprave radi rasprave o ključnim problemima i prijedlozima za unaprjeđenje postojećih procesa javne nabave. Teme konferencije obuhvatile su aktualne izazove javnih naručitelja u provedbi javne nabave kroz iskustva obnove od potresa, procjene inženjerskih usluga te ulogu i značaj građevinske struke u kontekstu EU-ovih fondova. Posebno je istaknuta važnost kvalitetne javne nabave koja nije samo zakonski zahtjev, već i ključni preduvjet za uspješno planiranje, provedbu i završetak infrastrukturnih projekata.

Na otvorenju konferencije pozdravne govore održali su Nina Dražin Lovrec, predsjednica HKIG-a, Zrinka Raguž, državna tajnica pri Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Dragan Jelić, ravnatelj Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, i Branko Bačić,

potpredsjednik Vlade i ministar prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Potpredsjednik Vlade i ministar Branko Bačić istaknuo je kako je konferencija održana u trenutku kada Hrvatska bilježi vrlo opsežan opseg građevinskih radova realiziranih kroz sustav javne nabave. Istaknuo je da je vrijednost hrvatskog BDP-a u 2023. iznosila oko 76 milijardi eura, a oko 13 milijardi eura prolazi kroz

sustav javne nabave, što je oko 17 posto cjelokupnog BDP-a. Time je odgovornost svih javnih naručitelja koji upravljaju procesima javne nabave ogromna. "Temeljni je izazov kako brinuti o javnim sredstvima koja financiraju cjelokupni proces javne nabave u Hrvatskoj, a s druge strane osigurati kvalitetu tih radova i poštovati rokove definirane ugovorima nakon provedenog postupka javne nabave", istaknuo je ministar Branko Bačić. Dodao je da je uvijek prisutan izazov kako u natječajnoj dokumentaciji istaknuti traženu kvalitetu koju ponuditelj mora ispuniti i istodobno zadovoljiti kriterij najjeftinije ponude. Istaknuo je i kako je u prošloj godini oko 10 posto nabava završilo bez ijednog ponuditelja, a neke ponude znatno su prelazile procjenu vrijednosti radova. Ministar smatra da je kroz proces obnove uspostavljen taj balans i da je obnova pokazala da su pravilno postupali.



Nina Dražin Lovrec, predsjednica HKIG-a

VIJESTI IZ HKIG



Branko Bačić, potpredsjednik Vlade i ministar prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine

Tehnička sposobnost i referenca stručnjaka – najvažniji kriterij

Nina Dražin Lovrec, predsjednica Hrvatske komore inženjera građevinarstva, rekla je da rezultat procesa javne nabave mora biti izbor najbolje ponude, pri čemu se "najboljom" smatra ona s najboljim rezultatom evaluacije, usklađena s tehničkim i kvalitativnim zahtjevima graditeljskog projekta. Ključna poboljšanja koja predlaže i za koja se zalaže HKIG ponajprije su tehnička sposobnost i reference stručnjaka koje trebaju imati veću težinu pri evaluaciji kako bi se spriječilo da cijena bude dominantan odlučujući faktor. Naprimjer, povećanje postotnog omjera u korist tehničke sposobnosti naspram cijene omogućilo bi bolju kvalitetu izvedbe i smanjilo rizik dampinških cijena. Tu je i kontrola, to jest provjera neuobičajeno niskih cijena koje predstavljaju veliki rizik za lošu kvalitetu obavljanja usluge. "Potrebno je uvesti i mehanizme kontrole kako bi svi članovi zajednice po-

nuditelja izvršavali ugovorene obveze, a ne ih prepuštali podugovarateljima bez nadzora", istaknula je.

rodavno znanje i iskustvo, da
a) i to bez oslanjanja na druge
ne raditi tada se ustanovi da
nike ili nemaju mehanizaciju
izirati jedino na temelju
lobrim Izvođačem radova
ni će ako treba naručiti i novu
enom vremenu + kvalitetu



Prof. dr. sc. Stjepan Lakušić, rektor Sveučilišta u Zagrebu

Prvo predavanje održao je prof. dr. sc. Stjepan Lakušić, koji je izložio iskustva javnih naručitelja u provedbi javne nabave u projektima obnove od potresa. Potom je Maja Kuhar, v.d. predsjednice Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, prezentirala najčešće žalbene razloge u postupcima nabave u građevinskome sektoru, a dr. sc. Mirta Kapural, predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, pojasnila je što su to zabranjeni sporazumi između ponuditelja i poduzetnika u javnim natječajima. Doc. dr. sc. Matej Mihić pokazao je primjere kako se proračun norma sati rada inženjera može koristiti za objektivnu procjenu vrijednosti nabave i za identifikaciju izuzetno niskih ponuda. Marko Vajdić predstavio je analizu javne nabave inženjerskih usluga i probleme koji su evidentirani kroz trendove smanjenja omjera ugovorene i procijenjene vrijednosti te smanjenja veličina poduzeća u inženjerskim uslugama u građevinarstvu. Naposljetku je Matija Kikelj, pomoćnik

VIJESTI IZ HKIG



Zajednička fotografija panelista



Sudionici skupa

ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, prikazao ulogu i značaj ljudskih potencijala građevinske struke u sustavu EU-ovih fondova

Nakon predavanja uslijedio je panel na kojemu su sudjelovali Nina Dražin Lovrec, predsjednica Hrvatske komore inženjera građevinarstva, Tonči Glavinić, koji je ovlašten za obavljanje poslova ravnatelja Uprave za provedbu obnove od potresa pri Ministarstvu prostornoga uređenja graditeljstva i državne imovine, dr. sc. Mirta Kapural, predsjednica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, Maja Kuhar, v. d. predsjednica Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, i Veljko Nižetić, direktor *Strabaga d.o.o.* Na panelu su sudionici detaljnije obradili individualnu problematiku pojedinih aspekata javne nabave u graditeljstvu te se iz svega toga mogu izvući korisni zaključci.

Izazovi u provedbi javne nabave inženjerskih usluga u graditeljstvu

Problemi javne nabave tema su mnogih neformalnih razgovora ovlaštenih inženjera građevinarstva, ali i diskusija u stručnim povjerenstvima i tijelima HKIG-a. Najveći problemi s kojima se susreću vezani su uz složene procedure javne nabave, a koje u konačnici ne

vode do odabira optimalnog pružatelja usluge u kontekstu ukupnih troškova građenja. Razlozi za to nalaze se dijelom u propisima koji uređuju postupak javne nabave, nejasno ili pogrešno formuliranoj dokumentaciji o nabavi, postupanjima naručitelja i ponuditelja te često sporim ili neujednačenim postupanjem nadležnih tijela.

Zato Komora svojim djelovanjem, i to ne samo u pogledu javne nabave inženjerskih usluga, promovira sljedeće postulate:

- Visokokvalitetan rezultat obavljenih inženjerskih konzultantskih usluga neprijeporan je društveni interes.
- Kvaliteta rezultata obavljenih inženjerske usluge izravno utječe na vrijednost društvenog proizvoda.
- Primjerena ugovorena vrijednost inženjerskih usluga neophodan je preduvjet kvalitete rezultata obavljenih usluga.
- Opći društveni interes transparentan je i pošten proces javne nabave inženjerskih usluga koji naručitelju jamči najveću vrijednost za uložena sredstva.

Proces javne nabave inženjerskih, konzultantskih usluga i radova treba rezultirati ugovorom o obavljanju usluga sklopljenim s kvalitetnim i pouzdanim

izvršiteljem. Proces nabave karakteriziran je rizikom nepouzdanosti rezultata procesa. Zato je institut ekonomski najpovoljnije ponude osnova postupka utvrđivanja povjerenja u odabir istinski optimalnog ponuditelja. Povjerenje naručitelja u tehničke sposobnosti ponuditelja mora biti zasnovano na rezultatu primjene odgovarajućih kriterija kvalitete, a objektivno i nepristrano izdane reference za prethodno obavljene inženjerske konzultantske usluge osnova su zasnivanja povjerenja. Sposobnost i kompetitivnost ponuditelja inženjerskih konzultantskih usluga rezultat su dugotrajnoga razvojnog procesa koja se stječe godinama mukotrpnog rada. S druge strane, vrlo niska ponuda velik je rizik za lošu kvalitetu obavljanja usluge.

Ciljevi Komore su postići:

- da rezultat procesa nadmetanja rezultira najboljom ponudom
- da je najbolja ponuda ona s najboljim rezultatom evaluacije
- da evaluacija bude primjerena zahtjevima graditeljskog projekta.

Kako bi se ciljevi postigli, Komora je identificirala nekolicinu ključnih elemenata u postupku javne nabave i u općenitome postupanju naručitelja, čijom bi se implementacijom povećala razina kvalitete inženjerskih usluga. To su:

VIJESTI IZ HKIG

- uvođenje koordiniranja vremenskog planiranja i provedbe graditeljskih projekata materijalne infrastrukture
- ograničavanje manipulacija i nadmetanja cijenom
- fokusiranje intervala pondera kvalitete i cijene koje mora biti u korist kvalitete (90/10 do maks. 80/20)
- uzimanje u obzir raspoloživoga kapaciteta ponuditelja kao kriterija prihvatljivosti ponude
- uvođenje reference obavljenog ugovora i reference obavljene usluge u evaluaciju ponude
- proširivanje činidbenog jamstva na prihvatljivost rezultata obavljene usluge
- uvođenje police osiguranja od rizika nekvalitetno obavljene usluge pored činidbenog jamstva
- razvijanje sustava stručne odgovornosti za rezultat obavljene usluge
- uvođenje trajnog, kontinuiranog, neovisnog monitoringa uvjeta obavljanja i kvalitete usluge
- propisivanje sustava ostvarenja referenci fizičke osobe
- propisivanje sustava ostvarenja referenci pravne osobe
- uvođenje obveze naručiteljima davanja ocjene uspješnosti izvršene usluge pri izdavanju referenci
- uvođenje javnog registra *post mortem* analiza realiziranih javnih graditeljskih projekata.

Zaključci konferencije

U sklopu prezentacija i diskusija na panelu prisutni su moglo čuti o problemima i potencijalnim rješenjima problematike javne nabave u graditeljstvu.

Tehnička sposobnost u odnosu na cijenu

Kako bi se spriječilo da cijena bude dominantno odlučujući faktor u nadmetanjima s primjereno procijenjenom vrijednošću i

osiguranim sredstvima, tehnička sposobnost ponuditelja i reference njegovih stručnjaka trebaju dobiti na većoj važnosti.

Zakonom o javnoj nabavi propisano je kako relativni ponder cijene ili troška u odnosu na kvalitetu, odnosno tehničku sposobnost, ne smije biti veći od 90 %. Dakle, omjer je fleksibilan do 90 %. Zato bi, a kako bi se neizravno smanjio potencijalni dumping cijena, naručitelji trebali češće primjenjivati taj mehanizam tako da je ponder tehničke sposobnosti što veći u odnosu na cijenu jer to osim smanjivanja potencijalnog dumpinga primarno donosi veću kvalitetu usluge. Naprimjer, omjer već od 60 % u odnosu na 40 % u korist tehničke sposobnosti umanjio bi utjecaj dampinških ponuda na ishod odabira ponuditelja.



Složene procedure javne nabave otežavaju izbor optimalnog pružatelja usluga u graditeljstvu

Vrlo niska ponuda u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave (damping)

U Pravilniku o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (članak 22.) propisano je sljedeće vezano uz neuobičajeno nisku cijenu ponude.

“Naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude
2. cijena ili trošak ponude su više od 20% niži od cijene ili troška drugo rangirane valjane ponude, i

3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda.

Naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude, ako se čini da je ona izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. ovoga članka.”

Međutim, navedeni pravilnik navodi da naručitelj “može”, ali ne “mora” tražiti obrazloženje te uvjeti nisu prilagođeni građevinskoj praksi. Nije neophodno da pristignu tri ponude, ni da su postotci odstupanja u navedenome iznosu jer se izuzetno niska cijena može utvrditi i pri jednoj pristigloj ponudi i u slučaju kada ih je više izuzetno niskih, a međusobno bliskih iznosima.

U praksi se vrlo rijetko traže objašnjenja neuobičajeno niske cijene **pa se zato predlaže da naručitelji više koriste dane zakonske mogućnosti provjere cijene** ili da se ispunjenje obveze osigura na neki drugi način, naprimjer, da se zatraži dostava bankovnog jamstva na dvostruki iznos. Dodatno, problematika nuđenja sve nižih cijena usluga to je veća ako se zna kako su istodobno cijene građevnog materijala znatno porasle. Zato kalkulacije troškovnika pri pripremi ponude do početka operativnog rada na projektu, zbog odmaka vremena, više nisu održive.



Neuobičajeno niske cijene ugrožavaju održivost građevinskih projekata

VIJESTI IZ HKIG

Primjena Pravilnika o standardu usluga ovlaštenih inženjera građevinarstva i Programa za izračun norma sati za procjenu vrijednosti nabave inženjerskih usluga

HKIG je donio Pravilnik i izradio prateći program kako bi se svima omogućio brz, točan i jednostavan izračun toga koliko je vremena u satima potrebno za izvršenje pojedine usluge. Naručitelji mogu primjenjivati program na pins.hkig.hr kako bi dobili broj norma sati koji potom mogu pomnožiti s prosječnim bruto troškom sata rada u navedenoj djelatnosti. Taj bi se podatak mogao i trebao koristiti kao procijenjena vrijednost nabave.

Primjena Pravilnika o standardu usluga ovlaštenih inženjera građevinarstva i Programa za izračun norma sati za provjeru je li pristigla ponuda izuzetno niska ili nije

Isti pravilnik i program mogu se primjenjivati za provjeru svake od pristiglih ponuda, odnosno za provjeru predstavlja li ona izuzetno nisku ponudu ili ne. Pristiglu ponudu potrebno je podijeliti s brojem norma sati potrebnih za izvršenje usluge kako bi se dobio bruto trošak poduzeća po satu rada inženjera. Taj se trošak može usporediti s prosjekom djelatnosti i s prijavljenim podacima samog tog poduzeća. Ako se utvrdi znatno odstupanje, radi se o izuzetno niskoj ponudi.

Problematika instituta ustupanja kapaciteta odnosno oslanjanja na sposobnost drugoga gospodarskog subjekta

Očito je kako se neka partnerstva dogovaraju samo radi dobivanja relevantnih referenci za vodećeg člana koji bi i u konačnici bio pružatelj usluge, pri čemu drugi članovi nemaju nikakvu ulogu ili je ona zanemariva, a prema svakome DON-u svaki sudionik treba odraditi svoj dio posla. Međutim, praksa je suprotna.

Zato se predlaže da naručitelj odredi obvezne mehanizme kontrole kako bi se ta obveza u stvarnosti i provodila, i to tako da se vodećeg člana zajednice i ostale članove obveže na to da odrade većinu usluga za koju su se i nadmetali umjesto da prebacuju odrađivanje usluga na podgovaratelje.

Za velike, strateške projekte veće vrijednosti na razini države ili pojedine regije

Predlaže se da naručitelji vode brigu o tome da minimalni kriteriji budu razmjerni broju stručnjaka potrebnih za provedbu projekta, bez namjere da se ograniči tržišno nadmetanje, da se ne događa da projekte od nekoliko desetaka ili stotina milijuna eura može dobiti tvrtka s jednim ili dva zaposlena ovlaštena inženjera. Tim bi se mehanizmom zaštitilo i naručitelja, ali i interes zajednice, jer, iako već postoje određena rješenja o solidarnoj odgovornosti zajednice ponuditelja, financijski i ljudski kapaciteti osiguravaju naručitelju da eventualni "potresi" u jednoj tvrtki neće ugroziti ukupno izvršenje, tj. da projekt neće ovisiti o jednome čovjeku ni

o tvrtki niske financijske sposobnosti. U konačnici svi dionici očekuju da se projekt završi u roku i u skladu s kvalitetom, a na dobrobit zajednice kojoj će koristiti.

Dodatno, u skladu s člankom 258. Zakona o javnoj nabavi naručitelji bi trebali zahtijevati ispunjenje ekonomske i financijske sposobnosti upravo iz prethodno spomenutih razloga odlazaka tvrtki u stečaj još za trajanja ugovora, osobito onih financiranih iz EU-ovih fondova, što može imati vrlo negativne posljedice za buduće projekte za koje bi se apliciralo. Također, dobro bi bilo još izričitije tražiti da vodeći partner, u skladu sa Zakonom, ima prihode jednake procijenjenoj vrijednosti posla u zadnje tri godine.

Poslovi ispitivanja

Bilo bi poželjno da se umjesto dosadašnje prakse davanja izjave u postupak nudjenja ponovno uvede odredba da iza ponuditelja stoji akreditirani laboratorij sa svim aktualnim akreditacijama i normama te da se taj segment dodatno boduje. Naime, akreditacija ponajprije znači kako laboratorij svake godine provjerava treća strana (HAA). Akreditacija jamči da je



Veliki projekti zahtijevaju strože kriterije za stručnost i kapacitete (foto: Z. Barišin / PIXELL)

svako mjerilo umjereno i dovoljno precizno. Ona znači i neovisnost, jer osoblje laboratorija mora biti neovisno i ne smije biti pod pritiskom. Ukidanjem te prakse kroz novelacije Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje pojavio se cijeli niz neakreditiranih laboratorija, čime je upitno provođenje stvarne kontrole kvalitete na projektima.

Uključivanje poznavanja hrvatskog jezika

Uključivanje poznavanja hrvatskog jezika kao kriterija tehničke sposobnosti ili kao jednog od elemenata nefinancijskog vrednovanja, osobito u projektima iz područja stručnog nadzora, smanjilo bi komunikacijske rizike u provođenju ugovora javne nabave. Navedeno nije bilo problematizirano kao sporna odredba ako je jasno definirano u uvjetima natječaja te se naručiteljima predlaže primjena te mogućnosti za olakšavanje komunikacije na gradilištima i tijekom cijelog procesa gradnje.

Ujednačavanje prakse tijela koja odlučuju o prigovorima u postupcima javnih nabava

Ujednačavanjem prakse stvarali bi se presedani, što bi pridonijelo pravnoj sigurnosti svih sudionika u postupku javne nabave, a posljedično bi se ujednačavala sudska praksa upravnih sudova.

Reference ponuditelja iz trećih zemalja

Problem provjere referenci osobito je izražen u slučajevima kada je referenca iz zemlje koja nije članica EGP-a ili nema trgovinski sporazum s EU-om. Naručitelji na raspolaganju imaju mogućnost raspisivanja dokumentacije o nabavi tako da napišu da se kao reference priznaju samo one s teritorija zemalja EGP-a i onih s trgovinskim sporazumom. Time bi se povećala transparentnost referenci ponuditelja i naručitelju olakšala provjera istinitosti referenci.



Potrebno je vrednovati reference suradnika kako bi se omogućilo ravnopravno natjecanje mladih inženjera

Reference za inženjere suradnike

Dokumentacije o nabavi kao referencu ključnih stručnjaka uglavnom priznaju isključivo ako je osoba bila projektant ili glavni projektant na projektu te analogno tome stručni nadzor, a ne priznaje suradnike projekatata i stručnog nadzora. Navedeno dovodi do gomilanja referenci kod samo nekoliko inženjera, a svi ostali ne mogu se adekvatno natjecati u postupcima javne nabave, iako posjeduju traženo znanje i iskustvo. Naručiteljima se predlaže da omoguće bodovanje iskustva suradnika projekatata i nadzornih inženjera kako bi i nova generacija ovlaštenih inženjera mogla samostalno raditi i prikupljati daljnje znanje i iskustvo.

Trend smanjenja veličine poduzeća

Tijekom niza godina vidljivo je smanjenje broja velikih i srednjih poduzeća te povećanje broja malih i mikropoduzeća. To je posljedica upravo prethodno navedenih razloga, a posljedice tog trenda dovode do smanjenja kapaciteta cjelokupne hrvatske građevinske privrede. Mala poduzeća ne mogu preuzeti velike infrastrukturne projekte te će se kroz jednu generaciju trajno izgubiti i sva znanja koja su postojala, a

samim time i mogućnost daljnjeg sudjelovanja hrvatskih tvrtki i hrvatskih inženjera na kapitalnim projektima, i to ne samo u inozemstvu, nego i u Republici Hrvatskoj.

Zahvala

Hrvatska komora inženjera građevinarstva još jednom zahvaljuje svim predavačima i panelistima te svim sudionicima skupa na dijeljenju svojih znanja i iskustava. **Javna nabava vrlo je važna tema koja se tiče ne samo ovlaštenih inženjera građevinarstva, nego je i javni interes, jer je krajnji proizvod građevina koja mora biti kvalitetna i sigurna za upotrebu te se u postupcima javne nabave troši javni novac i u interesu je društva da javni naručitelji dobiju najbolju vrijednost za uloženi novac.**

Fotografije:

- HKIG
- <https://ukdg.hr/images/uploads/prijedlozi.png>
- Zvonimir Barišin /PIXELL
- <https://buildeo.co.uk/>
- <https://www.iae.lt/data/public/uploads/2022/06/d2>