

Analiza Raportu „Budowa Dróg w Polsce” GDDKiA-PwC

Obraz fałszywy czy rzeczywisty

Ukazał się Raport dotyczący budowy dróg w Polsce autorstwa PwC, sporządzony na zlecenie GDDKiA. Raport został skonstruowany w ten sposób, że zadaje 7 pytań (dylematów), na które udziela 21 odpowiedzi. Lektura ‘dylematów’ i też wypływających z ‘analizy’ tych dylematów nasuwa wniosek, że Raport wartość poznawczą i naukową ma znikomą

Warszawa, 6 listopada 2013

OGÓLNOPOLSKA IZBA GOSPODARCZA DROGOWNICTWA

Wojciech Malusi

POLSKI ZWIĄZEK PRACODAWCÓW BUDOWNICTWA

Rafał Sebastian Bałdys

Jan Styliński

STOWARZYSZENIE INŻYNIERÓW DORADCÓW I RZECZOZNAWCÓW

Tomasz Łatawiec

ZWIĄZEK PRACODAWCÓW BRANŻY USŁUG INŻYNIERSKICH

Krzysztof Wiśniewski

Analiza Raportu Drogowego GDDKiA-PwC

Obraz fałszywy czy rzeczywisty?

Słowo wstępne

Postawione przez autorów pytanie: *Jak wykorzystując środki unijne rozwinąć infrastrukturę drogową i jednocześnie wesprzeć rozwój gospodarczy kraju* zdaje się być dobre, ale udzielone odpowiedzi są trywialne. Pytanie zmierza do tego, co zrobić, aby inwestując w drogi wesprzeć rozwój kraju (całościowy). Słusznie sugeruje, że budowa dróg nie jest celem samym w sobie. Drogi służą do czegoś, a nie stanowią końcowego efektu rozwoju. Jak zatem robić to mądrze? To jest pytanie. Odpowiedzi jednak nie wykazują prowadzenia jakiegokolwiek analizy tej ważkiej sprawy. Spektrum odpowiedzi powinno dotyczyć takich spraw jak:

- wpływ poszczególnych przedsięwzięć na lokalne i ponadlokalne społeczności i gospodarkę
- działania innowacyjne, rozwój potencjału technicznego, rozwój możliwości twórczych, rozwój uczestników rynku budowlanego w Polsce
- odpowiednia kolejność realizacji projektów, czyli czynienie nakładów tam, gdzie są najbardziej potrzebne np. do rozwoju przemysłu, han-

Nowa perspektywa – doświadczenia starej

W minionych miesiącach i tygodniach pojawia się coraz więcej informacji o zmianach podejścia administracji dla nowych projektów w perspektywie 2014-2020. Część koncepcji to krok w dobrą stronę. Gdyby były podjęte przed kończącą się perspektywą, pozwoliłyby uniknąć obecnego kryzysu branży budowlanej. Skala i rodzaj planowanych zmian wskazuje jakie elementy systemu inwestowania pozostają dotąd wadliwie skonstruowane

dłu, turystyki

- dbałość o kondycję uczestników rynku, ich możliwość ekonomicznego rozwoju
- dbałość o efektywność rozwiązań, ich trwałość i jakość, wpływ na środowisko, obronność
- zawartość i wielkość projektów, podział na poszczególne zadania
- zasoby przydzielane do realizacji projektów, obecne i przyszłe potrzeby itd.

Tymczasem odpowiedzi po prostu wskazują, że poprzez liberalizację warunków udziału w postępowaniu, mamy tańsze drogi (niż kiedyś), co najwyraźniej wyczerpuje kwestię rozwoju gospodarczego. Rozwój osiągamy zatem poprzez to, że jest tanio.

Nawet gdyby ‘fakty i mity’ były prawdą, to trzeba wyraźnie powiedzieć, że analizie poddano niewłaściwy wycinek rzeczywistości. Raport od razu jako założenie przyjmuje, że jest to wycinek wystarczający dla udzielenia kompetentnej i wyczerpującej odpowiedzi. Ten kto przygotowuje wycinki do badania, ten ma wielki wpływ na rezultaty. Nie można się z tym podejściem zgodzić. To, że 9 na 10 parametrów jest w porządku, nie znaczy, że dziesiąty parametr nie zdyskwalifikuje próby. W tym przypadku pominięto w badaniu kilkadziesiąt innych faktów i mitów. **Jak zdecydowano, które fakty i mity są godne tego by być umieszczone w Raporcie?**

Drugim fundamentalnym zarzutem jest sama metodyka Raportu. Powstał na podstawie innych raportów i materiałów GDDKiA. Nie wiadomo co z czym porównywali autorzy badań poprzednich. Aż prosi się o pytanie, o jakim koszcie budowy dróg w Polsce mówimy? Chyba mylimy kilka podstawowych definicji bądź odniesień. Czy chodzi o wartość umów na generalne wykonawstwo zawieranych przez GDDKiA, czy może o koszty, które łącznie poniesiono na budowę (także te pokryte z pieniędzy akcjonariuszy firm budujących, funduszy emerytalnych, koszty społeczne)? Czy mówimy o kosztach wraz z wykupem terenu czy bez? Czy mówimy o kosztach budowy do przejęcia, czy kosztach z włączeniem okresu gwarancji? Czy włączamy koszty utrzymania w okresie gwarancyjnym? Czy mówimy o kosztach cyklu życia obiektu? Czy można porównywać standardy tego, co nazywamy autostradą, mimo że np. w Polsce pozostawiamy rezerwę na trzeci pas w osi jezdni, (co ma wpływ na koszty odwodnienia, robót ziemnych, wykupu gruntów, obiektów nad autostradą etc).

Jak zatem ustalono bazę do porównań i jak dobrano próbę? Czytając odnosi się wrażenie, że nie dokonano ważnych ustaleń w tym zakresie, podaje się w tekście tylko zastrzeżenia, że koszty są sprawą złożoną i zależną od wielu czynników. Zatem Raport nie wnosi nic do dyskusji o prawdziwych kosztach budowy.

Trzecia fundamentalne zastrzeżenie dotyczy sposobu prezentacji wyników porównań. W części dotyczącej ‘mitu (1)’ Raport stwierdza, że:

‘Równocześnie w 2012 GDDKiA uzyskała 2,4 mld PLN oszczędności [podkreślenie autorów] uzyskanych z dróg oddanych do użytku w 2012 r., a wybudowanych poniżej kosztorysu inwestorskiego. Przykładami takich dróg były:

- *A2 obwodnica Mińska Maz. – ukończona na poziomie 65,1% oczekiwanego poziomu kosztu;*
- *A2 odcinek D – ukończona na poziomie 64,1% oczekiwanego poziomu kosztu;*
- *S8 Wrocław – ukończona na poziomie 50% oczekiwanego poziomu kosztu.*

Wszystkie wskazane powyżej inwestycje zrealizowane zostały w przewidzianym umową terminie.[podkreślenie autorów]’.

Jak ustalano zatem ‘oczekiwany poziom kosztu obwodnicy Mińska Mazowieckiego’? Jak określano ‘przewidziany umową termin’?

Naprawdę interesująca jest zależność osiągnięcia założonego terminu od prawidłowego określenia tego terminu. Interesujące byłoby gdyby Raport przypomniał warunki tworzenia kosztorysów inwestorskich. Zapomniano o tym kto te kosztorysy tworzy (projektant) i kto je weryfikuje (z tego co jest powszechnie wiadome - nikt). Osiągnięcie ‘oszczędności’ nie jest wynikiem nadzwyczajnych starań wykonawcy czy kierownictwa projektu, ale najprawdopodobniej tego, że projektant tak a nie inaczej koszty te oszacował i nikt tego nie weryfikował. Następnie koniunktura się zmieniła, ceny uległy zmniejszeniu i nadal tego nikt weryfikował.

Raport nie postawił zagadnienia procesu ustalania budżetów ani ustalania terminów realizacji. GDDKiA podnosi nieraz, że istnieją inwestycje realizowane przez tzw. ‘rzetelnych wykonawców’ oddawane przed terminem, ale przecież może to świadczyć o tym, że termin był po prostu długi. Standardowo zamawiający przewiduje 2 lub 3 sezony na budowę drogi. Raport tego nie bada, niemniej przechodzi od razu do sugestii, że GDDKiA zaoszczędziła jakieś środki, mimo że wypada raczej zapytać, czy preliminarz wydatków był sporządzony prawidłowo.

Powinno być to elementem każdego profesjonalnie sporządzone badania i przedmiotem zainteresowania Raportu, skoro od lat najpierw nagminnie ceny ofertowe były wyższe od budżetu, a obecnie są zawsze niższe. **Dlaczego nie oceniono kompetencji do prowadzenia przewidywań kosztowych?**

Reasumując, już lektura pierwszego ‘dylematu’ i tez wypływających z ‘analizy’ tego dylematu nasuwa się wniosek, że Raport wartość poznawczą i naukową ma znikomą.

Zwraca również uwagę zaniechanie korzystania przez autorów Raportu z bogatego dorobku badawczego instytucji kontrolujących proces realizacji infrastruktury w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli w minionym paroletnim okresie sporządziła i opublikowała ponad 120 raportów kontrolnych dotyczących badanego zagadnienia.

Wreszcie, zastanawia również brak jakiegokolwiek odniesienia się do ciekawego i dogłębnego „Raportu o sytuacji w drogownictwie 2012”, sporządzonego pod kierunkiem obecnego Ministra Gospodarki, wicepremiera Janusza Piechocińskiego, który wiele z istotnych problemów zdiagnozował i wskazał niezbędne kierunki zmian.

Zapraszamy do zapoznania się ze szczegółowymi uwagami i komentarzami dotyczącymi materii analizowanego Raportu.

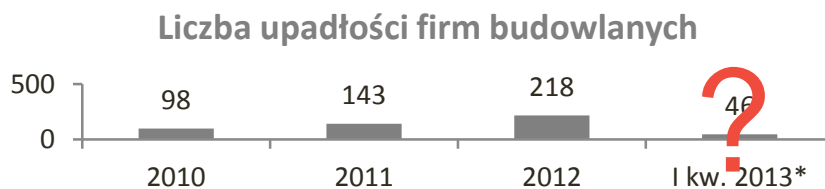
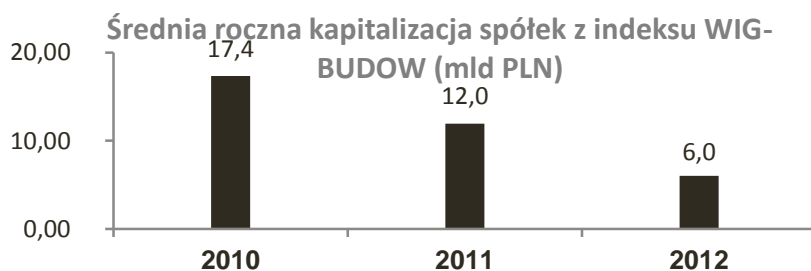
Raport PwC: Dylemat 1 Jak wykorzystując środki unijne rozwinąć infrastrukturę drogową i jednocześnie wesprzeć rozwój gospodarczy kraju?

Kluczowym zadaniem, jakie stało przed GDDKiA w 2007 roku, było nie tylko wybudowanie określonej liczby kilometrów dróg, ale przede wszystkim efektywne wydatkowanie środków unijnych przeznaczonych na ten cel. Na nierozwiniętym i niedoświadczonym rynku zadanie to było trudne do realizacji. Wymagało od GDDKiA decentralizacji i utworzenia odpowiednich departamentów. Między innymi dzięki temu zadanie okazało się wykonalne. W efekcie udało się zbudować konkurencyjny rynek, na którym rozwinęły się polskie firmy budowlane, mogące obecnie konkurować nie tylko na rynku lokalnym.

Środowisko inżynierów i wykonawców nie rozumie, jak inwestor publiczny może traktować jako dylemat *rozwój infrastruktury i jednocześnie wsparcie rozwoju gospodarczego kraju*. Wydaje się oczywistym, że są to procesy wzajemnie się stymulujące i dylemat nie zachodzi bez względu na źródło pochodzenia środków na inwestycje. Warunkiem jest istnienie zrównoważonego otoczenia biznesowego oraz rozwiązań realizacyjnych przyjętych w państwach rozwiniętych.

Stwierdzenie, że „zadanie stało się wykonalne” jest nadużyciem. Programy budowy dróg nie zostały zrealizowane i nie rozwinęły polskich firm, a „wzrost konkurencyjności” wygenerował szereg patologii w sektorze budownictwa (zatory płatnicze, odmowa płatności, dumpingowe ceny, nielegalne zatrudnienie, etc.) **Oczywistą ilustracją „rozwoju” polskiego sektora budownictwa są spektakularne upadłości firm budowlanych z polskim kapitałem.** Stwierdzenie, że dzięki uczestnictwie w programie budowy dróg firmy te rozwinęły się do tego stopnia, że obecnie mogą konkurować nie tylko na rynku polski, ale również zagranicą nosi znamiona ponurego żartu.

Poniżej dane o upadłościach i zmianach w kapitalizacji



Raport PwC: Dylemat 1 Jak wykorzystując środki unijne rozwinąć infrastrukturę drogową i jednocześnie wesprzeć rozwój gospodarczy kraju?

Mit (1): Mitem jest, że drogi w Polsce są najdroższe w Europie.

Średnia europejska kosztu budowy 1 km drogi to 9,4 mln EUR. Koszt budowy 1 km autostrady w Polsce jest bliski tej średniej. Po spadku trwającym od 2008 roku wynosi obecnie 9,61 mln EUR.

Fakt (2): Faktem jest, że w latach 2007-2013 nastąpiły liberalizacja warunków udziału w postępowaniu, otwarcie rynku, większa konkurencja.

Średnia liczba ofert składanych w przetargach GDDKiA wzrosła ponad dwukrotnie w okresie pomiędzy 2007 a 2012 rokiem.

Ad. Mit 1. Prawdziwym mitem jest, że porównywanie średnich cen budowy drogi (z użyciem wskaźnika ceny za 1km autostrady) daje jakąkolwiek użyteczną wiedzę.

Faktem jest natomiast, że stosowanie racjonalizacji projektów budowlanych zamiast bizantyjskiego sposobu budowania dałoby oszczędności na poziomie 1,5 mln euro na 1 km i pozwoliło np. na dokończenie autostrady A2 do granicy wschodniej.

Ad. Fakt (2) – sugeruje, że działania GDDKiA przyniosły pozytywny efekt, choć autorzy raportu nie dokonali żadnej analizy wpływu wzrostu liczby firm wykonawczych na jakość, terminowość i kondycję całego sektora budownictwa.

Raport PwC: Dylemat 2 Jak przygotować proces inwestycyjny, aby realizacja projektu była efektywna?

Błędy na etapie przygotowania inwestycji wpływają na jej koszty na etapie realizacji. Dlatego zarówno GDDKiA jak i wykonawcom zależy na tym, aby ich unikać. Poszukiwane są rozwiązania, które pozwolą optymalizować projekty, przy równoczesnym zapewnianiu ich najwyższej jakości.

Dla świadomego inwestora publicznego nie jest to dylemat, a obowiązek. O tym, że przygotowanie inwestycji jest kluczowe dla realizacji w zakładanych kosztach i terminie GDDKiA wie jedynie teoretycznie. W działaniach tej agendy nie widać, aby zależało jej na unikaniu błędów popełnianych na etapie przygotowania inwestycji. Jakość dokumentów programowych oraz dokumentacji projektowej systematycznie spada od 2007r. Raport przyznaje, że „poszukiwane są rozwiązania, które pozwolą optymalizować projekty”, co potwierdza, iż:

- Jakość powstającej obecnie dokumentacji projektowej oraz tej już posiadanej przez GDDKiA jest niska lub bardzo niska;
- raport w sposób nieuprawniony sugeruje, że rozwiązaniem problemu jest „optymalizacja” projektów przez wykonawcę – metoda systemowo nigdzie na świecie nie stosowana.

Raport PwC: Dylemat 2 Jak przygotować proces inwestycyjny, aby realizacja projektu była efektywna?

Fakt (3): Faktem jest, że jakość prac geologicznych wpływa na realizację inwestycji, dlatego potrzebne jest systemowe rozwiązanie, zgodnie z którym projektant byłby rozliczany obmiarowo a nie ryczałtowo.

Od 2014 roku będą obowiązywać nowe wzorcowe umowy na prace projektowe, zgodnie z którymi m.in. projektant będzie rozliczany obmiarowo. Ponad 8 mln zł kosztowały zmiany w jednym z kontraktów wynikające z błędnej dokumentacji hydrogeologicznej.

Fakt (4): Faktem jest, że w Polsce nie istniały dotychczas standardy specyfikacji technicznych dotyczących wykonania i odbioru robót budowlanych. 200 przedstawicieli branży, wspólnie z GDDKiA, jest zaangażowanych w tworzenie wzorcowych specyfikacji technicznych. Na ich podstawie budowane będą drogi w nowej perspektywie finansowej.

Fakt (5): Faktem jest, że GDDKiA jest otwarta na propozycje służące optymalizacji procesu inwestycyjnego, dlatego wprowadza formułę „projektuj i buduj” oraz „optymalizuj i buduj”.

10% kontraktów zawartych do tej pory przewiduje realizację projektu w formule „projektuj i buduj” lub „optymalizuj i buduj”. W nowej perspektywie finansowej ok. 50% projektów będzie realizowanych w tych formułach.

Ad. Fakt (3). Zauważenie tej oczywistej zależności powinno zwrócić uwagę GDDKiA już w 2007 roku. Autorzy raportu (świadomie lub nie) ignorują fakt, iż badanie podłoża jest częścią usługi na projektowanie. GDDKiA najczęściej wybiera oferty na prace projektowe, których cena jest zbyt niska, aby wykonać za nią rzetelne prace geologiczne lub mapę do celów projektowych i decyzje te podejmuje świadomie. Nie mniej jednak, wpływ jakości opracowań geologicznych ma kluczowe znaczenie dla wzrostu kosztu i czasu realizacji, choć nie jedyny. Raport potwierdza, że obecnie jakość tych opracowań jest niska. Błędnie zidentyfikowana przyczyna powstawania niskiej jakości opracowań geologicznych (składowa ceny ofertowej projektanta, a nie odrębne zamówieniem) każe wątpić w zbawienne skutki rekomendacji. Proponowane rozwiązanie usprawni (jeśli w ogóle) tylko jedną część całego procesu, który wymaga zmian fundamentalnych.

Ad. Fakt (4) – fakt nieprawdziwy. Funkcjonowały i funkcjonują dokumenty traktowane jako standardy, które rodzą sprzeciw wykonawców na każdym przetargu. Każdy z projektantów musiał je stosować opracowując projekt i dokumentację techniczną (tzw. STWiORB lub PFU). Autorzy raportu nie wspomnieli, jak zidentyfikowany brak przyczynił się do problemów w trakcie realizacji robót przez ostatnie 7 lat – na pewno nie był zaniedbywalny.

Ad. Fakt (5), który w opinii organizacji branżowych jest MITEM. Rzeczywista motywacja GDDKiA do posłużenia się schematem „zaprojektuj i wybuduj” oraz „dostosuj i wybuduj” wynika z chęci uniknięcia odpowiedzialności za proces projektowy, których część raport wymienia jako Fakt (3). Celem takiego działania jest przeniesienie odpowiedzialności za proces projektowy na wykonawcę. (w klasycznym modelu realizacji za projekt odpowiada inwestor). Jaskrawym przykładem uniknięcia odpowiedzialności za już posiadane i zapłacone przez

GDDKiA projekty jest formuła „dostosuj i wybuduj”, której co do zasady nie stosuje się na świecie, ponieważ jest hybrydą całkowicie odmiennych filozofii realizacji. Raport całkowicie pomija oczywiste kwestie, iż realizacja inwestycji w tych schematach z zasady nie jest efektywna dla inwestycji liniowych oraz, że całkowity koszt ekonomiczny ich wykonania jest wyższy niż w metodzie klasycznej.

Raport PwC: Dylemat 3: Jak wybrać najlepszego wykonawcę, który zrealizuje inwestycję w terminie, zapewniając najwyższą jakość jej efektów?

Sukces inwestycji, rozumiany jako jej ukończenie w terminie, zgodnie z budżetem i założeniami, w dużej mierze zależy od podmiotu, który tę inwestycję realizuje. Dlatego tak ważnym jest wybór wykonawców, o odpowiedniej kondycji, pozwalającej na realizację kluczowych dla kraju projektów drogowych. GDDKiA zależy na tym, aby proces wyłaniania wykonawców został odpowiednio zaprojektowany i przeprowadzony, był obiektywny i zapewniał konkurencyjność. Zasady jego prowadzenia są w dużej mierze regulowane przepisami prawa.

Prawdziwym dylematem jest wybór najtańszego wykonawcy, który zrealizuje inwestycję w terminie, zapewniając najwyższą jakość jej efektów. Najlepszy wykonawca, który jest w stanie to zapewnić, (czyli uwzględni wszystkie ryzyka realizacji) w procesie przetargowym plasuje się zazwyczaj w połowie stawki firm składających oferty na przetarg. Dylemat nie do rozstrzygnięcia przy obecnym katalogu ryzyk wykonawcy.

Raport PwC: Dylemat 3: Jak wybrać najlepszego wykonawcę, który zrealizuje inwestycję w terminie, zapewniając najwyższą jakość jej efektów?

Mit (6): Mitem jest, iż stosowanie ceny jako jedyne kryterium wyboru oferty uniemożliwia efektywną realizację inwestycji.

W latach 2007-2012 74% inwestycji zostało zrealizowanych w terminie, zgodnie ze specyfikacją.

Wszystkie parametry techniczne i jakościowe zamówienia, warunki gwarancji oraz termin wykonania są precyzyjnie określone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Fakt (7): Faktem jest brak definicji „rażąco niskiej ceny.” Ogranicza to możliwość dyskwalifikacji wykonawcy z tego powodu.

6 miesięcy opóźnienia w realizacji projektu spowodował proces sądowy, w efekcie którego GDDKiA musiała przywrócić do realizacji projektu Wykonawcę zdyskwalifikowanego ze względu na rażąco niską cenę.

Mit (8): Mitem jest, że wykonawca nie ma wpływu na zapisy SIWZ, a czas na składanie ofert jest zbyt krótki.

Prawie dwukrotnie dłuższy od minimalnego terminu wymaganego ustawą był średni realny termin składania ofert w analizowanych przetargach GDDKiA w latach 2011-2013.

Fakt (9): Faktem jest, że weryfikacja potencjału wykonawców oparta jest na oświadczeniach własnych wykonawców. Rolą instytucji finansowych dających gwarancję płynności finansowej wykonawców jest weryfikacja rentowności składanych przez nich ofert.

Ad. Mit (6). W ocenie naszych środowisk ta mitologia sprawdza się jedynie do przetargów na roboty. W przypadku zamówień na usługi intelektualne (projektowanie, usługa inżyniera) stosowanie najniższej ceny, jako jedynego kryterium wyboru faktycznie UNIEMOŻLIWIA efektywną realizację. Ocena jakości dokumentacji przetargowych, jakoby „precyzyjnie opisywały” zamówienie jest wadliwa. Te dokumenty są niskiej lub bardzo niskiej jakości, gdyby były dobre nie byłoby konieczności działań jak w Fakcie (5)

Ad. Fakt (7). Autorzy raportu w sposób rażąco wybiórczy przypisują atrybut faktu lub mitu poszczególnym problemom. Z faktem braku definicji nie sposób się nie zgodzić, ale MITEM jest, że przez lata praktyki nie można było stworzyć praktyki weryfikacji cen wykonawców i wypracować standardy eliminacji ofert zawierających rażąco niskie ceny. Mitem jest również, że kluczowy w tej części Europy zamawiający publiczny musiał bezrefleksyjnie stosować „linię orzecznictwą” KIO. Należy pamiętać, że wyroki KIO wiążą tylko w sprawie, w której są wydane. Nie wiążą natomiast w innych sprawach, nie stanowią bowiem precedensów.

Ad. Mit (8) Autorzy raportu nie znają praktyki stosowania przepisów ustawy prawa zam. pub. przez GDDKiA. Prawdziwym mitem jest właśnie potencjalny wpływ wykonawców na treść SIWZ. Wykonawca w praktyce tego wpływu nie posiada, jest on jedynie teoretyczny, bowiem zapisany w prawie. GDDKiA godzi się na zmianę treści SIWZ jedynie w przypadku rażących nieścisłości, w innych przypadkach, jak np. dotyczących treści umowy konsekwentnie odmawia zmian. Autorzy raportu nie analizują przyczyn faktycznego wydłużenia czasu na złożenie ofert. Najczęściej wynika on z ogromnej liczby pytań do dokumentacji przetargowej. (jest ich wiele, bowiem wiele podmiotów ubiega się o zamówienia na skutek niskiej jakości dokumentacji przetargowej lub nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia.). Opóźnienia wskutek niskiej jakości SIWZ mogą sięgać kilku miesięcy.

Ad. Fakt (9) . Fakt pozostający bez związku z dalszą treścią. Wydaje się, że autorzy raportu popełnili poważny błąd merytoryczny. Co to są „instytucje finansowe dające gwarancje płynności finansowej”? Banki, ubezpieczyciele, kto? A jeśli nawet to są banki, w to jaki sposób te instytucje mają weryfikować rentowność składanych przez klientów ofert? Badanie wiarygodności wykonawcy jest podstawowym obowiązkiem i zadaniem inwestora. W krajach UE i innych rozwinię-

tych państwach świata, to zamawiający bada czy wykonawca faktycznie jest wiarygodny i jest w stanie zrealizować konkretne zadanie.

Raport PwC: Dylemat 4: Jak podzielić zadania i obowiązki między inwestora a wykonawcę, aby byli oni partnerami czującymi współodpowiedzialność za efekty projektu?

Inwestycja drogowa jest procesem złożonym i długoterminowym. GDDKiA zależy na tym, aby wykonawcy również czuli się współodpowiedzialni za rezultaty projektu. Dlatego też zgodnie z warunkami kontraktu dzielone są zadania i związane z nimi ryzyka. Dzięki temu obu stronom będzie zależało nie tylko na ukończeniu projektu, ale też jego jak najwyższej jakości

Podstawowym błędem raportu jest stwierdzenie, że GDDKiA chce, aby wykonawca czuł się współodpowiedzialny za rezultaty projektu. GDDKiA dąży do tego, aby był on jedynym odpowiedzialnym za projekt (vide: „dostosuj i wybuduj”). Bez zmiany podejścia GDDKiA do całego systemu realizacji dylemat pozostanie.

Fakt (10): Faktem jest, że ryzyka w kontraktach są rozłożone na obie strony, a ich podział oparty jest o międzynarodowe wytyczne FIDIC.

Od początku 2013 roku odbyło się 37 spotkań zespołów roboczych z udziałem przedstawicieli branży oraz GDDKiA, w ramach których analizowano i uzgadniano zapisy dla poszczególnych wzorów umów.

Ad. Fakt (10) Faktem jest, że ryzyka w kontraktach są rozłożone na obie strony, ale – o czym raport już nie wspomina – rozłożone są w sposób nierównomierny, większość ryzyk (nawet tych za które standardowo powinien odpowiadać inwestor) delegowanych jest na wykonawcę – to podstawowy zarzut organizacji branżowych.

Podział ryzyk faktycznie oparty jest o międzynarodowe warunki kontraktu FIDIC, ale zostały one (poprzez warunki szczególne) całkowicie zmienione wypaczając główne idee FIDIC. Raport ponownie milczy na ten temat.

Raport PwC: Dylemat 5 Jakie rozwiązania wdrożyć, by wzmocnić stabilność funkcjonowania wykonawców, a tym samym zmniejszyć ryzyko nieukończenia inwestycji w terminie?

GDDKiA ma świadomość wpływu trendów rynkowych i procesów makroekonomicznych na wykonawców. Wdrażane są rozwiązania, które mają dawać wykonawcom poczucie bezpieczeństwa i stabilności oraz minimalizować ich ryzyka. W ten sposób ograniczane są także ryzyka związane z opóźnieniem bądź nieukończeniem inwestycji.

Raport podejmuje próbę przekonania adresata jakoby GDDKiA musiała stawiać czoła zjawiskom niespotykanym w cywilizowanym świecie. Tymczasem rozwiązaniem większości problemów jest powrót do rozwiązań już wcześniej stosowanych, a które postanowiono zarzucić w 2007 i 2008r.

Wielokrotnie mówili o tym przedstawiciele organizacji branżowych, ale także spektrum wymaganych zmian zostało szeroko przedstawione i uzasadnione w Raporcie Ministra Janusza Piechocińskiego, opublikowanym w lipcu 2012 roku.

Raport PwC: Dylemat 5 Jakie rozwiązania wdrożyć, by wzmocnić stabilność funkcjonowania wykonawców, a tym samym zmniejszyć ryzyko nieukończenia inwestycji w terminie?

Mit (11): Mitem jest brak waloryzacji cen. Nieuzasadnione jest też stwierdzenie, że bez waloryzacji inwestycja nie może zostać zrealizowana.

Dokonano waloryzacji cen w dwóch pilotażowych inwestycjach. W efekcie kwota kontraktu wzrosła o 1%. Mimo, że oba projekty charakteryzowała podobna skala problemów, a ceny jednostkowe poddano waloryzacji, jeden z nich został ukończony w maju 2013 r., podczas gdy drugi jest zaawansowany dopiero na poziomie 75%.

Mit (12): Mitem jest, że GDDKiA nie stwarza możliwości pobrania zaliczki przez wykonawcę. Możliwość „zaliczkowania” stosowana dotychczas w wybranych kontraktach została uwzględniona w opracowywanych z branżą wzorcowych warunkach kontraktu i będzie stosowana obligatoryjnie w nowych przetargach ogłaszanych przez GDDKiA w nowej perspektywie finansowej.

Fakt (13): Faktem jest, że GDDKiA realizuje zobowiązania wobec wykonawców w terminie, a nawet przyspiesza płatności w uzasadnionych przypadkach.

Płatności faktur dla wykonawców przyspieszono średnio o 24 dni, a w niektórych przypadkach nawet o 48 dni.

Fakt (14): Faktem jest, że przez blisko dziesięć ostatnich lat realizacji inwestycji przez GDDKiA w 74% przypadków dotrzymano terminu kontraktu. Opóźnienia inwestycji w Polsce są jednymi z najkrótszych w Europie.

Jak wynika z raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, w Polsce opóźnienie w realizacji inwestycji wynosi średnio 2,7 miesiąca, w Niemczech 7 miesięcy, a w Grecji ponad rok.

Fakt (15): Faktem jest, że w uzasadnionych przypadkach GDDKiA uznaje roszczenia Wykonawców, w tym zwiększa wartość kontraktu.

W 2009 r. na wniosek Komisji Europejskiej wprowadzono w Ustawie Pzp ograniczenie w zakresie dowolnego aneksowania zawartych umów. Całkowita wartość o jaką zwiększono wartości kontraktów w latach 2007-2013 to 804 mln PLN brutto.

Ad. Mit (11) W zasadzie jest to mit zagnieżdżony – mit w micie – waloryzacja jest, ale na poziomie zanedbywalnie małym, czyli formalnie jest, ale praktycznie nie ma. Powoływanie się na badania dokonane na próbie dwóch kontraktów celem wyciągnięcia wniosków jest błędem metodycznym. Wnioski w zakresie waloryzacji z powołaniem się na te przykłady to nieporozumienie.

Ad. Mit (12). Autorzy, kiedy nie mogą napisać, że coś jest faktem (bo brzmiałoby mało wiarygodnie) czynią z tego mit poprzez negację dyskusyjnej kwestii. Można przecież było napisać, że *faktem jest, że GDDKiA stwarza możliwości pobrania zaliczki przez wykonawcę*, ale jest to oczywistą nieprawdą. W ciągu ostatnich 7 lat nie podpisano ani jednej umowy na realizację robót (gdzie wykonawcę wyłoniono w drodze przetargu), gdzie uwzględniono zaliczkę. Tak więc GDDKiA stwarza takie możliwości i z nich nie korzysta, bądź robi to w wybranych, rzadkich przypadkach. Wyjątkowa gra słów o znamionach manipulacji. Uwzględnienie zaliczek w przyszłych wzorach umów jest de-facto powrotem do znacznie wcześniejszych praktyk, z okresów wykorzystania funduszy ISPA, PHARE, a zarzuconych w kończącej się perspektywie finansowej.

Ad. Fakt (13). Problemem nie jest fakt dokonania zapłaty przyjętej faktury, problemem jest akceptacja tej faktury przez GDDKiA, co zabiera wiele miesięcy, choć w ostatnim roku proces ten faktycznie usprawniono.

Ad. Fakt (14) Warto zauważyć, że termin realizacji kontraktu (tzw. czas na ukończenie) zawiera w sobie wszystkie wydłużenia zgodnie z kontraktem. Żeby dokonać oceny efektywności realizacji należałoby sprawdzić, w ilu przypadkach przekroczono termin realizacji wymagany na etapie przetargu. To dałoby pełniejszy obraz i większą wiedzę zamawiającemu w planowaniu przyszłych inwestycji. Raport ETO, na który powołuje się PwC został opracowany na bazie błędnych danych przekazanych audytorom z ETO. Więcej informacji nt. mało wiarygodnych danych dotyczących Polski a ujętych w raporcie ETO przedstawiono na stronie www.pzpb.com.pl (zakładka „do pobrania”)

Fakt (15). Kluczowe znaczenie w przywołanym fakcie ma to, kto decyduje o tym, że przypadek jest „uzasadniony”, oczywiście decyduje o tym GDDKiA, co sprawia, że jest sędzią we własnej sprawie. W efekcie pozbawienia Inżyniera FIDIC kom-

petencji do działania w tym obszarze, większość spornych kwestii i tak trafia na lata do sądu. Nie jest prawdą, że zmiana wartości kontraktu lub czasu na jego ukończenie nie wymaga zawierania kolejnych aneksów. Taka konstrukcja jest efektem przyjęcia wadliwego systemu, a nie skutkiem zdarzeń kontraktowych. Z tego powodu przywołana nowelizacja nie powinna mieć faktycznego odniesienia do zjawiska wzrostu kosztu i czasu realizacji.

Raport PwC: Dylemat 6 Jak skutecznie nadzorować prace, aby drogi służyły użytkownikom jak najdłużej?

Efektywny system kontroli i nadzoru nad realizacją inwestycji pozwala uniknąć błędów i zapewnić najlepszą jakość projektu. Dlatego GDDKiA inwestuje w procesy nadzorcze oraz kontrolę inwestycji zarówno w trakcie jej realizacji, jak i po oddaniu do użytku. Dzięki temu budowane drogi będą jak najdłużej służyły kierowcom w Polsce.

To nie jest dylemat, a pytanie nt. przyjęcia modelu realizacji inwestycji. GDDKiA „inwestuje w procesy nadzorcze”, ale równocześnie wybiera najtańszych inżynierów FIDIC. Jakość świadczonych przez nich usług systematycznie spada, a pozbawienie Inżyniera FIDIC kompetencji zwalnia go z faktycznej odpowiedzialności za proces budowlany. Gdyby GDDKiA, tak jak w większości państwach UE wybierała dobrych Inżynierów nie musiałaby inwestować w laboratoria, które teraz będzie musiała utrzymywać. Ponownie pomyłono przyczyny ze skutkami.

Raport PwC: Dylemat 6 Jak skutecznie nadzorować prace, aby drogi służyły użytkownikom jak najdłużej?

Fakt (16): Faktem jest, że GDDKiA inwestuje w kontrolę jakości budowanych dróg na wszystkich etapach realizacji inwestycji.

100 mln PLN zainwestowała GDDKiA w budowę sieci nowoczesnych laboratoriów drogowych.

Odsetek wadliwych próbek spadł w latach 2010-2012 o 12%. Obecnie 85% przebadanych próbek spełnia kryteria.

Ponad trzykrotnie zwiększyła się liczba próbek badanych w laboratoriach GDDKiA między 2010 a 2012 rokiem.

Mit (17): Mitem jest, że drogi wymagają remontu w krótkim czasie po oddaniu do użytkowania.

Kontrakty na utrzymanie drogi w formule „Utrzymaj standard” funkcjonują już na 800 km polskich dróg krajowych. Od 2012 r. każda nowooddana do użytku droga utrzymywana jest w tym standardzie

Inwestowanie w laboratoria jest oczywiście działaniem rozsądnym i celowym pod warunkiem, że umiemy właściwie wykorzystać możliwości jakie te laboratoria dają.

Istotnym elementem działania laboratoriów jest ich fachowość w tym rozumienie procedur badań i odpowiednia powtarzalność wyników badań.

Dotyczy zarówno samej procedury wykonania badań w laboratorium jak i metod i sposobów pobierania próbek w terenie, przechowywania oraz właściwej oceny wyników w tym oszacowania ich poziomu ufności.

Laboratoria przestrzegające kryteriów jakościowych mogą otrzymać akredytację.

Dopiero akredytowanie laboratorium gwarantuje zarówno jakość badań jak i ich użyteczność prawną.

Raport PwC: Dylemat 7: Co zrobić w sytuacji, gdy partnerzy nie przestrzegają przepisów prawa?

Dla efektywnej realizacji inwestycji konieczna jest współpraca i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron. Ich brak lub postępowanie niezgodne z wymaganiami prawa może skutkować nie tylko opóźnieniami, ale też wstrzymaniem realizacji inwestycji oraz podniesieniem kosztów jej realizacji. Może także oznaczać konieczność regulowania zaciągniętych zobowiązań przez inne podmioty, w tym inwestora.

Dlaczego zatem autorzy raportu analizują sytuację tylko w przypadku, gdy prawa nie przestrzega partner – wykonawca. Dlaczego nie przeanalizowano, jakie są konsekwencje, gdy prawa nie przestrzega „partner” – zamawiający.

Analityczna poprawność powinna skłaniać autorów co najmniej do zbadania jak często wykonawcy zarzucają łamanie prawa przez GDDKiA. A są to przypadki o niebagatelnej łącznej wartości, szacowanej na 10 miliardów złotych.

Raport PwC: Dylemat 7 Co zrobić w sytuacji, gdy partnerzy nie przestrzegają przepisów prawa?

Fakt (18): Faktem jest, że realizacja inwestycji może być zahamowana w wyniku z umowy cenowej wykonawców.

Nawet 50 mln PLN dotacji będzie musiało zwrócić jedno z miast w Polsce, jeśli Komisja Europejska potwierdzi podejrzenie istnienia z umowy cenowej.

Przedstawiciele branży dostrzegają ten problem i opracowują kodeks etyczny dla sektora.

Fakt (19): Faktem jest, że GDDKiA wypełnia zobowiązania za generalnych wykonawców wobec innych przedsiębiorców zgodnie z prawem.

Wartość wszystkich należności wobec przedsiębiorców, spłaconych dotychczas przez GDDKiA, przekroczyła obecnie 937 mln PLN.

Ad. Fakt (18). Istnieje taka możliwość. Ale już przywołanie przykładu jednego polskich miast, które być może będzie musiało zwrócić część unijnej dotacji, jeśli potwierdzi się podejrzenie o znowie cenowej, w żaden sposób nie przekłada się na sytuację GDDKiA. Jest to oczywista aluzja do sprawy, w której zarzucono kilku firmom znowie cenową w kilku przetargach na budowę autostrad. Do dnia wydania raportu takiego przestępstwa nikomu nie udowodniono, a biorąc pod uwagę ilość postępowań przeprowadzonych przez GDDKiA, stanowi to zaniebdywalny margines.

Ad. Fakt (19) powinien być poprzedzony Faktem (18,5), w myśl którego z powodu:

- błędnej polityki realizacji projektów, począwszy od wyboru autora projektu, wykonawcę po Inżyniera FIDIC;
- otwarcia rynku dla wykonawców z całego świata;
- zaniechania właściwej weryfikacji podmiotów ubiegających się o realizację zamówienia;
- udostępnienia wykonawcom wadliwej dokumentacji projektowej;
- odmowie zapłaty za roboty dodatkowe;
- opresyjną politykę nakładania akr umownych;
- nierealne terminy realizacji robót
- przeciąganie terminów realizacji płatności (akceptacji przejściowych świadectw płatności)

około 10-15 procent generalnych wykonawców:

- straciło płynność finansową
- było zmuszonych zejść z budowy lub zbankrutować, a setki podwykonawców popadło w poważne kłopoty lub uległo likwidacji.

W takich warunkach dochodzi do krytycznej sytuacji, w której wykonawca nie może już płacić podwykonawcom. Podwykonawcy przychodzą pod sejm i potem posłowie zajmują się „gaszeniem” konfliktu. Warto zwrócić uwagę, że napisana na potrzeby tej akcji, kazuistyczna ustawa była podstawą do wypłat niecałych 18% tej kwoty.

Raport PwC: Dylemat 8: Jak w procesie inwestycyjnym uwzględnić oczekiwania wszystkich interesariuszy przy równoczesnym zapewnieniu efektywności ekonomicznej realizowanych projektów?

Zaprojektowanie i budowa drogi wymaga zaangażowania szeregu interesariuszy na różnych etapach projektu. Ich oczekiwania są istotne, ale też mogą być sprzeczne z interesem ekonomicznym projektu i inwestora. Dlatego też, GDDKiA spełnia wszelkie wymogi prawne dotyczące kwestii społecznych i środowiskowych, ale równocześnie prowadzi ciągły dialog, którego celem jest znalezienie skutecznego kompromisu pomiędzy oczekiwaniami społecznymi i środowiskowymi a ekonomicznymi.

Wskazane zagadnienie faktycznie stanowi dylemat. Nie ma oczywiście możliwości zaspokojenia wszystkich interesariuszy, niemniej polityka to sztuka kompromisów. Inwestor publiczny zawsze musi działać w konfliktogennym otoczeniu i nie jest to ani zaskoczenie ani sytuacja nienormalna.

Istotne jest natomiast jakie działania świadomy inwestor prowadzi aby minimalizować nie tylko skutki, ale także przyczyny konfliktów. Tu szczególnie istotna jest rola inwestora publicznego jako inicjatora nowych sposobów rozwiązania problemów czy zmian w prawie. Niestety, GDDKiA pomimo realnego wpływu na inicjatywę ustawodawczą Rady Ministrów, nie korzysta z tej możliwości.

Raport PwC: Dylemat 8: Jak w procesie inwestycyjnym uwzględnić oczekiwania wszystkich interesariuszy przy równoczesnym zapewnieniu efektywności ekonomicznej realizowanych projektów?

Fakt (20): Faktem jest, że oczekiwania społeczne oraz wymogi prawa w zakresie ochrony środowiska wpływają na koszty inwestycji.

Koszty środowiskowe stanowią od 7 do 15% całkowitych kosztów inwestycji.

Spełnianie określonych wymagań środowiskowych pozwala pozyskać środki unijne na realizację inwestycji. Dotychczas GDDKiA uzyskała 77% refundacji, co potwierdza spełnianie wszystkich wymagań.

GDDKiA uwzględniła 141 postulatów spośród 300 pytań zgłoszonych łącznie przez mieszkańców podczas konsultacji Koncepcji programowej dla drogi ekspresowej S8 Radziejowice - Paszków.

Mit (21): Mitem jest, że proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje zawsze spotyka się z niechęcią ze strony społeczności lokalnych.

Przypadki, w których proces pozyskania nieruchomości pod inwestycje spotyka się z niechęcią społeczności lokalnych to mniej niż 1%.

Kolejna perspektywa finansowa niesie za sobą konieczność solidnego przygotowania i wdrożenia w życie doświadczeń z realizacji inwestycji w okresie finansowania 2007-2013, z pozytywnym skutkiem dla wszystkich podmiotów.

Ad. Fakt (20). Jednym z głównych problemów stały się ekrany akustyczne. Po zrealizowaniu setek kilometrów ekranów za setki milionów złotych przez GDDKiA, inicjatorem zmian prawnych był.... wojewoda mazowiecki w związku z

planami budowy ekranów wzdłuż kolejowej linii średnicowej w Warszawie. GDDKiA nie była wcześniej zainteresowana zmianą prawa, która obniżyłaby normy hałasu i pozwoliła na ogromne obniżenie kosztów realizowanych inwestycji.

Polskie wymogi ochrony środowiska są bardziej wygórowane niż europejskie, szczególnie w obszarze norm hałasu.

To nie liczba uwzględnionych postulatów jest decydująca, lecz rodzaj i jakość postulatów oraz ich realizacja. Wiele postulatów może być bezsensowych i kosztownych – ich uwzględnienie nie jest powodem do samozadowolenia.

Ad. Mit (20). Nie są znane żadne wiarygodne dane, które pokazywałyby, że tylko 1% spraw powoduje niechęć społeczności lokalnych. Przede wszystkim jednak Państwo powinno być uczciwe względem obywatela – natomiast obecnie odszkodowanie pokrywa tylko szkody rzeczywiste, a nie zadośćuczynienie za krzywdę wynikającą z wyłączenia na cel publiczny.

Wykaz skrótów

ETO – Europejski Trybunał Obrachunkowy

GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

NSRO – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia

PFU – Program Funkcjonalno-Użytkowy

POliŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

PwC – PwC Polska

STWiORB – Specyfikacja Techniczna Warunków i Odbioru Robót

UE – Unia Europejska

Podsumowanie

Raport nie zestawia pierwotnej alokacji środków z końcową. **Dowolność w przesuwaniu środków pomiędzy projektami sprawiła, że zakontraktowanie 100% jest zabiegiem jedynie księgowym.** Ponadto Zakontraktowanie środków unijnych jest warunkiem koniecznym, ale niedostatecznym do potwierdzenia, że je wykorzystano.

Oznacza, to również, że w przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów realizacji nie będą one już objęte współfinansowaniem i obciążą podatnika polskiego w całości. Raport nie porusza tych kwestii, choć jak wynika z raportu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, na który się powołuje PwC, koszty dodatkowe stanowią w Europie średnio 23% wartości kontraktu.

Zakontraktowanie nie jest niestety dowodem na poprawne wykorzystanie środków UE. Dopiero po zakończeniu projektów będzie można ocenić poprawność wykorzystania (bądź nie) środków

Raport wybiórczo przytacza, i posługuje się wskaźnikami, i tak, np.:

- „znacząca poprawa” nie została określona w NSRO oraz dwukrotnie zmienianych Programach Budowy Dróg Krajowych – nigdzie w dokumentach programowych wskazujących konkretne zadania do realizacji nie określano zakresu mianem „znaczącego poprawienia stanu krajowej infrastruktury”
- Gdy powierzano GDDKiA rolę agencji wdrażającej drogowej komponent POliŚ, „odpowiednia gwarancja” nie stanowiła odrębnego zadania; Czym mierzono efektywność kosztową – czy wyłącznie cenami ofertowymi w porównaniu do Kosztorysu Zamawiającego? Jakimi wskaźnikami zbadano, jakość wykonanych robót?

- „zwiększenie konkurencyjności” przedsiębiorstw w budownictwie nie zostało ujęte nigdzie jako odrębne zadanie dla GDDKiA. Czy upadłości przedsiębiorstw budowlanych były celem, a ilość bankructw miarą zwiększenia konkurencyjności na rynku usług budowlanych?

Zadania (w ten sposób nigdzie nie opisane) nie zostały zrealizowane lub ich realizacja przyniosła odmienne od zakładanych rezultaty:

- choć zwiększyła się liczba kilometrów dróg, nie osiągnięto założonych w programach celów – nie domknięto żadnych ciągów komunikacyjnych kraju!
- Nie są znane mechanizmy „racjonalizacji cen” stosowane przez GDDKiA, które w jakikolwiek sposób mogłyby się przyczynić do spadku cen ofertowych. Stosowano praktyki nieograniczonego dostępu do polskiego rynku zamówień publicznych, czego nie można nazwać „racjonalizacją cen”. Ryzykownym również porównywanie cen kilometra autostrady w jakichkolwiek warunkach. Ma na niego wpływ zbyt wiele czynników, aby takie uśrednienie było istotne z analitycznego punktu widzenia.
- Okres gwarancji wydłużono, sam się nie wydłużył. Ponadto wydłużenia okresów gwarancji dla trwających kontraktów odbywało się w drodze wątpliwych nacisków inwestora pod groźbą braku zapłaty bądź konieczności ponownego wykonania nawierzchni. W efekcie wydłuża się okresu gwarancji de-facto wymuszając na wykonawcy również utrzymanie danego odcinka.
- Żadne z laboratoriów działających w okresie 2008 -2011 nie posiadało właściwej akredytacji wymaganej przepisami.
- Pięciokrotny wzrost liczby podmiotów realizujących zadania dla GDDKiA w żaden sposób nie przełożył się na efektywność wydatkowania środków, jakość dróg i tempo ich ukończenia. Nie przeprowadzono badań, które pozwoliłyby dowieść istnienia pozytywnego wpływu na budowę dróg oraz nie podano w odniesieniu do jakiego okresu odnosi się porównanie.

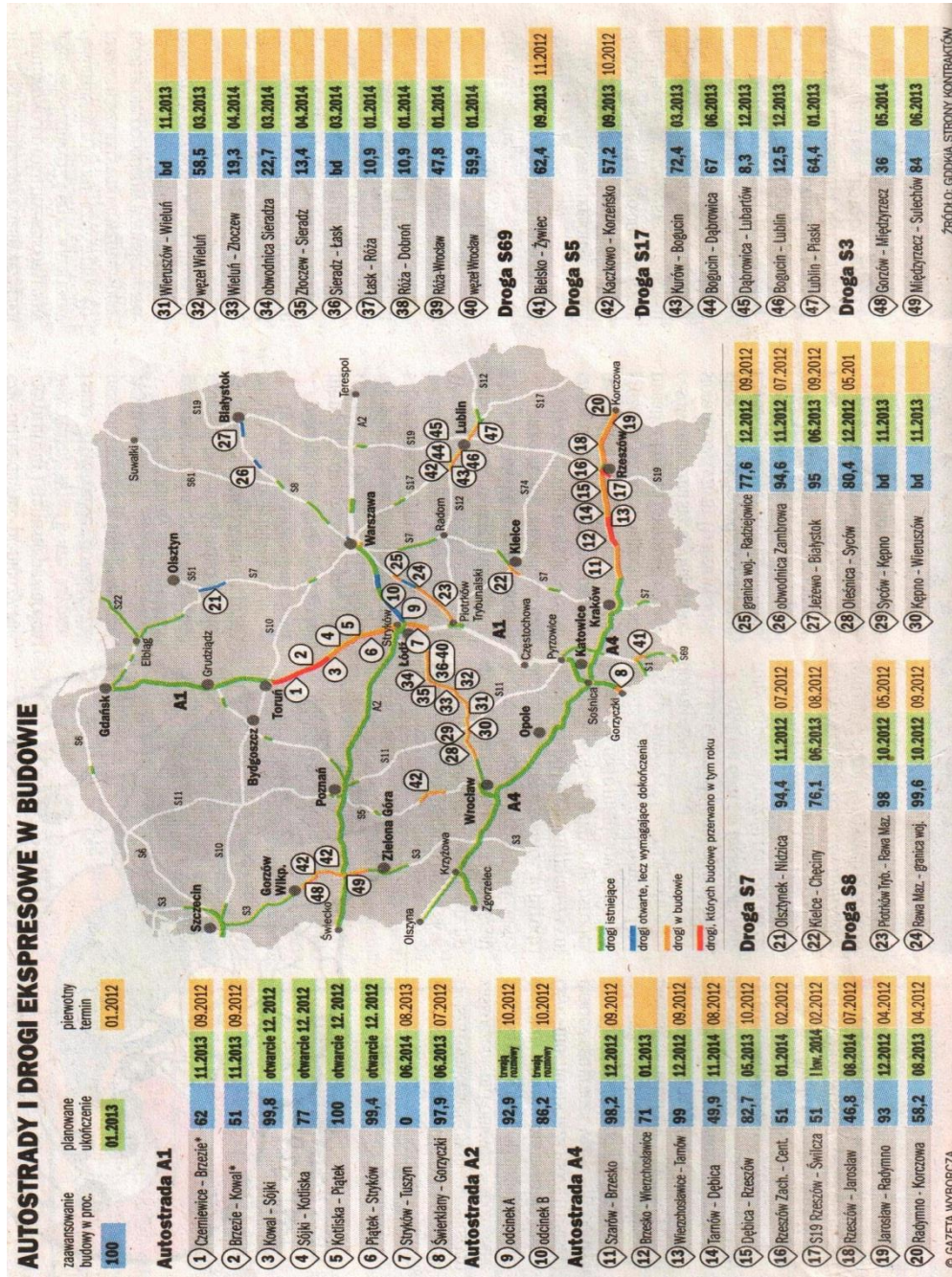
- Nie dowiedziono w raporcie, że wzrost ilości składanych ofert przełożył się w jakikolwiek sposób na konkurencyjność na rynku „usług budowlanych” (tak rzekomo zdefiniowano cele według raportu). Argument więc w naszej ocenie jest silnie nieuprawniony.

Należy zwrócić uwagę, że rozsądny rozwój kraju (zgodnie z europejskim podejściem zrównoważenia) powinien opierać się na długofalowym programowaniu inwestycji tak, aby w miarę możliwości kreować stabilny rynek. Duże i dynamiczne zmiany w inwestycjach publicznych kreują napięcia na rynku, co zwykle kończy się dużymi kosztami społecznymi (w okresie wzrostu większym kosztem robót w okresie spadku kosztami bezrobocia i bankructw).

Załącznik 1

Pierwotne terminy realizacji dróg w Polsce a rzeczywistość

W związku z narosłymi legendami i mitami, że opóźnień w Polsce w budowie dróg w zasadzie nie ma i że Polska jest jednym z najszybciej i najbardziej terminowo budujących państw Europy, autorzy niniejszej Analizy załączają poniżej opublikowany na łamach Gazety Wyborczej wykaz terminów budowy dróg (wydanie z dnia 22 października 2012 r.)



Załącznik 2

Eksperci o systemie realizacji inwestycji w Polsce

Na kanwie prowadzonych analiz sytemu realizacji inwestycji w Polsce, poniżej przytaczamy interesujące wypowiedzi praktyków i uznanych autorytetów

Prof. Stanisław Sołtysiński: Wystąpienie w trakcie Europejskiego Kongresu Finansowego w Sopocie, 25 czerwca 2013 r.

Znikomy procent sporów o roboty budowlane oraz wynikających z umów koncesyjnych jest rozstrzyganych w drodze mediacji. Zwolennicy mediacji podkreślają, że w Stanach Zjednoczonych według różnych szacunków od 65% do 90% sporów gospodarczych kończy się ugodą przed wydaniem wyroku. W Wielkiej Brytanii procent tak zakończonych sporów przekracza 40%, w Niemczech wynosi około 10%, a w Polsce zaledwie kilka procent¹. Procent ten wynosi chyba jeszcze mniej w sporach między agendami rządowymi, a przedsiębiorcami. Urzędnicy wolą prowadzić wieloletnie procesy i korzystać z każdego środka odwoławczego, gdyż obawiają się odpowiedzialności za nadmiar inicjatywy i oskarżenie o działanie na szkodę Państwa.

Zapewne najłatwiejszym dla wdrożenia i niekontrowersyjnym postulatem jest zmiana ustawy o zamówieniach publicznych, która obok ceny nakazywałaby uwzględniać inne kryteria takie jak czas realizacji inwestycji, kwalifikacje wykonawcy i sposób zabezpieczenia spełnienia zobowiązań kontraktowych. Koncesje i umowy o roboty budowlane powinny przewidywać zmianę wynagrodzenia i innych obowiązków stron w razie zajścia istotnych zdarzeń, które powodują utrudnienie wykonania inwestycji, zwiększenie kosztów itp. Aby zapewnić większą równowagę stron **w procesie tworzenia takich wzorcowych umów powinni uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele organizacji wykonawców danej specjalności.**

Podzielić należy natomiast krytykę braku lub nienależytego korzystania z instytucji tzw. inżyniera kontraktu (*engineer*), który pełni m.in. funkcję weryfikatora wykonania robót i ich jakości oraz rozstrzygania niektórych sporów między stronami. Instytucja taka występuje np. w tzw. „czerwonym FIDIC”. W praktyce jednak polski inżynier kontraktu nie jest dostatecznie niezależny, gdyż o jego zatrudnieniu decyduje zamawiający (np. GDDKiA) i traktuje go jako zależnego pomocnika w sporach z wykonawcą.

¹ J. Stalmach, B. Brożek, *Sztuka negocjacji prawniczych*, Warszawa 2011, s. 25-26.

Prof. Witold Orłowski: Kończenie A2 to nawet nie jest ślimacze tempo

data dodania: 2013-07-31 12:08:29

źródło: ew / TOK FM

To, że rok temu w czerwcu oddano do użytku autostradę A2 ze Strykowa do Konotopy, nie oznacza, że prace się skończyły, wciąż przy trasie brakuje parkingów i stacji benzynowych. Ekonomista Witold Orłowski mówił w radiu TOK FM, że dziwi go takie podejście do realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

– Jechałem autostradą Łódź – Warszawa. Autostrada została oddana rzutem na taśmę, rzeczywiście poniesiono ogromny wysiłek, oddano autostradę przed Euro 2012, w co nikt nie wierzył – powiedział ekonomista. Zdumiewa go jednak, dlaczego od ponad roku budowy nie da się dokończyć.

Przy autostradzie brakuje Miejsc Obsługi Podróżnych i wszyscy wierzyli, że wkrótce po zakończeniu mistrzostw, uda się dokończyć i drogę. – Jak w połowie czerwca zeszłego roku stanęły wszystkie prace to nic się nie dzieje do tej pory. Przy tempie budowy A2 ślimak to jest ekspresowy pociąg – komentował Orłowski.

Dodał, że problemem jest to, że wykonawca zdołał zmobilizować się w pół roku i dokończył budowę całej autostrady tak, by uzyskać przejezdność, jednak przez następne półtora roku nie jest w stanie zbudować parkingów.

Część autostrady A2 jest budowana przez kolejnego już wykonawcę. Pierwszy był Covec na odcinku C, potem DSS, a teraz Boegl a Krysl. Wykonawcy robót budowlanych w Polsce są wybierani w oparciu o kryterium najniższej ceny, co powoduje, że firmy zmieniają się na placach budów częściej niż powinny.

–To jest efekt tego, że przez 22 lata nie zdołaliśmy zbudować sprawnego aparatu państwa. Niesprawni, źle opłacani, niekompetentni urzędnicy boją się i podejmują takie decyzje, które są bezpieczne. Jedyna bezpieczna decyzja w przetargu, to jest oprzeć wszystko na cenie. Każda inna to wzięcie na siebie odpowiedzialności i ryzyka – ocenił Orłowski.

Janusz Piechociński: Raport na temat sytuacji w drogownictwie 2012

„Prawidłowo działający rynek inwestycji infrastrukturalnych wymaga w szczególności:

1. Budowy partnerskiej relacji Zamawiający – Wykonawca
2. Zmiany nastawienia – często bardziej istotnego niż litera prawa i zapewnienie równorzędności Stron wynikającej z cywilnoprawnego charakteru stosunku łączącego Strony
4. Odejście od przywiązania do istotności kryterium ceny przy wyborze Wykonawcy
5. Zrozumienia, że najniższa cena nie stanowi gwarancji dobrego wykonania przedmiotu umowy
6. Zrozumienia, że wynagrodzenie Wykonawcy musi uwzględniać osiągnięcie zysku
7. Wprowadzenia realnych terminów realizacji umowy.
7. Wprowadzenia realności prowadzonych negocjacji, mających na celu ustalenie treści umowy zakładającej równość Stron 16
8. Opracowania własnego wzoru umowy zgodnego z polskim prawem
- 9. Uregulowanie funkcji Inżyniera Kontraktu, jako podmiotu wskazanego przez obie Strony**
- 10. Określenie jasnych i precyzyjnych zasad rozstrzygnięcia roszczeń zgłaszanych przez Wykonawcę w trakcie realizacji umowy.”**

Centrum Adama Smith’a: Raport „Polskie Drogi”, 2013 r.

Nierówność stron wynika również stąd, że GDDKiA wstrzymuje, często bez uzasadnionej przyczyny, płatności na rzecz wykonawców. Jesienią 2012r. zaległości te wynosiły ponad 4 mld zł. Obecnie sięgają one kwoty 6 mld zł. GDDKiA tłumaczy ten stan rzeczy tym, że roszczenia wykonawców są zwykle nieuzasadnione, a najczęstszym powodem ich dochodzenia są próby pokrycia części strat wynikających z kontraktów, za które ponosi odpowiedzialność wykonawca. Zarzuty te mogą być częściowo uzasadnione, lecz nie usprawiedliwia to skali zatorów płatniczych.

Polski Kongres Drogowy: Raport „Programy Budowy Dróg Krajowych. Założenia i uwarunkowania - Przebieg i efekty realizacji - Skutki dla sektora drogowego”, 2013 r.

Polska branża budowlana wytwarza ok. 6% Produktu Krajowego Brutto. Zakończenie czy wstrzymanie prac budowlanych powoduje natychmiastowe „tąpnięcie” wskaźników bezrobocia w kraju. Szacuje się, że w budownictwie zostanie zwolnionych około 150 tysięcy pracowników. Te zwolnienia już oczywiście trwają. Trudno dzisiaj ocenić skalę zwolnień i upadłości, szczególnie wśród tych małych przedsiębiorstw, w tym także firm samozatrudnionych.

Eksperti alarmują, że kryzys w budownictwie przypomina ten z lat 2000-2003, gdy wartość produkcji spadła o 25%. W branży zatrudniającej 600 tys. osób pracę może stracić co czwarta. Jak wynika z badań 100 zatrudnionych w budownictwie kreuje 300-400 miejsc pracy w działach współpracujących. Zależność ta działa, niestety, także w drugą stronę.

Ryzyko upadłości wielu firm, zapaść całej branży i groźba utraty nawet 150 tys. miejsc pracy w budownictwie przyniosą bezpowrotną utratę części potencjału branży budowlanej, co postawi pod znakiem zapytania zdolność do budowy zapowiadanych dróg w nowej perspektywie budżetowej.

W ciągu blisko sześciu lat, jakie upłynęły od przyjęcia pierwszej wersji Programu Budowy Dróg Krajowych, poddany był licznym zmianom: i wymiarze rzeczowym i finansowym. Choć otrzymał ogromne wsparcie w postaci środków finansowych Unii Europejskiej, zapisanych głównie w Programie Operacyjnym „Infrastruktura i Środowisko” nie udało się zrealizować nawet w połowie – szczególnie zaplanowanej wielkości odbiegają od efektów w pozycji: drogi ekspresowe.

Nawet jeżeli zakładane efekty rzeczowe programu były trudne do osiągnięcia przy zakładanych nakładach, to nieudolne prowadzenie inwestycji oddaliło nas od ich osiągnięcia na całe lata. Dodatkowy chaos wywołała zmiana sposobu finansowania inwestycji przez kierowanie wszystkich środków do KFD. Po 4 latach zadłużenie KFD sięga 41 mld, aby spłacić stare zobowiązania trzeba zaciągać nowe, a roczne wpływy z opłaty elektronicznej za korzystanie z wybudowanych dróg nie wystarczają na samą obsługę długu (bez kosztów wykupu obligacji).

Model zarządzania inwestycjami okazał się bardzo mało efektywny. Pilnych zmian wymaga wyłanianie wykonawców, postanowienia umów i współdziałanie inwestora z wykonawcami. Umowy powinny być oparte o Warunki Kontraktowe FIDIC, bez wypaczania ich przez odstępowstwa. Tylko w taki sposób da się uniknąć rujnującego przenoszenia technicznych sporów na sale sądową. Wartość dochodzonych przez wykonawców roszczeń jest znana jedynie z szacunków:

mówią one o sumach od 4 do 10 mld złotych. Liczba i wartość spraw toczących się przed polskimi sądami wskazuje na fundamentalne niedostatki w systemie realizacji inwestycji przez publicznych inwestorów i psuje wizerunek Polski jako miejsca do prowadzenia działalności biznesowej.

Niezamierzonym tego skutkiem jest to, że firmy branży budowlanej okazały się trzecim kolejnym – po Unii Europejskiej i budżecie – podmiotem finansującym polskie drogi: dołożyła do nich tyle ile wynosi wartość potwierdzonych roszczeń. Ale nie o takie efekty chodziło wszystkim, którzy wiązali swoje nadzieje z rozpoczynanym w 2007 r. wielkim Programem przebudowy sieci dróg w naszym kraju.
