

System zaprojektuj i zbuduj receptą na drogowy sukces?

tekst: **JOANNA MICIAK**, Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne

Kolejna perspektywa budżetowa Unii Europejskiej to szansa dla firm budowlanych na nowe lukratywne kontrakty. Z ok. 30 mld € przyznanych Polsce w ramach polityki spójności na realizację projektów infrastrukturalnych sfinansowana zostanie m.in. budowa 71,5 km autostrad, 1790 km dróg ekspresowych oraz 35 obwodnic miast. Duża liczba inwestycji z jednej strony oznacza szybki rozwój i wzrost gospodarczy kraju, a dla przedsiębiorców większe możliwości pozyskania atrakcyjnych zleceń, z drugiej jednak każe nam – nauczonym doświadczeniem poprzedniej perspektywy – spodziewać się problemów niemal na każdym etapie procesu inwestycyjnego, a co za tym idzie, opóźnień w oddaniu gotowych dróg do eksploatacji. Lekarstwem na te bóle mają być nowe zasady realizacji projektów drogowych, które – zgodnie z założeniami ich pomysłodawców – pozwolą prowadzić działania szybciej, sprawniej i taniej.

Nowa perspektywa – czas na zmiany

W planach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2014–2020 znajduje się 113 kontraktów. Ok. 60% z nich mają stanowić zadania realizowane w systemie zaprojektuj i zbuduj. To pierwsza i podstawowa zmiana w stosunku do minionego okresu, w którym zdecydowanie przeważał model tradycyjny – aż 92 ze 103 zawartych w tym czasie kontraktów polegało na wykonaniu prac według projektu dostarczonego przez inwestora. W nowej perspektywie GDDKiA stawia na rozwiązanie z powodzeniem stosowane w Polsce już od kilku lat.

Coraz bardziej popularna formuła zaprojektuj i zbuduj wymaga od oferenta nie tylko przeprowadzenia robót budowlanych, ale również podjęcia wszystkich poprzedzających je działań, a więc przygotowania – na podstawie udostępnianych przez zleceniodawcę materiałów – dokumentacji projektowej oraz uzyskania niezbędnych pozwoleń.

Główną przyczyną wzrostu liczby inwestycji realizowanych w tym systemie jest zmiana planów finansowych państwa, która pociągnęła za sobą konieczność modyfikacji programu budowy dróg krajowych, co w konsekwencji spowodowało dez-



Most przez rzekę Wisłok w Bzeczowie, źródło: Bilfinger Infrastructure SA

aktualizację dokumentacji zgromadzonej przez zamawiającego. Możliwość jej użycia i optymalizacji ujętych w niej rozwiązań bądź opracowania nowych materiałów dla danego zadania stanowi podstawę wykorzystania dostępnych środków unijnych (pod warunkiem, że prace zostaną zakończone w terminie).

Pilotaż systemu zaprojektuj i zbuduj oraz inwestycje dotąd zrealizowane w tym trybie pokazały, że ta metoda ma wiele istotnych zalet i pod wieloma względami jest korzystniejsza niż tradycyjna. Podczas gdy w przypadku kontraktów typu zbuduj konieczne jest sporządzenie dokumentów na tyle uniwersalnych, by w przetargu mogła wziąć udział jak największa liczba chętnych, nowa formuła umożliwia projektowanie pod konkretnego dostawcę, uwzględnianie rozwiązań konstrukcyjno-montażowych, w których dana firma się specjalizuje i do których jest najlepiej przygotowana, a także wdrażanie innowacyjnych technologii. Wykonawca ma większą swobodę działania i samodzielność w podejmowaniu decyzji, dzięki czemu może zoptymalizować liczbę robót oraz zastosować pewne zabiegi usprawniające pracę, a w konsekwencji zaoszczędzić zarówno czas, jak i pieniądze, eliminując zbędne czynności i związane z nimi koszty (np. transport dodatkowych materiałów czy sprzętu na plac budowy). Znaczące skrócenie czasu realizacji zadania to jedna z najważniejszych zalet systemu zaprojektuj i zbuduj. Wynika ona w dużej mierze z faktu, że odpowiedzialność za jakość projektu, przebieg i końcowy efekt prowadzonych na jego podstawie prac kumuluje się w jednych rękach. Przyspieszenie następuje już na etapie procedury przetargowej – zleceniodawca prowadzi jedno postępowanie, a nie dwa osobne dla wyłonienia najpierw projektanta, później generalnego wykonawcy. Same roboty także przebiegają sprawniej m.in. dzięki bezpośredniej, a co za tym idzie, szybszej i bardziej efektywnej komunikacji członków zespołu projektowego i realizacyjnego. Ponadto firma nie przerywa prac i nie wydłuża w ten sposób czasu ich trwania, tłumacząc takie decyzje błędami w projekcie, który sama przygotowała bądź którego przygotowanie zleciła. W efekcie cała inwestycja może być ukończona szybciej i zrealizowana taniej. Ta korzyść wiąże się z kolejną – ograniczeniem liczby roszczeń ze strony wykonawców. Metoda zaprojektuj i zbuduj pozwala bowiem zminimalizować ryzyko związane z projektowaniem, co z kolei skutkuje możliwością wyeliminowania roszczeń z tytułu wadliwej, niedopracowanej lub niekompletnej dokumentacji przekazanej przez zamawiającego.

Pułapki systemu zaprojektuj i zbuduj

Jednym z głównych i najczęściej zgłaszanych przez przedsiębiorców problemów wynikających ze stosowania systemu zaprojektuj i zbuduj są trudności w przygotowaniu oferty umożliwiającej udział w przetargu. Za wykonanie zadania w tym trybie przysługuje wynagrodzenie ryczałtowe, co oznacza, że zmniejszenie ryzyka złożenia propozycji nierentownej leży w dużej mierze właśnie po stronie wykonawców. Warunkiem ukończenia inwestycji z sukcesem jest należyte przygotowanie się do jej realizacji, czyli w pierwszej kolejności sporządzenie precyzyjnej, dokładnie przeanalizowanej i rzetelnie wycenionej oferty z odpowiednim buforem bezpieczeństwa, a to proces długotrwały, pracochłonny i kosztowny. Opracowanie kompletnej dokumentacji z uwzględnieniem wszystkich rodzajów działań, w tym także robót dodatkowych, i właściwe oszacowanie kosztów możliwe jest wówczas, gdy zamawiający szczegółowo

określi swoje wymagania i przekaże wszelkie niezbędne informacje oraz materiały dotyczące planowanej inwestycji.

Punkt wyjścia dla zespołu tworzącego ofertę w systemie zaprojektuj i zbuduj stanowi program funkcjonalno-użytkowy (PFU). To skonstruowany przez inwestora dokument, który – zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – zawiera opis przedmiotu zamówienia, charakterystykę wymagań zleceniodawcy oraz część informacyjną. W PFU inwestor wyznacza zakres dopuszczalnych rozwiązań projektowych czy technicznych, a także precyzuje swoje oczekiwania dotyczące przeznaczenia prowadzonych robót oraz wymogi, jakie nowy obiekt będzie musiał spełniać – techniczne, ekonomiczne, architektoniczne, materiałowe i funkcjonalne. Jakość programu jest jednym z głównych czynników decydujących o powodzeniu kontraktu. Dokładny, rzeczowy PFU przygotowany przez inwestora, który dogłębnie poznał temat, ma dobrą koncepcję, a nawet dysponuje gotowym projektem wstępnym, pozwala przedsiębiorcy zainteresowanemu danym zleceniem ustalić koszty prac projektowych i robót budowlanych oraz zaplanować działania. Inne dokumenty i informacje przekazywane przez zamawiającego to m.in. kopia mapy zasadniczej, wyniki badań gruntowo-wodnych, zalecenia konserwatorskie, inwentaryzacja zieleni, posiadane raporty, opinie lub ekspertyzy z zakresu ochrony środowiska, pomiary ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości, inwentaryzacja lub dokumentacja obiektów budowlanych, porozumienia, zgody bądź pozwolenia oraz warunki techniczne i realizacyjne związane z przyłączeniem obiektu do istniejących sieci i dróg, dodatkowe wytyczne inwestorskie i uwarunkowania dotyczące budowy.

Wykorzystanie metody zaprojektuj i zbuduj obciążone jest też ryzykiem obniżenia jakości robót. W związku z tym, że cenę za realizację inwestycji w tym trybie określa się ryczałtem, wykonawca może dążyć do zminimalizowania zakresu prac, stosowania najtańszych materiałów czy też wybierać takie rozwiązania, które będą trwałe na tyle, by przetrwać okres gwarancyjny, ale niekoniecznie sprawdzą się podczas długotrwałej eksploatacji. Dlatego coraz częściej mówi się o potrzebie uzupełnienia systemu o utrzymanie (zaprojektuj, zbuduj i utrzymaj) po określeniu minimalnych standardów, np. dopuszczalnej liczby zamknięć dróg na czas prowadzenia niezbędnych napraw. Zastosowanie tego trybu niesie jednak ze sobą ryzyko ograniczenia możliwości udziału w przetargach dla małych i średnich firm, wynikające z potencjału tych podmiotów oraz związane ze skalą takich kontraktów.

Na nowych warunkach

W obecnej perspektywie unijnej obowiązywać będą nowe warunki kontraktowe. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w drodze dialogu z branżą wypracowała wzorcowe zasady dla kontraktów realizowanych w systemie zaprojektuj i zbuduj, które odpowiednio zmodyfikowane mogą być podstawą umów zawieranych również w trybie zbuduj. Wychodząc z założenia, że jednym z istotnych elementów prowadzenia biznesu jest możliwość planowania działań, z czasu przeznaczonego na ukończenie zadania wyłączono miesiące zimowe jako okresy, w których wykonawca może kontynuować prace,



S7 węzeł Rybitwy – węzeł Igołomska, widok na przeprawę przez Wisłę o długości 700 m, wizualizacja Mosty Katowice Sp z o.o.

ale nie musi. Włączone natomiast zostały wszelkie czynności związane z uzyskiwaniem wymaganych prawem pozwoleń – teraz o niezbędne dla rozpoczęcia robót decyzje administracyjne ubiegać się musi wykonawca. Ten zapis wprowadzono na bazie doświadczeń poprzedniej perspektywy, kiedy to pozyskanie decyzji znajdowało się w gestii inwestora i zależało od jakości dokumentów przygotowanych przez wykonawców.

Zmiany dotyczą także monitoringu realizacji projektu. W sporządzanych obecnie kontraktach harmonogram robót (obejmujący wyłącznie prace budowlane) zastąpiony został przez program przygotowany dla obu etapów inwestycji – projektowego i realizacyjnego. Muszą się w nim znaleźć także informacje o wykorzystywanych zasobach (zespołach pracujących nad zleceniem i ich liczebności, stosowanych materiałach itp.) oraz część finansowa uwzględniająca wpływy od zamawiającego i zasilanie środkami własnymi, dzięki czemu możliwe będzie zidentyfikowanie punktów, w których wykonawca może potrzebować wsparcia. Na tej podstawie inwestor dokonuje oceny, czy to, co dzieje się na placu budowy, jest zgodne zarówno z jego oczekiwaniami, jak i z planem poczynionym przez zleceniobiorcę. W programie powinny zostać ujęte również kamienie milowe – opóźnienia w ich osiągnięciu są obarczone koniecznością poniesienia kary finansowej, w niektórych przypadkach zamienianej później na gwarancje. Zgodnie z wprowadzonymi w nowej perspektywie zasadami, firmie, która nie osiągnęła kamieni milowych, ale mimo to zrealizowała cele i założenia kontraktu, kary nie będą naliczane (nie dotyczy to kamieni rzeczowych). Sam system naliczania kar także uległ modyfikacji. Do tej pory obowiązywała jedna stawka za każdy dzień zwłoki. By zapobiec znanym z poprzedniego okresu sytuacjom, kiedy suma rosła, a wykonawca zamiast działać, popadał w marazm, wprowadzono gradację kar – kwoty, na początku niskie, będą rosły w miarę upływu czasu, co ma zmotywować wykonawcę i pozwolić mu na szybkie oraz jak najmniej kosztowne dokończenie zadania.

W ramach nowych warunków kontraktowych inwestor dopuszcza płatności zaliczkowe zarówno na prace nad do-

kumentacją projektową, jak i na roboty budowlane. Zleceniobiorca będzie mógł z przysługującej mu 10-procentowej zaliczki najpierw otrzymać 1% na działania projektowe, a następnie sam podejmie decyzję, kiedy i jakie kwoty pobierze. Ponadto – dotąd fakultatywne – płatności za materiały teraz stały się obligatoryjne. Jeśli wykonawca zakupi potrzebne mu surowce i dowiedzie, że zostaną one użyte podczas budowy, to zamawiający jest zobowiązany zwrócić mu określony procent poniesionych kosztów. Zasada ta ma zastosowanie także i wówczas, gdy materiały nie znajdują się jeszcze w miejscu prowadzenia robót, ale wykonawca potrafi wykazać, że jest w ich posiadaniu i zamierza je wykorzystać.

Kolejna zmiana w zakresie warunków kontraktowych wiąże się z waloryzacją cen. GDDKiA na podstawie wcześniejszych doświadczeń i obserwacji procesu kształtowania się cen czynników wytwórczych oraz danych zgromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny dopuściła waloryzację na poziomie 1% zaakceptowanej kwoty kontraktowej.

W przypadku, gdy w trakcie realizacji inwestycji dojdzie do wydłużenia czasu jej trwania z przyczyn od wykonawcy niezależnych, zleceniodawca pokryje poniesione przez niego wydatki tytułem kosztów ogólnych i kosztów zarządu (dotyczy to lidera konsorcjum). Zostanie przyjęty konkretny wskaźnik wysokości tej rekompensaty. W konstruowanych według nowych zasad kontraktach mają się również znaleźć zapisy zabezpieczające interesy podwykonawców, usługodawców i dostawców, tak by w obecnej perspektywie nie dopuścić do sytuacji, w której generalni wykonawcy – mimo iż otrzymali należne im wynagrodzenie – nie płacą swoim podwykonawcom. W minionym okresie skala tego zjawiska była wyjątkowo duża – na mocy ustawy z 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych GDDKiA wypłaciła podwykonawcom ponad 200 mln zł. Rozwiązaniem problemu mają być regulacje, które uzależniają wypłatę wynagrodzenia od tego, czy dana firma rozliczyła się z przedsiębiorcami świadczącymi na jej zlecenie usługi w ramach zrealizowanego kontraktu.

Nowym narzędziem, które ma usprawnić realizację zadań drogowych, jest inżynieria wartości. Dzięki temu rozwiązaniu wykonawca zyskał możliwość wprowadzenia do projektu zmian nie tylko koniecznych jak dotąd, ale takich, które przyniosłyby zamawiającemu określoną korzyść (np. przyspieszenie prac, redukcję kosztów inwestycji czy wzrost jakości robót). Propozycje ulepszeń składać mogą również firmy realizujące zlecenia w trybie zbuduj, gdzie za projekt odpowiada GDDKiA – wówczas inwestor i wykonawca dzielą się oszczędnością powstałą w wyniku optymalizacji rozwiązań ujętych w gotowych materiałach. Inżynieria wartości, na świecie znana już od lat 50. XX w., pozwala wykonawcy dostosować daną koncepcję do swojej szczególnej wiedzy, umiejętności i zasobów, a w konsekwencji zakończyć pracę w krótszym czasie i przy wykorzystaniu mniejszych niż pierwotnie planowano nakładów finansowych.

