

Nie da się wskazać **jednego** sposobu oceny ofert

Z **BARBARĄ DZIECIUCHOWICZ**, prezes zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa, rozmawiają **MARIUSZ KARPIŃSKI-RZEPA** i **MARIA SZRUBA**, Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne.
zdjęcia: **OGÓLNOPOLSKA IZBA GOSPODARCZA DROGOWNICTWA** i **NBI MEDIA**



BARBARA DZIECIUCHOWICZ, ekonomistka, absolwentka Szkoły Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa) w Warszawie. Od 30 lat związana z branżą drogową. Pracowała zarówno w administracji drogowej, jak i firmie wykonawczej, a od 23 lat działa w samorządzie gospodarczym. Jako prezes zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa reprezentuje interesy zrzeszonych firm drogowych i mostowych, a także firm współpracujących z drogownictwem wobec organów władzy publicznej, organów samorządu terytorialnego oraz innych instytucji i organizacji. Znawczyni problematyki drogowej. Ekspert współpracujący z Komisjami Sejmu i Senatu RP. Współprzewodnicząca Rady Ekspertów do spraw działań mających na celu optymalizację procesu realizacji inwestycji drogowych, powołanej przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

lata strategiczne, które w naszej ocenie są tymi najważniejszymi. Kolejny obszar to postulaty ekonomiczne i finansowe, dalej rynkowe, prawno-administracyjne, zawodowe oraz dotyczące zarządzania ruchem. Niektóre z postulatów są sformułowane bardzo obszernie z powodu wagi problemu. Inne są może mniej istotne, jednak z uwagi na opracowanie dokumentu przez szereg organizacji uznaliśmy za stosowne zamieszczenie w nim wszystkich zgłoszonych problemów, które dla pewnych środowisk mogą być kluczowe.

Białą księgę zaprezentowaliśmy podczas konferencji prasowej w styczniu 2016 r. Następnie dokument został przekazany Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa oraz większości ministerstw strategicznych dla branży drogowej, a także posłom i senatorom. Jest również dostępny na stronach internetowych wszystkich organizacji, które uczestniczyły w jego powstaniu. Ponadto księga była przez nas prezentowana na różnych konferencjach, które odbywały się w 2016 r.

Z jakim oddźwiękiem spotkała się Biała księga?

Mam nadzieję, że dokument zainspirował ministra infrastruktury i budownictwa Andrzeja Adamczyka, ponieważ na początku 2016 r. został powołany Komitet Sterujący do spraw optymalizacji działań związanych z budową dróg. W skład Komitetu weszło po dwóch przedstawicieli wykonawców, projektantów, strony społecznej, środowiska naukowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz Departamentu Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (MIB). W ramach Komitetu powstało pięć grup roboczych do spraw: prawa ogólnego, zamówień publicznych, forum kontraktowego, techniki i technologii, finansowania infrastruktury. Zadaniem grup roboczych było wypracowanie propozycji rozwiązań w zakresie prawa, zamówień publicznych oraz kwestii technicznych i finansowych, mogących bezpośrednio przełożyć się na

Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa (OIGD) jest jedyną instytucją branży drogowej działającą na mocy ustawy o izbach gospodarczych. W jaki sposób urzeczywistniane jest główne zadanie Izby, czyli reprezentowanie interesów swoich członków?

Izba występuje w imieniu zrzeszonych w niej firm w szczególności wobec organów władzy publicznej, organów samorządu terytorialnego oraz wobec innych instytucji i organizacji. Oczywiście, ta reprezentacja dotyczy obszarów, z którymi wiąże się nasza działalność, czyli dróg oraz funkcjonowania gospodarczego przedsiębiorców. To bardzo szeroki zakres.

W 2017 r. miną 23 lata od powołania Izby, w czasie których odnotowała ona wiele sukcesów związanych z prowadzoną działalnością. W ub.r. przy współ-

pracy z innymi organizacjami branżowymi powstała Biała księga branży drogowej. Czym jest ten dokument?

Biała księga to pierwszy dokument, który został opracowany przez wszystkie organizacje działające w drogownictwie. Jest ich dziewięć i wszystkie uznały, że zasadne będzie wspólne sklasyfikowanie najważniejszych problemów, podzieliwszy je na określone grupy, które w opinii branży wymagają działań czy to natychmiastowych, czy też w dalszej perspektywie czasu. Wyszczególniliśmy 39 takich problemów, z którymi zmagamy się od lat. Wszystkie wskazane kwestie są trudne do rozwiązania, były wielokrotnie podnoszone na różnych forach, kierowane do różnych decydentów, ale nadal nie znajdują pozytywnego zakończenia. Wyodrębniliśmy także sześć problematycznych obszarów. W pierwszym zawarto postu-



Biała księga to pierwszy dokument opracowany przez wszystkie organizacje działające w drogownictwie.

zoptymalizowanie całego procesu inwestycyjnego. W efekcie zostały wskazane kierunki czy też propozycje konkretnych rozwiązań problemów, które zgłaszano na spotkaniach poszczególnych grup.

Bardzo ważna była praca zespołu zajmującego się kwestiami techniki i technologii, ponieważ w tych obszarach można upatrywać największych możliwości, jeśli chodzi o optymalizację programu budowy dróg. Na czele tej grupy roboczej stał prof. nadzw. dr hab. inż. Janusz Rymśa, zastępca dyrektora Instytutu Badawczego Dróg i Mostów. Rekomendacje wypracowane przez wszystkie zespoły znalazły się w dokumencie, który został zaprezentowany podczas targów *Autostrada-Polska 2016* w Kielcach. Zdecydowana większość tematów, do których rekomendacje znalazły się w dokumencie, pokrywała się z problemami, które zgłaszaliśmy w Białej księdze. Ostatnie spotkanie Komitetu Sterującego miało miejsce w lipcu ub.r. Kolejnym krokiem powinny być działania podjęte przez MIB. Zwłaszcza że w dokumencie podsumowującym prace grup roboczych zawarto wyraźne informacje odnoszące się do niektórych dalszych działań, jak np. programy badawcze. Jednym z takich programów jest *Rozwój innowacji drogowych* – przedsięwzięcie powstałe w wyniku podpisania porozu-

mienia pomiędzy Narodowym Centrum Badań i Rozwoju a GDDKiA.

Kiedy można się spodziewać realnych efektów tych działań?

Wszystko zależy od tego, czy będzie to poprzedzone programami badawczymi, które zwykle trwają ok. dwóch, trzech lat. Jeśli tak, dopiero po tym czasie można myśleć o nowych dokumentach, przynajmniej w przypadku niektórych tematów.

W ub.r. dokonano zmian w ustawie Prawo zamówień publicznych. Jak je Pani ocenia?

Jedna z grup roboczych działających w ramach Komitetu Sterującego pracowała nad kwestią zamówień publicznych. Przedstawiciele naszej oraz innych organizacji drogowych, a także GDDKiA przygotowywali opinie na temat zmian w Prawie zamówień publicznych i jego aktów wykonawczych. Z pewnością ustawa musiała wprowadzić rozwiązania, które narzucała dyrektywa. To, czy nam to odpowiada, czy nie, jest kwestią drugorzędą. Skoro są dyrektywy i wszystkie państwa muszą je wprowadzić, określone normy prawne siłą rzeczy muszą nas obowiązywać. Pytanie, czy nam się w ogóle podoba ustawa Prawo zamówień publicznych. Otóż uważamy, że powinna powstać nowa, ponieważ obecnie obowiązująca była nowelizowana już ponad 50 razy. W wielu punktach jest niespójna, budzi różnego rodzaju wątpliwości,

jest napisana bardzo trudnym językiem. Obejmuje przy tym wszystkie zamówienia, także te podprogowe, czego klasyczna dyrektywa nie narzuca. Z pewnością będziemy się włączać w dalsze prace nad ustawą i to, co się da zmienić, będziemy proponowali, oczywiście bez naruszania unijnych dyrektyw.

Jakie są główne obiekcje branży?

Podstawowym problemem nie jest ustawa Prawo zamówień publicznych sama w sobie, ponieważ wszystkie państwa unijne pracują na tych samych dyrektywach. Problemem jest praktyka stosowania tej ustawy oraz wszystko to, co wprost z niej nie wynika. Mam tu na myśli staranność przygotowywania dokumentów przetargowych, ich jakość, wzory umów, późniejsze procedury i to co się dzieje podczas kontraktu – jaka jest pozycja inżyniera kontraktu, w jaki sposób firmy mogą dochodzić swoich roszczeń. Zasadniczym problemem jest więc niestosowanie przez zamawiających pewnych procedur przewidzianych w tej ustawie czy też w ogóle brak dobrych praktyk, jeśli chodzi o zamówienia publiczne w Polsce.

Przez długi czas jedynym w zasadzie kryterium wyboru wykonawcy była cena. Później doszedł także element gwarancji. Czym tak naprawdę powinien się kierować wykonawca, biorąc pod

uwagę nie tylko przepisy, ale działając zgodnie z dobrymi praktykami?

Faktycznie, w pierwszej perspektywie finansowej UE cena stanowiła 100-procentowe kryterium, co było krytykowane przez różne środowiska. Wprowadzono kryteria dodatkowe i te proporcje zmieniły się na 80% cena i 20% gwarancja jakości i termin realizacji. Co do terminu realizacji, to w zasadzie oferenci zawsze deklarowali maksymalne skrócenia, więc było to martwe kryterium. W zakresie gwarancji także wszyscy uczestnicy postępowań oferowali możliwie najdłuższe okresy gwarancyjne, więc również i to kryterium było martwe. Doszło natomiast do bardzo niebezpiecznych sytuacji z wydłużeniami okresów gwarancji. GDDKiA określała je na 10 lat, samorządy często nie ustalały maksymalnej granicy i dochodziło do różnych absurdów. Zdarzały się przetargi na drogach powiatowych, gdzie propagowano 50- czy 99-letnie okresy gwarancyjne. Taka sytuacja jest całkowitym wypaczeniem rozumienia kryterium gwarancji. W przetargach ogłaszanych już według nowych przepisów cena nie może stanowić więcej niż 60% oceny oferty. Sprawa z pozacenowymi kryteriami, które stanowią pozostałe 40%, nie jest prosta, ponieważ niełatwo jest znaleźć kryteria, które byłyby mierzalne i weryfikowalne. Zamawiający obawiają się kryteriów opisowych, ewentualnego posądzenia o działanie z dozą pewnej uznaniowości. By uniknąć tego typu kłopotów, preferują kryteria proste, mierzalne, weryfikowalne i możliwe do wycenienia, tak by mógł zadziałać mechanizm potrąceń czy karania w razie niewywiązania się wykonawcy z kontraktu. Biorąc pod uwagę, że tego typu kryteria stanowią aż 40%, te kwoty mogą być bardzo duże. Nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, jakie to jest wyzwanie. Minęło już ponad pół roku, a Urząd Zamówień Publicznych nie opublikował żadnego wzorcowego katalogu, wskazówek dla zamawiających, jeśli chodzi o pozacenowe kryteria oceny ofert. Zajęliśmy się opracowaniem tego typu dokumentu w zakresie budowlanych robót drogowych, projektów i nadzoru w ramach Rady Ekspertów. Wyodrębniliśmy propozycje pozacenowych kryteriów oceny ofert w tych trzech obszarach. Teraz kończymy prace nad wytycznymi do opisów takich kryteriów i do ich stosowania. Dokument powstaje w formie katalogu, by zamawiający sami mogli wybrać, w zależności od specyfiki konkretnej inwesty-

cji i wielkości projektów. Być może przy okazji kolejnej nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych proporcje aktualnie obowiązujących kryteriów ulegną zmianie – przepisy na to zezwalają. Obecnie pracujemy w ramach obowiązującej ustawy. Po zakończeniu prac nad katalogiem chcemy, jeżeli będzie powstawała nowa ustawa, opracować rekomendacje na przyszłość w zakresie mechanizmu wyboru ofert oraz proporcji kryteriów w przypadku różnych zamówień, gdyż nie da się wskazać jednego sposobu oceny ofert.

Przejdźmy do realizacji kontraktów. Z jakimi problemami na tym polu spotykają się najczęściej podmioty zrzeszone w OIGD?

Przyczyny tych problemów mają swoje źródła najczęściej w postępowaniu przetargowym, na jego różnych etapach. Zaczyna się od opisu przedmiotu zamówienia czy też programu funkcjonalno-użytkowego, specyfikacji istotnych warunków zamówienia i umowy. Umowę, która nie ma zrównoważonego poziomu ryzyk, z góry można zdiagnozować pod kątem tego, gdzie zapewne pojawią się kłopoty. W przypadku równomiernego podziału ryzyk jeśli pojawiają się problemy, to większość roszczeń jest rozpatrywana podczas realizacji kontraktu. Znana jest szybka ścieżka rozwiązania tych problemów i mediacji. Takie działania znacznie usprawniają cały proces inwestycyjny. Trzeba pamiętać, że inwestycje drogowe są inwestycjami liniowymi, co generuje całą gamę problemów, które mogą się ujawnić w najmniej oczekiwanym momencie, i to jest normalne. Wszystkiego nie da się przewidzieć, dlatego tak ważne jest, aby podpisana umowa dawała możliwości szybkiego podejmowania decyzji i rozwiązywania sporów w trakcie trwania kontraktu. Spory sądowe, często ciągnące się latami, osłabiają rynek i firmy. Taka sytuacja miała miejsce w związku z pierwszą perspektywą finansową. Weszliśmy w pasmo niekończących się sporów. Największe firmy są na tyle silne finansowo, że mogą przetrwać na rynku mimo toczących się procesów. Mniejszych firm lub tych, które występowały w roli podwykonawców, często już nie ma.

Izba występowała do GDDKiA i MIB w kwestii złagodzenia warunków udziału w przetargach. Dlaczego podjęto taka działania?

Warunki udziału w przetargach, mówiąc kolokwialnie, były mocno wyśrubowane. GDDKiA systematycznie podnosiła wyma-

gania w pierwszej perspektywie unijnej, tłumacząc to problemami z wykonawcami. Wyższe wymagania odnosiły się m.in. do doświadczenia personelu kierowniczego w kontraktach i doświadczenia firm w realizacji porównywalnych obiektów. Niektóre z tych wymagań spełniała tak naprawdę bardzo wąska grupa firm. Często firmy z polskim kapitałem nie miały wymaganego doświadczenia, ponieważ podobnych inwestycji w ogóle wcześniej w kraju nie realizowano. Dlatego wyszliśmy z inicjatywą złagodzenia tych wymagań, co zwiększyłoby konkurencję i umożliwiło większej liczbie podmiotów wystartowanie do przetargów. Występowaliśmy także z wnioskiem o zmniejszenie wadium, ponieważ ustawa Prawo zamówień publicznych podaje maksymalne wielkości. Podobnie rzecz się miała w przypadku zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Kolejna kwestia dotyczyła referencji. Do tej pory firmy mogły się posiłkować w przypadku robót doświadczeniem z ostatnich pięciu lat. Obecnie ten okres GDDKiA wydłużyła do siedmiu lat. Wszystkie nasze działania zmierzające do złagodzenia niektórych warunków udziału w przetargach prowadziliśmy w zgodzie z literą prawa, w tym przypadku z Prawem zamówień publicznych, i wprowadzone zmiany powinny przynieść pozytywny skutek. Już dziś widać, że cena nie stanowi karty przetargowej, a wręcz zdarza się, że jest wyższa niż przewidziana w kosztorysie. To efekt wzrostu cen niektórych materiałów, ale też wykonawcy coraz lepiej potrafią szacować ryzyko.

Jaki był dla branży drogowej 2016 r.?

Najlepiej obrazują to twarde dane GUS-owskie. Biorąc je pod uwagę, trudno zaklinać rzeczywistość i twierdzić, że był dobry. A dane pokazują spadek produkcji budowlano-montażowej. Pierwsze trzy kwartały 2016 r. były bardzo złe. Po lipcu spadek sięgał ok. 20% w stosunku do poprzedniego roku. Ostatni kwartał był trochę lepszy. W grudniu zanotowano spadek o 8,0%. Globalnie od stycznia do grudnia 2016 r. produkcja budowlano-montażowa była o ok. 14,1% niższa niż przed rokiem, kiedy notowano wzrost o 2,8%. Od września trochę przetargów pojawiło się na drogach samorządowych. Zostały, w zasadzie w większości, podpisane Regionalne Programy Operacyjne, więc pod koniec roku przetargi zaczęły się pojawiać także na drogach wojewódzkich. Również GDDKiA ruszyła z przetargami. Sądzę,

Problemem jest praktyka stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych.



że to, co najgorsze w kwestii spadków, jest już w tej chwili poza branżą.

Perspektywy na rok 2017 są optymistyczne?

Ogłaszane są przetargi na drogi samorządowe, aczkolwiek spodziewam się, że lepszy będzie kolejny rok, 2018, bo-wiem będzie to rok wyborczy, co zawsze obfituje w samorządach w różnego rodzaju inwestycje. Natomiast jeśli chodzi o GDDKiA, to w 2016 r. opóźniły się działania związane z tymi przetargami, które zostały ogłoszone we wrześniu i październiku 2015 r. GDDKiA uruchomiła wtedy prawie 60 postępowań o wartości 30 mld zł, które w zdecydowanej większości były postępowaniami dwuetapowymi. Przez trzy kwartały ub.r. niewiele z tych przetargów weszło w drugi etap. Jako branża byliśmy bardzo zaniepokojeni tym, że nic się z tymi przetargami nie dzieje. Tak jak wspomniałam, w czwartym kwartale 2016 r. zaczęło się to zmieniać. Obecnie kolejne z tych postępowań wchodzi w drugie etapy, ale to jeszcze nie jest satysfakcjonujący nas poziom. Kilka całkiem nowych postępowań ogłoszono w lutym. Mówi się o tym, że ministerstwo zamierza zweryfikować program budowy dróg na lata 2014–2023, ponieważ brakuje ok. 100 mld zł na jego realizację. Przypuszczam, że wypadną z niego te zadania, które się znalazły w programie w ostatnim momencie przed wyborami w 2015 r., a które od początku miały niewielkie szanse na powodzenie – dopisano zadania, a nie dołożono pieniędzy, czy też dołożono symbolicznie. Program został wyceniony na 107 mld zł, podczas gdy jest wart prawie dwa razy tyle.

Program budowy dróg na lata 2014–2023 jest bardzo ambitny. Czy wobec liczby inwestycji, które ponadto często będą realizowane w formule zaprojektuj i zbuduj, jest szansa na ich zakończenie w tych ramach czasowych?

Trzy pierwsze kwartały 2016 r. są stracone w sensie procedur. Dla postępowań przetargowych, które ogłoszono we wrześniu czy październiku 2015 r., powinny być zostać podpisane umowy właśnie w roku 2016. Z racji tego, że większość przetargów ma formułę zaprojektuj i zbuduj, to po podpisaniu umowy mniej więcej rok zajmuje przygotowanie projektu i załatwienie wszelkich formalności. Czyli przez rok na placu budowy nic nie będzie się działo. Gdyby na przetargi z 2015 r. podpisano umowy w 2016 r., to spokojnie w drugiej połowie 2017 r. można by myśleć o wchodzeniu na budowy na niektórych odcinkach. Ten trwający trzy kwartały przestój sprawił, że stracono cały sezon budowlany, cały rok. Mówiło się, że kumulacja robót przypadnie na rok 2018. W tej chwili uważam, że nie ma to szans. Nasilenia inwestycji możemy się wówczas spodziewać, jak już wspomniałam, na drogach samorządowych. Nie obawiałabym się także o inwestycje na drogach wojewódzkich. Finansowanie programu budowy dróg krajowych, mimo opóźnień, nie jest zagrożone. W tej perspektywie inijnej mamy trzy lata na rozliczenie dotacji, w ubiegłej były to dwa lata. Nie ma obaw, że pieniądze unijne przepadną. Naprawdę mamy co robić na drogach. Intensyfikacja prac budowlanych dla dróg krajowych realizowanych w ramach programu zależy

tak naprawdę od tego, jak szybko będą rozstrzygane przetargi.

Jedną z propozycji dalszego finansowania budowy dróg krajowych, m.in. tych odcinków, których nie obejmuje program na lata 2014–2023, jest partnerstwo publiczno-prywatne. Czy tego typu działania przyniosą dobre efekty?

W Polsce dużo mówi się na temat partnerstwa publiczno-prywatnego, ale mało się robi. Ten temat, nie wiedzieć czemu, źle się w naszym kraju kojarzy. Co prawda, nie wszystkie projekty nadają się do realizowania w tej formule w kontekście finansowania. Decyzje dotyczące współpracy na zasadzie PPP muszą zostać podjęte na szczeblu rządowym, uwzględniając to, co chcemy przez taką współpracę osiągnąć i jakie narzędzia są do tego potrzebne. Następnie bardzo starannie trzeba wybrać projekty do realizacji, by uniknąć późniejszych problemów ze znalezieniem ewentualnego wykonawcy oraz z samofinansowaniem się danego przedsięwzięcia czy innej formy spłacania zobowiązania wobec inwestora. Współpraca na zasadzie PPP wymaga przygotowania, aczkolwiek uważam, że wszystkie opcje realizacji inwestycji warto wziąć pod rozwagę. Musi być jednak wola polityczna, musi być pomysł, tym bardziej że wiemy, iż mechanizm PPP działa na świecie i sprawdza się przy określonych inwestycjach. Na pewno nie jest jedynym remedium na problemy związane z brakiem finansowania, ale może funkcjonować jako jeden z elementów realizowania inwestycji godny przeanalizowania.

Dziękujemy za rozmowę.

