

# Framkvæmd útboða á verkfræðiráðgjöf

## Tillögur að bættum útboðsháttum

### 1. Inngangur

Tilgangur Félags ráðgjafarverkfræðinga (hér eftir „FRV“ eða „félagið“) er m.a. að stuðla að bættum starfsskilyrðum innan greinarinnar. Í því tilliti eru samskipti við opinbera verkkaupa mikilvæg til að stuðla að faglegri framþróun á útboðsmarkaði. Ábyrgð verkkaupa er mikil, ekki aðeins hvað varðar samfélagslegan kostnað sem opinber innkaup hafa í för með sér, heldur einnig hvað varðar fagleg vinnubrögð og skýrleika verkefna. Í gegnum opinber innkaup hafa verkkaupar jafnframt mikil áhrif þegar kemur að framþróun, tæknivæðingu og nýsköpun á ráðgjafamarkaði. Til að lágmarka samfélagslegan kostnað, hámarka nýsköpun og stuðla að virkri samkeppni er mikilvægt að útboðsskilmálar, einhliða samningsskilmálar sem samdir eru af verkkaupa, séu sanngjarnir og í takt við raunverulegt starfsumhverfi ráðgjafa. Með það fyrir augum hefur félagið útbúið eftirfarandi tillögur að bættum útboðsháttum.

### 2. Hæfiskröfur og valforsendur

#### a. Hóflegar hæfiskröfur – aukið vægi valforsendna

Grundvallarsjónarmið við opinber innkaup er að efla virka samkeppni og ná þannig fram aukinni hagkvæmni. Þannig þarf að tryggja í hvívetna að útboðsskilmálar stuðli ekki að fákeppni og í því tilliti verða hæfiskröfur að endurspeglja eðli og umfang verkefna. Í stað þess að útiloka þátttakendur með óhóflegum hæfiskröfum, ætti að auka vægi valforsendna. Þá þarf að huga að því að stigagjöf að baki valforsendum endurspeglar markmið, þ.e. að greint sé á milli fyrirtækja út frá hæfni og reynslu án þess þó að koma í veg fyrir að reynsluminni fyrirtæki eigi möguleika á að hljóta tiltekið verkefni.

Félagið bendir jafnframt á að skynsamlegt sé að meta starfsreynslu að verðleikum en ekki einblína einungis á gráður. Hægt er að setja fram mælanlegar kröfur um starfsreynslu og sérhæfingu án þess að tiltekinnar menntunar sé krafist. Sem dæmi má nefna að BIM sérfræðingar hafa lokið mjög ólíkri menntun og menntunin sjálf er því ekki besti mælikvarðinn á hæfni viðkomandi sérfræðings. Annað dæmi er að tæknifræðingar með B.Sc. gráðu uppfylla ekki skilyrði þegar krafist er M.Sc. gráðu, þótt eðlilegra væri að þeir yrðu lagðir að jöfnu eftir tiltekna starfsreynslu. Þá þarf að fylgjast með þróun innan greinarinnar hvað varðar hverjir sinna einstaka verkefnum en sem dæmi má nefna að talsvert færri rafmagnstæknifræðingar og verkfræðingar hanna raflagnir nú en áður þar sem aðkoma rafiðnfræðinga að slíkum verkefnum hefur aukist mikið og mikilvægt er að valforsendur og stigagjöf endurspeglar raunstöðu á vinnumarkaði.

#### b. Eðlilegur „fyrningartími“ á fyrri verk

Huga þarf að markaðsaðstæðum þegar kemur að því að meta reynslu af fyrri verkefnum aftur í tímann. Bæði hvað varðar eðli verkefna en jafnframt hversu langur tími má hafa liðið frá aðkomu viðkomandi að sambærilegum verkefnum til að þau gildi til stiga. Í því tilliti mætti, ef verkkaupi metur nýlega reynslu mikilvæga, s.s. með tilliti til tækniframfara eða annara þátta, veita aukin stig fyrir nýrri verkefni án þess að útiloka verkefni sem unnin voru fyrr. Algengt hefur verið að líta til verkefna 15 ár aftur í tímann sem telja má sanngjarnt viðmið í flestum tilvikum.

### c. Nýliðun og bolmagn

Sem fyrr segir er mikilvægt að huga að því að útboðsskilmálar útiloki ekki hæfa aðila frá þátttöku í útboðum. Hvað útboð á hönnun og ráðgjöf varðar telur félagið rétt að huga að því að ný fyrirtæki geti tekið þátt í útboðum þó rekstrarsaga sé ekki löng. Þá er að sama skapi eðlilegt að fjöldi ráðgjafa sem er tiltækur innan sama fyrirtækis, eða innan hóps samstarfsaðila, til að koma að verkefni veiti aukastig í ákveðnum tilvikum. Líta má til þessa í eðlilegu samhengi við stærð, tímalengd og flækjustig verkefna.

### d. Mat á starfsreynslu

Þegar lengd starfsreynslu lykilstarfsfólks eða annarra er metin til stiga þarf að huga að samsetningu starfsfólks innan verkfræðistofa. Algengt er að um þriðjungur starfsfólks sé með skemmri starfsaldur en sex ár. Mikilvægt er að sá hópur fái tækifæri til að öðlast reynslu af opinberum verkefnum. Þá er stór kjarnahópur með miðlungs reynslu sem gjarnan ber hitann og þungann af verkefnavinnunni. Reynslumestu sérfræðingarnir eru hins vegar færri innan verkfræðistofanna og er bæði óraunhæft og óskynsamlegt að gera kröfu um að verkefni á vegum hins opinbera séu að stærstum hluta unnin af þeim. Það er hins vegar eðlilegt að gera kröfu um að reynslumiklir aðilar ábyrgist að verkefni séu faglega unnin, séu með yfirumsjón og leiðbeini þeim sem reynsluminni eru.

Til viðbótar er mikilvægt að beita meðalhófi þegar þess er krafist að hönnuður eða ráðgjafi hafi reynslu af „sambærilegum verkefnum“. Skilgreining á sambærilegum verkefnum ætti ekki að vera til þess fallin að útiloka hæfa einstaklinga frá þátttöku en sem dæmi má nefna að þó að skólabygging og sjúkrahús séu í eðli sínu ólíkar byggingar þá gæti burðarþolshönnun verið áþekkt.

### e. Mat á verklýsingu

FRV hvetur verkkaupa til að meta verklýsingar í auknum mæli til stiga við val á tilboði. Félagið telur jákvætt að verkkaupar taki mið af því hvernig ráðgjafar hyggjast leysa verkefnið hverju sinni. Félagið bendir á að á hinum Norðurlöndunum er algengara að verklýsing og hæfismat hafi hlutfallslega mikið vægi við mat á tilboðum. Slík tilhögun er til þess fallin að styðja við og ýta undir nýsköpun og framþróun á markaðnum.

## 3. Hæfnimat ráðgjafa

Verkkaupar hafa sumir hverjir innleitt ráðgjafamat sem nýtt er við val á ráðgjöfum í verkefni á vegum viðkomandi. FRV telur slíkt ferli í grunninn jákvætt en bendir á mikilvægi þess að ferlið sé gagnsætt og fyrirsjáanlegt. Gæta þarf að meginreglum laga um opinber innkaup nr. 120/2016 („OIL“) er lúta að gagnsæi, jafnræði og meðalhófi hvað varðar m.a. stigagjöf og mati þar á. Í því tilliti er brýnt að tryggja rétt aðila til að koma sjónarmiðum á framfæri við verkkaupa hvað varðar framkvæmd matsins.

## 4. Nýliðun ráðgjafa

Það er hagur verkkaupa, ráðgjafa og samfélagsins alls að ráðgjafamarkaðurinn þróist með faglegum hætti. Til að ýta undir framþróun markaðarins er mikilvægt að verkkaupar skilgreini aðkomu reynsluminni ráðgjafa að opinberum verkefnum. Jafnframt er mikilvægt að veita svigrúm fyrir reynslumikla sérfræðinga til þess að koma að verkefnum sem faglegir sérfræðingar án þess að þurfa samtímis að vera skilgreindir verkefnastjórar eða í annarri stjórnun verkefnisins. Þó að reynslumestu ráðgjafarnir innan verkfræðistofanna sinni oft stjórnun, er það ekki algilt. Þá er afar mikilvægt, ekki síst í ljósi smæðar markaðarins hér á landi, að huga að nýliðun í rammamningum, sér í lagi þegar gildistími er langur. Félagið hvetur verkkaupa til að gera ráðgjöfum kleift að sækja um aðild að rammamningum á gildistíma samnings, t.a.m. þegar tvö ár eru liðin frá því að samningur tók gildi. Sé gildistími rammamnings, að teknu tilliti til mögulegra framlengingarheimilda, of langur dregur það úr hvata nýrri eða smærri fyrirtækja til að byggja upp þekkingu.

## 5. Sanngjarnar kröfur um tryggingar

Mikilvægt er að kröfur um tryggingar og ábyrgðir séu í eðlilegu samhengi við umfang verks og að þak sé á mögulegri bótafjárhæð. Þannig hvetur félagið verkkaupa til að gera sanngjarnar kröfur í þessum efnum í samræmi við meginreglu OIL um meðalhóf, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 15. gr. laganna. Telja má sanngjarnt að styðjast við ákvæði ÍST35 hvað varðar þak á ábyrgðarfjárhæðum. Sú þróun hefur orðið að verkkaupar krefjist 10% verktryggingar af samningsfjárhæð verks, til viðbótar við hefðbundnar kröfur um starfsábyrgðartryggingar o.fl. Form umræddrar tryggingarkröfu þekkest í samningsumhverfi verktaka en það umhverfi krefst að sama skapi ekki þeirra trygginga sem verkfræðistofur hafa á sínum verkum, þ.e. starfsábyrgðatrygginga, sem eiga að ná vel utan um áhættu af rekstri hönnunarsamninga.

## 6. Sérfræðingar komi að gerð útboðsskilmála

Brýnt er að sérfræðingar með þekkingu á faglegum þætti útboða hverju sinni komi að gerð útboðsgagna. FRV hvetur opinbera verkkaupa til að leita í auknum mæli til markaðarins til að fá ráðgjöf við gerð útboðsgagna. Þá hvetur félagið verkkaupa jafnframt til að vanda til verka við gerð kostnaðaráætlana á undirbúningsstigi. FRV hefur, ásamt Mannvirki – félagi verktaka og Samtökum arkitektastofa, þýtt og staðfært fyrir íslenskar aðstæður viðmið og staðla frá American Association of Cost Engineers (AACE) og afurð þeirrar vinnu má nálgast á vefsíðunni kostnadur.is. Félagið hvetur verkkaupa eindregið til að kynna sér og hagnýta umrædd gögn.

## 7. Mögulegt vanhæfi – gagnsæi og fyrirsjáanleiki

Óljóst getur verið hvort aðila, sem komið hefur að tilteknu verkefni á byrjunarstigum, svo sem frumhönnun, sé stætt á að taka þátt í tilboðsgerð í viðkomandi verkefni á seinni stigum þess. FRV kallar eftir gagnsæi frá verkkaupum hvað þetta varðar. Rétt sé að í upphafi geri verkkaupi grein fyrir því hvort hann telji aðkomu aðila á frumstigi verkefnis valda vanhæfi hans síðar í hönnunarferlinu.

## 8. Val á útboðsformi

FRV hvetur verkkaupa til að huga að öðrum útboðsformum en almennu útboði með það fyrir augum að ýta undir nýsköpun. FRV bendir á að samnings- eða samkeppnisviðræður og hönnunarsamkeppnir geta veitt meira svigrúm til nýsköpunar í verkefnum en hefðbundið útboðsform. Varðandi hönnunarsamkeppnir þarf að hafa í huga að hár samfélagskostnaður hlýst af þeim ef margir taka þátt og mikið er lagt í verkefnin. Þegar verkkaupi efnir til hönnunarsamkeppni ætti í öllum tilvikum að greiða sanngjarna þóknun fyrir þátttöku og gera þannig samfélagskostnaðinn sýnilegan.

## 9. Samræmdar kröfur um gagnaskil og notendavænna viðmót

FRV hvetja opinbera verkkaupa til að taka hæfisyfirlýsingar gildar og krefjast ekki frekari gagna af hálfu þátttakenda fyrr en í lok útboðsferlis. Gagnaskil í opinberum útboðum taka alla jafna óhóflegan tíma. Sú krafa að allir þátttakendur skili umræddum gögnum áður en tekin hefur verið ákvörðun um val á tilboði eða tilboðum til áframhaldandi þátttöku í tilteknu ferli felur í sér mikla sóun á tíma og verðmætum.

Þátttakanda í útboði er, skv. 1. mgr. 73. gr. OIL, heimilt að leggja fram sérstaka hæfisyfirlýsingu (ESPD), sem eigin yfirlýsingu og bráðabirgðasönnun fyrir því að hann uppfylli kröfur kaupanda, í stað vottorða sem gefin eru út af stjórnvöldum eða sambærilegum aðilum, til staðfestingar á að viðkomandi uppfylli þau skilyrði sem talin eru upp í a-c lið ákvæðisins. Um er að ræða staðlað eyðublað fyrir hæfisyfirlýsingu bjóðanda sem aðgengilegt er á rafrænu formi. Samkvæmt 6. mgr. 73. gr. OIL getur kaupandi hvenær sem er á meðan innkaupaferli stendur farið fram á að fyrirtæki leggi fram öll fylgiskjöl eða hluta þeirra ef það er nauðsynlegt til að tryggja eðlilegan framgang innkaupaferlis.

Þá væri jafnframt til mikilla bóta, og tímasparnaður fólgin í því, ef verkkaupar myndu styðjast við samræmt sniðmát að ferilskrám eða heimila þátttakendum að nota sitt eigið sniðmát að því gefnu að umbeðnar upplýsingar komi fram.

#### **10. Hæfilegur undirbúnings- og verktími**

Félagið bendir á að mikilvægt er að huga að því að verktími sé hæfilegur með tilliti til umfangs og flækjustigs verkefna. Of stuttur verktími er til þess fallinn að fæla fyrirtæki frá þátttöku sem skilar sér í færri tilboðum til verkkaupa og auknum líkum á óhagstæðum tilboðum. Jafnframt getur of skammur verktími verið samkeppnishamlandi þar sem smærri fyrirtæki hafa mögulega ekki bolmagn til að skila verkefnum af sér á óhóflega skömmum tíma og í því samhengi er brýnt að verkkaupar ígrundi vel mikilvægi skamms verktíma hverju sinni. Jafnframt er mikilvægt að huga að því að tími til þess að vinna og skila inn tilboði sé hæfilegur.

#### **11. Samvinna er lykill að árangri**

Margt getur komið upp í framkvæmdaverkefnum og sjaldnast er það á ábyrgð eins aðila. Góð samvinna er lykilþáttur sem eykur líkur á árangri en verkkaupar hafa tækifæri til að stuðla að jákvæðu samstarfi í gegnum útboðsskilmála, s.s. með því að nýta hvata fremur en óhófleg viðurlög. Ráðgjafar hafa einlægan vilja til að ná fram sem bestri niðurstöðu fyrir verkkaupa hverju sinni og hámarka samfélagslegt virði verkefna með langtímasjónarmið að leiðarljósi. Árangurinn er mestur þegar verkkaupa og ráðgjafa tekst að upplifa sig í sama liðinu.