Jak GDDKiA buduje drogi

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: czwartek, 26, kwiecień 2018 19:54
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 1126

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 Dyrekcję właściwie zrealizowana. Części firm obniżono, albo w ogóle nie wypłacono przysługujących im należności. Tak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli.

NIK zauważa, że trudna sytuacja na rynku budowlanym z lat 2010 - 2012 r., 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. Dlatego też Izba sugeruje, aby przeanalizować popełnione w latach 2008 - 2012 r. błędy, co może uchronić rynek przed kolejnym kryzysem.

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 r. i 2012 r.

Wynikało to głównie z wielkości środków z budżetu UE przeznaczonych na drogi krajowe oraz wypełnienia zobowiązań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. 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. Na przykład ceny asfaltu w 2011 r. wzrosły aż o ponad 26 proc., paliwa o 17 proc., cementu o 6,5 proc., a stali o blisko 8 proc. Według raportu z 2012 r. o sytuacji w drogownictwie, prefabrykowana stal zbrojeniowa kosztowała pod koniec 2009 r. ok. 1600zł/t, a w 2012 r. 2500zł/t. Oznacza to tyle, że jeśli na 20 km odcinku autostrady zaplanowano wybudowanie kilkunastu obiektów inżynierskich i zużycie 20 000 ton stali, strata na tej jednej pozycji mogła wynieść aż 18 mln zł. netto. Firmom z branży budowlanej niewątpliwie trudno było przewidzieć tak duży wzrost kosztów.

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

Część wykonawców zaczęło mieć problemy z płynnością finansową, co wiązało się również z opóźnieniami w płatnościach na rzecz ich podwykonawców i innych kontrahentów. Na przykład dostawcy materiałów budowlanych w ostatnim miesiącu 2011 r. nie otrzymali w terminie blisko połowy swoich należności. Powodowało to opóźnienia w realizacji inwestycji drogowych, cześć budów stanęła.

Phoca PDF

Przez trzy kwartały 2012 r ogłoszono łącznie upadłość 233 firm budowlanych. Było to o 80 proc. więcej niż w poprzednim roku i aż czterokrotnie więcej, niż w tym samym okresie w 2008 r., kiedy zaczął się globalny kryzys. Tylko w październiku 2012 r. upadłości ogłosiły 33 firmy. 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 obowiązkami, 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. Przede wszystkim umowy nie dawały GDDKiA uprawnień do sprawowania monitoringu rzetelności dokonywania przez wykonawców płatności na rzecz podwykonawców. Często Generalna Dyrekcja dowiadywała się o zatorach płatniczych dopiero w momencie zgłoszenia tego faktu przez samego podwykonawcę. Ten natomiast często zgłaszał się do inwestora o wypłatę z tytuły 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 2013r.

Phoca PDF

NIK za pozytywne uznaje wprowadzenie Specustawy, która miała być kołem ratunkowym dla branży budowlanej, jednak negatywnie ocenia interpretację i stosowanie jej zapisów przez Generalną Dyrekcję. 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 DKiA jak i Ministra właściwego ds. transportu. Mimo iż, Minister już w 2012 r. wiedział, że stosowana przez Generalną Dyrekcję procedura zgłaszania i rozpatrywania wniosków przedsiębiorców wynikających ze Specustawy była niezgodna z jej przepisami, to nie spowodował zmiany sposobu działania jednostki nadzorowanej przez niego.

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.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o:

- zintensyfikowanie prac działającej od połowy 2016 r. przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa Rady Ekspertów, w celu wypracowania ostatecznych - uzgodnionych pomiędzy zainteresowanymi stronami - wzorów umów, warunków przetargowych i dokumentów wzorcowych składających się na kontrakt, w celu objęcia nowymi wytycznymi możliwie największej liczby zadań drogowych,
- podjęcia, w ramach sprawowanego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, skutecznych działań mających na celu prawidłowe stosowanie przepisów Specustawy.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o:

- określenie warunków udziału w postępowaniu przetargowym, umożliwiających udzielenie zamówienia jedynie wykonawcom posiadającym adekwatną/proporcjonalną do skali realizowanego przedsięwzięcia wiedzę, doświadczenie i zabezpieczenie finansowe - gwarantujących możliwość terminowego i rzetelnego wykonania zamówienia publicznego,
- ustanowienie mechanizmów kontroli zarządczej pozwalających na rzetelną implementację przepisów Prawa Zamówień Publicznych dotyczących zarówno prawidłowości regulowania zobowiązań przez Wykonawców jak i realizacji inwestycji wyłącznie przez zatwierdzonych wykonawców,
- upowszechnianie „dobrych praktyk" wypracowanych zarówno przez poszczególne Oddziały GDDKiA jak i działającą przy Ministrze Infrastruktury i Budownictwa Rady Ekspertów w ramach całej organizacji, poprzez bezzwłoczne nowelizowanie wzorców Szczególnych Warunków Kontraktu.

Phoca PDF

Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: czwartek, 26, kwiecień 2018 19:54
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 1126

Źródło: www.nik.gov.pl

Phoca PDF