Jak wybierać wykonawców kontraktów drogowych?

Utworzono: wtorek, 30, październik 2012 08:55 Agnieszka Serbeńska



Wzrost kosztów wykonawstwa i za tym idące roszczenia cenowe, opóźnienia w realizacjach dróg, a wreszcie porzucanie placów budowy i zrywanie kontraktów… Taką okazała się rzeczywistość naszego budownictwa drogowego. A miało być inaczej. Oczekiwaną koniunkturę drogową miały przynieść unijne fundusze, a tempo robót wyznaczyło EURO 2012.

W ciągu dwóch lat – w 2009 i 2010 roku – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przeprowadziła około 150 postępowań przetargowych na blisko 70 mld zł. – Skumulowanie postępowań przetargowych w ciągu dwóch lat okazało się nauczką na przyszłość – przyznaje Lech Witecki, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. W kolejnych bowiem latach nastąpiło trudne do opanowania przez inwestora i wykonawców skumulowanie robót. Stąd nagle w jednym czasie gwałtownie wzrosło zapotrzebowanie na materiały drogowe. Sytuacja stała się finansowo i logistycznie skomplikowana.

Z tej nauczki wynikło wiele różnych wniosków, których podsumowaniu służyła zorganizowana przez GDDKiA debata pt. „Jeśli nie cena, to co? Kryterium wyboru w przetargach na budowę dróg”. Debata towarzyszyła X Międzynarodowym Targom Budownictwa Drogowego, Kolejowego oraz Zarządzania Ruchem INFRASTRUKTURA 2012.

Efektem lekcji – jak podkreśla Lech Witecki – jest to, że już od 2013 roku przetargi będą ogłaszane stopniowo. W przyszłym więc roku będzie kilkanaście postępowań na już wytypowane odcinki dróg. - Dzięki temu GDDKiA ma szansę efektywnie i bez nadmiernego wysiłku skutkującego błędami wydatkować rocznie około 20 mld zł. To jest budżet, jaki jesteśmy w stanie zrealizować, a natomiast branża, to jest firmy pozyskujące zamówienia, są w stanie skutecznie zarządzać kontraktami o tej wartości. Mówię tu o logistyce, o zakupach – zastrzega szef GDDKiA. Kolejnym

Phoca PDF

wcielanym wnioskiem z tej lekcji jest zlecanie przez GDDKiA kontraktów w formule „zaprojektuj – wybuduj”. Daje to bowiem możliwość dokonywania racjonalnego i efektywnego wyboru rozwiązań technicznych i technologicznych w wykonywanych zadaniach, w przeciwieństwie do tradycyjnych zleceń, w których barierą był zakaz jakichkolwiek zmian w stosunku do projektu przyjętego do realizacji.

Branża na minusie

Mimo medialnie nagłośnionych drogowych klęsk w ogólnym podsumowaniu minionych lat trudno nie dostrzec wielu kilometrów oddanych w kraju nowych dróg. – Nie wyolbrzymiałbym problemów z zerwanymi kontraktami, bo w ten sposób krzywdzimy dobre firmy. Oszacowaliśmy, że tak naprawdę mieliśmy 6 procent firm, z którymi podpisaliśmy umowy i je zerwaliśmy. Gros podmiotów radzi sobie dobrze. Oczywiście, nie ma prezesa firmy, który powiedziałby: zarobiłem, że wystarczy – mówi Lech Witecki.

Branża drogowa w globalnym rozrachunku jest jednak na minusie. - Nie doceniliśmy jakie ryzyka niesie wydatkowanie w tak krótkim czasie tak ogromnych pieniędzy. Nie do końca przygotowaliśmy się do tego zarówno od strony inwestorskiej, jak też wykonawczej – przyznaje Marek Michałowski, prezes Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa. – Rzeczywiście, mamy drogi. Natomiast Główny Urząd Statystyczny, choć jego dane bywają wypośrodkowane i spóźnione, przyznaje, że branża budowlana jako całość już jest na minusie; rentowność branży budowlanej wynosi -1,4, a rentowność firm zaangażowanych w program infrastrukturalny sięga -6. Nasze szacunki wskazują, że ta rentowność będzie dalej spadać, czyli z końcem tego roku i w przyszłym nastąpi pogłębienie tej trudnej sytuacji. Branża drogowa zakończyła zakontraktowane odcinki, ale zapłaciła za to ogromną cenę – dodaje prezes PZPB.

W tej chwili nagminnym zjawiskiem stały się zatory płatnicze i upadłości firm. Skala problemów zaskoczyła branżę, ale – jak podkreśla prezes Michałowski – do „przerobienia” będą następne unijne pieniądze na infrastrukturę i nie wolno dopuścić do kolejnego zaskoczenia. – Wyciągnijmy wnioski z tego, co się stało. Wiemy już jakie są ryzyka, zastanówmy się więc gdzie muszą być one lokowane i po czyjej stronie. Prawo nie może dopuszczać do ich przerzucania na stronę wykonawcy, kiedy on nie ma na nie realnego wpływu i możliwości oszacowania – zastrzega Marek Michałowski. Podkreśla, że im wyższe kwoty kontraktów i dłuższe terminy realizacji, tym ryzyka znacznie wzrastają. Chodzi na przykład o ryzyko inflacji i wzrost cen materiałów, czego wykonawca nie jest w stanie odpowiednio przewidzieć w dłuższej perspektywie czasowej. - Ustawa Prawo zamówień publicznych koncentruje się na procedurach wyboru oferty, natomiast zdobyte doświadczenia wskazują, że również powinna ona uwzględniać proces realizacji zamówienia publicznego. Skorygowanie dotychczasowych przepisów powinno dotyczyć właściwego podziału ryzyka – przyznaje Jacek Sadowy, prezes Urzędu Zamówień Publicznych.

Weryfikacja wykonawców

Jednak za winowajcę branżowej klęski upatruje się cenę jako zasadnicze kryterium wyboru oferenta. Konkurujące ze sobą firmy, zdesperowane w ubieganiu się o kontrakty, rzeczywiście kalkulowały nisko ceny wykonawstwa. - Wybierając wykonawcę kontraktu publicznego cena musi być jednym z podstawowych kryteriów – przyznaje Marek Michałowski. Ale na pewno nie może być ona wyłącznym kryterium. Jak więc wybierać oferenta, aby nie tylko jego oferta była atrakcyjna cenowo, ale też dawała gwarancję wykonania kontraktu bez większych perturbacji? - Urząd Zamówień Publicznych stoi na straży jak najszerszego dostępu wykonawców do zamówienia publicznego - podkreśla prezes Jacek Sadowy. - Nie oznacza to jednak dopuszczania wykonawców niedających gwarancji należytego wykonania zamówienia publicznego - równocześnie zastrzega.

Co zrobić, żeby procedurę zamówień tak ułożyć, aby z jednej strony wybrać wykonawcę wiarygodnego na jak najlepszych warunkach, w tym oczywiście na podstawie ceny jako istotnego kryterium, a z drugiej - by też realizacja zamówienia publicznego przebiegała później bez żadnych problemów? - Liczę na wprowadzone ostatnio zmiany do ustawy Prawo zamówień publicznych, które wprost stanowią, że po pierwsze, weryfikacja wykonawcy ma służyć należytemu wykonaniu zamówienia publicznego, po drugie – będzie można weryfikować wykonawców nie tylko pod kątem potencjału technicznego, ale również doświadczenia, dotychczasowej efektywności, a więc ile realizowali i w jaki sposób realizowali kontrakty oraz czy dają rękojmię należytego wykonania kontraktu. W tym zakresie nastąpiło wzmocnienie prawne kwestii weryfikowania wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne. Mam nadzieję, że to pomoże instytucjom zamawiającym w przekładaniu wymagań dotyczących wykonawców na etap realizacji zamówienia publicznego. To co obserwujemy, to sytuacja, w której wiele wymagań stawianych na etapie przetargu później nie ma żadnego przełożenia na etap realizacji. Tu jest więc ważna kwestia przełożenia wymagań stawianych na etapie przetargu na sam sposób realizacji zamówienia publicznego – podkreśla Jacek Sadowy.

Prezes UZP przyznaje, że przykłady firm macedońskiej czy chińskiej, to wręcz spektakularne dowody zbyt liberalnego podejścia i nadmiernego otwarcia się naszego drogowego rynku, co skutkowało niewykonaniem kontraktów drogowych. Czy istnieje prawna możliwość ograniczenia dostępu do naszego rynku firmom nieugruntowanym w naszych warunkach? - Ważną zmianą, w mojej ocenie, jest proponowana przez nas zmiana dotycząca możliwości rozszerzenia wykonania kluczowych elementów zamówienia publicznego osobiście przez wykonawcę. A więc musi on wykazać, że ten potencjał będzie posiadał w Polsce, i co więcej – będzie to jego potencjał. Może to więc spowodować i zmusić do tego, by rzeczywiście tylko ci wykonawcy, którzy mają własny potencjał w kraju, brali udział w postępowaniach i ubiegali się o zamówienie publiczne. Te zmiany są też korzystne z punktu widzenia wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne. Tu bowiem jest też ujęta kwestia zaliczkowania. Jeśli są zawierane umowy długoterminowe i jest zapisane wynagrodzenie ryczałtowe, to istnieje obowiązek wprowadzenia zaliczek dla wykonawcy. Jeśli jest rozliczenie częściowe, to by wypłacić daną część

Phoca PDF

wynagrodzenia trzeba przedstawić rozliczenia z podwykonawcami. Tu są proponowane rozwiązania, w mojej ocenie, dobre zarówno dla zamawiającego, jak też dla wykonawców oraz dla podwykonawców, którzy również muszą być chronieni jak najsłabsze ogniwo realizacji zamówienia publicznego – podkreśla Jacek Sadowy.

***

- Zawsze się opowiadaliśmy za tym, by polskie kontrakty, za pieniądze naszych podatników, realizowane były przez polskie przedsiębiorstwa, posiadające tu swoich ludzi, kadrę zarządzającą i kierownictwo oraz potencjał – podkreśla Marek Michałowski, równocześnie zaznaczając, że ten fakt ma zasadniczy wpływ na krajową gospodarkę. – Wiem, że w Unii obowiązuje swoboda przepływu ludzi i kapitału. Ale budownictwo się temu oparło. W Niemczech publiczne przetargi realizują tylko niemieckie firmy, we Francji – francuskie przedsiębiorstwa, w Hiszpanii – tylko hiszpańskie firmy – mówi Marek Michałowski. Dodaje też, że nasze przedsiębiorstwa mają już doświadczenia i już możemy w prekwalifikacjach na budowy odcinków dróg tworzyć szanse rodzimym wykonawcom. Prezes PZPB także apeluje o wypracowanie wzorcowej umowy, w której sprawiedliwie i racjonalnie zostaną rozłożone prawa i obowiązki pomiędzy inwestorem a wykonawcą.

Jacek Sadowy zastrzega, że nie możemy stawiać barier ograniczających dostęp do zamówienia publicznego. Prawo europejskie pozwala jednak stawiać wymagania o charakterze bariery naturalnej, które – jak na przykład brak potencjału do wykonania kluczowej części kontraktu – eliminują z dalszego postępowania. Zdaniem prezesa, obecne prawo daje możliwości właściwego wyboru oferenta. – Natomiast zasadniczą sprawą jest pojęcie rażąco niskiej ceny. Tu trzeba wzmocnić mechanizmy zamawiających do weryfikowania cen ofert. Dzisiaj pozycja zamawiającego jest bardzo trudna, bo to on musi udowodnić, że cena jest rażąco niska. W tym więc zakresie trzeba dokonać korekty w prawie. W mojej ocenie nie ma możliwości wprowadzenia rozwiązań eliminowania z góry najniższej ceny, która jest realna. Nie ma takiego rozwiązania w żadnym państwie Unii Europejskiej – podkreśla Jacek Sadowy. Prezes UZP, jako kolejne kluczowe zagadnienie, podkreśla potrzebę opracowania wzorcowej umowy na zamówienie publiczne. Urząd jest w trakcie prac nad wzorcem umowy. Przy tym nie ma możliwości wprowadzenia jej jako obowiązkowej. Jej stosowanie będzie fakultatywne, ale dzięki współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi jej tworzeniem środowiskami, ma szanse być powszechnie wykorzystywaną w praktyce.

- Definicja rażąco niskiej ceny na pewno może pomóc, choć też nie rozwiąże wszystkich problemów – przyznaje Lech Witecki. – Jeśli oceniamy cenę jako rażąco niską, to powstaje spór, wykonawca broni się przed KIO. Kiedy KIO rozstrzyga spór na naszą korzyść, to po roku z kolei zapada wyrok sądowy przywracający proces oceny, choć inwestycja jest już realizowana. Definicja na pewno pomogłaby KIO i zamawiającym – zauważa szef GDDKiA. Ustosunkowując się do postulatów ograniczenia rynku do rodzimych firm przypomina, że w Niemczech drogi budowano ze środków budżetu państwa. W Polsce natomiast powstają z funduszy unijnych, zatem musimy respektować reżimy europejskiego prawa.

sadowy
- Dotąd patrzyliśmy przez pryzmat postępowania o zamówienie publiczne, natomiast z dzisiejszej perspektywy widzimy, że pewnym błędem było to, że nie skupiliśmy się na elementach samej realizacji zamówienia publicznego. Dlatego, że ustawa reguluje tryb zawierania umowy, a nie reguluje sposobu zawierania umowy. Braki w tym zakresie zaczynają dokuczać – mówi Jacek Sadowy, prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Jakich korekt wymaga prawo zamówień publicznych? – o tym prezes UZP mówi w nagraniu.

Agnieszka Serbeńska

Phoca PDF