

KLUCZOWE INICJATYWY KOMITETU „WEKTOR POLSKA” - BUDOWNICTWO Z POLSKIM KAPITAŁEM NA RZECZ WZMOCNIENIA POLSKIEGO POTENCJAŁU WYKONAWCZEGO

Wprowadzenie

Komitet „Wektor Polska” - Budownictwo z Polskim Kapitałem, działający przy Polskim Związku Pracodawców Budownictwa, został powołany jako forum współpracy polskich przedsiębiorstw budowlanych oraz platforma wypracowywania rozwiązań służących wzmocnieniu polskiego potencjału wykonawczego. Inicjatywa ta jest odpowiedzią na wyzwania, z jakimi mierzą się polskie przedsiębiorstwa rozwijające swoją działalność przede wszystkim na rynku krajowym, budujące przez lata swoje doświadczenie, kompetencje oraz zaplecze organizacyjne w oparciu o polski rynek finansowy, krajowe instytucje oraz lokalne łańcuchy dostaw. W efekcie przedsiębiorstwa te, pomimo posiadanego potencjału i kompetencji do realizacji najbardziej złożonych inwestycji, nie zawsze dysponują możliwościami rozwoju porównywalnymi z podmiotami funkcjonującymi w międzynarodowych grupach kapitałowych, korzystającymi z doświadczeń, referencji oraz instrumentów finansowych budowanych na wielu rynkach jednocześnie.

W ocenie Komitetu nadchodzące lata będą okresem realizacji bezprecedensowego programu inwestycyjnego obejmującego infrastrukturę transportową, energetyczną, przemysłową, obronną oraz inwestycje kubaturowe. Stanowi to wyjątkową szansę na dalszy rozwój polskich przedsiębiorstw budowlanych oraz budowę trwałego krajowego potencjału wykonawczego. Wykorzystanie tej szansy wymaga jednak stworzenia warunków umożliwiających pełne wykorzystanie kompetencji krajowych wykonawców, przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania uczestników rynku. Osiągnięcie tego celu wymaga nie tylko odpowiedniego poziomu finansowania inwestycji, lecz również zapewnienia przewidywalnego otoczenia prawnego, kontraktowego i finansowego.

Komitet podkreśla, że przedstawione rekomendacje służą poprawie funkcjonowania całego rynku budowlanego i jakości procesu inwestycyjnego - jednocześnie ich celem jest stworzenie warunków umożliwiających pełniejsze wykorzystanie potencjału przedsiębiorstw opartych na polskim kapitale oraz zwiększenie ich udziału w realizacji strategicznych inwestycji, co w długiej perspektywie wzmacnia bezpieczeństwo gospodarcze państwa i odporność krajowego rynku budowlanego.

Poniżej przedstawiamy kluczowe obszary działań, które - zdaniem Komitetu - powinny stać się przedmiotem wspólnych prac administracji publicznej, zamawiających, instytucji finansowych oraz przedstawicieli branży.

1. Zapewnienie konkurencyjnego dostępu do rynku zamówień publicznych

Jednym z podstawowych warunków wzmocnienia polskiego potencjału wykonawczego jest tworzenie warunków umożliwiających polskim przedsiębiorstwom szerszy udział w realizacji strategicznych inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Cel ten powinien być realizowany z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji, poprzez zapewnienie, aby obowiązujące przepisy oraz praktyka ich stosowania sprzyjały pełnemu wykorzystaniu potencjału polskich wykonawców. Szczególne znaczenie ma w tym zakresie właściwe stosowanie zasady proporcjonalności przy określaniu warunków udziału w postępowaniach. Wymagania stawiane wykonawcom powinny odpowiadać rzeczywistym potrzebom zamówienia oraz służyć ocenie ich kompetencji i zdolności do należytej realizacji inwestycji, a nie opierać się wyłącznie na wykazaniu doświadczenia tożsamego z przedmiotem zamówienia. Takie podejście sprzyja zwiększeniu konkurencyjności postępowań, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa realizacji zamówień publicznych.

Realizacji powyższych założeń powinny służyć w szczególności następujące działania:

1. Opracowanie praktycznych wytycznych dotyczących stosowania zasady proporcjonalności przez zamawiających publicznych, w szczególności w zakresie określania warunków udziału w postępowaniach,

tak aby służyły one weryfikacji kompetencji i rzeczywistej zdolności wykonawców do należytej realizacji zamówienia, a nie prowadziły do nieuzasadnionego ograniczania konkurencji poprzez wymaganie doświadczenia tożsamego z przedmiotem zamówienia;

2. Upowszechnienie konsultacji rynkowych przed wszczęciem największych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, obejmujących w szczególności weryfikację opisu przedmiotu zamówienia, warunków udziału w postępowaniu, projektowanych postanowień umowy, sposobu podziału zamówienia oraz modelu realizacji inwestycji, w celu zapewnienia ich adekwatności do realiów rynkowych oraz ograniczenia ryzyk na etapie realizacji kontraktu;
3. Promowanie podziału dużych przedsięwzięć na mniejsze zadania wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione charakterem inwestycji i nie wpływa negatywnie na efektywność jej realizacji, w celu zwiększenia konkurencyjności postępowań, poszerzenia kręgu potencjalnych wykonawców oraz stworzenia większych możliwości udziału polskich przedsiębiorstw, w tym MŚP, w realizacji inwestycji;
4. Eliminowanie wymagań formalnych oraz warunków udziału w postępowaniu, które nie pozostają w bezpośrednim związku z przedmiotem zamówienia, wykraczają poza rzeczywiste potrzeby zamawiającego lub prowadzą do nieuzasadnionego ograniczenia konkurencji, przy jednoczesnym zachowaniu wymagań gwarantujących należyte wykonanie zamówienia.

2. Standaryzacja warunków kontraktowych

Jednym z najczęściej identyfikowanych problemów rynku pozostaje brak jednolitych standardów dokumentacji przetargowej i warunków realizacji kontraktów. Znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi zamawiającymi dotyczą między innymi zasad podziału ryzyk, mechanizmów waloryzacji, sposobu rozliczeń, wysokości zabezpieczeń, kar umownych czy procedur odbiorowych - powoduje to zwiększenie kosztów przygotowania ofert, utrudnia finansowanie inwestycji oraz wpływa na wydłużenie procesu realizacji przedsięwzięć.

Komitety rekomenduje opracowanie i upowszechnienie standardów obejmujących w szczególności:

1. Opracowanie wzorcowych postanowień umownych dla zamówień publicznych, obejmujących kluczowe mechanizmy realizacji i rozliczania kontraktów oraz zapewniających większą jednolitość warunków stosowanych przez zamawiających publicznych;
2. Opracowanie jednolitych standardów określania odpowiedzialności stron oraz zasad alokacji ryzyk kontraktowych, uwzględniających możliwość efektywnego zarządzania poszczególnymi ryzykami przez stronę, której są przypisywane, z zachowaniem równowagi kontraktowej pomiędzy zamawiającym, a wykonawcą;
3. Wypracowanie jednolitych mechanizmów waloryzacji wynagrodzenia, zapewniających przejrzyste, przewidywalne i jednolicie stosowane zasady dostosowywania wynagrodzenia do zmian warunków rynkowych, wraz z określeniem standardów dotyczących terminów oraz sposobu rozliczania należnej waloryzacji;
4. Opracowanie standardowych zasad prowadzenia odbiorów robót oraz rozliczania inwestycji, obejmujących w szczególności procedury odbiorowe, terminy weryfikacji dokumentacji, zasady potwierdzania wykonania robót oraz dokonywania płatności, w celu zwiększenia przewidywalności procesu realizacji inwestycji i poprawy płynności finansowej wykonawców;
5. Opracowanie jednolitych wytycznych dotyczących stosowania kar umownych, uwzględniających zasadę ich proporcjonalności do charakteru naruszenia, rzeczywistych skutków niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz konieczność zachowania równowagi ekonomicznej kontraktu;
6. Standaryzację treści oraz zasad stosowania gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych, obejmującą w szczególności ujednolicenie wzorów gwarancji, racjonalizację ich wysokości i okresów obowiązywania,

ograniczenie nieuzasadnionego kumulowania zabezpieczeń oraz zapewnienie ich adekwatności do rzeczywistego poziomu ryzyka realizowanej inwestycji;

7. Szersze wykorzystanie polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji, koncyliacji oraz innych mechanizmów wczesnego rozstrzygania sporów, umożliwiających kontynuację realizacji inwestycji przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów i czasu prowadzenia sporów.

3. Zwiększenie dostępności finansowania inwestycji

Możliwość realizacji dużych programów inwestycyjnych zależy nie tylko od dostępności środków publicznych, ale również od zapewnienia wykonawcom odpowiednich instrumentów finansowych. Komitet dostrzega potrzebę dalszego rozwoju rozwiązań poprawiających płynność przedsiębiorstw oraz zwiększających dostępność finansowania i zabezpieczeń kontraktowych.

W ocenie Komitetu osiągnięcie wskazanych celów wymaga podjęcia w szczególności następujących działań:

1. Upowszechnienie stosowania zaliczek oraz wypracowanie jednolitych standardów ich udzielania i rozliczania, umożliwiających wykonawcom finansowanie początkowej fazy realizacji inwestycji oraz ograniczenie luki finansowej pomiędzy zawarciem umowy, a uzyskaniem pierwszych płatności;
2. Racjonalizację wymagań dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy poprzez dostosowanie ich wysokości, okresu obowiązywania oraz zakresu do rzeczywistego poziomu ryzyka związanego z realizacją inwestycji, a także ograniczenie praktyki kumulowania zabezpieczeń finansowych na różnych etapach realizacji kontraktu;
3. Zwiększenie dostępności gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych poprzez standaryzację ich treści, ograniczającą konieczność każdorazowego negocjowania ich treści pomiędzy wykonawcami, a instytucjami finansowymi, a także uproszczenie procedur ich ustanawiania oraz zapewnienie szerszej akceptacji instrumentów oferowanych przez banki oraz zakłady ubezpieczeń prowadzące działalność na rynku polskim;
4. Rozwój instrumentów współdzielenia ryzyka pomiędzy sektorem publicznym, instytucjami finansowymi i wykonawcami, w szczególności poprzez tworzenie mechanizmów poręczeniowych i gwarancyjnych wspierających realizację strategicznych inwestycji oraz zwiększających dostępność finansowania dla polskich przedsiębiorstw;
5. Aktywniejsze wykorzystanie instrumentów oferowanych przez BGK, KUKE oraz banki z udziałem Skarbu Państwa poprzez rozwój dedykowanych produktów finansowych i gwarancyjnych wspierających realizację strategicznych inwestycji oraz zwiększających możliwości finansowania polskich przedsiębiorstw uczestniczących w ich realizacji;
6. Standaryzację zasad cesji wierzytelności wynikających z kontraktów publicznych oraz ograniczenie nieuzasadnionych ograniczeń w ich ustanawianiu jako instrumentu zabezpieczającego finansowanie inwestycji.

4. Sprawniejsza realizacja inwestycji publicznych

Efektywna realizacja inwestycji wymaga nie tylko właściwego przygotowania dokumentacji przetargowej, ale również usprawnienia przebiegu postępowań oraz wykonywania zawartych umów.

Komitet wskazuje jako priorytetowe następujące kierunki działań:

1. Podnoszenie jakości dokumentacji przetargowej, w szczególności Programów Funkcjono-Użytkowych, poprzez zapewnienie ich kompletności, spójności oraz odpowiedniego poziomu przygotowania technicznego i formalnoprawnego przed wszczęciem postępowania, co ograniczy ryzyko zmian w trakcie realizacji inwestycji oraz liczbę sporów kontraktowych;

2. Ograniczanie liczby sporów poprzez wcześniejsze identyfikowanie ryzyk, prowadzenie konsultacji rynkowych oraz dialogu z wykonawcami na etapie przygotowania postępowania, umożliwiającym weryfikację założeń inwestycji jeszcze przed ogłoszeniem przetargu;
3. Usprawnienie funkcjonowania Krajowej Izby Odwoławczej poprzez dalszą cyfryzację postępowań, zapewnienie sprawnego i jednolitego orzecznictwa oraz wypracowanie rozwiązań sprzyjających szybszemu rozpoznawaniu spraw dotyczących strategicznych inwestycji publicznych;
4. Szersze wykorzystanie mediacji, koncyliacji oraz innych polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności na etapie realizacji kontraktów, w celu ograniczenia liczby długotrwałych postępowań sądowych oraz zapewnienia ciągłości realizacji inwestycji;
5. Skrócenie czasu pomiędzy przygotowaniem postępowania a rozpoczęciem realizacji inwestycji poprzez usprawnienie procesów decyzyjnych, ograniczenie zbędnych czynności administracyjnych oraz lepszą koordynację działań wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego.

5. Wzmocnienie polskiego potencjału wykonawczego

Strategiczne inwestycje publiczne powinny stanowić impuls do trwałego rozwoju polskich przedsiębiorstw oraz krajowych łańcuchów dostaw.

W ocenie Komitetu rozwój polskiego potencjału wykonawczego wymaga działań ukierunkowanych na:

1. Zwiększanie udziału polskich przedsiębiorstw w realizacji strategicznych inwestycji poprzez tworzenie warunków umożliwiających pełniejsze wykorzystanie ich potencjału wykonawczego, doświadczenia oraz zdolności organizacyjnych, z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców;
2. Wzmacnianie konkurencyjności polskich wykonawców poprzez eliminowanie barier ograniczających ich rozwój, poprawę dostępu do rynku zamówień publicznych, instrumentów finansowych oraz nowoczesnych narzędzi wspierających realizację inwestycji;
3. Rozwój polskich kompetencji wykonawczych poprzez wspieranie zdobywania doświadczenia przy realizacji najbardziej złożonych projektów infrastrukturalnych, energetycznych, przemysłowych i obronnych, umożliwiające budowę trwałego potencjału polskich przedsiębiorstw;
4. Budowę stabilnych krajowych łańcuchów dostaw poprzez wzmacnianie współpracy pomiędzy wykonawcami, podwykonawcami, producentami materiałów oraz dostawcami usług, zwiększając odporność rynku na zakłócenia oraz poprawiając bezpieczeństwo realizacji strategicznych inwestycji;
5. Tworzenie warunków sprzyjających ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw poprzez rozwój instrumentów finansowych i gwarancyjnych, wsparcie instytucjonalne oraz wykorzystanie doświadczeń zdobytych przy realizacji krajowych inwestycji do budowania konkurencyjności polskich firm na rynkach międzynarodowych.

Podsumowanie

Komitet „Wektor Polska” stoi na stanowisku, że większość zidentyfikowanych barier nie wynika z braku odpowiednich instrumentów prawnych, lecz z niejednolitej praktyki stosowania obowiązujących przepisów oraz braku wspólnych standardów przygotowania i realizacji inwestycji publicznych. W konsekwencji znaczna część przedstawionych rekomendacji może zostać wdrożona bez konieczności zmian ustawowych - poprzez opracowanie wytycznych, dobrych praktyk, wzorcowych dokumentów oraz ujednolicenie standardów postępowania.

W ocenie Komitetu szczególne znaczenie dla poprawy efektywności procesu inwestycyjnego powinno mieć szersze wykorzystanie takich instrumentów jak:

1. Wytyczne kierowane do zamawiających publicznych;
2. Dobre praktyki opracowywane przez właściwe ministerstwa, Urząd Zamówień Publicznych oraz Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej;
3. Wzorcowe dokumenty postępowań oraz umów;
4. Konsultacje rynkowe poprzedzające przygotowanie największych przedsięwzięć inwestycyjnych;
5. Stały dialog pomiędzy administracją publiczną, zamawiającymi, sektorem finansowym oraz przedstawicielami rynku.

Komitet „Wektor Polska” deklaruje gotowość aktywnego udziału w opracowywaniu i konsultowaniu proponowanych rozwiązań oraz pełnienia roli stałego forum współpracy pomiędzy administracją publiczną, zamawiającymi, sektorem finansowym i przedsiębiorcami na rzecz wypracowywania standardów wspierających rozwój polskiego potencjału wykonawczego.

Małgorzata Winiarek-Gajewska

Przewodnicząca Komitetu „Wektor Polska” - Budownictwo z Polskim Kapitałem
przy Polskim Związku Pracodawców Budownictwa