

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PRIDOBIVANJE POSLOV V GRADBENIŠTVU V KRIZNIH  
RAZMERAH**

Ljubljana, marec 2016

EDO ŠKUFGA

## **IZJAVA O AVTORSTVU**

Spodaj podpisani Edo Škufca, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom Pridobivanje poslov v gradbeništvu v kriznih razmerah, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Vladom Dimovskim.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
  - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
  - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 13.3.2016

Podpis avtorja

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1 STANJE V GRADBENI PANOVI V EU IN SLOVENIJI</b> .....	<b>5</b>
1.1 Stanje v gradbeni panogi v EU .....	5
1.1.1 Obseg in vrste del v zadnjem desetletju v EU .....	11
1.1.2 Stanovanjska gradnja v EU .....	11
1.1.3 Rekonstrukcije in vzdrževanje v EU.....	13
1.1.4 Inženirske zgradbe v EU .....	13
1.1.5 Nestanovanjska gradnja v EU .....	15
1.2 Stanje v gradbeni panogi v Sloveniji.....	15
1.2.1 Posledice krize za gradbeni sektor s Sloveniji.....	15
1.2.2 Kadrovska problematika v času krize .....	20
1.3 Vpliv gradbenega sektorja na gospodarstvo.....	25
1.3.1 Študija Urada za makroekonomske analize in razvoj .....	26
1.3.2 Študija UK Contractors Group.....	27
<b>2 PROCES PRIDOBIVANJA POSLOV V GRADBENIŠTVU</b> .....	<b>34</b>
2.1 Strategija nastopa na trgu .....	35
2.2 Raziskava trga .....	36
2.3 Priprava razpisne dokumentacije.....	37
2.4 Objava razpisa .....	38
2.5 Analiza projekta .....	39
2.6 Priprava ponudbe.....	39
2.7 Izbor najugodnejše ponudbe.....	40
2.8 Sklepanje posla.....	42
2.8.1 Sklepanje poslov po gradbeni pogodbi .....	42
2.8.2 Sklepanje poslov v obliki JZP.....	46
<b>3 PROBLEMATIKA PRI POSAMEZNIH PROCESIH</b> .....	<b>53</b>
3.1 Problematika pri pripravi strategije nastopa na trgu .....	54
3.2 Problematika pri raziskavi trga.....	55
3.3 Problematika pri analizi projekta .....	56
3.4 Problematika pri pripravi razpisne dokumentacije.....	56
3.5 Problematika pri objavi razpisov .....	59
3.6 Problematika pri pripravi ponudbe.....	59
3.7 Problematika pri izboru najugodnejše ponudbe .....	61
3.7.1 Zakon o javnem naročanju .....	61
3.7.2 Merilo najnižje cene.....	62
3.7.3 Obvezna izločitev ponudnika.....	64
3.7.4 Sodno varstvo.....	64
3.8 Problematika pri sklepanju poslov .....	66
3.9 Povzetek problemov .....	71
3.10 Rešitve problematike v procesu pridobivanja posla.....	72
<b>SKLEP</b> .....	<b>76</b>

**KAZALO SLIK**

Slika 1: Obseg investicij držav članic v letu 2014 (v mrd EUR).....	7
Slika 2: Investicijska vlaganja držav članic v letu 2014 (v % BDP) .....	8
Slika 3: Obseg gradbenih del na prebivalca v letu 2014 (v EUR) .....	8
Slika 4: Število gradbenih družb na tisoč prebivalcev v letu 2014 .....	10
Slika 5: Povprečni letni obseg del na gradbeno družbo v letu 2014 (v tisoč EUR).....	10
Slika 6: Indeksi vlaganj v gradbene projekte glede na leto 2006.....	11
Slika 7: Investicije v stanovanjsko gradnjo na prebivalca v letu 2014 (v EUR).....	12
Slika 8: Investicije v infrastrukturo v letu 2014 (v mio EUR).....	14
Slika 9: Investicije v infrastrukturo v letu 2014 (v tisoč EUR na km <sup>2</sup> ) .....	14
Slika 10: Obseg del v gradbeništvu v Sloveniji v mio EUR po letih.....	17
Slika 11: Gibanje obsega gradbenih del v Sloveniji in Avstriji v letih 2004-2016.....	18
Slika 12: Število zaposlenih v gradbeništvu na tisoč prebivalcev v letu 2014 .....	21
Slika 13: Obseg investicij v letu 2014 na zaposlenega v gradbeništvu (v tisoč EUR) .....	22
Slika 14: Indeksiran obseg investicij na zaposlenega v letu 2014 (v tisoč EUR).....	22
Slika 15: Skupno število vpisanih študentov gradbeništva in arhitekture po letih .....	23
Slika 16: Število vpisanih dijakov in število razpisanih mest po letih.....	24
Slika 17: Skupno število vpisanih dijakov (zidar, tesar, upr. gr. meh.) po letih .....	24
Slika 18: Vpliv znižanja javnih investicij za 1 % na BDP .....	26
Slika 19: Vpliv vložene 1 GBP na BDP .....	28
Slika 20: Multiplikatorji 1. stopnje po panogah.....	29
Slika 21: Delež uvoza po panogah .....	29
Slika 22: Soodvisnost obsega proizvodnje v gradbeništvu in BDP .....	30
Slika 23: Povezava med zaposlenostjo v gradbeništvu in splošno brezposelnostjo .....	31
Slika 24: Shematski prikaz vpliva vložene 1 GBP v gradnjo.....	32
Slika 25: Prikaz vpliva vložene 1 NZD na BDP .....	33
Slika 26: Prikaz vpliva vloženi sredstev v gradbeništvu na širše področje družbe.....	34
Slika 27: Prikaz procesa pridobivanja poslov v gradbeništvu .....	35

**KAZALO TABEL**

Tabela 1: Današnje stanje največjih gradbenih družb iz leta 2009.....	19
Tabela 2: Povzetek problematike pri pridobivanju poslov v gradbeništvu.....	72

## UVOD

Gradbena panoga je v slovenskem prostoru, kot že nekajkrat, na veliki preizkušnji. Splošna gospodarska kriza je panogo postavila na rob prepada. Kot ena najpomembnejših panog, tako z vidika števila zaposlenih, njenega prispevka k BDP, obsega poslovanja, kot nenazadnje tudi končnih produktov (objektov, cest, železnic itd.), ki jih uporabljamo prav vsi prebivalci, je v praksi popolnoma razvrednotena. Pravega strokovnega kadra je vedno manj, prav tako je občutno manj vpisa na gradbene šole in fakultete, saj je za gradbeništvo vedno manj zanimanja, konkurence, pa čeprav nelojalne, ki posle zgolj špekulativno preprodaja, pa vedno več. Celotna država si preko javnih razpisov konkurenčnost predstavlja precej po svoje, saj na račun »odprtosti« trga dovoljuje praktično vsakomur, da gradi, ne glede na strokovnost, izkušnje in kapacitete. Cena je v praksi edino merilo za izbor. Na splošno velja percepcija, da je v gradbeništvu tako ali tako vse narobe, investitorji pa si manejo roke, ko se številni ponudniki na javnih razpisih borijo za preostale drobtinice investicij, ki so sploh še ostale.

Morebitni pozitivni vpliv nizkih cen gradbenih storitev, ki so posledica globoke krize v gradbeništvu, je precej kratkoročen. Številna gradbena podjetja so propadla prav zaradi nepopisnega boja za preživetje, ko so z dumpinškimi cenami pridobivala posle. Največkrat ob močni podpori države, ki je to stanje podpirala in ni nič storila za zaščito delavcev, ki so na koncu ostali nepoplačani, podizvajalcev, ki so izgubili vse premoženje, in dobaviteljev, ki niso dobili plačila za izdano blago. Toda država je na koncu vseeno dobila račun: propadla podjetja niso mogla vračati obveznosti do bank, ki jih je ta ista država morala zato dokapitalizirati, prav tako od njih ni dobila plačanih prispevkov in davkov, brezposelni pa so namesto da bi polnili državno blagajno, slednjo praznili preko Zavoda za zaposlovanje.

Določene države, kot npr. Avstrija, so se z omenjeno problematiko intenzivno ukvarjale in pripravile celo državne strateške programe investiranja, kjer je že vnaprej jasno, kakšen bo vsakoletni obseg investiranja države. Zato se je trg temu primerno dimenzioniral in prilagodil razmeram, ki so postale stabilne in predvidljive. Z dodatno regulacijo je večina držav tudi s pozitivnim sodelovanjem sindikatov in ostalih deležnikov uredila tudi področje socialnega dumpinga in zagotovila pravično plačilo vsem delavcem.

Cena pri javnih razpisih tudi ni edino merilo, kar je zelo pomembno. Zelo zgovoren je tudi primer javnega naročanja projektantskih storitev. Najpogosteje je edino merilo cena, zato bo na javnem razpisu posel dobilo projektantsko podjetje, ki zaposluje najcenejše in verjetno tudi manj kvalitetne projektante. Posledično bodo projekti slabi in na koncu bo objekt ob številnih kasnejših popravkih, slabo izveden, zaradi številnih sprememb in dodatnih aktivnostih pa se bodo sklepali dodatki k pogodbi in s tem višala cena investicije. Takšen način dela gotovo ni racionalen.

Zasebni naročniki sledijo drugačni logiki kot država. Ti iščejo takšne izvajalce, ki so plačilno sposobni, imajo bančni in garancijski potencial, imajo potrebne izkušnje in na koncu izberejo takšnega izvajalca, ki ni nujno najcenejši, bo pa objekt zgradil kvalitetno in brez napak, da ga bodo uporabljali čim prej in da bo vzdrževanje čim cenejše. Pomembno je tudi, da izberejo takšno podjetje, ki bo dolgoročno poslovalo in zagotavljalo servisiranje v garancijski dobi. Vsak boljši material je sicer nekoliko dražji, vendar dolgoročno stabilnejši in obstojnejši. Na dolgi rok to pomeni manjše stroške tekočega ali

investicijskega vzdrževanja. Na ceno je treba torej gledati na dolgi rok in ne zgolj kot kratkoročen strošek.

Ravno tu je bistvena razlika v pogledih na investiranje v javnem in zasebnem sektorju, čeprav tega ne smemo posploševati. Imamo predstavnike javnih naročnikov, ki veliko investirajo in skrbijo za investicije, kot da bi jo plačevali za svoj denar, kakor tudi zasebne investitorje, ki so neuki tega posla in nasedajo špekulantom, ki jim za majhne denarje obljublajo kristalne palače. Seveda pa je tudi med zasebnimi investitorji veliko takšnih, ki izkoriščajo stanje v gradbeništvu in na račun klavzule »ključ v roke«, ki jo tolmačijo po svoje, silijo izvajalce v nemogoče izpolnitvene pogoje. Kljub temu, da so takšne vrste pogodb neuravnotežene in je vrednost koristi neprimerno večja od plačila, se gradbeništvu spopada tudi s pravnim neredom in prakso sodišč, ki takšne prakse ne preprečujejo, sodni spori pa so tako dolgotrajni, da že zaradi tega marsikdo odstopi od tožbe.

Še posebej v času krize v gradbeništvu, ko je dela premalo in se gradbinci borijo za vsak posel, je potrebno omeniti pravno varstvo ponudnikov, saj je neizbranemu ponudniku omogočen institut revizije na odločitev naročnika. V zvezi s tem ne moremo mimo Državne revizijske komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (v nadaljevanju DKOM), ki je enostopenjski organ in odloča v primeru sporov na javnih razpisih.

Kljub temu, da se DKOM smatra za drugostopenjski organ, temu v praksi ni tako. Prvostopenjski organ je že sam javni naročnik, ki običajno svojih odločitev ne spreminja, torej sodi sam sebi. Ravno zaradi tega ne moremo govoriti, da je naročnik sam že prvostopenjski organ. DKOM je torej naslednja in edina instanca, ki razsoja o pritožbi vlagatelja. Senat (eden in edini) odloča o celem primeru. V primeru negativne odločitve za vlagatelja slednji nima več nikakršne možnosti pritožbe. Obstaja sicer možnost tožbe naročnika, vendar naročnik posel med tem že odda, vlagatelj pa bi moral dokazati, da mu je s tem nastala škoda. Glede na dosedanjo prakso in trajanje sodnih postopkov, pa je to v praksi neizvedljivo. Omenjeno problematiko bom podrobneje predstavil, obenem pa predstavil možne rešitve. Podal bom tudi poglede naročnikov na institut revizije pri DKOM, saj se večkrat smatra, da se slednji prepogosto izkorišča s strani vlagatelja, o čemer bom tudi pisal in predlagal rešitve, ki jih bom proučil v raziskovalnem delu.

Gradbeni sektor je po eni strani podvržen raznim oblikam regulacije, po drugi strani pa se te panoge dotika velik del zakonodaje, kjer je potrebno posebej izpostaviti problematiko njene implementacije. Smiselno je poiskati slabosti in predlagati dopolnitve ali spremembe zlasti tistih zakonov, ki so trenutno v razpravi ali sprejemanju. Še posebej je treba izpostaviti Zakon o javnem naročanju, ki je bil pravkar prenovljen, ter Zakon o graditvi objektov, kjer bi bilo smiselno s konkretnimi primeri ponazoriti, kje so pomanjkljivosti in kaj bi bilo potrebno spremeniti. Nenehno se srečujemo s spremembo zakonodaje, pri čemer pa se ne vprašamo, ali je potrebno res spremeniti zakon ali naše navade in odnos do spoštovanja zakonodaje. Dogaja se tudi, da zaradi pomanjkljivosti v zakonodaji to spreminjamo na tak način, da gremo iz ene skrajnosti v drugo in to brez tehtnega premisleka in detajlne analize. Problematiko neplačevanja podizvajalcev s strani glavnih izvajalcev smo rešili tako, da smo v nezavidljiv položaj postavili glavnega izvajalca, ki je izgubil vse vzvode v primeru slabega dela podizvajalca.

Krizo v gradbeništvu je potrebno premagati, zato se je treba z dejanskim stanjem soočiti, ga analizirati in poiskati rešitve. V okviru magistrskega dela bom tako proučil tako evropski kot slovenski trg, ju medsebojno primerjal in poiskal zakonitosti, da bi na podlagi

tega našel primerne rešitve. Zato sem pripravil statistični pregled stanja v gradbeništvu, ki ima velik vpliv na makroekonomski položaj družbe. Pregledal in analiziral bom dogajanje na domačem trgu v zadnjih 10 letih in ugotoviti, kaj se je zgodilo z vsemi največjimi gradbenimi družbami, katere so to bile in kaj so bili najpomembnejši vzroki za stanje, v katerem so se znašle. Iz preteklih izkušenj je možno pogledati tudi v prihodnost in oceniti, kakšne možnosti imajo danes gradbena podjetja za obstoj in nadaljnji razvoj.

V številnih primerih se gradbeništvu srečuje tudi s slabo pripravljeno razpisno dokumentacijo, pa naj bo to v javnem ali zasebnem sektorju. Težko bi verjel, da gre vedno za nenamerne napake investitorja. Opisal bom tehnični in pravni vidik te problematike. Zaradi krize v gradbeništvu si investitor, žal tudi država, privošči več, kot bi si lahko. Dela je premalo in zato izvajalci pristajajo na vse, tudi na še tako bizarne in žaljive pogoje, le da pridejo do poslov. Po zaključku gradnje objekta, pa se išče možnost, kako izvajalcu ne plačati zadnjega dela plačila, pri čemer se sistematično išče namišljene napake, pomanjkljivosti v dokumentaciji ali naivnost izvajalca. Ob tem je po drugi strani treba tudi dodati, da so številna gradbena podjetja v preteklosti povzročila resnično veliko škodo sektorju, saj so s svojimi nekorektnimi, nezakonitimi in goljufivimi metodami do investitorjev naredila dolgoročno škodo celotnemu sektorju in potreben bo čas, da se ponovno vzpostavi zaupanje tako na eni kot na drugi strani. Tudi na tem področju bom pokazal nekatere oblike reševanja problematike in podal konkretne predloge.

Ena od oblik financiranja projektov je tudi javno zasebno partnerstvo (v nadaljevanju JZP), ki se vse bolj uveljavlja kot oblika sodelovanja med privatnim kapitalom in sredstvi javnega sektorja. Po mnenju Cartlidgea (2006, str. 1–3) je osnovni namen JZP zagotoviti sredstva za izvajanje investicij, ustrezne nepremičnine, izdelati izvedbene načrte, zgraditi infrastrukturo ter z njo upravljati. S tem namenom je Evropska komisija leta 2004 izdala Zeleno knjigo, s čimer je želela povezati privatni in javni sektor z dolgoročnimi pogodbami.

Merna in Lamb (2003, str. 1) menita, da gre v primeru JZP za sinergijo interesov zasebnega kapitala, ki želi svoj vložek oplemenititi, ter davkoplačevalskega denarja, ki bi z razpoložljivimi sredstvi dobil največ. Znano dejstvo je, da zasebni kapital bolj gospodarno in strokovno ravna z investicijskimi sredstvi, javni sektor pa ima na razpolago infrastrukturo, nepremičnine ter druge vzvode, ki pripomorejo k čimprejšnji (ali sploh) realizaciji zastavljenih ciljev.

Čeprav se na problematiki JZP lomijo kopja ob odprtih vprašanjih in dilemah, zlasti ob vprašanju, zakaj sploh vključevati zasebni kapital, ko gre za javni interes, ni nikakršnega dvoma, da je takšna oblika sodelovanja smiselna in daje rezultate za oba partnerja. Seveda vedno obstajajo določeni riziki, kar pa je v poslovnem svetu popolnoma razumljivo.

Naložbe javnega sektorja imajo velik pozitiven vpliv tako na gradbeni sektor, zaradi multiplikativnega efekta pa tudi na druge panoge. Vendar to vedno ne predstavlja zgodbe o uspehu, kar bi lahko podkrepili s številnimi primeri slabe prakse razpolaganja z javnimi sredstvi. Takšni so primeri preteklih investicij v zdravstveno infrastrukturo. Na nekaterih konkretnih primerih bomo videli, da je zasebni sektor lahko bistveno boljši pri gospodarjenju z investicijskimi sredstvi.

V magistrskem delu bom podrobneje opisal proces pridobivanja posla v gradbeništvu. Pri samem procesu gre za dve vzporedni aktivnosti. Prva je aktivnost investitorja, druga pa

izvajalca. V določeni točki se ta dva procesa združita. Takrat pride do sklenitve posla oz. podpisa pogodbe. Vsebino glavnih aktivnosti, ki predstavljajo pridobivanje poslov, bom podrobneje opisal, v nadaljevanju pa bom za vsako aktivnost predstavil problematiko, s katero se srečujejo gradbena podjetja, s poudarkom na tistih, ki so še posebej eskalirali v času krize v gradbeništvu.

Uporabil bom teoretične osnove, vezane predvsem na zakonodajo, pravila poslovanja v gradbeništvu po mednarodnih standardih (npr. FIDIC<sup>1</sup>), JZP in javno naročanje. Pregledal bom statistične podatke s področja gradbene panoge doma in na trgu EU, jih medsebojno primerjal in prikazal največja odstopanja pri posameznih poglavjih.

Teoretični del bom podprl z aktualnimi konkretnimi primeri, ki jih bom analiziral in pokazal posledice, ki so nastale zaradi opisane problematike, in predstavil, kakšni so bili kratkoročni in dolgoročni vplivi na posamezne deležnike. Na konkretnih primerih, dostopnih v literaturi, kakor tudi na primerih iz prakse, bom dokazal, da javni sektor ni vedno najboljši gospodar ter pokazal, da bi bilo vredno določene investicije voditi skupaj z zasebnim kapitalom.

Na podlagi analize teoretičnih osnov in zbranih praktičnih primerov bom podal svoje predloge k rešitvam posameznih sklopov.

V magistrskem delu bom uporabil metodo analize in sinteze, induktivno metodo, metodo klasifikacije, primerjalno metodo ter različne statistične metode, kot so indeksi, časovne vrste in grafični prikazi.

Namen magistrskega dela je predstaviti aktualno problematiko v gradbenem sektorju v Sloveniji in EU, kjer je splošna gospodarska kriza terjala še posebej velike žrtve. Namen dela je tudi predstaviti, kakšen je vpliv gradbeništvu na celotno gospodarstvo. Prikazal bom proces pridobivanja poslov v gradbeništvu, ki je v kriznih razmerah zelo zahteven, in pojasnil problematiko, ki zahteva veliko truda, znanja in izkušenj, da bi gradbeno podjetje prišlo do poslov.

Na področju gradbeništvu se dogajajo stalni pretresi, ki so predvsem posledica velikih nihanj v ciklusu državnih vlaganj, dodatno potenciranih z gospodarsko krizo, ki je povzročila upad vlaganj tudi v zasebnem sektorju. Opisal bom tudi problematiko neučinkovite in stihijsko pripravljene zakonodaje, problematike v sodstvu (dolgi sodni postopki), nered na področju priprave projektnih in razpisnih dokumentacij, ki povzroča nelojalen boj na trgu, kjer večje posle pridobivajo špekulantska podjetja z zgolj nekaj zaposlenimi in »kupljenimi« referencami.

Cilj magistrskega dela je poiskati ukrepe in aktivnosti, ki bi pripomogli k izhodu iz krize gradbenega sektorja. Opisana problematika gotovo ni enoznačna in vzrokov ne gre iskati zgolj na eni strani, temveč pri vseh deležnikih v procesu. Morda trenutni nered na tem področju nekaterim celo koristi, zato vsi nimajo želje po ureditvi razmer. Dejstvo je, da ima gradbeništvu izjemno visok multiplikativen učinek na druge panoge. Pri tej panogi se

---

<sup>1</sup> FIDIC fr. Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils – Mednarodna zveza svetovalnih inženirjev, ustanovljena leta 1913 s ciljem zaveze in promocije strokovnih interesov, visokih etičnih in strokovnih standardov ipd (Mednarodna zveza svetovalnih inženirjev, 1999, str. 2).



običajno splošna kriza začne in konča, zato bom predstavil predloge, kako se s problematiko soočiti in odpraviti vzroke, ki pestijo gradbeno stroko.

Podrobneje bom opisal tudi pravno regulativo v tistem delu, ki se nanaša na pridobivanje poslov v gradbeništvu. Nakazal bom svoj pogled na reševanje problematike s pravnega vidika, saj so ravno formalni postopki večkrat razlog za izbor slabih in nekompetentnih izvajalcev.

Pri izdelavi magistrskega dela sem se osredotočil na dve raziskovalni vprašanji:

- Kakšen je proces pridobivanja poslov v gradbeništvu?
- Kateri so problemi pri pridobivanju poslov, še posebej v času krize?

## **1 STANJE V GRADBENI PANOGI V EU IN SLOVENIJI**

### **1.1 Stanje v gradbeni panogi v EU**

Stanje v gradbeni panogi običajno analiziramo s pomočjo različnih pokazateljev, kot so trendi v gradbeni panogi, število vloženih gradbenih dovoljenj, število zaposlenih v panogi, obseg investicij v državi po posameznih področjih (stanovanjska gradnja, nestanovanjska gradnja, inženirske gradnje, rekonstrukcije in vzdrževanje), delež BDP, ki ga predstavlja panoga, itd. Gradbeno panogo v EU zelo detajlno spremlja FIEC<sup>2</sup>, ki sistematično zbira statistične podatke preko nacionalnih statističnih uradov. V analizi bom predvsem zaradi primerljivosti uporabil podatke iz njihovega biltena (FIEC, 2015b).

Pri analizi podatkov o gradbeni panogi v EU lahko ugotovimo, da je vpliv recesije še vedno zelo močen v gradbenem sektorju v številnih državah članicah. Mnoge med njimi so vložile veliko napora v konsolidacijo javnih financ, kar je v veliki meri vodilo v znižanje državnih investicijskih vlaganj. Takšni »slepi« varčevalni ukrepi pa zavirajo proces ponovnega vzpostavljanja zaupanja v ekonomijo, porabo in investiranje v številnih državah članicah.

Kljub vsemu se zdi, da je gradbeništvu v letu 2013 doseglo dno in da bo predstavljalo odboj navzgor, pa čeprav zelo šibek in krhek. V letu 2014 je bila rast + 0,7 %, podoben trend pa se pričakuje tudi v letu 2015 (+ 0,8 %), predvsem po zaslugi nemškega in britanskega trga in kljub slabšim razmeram na francoskem, španskem in italijanskem trgu, ki pa naj bi se kljub vsemu začeli pobirati. Vpliv Slovenije s svojo rastjo za 12,7 % v letu 2014 je zaradi majhnosti trga neznaten in zelo kratkoročen, saj je v letu 2016 že predviden padec (FIEC, 2015b, str. 8).

Podatki za februar 2016 (Eurostat, 2016) kažejo, da se obseg gradbene proizvodnje po precejšnjem skoku v letu 2014 umirja in beleži le rahlo rast. Ena redkih izjem je Slovenija, ki je rekorder v padcu glede na predhodno leto, kar je tudi skladno z napovedmi, ki jih opisujem v nadaljevanju. Po drugi strani pa je Seyed (2016) precej bolj optimističen in predvideva 3 % letno rast gradbeništvu v EU, največ v Skandinaviji, srednji in vzhodni

---

<sup>2</sup> FIEC – fr. *Fédération de l'industrie Européenne de la construction* – Evropsko združenje gradbene industrije. FIEC zelo natančno spremlja statistiko vezano na gradbeništvu v vseh državah članicah EU in širše.

Evropi (od tega največji delež na Poljskem), najmanjšo rast pa naj bi imela južna Evropa. Številne organizacije, ki se ukvarjajo z gradbeništvom, tudi FIEC, so stalno opozarjale politiko o pomembnosti investicijskih vlaganj, zlasti državnih. Najpomembnejše sporočilo FIEC-a v Manifestu za evropske institucije 2014–2019 je, da ne bo gospodarske rasti brez investicij.

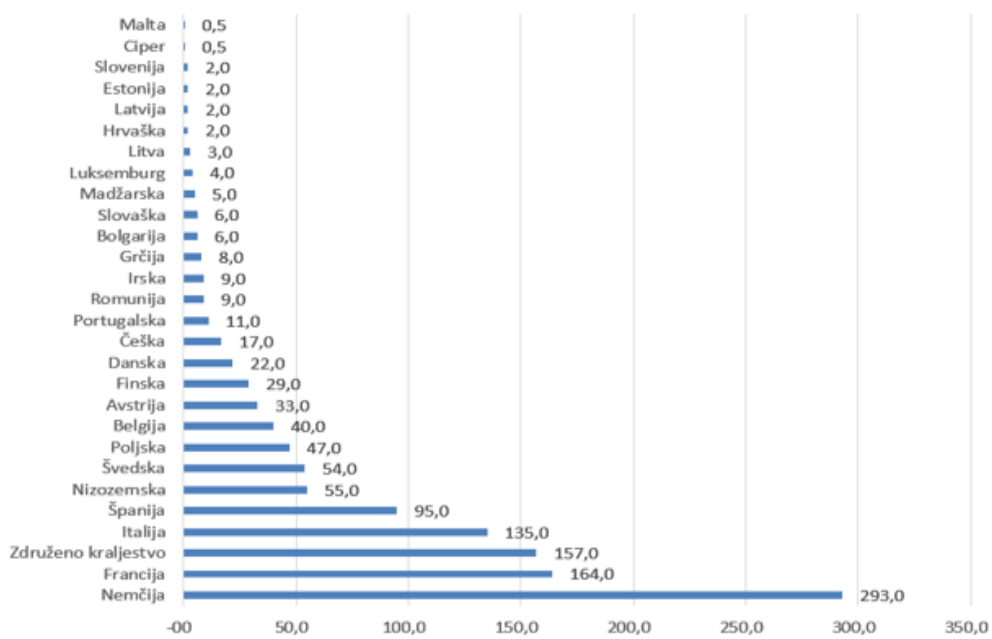
Pravzaprav je ravno investiranje glavni namen Junckerjevega plana, ki predvideva spodbudo v investicijskem ciklu, še posebej ko gre za dolgoročne investicije, ko je možno privabiti v sodelovanje tudi kapitalske sklade ter večja, srednja in mala podjetja. Gre za paradoks. Na svetovnem denarnem trgu je vse več denarja, ravno tako na računih podjetij, naložbe pa se niso povečale. So pa se zato povečali javni izdatki, ki predstavljajo že skoraj 50 % BDP EU. Naložbe v EU so pod zgodovinsko pred krizno mejo, zato je bilo nujno sprejeti ukrepe, kako povečati naložbe in v proces privabiti tudi zasebni kapital. Evropska komisija je v poročilu novembra 2009 poudarila, da je ključ do rešitve iz recesije uporaba JZP (Von Thadden, 2010, str. 3)

Po podatkih Eurostata in Evropske Komisije je BDP v letu 2014 zrasel za 1,3 % na področju EU ter za 0,8 % v Evro območju. Napovedi za naprej tudi predvidevajo gospodarsko okrevanje v večini državah članicah in skupno v EU, pri čemer naj bi se BDP povečal v letu 2015 za 1,7 % ter v letu 2016 za 2,1 %. Evropa tako poskuša pustiti za sabo posledice gospodarske krize, toda rast je še vedno zelo omejena s precej šibkimi investicijskimi vlaganji in visoko stopnjo brezposelnosti. Upoštevati je treba, da je k rasti prispevala tudi nizka cena nafte, ki v taki meri ni bila pričakovana. Ob tem so prisotni trendi zniževanja inflacije, ki pa se bodo predvidoma v letu 2016 obrnili navzgor zaradi pospešitve gospodarskih aktivnosti in rasti plač, ki jih bo izsilila delojemalska stran zaradi gospodarske rasti (FIEC, 2015b, str. 10). Skoraj identične napovedi ima tudi Euroconstruct (2015).

Omenjeni podatki so pomembni za gradbeno panogo, saj je zelo odvisna od gospodarskih gibanj, po drugi strani pa je ravno gradbenišтво tista panoga, kjer se gospodarska rast začne. Ne le zato, ker ima velik vpliv na BDP, ki je na področju EU 28 v letu 2014 prispeval 8,8 %, temveč tudi zaradi multiplikativnega učinka na druge panoge. Zelo pomemben je podatek, da je kar 42,3 milijona delavcev v EU direktno ali indirektno odvisnih od gradbenega sektorja (FIEC, 2015b, str. 3). Ob upoštevanju, da ima v EU 432,5 mio prebivalcev (podatek za leto 2014), to pomeni, da je vsak deseti prebivalec EU posredno ali neposredno odvisen od gradbenišťva, kljub temu da je neposredno v gradbenem sektorju zaposlenih »le« 6,5 % vseh zaposlenih. Delež zaposlenih v gradbenišťvu v okviru industrijske panoge, pa predstavlja kar 28,7 % vseh zaposlenih. V EU 28 je preko 3 milijone gradbenih družb, pri čemer jih kar 95 % zaposluje manj kot 20 delavcev.

Kreditni krč in zamude pri plačilih, še posebej v sferi javnega sektorja, še vedno predstavljajo veliko težavo za preživetje gradbenih družb, še posebej malih in srednjih podjetij (SME), delež katerih je največji med tistimi, ki so ravno zaradi opisanih razlogov propadle. Če pogledamo regijsko, lahko ugotovimo, da severna in vzhodna Evropa na področju gradbene aktivnosti veliko bolje okrevata. Slednja predvsem zaradi sproščanja EU sredstev, medtem ko južna in zahodna Evropa še vedno bolj ali manj uspešno iščeta pot za izhod iz gradbene recesije.

Slika 1: Obseg investicij držav članic v letu 2014 (v mrd EUR)



Vir: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 13.

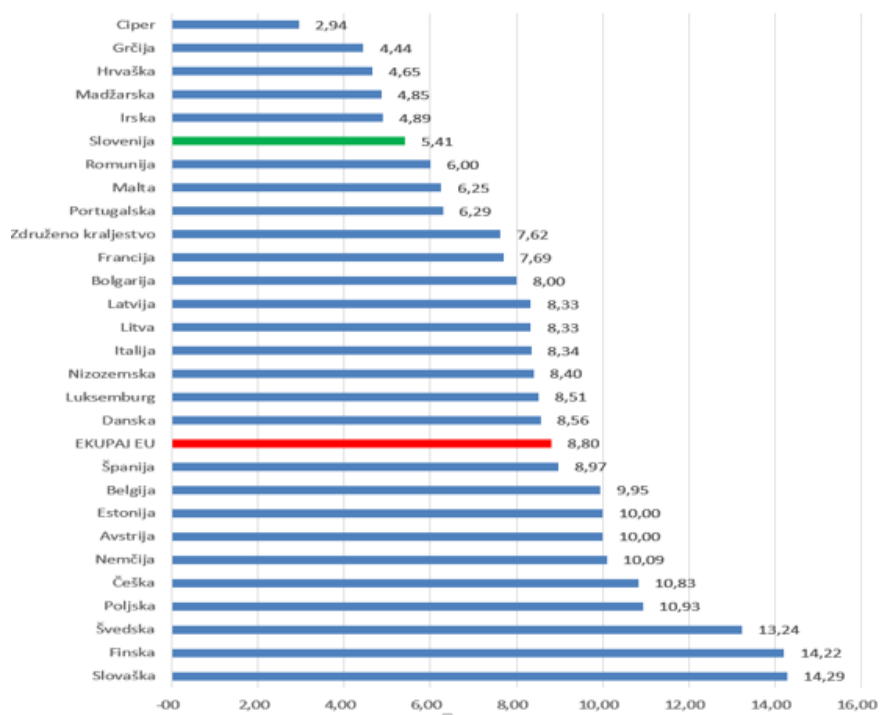
Slika 1 predstavlja velikost posameznih trgov držav članic, oz. koliko so posamezne države članice investirale v letu 2014. Največji trg je Nemčija, ki je za slovenska podjetja zanimiva kot potencialna država, kamor bi lahko v času krize usmerili viške kapacitet. Velik in za slovenska podjetja zanimiv trg je tudi Avstrija, ki po besedah Tomažiča in Šimca (2016, str. 4) začenja v letu 2016 izjemen investicijski cikel na področju infrastrukture. Samo Asfinag (upravljalca avtocestnega omrežja) bo v letu 2016 vložil preko milijarde EUR, do leta 2021 pa 7,3 milijarde.

V Nemčiji, ki je bolj ali manj premagala gospodarsko krizo in je do dobra »prečistila« neuspešna podjetja, je investicijski cikel tako zajeten, da ga nemška podjetja sama ne bodo pokrila. Še posebej je to evidentno v letu 2016, ko se pojavljajo vse večje potrebe po nastanitvenih kapacitetah beguncev oz. migrantov.

Pomembno je omeniti Poljsko, ki je zlasti na račun izjemno uspešnega pridobivanja sredstev iz evropskih skladov uspela zagnati investicijski cikel prav neverjetnih razsežnosti in kot skoraj edina država članica uspela prebroditi čas gospodarske krize brez posledic. Celo več, poljsko gospodarstvo stalno raste od leta 1992 naprej in ni občutilo gospodarske krize. Številni Poljaki so se po končanju železne dobe preselili na zahod, zlasti v Nemčijo, Veliko Britanijo in Irsko, kjer so številni uspeli, mnogi pa so se zaradi gospodarske rasti tudi vrnil nazaj.

Primer Poljske nam dokazuje, da močan investicijski cikel pozitivno vpliva na celotno gospodarstvo. Slovenija je čisto na repu lestvice investicij, ne glede na to, da so bile investicije v letu 2014 bistveno višje, kot bodo v letu 2015 in 2016. Zaradi majhnosti države moramo ta podatek gledati relativno. Slika 2 prikazuje delež investicijskih vlaganj v BDP.

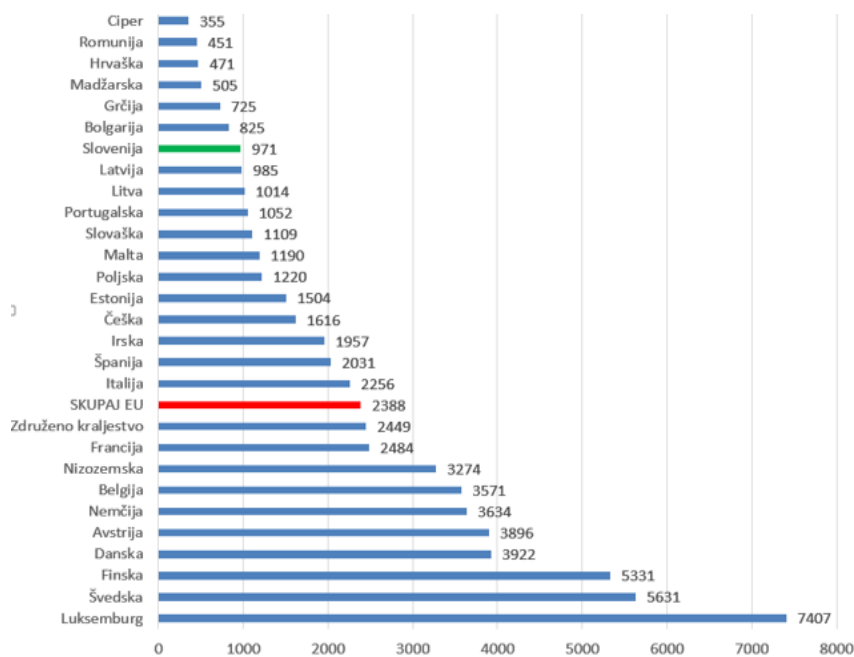
Slika 2: Investicijska vlaganja držav članic v letu 2014 (v % BDP)



Vir: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 13.

Podatek lahko pogledamo še z drugega zornega kota. Primerjali bomo, kakšna so bila v letu 2014 investicijska vlaganja na prebivalca v posamezni državi članici.

Slika 3: Obseg gradbenih del na prebivalca v letu 2014 (v EUR)



Prirjeno po: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 13.

Izkaže se, da je Slovenija tudi po tem kriteriju na repu in precej pod povprečjem EU 28. Pri primerjavi obeh gornjih podatkov ugotovimo tudi to, da nekatere države, zlasti vzhodno Evropske, kot so Češka, Slovaška, Estonija in Poljska, vlagajo na prebivalca manj kot je povprečje EU, glede na delež BDP pa prednjačijo, kar bi lahko pomenilo, da vlagajo preko svojih sposobnosti. Vendar je treba upoštevati vpliv EU sredstev, ki so v teh državah zelo veliki, zato lahko ugotovimo, da so bile ravno te države med najbolj uspešnimi pri njihovem pridobivanju EU.

Nizka vlaganja po obeh gornjih kriterijih imajo tudi Hrvaška, Ciper in Grčija. Hrvaška je v zadnjih letih v globoki recesiji, obenem je tudi zadnja od članic, ki se je pridružila EU, zato tudi EU sredstva niso bila tako intenzivno uporabljena. Vendar je treba upoštevati, da bo Hrvaška v Evropski perspektivi 2014–2020 predvidoma prejela preko 10 mrd EUR iz EU skladov, kar jo bo v letu 2016, še izraziteje pa v letih do 2020, dvignilo zelo visoko na lestvici. V Grčiji in na Cipru tudi v naslednjih dveh letih ni pričakovati bistvenega izboljšanja zaradi ekonomske situacije v obeh skoraj bankrotiranih državah, ki sta še dodatno obremenjeni – Ciper z nepremostljivimi spori s turškim, severnim delom Cipra, Grčija pa z begunsko krizo.

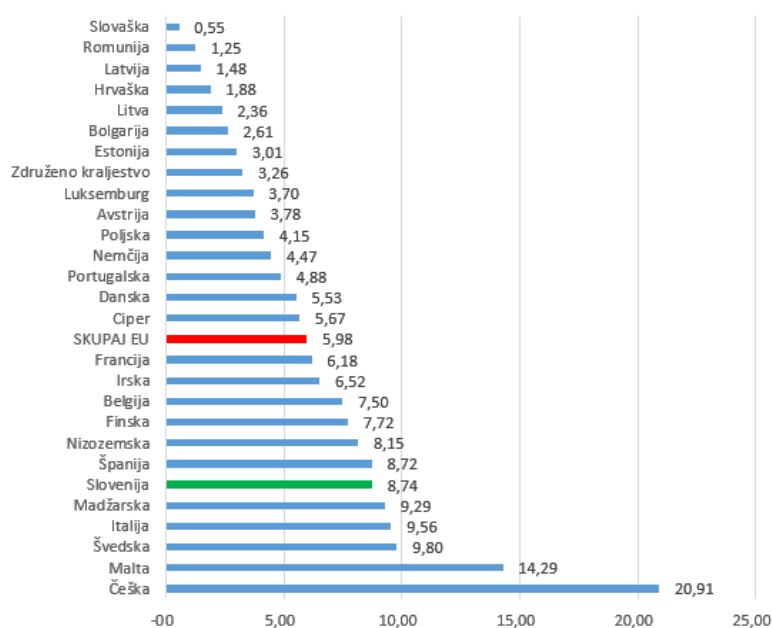
Slovenija je povsod na repu. To potrjuje, da je bila neuspešna tudi pri pridobivanju EU sredstev. Skok navzgor v letu 2014 je zgolj kratkoročna posledica zaključevanja projektov, ki so bili sofinancirani s pomočjo EU skladov pretekle finančne perspektive. To pomeni, da se bo stanje v letih 2016 in 2017 poslabšalo še toliko bolj, ker je evidentno, da se bodo tudi proračunska sredstva pomembno znižala, saj so v proračunu za leto 2016 padla na nivo iz leta 2013, ko je investiranje v državi doseglo absolutno dno.

Število gradbenih družb predstavlja, kakšno je konkurenčno okolje v posamezni državi in kako so družbe organizirane. Slovenija s svojimi 18.000 gradbenimi družbami spada med tiste z njihovim najmanjšim številom, vendar moramo to gledati relativno glede na velikost države oz. število njenih prebivalcev, kar je prikazano na Sliki 4.

Graf na Sliki 4 prikazuje, kakšna je konkurenca na gradbenem trgu v posamezni državi. Največji prispevek k skupnem številu prispevajo male družbe, največkrat enoosebne. Posebej na Češkem je ta podatek zelo izrazit, saj gre v veliko primerih za izrabljanje instituta redne zaposlitve v večjih gradbenih družbah, pri čemer se delavce najema kot samostojne podjetnike. Zanimiv je tudi podatek, da je na nivoju EU 28 med gradbenimi družbami kar 95 % malih in srednjih podjetij (SME), ki imajo zaposlenih manj kot 20 ljudi, oziroma 93 % takšnih z manj kot 10 zaposlenimi. Ta podatek nam pove, da je v EU 28 zgolj 5 % gradbenih družb, ki imajo zaposlenih več kot 20 ljudi (FIEC, 2015a, str. 2).

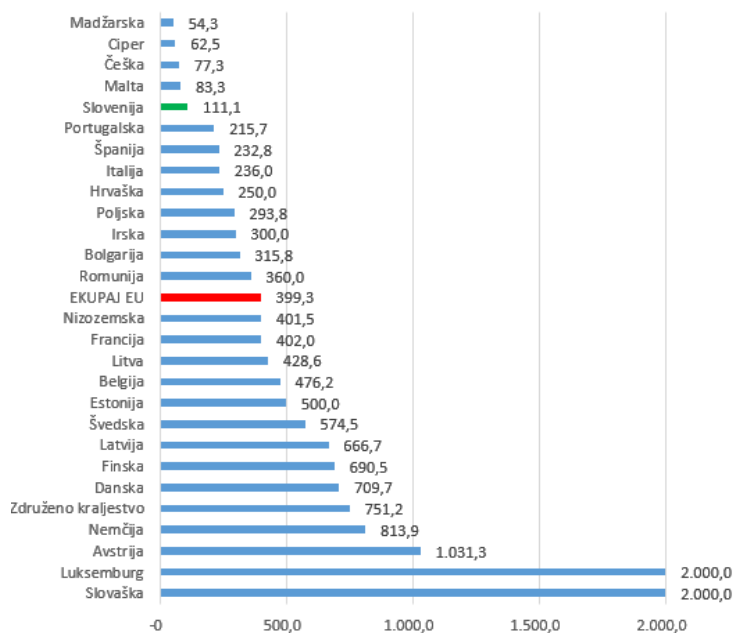
V Sloveniji imamo nadpovprečno število gradbenih družb, kar pomeni, da je konkurenčno okolje zelo zaostreno. To se odraža predvsem na velikem številu ponudb za pridobitev poslov na javnih razpisih. Po drugi strani pa vidimo, da je na Hrvaškem relativno malo gradbenih družb. Glede na pričakovan velik potencial poslov, sofinanciranih z EU skladi, se bo zgodilo to, da bo po eni strani v naslednjih letih naraščalo število domačih družb, po drugi strani pa se bo za posle potegovalo vse več tujih, zlasti tistih iz sosesčine. Glede na kritične razmere na slovenskem gradbenem trgu je pričakovati, da se bo vse več slovenskih družb potegovalo za posle na Hrvaškem.

Slika 4: Število gradbenih družb na tisoč prebivalcev v letu 2014



Prirejeno po: FIEC, 2015a, str. 2; Države članice EU, 2016.

Slika 5: Povprečni letni obseg del na gradbeno družbo v letu 2014 (v tisoč EUR)



Prirejeno po: FIEC, Key Figures Activity 2014, 2015, str. 2; FIEC, L'activite de la construction en Europe 2014, 2015, str. 13.

Da se bo vse več slovenskih gradbenih družb potegovalo za posle na Hrvaškem lahko sklepamo tudi na podlagi analize podatkov o povprečnem letnem obsegu poslovanja gradbenih družb v posamezni državi članici. Graf na Sliki 5 prikazuje, kakšen je bil povprečni letni obseg poslovanja gradbenih družb. Slovenija je topogledno na samem repu, kar pomeni, da imamo preveč gradbenih družb za obstoječi obseg poslovanja. Po drugi strani pa lahko vidimo, da imata Slovaška in Luksemburg, pa tudi Avstrija, Nemčija in

Združeno kraljestvo, relativno malo gradbenih družb oziroma obstaja namesto številnih malih družb nekaj večjih, ki zadostujejo trenutnemu obsegu investicij.

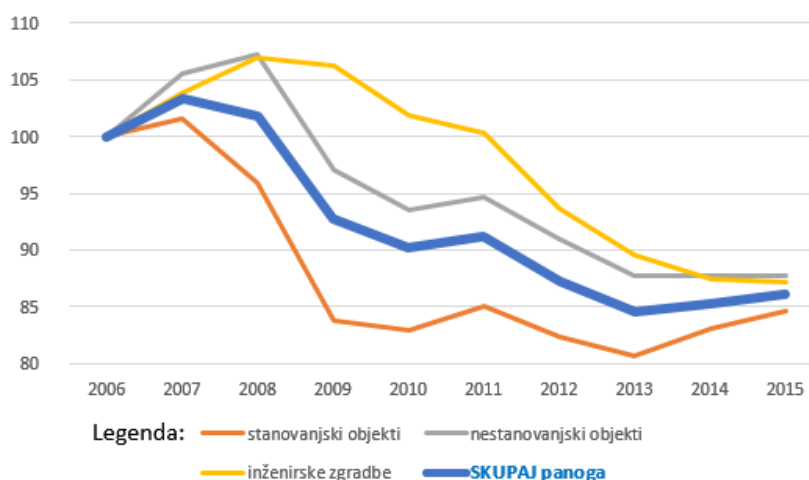
### 1.1.1 Obseg in vrste del v zadnjem desetletju v EU

Skladno z delitvijo, ki jo uporablja FIEC, bomo gradbene aktivnosti razdelili v 4 skupine:

- inženirske gradnje (ceste, železnice, mostovi, predori, vodovodi, obalne zgradbe itd.);
- stanovanjska gradnja (individualne stanovanjske zgradbe, bloki, socialna stanovanja);
- nestanovanjska gradnja (pisarne, bolnice, hoteli, šole, industrijski objekti);
- vzdrževanje in rekonstrukcije objektov.

Gradbeništvo je v letu 2007 doseglo svoj vrh. Po zlomu nepremičninskega trga, najprej v ZDA, je v letu 2008 začela strmo padati stanovanjska gradnja, v letu 2009 pa je temu sledila gradnja nestanovanjskih objektov. Kot kaže, je gradbeništvo v evropskem prostoru doseglo dno leta 2013, ko so se trendi začeli obračati navzgor pri vseh kategorijah, z izjemo inženirskih gradenj, kjer je opazna vsaj zaustavitev padanja. Inženirske gradnje običajno počasneje sledijo trendom, saj gre večinoma za dolgoročne projekte, katerih gradnja traja več let. Slika 6 prikazuje indekse vlaganj v gradbeništvo po posameznih kategorijah, pri čemer je kot osnova vzeto leto 2006 z indeksom 100.

Slika 6: Indeksi vlaganj v gradbene projekte glede na leto 2006



Vir: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 11.

V letu 2014 je obseg investicij v EU 28 znašal 1.211 milijard EUR in se je stabiliziral na 8,8 % BDP.

### 1.1.2 Stanovanjska gradnja v EU

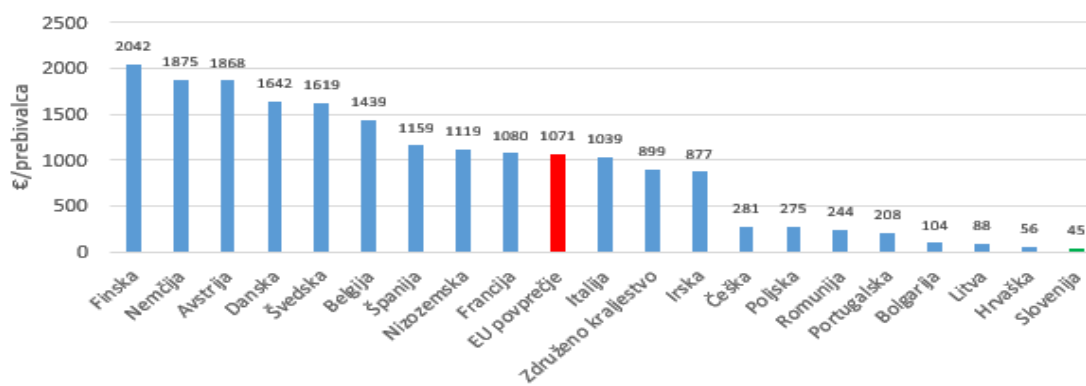
Stanovanjska gradnja je beležila strm padec zadnjih sedem let. Največja razloga za to sta bila kreditni krč na eni strani, na drugi pa nezaupanje v trg nepremičnin, zlasti zaradi uvajanja varčevalnih ukrepov vlad. V letu 2014 je ta segment zabeležil 1,8 % rast, pri čemer se pričakuje, da se bo ta trend nadaljeval tudi naprej. Največji prispevek k tej rasti sta prispevala nemški in britanski trg s 23 % oz. 8 % rastjo. Največjo rast, ki zaradi relativno majhnega obsega ne predstavljata velikega prispevka k celotnemu EU sektorju,

sta zabeležili Romunija z 62,5 % in Litva s 50,2 % rastjo. Slovenija je v letu 2014 diametralno dosegla največji padec med vsemi državami članicami, za kar 25,5 %, in je ena od tistih 9 držav, ki so beležile padec.

Leta 2014 je stanovanjska gradnja v EU predstavljala gonilno silo rasti na gradbenem trgu, za kar je zaslužno večje zaupanje v nepremičninski trg, ki so ga dodatno pospešile nizke obrestne mere na hipotekarne kredite, za katere so bile pripravljene posebne vladne garancijske sheme, kot so »*Help to buy*« in »*Funding for lending*« (FIEC, 2015b, str. 18). Na področju stanovanjske gradnje se v naslednjih letih pričakuje še večja rast, predvsem v Nemčiji, Danski, Norveški, Švedski in na Nizozemskem zaradi zagotavljanja kapacitet migrantom (Euroconstruct, 2015).

Zaradi primerljivosti podatkov sem analiziral vlaganja v stanovanjsko gradnjo na prebivalca letno. Segment stanovanjske gradnje je odvisen izključno od števila prebivalcev, zato je ta kriterij najbolj primeren.

Slika 7: Investicije v stanovanjsko gradnjo na prebivalca v letu 2014 (v EUR)



Prerejeno po: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 17; *Države članice EU, 2016*.

Na Sliki 7 vidimo, da za reševanje stanovanjske problematike najboljše skrbijo države na severu in na zahodu Evrope, medtem ko vzhodni del Evrope vlaga bistveno manj. Zaradi primerljivosti bi morali upoštevati tudi ceno gradnje, ki je ravno na vzhodu precej nižja kot na severu in zahodu, vendar tudi upoštevanje tega dejstva ne bi bistveno spremenilo slike. Razlike bi sicer bile nekoliko nižje, vrstni red pa bi ostal podoben. Slovenija je tudi tu na samem repu EU, žal v tem segmentu celo na zadnjem mestu, vendar je na tem področju nekoliko specifična. Zaradi številnih stečajev gradbenih družb, ki so izvajale lastne naložbe v času pred recesijo in so kupovale nepremičnine po zelo napihljenih cenah, v času recesije pa jih niso uspele prodati se je na trgu pojavilo veliko prostih stanovanj, ki niso našla kupcev. Zaradi gospodarske krize in padanja cen nepremičnin so se kupci redkeje odločali za nakup. Zlasti je upadel nakup nepremičnin z namenom naložb. Pred gospodarsko krizo je veliko kupcev kupovalo zlasti manjše enote (garsonjere in enosobna stanovanja), ki so bila zato tudi relativno (cena po m<sup>2</sup>) nekoliko dražja. Banke so na široko ponujale kredite, kupci stanovanj pa so pomemben delež obroka kredita poplačali z najemnino (oddaja stanovanj v najem).

Zaradi gospodarske krize in slabe gospodarske klime se je povpraševanje po teh stanovanjih precej zmanjšalo, zato je na trgu ostalo veliko neprodanih stanovanj.



Posledično se investitorji niso odločali za gradnjo novih, saj je bil trg preplavljen s prostimi kapacitetami.

### 1.1.3 Rekonstrukcije in vzdrževanje v EU

Segment rekonstrukcij in vzdrževanja je eden od zelo pomembnih aktivnosti v gradbeni panogi, ki se je skozi krizno obdobje relativno dobro obdržal. Doživljal je sicer nihanja, vendar ne tako izrazita kot ostala področja gradbeništva. V letu 2014 je beležil 2,7 % rast, v letu 2015 pa se predvideva, da bo rast 1,5 %. V nekaterih državah je ravno ta segment vzdrževal celo gradbeno panogo na kolikor toliko vzdržnem nivoju. V letu 2014 je bil v Italiji in na Portugalskem to edini segment, ki je beležil rast, na Finskem, Švedskem, Nizozemskem in Poljskem pa predstavlja velik delež splošne rasti. V Združenem kraljestvu je postal pomemben zlasti zaradi uvajanja učinkovitih energetske rešitev, t.i. »Green Deal«, ki jih je vlada vpeljala leta 2012. Največji padec sta doživeli Bolgarija in Slovenija (FIEC, 2015b, str. 20).

### 1.1.4 Inženirske zgradbe<sup>3</sup> v EU

Pod vplivom splošne gospodarske krize je tudi ta segment v zadnjem desetletju doživljal velike pretrese, zlasti zaradi investicijskih rezov v državnih proračunih. V primerjavi z ostalimi je ta od vseh najbolj vezan na javne finance, saj se skoraj izključno financira preko državnih ali lokalnih proračunov. Zasebni kapital je tu skoraj izključno prisoten le v obliki JZP, kar obravnavam v posebnem poglavju. V letu 2014 jo je ravno ta segment odnesel najslabše, saj je dosegel 2,1 % padec, napovedi za leto 2016 pa tudi ne predvidevajo rasti. Od leta 2008 področje inženirskih zgradb stalno pada in je edino, ki v tem obdobju nikoli ni doseglo vmesne rasti. Zaradi padca na segmentu cestogradenj pa se pojavlja vse večji problem vzdrževanja cest, saj so in bodo potrebna vse večja vlaganja zgolj za ohranjanje obstoječega stanja. Najboljše rezultate dosega gradnja cest v obdobju pred lokalnimi volitvami, takoj za njimi pa najslabše. Takšen izrazit primer je poleg štiriletnega volilnega cikla v Sloveniji tudi primer iz Belgije, ko je investiranje v ceste in železnice zelo padlo po lokalnih volitvah leta 2012.

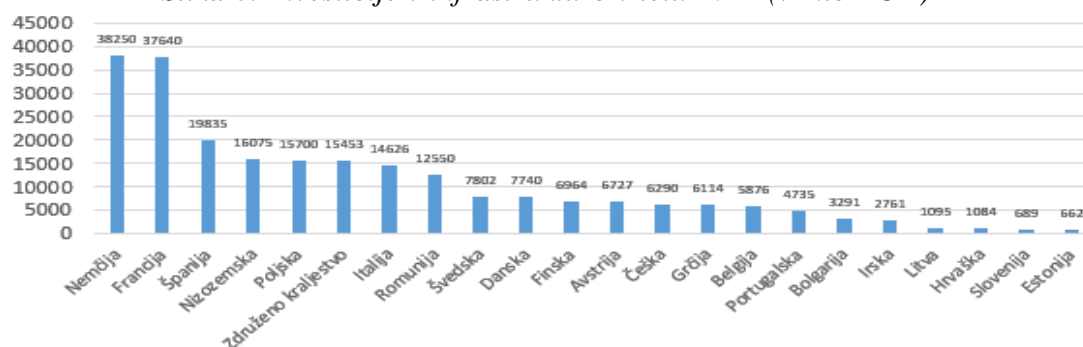
Med državami, ki so najbolj prispevale k rasti, so Nemčija, kjer je zvezna vlada zaradi spoznanja po nujnosti modernizacije cestnega in železniškega omrežja za ta namen precej povečala proračunska sredstva in s tem področje inženirskih objektov dvignila za 4,9 % v letu 2014. Tudi Združeno kraljestvo in Španija bosta v letu 2015 dosegla rast, kljub temu da se bo ta rast začela iz precej nizkega nivoja. V vzhodni Evropi je bilo ravno v tem segmentu največ aktivnosti, ki so bile financirane večinoma iz EU sredstev, iz finančne perspektive 2007–2013. Ker je bilo potrebno projekte zaključiti do leta 2015, je bila ravno v letih 2014 in 2015 ta aktivnost najbolj intenzivna, vendar se bo leta 2016 zelo umirila in pričakovati je padec vsaj do intenzivnejšega črpanja sredstev iz finančne perspektive 2014–2020. Poljska je država, ki je uspela pridobiti največ teh sredstev za gradnjo infrastrukture, saj ji pripada kar 1/9 celotnega proračuna EU namenjenega za gradnjo infrastrukturnih projektov in je edina država v EU, ki je beležila stalno gospodarsko rast (FIEC, 2015b, str. 24). To dodatno potrjuje povezanost gradbenega sektorja z uspešnostjo celotnega gospodarstva. Euroconstruct (2015) Poljski v letu 2016 celo napoveduje

---

<sup>3</sup> Inženirske zgradbe so vsi gradbeni objekti, ki niso uvrščeni k stavbam: železniške proge, ceste, mostovi, letališke steze, jezovi itd

dvoštevilitno rast in jo uvršča med najuspešnejše države na področju vlaganj v infrastrukturo.

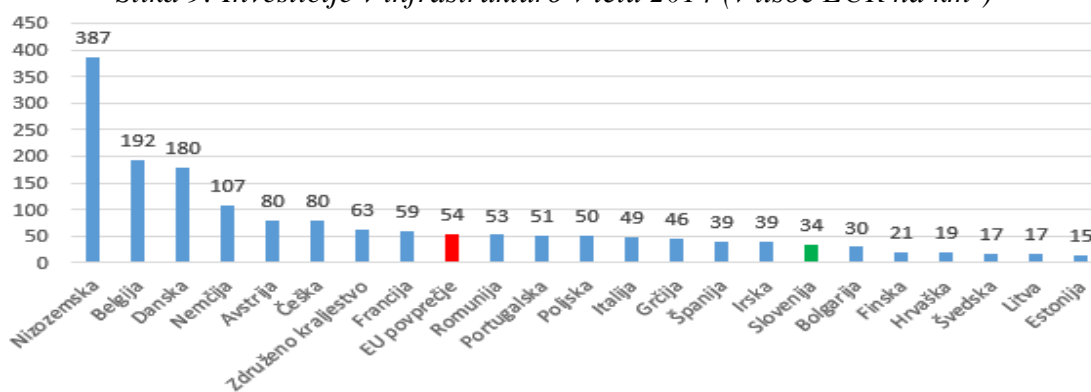
Slika 8: Investicije v infrastrukturo v letu 2014 (v mio EUR)



Vir: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 23.

Iz grafa na Sliki 8 je razvidno, da pri investicijah v infrastrukturo prednjačita Nemčija in Francija. Slovenija je čisto na repu, vendar je potrebno na ta podatek pogledati tudi relativno glede na velikost ozemlja. Infrastrukturalni projekti so v pretežni meri odvisni od površine države. Večje kot je ozemlje, več je cest, železnic, vodnih poti, komunalne infrastrukture ipd.

Slika 9: Investicije v infrastrukturo v letu 2014 (v tisoč EUR na km<sup>2</sup>)



Prirjevano po: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 23; *Države članice EU, 2016*.

Po kriteriju investiranja na enoto površine (investicije na km<sup>2</sup>) prednjači Nizozemska, ki vlaga izjemne napore v posodobitev avtocestnega in cestnega omrežja, vodnih poti, pristanišč ter komunalne infrastrukture. Že danes je Nizozemska med najbolj razvitimi državami na svetu glede ravnanja z odpadki in čiščenjem odpadnih voda, med prvimi na svetu pa je tudi po telekomunikacijski infrastrukturi FTTH<sup>4</sup>. Visoko nad evropskim povprečjem so tudi Belgija, Danska in Nemčija, medtem ko si Slovenija deli mesta na repu lestvice. Pri tem je treba poudariti, da so podatki za Slovenijo v letu 2014 relativno dobri in se bodo v letih 2015 in še posebej v letu 2016 bistveno poslabšali, kar bo Slovenijo potisnilo na zadnja mesta v EU. V letih 2015, 2016 in 2017 so zelo dobri obeti za Hrvaško, ki je kot zadnja članica EU šele v letu 2015 prišla do večjih sredstev evropskih kohezijskih skladov, ki pa se bodo v večji meri implementirali v naslednjih 3 letih, predvsem na področju izgradnje čistilnih naprav, vodovodov in kanalizacijskih omrežij. Na tem

<sup>4</sup> FTTH – angl. *Fibre-to-the-Home* – optično telekomunikacijsko omrežje, ki povezuje končnega uporabnika z operaterjem storitev

segmentu je treba omeniti tudi Poljsko, ki je bila ena najuspešnejših držav pri pridobivanju EU sredstev za področje infrastrukture in je od vstopa v EU izjemno napredovala.

Za še bolj primerljive podatke bi pri analizi morali upoštevati še gostoto poseljenosti, kar bi imelo pomembnejši vpliv (in s tem »boljši« rezultat) pri redkeje naseljenih državah, kot so Finska, Švedska in Baltske države, kjer bi iz analize izločili neposeljena področja, kjer ni praktično nobene infrastrukture, vendar bi takšna analiza ponovno odprla vprašanja vpliva najgosteje poseljenih področij s povprečno poseljenimi itd., primerjava med posameznimi državami pa se ne bi bistveno spremenila.

### **1.1.5 Nestanovanjska gradnja v EU**

Po petih letih padanja investicij v segmentu nestanovanjske gradnje, z izjemo rahle rasti v letu 2011, se ta postopoma pobira. Kljub temu, da v letu 2015 ni predvidena rast, pa vsaj padca ne bo, kar je že dober pokazatelj. Ker segment nestanovanjske gradnje predstavlja tretjino celotne gradbene pogače, podatki tega segmenta najbolj vplivajo na podatke celotnega gradbenega sektorja. Na segmentu nestanovanjske gradnje opazimo rast na področju investicij zasebnega sektorja, ki je spodbujeno s trendi gospodarske rasti, medtem ko je na področju investiranja javnega sektorja še vedno opaziti padanje investicij, ki pa bo nižje od rasti investiranja zasebnega sektorja. Največja rast se obeta Avstriji, Irski, ki se je izvlekla iz hude gospodarske krize, Nizozemski ter Švedski. Velik napredek bosta dosegli Litva in Romunija, medtem ko bo padec še vedno prisoten v Belgiji, na Danskem, Češkem, Hrvaškem in v Bolgariji. Med večjimi državami sta v letu 2014 beležili rast Nemčija in Združeno kraljestvo, medtem ko v Franciji, Italiji in Španijo beležijo padec (FIEC, 2015b, str. 22).

## **1.2 Stanje v gradbeni panogi v Sloveniji**

Po kolapsu gradbeništva, ki se je začelo z nepremičninsko in splošno gospodarsko krizo v letu 2008, ko so začela eno za drugo padati vsa tedaj največja slovenska gradbena podjetja in ko je začel obseg del v gradbeništvu pod vplivom splošne gospodarske krize padati s še večjo hitrostjo, kot je v času konjunktura naraščal, pri čemer pa je bil ta padec toliko bolj intenziven in prepad, v katerega je začela panoga padati, bolj globok, se je v letu 2014 predvsem zaradi zaključka prejšnje evropske perspektive, ko je bilo potrebno porabiti pridobljena EU sredstva, obseg del prvič po letu 2008 nekoliko povečal. Toda zmagoslavje ni trajalo dolgo, saj je v letu 2015 sledila streznitev v obliki ponovnega padca na izhodišče iz leta 2013, projekcije za leto 2016 pa so še posebej pesimistične.

### **1.2.1 Posledice krize za gradbeni sektor s Sloveniji**

Slovensko gradbeništvo je v globoki krizi. To stanje v panogi moramo pogledati tudi nekoliko globlje in poiskati vzroke, ki so zakoreninjeni v družbi. Vsakdo, ki spremlja medije, lahko vsakodnevno zasledi novice o padlih gradbenih baronih, o domnevnih kartelih, nepoštenih praksah, korupciji. Vse gradbince se meče v isti koš; tiste, ki so delali nepravilnosti in tiste, ki so bili oškodovani in še danes nosijo breme prvih. Pravzaprav bi bilo po mnenju nekaterih vplivnih medijev slovensko gradbeno operativno vredno kar ukiniti, trg pa prepustiti tujcem, ki bi pošteno in kvalitetno delali. Blatnik (2013) celo naznanja prevzem slovenskega gradbenega trga s strani tujih družb.

Pravo stanje je povsem drugačno. Zaradi zmanjšanja obsega del v gradbeništvu se za vsak, še tako majhen posel, borijo številni gradbinci. Na posamezen razpis se prijavi tudi po 20 ali več družb. To posledično pomeni, da so cene, ki jih ponujajo, tako nizke, da pogosto ne pokrijejo niti lastnih stroškov. To stanje na svoj način podpira tudi država, saj kratkoročno s tem profitira. Zaradi omejenega proračuna si vlaganja lahko privoščijo le, če so cene zelo nizke. Vse to pa vodi v propad številnih podjetij in odpuščanje delavcev. Toda ista država nato plačuje nadomestilo za brezposelnost in od propadlih podjetij ne pobira več davkov. V državi bi morali zato pripraviti globalno strategijo, ki bi vključevala celoten makroekonomski položaj v družbi z izračuni vseh vplivov na celotno gospodarstvo. Politika pa ne sme ostajati tako kratkovidna in z dosegom razmišljanja zgolj do naslednjih volitev.

Dejstvo je, da je gradbena stroka pod bremenom preteklih dogodkov popolnoma razveljavljena, nihanja, še posebej tako radikalni padci obsega del v gradbeništvu, pa vodijo k stihijskemu propadu panoge. Zaradi multiplikativnega efekta, ki ga ima gradbeništvu na gospodarstvo, to postavlja v slabši položaj tudi druge panoge, še posebej tiste, ki so v veliki meri vezane na gradbeništvu. Morebiten razpad slovenskega gradbeništva bi bil seveda zelo dobrodošel za tuja podjetja, zlasti multinacionalke, saj potem ne bi imela več konkurence in bi počasi, a vztrajno, dvigovala cene do neslutnih nivojev.

Toda strategija države na tem področju vodi ravno v to smer. Zaradi radikalnega zmanjšanja obsega državnih vlaganj, zlasti v infrastrukturo in večje objekte, bodo slovenska podjetja kmalu ostala brez referenc. Na trgu se običajno zahtevajo 5-letne reference, ki pa jih kmalu domača podjetja ne bodo imela več in na široko se bodo odprla vrata tujim podjetjem, ki bodo tudi z višjimi cenami pridobivala posle, slovenska operativa, kolikor je bo še ostalo, pa bo služila zgolj za nižje plačana podizvajalska dela.

Tuja podjetja pretežno ne bodo izvajala del s svojimi lastnimi kapacitetami, saj so te predrage. Pridobivala bodo zgolj posle in jih za določeno provizijo oddajala domačim podjetjem. Izjema so podjetja s področja bivše Jugoslavije, kjer je cena delovne sile nižja kot v Sloveniji, zato bodo določena dela opravila sama. To je seveda možno, če si bodo tuje družbe slovensko delovno pravno zakonodajo razlagale po svoje, še posebej v tarifnem delu gradbene kolektivne pogodbe in predpisih o minimalni plači. Inšpekcijske službe zaradi omejenih pooblastil in kapacitet niti ne bodo imele vpogleda v dejansko stanje, poleg tega pa sistem inšpekcijskega nadzora tako ali tako ne deluje, zlasti ko gre za tuja podjetja.

Vse opisano je pravo nasprotje od tega, kar se dogaja slovenskim podjetjem v tujini, ki so podvržena detajlnemu inšpekcijskemu, zlasti finančnemu, delovno pravnemu področju in področju varstva pri delu, v kolikor do tja sploh pridejo, saj je tujim družbam zelo oteženo pridobivanje poslov. Vse evropske države, čeprav prikrito, ščitijo domače izvajalce na zelo inovativen in prefinjen način, predvsem preko različnih pogojev, referenc, posebnih zahtev in zelo »ciljno« usmerjene razpisne dokumentacije. Zanimiva je ugotovitev Zbornice gradbeništva in industrije gradbenega materiala pri Gospodarski zbornici Slovenije (v nadaljevanju ZGIGM), da so v Sloveniji največji delež rasti gradbenega trga v letu 2014, ki je znašal 19,5 % pobrala tuja podjetja, ki niso registrirana v Sloveniji (ZGIGM, 2015a, str. 10). Torej smo Slovenci v času največje krize v gradbeništvu na široko odprli trg gradbeništva za tuje družbe. Evropski trg mora biti odprt, o tem ni dvoma. Vseeno pa je modro, da se preveri recipročnost, torej kakšni so pogoji v praksi (in ne na papirju) za

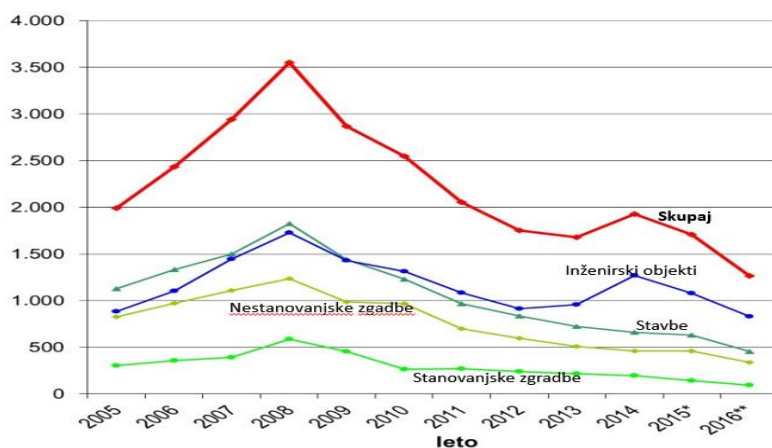
vstop na tuji trg za slovenska podjetja. Po zagotovilih ministra za gospodarstvo Počivavška, bo ministrstvo poskrbelo, da bodo tuja podjetja na slovenskem trgu obravnavana enako, kot slovenska podjetja na tistem trgu, od koder ta podjetja prihajajo (Kavčič, 2015). To bi morala biti dobra novica, toda do danes se na tem področju še ni zgodilo nič.

Vse to so določene države dobro razumele. Sosednja Avstrija je zato, da bi preprečila propad gradbenega sektorja, na zelo prefinjen način zaščitila domači trg, ki je na videz sicer odprt, pogoji za nastop na javnih razpisih pa so takšni, da jih tuje družbe praktično ne morejo izpolnjevati oz. bi bile nekonkurenčne. Poleg tega je država pripravila 5-letno strategijo državnih vlaganj, ki jo vsako leto dopolnijo za nadaljnje leto. To preprečuje nihanja v obsegu poslovanja gradbenega sektorja in zagotavlja stabilnost in njegovo ustrezno dimenzioniranje.

V Sloveniji takšne strategije ni. Še več, ZGIGM (2015b, str. 1) navaja, da se po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije v letu 2016 obeta največji padec gradbenih del, odkar se spremlja statistika. Ta pokazatelj se opira na število novo podpisanih pogodb v prvih desetih mesecih leta 2015, ko je bilo podpisanih za 41,7 % manj novih pogodb kot v enakem obdobju leta 2014, od tega na gradbeno inženirskih objektih za 33,6 % manj, na stavbah pa kar za 51,4 % manj. To pomeni, da bi bilo lahko ogroženih do 10.000 delovnih mest, saj omenjeni padec predstavlja največje zmanjšanje gradbenih aktivnosti od leta 2000 in bo celo večji, kot je bil v najbolj kriznih časih.

Precej konzervativna napoved kaže na padec obsega del v gradbeništvu vsaj za 26 % (Slika 10). Zaradi takšnega padca grozi zmanjševanje zaposlovanja v tem sektorju. Po najbolj pesimističnem scenariju se lahko zgodi, da bo obseg poslovanja v gradbeništvu v letu 2016 glede na leto 2014 padel celo za 45 % z vsemi posledicami vred (ZGIGM, 2015b, str. 1). Skrbeti pa nas mora že tudi konkreten podatek Eurostata (2016), da je v Sloveniji decembra 2015 obseg poslovanja v gradbeništvu v primerjavi s predhodnim mesecem padel za 12,5 %, glede na december 2014 pa za 9,3 %, kar je največji padec med vsemi državami članicami EU. Nobena druga država ni imela takšnega padca. Ta podatek, ki je v času pisanja tega magistrskega dela prvi, ki že zajema podatke za december 2015, potrjuje navedene ocene negativnih trendov.

Slika 10: Obseg del v gradbeništvu v Sloveniji v mio EUR po letih



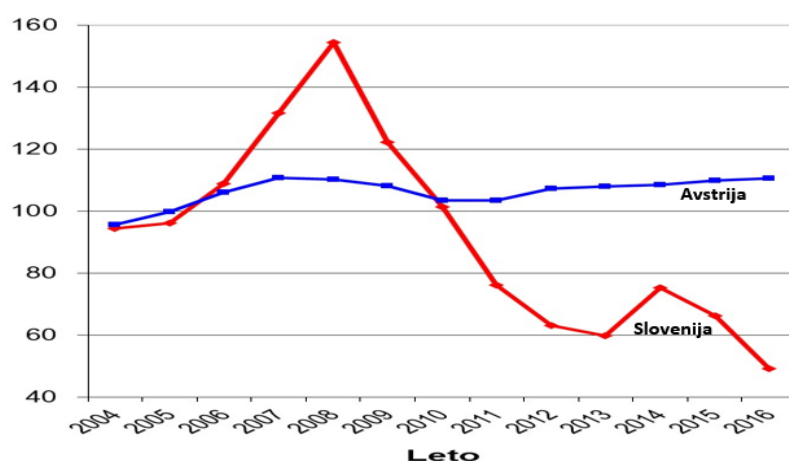
Vir: ZGIGM, Teme za razgovor z ministrom, 2015, str. 1.

Problem panoge je tudi v tem, da pristojna ministrstva nimajo izdelane strategije vlaganj. Danes nobeno ministrstvo ne ve niti kaj, niti kdaj bo vlagalo v večje projekte, kljub temu, da so nekateri projekti že dolga leta v pripravi. Celo namenska sredstva za določene projekte, kot so gradnja in vzdrževanje cest, se prelivajo v druge namene. To je predvsem posledica že omenjenega dejstva, da na državnem nivoju nimamo izdelane strategije vlaganj, po drugi strani pa se vlada bojuje z vse bolj agresivnimi sindikati, zlasti v javnem sektorju, ki bi želeli razdeliti več, kot imamo na razpolago.

Popuščanje delojemalski strani na račun državnih vlaganj je zelo evidentno v proračunu za leto 2016, ko se je masa plač za javni sektor zvišala za 1,7 %, pokojnine naj bi se uskladile z doseženo gospodarsko rastjo v letu 2014, pri čemer pa se obseg investicij znižuje na raven iz leta 2013, ko je bila ta najnižja do sedaj. Če pri tem upoštevamo še dejstvo, da denarja iz evropskih skladov iz tekoče finančne perspektive 2014–2020 še ne bo na razpolago, privatni sektor zaradi trenutnih gospodarskih razmer zelo malo vlaga, tuje vlagatelje pa na noto »nacionalnega interesa« na široko odvrčamo, lahko sklepamo, da se bodo črnoglede napovedi ZGIGM tudi uresničile, kar bo pomenilo nadaljnje propadanje gradbenega sektorja.

Težko je razumeti tudi popoln molk in brezbržnost pristojnih ministrstev, ki so največji investitorji v gradbeništvu. Ob primerjavi obsega gradbenih del v Sloveniji in Avstriji, se lahko prepričamo, da Avstrija skrbi za enakomeren obseg državnih vlaganj, ki omogočajo stabilnost v gradbeni panogi, za razliko od Slovenije, kjer prihaja do stalnih nihanj, na katere se gradbeništvu ne more prilagoditi. Ko je dela veliko, ga domači gradbinci ne morejo opraviti sami, posledično se predimenzionirajo, nato sledijo padci, odpuščanja in počasno propadanje panoge. Na Sliki 11 je prikazano gibanje obsega del v gradbeništvu v obliki indeksa glede na leto 2003. Za leti 2015 in 2016 je podana ocena.

*Slika 11: Gibanje obsega gradbenih del v Sloveniji in Avstriji v letih 2004-2016*



*Vir: J. Renar, Razmere v slovenskem gradbeništvu, 2016, str. 4.*

Dodatno pa je zaskrbljujoč apel ZGIGM, ki kljub dveletnemu opozarjanju s strani Ministrstva za infrastrukturo, ki sodi med največje investitorje tako neposredno kot posredno preko direktij in podjetij, ki jih upravlja, ne dobi nobenega podatka o planiranem

obsegu javnih naročil na področju njihove dejavnosti za leto 2016 in 2017, prav tako ne s strani ostalih ministrstev, katerih resorji so pomembni investitorji na področju gradbeništva.

Glede na opisano stanje menim, da bo položaj preostalih maloštevilnih gradbenih družb v letih 2016 in 2017 postal nevzdržen in le upamo lahko, da se scenarij iz preteklih let ne bo ponovil. Spodnja tabela prikazuje usodo največjih gradbenih družb (razvrščeno po prihodkih iz leta 2009), ko se je dogajal podoben scenarij glede zmanjšanja obsega poslov, kot se dogaja sedaj. Nad usodo gradbenega sektorja in vseh drugih, ki so z njim povezani, smo lahko zaskrbljeni.

*Tabela 1: Današnje stanje največjih gradbenih družb iz leta 2009*

zap. št.	podjetje	Prihodki	stanje 2016
1	SGP SCT d.d.	393.715.560	stečaj
2	Primorje d.d.	223.145.930	stečaj
3	Vegrad d.d.	171.377.119	stečaj
4	Cestno podjetje Maribor d.d.	118.265.923	stečaj
5	CGP d.d.	101.172.434	posluje
6	CM Celje d.d.	84.296.181	stečaj
7	Gradbeno podjetje Grosuplje d.d.	80.623.557	stečaj
8	Energoplan d.d.	73.389.847	prisilna poravnava
9	Strabag d.o.o.	67.972.246	posluje
10	Kraški zidar d.d.	67.050.311	stečaj
11	Stavbenik d.o.o.	63.397.558	stečaj
12	Konstruktor VGR d.o.o.	60.366.989	stečaj
13	Cestno podjetje Kranj d.d.	56.650.773	posluje
14	Cestno podjetje Ljubljana	53.099.416	stečaj
15	Pomgrad Gradnje SGP d.o.o.	51.644.105	posluje
16	MTB d.o.o.	47.393.138	stečaj
17	SCT GEM d.o.o.	45.171.902	stečaj
18	SŽ-Železniško gradbeno podjetje d.d.	44.050.447	posluje
19	Gradis skupina G, d.d.	41.830.197	prisilna poravnava
20	SGP Pomgrad d.d.	41.415.103	posluje
21	SGP Tehnik, d.d.	41.024.924	stečaj
22	Nivo d.d.	39.330.309	posluje
23	Begrad d.d.	39.212.150	stečaj
24	Begrad Gradnje d.o.o.	36.748.261	stečaj
25	Granit d.d.	36.631.791	stečaj
26	Maxicom ing, d.o.o.	36.537.924	stečaj
27	IMP Promont d.o.o.	36.392.126	posluje
28	GVO d.o.o.	35.711.761	posluje
29	Iprojekt d.o.o.	35.470.075	posluje
30	SCT asfalti d.o.o.	34.289.524	stečaj

*Vir: J. Renar, Razmere v slovenskem gradbeništvu, 2016, str. 4.*

ZGIGM je na pristojna ministrstva apelirala, da začnejo sprejemati nujne ukrepe za ublažitev posledic nenadnega izjemnega upada povpraševanja. Njihov takojšnji odziv pričakujejo tako na področju hitrejše priprave projektov in zagotavljanja sredstev za njihovo izvedbo, kjer je to možno, kot na področju ukrepov za pomoč podjetjem, ki se bodo znašla v težavah. Na vsak način želijo preprečiti popoln propad še tistih nekaj preostalih podjetij v panogi, ki še imajo znanje in reference, saj se bomo v nasprotnem

primeru soočili z dolgoročnimi negativnimi posledicami na multiplikativne učinke gospodarskih investicij, zaposlovanje visokokvalificiranih kadrov in mednarodno konkurenčnost. Ob tem bo potrebno tudi načrtovanje ukrepov za mehko zmanjševanje števila zaposlenih ter njihovih prekvalifikacij v druge poklice, kjer je potrebno poiskati tudi pomoč sredstev Evropske komisije. Tak je primer Irske leta 2011, ko je dobila 35 mio EUR pomoči za gradbena podjetja in njihove zaposlene (ZGIGM, 2015b, str. 3-4).

V letu 2014 je Slovenija po daljšem obdobju recesije doživela 2,5 % gospodarsko rast, ki je bila posledica večjega izvoza (za 6,6 %) in predvsem rasti gradbenega sektorja za 19,4 %. Ta rast gradbenega sektorja je bila posebej intenzivna v prvi polovici leta, medtem ko se je v drugi polovici rast umirila. Rast je bila največja na področju inženirskih gradenj (+26,4 %). Na področju nestanovanjske gradnje je bila rast 9,9 %, medtem ko je bil na področju stanovanjske gradnje ponovno zabeležen padec za celo -24,1 % (FIEC, 2015b, str. 70).

Vsa ta rast na področju gradbenega sektorja je bila posledica zaključevanja prejšnje Evropske perspektive 2007–2013, ko je bilo potrebno zaključiti vse projekte zaradi črpanja sredstev. Projekti, ki so se izvajali v letih 2013 in 2014 ter delno v 2015 in so bili sofinancirani s pomočjo evropskih skladov, so bili predvsem s področja komunalne infrastrukture (vodovodi, čistilne naprave, odlagališča odpadkov, kanalizacijska omrežja), zato je segment inženirskih gradenj doživel tak velik skok. Toda država ni uspela do konca leta 2015 pridobiti novih sredstev iz EU skladov in če k temu prištejemo še znižanje proračunskih sredstev, bo to pomenilo bistveno poslabšanje razmer v gradbenem sektorju v letu 2016, verjetno pa tudi v 2017. Tudi Nina Oštrbenk (2016, str. 24) ugotavlja, da bo EU sredstev v finančni perspektivi 2014–2020 kar za četrtno manj kot v prejšnji.

Rast gradbenega sektorja v letu 2014 ni imela pozitivnega vpliva na zaposlovanje znotraj sektorja. Nasprotno, sektor je bil kljub rasti soočen z znižanjem števila zaposlenih za 0,4 %. Razloga za to sta dva. Prvi je, da gradbena podjetja zaradi izjemno rigidne delovne pravne zakonodaje ne upajo zaposlovati dodatne delovne sile, drugi pa je nezaupanje v resnično in dolgoročno rast, kar se je v letu 2015 izkazalo kot resnično zaradi ponovnega padca.

Zelo zaskrbljujoč je tudi podatek o novo pridobljenih gradbenih dovoljenjih za stanovanjsko gradnjo, ki je dober pokazatelj za investicije v prihodnjem letu. Trend padanja se nadaljuje, saj je število gradbenih dovoljenj iz leta v leto manjše, tudi v letu 2015, kar pomeni, da bo ta segment padal tudi v letu 2016.

### **1.2.2 Kadrovska problematika v času krize**

Zaradi opisanega stanja v gradbeništvu na slovenskem trgu so postali tudi poklici s področja gradbenišтва manj zanimivi, saj mladi preprosto ne vidijo prihodnosti v tej dejavnosti, ki je postala popolnoma razvrednotena. To dokazujem z naslednjimi dejstvi: slovenska gradbena podjetja le s težavo dobijo kvaliteten kader, vpis v srednje šole in fakultete je zelo upadel, vlaganja v visokotehnološke rešitve pa so minimalna.

Na domačem trgu delovne sile je danes težko dobiti kvalitetne zidarje, tesarje, železokrivce, strojnike in voznike. Še večja težava je z delovodji, ki vodijo delavce na gradbiščih. Ker so gradbeni tehniki zaradi uvedbe licenciranja (Inženirska zbornica) v



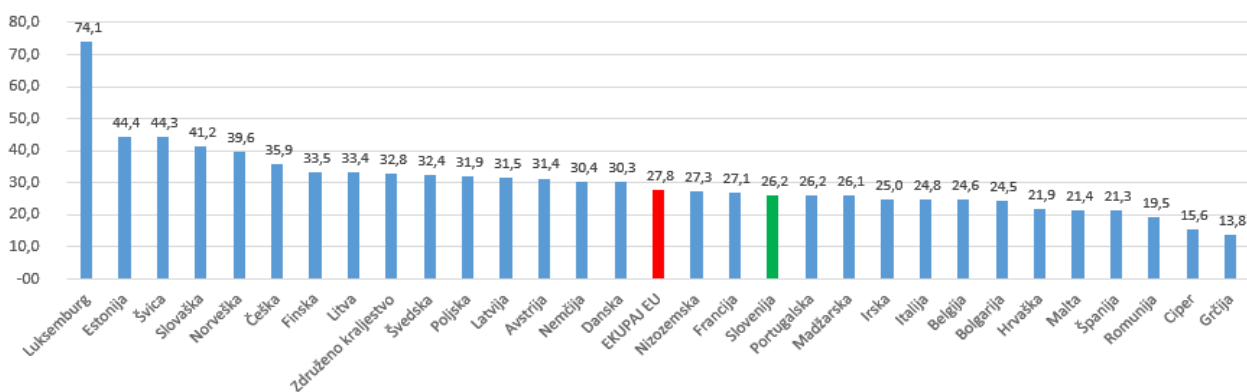
praksi slabše zaposljiv kader, je temu primeren tudi vpis. Precej je padel tudi vpis na gradbene fakultete.

Delovno silo, kot so zidarji, tesarji, železokrivci in upravljalci gradbene mehanizacije, je bilo še pred nedavnim možno dobiti iz držav nekdanje Jugoslavije, zlasti iz BiH, v zadnjem času, ko je gospodarska kriza pokazala zobe, pa se ti delavci raje odločajo za delo v Avstriji, Nemčiji in drugih zahodnoevropskih državah, saj je tam gradbeni trg ponovno oživel. Še posebej sta z vidika zaščite gradbenih delavcev zanimivi Avstrija in Nemčija, saj so delodajalci pod težo stroge kaznovalne politike dolžni delavcem plačevati vsaj minimalne plače, ki so določene s kolektivnimi pogodbami in znašajo v Nemčiji za nekvalificirane delavce 11,25 EUR/h, za kvalificirane pa 14,45 EUR/h, pri čemer mora delodajalec plačevati še povprečno 19,8 % bruto plače v poseben sklad Soka Bau, ki jamči delavcem izplačilo dopustov, dodatno izobraževanje in dodatni pokojninski sklad. Podobno rešitev poznata tudi Avstrija (Sklad BUWAG) in Francija (Pro BTP). Kot vidimo, so plače gradbenih delavcev v Nemčiji bistveno višje kot v Sloveniji, zato se vedno več delavcev odloča za delo v Nemčiji in Avstriji. Avstrija je še posebej zanimiva za obmejno področje.

V letu 2014 je bilo v gradbeništvu v Sloveniji zaposlenih 55.000 ljudi, zaradi predvidenega padca obsega investiranja v letu 2015 pa se po mnenju ZGIGM lahko zgodi, da bo potrebno zmanjšati število zaposlenih za 10.000 delavcev. Če bi do takšnih odpuščanj prišlo, bi bila ogrožena delovna mesta predvsem nekvalificirane delovne sile, ki je težje zaposljiva, in to bi skoraj gotovo predstavljalo dodatno breme za socialne transferje.

Na podlagi statističnih podatkov in primerjav z ostalimi članicami EU ter Švice in Norveške, lahko ugotovimo, ali je gradbena panoga v Sloveniji kadrovsko predimenzionirana glede na precej črnoglede napovedi. Za posamezno državo je prikazano, koliko je bilo leta 2014 zaposlenih v gradbenem sektorju glede na celotno populacijo. Podatki kažejo, da je v Sloveniji v gradbenem sektorju manj zaposlenih, kot je povprečje EU. Po teh podatkih bi lahko rekli, da panoga ni predimenzionirana.

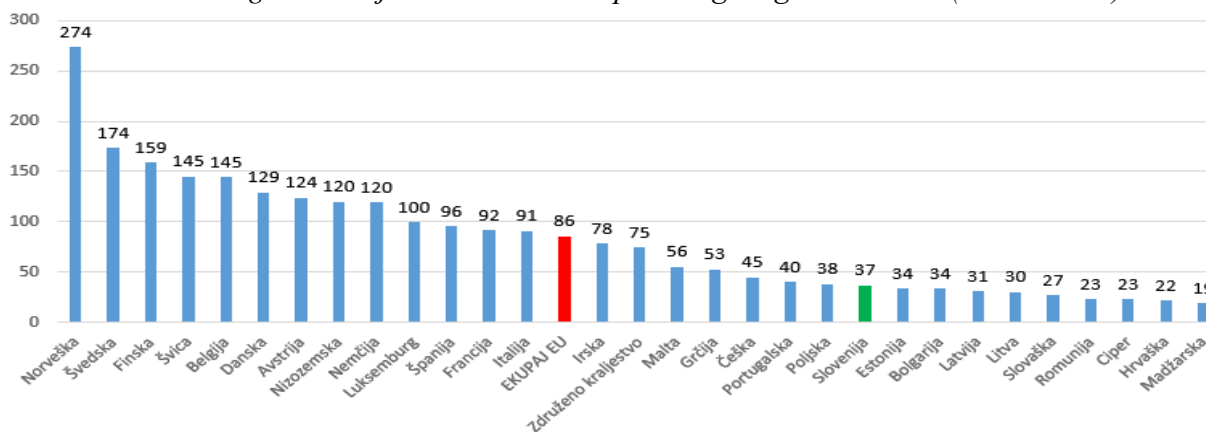
Slika 12: Število zaposlenih v gradbeništvu na tisoč prebivalcev v letu 2014



Prirejeno po: FIEC, Key Figures Activity 2014, 2015, str. 2; Države članice EU, 2016.

Ta podatek je treba pogledati še z drugega zornega kota. Če vlaganja posamezne države članice v letu 2014 razdelimo na število zaposlenih v gradbeništvu, ugotovimo, da je obseg del na zaposlenega v gradbeništvu v Sloveniji bistveno manjši, kot je povprečje EU 28:

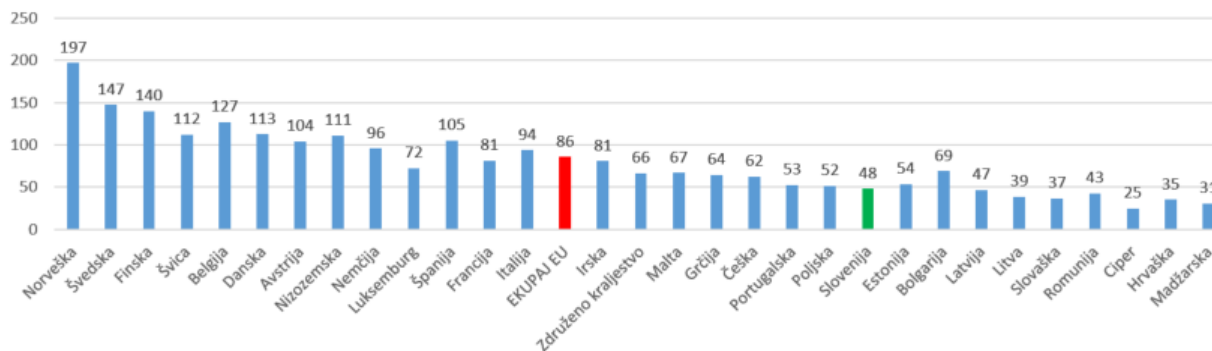
Slika 13: Obseg investicij v letu 2014 na zaposlenega v gradbeništvu (v tisoč EUR)



Prirejeno po: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 13; FIEC, *Key Figures Activity 2014, 2015*, str. 2.

Podatki za posamezne države iz grafa na Sliki 13 niso povsem primerljivi, saj so cene gradbenih storitev v različnih državah različne. Višina je odvisna predvsem od razvitosti države. Ocenil sem, da so cene gradbenih storitev v posamezni državi približno sorazmerne s kupno močjo v državi, kar je dober približek, če želimo realno oceniti, koliko dela (v fizičnem smislu) je pripadlo posameznemu zaposlenemu v gradbenem sektorju. Za ta izračun sem uporabil indeksacijo glede na indeks dejanske individualne potrošnje na prebivalca v standardih kupne moči v letu 2014 (indeks EU 28 = 1,00). Vrednosti iz grafa na Sliki 13 sem pomnožil s pripadajočim indeksom. Vrstni red držav sem zaradi preglednosti in lažje primerljivosti pustil enak.

Slika 14: Indeksiran obseg investicij na zaposlenega v letu 2014 (v tisoč EUR)



Prirejeno po: FIEC, *L'activite de la construction en Europe 2014, 2015*, str. 13; FIEC, *Key Figures Activity 2014, 2015*, str. 2; SURS, *Paritete kupne moči in bruto domači proizvod na prebivalca v standardih kupne moči, evropske države, 2012-2014, 2015*.

Podatki, ki jih dobimo, so tako bolj primerljivi. Iz podatkov na obeh gornjih slikah lahko sklepamo, da je vrednost investicij v Sloveniji na enega zaposlenega v gradbeni panogi, kar bi lahko definirali tudi produktivnost, bistveno nižja, kot je EU povprečje.

Nižja produktivnost od povprečja EU 28 je evidentna pri vseh (brez izjeme) novih članicah EU, kar lahko pojasnimo tudi s tem, da je panoga tehnološko gledano v precej slabem stanju. Eden od razlogov je v tem, da je zaradi relativno poceni delovne sile prihajalo do manjših vlaganj v tehnološko opremljenost gradbenih družb, saj je bilo ceneje dela izvajati »ročno« ali s cenejšo opremo kot z drago mehanizacijo. Drug razlog je sam obseg investicij, kjer ekonomija obsega igra veliko vlogo pri ceni na enoto.

V razvitih članicah EU je investicijski cikel bistveno večji, izvajajo se veliki, tudi mega projekti, česar pa v novih članicah, z izjemo Poljske (infrastrukturni projekti), praktično ni. Povedano drugače, če se investira v manjše projekte, je na enoto (EUR, m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>, kom) potrebno vložiti več ur dela, kot če se gradi velik projekt, kjer je na enoto potrebno manj režije, logistike, mehanizacija je boljše izkoriščena ipd. Tretji razlog so vlaganja razvitih držav v tehnološko in arhitektonsko zahtevnejše projekte, ki prinašajo za gradbince višjo dodano vrednost, prav tako je vrednost samih projektov višja. Dražji in zahtevnejši so tudi materiali, ravno tako notranja in tehnološka oprema.

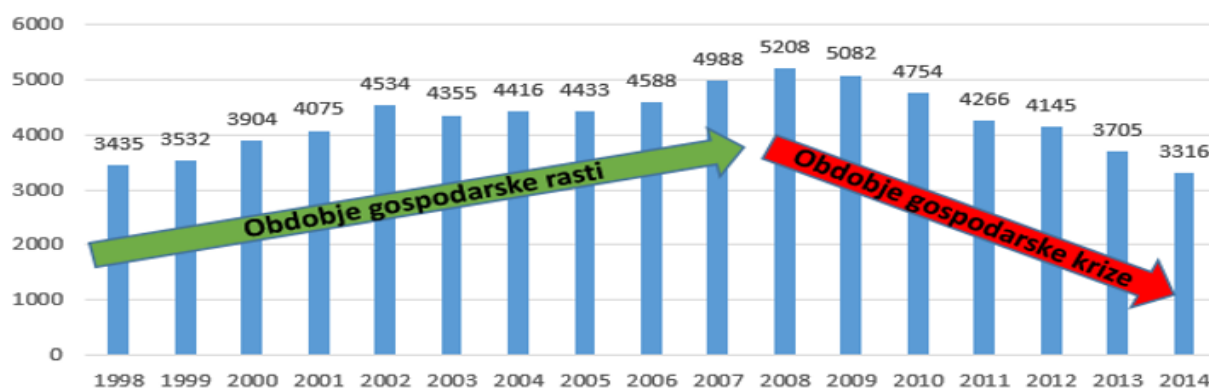
V kolikor želimo v Sloveniji postaviti gradbeno panogo na višji nivo, je potrebno najprej zagotoviti stabilnost poslovanja sektorja. To pomeni, da bo morala država s svojo strategijo vlaganj obdržati nek konstanten ali vsaj vnaprej napovedan cikel (npr. 5-letna strategija). S tem se bo gradbena panoga sama dimenzionirala glede na zahteve trga, obenem pa bodo gradbena podjetja začela vlagati v tehnološko opremo. V kolikor podjetje ne ve, za kaj bi v prihodnje potrebovalo drago specialno opremo, ki sicer pomembno poveča produktivnost, je tudi ne bo. Poleg tehnološke opremljenosti je ključen tudi razvoj kadrov.

Apatija, ki vlada od začetka gospodarske krize, je povzročila upad vpisa na vse programe in nivoje s področja gradbeništva. V gradbeništvu imamo preslabo izobrazbeno strukturo, zlasti v gradbeni operativi. Preveč imamo nizko kvalificirane delovne sile, ki ne opravljajo dela skladno z normami, obenem pa imamo premalo visoko kvalificiranih strokovnih operativnih delavcev z izkušnjami, znanji pri delu z zahtevnejšimi orodji, stroji, instrumenti in drugo opremo.

Glede na predviden upad investicij v letu 2016 lahko glede na opravljeno analizo ter predvidevanja ZGIGM predpostavimo, da bo v letu 2016 prišlo do zmanjšanja števila zaposlenih v gradbeništvu, zlasti na področju operative, predvsem pri nizko kvalificirani delovni sili, medtem ko se bo potreba po visoko izobraženemu in strokovnemu kadru na vseh nivojih povečala, saj bo trg zahteval dodatne racionalizacije v gradbeni operativi, ki bodo morale rezultirati pri višji učinkovitosti oz. produktivnosti delovne sile.

Zaskrbljujoče je, da se od začetka gospodarske krize v letu 2008 naprej stalno zmanjšuje število dijakov in študentov tako na sekundarnem kot terciarnem izobraževanju.

*Slika 15: Skupno število vpisanih študentov gradbeništva in arhitekture po letih*

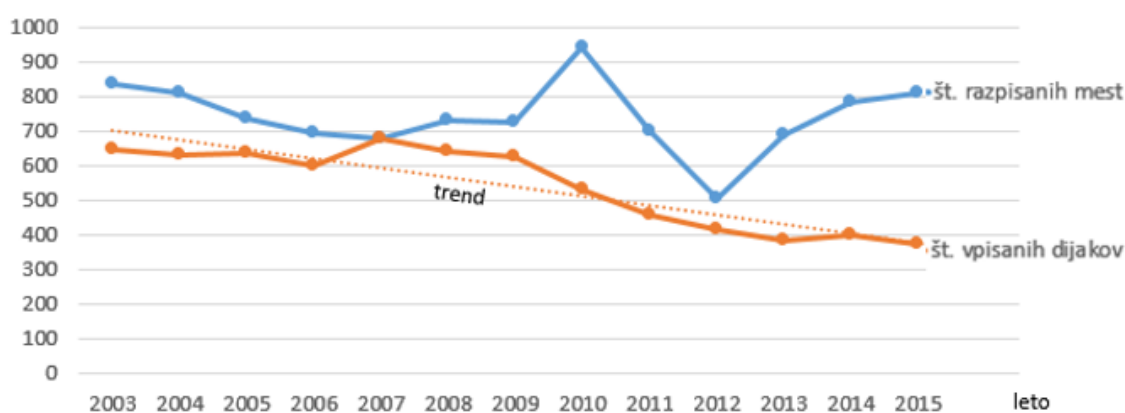


*Vir: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Podatki o vpisanih študentih, 2016.*

Na Sliki 15 je razvidno, kako se je s konjunkturo v gospodarstvu stalno povečevalo število študentov gradbeništva in arhitekture, z začetkom splošne gospodarske krize, ki je bila še posebej izrazita v gradbeništvu, pa je število vpisanih študentov rapidno padalo in v šolskem letu 2014/2015 doseglo najnižji nivo v preteklih 17 letih.

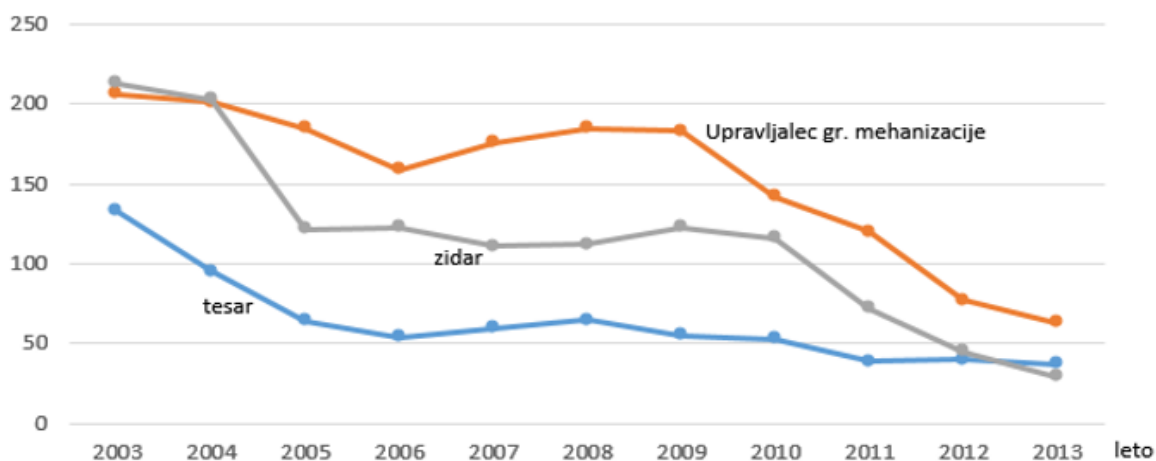
Še precej bolj kritično stanje pa je na področju sekundarnega izobraževanja. Do začetka gospodarske krize je bilo število dijakov srednjih tehničnih in poklicnih šol relativno stabilno, z začetkom krize pa je število novo vpisanih dijakov začelo strmoglavo padati in doseglo takšne dimenzije, da bo to povzročilo veliko pomanjkanje, zlasti nekaterih profilov na poklicni stopnji izobraževanja, kot so zidar, tesar, delovodja in strojnik gradbene mehanizacije. Na Sliki 16 je razviden tudi razkorak med razpisanimi prostimi mesti in dejansko vpisanimi dijaki. Ta razkorak se v zadnjih letih zelo povečuje.

Slika 16: Število vpisanih dijakov in število razpisanih mest po letih



Vir: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Podatki o vpisanih študentih, 2016.

Slika 17: Skupno število vpisanih dijakov (zidar, tesar, upr. gr. meh.) po letih



Vir: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Podatki o vpisanih študentih, 2016.

Slika 17 prikazuje, kako kritično se znižuje število dijakov, ki so vpisani v programe izobraževanj pri programih zidar, tesar in upravljelec gradbene mehanizacije. Ti profili so

v gradbeništvu zelo pomembni, a deficitarni. Gre pravzaprav za paradoks. Najmanj zanimanja je za tiste poklice, ki jih gradbena panoga najbolj potrebuje. Vendar je treba iskati vzroke v stanju v gradbeni panogi, ki zaradi pojava socialnega dumpinga ne more dosegati niti lastnih cen na trgu in posledično delodajalci teh profilov ne morejo plačevati toliko, kot so dejansko vredni. Zato takšna dela po sili razmer v določeni meri opravljajo delavci z nižjo izobrazbo, so nekvalificirani ali celo z nepopolno osnovnošolsko izobrazbo. Vse to še dodatno pogloblja probleme, ki jih ima gradbeništvo že tako dovolj.

### 1.3 Vpliv gradbenega sektorja na gospodarstvo

Gradbeništvo je ena najbolj pomembnih panog vsakega gospodarstva, saj zaposluje veliko število ljudi, ustvarja pomemben delež BDP, poleg tega pa je pomemben njegov multiplikativni efekt. »Ko gre dobro gradbeništvu, gre dobro tudi celotnemu gospodarstvu,« je pogosto slišati.

V obdobju krize v gradbeništvu se v raznih medijih dostikrat zasledi uporaba multiplikativnega efekta, ki ga ima gradbeništvo na gospodarstvo. Kakšen je ta multiplikativni efekt, je predvsem odvisno od tega, kdo o njem govori. Viri blizu politiki, še posebej v času priprave varčevalnih ukrepov in s tem povezanim zniževanjem proračuna na področju investicijskih vlaganj, bo ta precej nižji od tistega, ki izvira iz stroke. Zato bom v nadaljevanju prikazal vpliv gradbenišтва na celotno gospodarstvo zgolj na podlagi tistih virov, ki imajo v ozadju konkretne izračune.

Sampson Research ([www.Sampsonresearch.com](http://www.Sampsonresearch.com)) v svoji publikaciji »Rules of Thumb for Interpreting Economic Multipliers« pojasnjuje, da je vrednost in interpretacija multiplikatorjev odvisna od tega, kako so definirani. Obstaja namreč več vrst multiplikatorjev. Najpogosteje multiplikatorji vsebujejo direktno in indirektno porabo na USD direktne porabe, direktno ali indirektno dodano vrednost (BDP) na USD direktne porabe, direktno ali indirektno zaposlovanje na USD direktne porabe ter indirektno povečanje delovnih mest na kreirano novo delovno mesto.

Zavedati se moramo, da so multiplikatorji lahko zelo specifični za posamezne regije ali gospodarstva. Različni so tudi glede na velikosti projektov (večji projekti imajo večji vpliv) ali gospodarstva (večja gospodarstva so manj vezana na uvoz). Manjši multiplikativni efekt imajo projekti, ki so intenzivneje vezani na uvoz in obratno, večji vpliv imajo projekti, ki se izvajajo lokalno in izkoriščajo lokalne vire. Pomembno je tudi, ali so pri izračunih upoštevani tudi vplivi dodatne potrošnje posredno ali neposredno zaposlenih zaradi projekta. Upoštevati je treba tudi negativne efekte uvedbe nekega novega projekta, kot so npr. vpliv izgube trga obstoječih subjektov zaradi vstopa novega, vpliv projekta na onesnaževanje okolja itd. Zlasti slednje je potrebno pri vse večji okoljski ozaveščenosti tudi upoštevati pri analizi multiplikativnih učinkov.

Multiplikatorje in njihovo vsebino je potrebno preučiti nekoliko širše v makroekonomskem smislu. Govorimo o fiskalnih multiplikatorjih, ki so mehanizem, ki deluje tako v pozitivno kot v negativno smer. Če se javni izdatki povečajo za 1 %, se tudi BDP poveča za nek odstotek, ki je lahko višji od 1, in obratno, če se javni izdatki zmanjšajo za 1 %, se tudi BDP lahko zniža za več kot 1 %. Mednarodni denarni sklad, ki je izdajal priporočila državam glede konsolidacije javnih financ in je priporočal ostre varčevalne ukrepe, je v letu 2010 predvidel, do bo fiskalni multiplikator v naslednjih letih 0,5, kar pomeni, da bi pri zmanjšanju javne porabe za 1 %, BDP padel zgolj za 0,5 %. Toda zgodilo se je, da so

po dveh letih ugotovili, da so bili ti multiplikatorji podcenjeni za vrednost v rangi med 0,4 in 1,2 odstotne točke (povprečno 1 odstotno točko) in so dejansko znašali med 0,9 in 1,7 (International Monetary Fund, 2012, str. 41).

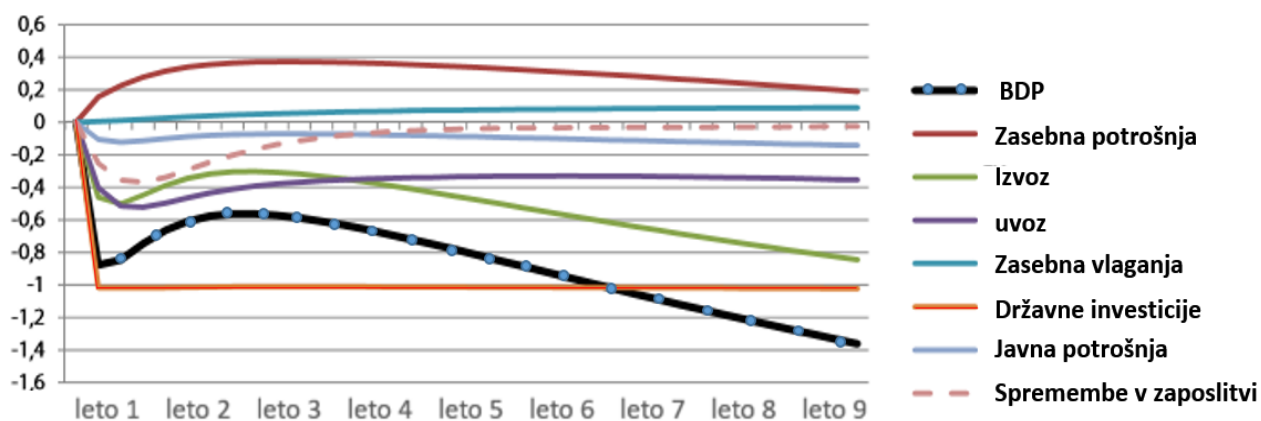
To dokazuje, da so multiplikativni efekti zelo pomembni, ko se na nivoju države načrtuje konsolidacija javnih financ. Gradbeništvo je ena tistih panog, kjer je ta multiplikativni efekt še izrazitejši, zato bi morala vlada pri varčevalnih ukrepih na področju investicijskih vlaganj upoštevati te vplive, vendar ne zgolj na kratki, predvsem na dolgi rok.

### 1.3.1 Študija Urada za makroekonomske analize in razvoj

Študija Urada za makroekonomske analize in razvoj (Capriolo & Glažar, 2013) je pokazala, kako pomembna je informacija o fiskalnih multiplikatorjih posameznih ukrepov, ki kažejo oceno vpliva konsolidacije na ekonomsko aktivnost.

Avtorja poudarjata, da so med varčevalnimi ukrepi države zelo škodljivi rezi v investicijska vlaganja države, predvsem zaradi njihovih dolgoročnih vplivov. Slika 18 kaže vpliv znižanja investicijskih vlaganj države v višini 1 % BDB na zasebno porabo, izvoz, uvoz, zasebna vlaganja, državno porabo in nato na celoten BDP, pri čemer avtorja poudarjata, da bi v trenutnih razmerah utegnili biti fiskalni multiplikatorji še višji od izračunanih. Simulacija je namreč izračunana s pomočjo dinamičnega stohastičnega modela splošnega ravnotežja DSGE z namenom primerjave različnih ukrepov za fiskalno konsolidacijo, ki pa v celoti ne zajema trenutnega stanja v gospodarstvu, zato so ti vplivi dejansko še večji. Analiza je bila narejena z namenom primerjave vplivov različnih ukrepov na BDP, zato je treba gledati vplive relativno glede na ostale in je ta študija za namene uporabe dovolj dober približek. Vsekakor je študija pokazala, da je zniževanje investicij najslabši možen ukrep, saj ima največji negativen učinek.

Slika 18: Vpliv znižanja javnih investicij za 1 % na BDP



Vir: G. Capriolo in M. Glažar, *Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP)*, 2013, str. 15.

Iz Slike 18 lahko razberemo, da ima zniževanje državnih investicij zelo negativen vpliv na BDP. Zaskrbljujoče je to, da je ta vpliv dolgoročen in se z leti povečuje. Znižanje državnih vlaganj v investicije se v zelo majhnem deležu odraža v povečanju investicij zasebnega

sektorja. Torej, če nekega objekta ne zgradi država, ga tudi zasebni investitorji ne bodo, razen v nekem manjšem delu, kjer bo izražen komercialni interes. Ta delež pa je zanemarljiv. Poveča se zasebna poraba, saj gre običajno za alokacijo sredstev iz investicij v socialne transferje.

Natanko to se je zgodilo s slovenskim državnim proračunom v letu 2016, ko je vlada znižala vrednost investicijskih vlaganj na nivo iz leta 2013, ko je bila ta najnižja, saj je klonila pod pritiskom sindikatov javnega sektorja in povečala maso plač v javnem sektorju in pokojnine. Povečanje zasebne porabe ima sicer kratkotrajen pozitiven efekt na BDP, ki je v večji meri posledica nižjih nakupnih cen, vendar še zdaleč ne pokrije negativnega na ostalih področjih, še posebej pa ne na dolgi rok.

V našem konkretnem primeru je treba poudariti, da zaradi splošnega gospodarskega stanja v državi to povišanje porabe v praksi ni tako izrazito, kot je prikazano v modelu, zato je dejanski negativni vpliv na BDP večji, kot je prikazano v grafu na Sliki 18, predvsem na račun razlike med dejansko in izračunano razliko v zasebni porabi. Posledice se kažejo tudi v povečanju brezposelnosti, saj se podjetja srečujejo z znižanjem dobičkov, pri čemer pa je ta vpliv največji v prvih letih, nato pa se umiri.

Omenjeni ukrepi slovenske vlade, ki so znižali proračunska sredstva na področju investicij v letu 2016, so v nasprotju s priporočili MDS, ki navaja, da naj vlade pri prestrukturiranju proračunskih izdatkov dajo večji poudarek »produktivnim« izdatkom, saj slednji spodbujajo rast gospodarstva. To so predvsem investicije v javno infrastrukturo, ki imajo tudi dolgoročne in ne zgolj kratkoročne vplive (objekte uporabljamo leta ali desetletja).

Avtorja Capriolo in Glažar poudarjata, »da ocena načrtovane politike fiskalne konsolidacije kaže, da je negativni učinek na ekonomsko aktivnost največji v kratkoročnem obdobju, vendar je ta manjši kot če do fiskalne konsolidacije sploh ne pride. Načrtovana fiskalna konsolidacija bo imela, glede na rezultate simulacij, negativne učinke na ekonomsko aktivnost tudi v srednjeročnem obdobju, kar kaže na pomembnost sprejemanja politik, ki spodbujajo gospodarsko rast.« (Capriolo & Glažar, 2013, str. iv)

Njun zaključek je zelo smiseln in skladen tako s priporočili MDS kot s samimi izračuni in ugotovitvami.

### **1.3.2 Študija UK Contractors Group<sup>5</sup>**

Velika Britanija je leta 2008 stopila v obdobje recesije in tedaj je tudi za britansko vlado postalo zanimivo zmanjševanje proračunskih sredstev na račun investiranja, vendar so se britanski gradbinci združili in ustanovili UKCG. Ta je skupaj z mednarodno svetovalno hišo L.E.K septembra 2009 pripravil študijo vpliva investicij na britansko ekonomijo. Glavni namen te študije je bil prikazati vpliv britanske gradbene industrije s poudarkom na koristih, ki jih investicije v gradbeništvo prinašajo celotnemu gospodarstvu in družbi. Študija je razdeljena na 3 dele, ki skupaj dajo enoznačno sporočilo:

---

<sup>5</sup> UK Contractors Group (UKCG) deluje od leta 2009 in predstavlja združenje več kot 30 največjih gradbenih družb v Veliki Britaniji. Vloga UKCG je predvsem v promociji britanske gradbene industrije, kakor tudi pomoč gradbenim družbam, njihovim podizvajalcem in dobaviteljem z nasveti in dobro prakso.

- Vpliv gradbeništva na gospodarstvo: Gradbeništvo je najboljša oblika pospeševanja gospodarskih aktivnosti – ne zgolj v samem sektorju, ampak v celotnem gospodarstvu. Ima tudi najmanjši delež uvoza, zato poraba tega sektorja pretežno ostaja v okviru nacionalne ekonomije.
- Prispevek k zaposlovanju: Gradbeništvo je najbolj primerna dejavnost za stimuliranje zaposlovanja, zlasti na področju težje zaposljivih, mladih ter kadrov z nižjo izobrazbo.
- Koristi, ki jih prinašajo investicije: Gradnja ni zgolj trenutna ekonomska produkcija in je bolj investicija kot potrošnja, ki prinaša dolgoročne ekonomske in socialne koristi.

Gradbeništvo je v Veliki Britaniji najpomembnejši generator BDP (8,5 % v letu 2008, 124 mrd GBP) in obenem največji pospeševalec rasti ostalih sektorjev, saj je neločljivo povezano s celotno oskrbovalno verigo.

Rezultati raziskave so pokazali, da vsak GBP, vložen v gradnjo, na kratki rok generira skupaj 2,84 GBP v celotnem gospodarstvu (rast BDP). V tem izračunu niso upoštevane dolgoročne koristi za družbo, kar bo prikazano posebej v nadaljevanju.

Slika 19: Vpliv vloženega 1 GBP na BDP



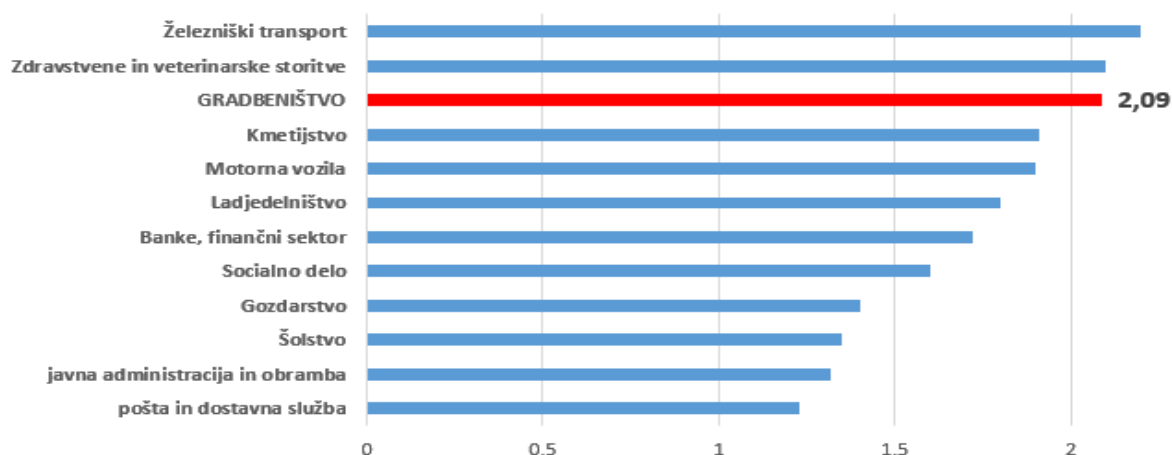
Direktni vpliv	Posredni vpliv	Spodbujeni vpliv
Prihodek od plač in dobiček podjetij generiran v gradbenem sektorju ter sredstva porabljena za nakup vseh inputov, potrebnih za gradnjo	Vpliv na celotno oskrbovalno verigo (dobavitelji, podizvajalci...) – povečanje prihodkov in s tem novo povpraševanje in nova veriga navzdol. Največji vpliv na proizvodnjo gradbenega materiala, opreme, nepremičninsko področje, poslovne storitve (arhitektura, projektiva, geodezija...), rudarstvo, transport	Zvišanje dohodkov gospodinjstev, kot posledica višje stopnje zaposlenosti, večjih prihodkov zaposlenih v gradbeništvu in sektorjih, ki so povezani z gradbeništvom vodijo v povečanje potrošnje in povpraševanja in s tem pozitivno vplivajo na celotno gospodarstvo.

Vir: UK Contractors Group, *Construction in the UK Economy*, 2009, str. 10.

Raziskava nadalje dokazuje, da je gradbeništvo kratkoročno eden od najbolj učinkovitih sektorjev, kjer vlada lahko investira, da bi pospešila gospodarske aktivnosti.



Slika 20: Multiplikatorji 1. stopnje po panogah

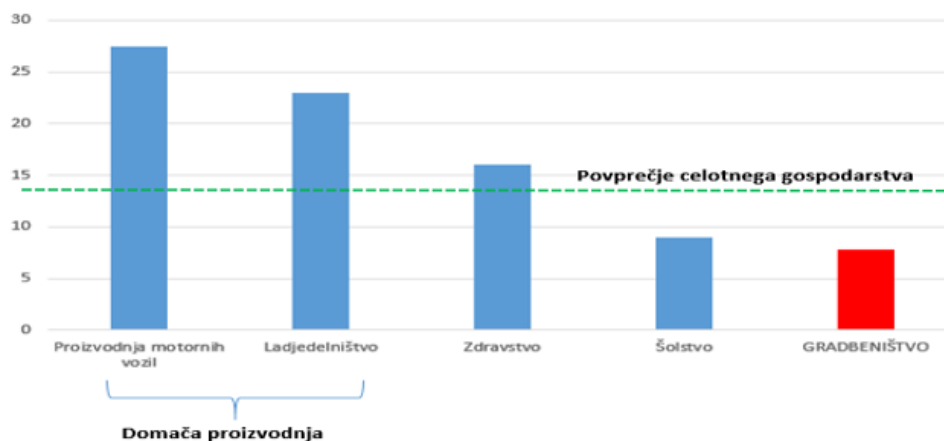


Vir: UK Contractors group, *Construction in the UK Economy, 2009*, str. 12.

V zgornjem grafu so prikazani multiplikatorji 1. stopnje, torej tisti, ki vključujejo zgolj neposredne in posredne vplive. Kot je razvidno iz grafa, ima gradbeništvo multiplikator, ki je med največjimi med vsemi dejavnostmi.

Naslednja pomembna ugotovitev je, da je gradbeništvo tista panoga, ki je v zelo majhni meri odvisna od uvoza, kar pomeni, da ravno gradbeništvo spodbuja in podpira ostale panoge na lokalnem nivoju in znotraj države.

Slika 21: Delež uvoza po panogah

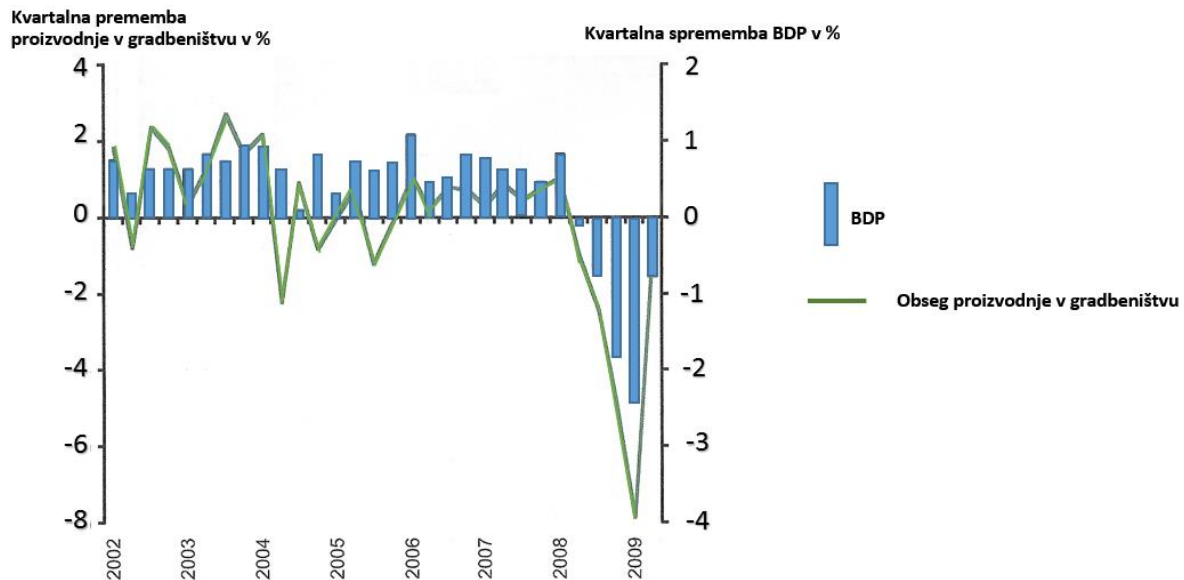


Vir: UK Contractors group, *Construction in the UK Economy, 2009*, str. 12.

Gradbena panoga je v zelo majhnem deležu odvisna od uvoza, bistveno manj kot ostale panoge. V letu 2007 je v Veliki Britaniji gradbena panoga uvozila manj kot 8 % vseh dobav, medtem ko so proizvajalci britanskih vozil, izdelanih v Veliki Britaniji, uvozili skoraj 28 % surovin ali polizdelkov. Majhen delež uvoza obenem pomeni, da bo vsak Funt investiran v gradnjo, skoraj v celoti ostal doma.

Kako je gradbeništvo občutljivo na dogajanje v gospodarstvu in splošni klimi, je dobro razvidno na Sliki 22. Prikazana je neposredna povezava med gibanjem gradbene aktivnosti in BDP.

Slika 22: Soodvisnost obsega proizvodnje v gradbeništvu in BDP



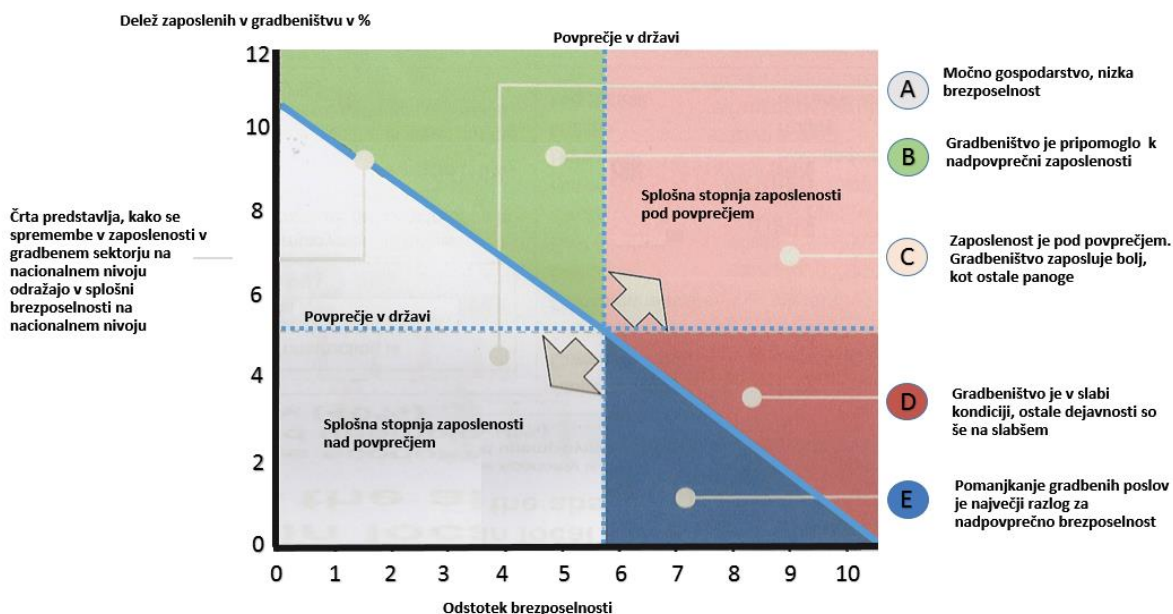
Vir: UK Contractors group, *Construction in the UK Economy*, 2009, str. 14.

Na Sliki 22 je razvidno, kako vsak padec ali povečanje gradbene aktivnosti za seboj potegne tudi dvig ali padec BDP, oz. njuno soodvisnost. Podatki se nanašajo na obdobje med letoma 2002 in 2009 v Veliki Britaniji. V obdobju padcev produkcije v gradbenem sektorju je to poleg padca BDP povzročilo tudi povečanje brezposelnosti.

Gradbeništvo je med vsemi panogami najprimernejše za spodbujanje zaposlenosti. V Veliki Britaniji je v gradbeništvu zaposlenih 8 % vseh delavcev. Gradbeništvo je delovno intenzivna panoga, zato vsako povečanje gradbene proizvodnje generira več novih zaposlitvenih možnosti kot druge panoge, tudi tiste, ki so deležne državnih podpor ali subvencij. Gradbeništvo tudi zaposluje velik delež nižje kvalificirane delovne sile, ki je zlasti v času recesije težje zaposljiva, obenem pa je gradbeništvo še posebej pomembno za številna regijska ali lokalna gospodarstva, še posebej v smislu zaposlovanja lokalnega prebivalstva.

Do podobnih ugotovitev je prišel tudi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2011), ko je opravil raziskavo vpliva krize v gradbeništvu na brezposelnost v Sloveniji. Zavod meni, da je gradbeništvo ena od najpomembnejših dejavnosti, ki med vsemi zaseda tretje mesto po številu zaposlenih. Vpliv gradbeništva je še toliko večji, saj s svojim posrednim vplivom kreira ali ohranja delovna mesta tudi v drugih dejavnostih, ki so z njim povezane, ali pa so njihove storitve ali proizvodi potrebni za izvajanje gradbene dejavnosti. Poudarja tudi, da se gradbeništvo odziva na gospodarske razmere z določenim zamikom, ki je posledica dolgega cikla od pridobitve posla do predaje objekta.

Slika 23: Povezava med zaposlenostjo v gradbeništvu in splošno brezposelnostjo



Vir: UK Contractors group, *Construction in the UK Economy, 2009*, str. 23.

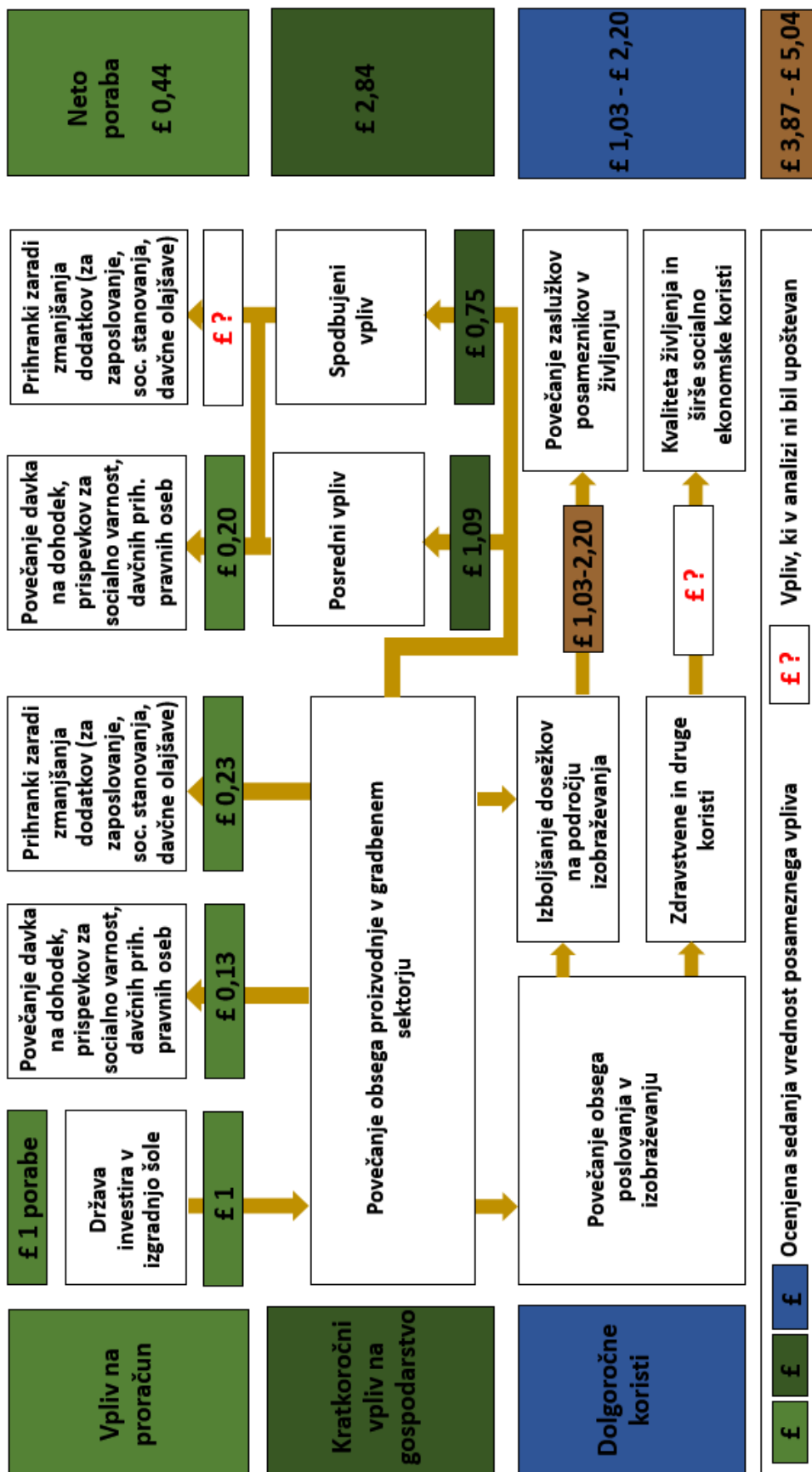
Iz Slike 23 je razvidno, kako je splošna brezposelnost v posameznih regijah povezana z deležem zaposlenih v gradbenem sektorju. Tam, kjer gradbeništvo predstavlja pomemben delež vseh zaposlenih, je tudi splošna stopnja brezposelnosti nizka.

Investicije v gradbeništvo ne prinašajo zgolj finančnih, ampak tudi socialno ekonomske učinke. Glede na zaveze o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov bo ravno gradbeništvo tista panoga, ki bo preko nizkoenergijskih objektov in energetskih sanacijah opravila veliko dela, da bi družba dosegla zastavljene cilje. Na tem mestu je treba omeniti tudi objekte javnega značaja, kot so šole, vrtci, bolnišnice, ki tekom svoje uporabe prinašajo dodatne koristi za vse uporabnike.

Omenjena študija je pokazala, da vsak GBP, vložen v šolski objekt, na dolgi rok generira dodatna 1 do 2 GBP za celotno družbo, saj se učenci učijo v boljših pogojih, posledično dobijo več znanja, s katerim ta vložek vračajo družbeni skupnosti preko večje dodane vrednosti. Na primeru gradnje šolskega objekta, ko upoštevamo vse ekonomske vplive, je rezultat študije pokazal, da bi vsak GBP, vložen v šolski objekt (v primeru novogradnje), predstavljal za državo neto strošek zgolj 0,44 GBP, pri čemer pa bi se generirali dodatni pozitivni vplivi v višini od 3,87 do 5,04 GBP.

Na Sliki 24 je shematsko prikazan multiplikativni efekt vloženega 1 GBP v investicijo. Izračun je bil narejen za primer izgradnje novega šolskega objekta.

Pri analizi ekonomskih vplivov, ki jih ima vložen 1 GBP investicije v gradnjo nove šole, slednje za državo pomeni neto strošek zgolj 0,44 GBP, pri čemer pa se generira med 3,87 do 5,04 GBP dodatnih koristi



Slika 24: Shematski prikaz vpliva vloženega 1 GBP v gradnjo

Vir: UK Contractors group, Construction in the UK Economy, 2009, str. 30.

Družba PricewaterhouseCoopers je v svoji raziskavi o vrednotenju vloge gradbenega sektorja v novozelandskem gospodarstvu (PricewaterhouseCoopers, 2011) podrobno proučila gradbeni sektor in ocenila vpliv, ki ga ima na gospodarstvo oz. BDP. Tudi v Novi Zelandiji je gradbeništvo ena od najpomembnejših panog z velikim deležem zaposlenih (8 % vseh zaposlitev je v gradbeništvo), pri čemer gradbeništvo prispeva 4 % BDP.

Izračun multiplikatorja za gradbeni sektor je precej podoben tistemu, ki je razviden iz analize UK Contractors group. Dejstvo, da sta ga izvajali dve popolnoma različni instituciji, celo na različnih celinah, tem izračunom daje še posebno težo.

Slika 25: Prikaz vpliva vloženega 1 NZD na BDP



Vir: PricewaterhouseCoopers, *Valuing the role of Construction in the New Zealand economy*, 2011, str. 25.

Poleg finančnih vplivov raziskava prikazuje tudi druge vplive investicij v gradnjo, saj zgolj multiplikatorji ne pokažejo celotnega vpliva na gospodarstvo ali celotno družbo. Tako na primer gradnja cest in avtocest vpliva na zmanjšanje časa potovanja, zmanjšuje število prometnih nesreč in s tem število smrtnih žrtev ter poškodovanih (stroški medicinske oskrbe, stroški bolniških nadomestil itd.), izboljšuje logistiko in s tem omogoča več možnosti za posle, povezovanja ljudi, večjo produktivnost dela, poveča konkurenco na trgu in s tem niža cene za uporabnike. Obenem omogoča razvoj celotne regije, ki jo ceste povezujejo. Dober primer je slaba prometna povezava s Koroško ali Belo krajino, ki predstavlja velike težave tako za gospodarstvo kot lokalno prebivalstvo.

Tudi kvalitetno zgrajeni objekti lahko vse opisane koristi še dodatno razširijo s prihranki pri vzdrževanju, izboljšajo pogoje za zdravo bivanje in s tem zagotavljajo manj zdravstvenih težav zaradi uporabe kvalitetnih in naravnih materialov ter zaradi bolj zdrave razporeditve in opreme, obenem pa večajo produktivnosti zaradi namensko in optimalno zgrajenih objektov.

Poleg finančnih vplivov, ki jih ima gradbeništvo preko multiplikativnega efekta, moramo torej upoštevati tudi druge, nefinančne dejavnike, ki prinašajo koristi celotni družbi. Poraba ene enote denarja za namene gradnje tako ni in ne more biti izenačena s porabo v nekaterih drugih panogah, kar bi morali upoštevati pri vseh analizah, ki jih pripravljamo na makroekonomskem nivoju.

Slika 26 plastično prikazuje vse omenjene vplive, ki jih je zajela omenjena analiza.

Slika 26: Prikaz vpliva vloženih sredstev v gradbeništvo na širše področje družbe



Vir: PricewaterhouseCoopers, *Valuing the role of Construction in the New Zealand economy*, 2011, str. 28.

## 2 PROCES PRIDOBIVANJA POSLOV V GRADBENIŠTVU

Proces pridobivanja poslov v gradbeništvo se načeloma začne takrat, ko se investitor odloči za neko investicijo in povabi k sodelovanju potencialne kandidate. Dejansko pa se ti postopki začnejo že mnogo prej, pri sami pripravi strategije in raziskavi trga, kjer se identificirajo potencialne investicije, še preden je objavljen razpis zanje. Tu je potrebno ločiti dva različna postopka. O prvem govorimo takrat, ko gre za investitorja s področja javnega sektorja, torej investitorja, ki je podvržen zakonodaji s področja javnega naročja, o drugem pa ko gre za zasebnega investitorja.

V primeru, ko gre za zasebnega investitorja, ki razpolaga z lastnimi sredstvi, je postopek razmeroma enostaven, saj ni podvržen posebnim predpisom in gre zgolj za poslovno obnašanje investitorja, njegova odločitev pa je dokončna, zato je postopek izbire izvajalca lahko zelo hitro zaključen. Praktično nikoli se namreč ne zgodi, da bi se zasebni naročnik posluževal zanj obvezujočih razpisov.

V primeru javnega naročnika je postopek predpisan z zakonodajo o javnem naročanju, saj gre za javni denar, ki je investitorju zaupan z namenom, da se javno naročilo izvede preko postopka javnega naročanja na način, kot ga predpisuje zakon. S tem je omogočeno vsem pravnim subjektom, ki izpolnjujejo pogoje, da v konkurenčnem boju pridobijo posel, naročniku pa, da dobi kvalitetnega izvajalca ali dobavitelja po optimalni ceni.

Posebna oblika pridobivanja poslov je JZP, ki predstavlja obliko združevanja javnega in zasebnega kapitala in ima značaj dolgoročnega sodelovanja, zato bom to obliko opisal v posebnem poglavju.

Ne glede na to, ali gre za javnega ali zasebnega naročnika, lahko glavne aktivnosti, ki so vezane na oddajanje oz. pridobivanje poslov v gradbeništvo, shematsko prikažemo na Sliki 27. Z rumeno barvo so označene aktivnosti, ki jih izvaja investitor, z zeleno pa tiste, ki jih izvaja izvajalec.

Slika 27: Prikaz procesa pridobivanja poslov v gradbeništvu



Investitor, ki se je odločil za gradnjo projekta, mora imeti ustrezno lokacijo, izdelano finančno konstrukcijo, gradbeno dovoljenje in projektno dokumentacijo, vsaj do faze za razpis, ter izbranega inženirja oz. nadzornika gradnje. Postopek izbire projektanta in nadzornika je identičen kot za izbiro izvajalca in predstavlja predhodno fazo izbire izvajalca, vendar tega v magistrskem delu ne obravnavam.

Kadar se posli oddajajo skupaj z izvedbo projektne dokumentacije, kar se v gradbenem žargonu imenuje »po rumeni knjigi FIDIC«, je izvajalec dolžan najprej izdelati projektno dokumentacijo, največkrat pridobiti tudi gradbeno dovoljenje, nato pa projekt zgraditi. Vse to pa bistveno ne spremeni postopkov v procesu, ki so opisani v nadaljevanju.

## 2.1 Strategija nastopa na trgu

Vsaka gradbena družba mora imeti izdelano strategijo nastopa na trgu. To pomeni, da mora imeti dolgoročni cilj in identificirane vrste poslov, ki so za družbo strateški in na katere se bo fokusirala. To je pomembno predvsem zato, ker so za različne vrste del potrebne različne reference, kadrovska struktura, oprema, mehanizacija ipd. Obstajajo namreč velike vsebinske razlike med dejavnostjo nizkih in visokih gradenj, vodnih gradenj, gradenj energetskih objektov ipd. Pomembna je tudi odločitev družbe, ali nastopa z lastno delovno silo, ali posle zgolj koordinira (inženiring podjetje). Družba lahko tudi sama izvaja obrtniška ali instalacijska dela, ali jih delno ali v celoti oddaja v podizvajanje drugim, specializiranim podjetjem. Delovno silo lahko zaposluje ali najema. Na trgu lahko nastopa samostojno ali v konzorciju z drugimi.

Thompson in Strickland (1999, str. 7) si predstavljata strategijo kot odgovore na dileme, ki nastanejo pri nastopu na trgu. Ali je pametno delovati na več projektih, ali se koncentrirati na enega ali nekaj večjih, kako diverzificirati posle, ali se osredotočiti na določeno ciljno skupino, ali zgolj na posamezno tržno nišo, ali širiti proizvodnjo na več področij, ali samo na eno, kakšna je cenovna politika itd.

Kotler (2004, str. 90) meni, da je pri strateškem načrtovanju potrebno definirati štiri aktivnosti. Prva je opredelitev poslanstva podjetja, druga oblikovanje strateških poslovnih enot, tretja dodelitev virov vsaki enoti in na koncu načrtovanje novih ali opustitev starih dejavnosti. Menim, da so vse štiri aktivnosti pomembne za gradbene družbe, saj je treba najprej definirati, na katera področjih se bo družba pozicionirala. Od dejavnosti je odvisno tudi dolgoročno dimenzioniranje opreme, strojev, delovne sile in finančnih virov. Posledično sledi organizacija enot ali oddelkov z dodelitvijo aktivnosti, ciljev in virov.

Pomemben del strategije je definiranje trga. Običajno se podjetja osredotočijo na določeno regijo, spet druga nastopajo na področju cele države, tretja pa tudi v tujini. Pri slednjih je pomembno, da trg predhodno raziščejo in preverijo vse posebnosti, zakonodajo, poslovno

prakso, plačilno sposobnost, tveganja ipd. Priporočljivo je, da si podjetje na podlagi znanj in izkušenj izdelata tudi svoj model vrednotenja matičnega in alternativnih ciljnih trgov, pri čemer upošteva privlačnost trga in konkurenčni položaj na njem (Snoj in Gabrijan, 2015).

V času krize v gradbeništvu je pomembno, da ima družba dobro pripravljeno strategijo nastopa na trgu, saj je gradbeništvo dejavnost, pri kateri odločitve dolgoročno vplivajo na položaj družbe na trgu. Vsi zahtevnejši projekti se namreč izvajajo na dolgi rok, zato tudi posledice dobrih ali slabih odločitev vplivajo na dolgoročni položaj družbe. Velja tudi razmisliti glede udeležbe v projektih JZP, zlasti v obdobju, ko je cena finančnih virov zelo nizka, država pa nima denarja niti za najnujnejše infrastrukturne objekte, obenem pa se v nedogled ne more zadolževati.

## 2.2 Raziskava trga

Pridobivanje poslov se v resnici začne že mnogo prej, preden je to uradno objavljeno, zato je pomembno, da gradbena družba opravlja potrebne aktivnosti za pridobitev posla že pred tem.

Na področju zasebnih investicij, ki niso podvržene zakonodaji s področja javnega naročanja, razpisi pa običajno niso javno objavljeni, je naloga komercialistov v gradbeni družbi, da identificirajo potencialne investicije in pričnejo z aktivnostmi že tedaj, ko naročnik šele pripravlja investicijsko zasnovo. Osebni stik in dobra predstavitev podjetja sta ključna pri vzpostavitvi medsebojnega zaupanja in predpogoj, da bo potencialni izvajalec sploh dobil povpraševanje s strani investitorja. Pri tem so zelo dobrodošli tudi nasveti, kako gradnjo racionalizirati in naročniku prihraniti denar. Zasebni investitor ima topogledno zgolj en cilj: za svoj denar dobiti največ. Tu je ključna vzpostavitev zaupanja in odkritega dialoga, ki temelji na profesionalnosti, strokovnosti, referencah in sposobnostih izvajalca. Rezultat vsakega izvedenega projekta se mora izraziti v zadovoljstvu naročnika in izvajalca, sicer se običajno projekt ne zaključi s končnim obračunom, ampak na sodišču. Vse več je namreč nepoštenih praks, bodisi s strani izvajalcev ali investitorjev. Takšno početje je zelo kratkoročno, neprimerno in bi moralo biti bistveno bolj preganjano.

Pri zasebnih naročnikih govorimo predvsem načelu »največ za svoj denar« (*value for money*), o odkritem in poštenem dialogu, pri čemer ima naročnik zadnjo besedo pri izboru izvajalca. Pri javnih naročnikih je proces popolnoma drugačen, saj gre za vsebinske razlike. Naročnik upravlja z javnim denarjem, zato mora oddaja poslov potekati na transparenten in z zakonom predpisan način, kar pomeni, da imajo vsi potencialni ponudniki, ki izpolnjujejo kriterije, enake možnosti. Potencialni izvajalec v tem primeru ne more in ne sme kakorkoli sodelovati z naročnikom ali nanj kakorkoli vplivati, saj bi šlo za nezakonito ravnanje naročnika in kandidata za pridobitev posla. V tem primeru je naloga komercialistov, ki pridobivajo posle, da iz javno dostopnih podatkov identificirajo potencialne projekte, ki se bodo izvajali.

Mediji dnevno poročajo o projektih, ki naj bi jih država ali lokalne skupnosti v prihodnje izvajali. Trenutno so to drugi tir, tretja razvojna os, elektrarne na spodnji Savi, modernizacije železnice Zidani Most-Celje itd. Dober komercialist mora iz vsebine investicije, preteklih podobnih projektov in lastnih izkušenj predvideti, kakšne reference bodo okvirno zahtevane. Na bodoči razpis se mora pripraviti pravočasno, poiskati potencialne partnerje, ki bodo skupaj zagotovili potrebne reference, preveriti kadrovske



strukturo in razpoložljivost kadrov, mehanizacije in drugih resursov, sposobnost pridobitve bančne garancije, razpoložljivost finančnih virov za zagotavljanje projekta ipd. Ko je razpis objavljen, je potrebno večino tega imeti že pripravljeno. Komerzialne aktivnosti so zato v vsakem gradbenem podjetju izjemno pomembne za dolgoročno preživetje družbe.

## 2.3 Priprava razpisne dokumentacije

Naročnik mora pred objavo razpisa ali pošiljanja povpraševanja pripraviti razpisno dokumentacijo, s katero bo potencialnim izvajalcem pojasnil, kaj je predmet razpisa, kakšne reference se zahtevajo, kakšni so pogoji za pridobitev posla, kakšne bodo zahteve med gradnjo in ob primopredaji, kakšni bodo načini plačil, garancijske zahteve, instrumenti zavarovanja, način točkovanja pri izbiri izvajalcev itd. Največkrat je razpisni dokumentaciji priložen tudi vzorec bodoče gradbene pogodbe. Gre torej za dokumentacijo, na podlagi katere ponudniki izoblikujejo svojo ponudbo za gradnjo, pri čemer glede na razpisne pogoje v svojih prodajnih cenah upoštevajo vse dejavnike in zahteve, ki jih je naročnik predvidel.

Vse posebne zahteve naročnika, kot so bančna garancija, podaljšana garancijska doba, neobičajna ureditev gradbišča, gradnja v vremensko neprimernem obdobju, cestne zapore, ureditev dostopnih poti in komunalnih priključkov ipd., lahko pomembno vplivajo na stroške izvajalca in posledično na končno ceno gradnje, zato mora ponudnik ta dejstva upoštevati in stroške vračunati v enotne cene. Zato morajo biti razpisni pogoji nedvoumno definirani in predstavljeni v razpisni dokumentaciji, da ne bi kasneje prihajalo do nepotrebnih težav med gradnjo ali celo že med samim postopkom izbire izvajalca. Običajno je del razpisa tudi projektna dokumentacija za razpis (PZR<sup>6</sup>) s popisom del, na podlagi katerega lahko ponudniki pripravijo vsebinsko primerljive ponudbe. Projektna dokumentacija ni del razpisa, kadar se oddaja izgradnja objekta skupaj s projektiranjem. V tem primeru projekt še ni izdelan, obstaja pa projektna naloga z določenimi zahtevami (zahteve, materiali, posebni pogoji, opisi objekta itd.) in gabariti (velikost objekta, višina, število prostorov itd.) ali tudi idejna zasnova. Tehnični del dokumentacije mora biti sistematičen in skladen z Zakonom o graditvi objektov, na podlagi katerega bo investitor lahko resnično dobil najboljšega izvajalca (Inženirska zbornica Slovenije, 2011, str. 15).

Razpisna dokumentacija, ki jo pripravijo zasebni naročniki, je v praksi zelo enostavna, saj ni podvržena zakonodaji s področja javnega naročanja. Gre za zasebni kapital, zato se odločitve sprejemajo zelo hitro, naročnik pa ima diskrecijsko pravico do načina in pogojev izbora izvajalca, zato se v tem poglavju ne bom posebej posvečal pripravi razpisne dokumentacije zasebnih naročnikov.

V primeru, ko gre za javnega naročnika, mora biti razpisna dokumentacija skladna z Zakonom o javnem naročanju in je bistveno obsežnejša. Predstavljene morajo biti zahtevane reference in pogoji za sodelovanje, roki in naslovi za oddajo ponudb, merila za izbor izvajalca in njihove relativne uteži (ponderji), ekonomski in tehnični pogoji, finančna zavarovanja ipd. Vse zahteve, predstavljene v razpisni dokumentaciji, morajo biti sorazmerne s predmetom naročila, pri čemer je tu vzpostavljena tudi sodna praksa. Ni namreč dovoljeno, da bi bili razpisni pogoji diskriminatorni do različnih udeležencev.

---

<sup>6</sup> PZR (projekt za razpis) je del projektne dokumentacije, ki je izdelan do takšne mere, da ponudnik lahko kvalitetno pripravi ponudbo za izvedbo del.

Namen je, da se ne preprečuje ali omejuje konkurenca in da ne bi prišlo do kršenja načela enakopravne obravnave ponudnikov. Še posebej je stroga sodna praksa na razpisih, kjer so udeležena EU sredstva.

Zavezanci za uporabo postopkov javnega naročanja so organi Republike Slovenije, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in druge osebe javnega prava ter javna podjetja in drugi subjekti na področju infrastrukture, ki so s strani države dobili na tem področju posebne ali izključne pravice.

## 2.4 Objava razpisa

Zasebni naročniki običajno povabijo k sodelovanju gradbene družbe, za katere menijo, da so primerne. V praksi je to tudi edina oblika razpisa oz. oddajanja posla, saj želi zasebni investitor ohraniti nadzor nad tem, komu se povpraševanje pošilja, obenem pa zagotoviti diskretnost. Nemalokrat se namreč zgodi, da se investitorju še pred začetkom gradnje zgodi kakšna »civilna iniciativa« ali nevoščljivi sosede, še toliko bolj, ker zasebni investitor želi z deli pričeti čim prej in postopke izbire izvajalca opravi, še preden gradbeno dovoljenje postane pravnomočno. Zato je problematika pridobivanja poslov v zasebnem sektorju z vidika gradbenih družb precej večja, saj razpisi niso javno objavljeni. Le redke družbe imajo namreč možnost, da se za te posle potegujejo, zato je tu potrebno izjemno veliko informacij o dogajanju na trgu. Tisti, ki ima informacijo, da se kak investitor pripravlja na gradnjo, ima možnost, da se naročniku predstavi, če pa je bil pri tem še uspešen, ima dobre možnosti, da ga naročnik tudi povabi k sodelovanju na razpisu oz. gradnji, sicer teh možnosti nima.

Popolnoma drugače pa je pri javnih naročnikih. Vsak razpis mora biti objavljen na Portalu javnih naročil, kjer se objavljajo obvestila v zvezi z javnimi naročili blaga in storitev, ki presegajo zakonsko določene vrednosti.

Kadar je vrednost naročila enaka ali večja od vrednosti, določene v 22. členu ZJN-3<sup>7</sup>, se morajo obvestila v zvezi z naročili objaviti tudi v Uradnem listu Evropske unije.

Obvestilo, ki ga je potrebno objaviti v Uradnem listu Evropske unije, ne sme biti objavljeno na portalu javnih naročil, preden je bilo odposlano v objavo Uradu za uradne objave Evropske skupnosti. Takšno obvestilo naročnik posreduje v objavo preko portala javnih naročil, in sicer tako, da v njem ustrezno označi mesto objave obvestila. Kadar naročnik v obvestilu označi, da želi objaviti naročilo tudi v Uradnem listu Evropske unije, se obvestilo avtomatično preko portala javnih naročil pošlje v objavo Uradu za uradne objave Evropskih skupnosti (Portal javnih naročil, 2016).

V primeru javnega naročanja imajo potencialni ponudniki možnost naročniku preko javnega portala postaviti določena vprašanja, če naletijo za nejasnosti ali dvome v razpisni dokumentaciji. V primeru, da naročnik ne odgovori nedvoumno, ali če ponudnik smatra, da gre za kršitve zakonodaje s področja javnega naročanja, lahko do roka, ki je določen za oddajo ponudbe, vloži revizijo na razpisno dokumentacijo.

---

<sup>7</sup> ZJN-3 – Zakon o javnem naročanju, ki je bil sprejet 26. 11. 2015 in velja od 1. 4. 2016. Zamenjal je predhodni ZJN-2.

## 2.5 Analiza projekta

Po objavi razpisa mora ponudnik dobro proučiti razpisno dokumentacijo in preveriti, ali je razpisani projekt v skladu s strategijo družbe, ali ima družba vse potrebne reference, proste kapacitete in finančne zmožnosti. Preveriti je potrebno, ali ima družba dovolj sredstev za financiranje projekta. V ta namen je potrebno narediti izkaz denarnih tokov projekta. Preveriti je treba tudi razpoložljiv obseg bančnih garancij, ki jih podjetje potrebuje za sodelovanje na razpisu in kasneje tekom gradnje.

V primeru, da so izpolnjeni vsi pogoji za sodelovanje in je odločitev podjetja, da bo sodelovalo na razpisu, je treba analizirati potencialno konkurenco na trgu. Še posebej je to pomembno v času krize, ko se na projektih pojavlja številna, tudi nelojalna, konkurenca. Dober komercialist bo precenil, koliko so potencialni konkurenti zasedeni in kako velik interes imajo za projekt, ki je razpisan. V kolikor imajo konkurenti zelo zasedene kapacitete, je manj možnosti, da bodo nastopili z ekstremno nizko ceno. V kolikor pa posla nimajo, bodo verjetno nastopili z dumpinško ponudbo. Spet pa je to odvisno od tega, ali gre za resne družbe, ali za špekulante, ki posle zgolj preprodajajo po segmentih manjšim izvajalcem, ki sami zaradi pomanjkanja sredstev ali referenc ne morejo nastopati na takšnih razpisih. Pozitivni odločitvi za sodelovanje na projektu sledi priprava ponudbe.

## 2.6 Priprava ponudbe

Potem, ko je objavljen razpis za izvajanje gradbenih oz. gradbeno obrtniških in instalacijskih del, zainteresirani kandidati pripravijo ponudbo investitorju, ki mora biti skladna z razpisno dokumentacijo. Najpomembnejši del ponudbe je tako imenovan popis del, ki skupaj s cenami na enoto in skupnimi cenami tvori predračun. Poleg predračuna se običajno zahteva še veliko drugih podatkov, zlasti glede referenc družbe in odgovornih oseb, finančnega stanja družbe, plačila davkov in prispevkov ipd., kar opisujem v poglavju 2.3.

Cena izvedbe projekta v gradbeni pogodbi se določi največkrat na naslednje načine:

- po enoti mere (naročnik plača dela v takšnih količinah, kot jih izvajalec dokaže, nadzorni inženir pa potrdi), pri čemer se cene za enoto lahko spremenijo glede na dejansko rast stroškov, ali pa so definirane kot fiksne in se v času gradnje ne morejo spremeniti;
- »ključ v roke« (ne glede na dejanske količine, ki so lahko večje ali manjše, kot je bilo predvideno v projektu, naročnik plača vnaprej dogovorjeno ceno);
- skupno določena cena;
- kombinacija dveh – kjer so odprta določena vprašanja, kot je recimo problematika temeljnih tal, kjer v fazi projektiranja ni možno enoznačno določiti prave količine izkopov ali drugih del, se na tem segmentu uporabi obračun po dejanskih količinah, sam objekt pa se odda na način ključ v roke.

Cena celotnega projekta, ki je definirana po načelu »ključ v roke,« vsebuje tudi določena tveganja napačno ocenjenih količin iz projekta ter vsa predvidljiva in nepredvidljiva dodatna dela, zato je običajno višja od tiste, ki je definirana na enoto mere. Vendar je pri tem potrebno upoštevati, da izvajalec pri obračunu cene po enoti mere obračuna tudi vsa dodatna dela ter morebitne večje količine (ali manjše), torej več ali manj dela, kot je bilo

izkazano v projektni dokumentaciji oz. v popisu del. V praksi je za investitorja boljša opcija izvedba obračuna po enoti mere, v kolikor je projekt resnično dobro pripravljen in nima napak ter so kvalitetno izdelane vse geomehanske preiskave terena.

V nasprotnem primeru, če projektna dokumentacija ni kvalitetno pripravljena, je za investitorja boljša opcija po načelu »ključ v roke«. Seveda se je potrebno zavedati, da bo vsak izvajalec, ki bo naletel na prevelika odstopanja, uveljavljal zakonska določila Obligacijskega zakonika in se skliceval na tako imenovane »spremenjene okoliščine«, ali pa bo delo nekvalitetno izvajal. Zato je potrebno pred pričetkom gradnje projekt, tako na strani izvajalca kot investitorja, dobro proučiti, rešiti vsa morebitna odprta vprašanja in vzpostaviti korekten odnos. Potrebno je tudi dogovoriti rok izgradnje, ki naj bo realen in naj ne sili izvajalca v izvajanje del v neprimernem letnem času (npr. bolje je preložiti izvedbo fasaderskih ali asfalterških del izven zimskega obdobja, sicer ni možno doseči ustrezne kvalitete gradnje).

Pri pripravi ponudbe je eden najpomembnejših sestavin predračun. Ta je sestavljen iz posameznih postavk, ki so vključene v posamezne skupine. Predračun je tudi razdeljen na gradbena, obrtniška in instalacijska dela, običajno pa še na zunanjo ureditev. Problem priprave predračunov je v tem, da nimamo uzakonjenih standardiziranih opisov del, zato vsak popisovalec uporablja svoje opise del, s čimer se povzroča precejšnja zmeda.

Običajno naročniki zahtevajo, da ponudnik svoji ponudbi priloži tudi bančno garancijo za resnost ponudbe, ki onemogoča izvajalcem, da bi z različnimi špekulacijami izigravali naročnika. Povedano drugače, če bi se izbrani ponudnik »premisлил« in ne bi hotel skleniti pogodbe po ceni, ki jo je ponudil in bi spoznal, da se je v ponudbi zmotil, bi naročnik lahko unovčil njegovo bančno garancijo in si s tem pokrtil stroške ponovnega postopka izbora izvajalca.

Ponudbe za razne oblike JZP se precej razlikujejo od »klasičnih« ponudb, saj gre za dolgoročno razmerje, kjer je potrebno definirati tudi financiranje projekta, upravljanje, vodenje in predajo. To opisujem v posebnem poglavju.

## **2.7 Izbor najugodnejše ponudbe**

Odločilen trenutek za gradbeno družbo, ki kandidira za pridobitev posla, je izbor izvajalca s strani naročnika.

Pri zasebnih naročnikih je to relativno hitra odločitev. Naročnik običajno izbere ponudnika, ki nudi največ za njihov denar. Po lastnih izkušnjah zasebni naročniki ne izberejo vedno najcenejšega ponudnika, temveč tistega, ki je s svojim dosedanjim delom dokazal, da je takšen projekt sposoben speljati, je finančno stabilen, sposoben pridobiti elemente zavarovanja (bančna garancija, zavarovalniška garancija, redkeje menice, izvršnice ali avalirane menice). Upošteva se predvsem kvaliteta izvedenih del, materiali, stroški bodočih vlaganj v vzdrževanje, možnost nasprotnih poslov, kompenzacij itd. Seveda je eden od dejavnikov, ne pa edini, tudi cena.

Za razliko od zasebnih se pri javnih naročnikih odpiranje ponudb izvede javno, pri čemer so lahko prisotni vsi, ki imajo za to aktivno legitimacijo. Naročnik na podlagi odpiranja ponudb sestavi zapisnik, kjer morajo biti navedene vse ponudbe, kraj in čas prispetja ter vsi elementi ponudbe, ki vplivajo na točkovanje oz. vrstni red. Naročnik nato preveri ponudbe,

če izpolnjujejo vse zahteve iz razpisne dokumentacije. V postopku ugotavljanja sposobnosti preveri tudi morebitne razloge za izključitev ponudnika za sodelovanje pri javnem naročilu (npr. financiranje terorizma, trgovina z ljudmi, suženjska razmerja, omejevanje konkurence, goljufije, preslepitve, ponarejanje ipd.), kakor tudi izpolnjevanje pogojev za sodelovanje na razpisu (strokovna usposobljenost, finančno stanje, ustreznost za opravljanje poklicnih dejavnosti ipd.).

Naročnik izbere izvajalca na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe, ki se določa na podlagi cene ali stroškov uporabe v življenjski dobi, razmerja med ceno in kakovostjo, definirano na podlagi vnaprej znanih meril, vpliva na socialne in okoljske razmere ipd. Naročnik je tudi dolžan izločiti neobičajno nizke ponudbe, s čimer bi se preprečil socialni dumping, vendar ta možnost v praksi, še posebej v času krize v gradbeništvu, v praksi ne deluje.

Po končanem postopku izbora naročnik izda odločbo o izboru izvajalca. Postopek, ki sem ga opisal, je predstavljen nekoliko posplošeno. V resnici obstaja več oblik postopka izbora izvajalca, kot so odprti postopek, omejeni postopek, konkurenčni dialog, partnerstvo in inovacije, konkurenčni postopek s pogajanjem, postopek s pogajanjem z objavo ali brez objave ter postopek naročila male vrednosti.

Pri javnih naročilih ima neizbrani ponudnik možnost pravnega varstva, ki je definirano v Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (v nadaljevanju ZPVJN). Ta zakon ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil, določa organe, ki so pristojni za varstvo pravic po tem zakonu. Določa tudi pravno varstvo po sklenitvi pogodbe ali okvirnega sporazuma in določa, da je pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja zagotovljeno v predrevizijskem postopku, ki poteka pred naročnikom, revizijskem postopku, ki poteka pred DKOM in v sodnem postopku na sodišču.

V zvezi s postopki javnega naročanja po eni strani javni naročniki izražajo nezadovoljstvo nad vlaganjem revizijskih zahtevkov s strani ponudnikov, saj naj bi na ta način zavlačevali postopke, po drugi strani pa so ponudniki nezadovoljni s samo ureditvijo varstva njihovih pravic v postopkih javnega naročanja. Javni naročniki so tisti, ki začnejo postopek in morajo upoštevati roke, ki jih določa ZPVPJN, in postopke javnih naročil začeti dovolj zgodaj, da je postopek lahko pravočasno zaključen, vsem ponudnikom pa mora biti zagotovljeno pravno varstvo.

Naročnik se izogne prvi možnosti za revizijski zahtevek na vsebino razpisne dokumentacije, v kolikor pripravi ustrezno in kvalitetno razpisno dokumentacijo. Večkrat se zgodi, da iz razpisnih pogojev izhaja omejevanje konkurence oziroma da so ti »pisani na kožo« določenemu ponudniku, zato ostalim ne preostane drugega kot revizijski zahtevek v zvezi z razpisno dokumentacijo. Zakonsko določen rok je 8 delovnih dni. Naročnik mora odločitev sprejeti v roku 8 delovnih dni od prejema revizijskega zahtevka. V kolikor se zahtevek za revizijo nanaša na odločitev o oddaji javnega naročila ali o priznanju sposobnosti, mora naročnik odločitev sprejeti v osmih delovnih dneh od poteka roka za izjasnitev izbranega ponudnika. Vlagatelj, ki v 20 delovnih dneh od dneva, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za revizijo, ne prejme odločitve, lahko začne revizijski postopek pred Državno revizijsko komisijo. V tem primeru mora najpozneje v 25 delovnih dneh od dneva, ko je naročnik prejel njegov popolni zahtevek za revizijo, pri naročniku

vložiti predlog za začetek revizijskega postopka ter kopijo tega predloga posredovati tudi Državni revizijski komisiji in ministrstvu, pristojnemu za javna naročila.

Naročnik, ki zahtevek za revizijo zavrne, mora vso dokumentacijo o postopku oddaje javnega naročila in vso dokumentacijo o predrevizijskem postopku posredovati v nadaljnjo obravnavo DKOM. S tem, ko DKOM od naročnika prejme zahtevek za revizijo, se konča predrevizijski postopek in se začne revizijski.

Kadar DKOM zahtevek za revizijo sprejme v obravnavo, mora o njem odločiti in izdati sklep najpozneje v 15 delovnih dneh od prejema popolnega zahtevka in celotne dokumentacije. V utemeljenih primerih lahko DKOM rok podaljša za največ 15 delovnih dni, o čemer mora obvestiti naročnika, vlagatelja in izbranega ponudnika.

O zahtevkih za revizijo, s katerimi se očitajo kršitve v postopku oddaje javnega naročila, ki se sofinancira iz evropskih sredstev, odloča DKOM prednostno. Odločitev DKOM je pravnomočna in nanjo ni možna pritožba.

Posli, ki se pridobivajo v obliki JZP, so posebna oblika pridobivanja posla v gradbeništvu in poleg omenjene zakonodaje podležejo tudi zakonodaji s področja JZP.

## **2.8 Sklepanje posla**

Sklepanje posla je zadnji element procesa pridobivanja posla. Predstavlja podpis pogodbe. V največji meri govorimo o klasični gradbeni pogodbi, redkeje pa o pogodbenih razmerjih JZP. Ker je JZP posebna oblika pridobivanja posla, ga bom detajlneje opisal v posebnem poglavju.

Pogodba je pri gradnji pomemben element, saj definira pravice in obveznosti pogodbenih strank. Biti mora skladna z vsebino projekta, uravnotežena, tveganja pa razdeljena na tak način, da vsaka pogodbeni stranka prevzame tista, ki jih lažje obvladuje. Predvsem je pomembno to, da je uravnotežena in da so koristi vsake stranke primerljive z obveznostim. V času krize v gradbeništvu je postalo pogodbeno razmerje med investitorjem in izvajalcem izrazito v korist investitorju, saj ti izkoriščajo priložnost, ko se na razpis prijavi veliko število ponudnikov, ki so pripravljeni sprejeti vse pogoje, da sklenejo posel.

Pri pripravi pogodbe je potrebno veliko pravnega znanja in izkušenj, sicer lahko tako izvajalec kot investitor prideta v položaj, kjer ni enostavnih rešitev. Dejstvo je, da morajo pri pripravi pogodbe sodelovati tudi strokovnjaki iz drugih področij, da bi se lahko definirali vsi možni scenariji, ki jih je moč predvideti. To je še posebej pomembno pri bolj zahtevnih projektih, ki se izvajajo dlje časa, kjer lahko v tem časovnem obdobju pride do nepredvidenih okoliščin (npr. poplave, potresi, podražitve cen materialov, izgredi ipd.), še toliko bolj pa pri pogodbah JZP, ki so še dolgoročneje (tudi 30 ali več let).

### **2.8.1 Sklepanje poslov po gradbeni pogodbi**

Gradbena pogodba je po Obligacijskem zakoniku podjemna pogodba, s katero se izvajalec zavezuje, da bo po določenem načrtu v dogovorjenem roku zgradil določeno gradbo na določenem zemljišču ali da bo na takem zemljišču oziroma na že obstoječem objektu izvedel kakšna druga gradbena dela, naročnik pa se zavezuje, da mu bo za to plačal določeno ceno. Obligacijski zakonik določa, da so z »gradbo« pri gradbeni pogodbi

mišljene stavbe, jezovi, mostovi, predori, vodovodi, kanalizacije, ceste, železniške proge, vodnjaki in drugi gradbeni objekti, katerih izdelava terja večja in zahtevnejša dela. Obligacijski zakonik tudi določa, da mora biti gradbena pogodba sklenjena v pisni obliki, vendar je ta določena le v dokazne namene (ad probationem) in ne kot pogoj za veljavnost (ad valorem), zato se sklenitev pogodbe in njena vsebina lahko dokazuje tudi drugače in ne le z listino.

Plavšak (2004, str. 920) pojasnjuje, da so Posebne gradbene uzance<sup>8</sup> (v nadaljevanju PGU) kodificirani poslovni običaji, ki precej bolj natančno in konkretno kot tipska pravna pravila Obligacijskega zakonika<sup>9</sup> (v nadaljevanju OZ) urejajo posamezna vprašanja v zvezi z gradbeno pogodbo.

Večji pomen so PGU znova pridobile z uveljavitvijo OZ. Po splošnem pravilu, določenem v 12. členu OZ, ki je po pomenu uvrščeno med temeljna načela, se v obligacijskih razmerjih gospodarskih subjektov za presojo potrebnih ravnanj in njihovih učinkov (poleg poslovnih običajev in prakse, vzpostavljene med strankama) upoštevajo tudi uzance. Po tem pravilu se PGU uporabljajo za presojo vsebine medsebojnih pravic in obveznosti pogodbenih strank glede vprašanj, ki jih urejajo podrobneje, kot so ta urejena s tipskimi pravnimi pravili OZ, tudi če se stranki s pogodbo za njihovo uporabo nista izrecno dogovorili. PGU pa določajo podrobnejša pravila od tipskih pravnih pravil, ki jih določa OZ, s katerimi so urejena posamezna vprašanja zlasti v zvezi z oblikovanjem (določitvijo) cene, načinom plačila in končnim obračunom, spremembo cene ter izročitvijo in prevzemom del.

Enako kot tipska pravna pravila OZ se tudi določbe PGU uporabljajo podrejeno, torej le, če stranki posameznih vprašanj s konkretnimi in posamičnimi določbami v pogodbi nista drugače uredili.

Kot je bilo pojasnjeno že zgoraj, je gradbena pogodba podjemna pogodba, s katero se izvajalec zavezuje, da bo po določenem načrtu v dogovorjenem roku zgradil določeno gradbo na določenem zemljišču ali da bo na takem zemljišču oziroma na že obstoječem objektu izvedel kakšna druga gradbena dela, naročnik pa se zavezuje, da mu bo za to plačal določeno ceno.

Bistveni elementi gradbene pogodbe so trije: predmet obveznosti, rok gradnje in določitev načina plačila. V zvezi s tem prihaja v praksi do velikih težav, še posebej zato, ker se ne loči načina določitve izpolnitvene obveznosti od načina določitve cene, predvsem pri izvedbi »ključ v roke«, saj se s pojmom *Turnkey Contract* (tudi *Design & Build Contract*) v tuji literaturi in praksi označuje pogodbo, pri kateri projekt izdelava oziroma zagotovi izvajalec in ne pogodbo, pri kateri je cena določena s klavzulo »ključ v roke«.

V tuji literaturi poznajo tri vrste pogodb glede na način določitve izpolnitvene obveznosti (Huse, 2002, str. 1–9):

---

<sup>8</sup> Posebne gradbene uzance so kljub svoji starosti, saj izvirajo iz sedemdesetih let iz obdobja SFRJ in jih je sprejela Gospodarska zbornica Jugoslavije, še vedno aktualni in podobno kot FIDIC predstavljajo razmerja v gradbeništvu, zaradi svoje starosti pa bi jih bilo potrebno posodobiti.

<sup>9</sup> Obligacijski zakonik je nasledil nekdanji Zakon o obligacijskih razmerjih.

- *Design-bid-build* (izdelava projekta – razpis za izvajalca – izgradnja): V praksi velja za klasičen način določitve izpolnitvene obveznosti izvajalca, in sicer tako, da naročnik naroči projekt za izvedbo, nato pa se na podlagi izdelanega projekta pogaja s potencialnimi izvajalci za ceno in z enim od njih sklene izvajalsko pogodbo. Izvajalec objekt zgradi po projektu, ki ga je priskrbel naročnik.
- *Design-build* (izdelava projekta – izgradnja): V tem primeru je obveznost izvajalca tako izdelava ali pridobitev projekta za izvedbo kot sama izgradnja. Pogodba v tem primeru najbolj zavezuje izvajalca, saj je na njem tako odgovornost za projekt kot izvedba gradnje. Tako naročnik na koncu le obrne ključ in začne z uporabo objekta. Pogodbena cena je lahko določena kot cena na enoto mere, skupaj določena cena ali cena, ki se določi na podlagi stroškov izvedbe, na katero se izvajalcu prizna še določen odstotek kot njegov zaslužek. Pogodbena cena za pogodbe »na ključ«, ki se sklepajo v tujini, nima nobene zveze s klavzulo za določitev cene »na ključ«, kot jo določa Obligacijski zakonik v 659. členu.
- *Build-Operate-Transfer* (izgradnja – upravljanja – predaja objekta): V teh primerih država podeli koncesijo ali podobno pravico izvajalcu, ki nato projektira in zgradi objekt z lastnimi finančnimi sredstvi, kar je sicer objekt javnega sektorja, nato pa s tem objektom določeno obdobje upravlja, po preteku določenega časa pa lastništvo preide v roke države.

Seljak (2013, str. 79) je izpostavil, da so v gradbenih sporih najpogostejši vir sporov karakteristike izpolnitvene dolžnosti izvajalca. Navedel je, da čeprav je zakonska opredelitev izpolnitvenih dolžnosti pogodbenih strank gradbene pogodbe načeloma enostavna (izgradnja gradbe na določenem zemljišču ali izvedba drugih gradbenih del s strani izvajalca oziroma plačilo s strani naročnika), pa ti odprti pravni pojmi (pojem gradnje ali gradbenih del) po eni strani pogodbenim strankam omogočajo, da v okviru pogodbene avtonomije v teh pogodbah uredijo najrazličnejše modalitete izpolnitvenih dolžnosti, po drugi strani pa ta široka pogodbena avtonomija odpira tudi možnost nesporazumov ali celo konfliktov v fazi izpolnjevanja pogodbe.

Način določitve cene v gradbeni pogodbi je nekaj drugega kot določitev predmeta obveznosti, čeprav v praksi prihaja do težav ravno zaradi tega, ker »ključ v roke« v tuji literaturi pomeni način določitve predmeta izvajalčeve obveznosti, pri nas pa je »ključ v roke« posebna klavzula za določitev cene v gradbeni pogodbi. To v praksi pomeni veliko težavo, saj si vsaka stranka to klavzulo tolmači po svoje. Še večja težava je, da ni prave sodne prakse.

Obligacijski zakonik sicer pri gradbeni pogodbi pozna tri načine določitve cene, in sicer:

- cena na enoto (cena je določena od merske enote dogovorjenih del);
- skupaj dogovorjena cena (cena je določena v skupnem znesku za celotni objekt);
- cena, določena s klavzulo »ključ v roke«.

659. člen OZ, ki določa vsebino določbe »ključ v roke«, pravi: Če vsebuje gradbena pogodba določilo "ključ v roke" ali kakšno drugo podobno določilo, se izvajalec samostojno zavezuje, da bo izvedel skupaj vsa dela, ki so potrebna za zgraditev in uporabo nekega celotnega objekta. V tem primeru vsebuje dogovorjena cena tudi vrednost vseh nepredvidenih in presežnih del, izključuje pa vpliv manjkajočih del nanjo.



V čem točno je razlika med ceno, ki je določena kot skupaj dogovorjena cena, in ceno na podlagi klavzule »ključ v roke« glede na zakonsko diktacijo ni jasno, v pravni teoriji pa je zastopano stališče, da je razlika v tem, da klavzula »ključ v roke« zajema tudi spremembe izvedbe del zaradi nepredvidenih del, medtem ko skupaj dogovorjena cena zajema le presežne količine del, ne pa tudi nepredvidenih del. Takšna razlaga se zdi nenavadna, glede na to, da v tuji literaturi poznajo le spodaj opisane načine določitve cene, med katerimi ni klavzule »ključ v roke«, saj pod tako imenovano pogodbo razumejo način določitve pogodbene obveznosti (torej projektiranje in gradnja), ne pa določitve cene (Huse, 2002, str. 9–14). Načini določitve cene, ki jih v tujini poznajo so trije: lump sum – skupaj določena cena, cena, določena kot povračilo stroškov izvedbe ter pribitek ali cena na enoto mere.

Huse (2002) v svojem delu zajema več modelov mednarodnih pogodb, ki so jih pripravile različne stanovske organizacije in prav v nobeni ni omenjena klavzula za določitev cene »na ključ« (npr. japonski model mednarodne gradbene pogodbe, pogodbeni pogoji *European International Contractors*, standardna oblika pogodbe *American Institute of Architects*, standardna oblika splošnih pogojev *Design-build Institute of America*). Glede na navedeno bi lahko sklepali, da je klavzula »ključ v roke« pomotoma zašla v Zakon o obligacijskih razmerjih in kasneje v OZ, saj gre za v tujini poznano in uporabljano klavzulo »lump sum« – skupaj določena cena, ki jo pozna tudi naš OZ. Kot pojasni Huse (2002, str. 10–11), gre za ceno za celotno pogodbeno obveznost, ne glede na dejanske stroške izvajalca. Cena se lahko spremeni v primeru, ko se pojavijo določene okoliščine, ki so navedene v pogodbi. Dodatno plačilo ni predvideno za dela, ki so nujna za zaključek del, četudi so bila izpuščena iz pogodbene specifikacije (to potrjuje navedbo, da sta klavzula »ključ v roke« in klavzula »skupaj dogovorjena cena« v bistvu eno in isto). Naročnik je odgovoren, da zbere in izvajalcu posreduje vse informacije glede gradbišča, da bi izvajalec lahko postavil realno ceno. V pogodbi se predvidi prilagoditev cene zaradi napačnih podatkov, ki jih je posredoval naročnik, nepredvidljivih pogojev za izvajanje del v zemlji, zaradi spremembe del, ki jih zahteva naročnik, inflacije, spremembe stroškov zaradi valutnih sprememb.

Iz navedenega izhaja, da je klavzula za določitev cene »ključ v roke« nekakšen unikum našega pravnega sistema (enako tudi v vseh pravnih naslednicah bivše SFRJ, saj vse njihove kodifikacije obligacij izhajajo iz Zakona o obligacijskih razmerjih, ki je bil sprejet leta 1978 kot zvezni predpis).

Bistven problem te klavzule je v tem, da v našem pravnem sistemu veliko uporabljamo FIDIC splošne pogoje gradbenih pogodb, ki pa uporabljajo termin »ključ v roke« za določitev izpolnitvenega ravnanja izvajalca in ne cene. Gre za gradbene pogodbe, v katerih je obveznost izvajalca tako projektiranje kot gradnja (Rumena in srebrna knjiga FIDIC). Navedeno torej povzroča še večjo zmedo.

Medtem ko naš OZ določa različne klavzule za določitev cene v gradbeni pogodbi, pa namenja zelo malo pozornosti temu, kaj je izpolnitveno ravnanje pri gradbeni pogodbi in na kakšne načine ga je mogoče določiti (projektiranje in izgradnja skupaj, le izgradnja objekta, izvedba samo določenih del). V tem segmentu je ureditev povsem prepuščena strankam pogodbe, kar pripelje do težav, ki jih navaja Seljak (2013, str. 79).

Tekom gradnje se lahko okoliščine spremenijo, kar vpliva na pogodbeno ceno. Plavšak v komentarju 654. člena OZ (2004, str. 999) v zvezi s klavzulo »ključ v roke« pojasnjuje, da

obsega pogodbeno ceno tudi vrednost vseh nepredvidenih in presežnih del, izključuje pa vpliv manjkajočih del nanjo (prvi odstavek 34. uzanice PGU, drugi odstavek 659. člena OZ), da pa določba »ključ v roke« ne izključuje uporabe pravil o spremembi pogodbene cene zaradi spremenjenih okoliščin (drugi odstavek 34. uzanice PGU). Pri tem je treba upoštevati, da PGU določajo posebna pravila o spremenjenih okoliščinah, ki vplivajo na ceno (vrednost) pogodbenih del, ki se od splošne ureditve v OZ razlikuje zlasti v primerih, ko nastanejo spremenjene okoliščine. Tedaj ima izvajalec (oziroma naročnik) pravico zahtevati spremembo pogodbene cene ne pa razveze pogodbe. Izvajalec (oziroma naročnik) pa se lahko s pogodbo odpove sklicevanju na določene spremenjene okoliščine (na primer na nepredvidena dela), vendar ima ta odpoved učinek samo v obsegu, v katerem ta okoliščina vpliva na vrednost del do višine 10 odstotkov pogodbene cene.

Po mnenju Plavšakove v komentarju 654. člena OZ (2004, str. 1000) cena, določena s klavzulo »ključ v roke«, obsega tudi vrednost nepredvidenih nepredvidljivih del, ima določitev cene v gradbeni pogodbi z uporabo te klavzule hkrati značilnost odpovedi izvajalca sklicevati se na določene spremenjene okoliščine (primerjaj 115. člen OZ), in sicer na tiste, ki jih predstavljajo nepredvidljiva dela. Po 28. uzanci PGU se sme v primeru, če je bilo (torej kljub temu, da je bilo) s pogodbo dogovorjeno, da se cena zaradi spremenjenih okoliščin ne bo spremenila, zahtevati spremembo pogodbene cene, če se ta zaradi spremenjenih okoliščin poveča ali zmanjša za več kot 10 odstotkov. V takem primeru je mogoče zahtevati samo razliko v ceni, ki presega 10 odstotkov. Povedano drugače, tudi če je bila cena v gradbeni pogodbi določena s klavzulo »ključ v roke«, je izvajalec upravičen zahtevati spremembo (zvišanje) te cene zaradi nepredvidenih nepredvidljivih del, če je vrednost teh del višja od desetih odstotkov pogodbene cene. V takem primeru lahko zahteva spremembo (zvišanje) pogodbene cene samo za tisti del vrednosti nepredvidenih del, ki presega deset odstotkov pogodbene cene.

## **2.8.2 Sklepanje poslov v obliki JZP**

JZP predstavlja posebno obliko pridobivanja poslov, saj ne govorimo o klasičnem odnosu med naročnikom in izvajalcem, pač pa o partnerstvu zasebnega in javnega kapitala v projektu. Na podlagi ugotovitev iz prejšnjih poglavij bom predstavil obliko gradnje, financiranja in upravljanja projektov na drugačen, tretji način, torej s kombinacijo javnih in zasebnih sredstev, pri čemer pa se lahko koristijo prednosti obeh. Zlasti v kriznih razmerah, ko posla primanjkuje, je to lahko ena od oblik financiranja in gradnje, kjer bi lahko gradbena operativa v konzorciju s potencialnimi financerji (skladi, finančne družbe ipd) in upravljavci objektov ali infrastrukture prišli do poslov. Komisija Evropskih skupnosti (2009, str. 4) s svojo podporo projektom JZP spodbuja EU podjetja, ki bi tudi na ta način lahko povečala svoj tržni delež ne le doma, temveč predvsem v tretjih državah.

V okviru magistrskega dela nisem podrobneje opisoval JZP, pač pa sem ga poudaril z vidika pridobivanja poslov tako za gradbena podjetja, ki bi lahko v tem segmentu našla svoj poslovni izziv, kot za javne naročnike, ki bi preko te oblike partnerstva prišli do zelenih projektov. Na temo JZP je bilo do sedaj že veliko napisanega, vendar do sedaj pri nas ta oblika financiranja, gradnje in upravljanja projektov še ni zaživela.

Pri JZP se po eni strani izkorišča boljša učinkovitost investiranja in strokovnost zasebnega sektorja, po drugi pa lažje in cenejše pridobivanje sredstev, elementov zavarovanja, zemljišč ipd, s strani javnega sektorja (Grimsey in Lewis, 2004, str. 87). Ta oblika v Sloveniji do sedaj ni posebej zaživela, z izjemo nekaj razvpitih projektov, saj za to ni bilo

nitni volje, politične podpore, obstajala je bojazen pred zasebnimi vlaganji, še posebej tujimi, po drugi strani pa nismo dovolj učinkoviti pri privabljanju zasebnega kapitala v javno infrastrukturo. Že samo omemba možnosti, da bi se Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji – DARS prodala tujcem, je povzročila pravi medijski stampedo, še preden je ideja sploh dobila možnost, da bi jo kdo podrobneje predstavil.

Verjetno bi težko našli koga, ki še ni slišal za JZP. Omenjajo ga časopisi, o njem govorijo podjetja in občine, država je zanje oblikovala poseben zakon in podzakonske akte. Evropska unija z njimi gradi evropsko transportno omrežje, Britanci gradijo ceste, vodovode, šole, mi čistilne naprave, stadione in odprta širokopasovna omrežja. Nekateri so z njimi dosegli odlične rezultate, drugi pa doživeli polomijo (Pintar, 2009, str. 9).

Namen JZP je partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem, ki naj bi rezultiralo v storitvah ali infrastrukturi, namenjeni širši javnosti. V takšni vlogi je JZP vzpostavljeno v evropskem prostoru in drugje po svetu, njegova rast pa je vse večja. Seveda je težko predvideti, kakšen bo nadaljnji razvoj infrastrukture, ki jo narekuje evropska politika, nekaj pa je zagotovo jasno vsakomur – nastaja vse večji prepad med potrebami in razpoložljivimi sredstvi, tako nacionalnimi kot evropskimi (Burnett, 2007, str. 1). Deloitte (2016) celo predvideva, da bo model JZP nadomestil tradicionalni model gradnje infrastrukture.

Države so se že od nekdaj spopadale s proračunskim primanjkljajem. Ceste, železnice, bolnice, šole, komunalna infrastruktura in drugi projekti so že od nekdaj praznili javne finance. Ko država izčrpa vsa razpoložljiva sredstva in doseže limit v zadolževanju, se mora obrniti na zasebni sektor.

Eden od najbolj znanih primerov JZP je bil gradnja Sueškega prekopa, ki ga je gradila družba La Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez. Ta je leta 1858 kot koncesionar sklenila pogodbo z Egiptom in si z izgradnjo pridobila koncesijo za izkoriščanje prekopa za obdobje 99 let. Tudi sicer je bilo v zgodovini največ primerov JZP ravno na prometnem področju, zlasti pri gradnji cest in železnic.

Preskok JZP s področja prometne infrastrukture na ostala področja javnega življenja, kot so bolnišnice, šole, komunalna infrastruktura, celo zapori, se je zgodil po letu 1980 v Veliki Britaniji in ZDA z doktrino thacherizma in reganomike. V tem obdobju so se razvile zelo kompleksne sheme sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, ki so nas pripeljale do današnjega stanja. Takšen razvoj je omogočil tudi skokovit razvoj finančnih trgov, kjer je mogoče najti zadostna sredstva za financiranje tovrstnih kapitalsko zahtevnih projektov in kjer je mogoče tveganje ustrezno porazdeliti med različne akterje trga (Krajnc, 2007, str. 9).

#### 2.8.2.1 Razlogi za realizacijo JZP s primeri slabe prakse investicij v javnem sektorju

Izvajanje storitev ali vodenje investicij v javnem sektorju ni vedno optimalno. Kljub temu si pri tem radi zatiskamo oči. Vsakdo med nami ima kaj za povedati na račun storitev ali investicij v zdravstvu, gradnje in vzdrževanja cest, šolstva. Pintar (2009, str. 35) je zapisal, da »nekatero javne organizacije delujejo zelo uspešno (poleg vrhunske alokacije učinkovitosti dosegajo še učinkovitost zasebnega sektorja), druge pa delujejo ravno obratno in za to vedno najdejo dober izgovor za svojo neučinkovitost.« Javnost se ob znanih aferah v Sloveniji, predvsem v zvezi z gradnjo bolnišnic, avtocestnega programa in

drugih objektov sprašuje, ali je država res dober gospodar. To ni le problem naše države, takšni primeri so znani povsod v tujini.

Britanci imajo v zadnjih 50 letih v veljavi nacionalni program izgradnje bolnišnic – NHS (*National Health Service Programme*). Pri izgradnji bolnišnic je program med leti 1985 in 1996 obsegal 45 projektov izgradnje področnih bolnišničnih objektov. Kar pri 23 projektih je bila končna cena za 10 % presežena glede na ceno, doseženo na razpisu, pri 14 objektih pa za več kot 20 %. Presežen je bil tudi čas izgradnje – v 17 primerih za 10 %, v 10 primerih pa za več kot 20 %. Pri izgradnji 3. faze Guy's Hospital, ki se je začela graditi decembra 1986 za ceno 35 mio GBP in naj bi bila končana decembra 1993, je gradnja zamujala skoraj 3 leta in pol, cena pa se je povzpela na astronomskih 160 mio GBP, kar predstavlja podražitev za 450 % (Cartlidge, 2006, str. 14).

To pa niso edini primeri, ki jih poznajo na Otoku. Škotski parlament so zgradili s 3-letno zamudo, porabili pa 390 mio GBP več, kot je bilo predvideno. Še bolj vpijoč primer je bilo podaljšanje podzemne železniške proge Jubilee line v Londonu, ki je zamujala 2 leti, cena pa je bila presežena kar za 1,4 milijarde GBP.

V Sloveniji je še vedno aktualna afera okrog investicij v zdravstvu. Javnost in mediji množično opozarjajo na nepravilnosti pri gradnji nove pediatrične klinike, onkološkega inštituta, nevrološke in otorinolaringološke klinike ter nove urgence, ki je še v gradnji. Skupni imenovalci teh investicij so predvsem prekoračeni roki gradnje, bistveno preseganje investicijskih vrednosti, financiranje projektov izključno iz javnih sredstev, vodenje investicij s strani Ministrstva za zdravje, podpis gradbene pogodbe in začetek izvajanja del brez ustrezne upravne in izvedbene dokumentacije in ustrezne strokovne obravnave v krogih bodočih uporabnikov, številne spremembe projektov tekom gradnje, politično motivirani začetki gradnje ali postavitve temeljnih kamnov, številni sklenjeni dodatki k pogodbam, odgovorne osebe za investicije na ministrstvu pa se večkrat zamenjajo, pri čemer se izgublja sledljivost.

Vodenje projektov v zdravstvu je tipičen primer, kako se ne bi smelo ravnati z javnimi sredstvi. Ugotovljene so številne pomanjkljivosti, ki pričajo o slabem stanju na področju vodenja investicij. Opisal bom nekaj najbolj razvpitih primerov gradnje zdravstvenih projektov.

Za gradnjo Onkološkega inštituta je bila podpisana pogodba novembra leta 1996. Rok izgradnje je bil 36 mesecev, torej december 1999. Pogodbena vrednost gradbeno obrtniških del je znašala 18,8 mio EUR. Za izgradnjo je bil tedaj izdelan idejni projekt, ki ga je izvedla projektantska organizacija, ki je zmagala na javnem natečaju. Pogodba z izvajalcem del SCT je bila podpisana po sistemu »ključ v roke«, vendar je bil izvajalec pogodbeno zavezan, da izdela projekte preko projektantske organizacije, ki je bila v naprej določena s strani investitorja (organizacija, ki je zmagala na javnem natečaju) in tudi po vnaprej določeni ceni. Vendar izvajalec tedaj še ni mogel pričeti z izgradnjo, saj investitor ni pridobil zemljišč, torej ni izpolnil obveznosti iz pogodbe o uvedbi izvajalca v delo. Problematika se je vlekla vse do tedaj, ko bi moral biti objekt že zgrajen. Sledile so večkratne spremembe projektne dokumentacije na zahtevo uporabnika, kar je izvajalec del upravičeno zaračunal. Zaradi težav z zagotavljanjem proračunskih sredstev je bila dinamika gradnje na željo investitorja nekajkrat upočasnjena. Številne spremembe projektov so povzročile, da je moral izvajalec večkrat že izvedena dela popolnoma spremeniti (sprememba dejavnosti po posameznih etažah, prilagoditve novim

tehnologijam, izvedba laboratorija namesto prostora za osebje, spremembe zaklonišča, arhiva, sterilizacije, citopatologije, operativnega bloka, lekarne, instalacij, večkratne spremembe arhitekture itd.).

Končna vrednost gradbeno obrtniških del je bila 50 mio EUR, kar predstavlja za 166 % višjo vrednost od pogodbene, za kar je bilo sklenjenih 23 dodatkov k pogodbi. Čas gradnje objekta se je s prvotnih 3 let podaljšal na 11 let. V tem času so nekateri elementi projekta že zastareli (npr. sistem klimatizacije), zaradi raznih sprememb projekta v fazi gradnje pa v nekaterih elementih slabo funkcionalni. Tekom uporabe objekta se je v vodovodnem sistemu pojavila tudi legionela, izkazalo se je tudi, da je bil cevovod korodiran in pripraviti je bilo treba popolno sanacijo vodovodnega sistema. V zadnjem času se je ob sanaciji vodovodnega sistema izkazalo, da objekt sploh nima vgrajenih požarnih loput na mestih, kjer bi morale biti, kljub temu da je imel objekt vsa potrdila o požarni varnosti. Mnenja o tem, kdo je odgovoren za takšno stanje, se bodo še dolgo kresala, dejstvo pa je, da če bi investitor vodil investicijo tako, kot to počne zasebni vlagatelj s svojimi lastnimi sredstvi, do tega zagotovo ne bi prišlo.

Pogodba za gradnjo Nevrološko kliniko je bila z izvajalcem gradbeno obrtniških del SCT podpisana oktobra 1997. Rok izgradnje je bil 18 mesecev. Pogodbena vrednost je bila 7,1 mio EUR. Gradbeno obrtniška dela so bila zaključena septembra 2006, ki je bil tudi sporazumno določen rok z zadnjim, 11. dodatkom k pogodbi. Končna cena gradbeno obrtniških del je bila 17,5 mio EUR, kar predstavlja 146 % povečanje prvotno dogovorjene cene, skupna vrednost investicije pa je bila 25 mio EUR. Rok izvedbe se je podaljšal na 9 let, kar pomeni prekoračitev roka za 500 %. Tudi v tem primeru izvajalec del ni bil pravočasno uveden v delo zaradi zemljišč in predhodnih rušitvenih del stare očne klinike, kakor tudi selitve patološke fiziologije, za katere pa sam ni bil odgovoren.

Še huje pa je, da je bil zgrajeni objekt prazen vse do sredine leta 2008, ko se je začela montaža notranje opreme. Objekt je bil opremljen februarja 2009, torej več kot dve leti po dokončanju gradbeno obrtniških del. Uporabno dovoljenje ni bilo pridobljeno vse do leta 2008, predvsem zato, ker investitor (Ministrstvo za zdravje) ni uredil dovodnega napajalnega elektro kabla ter zaradi dejstva, da je bilo po preteku 2 let potrebno ponovno opraviti tehnični pregled, pri čemer so se pojavile dodatne zahteve s področja požarne varnosti. Dober gospodar prostorov ne bi pustil praznih toliko časa.

Eden izmed najbolj razvpitih projektov z zdravstvenim programom je zagotovo izgradnja nove pediatrične klinike, ki je bila po 16 letih graditve predana v uporabo. Temeljni kamen je bil položen že davnega leta 1994, nato še enkrat leta 1998 (morda naključje, toda leta 1994 in 1998 so bile lokalne volitve), ko je bil objavljen javni razpis za projektiranje. Nepremičnine je investitor odkupil šele leta 2001, torej 7 let po prvi položitvi temeljnega kamna. Sledile so številne revizije projekta in zadnji projekt je bil dokončan leta 2003, ko se je začel izkop in zaščita gradbene jame. Pogodba z izvajalcem gradbeno obrtniških del SCT je bila podpisana šele avgusta leta 2004, ko se je gradnja klinike tudi dejansko začela. Rok po pogodbi je bil konec leta 2006 in je bil prekoračen za 71 %, če upoštevamo zgolj gradbeno obrtniška dela. Končna cena objekta z opremo vred je znašala 98 mio EUR, kar predstavlja skoraj dvakratno vrednost od predvidene. Tekom gradnje so sledili številni zapleti, ki so bili posledica nedorečenosti pogodbenega razmerja in projektne dokumentacije, številnih dodatnih sprememb in zahtev investitorja.

Opisani primeri potrjujejo, da javni sektor ni vedno gospodaren investitor. Nihče, ki bi vlagal svoja lastna sredstva, ne bi ravnal tako. Splošno javno mnenje in večina medijev obsoja izvajalce rekoč, da neupravičeno zamujajo in dražijo gradnjo ter jemljejo davkoplačevalski denar. Temu bi lahko delno tudi pritrdili, vendar ključni problem je drugje. Izvajalec del je gospodarska družba, ki skrbi za svoj poslovni rezultat in bo sledila svojim poslovnim ciljem. Obveza izvajalca je, da dela izvrši strokovno, skladno s pogodbo, normativi, standardi, projektno dokumentacijo, pravili stroke in etičnimi standardi. Ali gradi drago ali poceni mora presoditi investitor in se temu primerno odločiti, kako in s kom voditi investicije. V primeru zamude izvajalca ima investitor vse vzvode, da ustrezno ukrepa, če seveda hoče, upa in zna.

Ocenjujem, da so osnovne težave pri vodenju investicij v javnem sektorju naslednje:

- Investicij v številnih primerih ne vodijo strokovnjaki s področja gradnje objektov. O tem govori tudi Inženirska zbornica Slovenije (2011, str. 3), kjer izpostavlja »neodgovorno vodenje investicij s strani javnih naročnikov, pogosto tudi zaradi strokovno pomanjkljivo usposobljenih ljudi, ki jih vodijo in ki za svoje napake nikoli in z ničemer ne odgovarjajo.«
- Pri postopkih izbire projektanta, nadzora in izvajalca je v postopku javnega naročanja edino merilo najnižja cena. Posledično na razpisih zmagujejo najslabše projektantske družbe in špekulantski izvajalci, ki posle zgolj preprodajajo.
- Vodje investicij zaradi plačnega sistema v javnem sektorju niso plačani po učinku.
- Ko je izdelana projektna dokumentacija, je uporabnik ne pregleda dovolj natančno in strokovno. Še huje je, da investitor zanemarja zgodnje faze investicijskega procesa, kot so projektna naloga in različne študije variant, primerjave s podobnimi investicijami doma in v tujini, posvetovanja s končnimi uporabniki ipd.
- Dovoljujejo se številne spremembe, ki jih sproti zahteva uporabnik, namesto da bi se te spremembe evidentirale ob pregledu projektne dokumentacije, torej pred začetkom gradnje.
- Podpis gradbene pogodbe se izvede že na podlagi idejnega projekta, pri čemer bistveni elementi in detajli ostajajo nedorečeni. Ta praksa se v zadnjem času odpravlja.
- Ključni dogodki (polaganje temeljnega kamna, podpis pogodbe) so večkrat povezani s političnimi aktivnostmi (predvolilne kampanje), ne glede na to, v kakšni fazi je projekt.
- Zlorablja se zakonodaja s področja javnega naročanja, predvsem pri pripravi razpisov, kjer se favorizira določenega ponudnika, kar dokazujejo številne pritožbe neuspešnih ponudnikov (primer operacijskih miz).

V zadnjih letih se je stanje na področju vodenja investicij precej izboljšalo, saj je prevladalo spoznanje, da je za vodenje investicij bolj primeren nekdo z inženirskim znanjem kot nekdo z medicinskim. Na ta problem opozarjajo tudi drugi. Jurekič (2012, str. 67) opozarja, da se največje investicijske napake zgodijo še preden se projekt sploh razvije do projektne faze.

Vseh pomanjkljivosti seveda ne moremo pripisati tistim, ki so v javnem sektorju zadolženi za investicije. Pri svojem delu sem srečeval mnoge izmed njih, ki so svoje delo zelo strokovno in vestno opravljali. Zaradi omejitev z naslova zakonodaje o javnem naročanju pa niso mogli sprejemati nekaterih odločitev dovolj suvereno, čeprav po načelu dobrega gospodarja. Tu ima prednost zasebni sektor, ki upravlja s svojim denarjem in se odloči tako, kot je v danem trenutku najbolj racionalno, pri tem pa ga ne omejujejo javni razpisi. Komisija, ki vodi javni razpis, lahko teoretično izbere daleč najdražjega ponudnika, ki je sicer nekvaliteten, ampak za razliko od ostalih ponudnikov ni naredil v razpisu nobene

formalne napake in zato ni bil izločen. Zato je zasebni sektor lahko bistveno bolj fleksibilen in učinkovit, hitro se odziva na spremenjene okoliščine, sprejema odločitve, za katere ocenjuje, da so najbolj racionalne, in skrbi, da so sredstva, ki jih namenja za investicijo, čim nižja. Seveda pa zasebni sektor odgovorne za investicije tudi ustrezno nagrajuje, zato takšne strokovnjake bistveno lažje pridobi kot javni sektor.

Z opisanimi primeri sem želel zgolj plastično prikazati problematiko vodenja investicij v javnem sektorju. Podobno bi lahko opisal tudi problematiko gradnje avtocestnega programa ali investicij na drugih področjih javnega sektorja. JZP je lahko dobra rešitev pri takšnih vlaganjih. Gradnja je le en segment, ki ga JZP obravnava, zato je v primeru JZP potrebno problematiko gledati bolj kompleksno, skupaj s fazo vzdrževanja in upravljanja, kjer ravno v zdravstvenem programu naletimo tudi na številne pomanjkljivosti JZP, vendar ne v fazi gradnje, temveč v fazi upravljanja (McKee, 2006, str. 890).

Statistično gledano se časovne in finančne prekoračitve izvajanja (gradnje) projektov pojavijo v približno 20 % JZP projektov in v 80 % tradicionalnih javnih projektov, kar govori v prid projektom JZP. Projecirani (ne pa še dokazani) so tudi prihranki pri življenjskih stroških projektov. Tako prva poročila o britanskih projektih JZP govorijo o 17 % prihrankih (Pintar, 2009, str. 205).

Pri obravnavi gradbenih projektov, ki so bili izvedeni po sistemu JZP, je potrebno zaradi korektnosti poudariti tudi primere, kjer je prišlo do večjih negativnih odstopanj. V večini je šlo za velike »politične« infrastrukturalne projekte, ki ekonomsko niso upravičeni. Takšen je primer predora pod Rokavskim prelivom med Veliko Britanijo in Francijo, kjer je šlo za slabo zasnovano in vodenje projekta, vodilno vlogo pri tem pa je igrala politika.

Sodelovanje javnega in zasebnega sektorja je posledica dejstva, da država nima nikoli dovolj sredstev, da bi zadovoljila vsem željam in potrebam. Torej razloge za takšno obliko sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem ne gre iskati v želji države po večji učinkovitosti, ki jo zagotavlja zasebni sektor in posledično nižji ceni za končnega uporabnika, temveč v vseh proračunskih omejitvah na eni strani in izjemnih apetitih politike na drugi. Proračunske razmere so najbolj izpostavljene zlasti v Evropi. Prvi razlog je staranje prebivalstva, zaradi česar se zvišujejo izdatki za pokojnine in za zdravstveno varstvo. Drugi razlog je v visokih socialnih transferjih in v močnem javnem sektorju, zaradi česar je delež javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu zelo visok, kar omejuje manevrski prostor za javne investicije v infrastrukturo. Tretji razlog je v neučinkovitosti javnega sektorja pri obvladovanju velikih projektov, zaradi česar se končne cene povišujejo, začetki obratovanja pa znatno podaljšujejo. Zaradi tega se udeležba zasebnega sektorja v projektih infrastrukture povečuje, zlasti po letu 1980 (Krajnc, 2007, str. 10).

Na splošno nad JZP visi nekakšen Damoklejev meč, saj so mnenja glede vlaganj zasebnega sektorja, zlasti v javno infrastrukturo, deljena. Nasprotniki JZP izpostavljajo zlasti monopolizacijo infrastrukture, vendar je dejstvo, da infrastruktura že po vsebini predstavlja monopol, saj se ne bosta gradili dve vzporedni železnici, avtocesti ali kanalizaciji. Država ima vse možnosti za regulacijo takšnega monopola. Tipičen primer je regulacija telekomunikacijskega omrežja Telekoma Slovenije, ki mora zaradi prevladujočega tržnega deleža omogočiti uporabo omrežja pod reguliranimi pogoji tudi drugim operaterjem storitev. Ta primer regulacije je celo tako močan, da v veliki meri ovira nadaljnji razvoj omrežja Telekoma Slovenije.

Pomemben razlog za odklonilen odnos javnosti do JZP so bojazni, da bodo zasebniki kovali dobičke na račun uporabnikov storitev javne infrastrukture, da bodo objekti slabo vzdrževani in s tem nevarni za uporabo. Vendar pa v isti sapi trdijo, da smo Slovenci gradili predrage avtoceste, da so slabo vzdrževane, cestnina je previsoka, vsa sredstva pa moramo zagotavljati iz državnega proračuna.

Pri projektih JZP se večkrat omenja tudi politična podpora projektom. To je dolgoročno neoprijemljiv koncept, saj podpora danes ne pomeni tudi podpore jutri. Če želimo, da zasebni sektor vstopi v tako dolgotrajne in kapitalsko zahtevne projekte, kot so JZP, mora javni sektor dokazati, da je pravičen, da bo izpolnil svoje obveznosti in da je linija odgovornosti jasna in kvalitetna. Zavedati se moramo, da znanje odločevalcev ne obsega zgolj vedenja, kako projekt vzpostaviti, ampak predvsem, kako zagotoviti dolgotrajno učinkovitost. Še slabše je, če politični oblikovalci sploh niso odgovorni za slabe projekte in ne nosijo posledic svojih odločitev (Pintar, 2009, str. 201). Obenem pa se moramo zavedati, da bodo projekti na koncu uspešni le, če se bosta oba strani (javna in zasebna) v partnerstvu prepoznali kot enakopravni in skupaj tudi dejansko uresničili zastavljene cilje (Evropska komisija, 2006, str. 20)

#### 2.8.2.2 Pogodbena razmerja pri JZP

Eden najpomembnejših elementov vsakega projekta JZP je pogodba. Njenega pomena zaradi dolgotrajnosti skoraj ni mogoče dovolj poudariti, saj je temeljni kamen za vzdrževanje kvalitete, pravnih in organizacijskih odnosov, finančnih mehanizmov ter vseh ostalih aspektov partnerstva. Zagotavlja nam trajno varnost dogovorov in stabilnost partnerstva, saj so nedorečene stvari vedno izpostavljene oportunističnemu enega ali drugega sektorja (Pintar, 2009, str. 26).

Inštitut za javno zasebno partnerstvo (2016) primerja pogodbo o JZP s klasično pogodbo, kjer največje razlike vidi predvsem v tem, da pogodba o JZP vsebuje nekatere javnopravne elemente. Tudi vloga je drugačna. Javni partner ne nastopa kot klasičen naročnik, temveč je v vlogi varuha javnega interesa in ima zato tudi določene pravice, pripada pa mu poseben položaj. To je še posebej pomembno tedaj, ko oceni, da se projekt ne odvija tako, kot bi se moral. Tedaj nastopa tudi s pozicije oblasti. Javni partner mora zaščititi javni interes in mora za to imeti tudi vzvode, tudi če so ti enostranski, kot so odvzem določenih pravic, enostranska prekinitev pogodbe, ravnanje v primeru višje sile ali spremenjenih okoliščinah ali zaradi varstva uporabnikov ipd.

V pogodbi morajo biti strogo določene specifikacije storitev, finančni mehanizmi, osnove za izplačilo, spodbude, tveganja, linija komunikacij in odgovornosti, lastništvo, ravnanje v primerih sprememb pogodbe ali nepredvidenih investicij, oblike monitoringa, procedure ob izteku partnerstva ali njegovem podaljšanju ipd. Določila morajo biti navedena kvalitativno in kvantitativno. Na Irskem je bila zgolj dokumentacija o uporabniških standardih in specifikacijah storitev v prvih JZP šolah dolga preko 200 strani. Pogodbe o izgradnji in upravljanju bolnic v Veliki Britaniji so dolge tudi po 8.000 in več strani (Pintar, 2009, str. 26).

Za pripravo pogodbe tako ni dovolj, da jo pripravijo pravniki, temveč mora biti to timsko delo strokovnjakov z vseh področij, ki se tičejo izgradnje, uporabe, vzdrževanja, zavarovanja, financiranja ipd. Zelo jasno morajo biti postavljeni poslovni interesi, vse skupaj pa je treba povezati v pravne okvire. Pomembno je, da so vnaprej predvidene vse



možne situacije, do katerih lahko pride tekom trajanja JZP. Predvsem je pomembno to, da se vsak od partnerjev nedvoumno zaveda svoje vloge in odgovornosti ter pravic, ki izvirajo iz JZP.

Avtorji strokovne literature s področja JZP v splošnem dajejo veliko poudarka na pripravi pogodbe. Burnett (2007, str. 123) npr. poudarja pomen skupine, ki v imenu javnega partnerja pripravlja pogodbo. Ker gre za dolgotrajen in strokovno zahteven proces, pogosto tesno vezan na roke, je skupina pogosto podvržena pritiskom in stresnemu delu, kar predstavlja veliko nevarnost, da določeni elementi pogodbe niso dovolj dobro pripravljene. Avtor svari, da je to predvsem kadrovski problem, zato mora odgovorna skupina za pripravo pogodbe zahtevati ustrezne kadre, tako po številu kot po strokovnosti in izkušnjah. Pintar (2009, str. 27) poudarja, da mora pogodba kljub velikemu številu podrobnosti ohraniti tudi zadostno stopnjo fleksibilnosti, da se bo skozi leta lahko prilagajala spremenjenim okoliščinam. Javni sektor mora vedno imeti možnost spremeniti določila o stavbi ali storitvi, a se mora hkrati zavedati, da spremembe vedno nosijo dodatne stroške.

Pogodbena razmerja so v primeru JZP dolgoročna (lahko celo 30 ali več let), zato se bodo razmerja v tem obdobju gotovo spreminjala, saj za tako obdobje ni mogoče vnaprej predvideti vseh dogodkov, ki se bodo tekom izvajanja JZP zgodila, niti ni smiselno, da bi določena vprašanja urejali vnaprej in za vsakega od teh izdelali posamezne možne scenarije. Pogodba bi bila s tem preobsežna in nepregledna. Zato je v pogodbo potrebno vključiti takšne elemente, ki predvidevajo kako, na kakšen način in pod kakšnimi pogoji je mogoče pogodbena določila spreminjati.

### **3 PROBLEMATIKA PRI POSAMEZNIH PROCESIH**

Glede na opisano stanje v gradbeni panogi v Sloveniji gradbene družbe najbolj pesti vprašanje, kako pridobiti dovolj poslov za preživetje podjetij, saj je stanje v gradbeništvu skupaj z neizprosno, tudi nelojalno, konkurenco potisnilo cene gradbenih storitev pod vse razumne meje. Gradbena podjetja se potegujejo za posle v hudem konkurenčnem okolju, saj se na posamezni razpis prijavi tudi preko 30 ponudnikov, zato so končne cene gradbenih storitev temu primerno nizke, poraja pa se vprašanje socialnega dumpinga in plačilne sposobnosti. Marsikatero podjetje zaradi tako nizkih cen ni sposobno plačevati plač in socialnih prispevkov delavcem, kakor tudi podizvajalcem opravljeno delo in dobaviteljem za material. Velika je tudi nevarnost špekulacij, saj se dogaja, da podjetja, ki so tik pred zlomom, namerno kandidirajo za posle z dumpinškimi cenami, pri čemer vnaprej vedo, da ne bodo mogli plačati svojih obveznosti. Takšne primere bi morala praksa kriminalizirati, udeležence pa dolgoročno odstraniti iz trga. Zadnik (2014, str. 3) opisuje, da zaradi omenjene problematike v inženirski stroki vre, saj se državni mehanizmi, ki naj bi zagotavljali normalne in poštene poslovne odnose, prepočasi obračajo. Sprašuje se, kako to, da je za vse nepravilnosti iz javnega naročanja v preteklosti obdolženo graditeljstvo, ki danes nosi celotno breme, tisti, ki pa so pri nepravilnostih sodelovali, ali so bili celo njihov vzrok (državne službe, banke, pravna stroka), pa se ne omenjajo in ne čutijo nobenih posledic.

Seveda za vse, kar je slabega, gradbena podjetja ne morejo kriviti zgolj druge, temveč je treba opozoriti tudi na lastne pomanjkljivosti. Veliko gradbenih podjetij, še posebej pa to velja za mala in srednja podjetja, ki so večinoma izšla iz garažnih podjetij, ali samostojnih podjetnikov, svojo gradbeno stroko sicer večinoma obvladuje, zaplete pa se pri različnih

formalnih postopkih, kalkulacijah, razpisnih pogojih, pripravi ponudb, tolmačenjih pogodb ipd. Pomanjkanje ekonomskega in pravnega znanja, ki sta nerazdružljivo vpeta v samo stroko, je spravilo v težave številna, zlasti mala in srednja gradbena podjetja.

V gradbeništvu se ravno na področju pridobivanja poslov dogajajo največje nepravilnosti in izkoriščanje trenutnega stanja s strani investitorjev (žal tudi države), ki v nasprotju z dobro prakso ali celo predpisi in zakonodajo vsiljujejo izvajalcem vse, kar jim pade na misel. Temu je treba dodati še slabo pripravljeno projektno dokumentacijo, ki jo izdelujejo projektanti po principu najnižje cene, nato pa se izvajalca prisili, da prevzame odgovornost tudi za projektantske napake. Pogodbena razmerja tako postajajo neuravnotežena in izkoriščevalska. Zaradi pomanjkanja poslov izvajalci pristajajo praktično na vse, kar se od njih zahteva, saj je to edina možnost, da pridejo do posla. Logika je zelo preprosta. Tudi če jim ne uspe projekta zaključiti pozitivno, ga raje sprejmejo, saj bi brez posla tako ali tako propadli. Takšno stanje rezultira v neporavnanih obveznostih do dobaviteljev, neplačanih davkih, plačah, prispevkih, na zadnje pa v prisilnih poravnava in stečajih, kar ta ista država, tokrat v vlogi skrbnika državnega proračuna, dobi kot bumerang nazaj. Štrajn (2015) opisuje, da v Sloveniji v zadnjem času zaradi pomanjkanja poslov gradbinci ponujajo posle celo po polovico nižji ceni, kot je bila ocenjena in se ob tem sprašuje, kaj je s kvaliteto in plačilno disciplino. Za primer navaja 13 prispelih ponudb za gradnjo avtocestnega odseka Draženci-Gruškovec.

V času, ko pripravljam magistrsko delo, se uvaja novi Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), ki naj bi bil bolj usklajen z evropskim pravnim redom. Področje javnih naročil sicer sodi v pristojnost EU v sklopu urejanja notranjega trga, vendar na tem področju ni sprejela neposredno obvezujočih uredb, temveč posredno obvezujoče direktive. Uredbe Evropske unije se splošno uporabljajo, zavezujoče so v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah, direktive pa so za vsako državo članico, na katero so naslovljene, zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepuščajo nacionalnim organom izbiro oblike in metod.

Uredbe so instrument unifikacije, direktive pa instrument harmonizacije pravnih redov držav članic Evropske unije. Namen direktive torej ni v tem, da določi toga pravila, ki v državah članicah veljajo neposredno in zavezujoče, kot to velja za uredbe, pač pa v tem, da določi minimalne standarde, ki jih morajo države članice vnesti v svoj pravni red. Pri tem direktiva državi članici ne preprečuje, da bi z lastnim pravnim aktom te minimalne standarde podrobneje konkretizirala ali uvedla strožja merila. Bistvo direktive je tako v tem, da državi članici nalaga dolžnost, naj z lastnimi zakonodajnimi rešitvami svojo zakonodajo prilagodi enotnemu standardu Unije in na ta način izpolni svojo obveznost do Unije. (Grad, 2010, str. 33–34).

V nadaljevanju bom osvetlil problematiko po posameznih sklopih procesa pridobivanja poslov. Pojasnil bom, kaj na tem področju pravi zakonodaja, pravna praksa ter domači in mednarodni standardi ter opisal, kako se to v praksi uveljavlja. Videli bomo, kako velika so odstopanja med zapisanimi pravili in dejanskim stanjem.

### **3.1 Problematika pri pripravi strategije nastopa na trgu**

Po propadu največjih gradbenih družb v Sloveniji se je gradbeni trg popolnoma preoblikoval. Ne le zaradi dejstva, da se je obseg del precej zmanjšal, temveč tudi zaradi pojava novih manjših družb, ki niso imela veliko zaposlenih. Nekateri bivši zaposleni v

propadlih družbah so ustanovili svoja podjetja, ki so začela večinoma poslovati po principu inženiringa, torej pridobitve celotnega posla in ga nato po različnih segmentih oddajati drugim, specializiranim podjetjem. Ker so počasi pridobivala reference, so postala resna konkurenca večjim družbam.

Tudi velika gradbena podjetja so se morala preoblikovati. Razširiti so morala za njih tradicionalne aktivnosti ali geografska področja, kjer so poslovala, ter sprejeti nova dejstva in se prilagoditi. Tako so tradicionalno cestna podjetja postala tudi visokogradniška podjetja, ki so iz lokalnih okvirov prešla na področje cele države.

Večina podjetij se zaveda pomembnosti izdelave strategije vsaj za 5-letno obdobje. Težava pa nastane, ker država, ki edina vlaga v infrastrukturo in gradi večje projekte, nima strategije javnih vlaganj. Posledično je tudi gradbinci ne morejo imeti v celoti. Zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev država iz leta v leto prestavlja izvajanje že predvidenih investicij. Takšen mačehovski odnos države do investiranja in posredno do gradbenega sektorja je nesprejemljiv, še posebej, ker ima gradbeništvo pomemben multiplikativni efekt na druge dejavnosti.

Gradbene družbe morajo imeti dobro pripravljeno strategijo, ki bo predvidela tudi takšna odstopanja državnih vlaganj. To je zelo pomembno, saj mora družba dolgoročno planirati investiranje v strojno opremo, orodje, kadrovske vire, finančne instrumente ipd. Ena od rešitev je, da se razprši tveganja in prevzema različne vrste gradbenih del. Druga je ta, da se podjetja usmerjajo na delo v tujini, spet tretja, da si zagotovijo takšne oblike zaposlovanja, uporabe mehanizacije in delovne opreme, ki omogoča hitro prilagajanje spremenjenim okoliščinam. V vsakem primeru pa je pomembno imeti močno in strokovno komercialno funkcijo.

Strategija gradbenih družb je tesno povezana tudi s strategijo državnih vlaganj, saj ta predstavljajo največji in najpomembnejši delež vlaganj v državi. Ministrstvo za gospodarstvo (2013, str. 1–22) je pripravilo strategijo razvoja države, pri čemer upošteva številne aktivnosti, ki bi spodbudile tudi oživitev gradbeništva. Nič od zapsanega s tega področja se do sedaj ni uresničilo. Celo nasprotno, proračun za leto 2016 je država na področju investicij občutno oklestila, novih sredstev EU v letu 2016 pa ni uspela pridobiti.

### **3.2 Problematika pri raziskavi trga**

Pri analiziranju trga gradbenih storitev se gradbene družbe največkrat poslužujejo javno dostopnih informacij, saj se že veliko pred pričetkom gradnje v medijih pojavljajo različni članki o bodočih investicijah. Gradbene družbe tako lahko ocenijo, kakšni bodo ti projekti in kakšne reference bodo potrebne in se lahko na to ustrezno pripravijo. Težave nastopijo kasneje, v fazi projektiranja, saj se dogaja, da projektanti v projektno dokumentacijo uvajajo določene elemente, ki so pisani na kožo točno določenemu proizvajalcu ali izvajalcu gradbenih del. Takšne aktivnosti običajno zahtevajo tudi potrebne reference, ki jih imajo zopet samo »izbranci.« Zato je tudi pri sami raziskavi trga skoraj nemogoče predvideti vse potrebno, tudi če so projekti izdelani kvalitetno in ne gre za kakršne koli nepravilnosti.

Največ aktivnosti pri raziskavi trga je potrebno vložiti pri zasebnih investitorjih, saj svojih aktivnosti ne objavljajo nikjer. Na tem področju manjka komercialnih aktivnosti gradbenih družb v slovenskem prostoru. Slovenske družbe se premalo komercialno izpostavljajo s

svojimi dosežki in referencami in so posledično premalo prepoznavne. Manjka zavedanje, da posli ne bodo prišli sami od sebe, temveč se je treba za njih boriti. Vložiti je treba velike napore, da podjetja postanejo prepoznavna in da s svojim korektnim in poštenim delom zagotovijo, da bodo bodoči investitorji dobili pozitivno sporočilo s strani bivših investitorjev.

### **3.3 Problematika pri analizi projekta**

Analizo projekta izvede ponudnik, ki želi kandidirati na razpisu, in je namenjena temu, da se ugotovi, ali je ponudnik usposobljen za prijavo na tak projekt. Namenjena je tudi preverbi kapacitet in finančnih zmožnosti, potrebnih bančnih garancij, referenc podjetja itd. Pri tem se oceni tudi potencialna konkurenca.

V praksi je največja težava v tem, da je priložena tehnična dokumentacija večkrat nepopolna ali slabo pripravljena. Ni redek primer, da se razpis pripravlja na podlagi PGD<sup>10</sup> projekta, kar je premalo, saj ta ne vsebuje vseh potrebnih detajlov za določitev potrebnih virov, kapacitet in sredstev. V primeru večjih projektov, kjer ponudnik nima ustreznih sredstev, referenc ali potenciala bančnih garancij, želi pa sodelovati na razpisu, mora poiskati primerne partnerje za skupen nastop. Tedaj mora preveriti tudi njihovo usposobljenost, saj gre v primeru skupnega nastopa za solidarno odgovornost.

Zaradi relativno kratkih rokov oddaje ponudbe je treba preveriti tudi lastno usposobljenost za pripravo ponudbe. Nekatere ponudbe so zelo obsežne in lahko presegajo tisoč ali več strani. Večinoma razpisi zahtevajo pripravo ustreznih načrtov, od terminskih, do ureditve gradbišč ali določenih tehnoloških skic oz. detajlov, nekateri celo idejne zasnove. Podjetje mora v tem primeru oceniti, ali je sposobno takšno ponudbo pripraviti, saj vsaka napaka lahko pomeni izločitev in s tem izgubo vsega porabljenega časa in denarja (npr. sredstev za bančno garancijo za resnost ponudbe).

### **3.4 Problematika pri pripravi razpisne dokumentacije**

Razpisna dokumentacija, ki jo pripravijo zasebni naročniki, je običajno zelo enostavna in razumljiva. V primeru nejasnosti se ponudnik obrne na odgovorno osebo, ki mu posreduje želene podatke. Ker zasebni investitorji niso podvrženi zakonodaji s področja javnega naročanja, tu v praksi ni večjih težav, vsaj z »administrativnim« delom ponudbe ne. Zasebnemu naročniku je vsebina pomembnejša od oblike. Težave nastopijo takrat, ko se v razpisni dokumentaciji namerno ali nenamerno pojavljajo napake ali pomanjkljivosti. To velja tudi za razpise v okviru javnih naročil.

V sklopu razpisne dokumentacije mora biti objavljena tehnična dokumentacija, ki omogoča, da ponudnik lahko pravilno oceni vrednost del. Običajno je v ta namen projektni dokumentaciji PZR (projekt za razpis) priložen tudi popis del in tu naletimo na prvo težavo. Neredko se namreč dogaja, da je na javnih razpisih projektna dokumentacija izdelana zelo nepopolno, popisi del pa vsebujejo večja ali manjša odstopanja v količinah posameznih postavk. Tu se poraja vprašanje, ali je bil pripravljavec projektne dokumentacije površen ali so bile napake storjene namerno, s čimer bi nekdo, ki je za te

---

<sup>10</sup> PGD – projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja. PGD ne vsebuje detajlne dokumentacije, saj služi pridobitvi gradbenega dovoljenja in ne izvajanju.

napake vedel, imel avtomatično prednost pred ostalimi ponudniki. Ali pa obratno – pri zasebnih naročnikih, kjer bi investitor namenoma zahteval od projektanta oz. popisovalca, da vnese manjše količine od dejanskih, da bi s tem ob nepozornosti izvajalca dela dobil ceneje kot je pravično.

To dejstvo je še posebej pomembno, kadar se gradbene storitve nudijo po sistemu »ključ v roke«, saj bi večje ocenjene količine pomenile plačilo količin, ki so večje od dejanskih, oziroma obratno, če so ocenjene manjše količine, bi izvajalec dobil plačane manjše količine od dejanskih. V primeru izvedbe po sistemu »ključ v roke« je ponudnik dolžan preveriti ocenjene količine s projektom in vračunati tveganja, vendar gre v številnih primerih tudi za napake v samem projektu, nenamerne, ali celo namerne, kar še dodatno povečuje korupcijska tveganja. Zato bi v tem delu projektant moral nositi odgovornost za pravilnost priprave projektne dokumentacije, ki je osnova za razpis na javnih naročilih, odstopanja pa bi morala biti sankcionirana tako, kot so sankcionirane storitve gradbenih izvajalcev, ko so dela izvedli nekvalitetno.

V trenutni gradbeni praksi projektanti ne odgovarjajo praktično nikoli. Še več, vse napake projektantov naročniki v veliki meri pogodbeno prevalijo na izvajalce, kar je nesorazmerno in nepravilno. Tudi med projektantskimi družbami je huda konkurenca, zato marsikatera projektantska družba na razpisih nastopa z dumpinškimi cenami. Da bi pokrila izgubo, izdelava projekte tako, da so določeni sklopi prirejani točno določenemu dobavitelju, od katerih imajo kasneje neupravičene koristi. Takšen je primer projektantske družbe, ki je v projektni dokumentaciji zahtevala, da morajo biti v večstanovanjski javni objekt vgrajene tipske tovarniško izdelane kopalnice določenih dimenzij in karakteristik. Kopalnice te vrste serijsko izdeluje zgolj en proizvajalec. Načeloma bi jih lahko izdelal tudi kdo drug, vendar ker so zahtevane dimenzije in karakteristike določene natanko tako, kot jih serijsko izvaja le »pravi« dobavitelj, ki je projektantu naredil celo delavniške načrte, ostali dobavitelji ne morejo biti konkurenčni.

Po drugi strani so projekti večkrat izdelani slabo, saj jih zaradi merila najnižje cene dobre projektantske družbe po takšni ceni ne morejo izdelati. Investitor se tega zaveda, zato vso odgovornost pri sestavi pogodbe prenese na izvajalca. Poudariti moramo, da je v Sloveniji zelo veliko kvalitetnih projektantskih družb z veliko znanja in izkušnjami, ki lahko na svetovnem trgu konkurirajo tujim velikim družbam. Velika večina teh družb ni podlegla špekulacijam, zato so bili prisiljeni tudi zmanjševati število zaposlenih, da so se prilagodili zmanjšanemu povpraševanju.

V Sloveniji zaradi krize v gradbeništvu ponudniki gradbenih storitev v boju za preživetje pogosto ponujajo dumpinške cene in s tem kratijo pravice svojim zaposlenim, dobaviteljem, podizvajalcem in državi, zato bi morali biti predračuni sestavljeni tako, da bi predračunske postavke prikazovale posebej strošek dela in materiala. Bilo bi razvidno, ali je ponudnik upošteval zahteve, vezane na vsaj minimalne plače, kakor tudi, ali je upošteval tržne cene materialov. Ponudbe, ki ne bi izpolnjevale teh pogojev, bi morale biti izločene, saj izvajalec takega naročila ne bi mogel izvesti, brez da bi kratil pravice delavcev ali plačal vse obveznosti dobaviteljem, podizvajalcem in državi v obliki vseh davkov in prispevkov. Takšno prakso striktno uporabljajo številne države, med njimi tudi sosednja Avstrija, ki iz javnega razpisa izloči vse dumpinške ponudbe, kjer ponudniki ne morejo dokazati, da so pri kalkulaciji cen upoštevali vsaj minimalne plače in tržne cene materialov.

V razpisni dokumentaciji je običajno zahtevano, da se predstavi vse podizvajalce, ki bi sodelovali pri izvedbi javnega naročila, pri čemer so običajno tudi za njih zahtevane določene reference in izpolnjevanje finančnih zahtev. Pomembni elementi razpisne dokumentacije so tudi načini izvedbe investicije, rok izvedbe, terminski plani, okoljske in logistične zahteve, način ravnanja z odpadki, način financiranja ipd. Največkrat je razpisni dokumentaciji priložen tudi vzorec gradbene pogodbe.

Merila in kriteriji za izbor ustreznega oz. najugodnejšega ponudnika so pomemben element razpisne dokumentacije. Ta merila zajemajo področje registracije podjetja, splošna finančna, kadrovska merila, dokazila o plačanih davkih in prispevkih ter plačah zaposlencem, reference podjetij ter način vrednotenja teh meril (v kolikor cena ni edino merilo).

Problematika javnega naročanja, ki se pojavlja v praksi, so tudi reference, potrebne za to, da ponudnik lahko sodeluje na javnem razpisu. Tudi na tem področju se dogajajo velike nepravilnosti, vendar ponudniki običajno težko uspejo s pritožbami, saj so zelo slabo zaščiteni. Javna naročila večkrat zahtevajo takšne reference, ki so pisane na kožo tistemu ponudniku, ki ga naročnik želi izbrati. Takšni primeri niso zgolj v gradbeništvu. Spomnimo se primera nakupa vozil za javni sektor, kjer so bili v razpisnih pogojih zahtevani tehnični podatki o vozilih, ki jih je izpolnjeval le en dobavitelj.

Instrument referenc se pogosto izrablja in se tako povečuje korupcijska tveganja. V kolikor so v razpisnih pogojih zapisani takšni pogoji, ki onemogočajo konkurenco oziroma vnaprej favorizirajo določenega ponudnika, ne moremo govoriti o poštenem in gospodarnem ravnanju z javnim denarjem. Reference bi morali biti zahtevane smiselno glede na velikost in zahtevnost projekta, ki se ga razpisuje v javnem naročilu. Poleg tega bi moral tisti, ki svoje reference ponudi v javnem naročilu, pri izvedbi tudi sodelovati. Pogosto se namreč dogaja, da ponudniki v svoji ponudbi navedejo reference tujih podjetij, ki kasneje sploh ne sodelujejo pri izvedbi del, niti niso imeli namena sodelovati, temveč so pripravljene reference zgolj »prodati«. Menim, da je takšna praksa nevzdržna in nepoštena.

V nekaj letih se bo zaradi pomanjkanja investicij pojavilo tudi vprašanje referenc. Država v zadnjem obdobju tako malo investira, da slovenska gradbena podjetja ne bodo več imela referenc za gradnje večjih, zlasti infrastrukturnih, projektov. Običajno se namreč zahtevajo reference za obdobje zadnjih 5 let. V tem času se je zelo malo investiralo, kar pomeni, da bodo takšne reference kmalu imela zgolj tuja podjetja. Glede na takšne razmere bi morali razpisovalci pogojev za javna naročila ta dejstva upoštevati in zahtevati reference za daljše časovno obdobje, npr. 10 let.

Ravno tako tudi ne bi bilo v redu, če bi javni naročniki spustili raven zahtevanih referenc nesorazmerno nizko. V tem primeru bi lahko na največjih projektih sodelovala tudi podjetja, ki nimajo takšnih znanj in izkušenj, zato bi za večje projekte morali zagotoviti nekakšno obliko licenciranja podjetij, ki bi tu lahko sodelovala. V praksi bi to pomenilo, da bi takšna podjetja morala izpolnjevati določene kadrovske zahteve (število lastno zaposlenih strokovnjakov in delavcev), referenčne zahteve (že izvedeni primerljivi projekti), finančne zahteve (letni obseg poslovanja), opremljenost (zagotovljena oprema in mehanizacija), bančni potencial (bančne garancije) ipd., kar bi bilo transparentno in vnaprej določeno, in ne na način, ko so ti kriteriji prepuščeni posameznemu javnemu naročniku, ki lahko te pogoje prireja in s tem omogoča korupcijska tveganja. Trenutno se dogaja to, da se na številne zahtevne projekte lahko s špekulativnimi nameni (preprodaja

dela podizvajalcem) prijavijo tudi podjetja brez zaposlenih strokovnjakov, lastne delovne sile, strojev ipd.

Tisti, ki vodi javna naročila, bi se moral vprašati, kako bi ravnal, če bi investiral svoj lasten denar. Večina odločitev bi bila drugačnih kot sedaj. Krupić (2015, str. 9) gre celo dlje in trdi, da so zaposleni v javnem sektorju predvsem okupirani s tem, kako do konca leta porabiti vsa sredstva, saj bodo, če kaj ostane, naslednje leto dobili manjši proračun. V resnici od njih nihče niti ne pričakuje odgovornega dela.

Pri pripravi razpisne dokumentacije se večkrat občuti tudi vpliv politike. Politika lahko neposredno vpliva na izbor izvajalca z odločitvami, ki jih sprejema. Vpliv je lahko tudi bolj sofisticiran in manj neposreden. Manj neposreden vpliv politike je preko izbora komisije, ki oddaja posle in predvsem kreira pogoje, ki jih morajo izpolnjevati ponudniki in določi merila, po katerih se izbira izvajalca. Pogoji in merila so lahko določeni tako, da prikrito favorizirajo specifične ponudnike ali postavljajo dodatne ovire za morebitne »neželene« ponudnike.

Predvolilno obdobje je gotovo čas, ko se veliko govori o investicijah. Takrat se množično odpirajo objekti, cestni odseki, komunalna infrastruktura, obenem pa se polagajo temeljni kamni. Politične stranke v svojih programih tedaj zelo pogosto omenjajo gradnjo javne infrastrukture, čeprav večkrat za to nimajo zagotovil o finančnem pokritju.

### **3.5 Problematika pri objavi razpisov**

Pri objavi razpisov naročnikov, ki so podvrženi javnemu naročanju, je potrebno spoštovati zakonske določbe, še posebej v smislu vsebine razpisne dokumentacije, zahtev in rokov za oddajo. V praksi se večkrat zgodi, da so razpisani roki, čeprav skladni z zakonom, glede na zahteve nesorazmerno kratki. Večkrat se dogaja, zlasti na občinskih razpisih, da so slednji pripravljeni na način, ki je prirejen določenemu izvajalcu. To je sicer težko dokazovati, še posebej zato, ker ponudniki nimajo pravega sodnega varstva, DKOM pa največkrat odloča zelo formalno in celo v nasprotju z lastno sodno prakso.

V primeru javnega naročanja imajo potencialni ponudniki možnost naročniku preko javnega portala postaviti določena vprašanja v primeru, da gre za nejasnosti ali dvome v razpisni dokumentaciji. V primeru, da naročnik ne odgovori nedvoumno, ali če ponudnik smatra, da gre za kršitve zakonodaje s področja javnega naročanja, lahko do zakonitega roka vloži revizijo na razpisno dokumentacijo.

Največji problem pri objavi razpisov so nepopolna tehnična dokumentacija, pomanjkljivi terminski plani ter vzorci pogodb, ki so po vsebini nesorazmerni, kar v praksi pomeni, da se na izvajalca prelaga vsa odgovornost, ki bi jo sicer moral prevzeti investitor ali pripravljavec tehnične dokumentacije. Pogosto se tudi zahteva klavzula »ključ v roke«, s čimer se investitor zaščiti pred vsemi napakami ali pomanjkljivostmi projektne dokumentacije.

### **3.6 Problematika pri pripravi ponudbe**

Priprava ponudbe je zlasti pri javnih naročilih precej občutljivo delo. Potrebno je veliko potrpljenja, predvsem pa natančnosti. Vsaka formalna napaka, ki jo naredi ponudnik, lahko

rezultira v tem, da bo ponudnik izločen. V Sloveniji se je ta praksa sicer nekoliko izboljšala in mora naročnik zaradi formalno nepopolne ponudbe ponudnika pozvati, da formalno napako odpravi, vendar le v primeru, da s tem ne ruši načela enake obravnave in transparentnosti, pri čemer pa ni dovoljeno spreminjati ali popravljati cene (po enoti ali skupne cene), tehničnih specifikacij ter elementov, ki bi lahko vplivali na razvrstitev oz. vrstni red ponudnikov.

Takšna praksa ni uveljavljena npr. na Hrvaškem. Slovenska podjetja se stalno srečujejo s tem, da jih hrvaški naročniki izločajo zaradi nepomembnih detajlov, ki v ničemer ne predstavljajo pomanjkljivosti ponudbe ali bistvenih napak, ki bi lahko vplivale na izbor ali gradnjo. Slovenska podjetja so v zadnjem času pogosteje začela iskati posle na Hrvaškem zaradi pomanjkanja dela v Sloveniji, zato bo praksa pokazala, ali gre v primeru izločanja slovenskih podjetij na razpisih za prikrito zaščito domačega trga ali zgolj za naključja.

Sistem dokazovanja referenc je v Sloveniji arhaičen in neprimeren. Javni naročniki zahtevajo pisno potrjene reference na predpisanih obrazcih, ki morajo biti potrjeni s strani bivših investitorjev. Takšen sistem je neprimeren. V večini zahodnoevropskih držav se pri javnih naročilih zgolj priloži seznam vseh referenc oz. referenčnih projektov, naročnik pa po principu dobrega gospodarja te reference sam preverja, če meni, da je to potrebno, in prevzame tudi odgovornost. S tem se uradnik pri postopku javnega naročanja ne razbremeni odgovornosti glede izbora kvalitetnega izvajalca, saj je soodgovoren za izbor izvajalca, ki bo dejansko sposoben kvalitetno izvesti projekt. Uradnik, ki v Sloveniji vodi javna naročila, z ničemer ne odgovarja glede referenc ponudnikov, saj je njegova naloga zgolj da preveri, ali so bile potrjene reference priložene ponudbi, ne preverja pa, ali so bili referenčni objekti resnično kvalitetno izvedeni.

Z drugimi besedami, javni naročnik ne prevzema nobene odgovornosti, če je ponudnik priložil vse zahtevane dokumente, ki so bili zahtevani v razpisni dokumentaciji. Zato se redno dogaja, da celo največje gradbene posle dobivajo družbe, ki imajo zgolj nekaj zaposlenih, ali pa jim je gradbeništvo zgolj postranska dejavnost, reference pa si »kupijo« pri tujih družbah, ki navidezno nastopajo kot konzorcijski partnerji ali podizvajalci, jih priložijo na javnih razpisih, ko pa dobijo posel, najdejo nekoga tretjega, ki v postopku javnega naročanja ni sodeloval, niti ne bi mogel sodelovati, ker ne izpolnjuje nobenih pogojev, je morda celo nekvaliteten, zaposluje na črno ali ne plačuje delavcem skladno z zakonodajo itd. Ta nato za izbranega izvajalca izvaja dela za določeno razliko v ceni, zato imamo v Sloveniji na tem področju velik nered, kar na koncu meče slabo luč na celo gradbeno panogo. Resna gradbena podjetja se tako na trgu bojujejo z nelojalno konkurenco, ki izkorišča pravni nered, kar je dolgoročno nevzdržno.

Dodatno težavo povzroča dejstvo, da v državi nimamo standardiziranih opisov del. Poenostavljeno povedano je popis del osnova za izdelavo predračuna, ki je sestavljen iz posameznih postavk. Ker postavke niso standardizirane, pomeni, da vsak projektant ali popisovalec del uporablja svoje postavke, ki so v nekaterih primerih zelo eksotične ali dvomljivo opisane, kar omogoča naročniku, da od izvajalca zahteva izvedbo posamezne postavke tako, kot je on razumel in ne tako, kot jo je razumel izvajalec. Seveda enako velja tudi za izvajalca, ki si postavke lahko tolmači po svoje, vendar ima investitor tu močan argument – bančno garancijo za dobro izvedbo del, ki jo enostavno unovči, če izvajalec ne bi izpolnil vseh zahtev investitorja. Večina držav ima zato, da bi preprečila takšno stanje, uzakonjene standardizirane opise gradbenih del. Tu je treba poudariti, da je takšne opise Slovenija že imela pred osamosvojitvijo. Tudi v zadnjem času si gradbinci skupaj z



Gospodarsko zbornico Slovenije (v nadaljevanju GZS) prizadevajo, da bi na tem področju naredili red in uvedli standardizirane opise del, s čimer bi se bistveno zmanjšala tveganja morebitnih dvomov v to, »kaj je kdo mislil«, predvsem pa bi se zmanjšala korupcijska tveganja. Ureditev te problematike bo zahtevna, saj obstaja velik odpor projektantov in delno investitorjev, zlasti tistih, ki jim je lovljenje v kalnem bolj domače kot transparentno poslovanje.

V primeru standardiziranih opisov del bi bilo tudi delo pri pripravi predračunov bistveno olajšano, saj bi vse opise del imelo vsako podjetje v svoji bazi podatkov in ne bi bilo potrebno za vsak predračun izdelovati svoje analize, ki bi bila prirejena vsakokratnemu popisu del. To bi olajšalo tudi delo transparentno poslujočim projektantom oz. popisovalcem del, saj bi imeli v svojih bazah nedvoumno pripravljene postavke, vsem razumljive in primerljive.

### **3.7 Problematika pri izboru najugodnejše ponudbe**

Pri zasebnih naročnikih so pravila igre pri izboru izvajalca zelo jasna. Tisti, ki bo uspel naročnika prepričati, da bo za njegov denar dobil največ, bo zmagovalec pri pridobitvi posla. To je obenem tudi priložnost, da podjetja pridobijo reference. Pri nastopu na javnih razpisih se namreč zahtevajo določene reference, ki jih »mlada« podjetja še nimajo. Odločitev zasebnega naročnika je dokončna in poraženi potencialni izvajalec nima nobene možnosti pritožbe na odločitev. To je tudi prav, saj zasebnik lahko razpolaga s svojimi sredstvi po svoji presoji.

Vsa problematika, ki je v času krize v gradbeništvu še toliko bolj eskalirala, izvira predvsem iz javnih naročil, ki predstavljajo prek 60 % delež celotnega obsega slovenskega gradbenega trga, za velika in srednja podjetja pa pogosto predstavlja tudi prek 80 % delež vseh njihovih naročil. Tu gre tudi za velike investicijske vrednosti in za največje infrastrukturne projekte, zato je boj za posle tu še intenzivnejši.

#### **3.7.1 Zakon o javnem naročanju**

Pri izboru najugodnejše ponudbe pri javnih naročnikih poteka procedura skladno z Zakonom o javnem naročanju. Ta je bil konec leta 2015 spremenjen in začne veljati 1. 4. 2016. Javnost, še posebej strokovna, je pričakovala, da bo zakon v problematiko, s katero se srečuje gradbeni sektor, odločneje posegel, a jo je na nekaterih najbolj kritičnih točkah pustil še bolj odprto, kot je bila v starem zakonu. Največ preglavic v času krize povzroča dejstvo, da se pri javnih naročilih pojavljajo dumpinške ponudbe. Vsa strokovna javnost se je trudila, da bi zakon to preprečil. Remec (2015, str. 3) je v imenu Inženirske zbornice apeliral, da se ustavi sramotno razprodajanje inženirskega znanja.

Gospodarska zbornica je v zvezi s predlogom novega ZJN-3 navedla, da ni povsem jasno in logično, zakaj se predlog ZJN-3 pri prepovedi uporabe najnižje cene kot edinega merila omejuje samo na arhitekturne in inženirske storitve, ne pa tudi gradnje. Prav prvenstveni uporabi merila najnižje cene pretežni del stroke in prakse pripisujeta številne zgrešene in nekvalitetno izvedene projekte, ki so v končni posledici javne finance obremenili mnogo bolj, kot je bilo sprva mišljeno. Uporaba tega merila je zelo problematična tudi s stališča načela konkurenčnosti in celotne konkurenčne zakonodaje. Predvsem na področju gradbeništva in storitev so znani primeri, v katerih so se izbrani izvajalci posluževali dumpinških ali celo predatorskih cen in na ta način izkrivljali konkurenco. Ob tem je

potrebno še posebej poudariti, da novi ZJN-3 daje velik poudarek preprečevanju in sankcioniranju kršitev delovnega in socialnega prava, ki so pogosto pravi razlog za nesorazmerno nizke cene.

Takšna rešitev je sporna tudi za Državni svet, ki je na Državni zbor naslovil zahtevo, naj ponovno odloča o predlogu ZJN-3 in pri tem opozoril ravno na to, da ZJN-3 še vedno omogoča oddajo javnih naročil zgolj po kriteriju najnižje cene, kar je nesprejemljivo za večino primerov. Po mnenju Državnega sveta glede na prakso in zavest javnih naročnikov to pomeni, da bodo javna naročila še naprej v večini primerov oddana zgolj po najnižji ceni (kot je bilo že doslej), ne glede na kvaliteto in trajnost naročenega, namesto da bi se oddala po sistemu ekonomsko najugodnejše ponudbe. S tem se povzroča nepopravljiva škoda posameznim dejavnostim in celotnemu slovenskemu gospodarstvu, predvsem pa gre za negospodarno ravnanje z javnim denarjem.

Državni svet je opozarjal tudi na množično propadanje podjetij v panogi gradbeništva v zadnjem desetletju in na to, da so ta podjetja največji delež svojih poslov opravljala prek javnih naročil. Še posebej v fazi zmanjšanja obsega poslov je, ob nekritični izbiri izvajalcev s strani javnih naročnikov po izključni uporabi principa najnižje cene, prišlo do pojava izjemno velikega obsega socialnega dumpinga v panogi z velikimi negativnimi socialnimi in narodnogospodarskimi posledicami za panogo, slovensko gospodarstvo, zaposlene in državo.

Poročilo o obravnavi Zahteve Državnega sveta za ponovno odločanje Državnega zbora o Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3) z dne 11. 11. 2015 potrjuje, da pripombe Državnega sveta niso bile upoštevane. Ministrstvo za javno upravo torej ni upoštevalo niti predlogov Gospodarske zbornice, niti Komisije Državnega sveta za državno ureditev. Glede na zakonsko ureditev bodo javni naročniki gradenj zagotovo še naprej kot edino merilo uporabljali najnižjo ceno, kar bo omogočalo dumpinške cene in oddajo javnih naročil tistim družbam, ki bodo poslovale nepošteno ali tistim tujih družbam, ki svoje delavce lahko plačajo ceneje kot slovenske družbe.

### **3.7.2 Merilo najnižje cene**

Običajno se izkaže, da najnižja cena pomeni najdražjo izvedbo, še posebej ko gre za plačevanje popravil in vzdrževanje. Izvajalci, ki zaradi nujnosti pridobitve dela dajejo ponudbe pod ceno, pri tem kršijo plačilno disciplino, ne plačujejo podizvajalcev, odpuščajo zaposlene in ne plačujejo vseh dajatev. Razmišljanje javnega naročnika je v splošnem omejeno na to, da morajo osebe, ki pripravljajo dokumentacijo, zaščititi sebe, ne pa razmišljati gospodarno, tako kot mora vsakdo v realnem sektorju. Zato je merilo najnižje cene formalno najenostavnejši postopek, ki zahteva najmanj truda in odgovornosti. Toda napake v realnem sektorju se plačujejo s propadi podjetij, odpuščanji, nižanji plač, medtem ko se napake v javnem sektorju popravijo z dodatnimi postavkami v proračunu, ki pa jih tako ali tako plača realni sektor ali pa kar vsi državljani proporcionalno z dodatnimi davki.

V tujini poznamo primere javnega naročanja, kjer merilo najnižje cene ni bilo uporabljeno. Za naše razmere in merila je prav neverjetno, da je bilo pri izbiri partnerja pri gradnji zapora Fazakerley (Združeno kraljestvo) v obliki JZP izbrano podjetje, ki je ponudilo izgradnjo projekta po ceni, ki je bila višja od najcenejše. Argument naročnika je bil, da najcenejši ponudnik ne bi mogel kvalitetno zgraditi projekta, ker je tedaj na podobnem razpisu takšen posel že dobil in zato ne bi imel dovolj kapacitet za izvajanje obeh. Izkazalo

se je, da je bila odločitev pravilna, saj je naročnik s tem ohranil konkurenco na trgu, v sami fazi projektiranja in izvedbe pa je podjetje skupaj z naročnikom našlo 3,5 mio GBP prihrankov (Pintar, 2009, str. 94). To je lep primer, ki pokaže, da poceni graditi ni vedno najbolj optimalno.

Škraba (2015, str. 8) ugotavlja, da izbira izvajalca po kriteriju najnižje cene sicer doseže kratkoročni efekt 20 do 30 % nižje cene, ki pa se izniči v tistem trenutku, ko jo mora izvajalec uravnotežiti tudi na svoji strani, kar se pozna v zmanjšanju števila osebja, znižanju zanimanja za projekt, kvaliteti itd. Po lastnih izkušnjah v zadnjih letih lahko trdim, da se to »uravnoteženje« pomembno odraža pri kvaliteti gradnje, pri plačilih podizvajalcev, zniževanju standarda zaposlenih, plačah in pogojih dela zaposlenih.

Pipenbaher (2013, str. 21) je prepričan, da je postopek izvajanja javnih naročil uničujoč, kjer ni več nobene strokovnosti. Na razpisih se pojavljajo podjetja, ki nimajo ustreznih referenc, obenem pa te kaj dosti niti ne štejejo. Pomembna je najnižja cena, ki je običajno edino merilo za izbor »najugodnejšega« izvajalca.

Za preprečevanje kršenja pravic delavcev bi se moralo pri določanju cene izvedbe javnega naročila, ki velikokrat predstavlja glavni element konkuriranja na razpisu za javno naročilo (bodisi s strani glavnega izvajalca ali podizvajalca), obvezno spoštovati določbe socialnega in delovnega prava. Po mnenju Državnega sveta bi bilo zato nujno treba razširiti nabor dejavnosti, v katerih javnega naročila ni moč oddati zgolj na podlagi cene kot edinega oziroma odločujočega merila. Vzpostaviti bi se moral tudi ustrezen verificiran postopek preverjanja vseh ustreznih dejstev pred dodelitvijo javnega naročila (zlasti s področja spoštovanja delovnega in socialnega prava).

Nobene logike ni v dejstvu, da za določene storitve najnižja cena ne more biti edino merilo, za določene, kot so npr. gradnje, pa je lahko. Ob tem se poraja vprašanje, zakaj in v čigavem interesu se takšni zakoni sprejemajo in zakaj se delajo razlike med posameznimi panogami ali dejavnostmi znotraj panoge.

Namesto tega država očitno spodbuja merilo najnižje cene v gradbeništvu zaradi kratkoročnih efektov, ki se kažejo predvsem v tem, da je po nižjih cenah možno realizirati več prepotrebnih investicij v državi. Nikogar ne zanima več dolgoročni efekt, ki rezultira v stečajih gradbenih družb, plačilni nedisciplini, odpuščanju delavcev in po drugi strani stroških vzdrževanja objektov, ki jih ima uporabnik, saj so objekti grajeni sorazmerno z njihovo ceno. Da merilo najnižje cene z novim ZJN-3 ni dovoljeno pri nekaterih panogah, je dobra rešitev, nerazumljivo pa je, da za gradbeno panogo to ne velja.

Gradbeništvu zaradi vseh težav, negativnega odnosa javnosti do nepravilnosti, ki so se v preteklosti dogajale in strahu pred posledicami morebitnega nedovoljenega dogovarjanja, ni v stanju stopiti skupaj in »zlobirati« to, kar je uspelo drugim panogam pri pripravi ZJN-3. Vsi apeli gradbenikov, predstavnikov malih in srednjih podjetij, GZS in celo Državnega sveta so bili ponovno preslišani. Dnevna politika ukvarja s tistimi, ki so boljše medsebojno povezani in organizirani, ki glasneje grozijo vladi v primeru neupoštevanja njihovih zahtev. Spomnimo se, kako so avtoprevozniki dosegli »odpustek« pri izločanju vozil v primeru slabih vremenskih razmer (sneženje), saj so zagrozili z blokado cestnega prometa s svojimi kamioni. Še danes vozniki čutimo posledice tega ravnanja, ko se ob sneženju kamioni postavljajo vse povprek. Ali pa sindikati javnega sektorja, ko so resneje grozili s stavko. Gradbinci se zaradi posledic nepravilnosti v preteklosti, ki so se dogajale (npr.

Zemonski sporazum) in jih trpijo vse sedanje gradbene družbe, čeprav so bile žrtve velikih družb, ki jih danes ni več, niti ne upajo več organizirati skupaj v kakršni koli obliki, da se jih ne bi obtoževalo nedovoljenega dogovarjanja.

### **3.7.3 Obvezna izločitev ponudnika**

Pri izboru najugodnejše ponudbe se poleg problematike kriterija najnižje cene poraja tudi problematika obvezne izločitve kandidata. Iz primerjave med novim ZJN-3 in starim ZJN-2 je razvidno, da je novi zakon predvidel vrsto možnosti za sodelovanje kandidata ali ponudnika v postopku javnega naročila, ki bi sicer moral biti izločen, obvezne izključitve pa ne širi. Celo v primeru, da so se pri gospodarskem subjektu pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila ali prejšnji koncesijski pogodbi, sklenjeni z naročnikom, pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne obveznosti, zaradi česar je naročnik predčasno odstopil od prejšnjega naročila oziroma pogodbe, uveljavljal odškodnino ali so bile izvedene druge primerljive sankcije, mu ponudnika ali kandidata ni potrebno izločiti, če se sam tako ne odloči. V primeru obstoja takšnih razlogov bi naročnik moral izločiti ponudnika ali kandidata, ne pa da je to prepuščeno njegovi presoji, s tem pa se povečujejo korupcijska tveganja.

Ponavljja se praksa, da javni naročnik ni zavezan ravnati s skrbnostjo dobrega gospodarja. Znan je primer, ko je javni naročnik na projektu, vrednem preko 60 mio EUR kot referenco zahteval, da je ponudnik v preteklih petih letih izvedel podoben projekt, ni pa zahteval, da ga je izvedel tudi kvalitetno. Izbrani ponudnik je za referenčni projekt ponudil sicer zgrajen objekt iz tujine, ki pa je bil izveden tako nekvalitetno, da mu je investitor celo unovčil bančno garancijo zaradi hudih napak, pomanjkljivosti, bistveno prekoračenega roka gradnje ipd. Potem, ko je bil ta ponudnik izbran kot najugodnejši in je protikandidat vložil revizijski zahtevek z argumentom, da takšna referenca ne more biti primerna, saj je celo priložil potrdilo investitorja referenčnega projekta, da je bil ta zgrajen nekvalitetno, je naročnik in kasneje tudi DKOM zahtevek zavrnila z utemeljitvijo, da je bilo v razpisnih pogojih zahtevano, da je ponudnik objekt zgolj zgradil.

Torej se javni naročnik ni vprašal, ali je potrebno za referenčni objekt priložiti dokazilo, da je bil objekt zgrajen kvalitetno, temveč zgolj, da je bil zgrajen. Še posebej pa je zanimivo to, da je takšnemu stališču pritrdila DKOM. Ali je šlo za primer namerne nepravilnosti, ali celo koruptivnega dejanja, je v takšnih okoliščinah težko dokazljivo. Vsekakor pa se moramo vprašati, kako je možno, da se takšnega izvajalca, ali vsaj takšne reference, avtomatično ne izloči.

### **3.7.4 Sodno varstvo**

Ko javni naročnik izbere najugodnejšo ponudbo, ima kandidat, ki ni bil izbran, možnost najprej v vpogled dokumentacije izbranega in tudi ostalih ponudnikov, nato pa ima, če se z odločitvijo naročnika ne strinja oziroma če meni, da so mu bile kršene pravice, možnost vložitve revizije. Naročnik nato revizijski zahtevek pregleda ter ponudniku ugodí ali ne. V primeru, da mu ne, primer naprej obravnava DKOM.

Pomembno je dejstvo, da naročnik sam praktično nikoli ne spremeni svoje odločitve, ampak zahtevek za revizijo praviloma zavrne, nato pa se naročniki pritožujejo nad tem, da naj bi ponudniki zlorabljali svoje pravice po ZPVPJN. Za trajanje postopkov samih je praviloma torej odgovoren naročnik. Pri javnih naročilih gradenj je veliko naročil, ki se

začnejo na podlagi nepopolne projektne dokumentacije, nepopolnih popisov del, na podlagi katerih se oblikuje cena in oddajajo ponudbe, vse to pa vpliva na trajanje postopka javnega naročanja, saj morajo potencialni ponudniki zahtevati številna pojasnila razpisne dokumentacije in v primeru, da so pojasnila naročnika neustrezna ali da naročnik ne popravi dokumentacije na podlagi opozoril potencialnih ponudnikov, jim ne preostane drugega kot zahtevek za revizijo.

Trajanje revizijskih postopkov bi bilo mogoče tudi s skrajšanjem rokov, ki jih imata za odločitev naročnik in DKOM, bistveno pa bi se postopki javnega naročanja skrajšali, če bi bilo možno tudi sodno varstvo zoper odločitve DKOM, saj bi zavest, da bo odločitev predmet še ene presoje, vplivala tako na ravnanje naročnikov kot DKOM, ki bi svoje odločitve bolj pretehtala, vsekakor pa bi to tudi poenotilo prakso DKOM. V ureditvi, kakršna je, se namreč praksa DKOM pogosto spreminja, ker nima inštanca, ki bi skrbelo za poenotenje te. Odločitev DKOM je namreč pravnomočna.

Neizbrani ponudnik od tu naprej nima več nobene možnosti pritožbe. Ostane mu le še tožba na sodišču, ki pa ne zadrži izvedbe posla. Za uveljavljanje odškodninske odgovornosti naročnika morajo biti izpolnjene procesne predpostavke, kot so protipravnost, škoda, vzorčna zveza in krivda. Vendar pa je jasno, da se glede na tolmačenje sodišča, da je neizbrani ponudnik upravičen le do povrnitve škode zaradi t.i. negativnega interesa, torej stroškov, ki jih je imel zaradi neuspešnih pogajanj, tožbe sploh ne spleča vlagati. Dokler ne bo jasno določeno, da je neizbrani ponudnik upravičen do odškodnine zaradi izgubljenega dobička (kar je že samo po sebi težko dokazati), se tovrstnih tožb ne spleča vlagati. Da je takšno tudi mnenje neizbranih ponudnikov, kaže tudi to, da tovrstnih tožb ni.

Nesprejemljivo je tudi, da na tem področju obstaja enostopenjsko odločanje. Kljub pravni razlagi, da je prva stopnja že naročnik, to v praksi, kot sem že navedel, ne moremo smatrati kot prvo stopnjo, saj naročnik skoraj praviloma revizijski postopek zavrne. Na nek način sodi sam sebi, to pa s stališča pravne korektnosti ni sprejemljivo. Zavrnen revizijski zahtevek gre za tem na DKOM, ki je v praksi končna instanca. Odločitev je vedno pravnomočna.

Sodno varstvo po določbah ZPVPJN ne daje prave zaščite neizbranemu ponudniku, pravno varstvo pa je tudi povsem neustrezno. Odločanja naročnika o pravilnosti svoje odločitve v predrevizijskem postopku sploh ne moremo šteti za pravno varstvo, saj naročnik odloča o pravilnosti svoje lastne odločitve in se v praksi zelo redko zgodi, da bi revizijskemu zahtevku ugodil. Revizijski postopek pred DKOM je problematičen zato, ker je glede na navedeno to enostopenjsko odločanje, proti kateremu ni nobenega pravnega varstva več. Dodaten problem predstavlja dejstvo ne poenotene prakse DKOM. Za poenotenje prakse v sodnih postopkih skrbi Vrhovno sodišče, ki poenoti prakso višjih, torej pritožbenih sodišč. V postopkih javnega naročanja nihče ne skrbi za poenotenje prakse. Pravica do enakega varstva pravic v postopku je tudi ustavno zagotovljena pravica, ki presega zgolj zahtevo po enakopravnem obravnavanju strank v enem postopku, ampak morajo sodišča v različnih postopkih v enakih zadevah pravo uporabiti enako. Problem pri odločanju Državne revizijske komisije je, da se sploh ne ve, kaj je enotna praksa in kaj je torej odstop od nje. Odločitev od odločitve se lahko bistveno razlikuje glede istih vprašanj. Zoper odločitve Državne revizijske komisije bi torej moralo biti zagotovljeno sodno varstvo, najbolje pa bi bilo, da bi o pritožbah zoper odločitev odločal gospodarski oddelek Vrhovnega sodišča.

V praksi obstaja prepričanje, da je institut revizije zgolj možnost, da se neizbrani ponudniki pritožujejo in zavlačujejo postopek in s tem izsiljujejo določene koristi zase. Verjetno obstajajo tudi takšni primeri, toda tega ne smemo posploševati. Ker so javni razpisi namenjeni investicijam, kjer se porabljajo javna sredstva, morajo biti postopki javnega naročanja transparentni in pošteni za vse ponudnike, obenem pa morajo biti zahteve takšne, da posle lahko dobijo zgolj tisti, ki so sposobni takšno naročilo kvalitetno izvesti, so za to usposobljeni, imajo ustrezne reference in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih predpisuje zakon. Revizijskih zahtevkov bi bilo zelo malo, če bi bili razpisni pogoji pripravljeni kvalitetno in transparentno, v praksi pa temu ni vedno tako.

### **3.8 Problematika pri sklepanju poslov**

Naročnik, ki je izbral izvajalca, postopek nadaljuje s sklepanjem pogodbe. V času krize v gradbeništvu smo priča številnim problemom pri sami vsebini pogodbe. Investitorji v dobri meri izkoriščajo stanje v gradbeništvu in vsilijo v pogodbo takšne člene, da pogodba ni več uravnotežena za obe strani.

Večina težav v praksi izhaja iz tega, da v pogodbah ni določeno izpolnitveno ravnanje izvajalca oziroma da naši naročniki razpisujejo gradbena dela na podlagi klavzule »na ključ« na podlagi pomanjkljive ali slabe projektne dokumentacije, čeprav je pri določitvi cene »na ključ« bistveno, da je predmet izpolnitvenega ravnanja izvajalca natančno določen. Iz tuje literature tudi izhaja, da naročnik odgovarja, v kolikor izvajalcu ni dal natančnih podatkov, na podlagi katerih bi lahko oblikoval ceno. V praksi pri nas so projekti slabi, naročniki pogosto ključne informacije namerno zamolčijo, izvajalcu je v fazi izdelave ponudbe običajno na voljo le PGD projektna dokumentacija, šele po podpisu pogodbe pa projekt za izvedbo<sup>11</sup> (v nadaljevanju PZI) projektna dokumentacija, po kateri se dela izvajajo, ki običajno bistveno odstopa od PGD projektne dokumentacije, naročniki pa ne želijo pristati na prilagoditev cene.

Na problem slabe ali pomanjkljive projektne dokumentacije kot tudi na dejstvo, da naročniki sklepajo gradbene pogodbe na podlagi PGD dokumentacije in večinoma s klavzulo »ključ v roke« je opozorila že Sodja (2009, str. 6). Izpostavlja problem, da naročniki, predvsem javni, v gradbene pogodbe pogosto vključijo naslednjo ali njej podobno klavzulo, s katero želijo svoje obveznosti, ki jih imajo glede izročene projektne dokumentacije, prevaliti na izvajalca: »Izvajalec izrecno potrjuje, da so mu znani tako gradbišče, vključno z geološko sestavo tal, kot tudi projektna dokumentacija, po kateri bo dela izvajal in se v naprej odpoveduje vsakršnemu zahtevku iz naslova nepredvidenih pogojev za delo, nepopolne in/ali neustrezne dokumentacije ter se zavezuje, da bo tovrstne pomanjkljivosti ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladil z naročnikom, ne da bi zaradi tega trpel rok gradnje, kvaliteta vgrajenega materiala ali izvedenih del, funkcionalnost posameznih delov ali objekta kot celote.« Gre torej za vse tisto, s čimer je naročnik v tujini dolžan seznaniti izvajalca, da lahko da realno ceno pod principu lump sum – skupaj dogovorjena cena in za pravilnost podatkov tudi odgovarja.

Sodja (2009, str. 6-7) ugotavlja, da projektna dokumentacija, ki definira pogodbeni predmet gradbene pogodbe in je osnova za določitev pogodbene cene, pogosto vsebuje napake ali pomanjkljivosti. Naročnik poskuša s takšno klavzulo breme, ki ga prinaša

---

<sup>11</sup> Projekt za izvedbo (PZI) je projekt z vsemi izvedbenimi detajli. Objekt se dejansko gradi po tem projektu.

pomanjkljiva projektna dokumentacija, prenesti na izvajalca, čeprav bi moral odpravo napak projektne dokumentacije ali njeno dopolnitev zahtevati od projektanta. Prav tako bi moral biti projektant tisti, ki bi odgovarjal za škodo, ki bi nastala zaradi nepopolne ali neustrezne projektne dokumentacije. V razmerju do gradbenega izvajalca pa je naročnik tisti, ki mora gradbenemu izvajalcu izročiti popoln projekt za izvedbo del, kar je eden izmed pogojev, ki jih za uvedbo v delo določa uzanca 45 Posebnih gradbenih uzanc. Tudi 84. člen ZGO – 1<sup>12</sup> nalaga gradbenemu izvajalcu zgolj obveznost pregleda projekta za izvedbo ter opozorilo investitorja, projektanta in revidenta ter nadzornika na morebitne pomanjkljivosti. Navedena določba gradbenemu izvajalcu nalaga, da na pomanjkljivosti opozori ter zahteva njihovo odpravo, medtem ko odpravo pomanjkljivosti nalaga investitorju oziroma projektantu. Z navedeno pogodbeno določbo torej naročnik kot močnejša stranka, še posebej v postopkih javnih naročil, na gradbenega izvajalca prenese svoje zakonske obveznosti, kakor tudi obveznosti projektanta.

Za naročnika je seveda ugodneje, da lahko odpravo pomanjkljivosti zahteva od gradbenega izvajalca, saj gre za večje družbe, ki morajo ob sklenitvi gradbene pogodbe izročiti bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti, medtem ko so projektanti običajno manjše družbe ali samostojni podjetniki posamezniki, ki imajo svojo odgovornost zavarovano za najmanjšo vsoto, zahtevano z ZGO -1. Poleg tega poskušajo naročniki s takšno določbo zavrniti zahtevke izvajalca za plačilo dodatnih del, ki izhajajo iz pomanjkljive projektne dokumentacije. V praksi se tako pogosto zgodi, da projektantu svojega nepopolnega projekta sploh ni potrebno dopolniti ali odpraviti napak le-tega.

Sodja (2009 str. 6-7) tudi ugotavlja, da pomanjkljivosti in napake, ki jih zagreši projektant v zvezi s svojimi obveznostmi, po njenem mnenju ni mogoče prevaliti na gradbenega izvajalca, saj od njega lahko zahtevamo le, da na ugotovljene napake in pomanjkljivosti opozori, pri čemer ta njegova obveznost obsega le pomanjkljivosti, ki jih lahko ugotovi glede na strokovno znanje in izkušnje, potrebne za (pravilno) izvajanje gradbenih del v širšem pomenu. Od gradbenega izvajalca ni mogoče zahtevati, da zaradi preverjanja projektne dokumentacije izvaja statične izračune ali raziskave zemljišča. Gradbeni izvajalec pa lahko od investitorja in projektanta zahteva odpravo pomanjkljivosti in v primeru, da do odprave pomanjkljivosti ne pride, o tem obvesti inšpekcijo in zaustavi dela.

Gradbenemu izvajalcu ni mogoče naložiti plačila stroškov v zvezi z odpravo napak ali pomanjkljivosti projektne dokumentacije izven okvira njegove pojasnilne dolžnosti. Vse pogodbene stranke morajo namreč imeti pri sklepanju pogodbe možnost oceniti vrednost svoje storitve in zanj zahtevati realno plačilo, zato so določbe, ki bi naročnikom omogočale izigravanje gradbenih izvajalcev, tako da bi jim nalagale odpravo napak projektantov na račun gradbenih izvajalcev, nepošten pogodbeni pogoj. Naročnik in gradbeni izvajalec tudi nimata takšnega znanja s področja projektiranja kot projektant in je v nasprotju z javnim interesom, da sama usklajujeta spremembe projektne dokumentacije.

Pri odgovoru na vprašanje, ali je gradbeni izvajalec dolžan izvesti dela, ki v nepopolni ali neustrezni projektni dokumentaciji niso bila predvidena, na lastne stroške, Sodja (2009, str. 8) meni, da je potrebno upoštevati načelo enake vrednosti dajatev, kakor tudi ali gre za pomanjkljivosti projektne dokumentacije, ki bi jih gradbeni izvajalec, ki mu je bila projektna dokumentacija izročena v pregled in pripombe, glede na strokovno znanje in izkušnje v zgoraj navedenem obsegu, lahko ugotovil pri pregledu dokumentacije. Nikakor

---

<sup>12</sup> ZGO-1 – Zakon o graditvi objektov

pa zakonodaje ni mogoče tolmačiti tako, da je breme stroškov za vsa dela, ki v popisu del zaradi pomanjkljive ali nepopolne dokumentacije, niso bila predvidena, avtomatično na gradbenemu izvajalcu, ne glede na to, ali so takšne vrste, da bi jih pri pregledu dokumentacije moral in mogel predvideti ali ne.

V praksi pa se dogaja ravno to, na kar opozarjam. Naročniki se na omenjeno problematiko običajno sploh ne odzivajo, saj so močnejše pogodbene stranke. Opozoriti je potrebno, da nobena niti podobna pogodbena določba ni predvidena v nobenem od modelov mednarodnih pogodb, ki sem jih obravnaval v tem delu. V naši pogodbeni praksi pa se pogosto pojavlja, posebej v postopkih javnega naročanja. Naj navedem nekaj primerov.

Gradbena pogodba za izvedbo naročila: dozidava in adaptacija zgradbe SNG opera in balet Ljubljana – II. faza: izvedba gradbenih, obrtniških in instalacijskih del, javno naročilo (Ur. l. RS št. 26/07, str. 1949) je vsebovala takšno določbo: »Izvajalec izrecno potrjuje, da so mu znani tako gradbišče vključno z geološko sestavo tal, že izvedena dela iz I. faze gradnje (gradbena jama) kot tudi projektna dokumentacija, po kateri bo dela izvajal in se v naprej odpoveduje vsakršnemu zahtevku iz naslova nepredvidenih pogojev za delo, nepopolne in/ali neustrezne dokumentacije ter se zavezuje, do bo tovrstne pomanjkljivosti ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladil z naročnikom, ne da bi zaradi tega trpel rok gradnje, kvaliteta vgrajenega materiala ali izvedenih del, funkcionalnost posameznih delov ali objekta kot celote.«

Praktično identična določba, ki glasi: »Izvajalec izrecno potrjuje, da so mu znani tako gradbišče, vključno z geološko sestavo tal, kot tudi projektna dokumentacija, po kateri bo dela izvajal in se v naprej odpoveduje vsakršnemu zahtevku iz naslova nepredvidenih pogojev za delo, nepopolne in/ali neustrezne dokumentacije ter se zavezuje, do bo tovrstne pomanjkljivosti ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladil z naročnikom, ne da bi zaradi tega trpel rok gradnje, kvaliteta vgrajenega materiala ali izvedenih del, funkcionalnost posameznih delov ali objekta kot celote.« je vsebovana tudi v pogodbi naročnika Gimnazija Jožeta Plečnika Ljubljana (JN 7982, 2011)

V obeh primerih je projektno dokumentacijo priskrbel naročnik, ves riziko v zvezi z njo pa prenesel na izvajalca. Kot izhaja iz razpisne dokumentacije (JN 7982, 2011), si je bilo projektno dokumentacijo PGD in PZI mogoče ogledati na sedežu GJP Ljubljana. Glede na pogodbene določbe, je projektno dokumentacijo izbrani izvajalec dobil šele ob uvedbi v delo, pa vendar se je moral zavezati, da bo saniral vse njene pomanjkljivosti. Glede na zapisano pa takšna določba odpira vrsto vprašanj.

Za novogradnjo terase A v Predjami naročnika Ministrstvo za kulturo (Naročilo male vrednosti 4930, 2015) je vsebovana nekoliko spremenjena pogodbena določba, pri čemer še vedno ni jasno, kako naj bi izvajalec saniral pomanjkljivosti projektne dokumentacije, je pa naročnik v tem primeru vsaj pozval potencialne ponudnike na ogled gradbišča in jim omogočil prevzem projektne dokumentacije v elektronski obliki, čeprav je objavljena projektna dokumentacija PGD projektna dokumentacija, dela pa se izvajajo po PZI projektni dokumentaciji. Iz objavljene PGD projektna dokumentacije je razvidna opomba projektanta, da so spremembe in dopolnitve načrtov dovoljene le s pristankom projektanta. Glede na navedeno je jasno, da mora tekom izvedbe del nujno priti do spora, saj se PZI projektna dokumentacija običajno razlikuje od PGD projektna dokumentacije. Glede na to, da naročnik v fazi oddaje javnega naročila razpolaga le s PGD projektno dokumentacijo, ni primerna niti klavzula za določitev cene »ključ v roke«, ki je obsežena v pogodbi.



Pogodbena določba, ki glasi: »Izvajalec s podpisom te pogodbe potrjuje, da so mu znani projektna dokumentacija, lokacija, okoliščine in drugi pogoji, po katerih bo izvajal pogodbeno dela, in se vnaprej odpoveduje vsakršnemu zahtevku, ki bi bil posledica pomanjkljive oz. nezadostne proučitve dokumentov, ki jih je treba upoštevati pri izvedbi javnega naročila, ter se zavezuje, da bo tovrstno pomanjkljivost ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladi z naročnikom, ne da bi bilo to v škodo pri roku izvedbe in kvaliteti vgrajenega materiala.« je sicer nekoliko bolj jasna, saj nakazuje na to, da se želi naročnik izogniti zahtevkom izvajalca, ker le-ta ni zadosti proučil projektne dokumentacije, pri čemer pa bo v praksi problem, ker se je javno naročilo oddajalo na podlagi PGD projektne dokumentacije, izvedba pa bo na podlagi PZI.

Zelo podobno pogodbeno določbo, ki glasi: »Izvajalec izrecno potrjuje, da so mu znani tako gradbišče, vključno z geološko sestavo tal, način temeljenja obstoječega objekta, kot tudi projektna dokumentacija, po kateri bo dela izvajal in se vnaprej odpoveduje vsakršnemu zahtevku iz naslova nepredvidenih pogojev za delo, nepopolne in/ali neustrezne dokumentacije ter se zavezuje, do bo tovrstne pomanjkljivosti ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladi z naročnikom, ne da bi zaradi tega trpel rok gradnje, kvaliteta vgrajenega materiala ali izvedenih del, funkcionalnost posameznih delov ali objekta kot celote.« vsebuje tudi pogodba za izvedbo gradbeno obrtniških in instalacijskih del in zunanje ureditve za izgradnjo telovadnice pri srednji šoli Domžale (JN 7045, 2015).

V razpisni dokumentaciji je navedeno, da ponudnik, ki bo izbran, ne bo mogel v fazi izgradnje uveljavljati nikakršnih dodatnih in več del iz naslova nepopolnega projekta PGD in PZI, manjkajočih količin v popisu del ali nepoznavanja lokacijskih in infrastrukturnih razmer. Naročnik v tem primeru omogoča tudi ogled lokacije, izdelana je PZI projektna dokumentacija, ki je objavljena na spletni strani naročnika, po predhodni najavi je na vpogled tudi pri naročniku. V razpisni dokumentaciji je navedeno, da je izvajalec dolžan v času veljavnosti javnega razpisa pregledati PZI projektno dokumentacijo in na morebitna manjkajoča dela opozoriti.

V konkretnem primeru je že izdelana PZI projektna dokumentacija, vsled česar je klavzula »ključ v roke« bolj primerna, še vedno pa ni jasno, kako naj bi izvajalec pomanjkljivosti, ki se pokažejo tekom gradnje, ustrezno saniral na lastne stroške in na način, ki ga bo predhodno uskladi z naročnikom. Očitno je, da se je takšna pogodbena določba nekako ustalila in jo javni naročniki redno uporabljajo.

Ob primerjavi pogodb, ki jih uporabljajo javni naročniki v sosednji Hrvaški, lahko ugotovimo, da so njihove pogodbe veliko bolj uravnotežene in korektne od naših. Ob pregledu pogodbe za javno naročilo za izvedbo del na rekonstrukciji in dogradnji Razvojnega centra in tehnološkega parka Križevci (JN Križevci, 2015) lahko ugotovimo, da je cena določena kot fiksna cena na enoto mere, pogodbena kazen za zamudo je 0,01 % na dan, maksimalno 5 % pogodbene vrednosti. Varščina oziroma zadržana sredstva niso predvidena. Finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti je predvideno kot bančna garancija v višini 10 % pogodbene vrednosti, finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijski dobi pa kot bančna garancija v višini 5 % pogodbene vrednosti. Pogodba ne vsebuje nobenih določb, ki bi rizike, ki običajno bremenijo naročnika, prenašale na izvajalca.

Ob pregledu pogodbe javnega naročnika Hrvatske ceste d. o. o. za rekonstrukcijo dela kolodvorske ceste na državni cesti DC75 v Umagu (JN Umag, 2015) lahko ugotovimo, da je zelo uravnotežena glede pravic in obveznosti obeh pogodbenih strank. Pogodba določa celo avansno plačilo v višini 10 %, zadržanih sredstev ni. Cena je določena po enoti mere. Pogodbena cena je določena v višini 0,02 % dnevno, maksimalno pa v višini 5 % pogodbene vrednosti. Predvideno je podaljšanje roka izvedbe zaradi spremenjenih okoliščin, višje sile, neizpolnjevanja obveznosti naročnika, neugodnih vremenskih razmer, ki onemogočajo izvajanje del.

Enako korektna je tudi pogodba za izvedbo gradnje Otroškega vrtca in jaslic Komunela v Umagu (JN Komunela, 2015). Tudi tu varščina v obliki zadržanih sredstev ni predvidena, predvideno je finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v obliki bančne garancije v višini 10 % pogodbene vrednosti, finančno zavarovanje za odpravo napak v garancijski dobi pa kot bančna garancija v višini 5 % pogodbene vrednosti. Pogodbena kazen je določena v višini 0,01 % dnevno, maksimalno pa v višini 5 % pogodbene vrednosti.

Naslednji velik problem v gradbenih pogodbah je uporaba klavzule »ključ v roke«. V prispevku »Kdaj uporabiti klavzulo za določitev cene ključ v roke?« Sodja (2008, str. 12–13) opozarja na pojav težav v zvezi z določitvijo pogodbene cene v gradbenih pogodbah s klavzulo »ključ v roke«. Naročniki, še posebej javni naročniki, si želijo s takšno klavzulo zagotoviti, da se pogodbena cena med izvajanjem del ne bo spreminjala, da bo torej že ob sklenitvi pogodbe znana vrednost investicije.

Sprememba projektne dokumentacije po sklenitvi pogodbe, do katere redno prihaja, lahko pomeni spremembo predmeta pogodbe. Klavzula za določitev cene »ključ v roke« namreč pomeni, »da se je izvajalec zavezal, da bo skupaj izvedel vsa dela, ki so potrebna za izgradnjo objekta ustreznih lastnosti, ki so določena s projektno dokumentacijo« (Plavšak, 2004, str. 1023). S pogodbeno določeno projektno dokumentacijo je torej določen pogodbeni predmet. Do težav pride, kadar se projektna dokumentacija in s tem pogodbeni predmet po sklenitvi pogodbe spremenita. Takšne težave nastanejo, kadar je bila ponudba pripravljena na podlagi projektantskega popisa del PGD dokumentacije (popis količin materiala in opreme je sicer zahtevan šele v projektu PZI, zato so popisi na podlagi PGD dokumentacije običajno zelo netočni).

Gradbena dela se izvajajo na podlagi projektne dokumentacije projekta za izvedbo (PZI). V takih primerih šele po sklenitvi pogodbe naročnik izvajalcu izroči projektno dokumentacijo PZI, na podlagi katere mora izvesti gradnjo, v praksi pa taka projektna dokumentacija večinoma bolj ali manj odstopa od projektne dokumentacije PGD. Popis del, na podlagi katerega je izvajalec pripravil ponudbo in ki je bil osnova za določitev pogodbene cene, se spremeni. Dela, ki jih je treba izvesti za izvedbo gradnje, se tako spremenijo. Gre za t.i. dodatna dela v širšem pomenu besede, ali zaradi lažjega razumevanja imenovana tudi spremenjena dela. Spremembe so lahko tolikšne, da gre praktično za dva različna objekta.

Tudi stališče sodne prakse je, da ima izvajalec, če sta se naročnik in izvajalec del dogovorila, da se bodo dela izvedla po sistemu »ključ v roke«, pravico do plačila naknadno naročenih del, ki so bila izvedena zaradi spremembe projekta (Sodba Cpg 784/94, 1994). V teoriji in sodni praksi torej ni sporno, da ima izvajalec v teh primerih pravico do spremembe pogodbene cene in roka za izvedbo del, težave pa se pojavijo v praksi.

Naročnik se plačilu teh del skuša izogniti z argumentom, da se je s klavzulo »ključ v roke« izvajalec zavezal izvesti vsa dela, ki so potrebna za zgraditev in uporabo nekega celotnega objekta. Izvajalcu za uveljavitev zahtevkov ostane le sodna ali, v primeru takšnega dogovora, arbitražna pot. To pa je povezano s stroški, poleg tega pa mora izvajalec več let čakati na prejem plačila.

Takšne težave povzročijo nezadovoljstvo obeh pogodbenih strank, vendar drugačen izid niti ni mogoč, saj je predmet pogodbe v takih primerih »maček v žaklju«. Natančen predmet izvajalčeve obveznosti je namreč znan šele po izdelavi projektne dokumentacije PZI, ki pa jo prejme šele potem, ko je že moral oddati svojo ponudbo. Rezultat je, da je naročnik razočaran, ker na koncu plača več, kot je računal, izvajalec pa se sooča s težavami dokazovanja spremenjenih del in njihovih cen, reševati mora težave s podizvajalci, s katerimi je morebiti že imel sklenjene pogodbe za prvotno predvidena dela, plačilo za ta dela prejme precej pozneje, kot so bila izvedena, zaradi spremenjenih del pa se lahko tudi povsem podre terminski plan izvedbe del, pride lahko celo do spremembe sosledja potrebnih del itd. Sprememba del za izvajalca torej pomeni še vrsto posrednih stroškov (Sodja, 2008, str. 12–13).

Pogodbena klavzula »ključ v roke« za določitev cene v gradbenih pogodbah, kadar naročnik ob izvedbi razpisa ali v fazi zbiranja ponudb oz. izbora izvajalca še nima izdelanih PZI projektov, ni primerna. Za zagotovitev fiksnih cen je precej primernejša klavzula »fiksni enotni cen«, ki zagotavlja ceno posameznih elementov, če se ti ne podražijo za več kot deset odstotkov. Tudi v primeru podražitev elementov za več kot deset odstotkov ima izvajalec možnost zahtevati le povečanje cene, ki presega deset odstotkov. Seveda pa je ob uporabi te klavzule jasno, da bo naročnik moral plačati vsa dejansko opravljena dela, ki bodo razvidna iz gradbene knjige. To pa je tudi v skladu z načelom vestnosti in poštenja in načelom enake vrednosti dajatev (Sodja, 2008, str. 12–13).

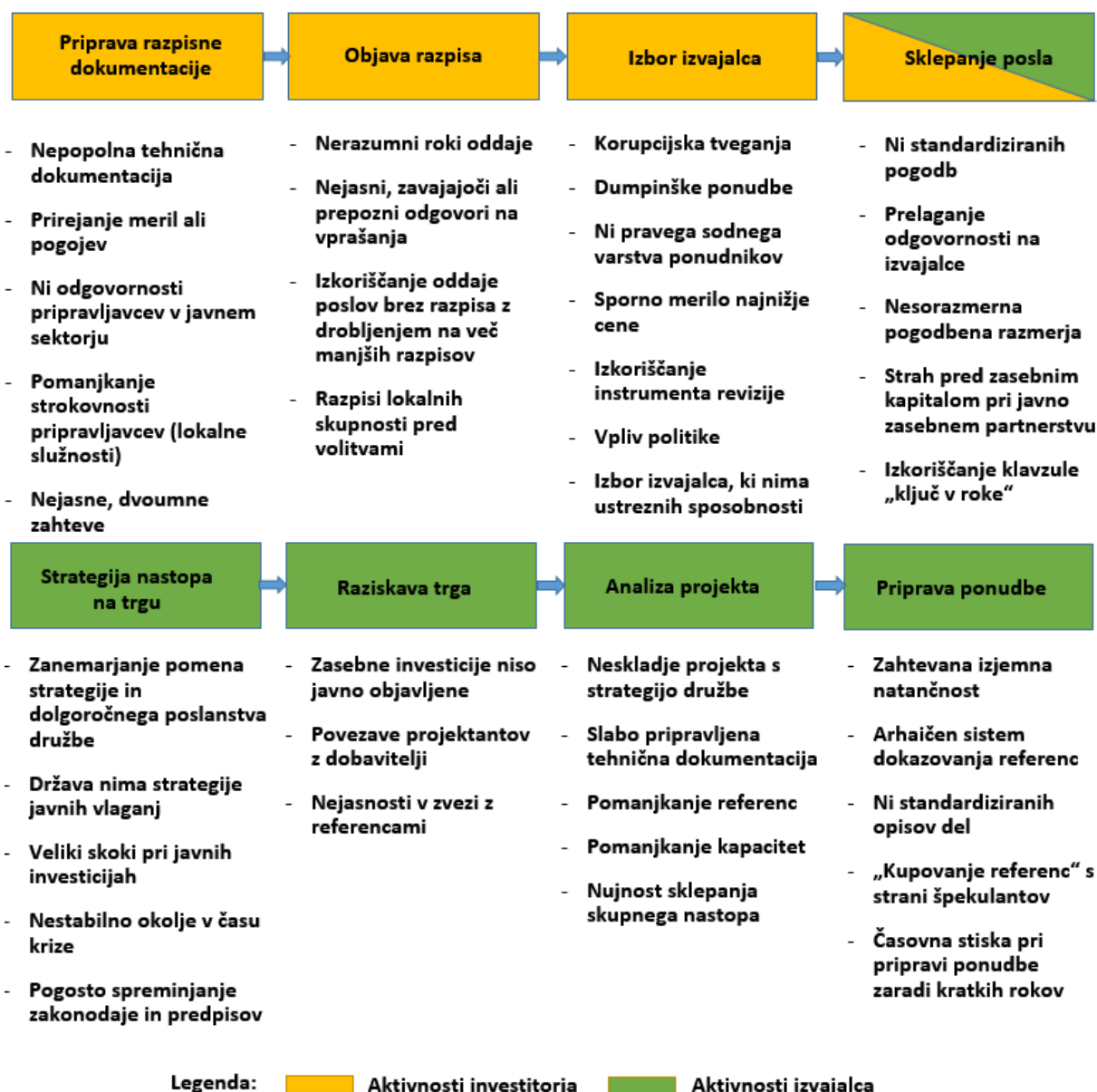
V primeru cene, določene kot lump sum – skupaj določena cena, kar glede na vsebino ustreza naši klavzuli »ključ v roke«, naročnik v tujih pravnih redih odgovarja za napačno dane podatke in kasnejše spremembe naročil. Pri nas naročnik namerno odda dela v izvajanje na podlagi PGD dokumentacije, želi pa izvedbo po PZI (na podlagi druge projektne dokumentacije izvedba del niti ni mogoča) in za ceno, določeno na podlagi PGD projekta. Takšno ravnanje, ko želi ena pogodbeni stran izigrati drugo na ta način, da bi se izognila plačilu realne vrednosti za objekt, ki ga bo prejela, je popolnoma nesprejemljivo.

Zgoraj je bila že izpostavljena pogodba za javno naročilo za novogradnjo terase A v Predjami naročnika Ministrstvo za kulturo, ki je tipičen primer prakse, ki ni ustrezna. Popis del, ki je podlaga za določitev cene, je izdelan na PGD projektne dokumentacije, ponudnikom je na voljo le PGD projektna dokumentacija, dela pa se bodo izvajala na podlagi PZI projektne dokumentacije.

### **3.9 Povzetek problemov**

Opisana problematika je še posebej izrazita v času krize v gradbeništvu. Vsa slovenska gradbena podjetja se z njo srečujejo pri vsakodnevnih aktivnostih pridobivanja posla. Poudariti želim nekaj najpomembnejših točk, zato jih bom prikazal v sintetizirani obliki. V tabeli 2 so v pravokotnikih prikazane posamezne aktivnosti pri pridobivanju poslov. Rumene so tiste, ki jih izvajajo naročniki, zelene pa tiste, ki so v pristojnosti izvajalcev.

**Tabela 2: Povzetek problematike pri pridobivanju poslov v gradbeništvo**



### 3.10 Rešitve problematike v procesu pridobivanja posla

Da bi na področju gradbeništva v Sloveniji naredili napredek, ki bi pomenil pozitiven premik tako za gradbeno panogo kot posledično za investitorje, bi bilo potrebno vložiti veliko navora, usklajevanj in kompromisov, pa naj si bo na strani naročnikov (investitorjev), izvajalcev, projektantov ali države in lokalnih skupnosti.

Na področju javnega naročanja bi bilo potrebno prenesti dobro prakso iz tujine, zgolj spreminjanje zakonodaje ne zadostuje. S prenovljenim Zakonom o javnem naročanju ZJN-3 so se sicer vnesle nekatere spremembe, vendar je bila na področju gradbeništva stroka ponovno preslišana. Vsi apeli, tako GZS, Državnega sveta in nekaterih zbornic, so bili preslišani. ZGIGM pri GZS je že nekajkrat pripravila številne predloge za uvedbo reda in izboljšanja stanja v panogi, vendar kakšnega posebnega odziva s strani odgovornih ni bilo.

Predlogi, ki jih je pripravila, so bili naslednji (ZGIGM, 2015b, str. 4):

- Izboljšati prakso posredovanja kvalitetnih in kredibilnih informacij o obsegu javnih naročil gradenj najmanj za dve leti naprej reprezentativnim zbornicam.
- V praksi uvesti izločanje neobičajno nizkih ponudb pri javnem naročanju.
- Zavezati javne naročnike k spoštovanju rokov za sprejemanje njihovih odločitev, da bi se lahko spoštovali roki za začetek in konec projektov.
- Javne naročnike zavezati k spoštovanju domačih in mednarodnih pravil stroke, panožnih pogodbenih standardov, preprečevanju socialnega dumpinga in spoštovanju kolektivnih pogodb.
- Preprečiti prakse javnega naročanja, ki favorizirajo tuja gradbena podjetja pred slovenskimi.
- Omogočiti projektantom v javnem naročanju izdelavo kvalitetne projektne dokumentacije z jasno vsebino, ki bo preprečevala nestrokovna, neetična in koruptivna dejanja vseh udeležencev v procesih gradenj.
- Uvesti obvezno uporabo standardiziranih opisov del in standardov za izračune cen v gradbeništvu.
- Uvesti obvezno uporabo sodobnih in standardiziranih informacijskih orodij v javnem naročanju pri načrtovanju gradenj, pripravi popisov, izdelavi gradbenih kalkulacij, pripravi in objavi naročil in izdelavi ponudb gradenj, vodenju gradbenih knjig, izdelavi situacij in obračunu.

Pri predlogih za izboljšanje poslovnega okolja za poslovanje podjetij v gradbeništvu pa se ZGIGM zavzema za sistemsko ureditev položaja panoge gradbeništvu v Sloveniji, kjer je nujno skupno delovanje države in ZGIGM. Njihovi predlogi so bili naslednji (ZGIGM, 2015b, str. 5):

- Priprava in izvajanje ukrepov za povečanje pravne varnosti poslovanja podjetij v gradbenih verigah.
- Izboljšave na gradbeni zakonodaji, ki bo uvedla več reda na področju poslovanja podjetij v dejavnosti gradbeništvu.
- Omogočanje podjetjem v panogi pogoje za normalno delovanje in tehnološki razvoj, da bodo lahko ujela korak z najrazvitejšimi.
- Vzpostavitev pogojev in spodbud mladim za vstop v gradbene poklice.
- Podpora hitremu prenosu tujih standardov na področju standardiziranih popisov del in standardov za izračune cen v gradbeništvu po vzoru Avstrije in Nemčije ter zagotovitev njihove obvezne uporabe v javne naročanju.
- Podpora za pospešeno uporabo sodobnih in standardiziranih informacijskih orodij v načrtovanju gradenj, pripravi popisov, izdelavi gradbenih kalkulacij, pripravi in objavi naročil in izdelavi ponudb gradenj, vodenju gradbenih knjig, izdelavi situacij in obračunu.
- Podpora pri usposabljanju projektantov in kalkulantom za delo z novimi informacijskimi orodji, izdelanimi na osnovi uporabe novih standardov.
- Podpora množični uporabi novih standardiziranih informacijskih orodij na vseh nivojih, od poklicnega, strokovnega do univerzitetnega izobraževanja.
- V slovenskem okolju vzpostaviti pogoje, ki bodo podjetjem omogočili usmeritev v dolgoročno rast in kvaliteto, specializacijo, visoko poslovno moralo, dolgoročno investiranje v kadre ter s tem doseganje večje konkurenčnosti na mednarodnih trgih. To nam bo omogočilo, da začnemo loviti korak za razvitimi državami na tem področju, da

se bomo lahko priključili trendom uporabe najmodernejših informacijskih orodij na področju načrtovanja gradenj.

- Zagotoviti ustrezne pogoje za delovanje reprezentativnim zbornicam in sindikatom za uspešni socialni dialog v panogi, ki bo pripeljal do podpisa nove kolektivne pogodbe in ki bo privedel do ureditve, ki bo primerljiva z avstrijsko in italijansko ureditvijo. To bo omogočilo našim podjetjem lažji vstop tudi na njihove trge.

Vse to bi lahko dosegli z uveljavitvijo smernic za izvajanje gradenj v javnem naročanju, katerih uporaba bi bila obvezna. Smernice so v času, ko pripravljam magistrsko delo, v pripravi, upam pa, da bo tokrat gradbeni stroki uspelo uveljaviti takšne smernice, ki bodo koristne za celotno gradbeno panogo in posledično za slovensko gospodarstvo. Upam tudi, da pripravljavci ne bodo podlegli raznim lobijem, ki bodo na vse pretege pritiskali in da bo stroka na koncu uspela te smernice tudi »uzakoniti« kot obvezno gradivo pri javnem naročanju.

Tudi ECCE<sup>13</sup> oz. njegov predsednik prof. dr. Włodzimierz Szymczak in prof. dr. Janusz Rymsza iz Varšave sta pripravila predlog evropskih meril za ocenjevanje ponudb v zvezi z javnimi naročili gradenj, kjer so posebej opredeljena posamezna poglavja ocenjevanja ponudb. Tudi ECCE je zaznal potrebo po ureditvi tega področja, saj na nivoju EU obstaja veliko oblik ocenjevanja javnih naročil, ki niso medsebojno usklajena. Zaradi mednarodnih razpisov, ki se pojavljajo v vseh državah članicah, bi bilo smiselno ta merila poenotiti. Nenazadnje to od nas zahtevata tudi dve ključni direktivi EU: Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 2. 2014 o javnem naročanju in Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. 2. 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštne storitve. Rok za uveljavitev teh direktiv je 18. 4. 2016. Omenjeno gradivo je pripravljeno z namenom, da bi se enotna merila uvedla na nivoju celotne EU. Osebnostno menim, da ECCE s tem predlogom ne bo uspel, saj gre za zelo različne interese posameznih držav članic, kakor tudi različnih lobijev znotraj njih, poleg tega pa niso vključili širše strokovne javnosti, temveč zgolj inženirske kroge, ki pa so premalo upoštevali interese drugih strok. Ta poskus poenotenja meril v zaključku magistrskega dela omenjam zato, ker bi bila uveljavitev takšnih meril zelo koristna za države članice in njihove proračune, saj bi z njimi v veliki meri razbili močno usidrane lobije v posameznih državah in bi bila to zelo dobra rešitev. Prepričan sem, da do tega ne bo prišlo.

Kot piše Škraba (2014, str. 4), je Zbor za oživitev in razvoj gradbeništva (v nadaljevanju ZORG) ob izdaji Memoranduma državi postavil 5 zahtev:

- »Ustanovitev novega ministrstva za graditev;
- Zagotovitev stabilnih pogojev poslovanja in zagon investicij;
- Ureditev razmer na trgu inženirskih storitev in gradenj;
- Ustvarjanje kakovostnih delovnih mest v gradbeništvu;
- Vlaganje v znanje in strokovno usposobljenost zaposlenih v panogi.«

ZORG je bil ustanovljen leta 2014 kot reakcija na mačehovski odnos države, še posebej Ministrstva za gospodarstvo, ki za razliko do drugih panog ni v ničemer zastopalo gradbeništva pri reševanju iz krize, ki je ni povzročila sama panoga. ZORG postaja vse

---

<sup>13</sup> ECCE – angl. European Council of Civil Engineers – Evropski svet gradbenih inženirjev

močnejša organizacija s tendenco, da na področju gradbeništva zastopa interese gradbene stroke, saj predstavniki menijo, da Gospodarska zbornica Slovenija ni dovolj kompetenten predstavnik stroke pri zastopanju njihovih interesov. Prihaja celo do odkritih nasprotovanj ali zapletov. Kljub temu je GZS uspelo zbrati več kot 170 podpisov podjetij s področja gradbeništva, ki nasprotujejo načinu spreminjanja gradbene zakonodaje (GZS, 2016)

Za rešitev nastale problematike v gradbeništvu in izhoda iz krize v panogi bi se morali resneje posvetiti nekaterim aktivnostim. Država bi morala takoj sprejeti dolgoročno strategijo investiranja, ki bi morala biti sestavni del programa vsake vlade. Spodbujati bi morali domače in tuje vlagatelje, da bi bili preko davčnih ugodnosti pripravljene investirati na slovenski trg, tako v obliki samostojnega investiranja kot JZP. Proučiti bi morali tudi učinek davčnih olajšav za investicije ter možnost zagotavljanja stabilnih pogojev poslovanja.

Na področju javnega naročanja bi morali za vsako javno naročilo oceniti vsa korupcijska tveganja ter določiti, kako se bodo ta tveganja obvladovala. To bi moralo zajeti celoten proces od zasnove projekta, izbire projektantov, inženirjev in izvajalcev gradnje, do tveganj pri izdelavi projektne dokumentacije, vplivov dobaviteljev in izvajalcev na projektne rešitve, zagotovitev nevtralnih razpisnih pogojev ipd.

Preprečiti bi morali socialni dumping. Vsaka ponudba, ki ne bi upoštevala tržne cene uporabljenih materialov in cene delovne sile, ki je urejena s kolektivnimi pogodbami in delovno pravno zakonodajo, bi morala biti avtomatično izločena. Posledice neizvajanja takšnih ukrepov država danes plačuje kasneje preko nadomestila za brezposelne, odpisa davkov propadlih podjetij, dokapitalizacij bank ipd. Posledično izbor izvajalca gradnje pri javnih naročilih zgolj na podlagi najnižje cene ne bi smel biti dovoljen.

Urediti je potrebno odgovornost vsakogar, ki je udeležen v gradnji. Vsak deležnik pri gradnji mora prevzeti svoj del odgovornosti. Tako mora investitor zagotoviti korekten in pošten razpis, prevzeti mora odgovornosti, ki mu jih nalaga zakon (npr. odgovornost za ravnanje z odpadki), projektanti morajo prevzeti odgovornost za pravilnost in usklajenost projektne dokumentacije in tudi popisov del (odstopanja za več kot določen odstotek bi morala biti sankcionirana, saj je tu velik potencial za korupcijska tveganja), izvajalec gradnje za vse faze gradnje, nadzor pa za to, da se projekti izvajajo skladno s projektno dokumentacijo, da so vsi elementi popisov del resnično izvedeni v evidentiranih količinah in da je delo opravljeno skladno s standardi in pravili stroke.

Natančno moramo definirati klavzulo »ključ v roke«. Zaradi različnih interpretacij tega instituta na trgu nastaja nepotrebna zmeda in spori. Potrebno je uvesti obvezujočo uporabo tipiziranih pogodb oz. vsaj določiti minimalne standarde, ki jih mora uporabiti naročnik. Še najboljša možnost je, da bi se v slovenskem prostoru oblikovale tipske pogodbe, ki bi veljale za vse (vsaj javne) naročnike. Takšen poskus uvedbe tipskih pogodb se pravkar izvaja s strani ZGIGM. V pripravi so tipske pogodbe za različne vrste projektov in načine obračuna. V vsakem primeru bi bila dobra rešitev tudi uporaba mednarodnih pogodb po FIDIC-u.

Zagotoviti bi morali korektna plačila podizvajalcev in dobaviteljev na način, ki bo omogočal sankcioniranje nekvalitetne izvedbe ali dobavo s strani teh podizvajalcev ali dobaviteljev. Prav tako bi morali biti roki gradnje usklajeni s pravili stroke in ne z roki

financiranja s strani evropskih skladov ali proračuna, lokalnimi (ali državnozborskimi) volitvami ali nerealnimi željami naročnikov.

Urediti bi morali nered na trgu ponudnikov graditve objektov tako projektantskih, inženirskih, kot izvajalskih podjetij. Potrebno bi bilo klasificirati podjetja glede na njihove realne kapacitete, reference, obseg poslovanja, število zaposlenih, bančni potencial itd. Na podlagi klasifikacije bi lahko posamezna podjetja nastopila na projektih, ki jih lahko kvalitetno in glede na njihove kapacitete in sposobnosti tudi izvedejo.

Potrebno pa bi bilo tudi zagotoviti kvalitetno sodno varstvo na področju gradbeništva in javnega naročanja, kjer bi bile pravično in uravnoteženo izkazane odgovornosti in pravice posameznega deležnika v gradnji.

## **SKLEP**

Križa v gradbeništvu pomeni za vse gradbene družbe težke čase za preživetje, vendar vsaka takšna izkušnja prisili vodstva podjetij, da trezno razmislijo, kako naprej. Križa je tako lahko tudi priložnost, da se podjetja pod težo razmer ustrezno dimenzionirajo, prečistijo, pripravijo dolgoročno strategijo svoje pozicije na trgu in tako postanejo bistveno bolj uspešna. Dejstvo je, da se morajo vse panoge v konkurenčnem boju primerno racionalizirati in poslovati vedno učinkoviteje. Če na krizo gledamo iz tega vidika, lahko pritrdimo, da je to nova priložnost – priložnost za tiste, ki bodo postali boljši in učinkovitejši od drugih. S tem si bodo zagotovili dolgoročni obstoj, kupcem storitev pa boljše in cenejše produkte.

V gradbenem sektorju bo po vseh znanih nepravilnostih iz preteklosti potreben čas, da se ponovno vzpostavi zaupanje tako v gradbeni sektor kot v podjetja, ki v takšnem okolju poslujejo. Vendar bo treba gradbeni sektor meriti z enakimi merili kot druge sektorje. Številne državne pomoči družbam ali sektorjem, ki niso iz področja gradbeništva, potrjujejo, da država lahko poskrbi za neko panogo, če želi. Lahko ustrezno zaščiti tudi podjetja, ki tam nastopajo. Gradbeništvo teh bonitet ni deležno. Tega gradbinci, navajeni »vsega hudega«, niti ne pričakujejo, pričakujejo pa, da se ta sektor enakopravno obravnava kot ostale, se ne dovoli njihovega namernega uničevanja, nepoštene prakse investorjev, ki izkoriščajo krizo in pridobivajo nesorazmerno velike koristi na račun gradbincev, se uveljavi poštena sodna praksa, bodo javna naročila potekala na pošten in transparenten način, bo država zaščitila domače izvajalce v enakem sorazmerju, kot za tuje gradbince poskrbijo njihove matične države, kjer se za posle pri njih potegujejo slovenska podjetja.

Po nekajletni pasivnosti gradbene stroke je ta končno sprevidela, da bo potrebno od besed preiti k dejanjem. Dozorelo je spoznanje, da se mora širša stroka povezati in od pristojnih ne več prositi in moledovati, temveč zahtevati. Prvi zametek takšnega združevanja interesnih skupin s področja gradbeništva je nastal z ustanovitvijo Zbora za oživetev in razvoj gradbeništva. Ta je pripravil t.i. Memorandum za oživetev gradbeništva, ki ga je pred državnozborskimi volitvami poslal političnim strankam. Zbor sestavljajo Inženirska zbornica Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije, Zbornica za gradbeništvo, Obrtna zbornica Slovenije, Zveza društev gradbenih inženirjev in tehnikov, Slovenska inženirska zveza, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo Univerze Ljubljana, Fakulteta za gradbeništvo Univerze v Mariboru in Zavod za gradbeništvo. Kot piše Škraba (2014, str. 6), se ob upoštevanju njihovih zahtev pričakuje naslednje rezultate:



- »Doseganje evropsko primerljivih multiplikativnih učinkov (2–3) pa noge na ostalo gospodarstvo;
- Dvig deleža gradbeništva v BDP s 4 % na 6 do 8 % BDP in 10.000 do 20.000 novih delovnih mest v gradbeništvu;
- Ohranitev zdravega jedra ponudnikov inženirskih storitev in gradenj – večja mednarodna konkurenčnost;
- Višja socialna varnost zaposlenih v panogi in večja aktivnost delovnih mest za mlade in uvedba dualnega sistema poklicnega izobraževanja;
- Odgovorno ravnanje z javnimi financami in višja kakovost javnih gradenj – nižji stroški v celotni življenjski dobi objektov;
- Spodbujanje koriščenja lokalnih potencialov gradbeništva.«

Prepričan sem, da je možno krizo v gradbeništvu premagati, v kolikor se bo najprej politika, nato pa vsa ostala javnost začela zavedati, kako tesno sta prepleteni usoda gradbeništva in celotnega gospodarstva. V magistrskem delu sem nekajkrat nakazal, da se lahko učimo iz zgodovine, da se reševanje gospodarstva prične z investiranjem, ki s svojimi multiplikativnimi vplivi, povečanjem splošnega optimizma in gospodarske klime, zaupanja v gospodarstvo ipd., posredno vpliva tudi na potrošnjo prebivalstva in krog je sklenjen. Pri tem je potrebno zelo veliko modrosti, potrpljenja in jeklene discipline. Popuščanje pritiskom sindikatov po nižanju produktivnosti in razdeljevanju še ne ustvarjenega denarja zagotovo ne bo vodilo k rešitvi niti gradbeništva, niti gospodarstva. Nerazumljivo je, da so najglasnejši ravno sindikati negospodarstva in ne sindikati gospodarstva. Slednji so spoznali, da je v danem trenutku potrebno stopiti skupaj in iskati rešitve, kako povečati produktivnost, denar zaslužiti in ga nato razdeliti, za razliko od prvih, ki bi delili nekaj, česar še sploh nismo ustvarili (napoved bodoče gospodarske rasti). Vlada mora postati odločen in kompetenten sogovornik stroki, imeti mora dolgoročno strategijo vlaganj z vsemi potrebnimi simulacijami in vplivi na celotni makroekonomski položaj in se otresti vpliva vseh lobijev. Predvsem pa je potrebno prenehati razmišljati zgolj o kratkoročnih problemih in rešitvah, ki spominjajo na gašenje požara ter stalnemu spreminjanju zakonodaje po načelu, če se zakon ne spoštuje, spremenimo zakon in ne naših navad.

Nenehno spreminjanje zakonodaje ne vpliva pozitivno na stabilnost poslovanja in gospodarsko klimo. V času, ko pišem magistrsko delo, Ministrstvo za okolje in prostor pripravlja spremembo Zakona o gradnji objektov in uvaja Gradbeni zakon. Odprta je bila javna razprava, ki je razburila predvsem inženirsko stroko, saj je predvsem pod pritiskom arhitektov predlog predvideval popolnoma nov način organizacije in vodenja gradbišča, pri čemer bi po novem vodenje gradnje vodil t.i. »vodja gradnje«, ki bi bil po stroki arhitekt. To navajam zgolj zaradi prikaza, na kakšen način spreminjamo zakonodajo – brez analiz, preverjenih rešitev, simulacij. V gradbeništvu je evidentno pomanjkanje poslov in brez poslov so tako gradbeniki kot arhitekti. Toda vprašanje je, ali je še dopustno, da neka panoga, ki v nekem trenutku nima dovolj posla, sploh lahko »zlobira« spremembo zakonodaje, da bi na ta način opravljala posle, ki jih sedaj opravljajo drugi in to celo pod pretvezo, da gre za odpravo pomanjkljivosti obstoječega zakona in izboljšanje procesov gradnje. Problem opisujem zgolj s proceduralnega vidika, pri čemer se v vsebino ne spuščam.

V magistrskem delu sem opisal stanje v gradbeništvu s poudarkom na tistem delu, ki se tiče pridobivanja poslov, preučil sem poslovne procese, aktivnosti, zakonodajo, vse to pa povezal s prakso, ki se žal v veliki meri razhaja s teorijo. Odgovoril sem na dve

raziskovalni vprašanji. Pri prvem sem detajlno opisal, kako izgleda celoten proces pridobivanja poslov v gradbeništvu. Opisal sem potek aktivnosti, ki jih izvajata tako investitor kot izvajalec. Aktivnosti sem opisal tako s teoretičnega kot s praktičnega vidika in bralcu želel prikazati realno sliko v sektorju.

Pri drugem raziskovalnem vprašanju sem obdelal problematiko, s katero se srečujejo gradbene družbe pri pridobivanju posla na trgu v kriznih razmerah. Verjetno se bo opisana problematika pojavljala tudi v času po krizi, prepričan pa sem, da bo slovensko gradbeništvo, predvsem pa inženirska stroka, končno spoznala, da je treba vložiti skupne napore v ureditev razmer na trgu in s svojim aktivnim delom prispevati, da bo naša družba postala bolj transparentna, da se bodo spoštovala pravila, zakonodaja in etične norme. Potreben bo zelo jasen in odločen nastop pri uveljavljanju reda na področju gradbeništva in od odgovornih resornih ministrstev in vlade argumentirano zahtevati ukrepe, ki bodo spodbudili optimizem pri vlagateljih in obenem spoznanje, da mora država v kriznih razmerah vlagati.

V magistrskem delu sem pokazal, kako pomemben vpliv ima gradbeništvo na celotno gospodarstvo, zato je pomembno, da gradbena stroka iz pasivnega opazovalca razmer na trgu preide v aktivnega udeleženca pri načrtovanju državnih vlaganj, pripravi zakonodaje in razvijanju šolskega sistema. Več optimizma in zaupanja v gospodarstvo bo tudi pospešilo trenutno popolnoma zamrlo JZP, ki ga še posebej poudarja Junckerjev plan.

## LITERATURA IN VIRI

1. Bernard, J. (2016, 2. januar). Leto 2016: Napovedi v gradbeništvu zelo slabe (tema). *STA*. Najdeno 8. januarja 2016 na spletnem naslovu <https://www.sta.si/2213231/leto-2016-napovedi-v-gradbenistvu-zelo-slabe>
2. Blatnik, E. (2013, 10. februar). Naš gradbeni trg postopoma prevzemajo tujci. *Planet TV*. Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu [http://www.siol.net/novice/gospodarstvo/2013/02/planet\\_tv\\_strabag\\_gradbenistvo.aspx?format=json&mob=1&hide\\_hf=1&os=wf&ver=1.0](http://www.siol.net/novice/gospodarstvo/2013/02/planet_tv_strabag_gradbenistvo.aspx?format=json&mob=1&hide_hf=1&os=wf&ver=1.0)
3. Burnett, M. (2007). *Public-Private Partnerships (PPP) – A Decision Maker's Guide*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
4. Capriolo, G., & Glažar, M. (2013). Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP). *Working paper 22(2)*. Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development.
5. Carlidge, D. (2006). *Public Private Partnerships in Construction*. New York: Taylor & Francis.
6. Deloitte. (b.l.). Closing the Infrastructure Gap: The role of Public-Private Partnerships. Najdeno 10. januarja 2016 na spletni strani <http://www2.deloitte.com/ie/en/pages/finance/articles/closing-the-infrastructure-gap.html>
7. Države članice EU. (b.l.). V *Europa.eu*. Najdeno 15. novembra 2015 na spletnem naslovu <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/>
8. Euroconstruct. (2015, 4. december). *European Construction on a steady Recovery Path*. Najdeno 2. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.euroconstruct.org/pressinfo/pressinfo.php>
9. Eurostat. (2016, 17. februar). *December 2015 compared with November 2015*. Najdeno 28. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7160174/4-17022016-AP-EN.pdf/21b7065c-ca37-4d28-9e69-c31d17cb9a0a>
10. Evropska komisija. (2006). Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis. *The new Programming Period 2007-2013 (Working Document No. 4)*. Brussels: European Commission.
11. FIEC. (2015a). *Key Figures Activity 2014*. Bruxelles: FIEC.
12. FIEC. (2015b). *L'activite de la construction en Europe 2014*. Bruxelles: FIEC.
13. Glažar, M. (2012). Slovenija 2020 – ocenjevanje ukrepov strategije Evropa 2020 z DSGE modelom. *Delovni zvezek 21(1)*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
14. Grad, F. (2010). *Evropsko ustavno pravo. Prvi del: Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. Grimsey, D., & Lewis, M.K. (2004). *Public Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
16. GZS. (2016, 7. marec). *Stališča in komentarji*. Najdeno 8. marca 2016 na spletnem naslovu [https://www.gzs.si/skupne\\_naloge/staliska\\_in\\_komentarji/Novice/ArticleID/51358/ze-vec-kot-170-podpisov-zoper-gradbeno-zakonodajo](https://www.gzs.si/skupne_naloge/staliska_in_komentarji/Novice/ArticleID/51358/ze-vec-kot-170-podpisov-zoper-gradbeno-zakonodajo)
17. Huse, J. (2002). *Understanding and negotiating turnkey and EPC contracts*. Second edition. London: Sweet&Maxwell.

18. Inštitut za javno zasebno partnerstvo. (b.l.). *Pogodba o javno zasebnem partnerstvu*. Najdeno 11. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.pppforum.si/javno-zasebno-partnerstvo/pogodba-o-javno-zasebnem-partnerstvu.html>
19. International Monetary Fund. (2012). *World Economic Outlook October 2012*. Washington, DC: International Monetary Fund.
20. Inženirska zbornica Slovenije. (2011). *Smernice za naročila javnih gradenj*. Ljubljana: Tehnis d.o.o.
21. Javno naročilo Komunela (JN Komunela). (2015, 11. september). Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://eojn.nn.hr/SPIN/application/ipn/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=533107>
22. Javno naročilo Križevci (JN Križevci). (2015, 5. maj). Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://eojn.nn.hr/SPIN/application/ipn/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=503634>
23. Javno naročilo Umag (JN Umag). (2015, 29. september). Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://eojn.nn.hr/SPIN/application/ipn/DocumentManagement/DokumentPodaciFrm.aspx?id=538003>
24. Javno naročilo 7045 (JN 7045). (2015, 8. oktober). Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=pregledobjave&IzpObrazec=402236>
25. Javno naročilo 7982 (JN 7982). (2011, 15. julij). Najdeno 14. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=pregledobjave&IzpObrazec=181272>
26. Jurekič, M. (2012). Destruktivni kanibalizem v gradbeništvu. *Rast*, 23(1/2), 66-69.
27. Kavčič, P. (2015). Ministrstvo bo uredilo področje ponudnikov gradbenih storitev in gradbeništvu vzelo pod svoje okrilje. *IZS novo* 18(75). (str. 3). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
28. Komisija Evropskih skupnosti. (2009, 19. november). Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: Developing PPP. *Communication from the the Commision to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Brussels: Commission of the European Communities.
29. Kotler, P. (2004). *Management trženja*. Zagreb: Mate d.o.o.
30. Krajnc, J. (2007). *Strategija razvoja in umestitve dejavnosti javno zasebnega partnerstva v podjetju SCT* (interno gradivo). Ljubljana: SCT d.d.
31. Krupič, F. (2015, 20. oktober). Mit o javnem in zasebnem sektorju. *Finance*, str. 9.
32. McKee, M., Edwards, N., & Atun, R. (2006). Public-Private-Partnerships for Hospitals. *Bulletin of the WHO*. Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-030015.pdf>
33. Mednarodna zveza svetovalnih inženirjev (FIDIC). (1999). *Pogoji pogodbe za obratno opremo, projektiranje in graditev za elektrotehnično in strojno obratno opremo in za gradbena in inženirska dela, ki jih načrtuje izvajalec*. Lausanne: FIDIC.
34. Merna, A., & Lamb, D. (2003). *The guide to value and risk management in PPP projects*. London: Euromoney books.
35. Ministrstvo za gospodarstvo. (2013). *Strategija razvoja 2014-2020*, Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
36. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. (2016). *Podatki o vpisanih študentih* (interno gradivo). Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport

37. *Naročilo male vrednosti 4930*. (2015, 10. avgust). Najdeno 22. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=pregledobjave&IzpObrazec=62116&nar=MV>
38. Obligacijski zakonik. *Uradni list RS* št. 83/2001.
39. Oštrbenk, N. (2016). Kateri posli so na obzorju? *Glas gospodarstva*, (2), 24-25.
40. Pipenbaher, M. (2013, 3. junij). V tujini pri pridobivanju posla precej več štejejo reference in izkušnje kot cena. *Finance*, str. 21.
41. Plavšak, N. (2004). *Komentar Obligacijskega zakonika*. Ljubljana: GV Založba.
42. *Poročilo o obravnavi Zahteve Državnega sveta za ponovno odločanje Državnega zbora o Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3), EPA 684-VII*. Najdeno 15. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://imss.dz-rs.si/imis/121bdb47b294c5b6379d.pdf>
43. Portal javnih naročil. (b.l.). Najdeno 14. januarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>
44. Posebne gradbene uzance. *Uradni list SFRJ* št. 18-247/1977.
45. PricewaterhouseCoopers (PWC). (2011). *Valuing the role of Construction in the New Zealand economy*. Najdeno 22. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.constructionstrategygroup.org.nz/downloads/PwC%20Report%20-%20Construction%20Sector%20Analysis%20Final%204%20Oct.pdf>
46. Remec, Č. (2015). Beseda predsednika IZS. *IZS novo 18(75)*. (str. 3). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
47. Renar, J. (2015). *Gradbeniške iskricе*. Najdeno 3. januarja 2016 na spletnem naslovu <https://www.gzs.si/LinkClick.aspx?fileticket=ge9howtqvkg=&portalid=29>
48. Renar, J. (2016). *Razmere v slovenskem gradbeništvu* (interno gradivo). Ljubljana: Zbornica gradbeništva in industrije gradbenega materiala pri GZS.
49. Sampson Research. (b.l.). *Rules of Thumb for interpreting Economic Multipliers*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu [http://www.sampsonresearch.com/linked/economic\\_impacts\\_predictions\\_versus\\_outcomes.pdf](http://www.sampsonresearch.com/linked/economic_impacts_predictions_versus_outcomes.pdf)
50. Seljak, F. (2013). Gradbena pogodba – reševanje spora v pravdi – pomoč izvedenca. *Pravosodni bilten* (1). (str. 79-87). Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje.
51. Seyed, H. (2015, 10. julij). European Construction Market Forecast from 2015-2020. *Building radar*. Najdeno 22. decembra 2015 na spletnem naslovu <https://buildingradar.com/construction-blog/european-construction-market-forecast/>
52. Snoj, B. & Gabrijan, V. (2015). *Marketing konceptualne in celostne razsežnosti*. Ljubljana: Založba Pivec.
53. Sodba Cpg 784/94. (8. junij 1994). Najdeno 23. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://www.sodisce.si/vislj/odlocitve/45758/>
54. Sodja, V. (2008). Gradbena pogodba – kdaj uporabiti klavzulo za določitev cene »ključ v roke?«. *Pravna praksa*, (49/50), 12-13.
55. Sodja, V. (2009). Gradbena pogodba – zakaj je pri gradnji najbolje biti v vlogi projektanta. *Pravna praksa*, (24), 6-9.
56. Statistični urad Republike Slovenije (SURS). (2015). *Paritete kupne moči in bruto domači proizvod na prebivalca v standardih kupne moči, evropske države, 2012-2014*. Najdeno na spletnem naslovu <http://www.stat.si/StatWeb/prikazinovico?id=5623&idp=1&headerbar=0>
57. Szymczak, W. & Rymza, J. (2015). *Evropska merila za ocenjevanje ponudb v zvezi z javnimi naročili gradenj* (interno gradivo). Warszawa: ECCE.
58. Škraba, F.B. (2014). Zbor za oživitev in razvoj slovenskega gradbeništva. *IZS novo 17(71)*. (str. 4-7). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.

59. Škraba, F.B. (2015). Do konca leta bo sprejet nov ZJN. *IZS novo* 18(73). (str. 6-8). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
60. Štrajn, S. (2015, 27. februar). O »uspešnosti« ponudb za izgradnjo AC Slivnica-Gruškovje. Najdeno 22. decembra 2015 na spletnem naslovu <http://damijan.org/2015/02/27/o-uspesnosti-ponudb-za-izgradnjo-ac-slivnice-gruskovje/>
61. Thompson, A. & Strickland III, A. J. (1999). *Strategic management: Concepts and cases* (11<sup>th</sup> ed.). Boston: Irwin McGraw-Hill.
62. Tomažič, J., & Šimac, J. (2016, 10. marec). Avstrijci izvajajo gradbeni »new deal«. Kako postati del tega? *Finance*, str. 4-5.
63. UK Contractors Group. (2009). *Construction in the UK Economy*. Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu [http://archive.ukcg.org.uk/fileadmin/clients/UKCG/document/LEK/LEK\\_May\\_2012\\_final.pdf](http://archive.ukcg.org.uk/fileadmin/clients/UKCG/document/LEK/LEK_May_2012_final.pdf)
64. Von Thadden, G. (2010). Using EU structural Funds for PPP projects – Policy objectives and implementation challenges. *EIPA workshop on »Using EU structural Funds effectively in PPP*. Maastricht: Uropean Institute of Public Administration.
65. Zadnik, B. (2014). V inženirski stroki vre! *IZS novo* 17(71). (str. 3). Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
66. *Zahteva, da Državni zbor RS ponovno odloča o Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3)*. Najdeno dne 23. januarja 2016 na spletni strani [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zahteva\\_za\\_odlozilni\\_veto\\_na\\_epa\\_684-vii\\_sklep.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/zahteva_za_odlozilni_veto_na_epa_684-vii_sklep.pdf)
67. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS* št. 127/2006.
68. Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS* št. 32/1993, 30/1998.
69. Zakon o javnem naročanju (ZJN-3). *Uradni list RS* št. 91/2015.
70. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja. *Uradni list RS* št. 43/2011.
71. ZGIGM. (2015a). *Poslovanje gradbeništva in industrije gradbenega materiala v letu 2014*. Ljubljana: ZGIGM.
72. ZGIGM. (2015b). *Teme za razgovor z ministrom*. (interno gradivo). Ljubljana: ZGIGM.
73. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (2011). *Gradbeništvo v času krize – pogledi z vidika trga dela*. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.