

NIK: kryzys na rynku budowlanym może się powtórzyć

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2018 11:38



W latach 2011-2016 Skarb Państwa wypłacił podwykonawcom i kontrahentom, z tytułu niespłaconych przez wykonawców drogowych zaległych należności, ponad 1,3 mld zł. Umowy zawierane przez GDDKiA z wykonawcami niedostatecznie zabezpieczały interes Skarbu Państwa. Brakowało w nich m.in. monitoringu płatności, tak aby na bieżąco wiedzieć, czy wykonawcy płacą podwykonawcom i kontrahentom.

Dodatkowo Specustawa, która miała pomóc w ratowaniu branży budowlanej przed upadłościami, nie została przez Generalną Dyрекcję właściwie zrealizowana. Części firm obniżono, albo w ogóle nie wypłacono przysługujących im należności.

NIK zauważa, że trudna sytuacja na rynku budowlanym z lat 2010-2012, gdy wiele firm borykało się z problemami finansowymi, a część wręcz upadło, może się obecnie powtórzyć. Na rynku wystąpiły pierwsze symptomy kryzysu takie jak: kumulacja inwestycji budowlanych, wywołana m.in. koniecznością wykorzystania środków z UE przeznaczonych na inwestycje drogowe, wzrost cen na materiały budowlane i usług oraz brak ludzi do pracy.

W latach 2004-2016 z Krajowego Funduszu Drogowego i budżetu Państwa na drogi wydano 177,1 mld zł. Budowa dróg znacznie przyspieszyła w latach 2008-2012. Jednak prawdziwe apogeum wydatków i prowadzonych prac odnotowano dopiero w 2011 i 2012 roku.

Pomimo tak dużego wzrostu nakładów na zadania drogowe, w 2011 roku zaczęły uwidaczniać się problemy branży budowlanej. Kumulacja inwestycji budowlanych na drogach spowodowała wzrost cen materiałów.

NIK zauważa, że stosowane przez GDDKiA mechanizmy oceny potencjału podmiotów niezbędnego do prawidłowej realizacji inwestycji, nie eliminowały tych

NIK: kryzys na rynku budowlanym może się powtórzyć

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2018 11:38

firmy, które samodzielnie nie posiadały niezbędnego doświadczenia ani zaplecza technicznego, czy też które do tej pory nie realizowały inwestycji w Polsce. Ponadto w postępowaniach przetargowych prowadzonych przez GDDKiA głównym kryterium wyboru wykonawcy była cena, co przy braku prawidłowej weryfikacji składanych oferty spowodowało, że przetarg wygrywali wykonawcy składający bardzo niskie, czasami wręcz nierealne oferty cenowe. Zdarzało się, że przedsiębiorcy byli skłonni zrealizować inwestycje drogowe poniżej 50 proc. wartości kontraktu. W tej sytuacji, po podwyżce cen materiałów budowlanych, część umów nie pozwalała na osiągnięcie odpowiedniej stopy zwrotu i realizowana była poniżej progu rentowności. Tymczasem w umowach nie było klauzul waloryzacyjnych, które pozwalałyby na skorygowanie ich w razie zmiany sytuacji na rynku, np. podwyżki cen.

Ostatecznie Monitor Sądowy i Gospodarczy podał, że w 2012 roku upadło 941 firm. Przedsiębiorstwa budowlane w tej liczbie stanowiły ponad 25 proc.

W związku z nałożonym na inwestora przez przepisy Kodeksu Cywilnego obowiązkiem, GDDKiA w ramach tzw. solidarnej odpowiedzialności zobligowana była do spłaty nieuregulowanych przez głównych wykonawców, z którymi miała podpisane umowy, zobowiązań wobec podwykonawców robót budowlanych. Ochrona ta nie obejmowała usługodawców i dostawców np. firm transportowych. W tej sytuacji przygotowano Specustawę, która weszła w życie w sierpniu 2012 r, a jej celem było spłacenie roszczeń wszystkich przedsiębiorców, którzy byli kontrahentami wykonawców, z którymi GDDKiA miała podpisane kontrakty. Pieniądze miały być wypłacane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, przy jednoczesnym przyjęciu przez Skarb Państwa ryzyka związanego z odzyskaniem wypłaconych środków od wykonawców.

Z tytułu solidarnej odpowiedzialności wypłacono podwykonawcom ok. 1,13 mld zł (odzyskano ponad 90 proc.), a na podstawie Specustawy do połowy 2017 r. ok 0,3 mld zł (odzyskano na razie 29 proc.). Ustalenia kontroli wskazują, że w przypadku pięciu kontraktów o największej kwocie pozostałych do odzyskania środków finansowych wypłaconych w trybie Specustawy (łącznie blisko 202 mln zł), w odniesieniu do przynajmniej trzech istnieje ryzyko braku możliwości ich skutecznego dochodzenia.

Zdaniem NIK umowy zawierane przez GDDKiA z wykonawcami realizującymi inwestycje drogowe niedostatecznie zabezpieczały interes Skarbu Państwa i podwykonawców. Izba uważa, iż świadomość istnienia ryzyka, związanego z ewentualnym brakiem regulowania płatności na rzecz podwykonawców, powinna skutkować umieszczeniem dodatkowych zabezpieczeń, mających na celu zmniejszeniem ryzyka związanego z uruchomieniem procedury solidarnej odpowiedzialności.

Przed wszystkim umowy nie dawały GDDKiA uprawnień do sprawowania monitoringu rzetelności dokonywania przez wykonawców płatności na rzecz podwykonawców. Często Generalna Dyrekcja dowiadywała się o zatorach

NIK: kryzys na rynku budowlanym może się powtórzyć

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2018 11:38

płatniczych dopiero w momencie zgłoszenia tego faktu przez samego podwykonawcę. Ten natomiast często zgłaszał się do inwestora o wypłatę z tytułu solidarnej odpowiedzialności dopiero w sytuacji, gdy wykonawca całkowicie przestawał płacić, a zaległe należności opiewały na kwoty, których nieotrzymanie oznaczałoby dla podwykonawców upadłość. Izba zaznacza, że obowiązujące przepisy nie nakazywały wprowadzenia obowiązku monitorowania płatności, ale analiza sytuacji na rynku powinna zmienić podejście przy zawieraniu przez GDDKiA kontaktów z wykonawcami. Zmiany w zapisach kontaktowych wprowadzono w 2013 r. NIK uważa je za zasadne, ale także za spóźnione działanie. Bowiem ustalenia kontroli wskazują, że już w 2008 r. GDDKiA wiedziała o przypadkach przedkładania przez podwykonawców robót wezwań do zapłaty z tytułu solidarnej odpowiedzialności.

Umowy podpisywane przez GDDKiA nie zawierały również zapisów pozwalających na prawidłową identyfikację podmiotów realizujących prace w ramach zamówienia publicznego. W umowach zawieranych do połowy 2013 r. nie zobowiązywano inżyniera kontraktu, który m.in. sprawował nadzór na placu budowy, do identyfikowania podwykonawców i raportowania przypadków realizacji robót przez niezgłoszone podmioty. W ocenie NIK, pomimo że przepisy prawa nie nakładały na GDDKiA obowiązku umieszczania tego rodzaju zapisów w kontraktach, to z punktu widzenia dbałości o prawidłowość wydatkowania środków publicznych - byłoby działaniem pożądanym. Zostało to zmienione dopiero wraz z wprowadzeniem nowych przepisów prawa zamówień publicznych w 2013 r.

NIK za pozytywne uznaje wprowadzenie Specustawy, która miała być kołem ratunkowym dla branży budowlanej, jednak negatywnie ocenia interpretację i stosowanie jej zapisów przez Generalną Dyрекcję. Bezzasadnie ograniczyła ona krąg podmiotów mogących ubiegać się o wypłatę należności oraz stworzyła bezpodstawnie utrudnienia w dochodzeniu przez przedsiębiorców swoich roszczeń. Istnieje ryzyko, że z uwagi na dokonaną przez Centralę GDDKiA interpretację zapisów Specustawy, nie dokonano spłaty wszystkich należności przedsiębiorców. Niezasadnie, zdaniem NIK, obniżono wypłaty w wysokości ponad 1 mln zł i potencjalnie nie wypłacono ponad 40 mln zł. Dodatkowo przedsiębiorcy, aby odzyskać pieniądze narażeni byli na ponoszenie kosztów związanych z wszczęciem i prowadzeniem postępowania upadłościowego wtórnego, niezasadnie wymaganego przez GDDKiA.

NIK zauważa, że do wystąpienia nieprawidłowych działań GDDKiA przyczynił się brak efektywnej kontroli zarówno ze strony generalnego dyrektora, jak i ministra właściwego ds. transportu.

NIK zwraca uwagę, że na ostateczne rozliczenie kwot jakie będą wypłacone podwykonawcom i przedsiębiorcom będzie trzeba poczekać do zakończenia postępowań sądowych. W związku z realizacją zadań drogowych GDDKiA była zaangażowana w ponad 300 sporów sądowych z podwykonawcami i przedsiębiorcami na kwotę przekraczającą 300 mln zł.

NIK: kryzys na rynku budowlanym może się powtórzyć

Utworzono: środa, 25, kwiecień 2018 11:38

Źródło: NIK