

Fimmtudagurinn 2. desember 1999 kl. 12:00

134. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 32/1999

**Kvörtun vegna forvals
hjá opinberum aðilum við val á hönnuðum**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 19. nóvember 1998, þar sem á grundvelli 5. gr. samkeppnislaga er óskað eftir því að stofnunin skoði þær aðferðir sem Framkvæmdasýsla ríkisins og ýmis sveitarfélög hafi við val á ráðgjafa með svokölluðu forvali og hvort þær aðferðir samræmist samkeppnislögum.

Í erindinu kemur fram að í mars 1995 hafi verið gefinn út bæklingur með tillögum samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins, Framkvæmdasýslu ríkisins, Arkitektafélags Íslands og Félags ráðgjafaverkfræðinga. Í bæklingnum séu taldar upp og skilgreindar aðferðir við val á ráðgjafa og aðferð við forval skilgreind.

Einnig segir í erindinu: „Forval á vegum Framkvæmdasýslunnar fer þannig fram að forvalið er auglýst eins og um venjulegt útboð sé að ræða og er gjarnan auglýst með öðrum útboðum þar sem verðsamkeppni ríkir. Þeir ráðgjafar (arkitektar) sem áhuga hafa á að taka þátt í lokaðri samkeppni um viðkomandi mannvirki skila síðan inn gögnum sem farið er fram á í forvalsgögnum. Forvalsnefndir velja síðan 3–5 „hæfa“ ráðgjafa til þátttöku í samkeppninni. Ekki er hægt að ganga að því sem vísu að það komi fram í forvalsgögnum hverjir dæmi tillögurnar í væntanlegri samkeppni eða hver greiðslan til þeirra sem valdir eru til þátttöku, en hvort tveggja ætti að hafa áhrif á áhuga á þátttöku í forvalinu“.

Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög hafi einnig notað forval við val á hönnuðum til þátttöku í lokaðri samkeppni en engar skriflegar reglur virðist vera til um það mat.

Kvartandi telur þær reglur sem gildi við val á ráðgjafa teygjanlegar. Mat á hæfni, reynslu og gæðum þjónustu sé huglægt og um verðsamkeppni sé ekki að ræða. Er því óskað eftir að Samkeppnisstofnun skoði málið á grundvelli 5. gr. samkeppnislaga og hvort umræddar reglur standist samkeppnislög.

II. Málsmeðferð

1.

Erindið var sent Framkvæmdasýslu ríkisins og Reykjavíkurborg til umsagnar, þann 26. apríl sl.

Í umsögn Framkvæmdasýslu ríkisins, dags. 6. maí sl., segir að kvartandi fjalli á mjög almennan hátt um framkvæmd forvals hjá Framkvæmdasýslunni og erfitt sé að átta sig á umkvörtunarefninu. Reynt verði að svara öllu því er kvartandi telji aðfinnsluvert.

Í umsögninni segir að almenn auglýsing í dagblaði fullnægi kröfum yfirvalda um birtingu og komin sé löng hefð á slíkt. Dagblöðin taki frá ákveðin svæði fyrir þessar auglýsingar til að auðvelda hlutaðeigandi leitina.

Upplýsingar um forvalsnefnd liggi ekki alltaf fyrir á þeim tíma sem forval sé auglýst, enda skipti slíkt ekki máli fyrir umsækjendur. Nefndin fjalli á faglegan hátt um umsóknir og byggi vinnu sína á þeim ákvæðum sem sé að finna í bæklingnum „Kaup og ráðgjöf - val á ráðgjafa“.

Kvartandi gagnrýnir að ekki liggi alltaf fyrir hversu háar greiðslur þátttakendur muni fá fyrir sína vinnu því það geti haft áhrif á áhuga þeirra á þátttöku. Að mati Framkvæmdasýslunnar sé þetta aukaatriði þar sem væntanlegir þátttakendur geti ætíð sent inn skriflegar fyrirspurnir og sé þeim öllum svarað.

Varðandi skort á upplýsingum um forsendur þær sem forvalsnefnd leggi til grundvallar vill Framkvæmdasýslan taka fram að ætíð sé að hluta til um huglægt mat að ræða og erfitt geti verið að setja um það reglur sem öllum líki.

2.

Umsögn Framkvæmdasýslu ríkisins var send kvartanda til athugasemda og bárust þær þann 26. maí sl.

Í athugasemdunum leitast kvartandi við að útskýra í stuttu máli hvernig framkvæmd forvals hafi verið hjá Framkvæmdasýslu ríkisins og sveitarfélögum.

Varðandi auglýsingar um forval þá séu þær inn á milli útboða af allt öðrum toga þar sem verðsamkeppni ríki. Til sé dæmi um forval á vegum sveitarfélags þar sem þátttaka hafi verið óeðlilega lítil vegna þess að menn hafi ekki séð auglýsinguna. Möguleikar þeirra sem hafi lesið auglýsinguna hafi aukist af þessum sökum.

Ekki hafi verið minnst á forvalsnefnd í erindi kvartanda heldur hafi verið gagnrýnt að ekki lægju fyrir upplýsingar um dómnefnd og greiðslur til þeirra sem til þátttöku væru valdir. Dómnefnd sé sú nefnd sem dæmi tillögur í samkeppni og velji tillögur til útfærslu.

Einnig segir í athugasemdum kvartanda: „Undirrituð dregur ekki í efa vilja Framkvæmdasýslunnar að vinna „faglega“ að vali á þátttakendum í forvali. Þær reglur sem stuðst er við eru hins vegar svo óljósar að spurning er hvort einhverri fagmennsku verði við komið. Mat á hæfni, reynslu og gæðum þjónustu er og verður huglægt og vandséð er að hægt sé að setja reglur um þetta atriði, jafnvel þótt það sé gert í góðri samvinnu við Arkitektafélag Íslands. Þau verk sem forval hefur verið um eru flest af þeirri stærðargráðu að allflestir íslenskir arkitektar gætu innt þau af hendi. Sú samkeppni sem fram fer í forvali er samkeppni um það að hljóta náð fyrir augum forvalsnefnda og forvalsnefndir hafa ekki þurft að gera neina grein fyrir ákvörðunum sínum gagnvart þátttakendum“.

Jafnframt kemur fram að kvartandi telur boðskeppni að skaðlausu geta komið í stað forvals. Boðskeppni fari þannig fram að verkkaupi bjóði ákveðnum hópi arkitekta að skila inn tillögum í samkeppni gegn greiðslu. Val á þessum hópi sé alfarið í höndum verkkaupa og ekki sé gerð tilraun til að láta það líta öðruvísi út.

Loks fer kvartandi þess á leit við Samkeppnisstofnun, verði forval sý aðferð sem menn kjósi að hafa við val á arkitektum að staða þátttakenda sé gerð sýnilegri þannig að allir þátttakendur geti áttað sig á sinni eigin stöðu og annarra auk þess að forvalsnefndir geri skriflega grein fyrir því hvað ráði vali þeirra á þátttakendum.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Framkvæmdasýslunni til umsagnar og búrast þær, þann 23. ágúst sl.

Þar kemur m.a. fram að helstu ágreiningsefni aðila séu vinnubrögð forvalsnefnda og gagnsæi markaðarins. Kvartandi efast um að forvalsnefndir geti unnið af fagmennsku vegna þess að stuðst sé við óljósar vinnureglur og að mat á hæfni, reynslu og gæðum þjónustu verði alltaf huglægt. Framkvæmdasýslan er þessu ósammála þar sem hæfnismat sé unnið eftir ákveðnu kerfi og af fullri fagmennsku. Þó svo að fram fari kerfisbundið huglægt mat á færni bjóðenda eigi það ekkert skylt við skort á samkeppni eða brot á samkeppnislögum.

Meðfylgjandi athugasemdum Framkvæmdasýslunnar eru vinnugögn vegna útboðs á arkitektþjónustu við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri. Ekki hafi þar verið um formlegt forval að ræða, en vinnuferlið við mat á tæknilegri getu og gæðum hafi hins vegar verið það sama og viðhaft sé í forvali. Þar komi m.a. fram að hæfnismat hafi verið unnið sameiginlega af fulltrúum frá Ríkiskaupum, Framkvæmdasýslu ríkisins og rektor Landbúnaðarháskólans og hafi Magnús K. Sigurjónsson arkitekt hjá Framkvæmdasýslunni veitt vinnuhópnum forystu. Við opnun verðtilboða hafi niðurstöður hæfnismatsins verið lagðar fram, annars vegar texti sem útskýri hæfnismatið og hins vegar niðurstöðurnar settar fram í töflu, en hún hafi ekki verið birt því slíkt væri brot á trúnaði við einstaka bjóðendur. Fundargerð opnunarfundar fylgir einnig með og þar er tekið fram að jákvæð umræða hafi farið fram meðal bjóðenda um tilhögun útboðsins. Í framhaldi af opnunarfundinum hafi verið haldinn vinnufundur þar sem reiknað hafi verið út úr verðtilboðum og lokaniðurstæða fengin. Að mati Framkvæmdasýslunnar sýni framangreint dæmi að unnið sé af þessum málum af fagmennsku hjá Framkvæmdasýslunni og samkeppni milli arkitekta sé virk.

4.

Kvartanda var gefinn kostur á að tjá sig um athugasemdir Framkvæmdasýslunnar.

Í bréfi kvartanda frá 20. september sl., kemur m.a. fram að það kerfi sem farið sé eftir við hæfnismat hjá Framkvæmdasýslunni komi ekki fram í þeim gögnum sem þátttakendur í forvali hafi fengið í hendur á undanförunum árum.

Við umrætt hæfnismat sé stuðst við punktakerfi til að meta umsækjendur með það að markmiði að velja arkitekt til að taka að sér ákveðið verk. Slíkt punktakerfi sé umdeilanleg aðferð til að velja arkitekt enda komi fram að verðmatið ráði miklu. Í því tilviki sem Framkvæmdasýslan hafi tekið sem dæmi hafi sá sem hafi verið í fimmta sæti af níu í mati á tæknilegri getu og gæðum fengið verkið. Það hafi verið mat manna að verðsamkeppni væri ekki heppileg leið til að velja arkitekt þar sem slík leið skili sér ekki endilega í ódýrari eða betri byggingu.

Mat á tæknilegri getu og gæðum sé alltaf að stærstum hluta huglægt og engu breyti þó menn velji að koma sér upp punktakerfi til slíks mats enda komi ekki fram í framlögðum gögnum hvernig þessi atriði séu metin, einungis sé staðhæft að þau séu metin og sýndar tölur án þess að unnt sé að átta sig á forsendum fyrir þeim.

Loks segir í athugasemdunum: „*Ef forval verður hins vegar áfram sú aðferð sem menn kjósa að hafa við val á arkitektum fer ég þess á leit við Samkeppnisstofnun að stofnunin skyldi þá aðila, sem efna vilja til forvals eða vals á arkitektum, til að gera mönnum ljósar þær reglur sem mat á þátttakendum byggir á, að þátttakendur geti áttað sig á bæði sinni eigin stöðu og annarra, ásamt því að forvalsnefndir geri skriflega grein fyrir mati sínu á þátttakendum“.*

5.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Framkvæmdasýslu ríkisins til upplýsinga en ekki komu frekari athugasemdir frá stofnuninni.

6.

Í umsögn Reykjavíkurborgar, dags. 8. júlí sl., kemur m.a. fram að í samskiptum sínum við arkitekta fari Reykjavíkurborg eftir þeim formlegu reglum sem um þau samskipti gildi. Þar sé um að ræða Reglur um samskipti Reykjavíkurborgar og arkitekta í Arkitektafélagi Íslands sem settar hafi verið í borgarráði 18. október 1994, að höfðu samráði við Arkitektafélag Íslands. Í samskiptareglum þessum sé m.a. fjallað um forval.

Í auglýsingum Reykjavíkurborgar um forval sé alltaf ljóst að um forval sé að ræða, en ekki útboð. Þess megi geta að auglýsingum þessum sé beint til fagmanna sem þekki muninn á forvali og útboði, sem sé allt annars eðlis.

Í tl. 3.3 í samskiptareglum A.Í. og Reykjavíkurborgar komi fram að forvali sé beitt á þrennan hátt:

- til að velja þátttakendur í boðskeppni (2. tl. í 3.1)
- til að vinna samanburðartillögur (tl. 3.2.)
- til að velja arkitekt til verks (3.4.)

Forval og auglýsing þess sé vel til þess fallið að kalla fram umsóknir hönnuða sem áhuga hafi og kunni að vera til þess fallnir að sjá um hönnun í hverju tilviki. Jafnframt leiði forval einatt til þess að fleiri en einn hönnuður fái tækifæri til að taka þátt í s.k. boðskeppni eða gera samanburðartillögur um viðkomandi verk.

Einnig segir: „*Rétt þykir að lýsa framkvæmd forvals í örstuttu máli. Forval er auglýst opinberlega. Þeir fagmenn sem áhuga hafa á þáttöku hverju sinni nálgast forvalsgögnin á auglýstum stað. Þeir sem sækja vilja um, skila umsóknum sínum ásamt fylgigögnum/upplýsingum fyrir tilsettan tíma á tilgreindum stað. Öllum sem skilað hafa inn umsóknum í forval er tilkynnt um niðurstöðu þess. Óski hönnuður, sem skilað hafur umsókn í forvali, skýringa á vali þátttakenda eru þær skýringar veittar. Í forvalsgögnum eru nánari upplýsingar, m.a. um það verk sem um ræðir, áætlaðan verktíma, hvaða upplýsingar/gögn þurfa að fylgja umsókn o.s.frv“.*

Meðfylgjandi umsögn Reykjavíkurborgar voru forvalsgögn vegna viðbyggingar Hvassaleitisskóla.

Loks segir að þar sem forval sé alltaf auglýst opinberlega sé það einkar vel til þess fallið að auka gagnsæi markaðarins á þessu sviði, því með því gefist hönnuðum tækifæri til að fylgjast með hvaða verk kunni að vera í boði í náinni framtíð og veitist jafnframt tækifæri til þátttöku í forvali hafi þeir á því áhuga. Forval opinberra aðila, þegar velja skuli hönnuð mannvirkis sé fráleitt til þess fallið að hindra eða takmarka samkeppni á hönnunarmarkaði. Þvert á móti sé forval einmitt til þess fallið að veita hönnuðum tækifæri til að koma sér á framfæri og fá verkefni hjá opinberum aðilum og eflir forval þannig virka

samkeppni á þessum markaði. Að mati Reykjavíkurborgar sé forval hönnuða því á engan hátt í ósamræmi við samkeppnislög.

7.

Umsögn Reykjavíkurborgar var send kvartanda til athugasemda og bárust þær þann 18. ágúst sl.

Í athugasemdum kvartanda kemur m.a. fram að orðalag um forval í Reglum um samskipti Reykjavíkurborgar og arkitekta í Arkitektafélagi Íslands sé svo loðið og óljóst að álitamál sé hvort hægt sé að tala um skrifaðar reglur um mat á þátttakendum í forvali.

Kvartandi er sammála því að auglýsingar um forval á vegum Reykjavíkurborgar hafi verið áberandi og skýrar. Einnig er kvartandi sammála því áliti borgarlögmans að við val á hönnuði sé nauðsynlegt að horfa til annarra þátta en kostnaðar við hönnunina. Reynsla og færni hönnuðar sé það sem mestu máli skipti. Mat á hæfni hönnuðar sé hins vegar og verði að verulegum hluta huglægt.

Einnig segir í athugasemdunum: „Í áliti borgarlögmans er rakin framkvæmd forvals og með álitinu fylgdu forvalsgögn vegna viðbyggingar við Árbæjarskóla (en ekki Hvassaleitisskóla eins og stendur í álitinu). Það er líklega engin tilviljun að gögn vegna Árbæjarskóla fylgdu með þar sem það er eina forvalið sem undirrituð hefur tekið þátt í hjá Reykjavíkurborg. Þess vegna er mér fullkunnugt um að fullyrðingin „Öllum sem skilað hafa inn umsóknum í forval er tilkynnt um niðurstöður þess“ er ekki rétt og fylgir með ljósrít af svari því sem mér barst í pósti 6 dögum eftir að skilafresti lauk. Mér var aldrei tilkynnt hverjir voru valdir til þátttöku í forvalinu. Það kemur hvergi fram í reglum um forval að hönnuðir geti óskað skýringa á vali þátttakenda enda vafasamt að það þjóni neinum tilgangi þegar stuðst er við reglur sem alltaf verða að stórum hluta huglægt mat. Það sem þátttakandi í forvali hefur áhuga á að vita er hver eigin staða er gagnvart öðrum þátttakendum“.

Loks kemur fram að kvartandi telji gagnsæi markaðsins ekki í því fólgið að auglýsingar um forval birtist í fjölmiðlum og ekki heldur í því að þátttakendur í forvali sjái við hvaða arkitekta opinberir aðilar vilji eiga viðskipti. Markaðurinn sé gagnsær þegar aðilar geti áttað sig á hvaða reglur gildi og hver staða þeirra sé á markaðnum. Slíku sé ekki til að dreifa við framkvæmd forvals í dag, hvorki hjá Reykjavíkurborg né hjá Framkvæmdasýslu ríkisins.

8.

Athugasemdir kvartanda voru sendar Reykjavíkurborg til athugasemda. Reykjavíkurborg sá ekki ástæðu til að koma að frekari sjónarmiðum.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 2. desember 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Atli Freyr Guðmundsson, Brynjólfur Sigurðsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Sigurbjörn Magnússon.

1.

Mál þetta snýst um þær vinnureglur sem notaðar eru af opinberum aðilum, ríki og sveitarfélögum, við val á ráðgjöfum í svokölluðu forvali. Forval er ein aðferð eða hugmyndasamkeppni sem hið opinbera notar við að velja hönnuði til að taka þátt í lokaðri samkeppni um tiltekna hönnun. Í reglum „Kaup á ráðgjöf-val á ráðgjafa“ kemur fram að hið opinbera sé stærsti verkkaupi á slíkri þjónustu í landinu. Kvartað er yfir þeim reglum sem gilda um framkvæmd forvals, þ.e. hvernig forval sé auglýst í dagblöðum svo og við hvaða forsendur sé stuðst þegar verið sé að meta hvaða arkitektar teljist hæfastir til að taka þátt í lokaðri samkeppni.

Kvartandi telur framkvæmd forvals ekki nægjanlega gagnsæja. Vandasamt sé að fylgjast með auglýsingum um forval þar sem þær séu ekki afmarkaðar frá öðrum tegundum útboða. Kvartandi telur einnig að þær reglur sem unnið sé eftir við forval og það huglæga mat á hæfni, reynslu og gæðum þjónustu sem fram fari hjá forvalsnefnd, þ.e. þeim aðilum sem meti hverjir séu hæfastir ráðgjafar, brjóti í bága við samkeppnislög. Afleiðingar núverandi fyrirkomulags séu þær að þátttakendur í forvali átti sig hvorki á eigin stöðu og annarra né við hvaða mælikvarða forvalsnefndir styðjist í mati sínu. Samkvæmt 5. gr. samkeppnislaga skuli samkeppnisráð gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Erindi því sem hér er til umfjöllunar er einkum beint að Framkvæmdasýslu ríkisins og Reykjavíkurborg. Að mati Framkvæmdasýslunnar fullnægja

auglýsingar um forval sem birtar séu á afmörkuðum svæðum í dagblöðum kröfum yfirvalda um birtingu. Þar af leiðandi eigi þeir sem auglýsingunum sé beint að auðveldlega að geta fylgst með þegar forval sé auglýst. Þegar velja eigi hæfa ráðgjafa úr hópi þátttakenda sé ávallt að einhverju leyti um huglægt mat forvalsnafndar að ræða. Til að hinn huglægi þáttur í matinu sé sem minnstur hafi verið tekið upp ákveðið punktakerfi þannig að í raun sé um kerfisbundið huglægt mat að ræða. Inntak punktakerfisins sé í stuttu máli það að öllum þeim þáttum sem meta skuli hjá þátttakendum sé gefið ákveðið vægi en síðan sé hverjum þætti gefin einkunn og heildareinkunn segi þá til um hæfi viðkomandi.

Í máli borgarlögmanns kemur fram að Reykjavíkurborg notist við ákveðnar samskiptareglur við arkitekta og taki þær m.a. til forvals. Forval sé alltaf auglýst og ættu þær auglýsingar ekki að fara framhjá þeim sem til þekki. Þátttakendum í forvali sé ávallt tilkynnt um niðurstöður þess auk þess sem mögulegt sé að óska eftirfarandi rökstuðnings um val á þátttakendum.

Borgarlögmaður telur að sú aðferð að nota forval við val á ráðgjöfum sé til þess fallin að auka gagnsæi markaðarins auk þess að vera samkeppnishvetjandi. Forval veiti hönnuðum tækifæri til að koma sér á framfæri og skapa sér nafn á þessum markaði með því að fá verkefni hjá opinberum aðilum.

2.

Áður en lengra er haldið er rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim reglum sem gilda um forval hjá Framkvæmdasýslu ríkisins og Reykjavíkurborg.

Framkvæmdasýslan styðst við bæklinginn „Kaup á ráðgjöf-val á ráðgjafa“ sem gefinn var út í mars 1995 en í honum eru tillögur samstarfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins, Framkvæmdasýslu ríkisins, Arkitektafélags Íslands og Félags ráðgjafarverkfræðinga um samskipti milli þessara aðila.

Í 4. kafla bæklingins er fjallað um val á ráðgjafa. Þrjár megináðferðir koma þar til greina. Í samkeppni er lagt mat á lausnir ráðgjafa, en í hæfnisvali og verðsamkeppni er ráðgjafi oftast valinn án tillits til lausna. Markmiðið með þeim aðferðum sem lýst er, er að velja til hvers verkefnis hæfa ráðgjafa og tryggja jafnan og réttlátan aðgang að verkefnum hjá ríkinu. Það er mjög mikilvægt til að koma í veg fyrir fákeppni á þessum markaði og til þess að tryggja bestu hugsanlega lausn miðað við tiltekna forsendur.

Forval er notað til að velja þrjá til fimm hæfa ráðgjafa til að taka þátt í lokaðri samkeppni, hæfnisvali eða verðsamkeppni. Forval er alltaf opið og auglýst í fjölmiðlum. Í forvalsgögnum skulu vera almennar upplýsingar um verkefnið, forvalið sjálft og þau gögn sem umsækjandi skal leggja fram með umsókn sinni. Leitast skal við að ganga þannig frá forvalsgögnum að upplýsingar frá umsækjendum séu sem sambærilegastar, til einföldunar fyrir verkkaupa.

Í forvali er m.a. lagt mat á þessi atriði:

- reynslu ráðgjafa
- fjárhagslegar upplýsingar
- aðföng
- skipulag hjá ráðgjafa
- óhlutdrægni ráðgjafa

Við gerð forvalsgagna verður að hafa stærð verksins í huga, og reglur um val úr hópi þeirra sem taka þátt í forvali verða að vera sveigjanlegar, svo að nýir ráðgjafa fái tækifæri til þátttöku. Framkvæmd forvals er nánar lýst í viðauka.

Í 6. viðauka eru leiðbeiningar við val á ráðgjafa. Þar kemur m.a. fram að í forvalsgögnum skuli vera upplýsingar um verkefnið, forvalið sjálft og þau gögn sem umsækjandi skuli skila með umsókn sinni. Í forvalsgögnum skuli þetta m.a. koma fram um verkefnið:

- nafn og heimilisfang verkkaupa
- reglur um forval
- dómnefnd
- fjöldi ráðgjafa sem gefinn verður kostur á að taka þátt í fyrirhuguðu vali
- lýsing á verkefni
- kröfur sem ráðgjafar þurfa að fullnægja við úrlausn verkefnisins
- tímaáætlun verkefnisins
- tryggingar og ábyrgðir sem verkkaupi mun krefjast af ráðgjafa
- ráðningarsamningur og upplýsingar um frávík frá stöðlum

Forval getur tekið til mats á þeim atriðum sem hér verða rakin:

1. Almenn reynsla
2. Aðföng
3. Skipulag
4. Fjárhagslegur stöðugleiki, velta
5. Óhlutdrægni

6. Gæðatrygging

7. Reynsla af öðrum verkum

Verkkaupi skal fara yfir umsóknir sem borist hafa og meta þær. Meta skal umsækjendur á grundvelli þeirra upplýsinga sem þeir leggja fram og beðið var um í forvalsgögnum. Forvali lýkur með því að valinn er ákveðinn hópur þriggja til fimm ráðgjafa sem boðið verður að taka þátt í framhaldinu. Verkkaupi skal tilkynna öllum umsækjendum um niðurstöður forvalsins. Samkeppnishópur skal fá vitneskju um það hvar og hvenær gögnin vegna framhaldsins verða afhent.

Í reglum um samskipti Reykjavíkurborgar og arkitekta í Arkitektafélagi Íslands kemur fram í lið 3.3. að forvali sé annars vegar beitt til að velja þátttakendur í boðskeppni eða til að vinna samanburðartillögur og hins vegar til að velja arkitekt til verks. Einnig segir: „*Forval skal auglýst og skal í auglýsingu vera getið um, hvert verkið er sem um ræðir og hverjir hafa rétt til þátttöku í forvalinu, svo og hvaða atriði munu ráða vali. Við val skal lögð til grundvallar færni, menntun, reynsla, afkastageta og hæfileikar til samvinnu og stjórnunar*“.

Í 4 lið kemur fram að verkkaupa sé heimilt í samkeppnisgögnum að óska eftir því að arkitekt (eins og verkfræðingar og sérfræðingar) leggi fram með úrlausn sinni kostnaðaráætlun um hönnunarvinnu, eða tilboð ef verkefnið og forsendur þess séu vel þekktar og vel skilgreind. Áætlun eða tilboði skal skilað í lokuðu umslagi. Umslög verða ekki opnuð fyrr en dómnefnd hefur lokið störfum.

3.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. laganna.

Með forvali, eins og erindi það sem hér er til umfjöllunar, er verkkaupi að bjóða öllum arkitektum sem uppfylla fyrirfram ákveðin skilyrði, og fram koma í bæklingnum „Kaup á ráðgjöf - val á ráðgjafa“ og samskiptareglum Reykjavíkurborgar, að taka þátt í hugmyndasamkeppni um ákveðið verk. Þar sem reglur ríkisins og Reykjavíkurborgar eru efnislega sambærilegar verður fjallað um þær saman hér á eftir.

Sú aðferð sem felst í forvali er m.a. ætlað að auðvelda aðgang nýrra arkitekta að markaðnum. Forval er því til þess fallið að stuðla að aukinni samkeppni þar sem öllum er gefinn kostur á að taka þátt í því.

Auglýsingar um forval eru birtar á tilteknum stöðum í dagblöðum. Þar eiga að koma fram upplýsingar um verkefnið, forvalið sjálft og þau gögn sem umsækjandi skal leggja fram með umsókn sinni. Eftir auglýsingu forvals hafa þátttakendur ákveðinn tíma til að afla forvalsgagna og senda inn umbeðnar upplýsingar. Forvalsnefnd velur síðan þrjá til fimm hæfa ráðgjafa til að taka þátt í samkeppni um verkið.

Í vinnu forvalsnefndar felst bæði hlutlægt og huglægt mat. Hlutlægt mat felst í að meta hvort þátttakendur uppfylli þau skilyrði sem fram koma í forvalsgögnum um t.d. fjárhagsstöðu, aðföng o.þ.h. Slíkt mat er alla jafna ekki til þess fallið að skapa tortryggni hjá keppendum og þar sem sömu upplýsingar koma fram hjá þeim öllum ætti frá samkeppnislegu sjónarmiði að vera jafnræði á milli þeirra við það mat.

Mat á tæknilegri getu og gæðum er að mestu leyti í huglægt. Eðli málsins samkvæmt eru fáar reglur til að styðjast við. Keppendur vita því ekki með vissu forsendur forvalsnefndar við umrætt mat. Það kann að vera erfiðleikum bundið, eins og fram kemur í málsgögnum, að setja fastar viðmiðunarreglur fyrir forvalsnefnd við huglægt mat en Framkvæmdasýslan hefur þó leitast við að gera það. Um er að ræða svokallað kerfisbundið mat sem felst í því að bjóðendum er gefin einkunn fyrir hina ýmsu þætti, en hver þáttur getur haft mismunandi vægi. Heildareinkunn bjóðanda segir síðan til um niðurstöður forvals. Sé keppendum kunnugt um hversu mikið vægi hver þáttur í þeirra tillögum hefur auðveldar það þeim að átta sig á eigin samkeppnisfærni og stöðu þeirra sjálfra gagnvart keppinautum. Ekki ætti að vera nauðsynlegt að keppendur viti hverjir raunverulegir keppendur þeirra eru heldur ættu númerauðkenni eða bókstafsauðkenni að duga. Þar sem þátttakendur senda inn mjög viðkvæmar upplýsingar, s.s. um eigin fjárhagsstöðu ofl. gæti birting slíkra upplýsinga skaðað samkeppnisstöðu viðkomandi.

Upplýst hefur verið að þær reglur sem Framkvæmdasýslan hefur stuðst við séu nú í endurskoðun. Við þá endurskoðun verði ýmissa breytinga að vænta. Áhersla muni m.a. verða lögð á að auðvelda nýjum arkitektum aðgang að markaðnum m.a. með því að vera með svokallaða blandaða samkeppni þar sem

einn nýliði væri alltaf í hópi þeirra ráðgjafa sem valdir yrðu til þátttöku. Önnur hugmynd mun vera sú að velja nokkra ráðgjafa sem fengju greitt fyrir vinnu sína en bjóða jafnframt öllum öðrum að senda inn tillögur án þess að fá greitt fyrir hugmyndirnar.

4.

Það er mat samkeppnisráðs að þær reglur um forval sem stuðst er við hjá Framkvæmdasýslu ríkisins og hjá Reykjavíkurborg við val á ráðgjöfum séu til þess fallnar að efla virka samkeppni, sbr. 1. gr. laganna. Þar eð byggja verður að hluta til á huglægu mati á hæfileikum ráðgjafa getur verið erfitt að setja gagnsæjar reglur þar um. Samkeppnisráði virðist þó sem leitast hafi verið við að eyða óvissu eftir því sem kostur er í þeim reglum sem um valið gildi og við framkvæmd þeirra reglna sem kvartað hefur verið yfir. Þannig geta þeir sem hug hafa á að taka þátt í forvali fengið upplýsingar sem máli skipta og ekki koma fram í forvalsgögnum.

Samkeppnisráð fær ekki séð að auglýsingar Framkvæmdasýslunnar eða Reykjavíkurborgar skaði samkeppni í skilningi samkeppnislaga þó að einhverjum kunni að finnast að þær ættu að vera meira áberandi. Engum er þar mismunað því allir hafa sömu möguleika á að kynna sér efni auglýsinganna.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Ekki er ástæða til að hafast frekar að í máli þessu.“