

JADWIGA BIZON-GÓRECKA, JOANNA BARCZEWSKA*

ZAANGAŻOWANIE POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW BUDOWLANYCH W INWESTYCJE PUBLICZNE

COMMITMENT OF THE POLISH CONSTRUCTION ENTERPRISES IN THE PUBLIC INVESTMENTS

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badania aktywności polskich przedsiębiorstw budowlanych w projektach finansowanych ze środków publicznych. Przeanalizowano strukturę przedsiębiorstw uczestniczących w realizacji takich projektów. Określono szanse i zagrożenia przedsiębiorstw wynikające z zaangażowania w inwestycje publiczne. Wskazano duże ryzyko niepowodzenia, ale jeszcze większe korzyści wynikające z takiej aktywności.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwo budowlane, inwestycje publiczne

Abstract

The paper presents the results of the studies on a commitment of the Polish construction enterprises in the projects funded by public finances. A structure of the enterprises participating in a realization of these projects was analyzed. The paper describes the opportunities and threats for the enterprises that result from the commitment in public investments. It was showed there is a high risk of the failure, but also there are larger advantages of this commitment.

Keywords: construction enterprise, public investments

* Dr inż. Jadwiga Bizon-Górecka, mgr inż. Joanna Barczewska, Katedra Inżynierii Produkcji i Zarządzania w Budownictwie, Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy.

1. Wstęp

Według ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [3] inwestycje celu publicznego to działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) stanowiące realizację celów publicznych.

Zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych [4] środkami publicznymi są środki:

- pochodzące z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przeznaczone na działalność bieżącą i inwestycyjną,
- pozabudżetowe – w rozumieniu ustawy Prawo budżetowe, czyli środki pozostające w dyspozycji zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, a także środki specjalne,
- kredytowe, na które Skarb Państwa, gmina lub związek gmin udzieliły poręczeń, gwarancji lub dofinansowały koszt obsługi kredytu,
- pomocy zagranicznych, przyznane na podstawie umów międzynarodowych (chyba, że umowy te określają odmienne procedury wykorzystania tych środków).

Podmiotami zobowiązanymi do stosowania ustawy są:

- państwowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze utworzone przy państwowych jednostkach budżetowych,
- państwowe fundusze celowe,
- jednostki samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej (jeżeli dysponują środkami publicznymi),
- spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia (w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi).

Podmioty ubiegające się o zamówienie publiczne są określone w ustawie [4] jako dostawcy i wykonawcy. Przez krajowego dostawcę lub wykonawcę należy rozumieć osobę fizyczną, mającą miejsce zamieszkania w kraju, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną, nieposiadającą osobowości prawnej, utworzoną zgodnie z przepisami prawa polskiego, mającą siedzibę w kraju. Dodatkowo ustawa przewiduje możliwość wykluczenia z postępowania o zamówienie publiczne niektórych podmiotów, jeśli ich uczestnictwo w tym postępowaniu nie gwarantowałoby wyboru optymalnej oferty.

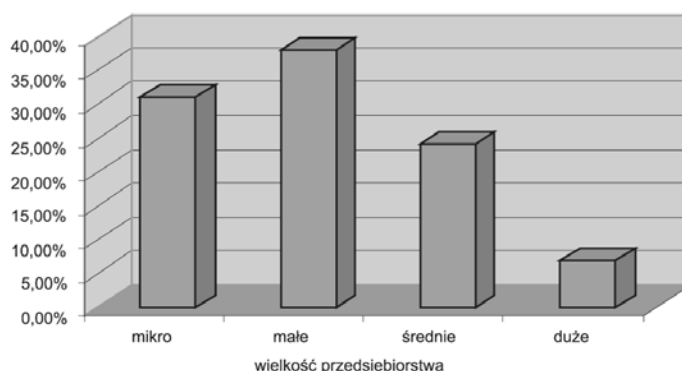
Podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych to:

- zasada równego traktowania wykonawców,
- zasada bezstronności i obiektywizmu,
- zasada uczciwej konkurencji,
- zasada jawności,
- zasada pisemności postępowania,
- zasada pierwszeństwa trybów przetargowych.

W przypadku powstania sporu między stronami postępowania o zamówienie publiczne występują dwa środki odwoławcze: protest i odwołanie.

Zaangażowanie polskich przedsiębiorstw budowlanych można przedstawić na podstawie badania przeprowadzonego w 2009 r. na próbie 70 przedsiębiorstw. Wypełniły one (drogą e-mailową lub telefoniczną) kwestionariusz ankietowy, skierowany do 800 firm wybranych losowo z ogólnopolskiej Panoramy Firm.

Przypadkowy dobór zapewnił beztendencyjność próby, co stanowi podstawowy warunek jej reprezentatywności. Badaniem zostały objęte przedsiębiorstwa różnej wielkości – ich strukturę zobrazowano na rys. 1.



Rys. 1. Struktura wielkości badanych przedsiębiorstw

Fig. 1. A structure of the size of studied enterprises

2. Aktywność przedsiębiorstw budowlanych w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych

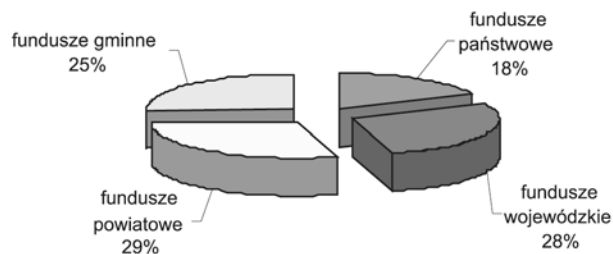
Przeprowadzone badanie ukazuje, że projekty finansowane ze środków publicznych cieszą się dużym zainteresowaniem. Aż 63% badanych przedsiębiorstw potwierdza uczestnictwo w realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych. Największe zainteresowanie projektami finansowanymi ze środków publicznych wykazują małe przedsiębiorstwa (ponad połowa badanych), a najmniejsze – przedsiębiorstwa średniej wielkości. Strukturę finansowania projektów ze środków publicznych pokazano na rys. 2.

Najwięcej przedsiębiorstw (29%) wskazało, że najczęściej wykonywane projekty były finansowane z funduszy powiatowych.

W kwestii wielkości przedsiębiorstw budowlanych, biorących udział w projektach finansowanych ze środków publicznych, można stwierdzić:

- mikro-przedsiębiorstwa najczęściej angażują się w projekty finansowane z funduszy powiatowych i wojewódzkich, a najrzadziej z państwowych i gminnych,
- małe przedsiębiorstwa najczęściej wskazują fundusze gminne i powiatowe, a rzadziej wojewódzkie i państwowe,
- średnie przedsiębiorstwa okazują aktywność w projektach finansowanych z funduszy wojewódzkich i gminnych oraz powiatowych – rzadziej z państwowych,
- duże przedsiębiorstwa najczęściej korzystają z funduszy wojewódzkich i powiatowych, a rzadziej z państwowych i gminnych.

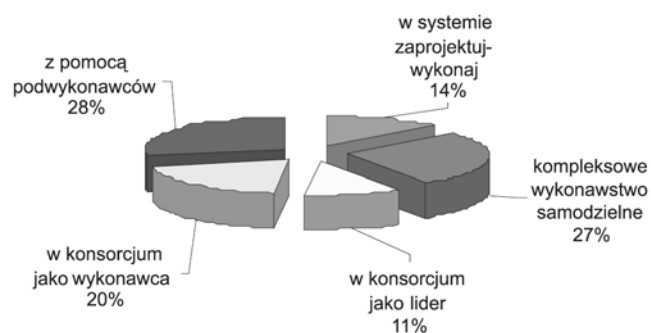
Zaznaczyć też trzeba znaczący udział środków unijnych we współfinansowaniu podejmowanych projektów – 80% badanych przedsiębiorstw wskazało uczestnictwo w takich projektach.



Rys. 2. Struktura finansowania projektów ze środków publicznych

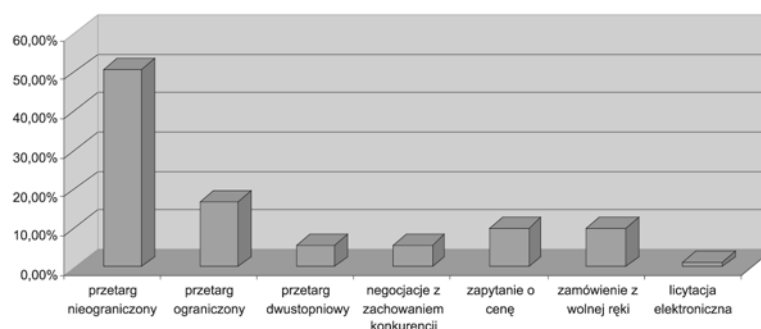
Fig. 2. A structure of the fund sources for the projects funded by the public finances

Jako zakres aktywności w przedsięwzięciach budowlanych finansowanych ze środków publicznych przedsiębiorstwa najczęściej wskazują realizację z pomocą podwykonawców jak też kompleksowe samodzielne wykonawstwo (rys. 3). Do podejmowania projektów w systemie zaprojektuj–wykonaj przyznaje się 14% badanych przedsiębiorstw.



Rys. 3. Zakres aktywności w projektach finansowanych ze środków publicznych

Fig. 3. A range of the activity in the projects funded by the public finances



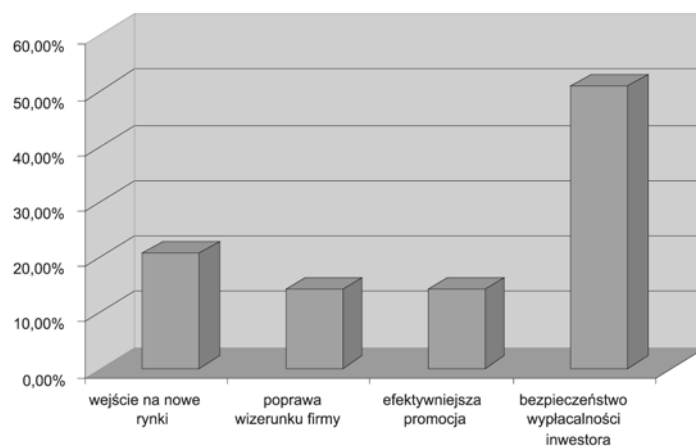
Rys. 4. Rozkład stosowanych trybów zamówień publicznych

Fig. 4. A diversity of the applied modes for the public orders

Jak pokazano na rysunku 4 zamówienie publiczne jest najczęściej udzielane w trybie przetargu nieograniczonego – zaznaczyło to ponad 50% badanych przedsiębiorstw. W przetargu ograniczonym uzyskiwało zlecenia 17% badanych. Tryb zapytania o cenę oraz zamówienia z wolnej ręki wskazało po 10% badanych. Natomiast nikt nie brał udziału w trybie dialogu konkurencyjnego.

3. Szanse dla przedsiębiorstw wynikające z udziału w projektach finansowanych ze środków publicznych

Badane przedsiębiorstwa wskazują, że głównym czynnikiem zachęcającym do udziału w projektach finansowanych ze środków publicznych jest bezpieczeństwo wypłacalności inwestora (rys. 5).



Rys. 5. Struktura czynników zachęcających do udziału w projektach finansowanych ze środków publicznych

Fig. 5. A structure of the factors encouraging to the participation in the projects funded by the public finances

Najmniejsze firmy (mikro i małe przedsiębiorstwa) podkreślają, że w dobie kryzysu są to ich jedyne zlecenia płacone w terminie, pozwalające im przetrwać trudne czasy. Dla przedsiębiorstw budowlanych ważne jest też wejście na nowe rynki, co wiąże się z efektywniejszą promocją.

Przedsiębiorstwa zwracają uwagę na fakt, że większość przetargów ogłaszanych jest w trybie przetargu nieograniczonego, w którym udział może brać każdy zainteresowany i nie ma ograniczeń dotyczących miejsca siedziby czy wielkości przedsiębiorstwa.

Z opinii respondentów wynika, że dodatkowym atutem jest kompleksowe wykonywanie projektów lub w systemie zaprojektuj–wykonaj, co daje duże możliwości zaoszczędzenia czasu oraz funduszy, jak również zlecanie robót firmom współpracującym – podwykonawcom.

Przedsiębiorcy pozytywnie odbierają ustawowe [4] podwyższenie do 50% wartości kontraktu możliwości stosowania robót dodatkowych. Na uwagę zasługuje fakt, że w projektach wykonywanych z funduszy publicznych roboty te występują bardzo często. Prawie 70% badanych potwierdza, że uczestniczyło w przedsięwzięciach, w których wystąpiły takie roboty. Ich występowanie wynika często z błędów projektantów, ale także z decyzji inwestora o rozszerzeniu zakresu robót, jakie były przedmiotem umowy, na przykład: rozbiora nie zinwentaryzowanych obiektów, roboty ziemne, wymiana gruntu, przekładki instalacji, dodatkowa infrastruktura typu: plac, droga, dodatkowa wiata itp.

Prawie 50% ankietowanych przyznaje, że utrwalona kultura organizacyjna pomaga w prowadzeniu działalności, jak również dostarcza wiele korzyści w postaci dodatkowych certyfikatów, takich jak: Przedsiębiorstwo Fair Play, Solidna Firma, wzbudzających szacunek i zaufanie kontrahentów.

Ponad połowa ankietowanych przedsiębiorstw uznaje, że poziom współpracy między przedsiębiorstwami w branży budowlanej jest co najmniej umiarkowany. Firmy chętnie współpracują między sobą, co gwarantuje im większą liczbę zleceń, lepszą pozycję na rynku, krótsze terminy wykonania oraz profesjonalizm w szerszym zakresie.

Przedsiębiorstwa podkreślają, że coraz częściej są tworzone fundusze kapitałowe, by przeciwdziałać niekorzystnym dla gospodarki skutkom luki kapitałowej w zakresie finansowania udziałowego małych i średnich przedsiębiorstw. Zapelnienie luki możliwe jest też poprzez inwestycje tzw. Business Angels (anioły biznesu), czyli osób fizycznych posiadających zakumulowany kapitał oraz możliwość wsparcia zarządczego firm.

4. Zagrożenia dla przedsiębiorstw wynikające z udziału w projektach finansowanych ze środków publicznych

Udział w projektach finansowanych ze środków publicznych źle postrzega jedynie 11% badanych przedsiębiorstw. W ich opinii głównym zagrożeniem w realizacji takich inwestycji są wadliwie przygotowane projekty techniczne. Dlatego według badanych firm standardem powinny stać się przedsięwzięcia typu zaprojektuj–wykonaj. W takim przypadku obowiązek przygotowania projektu spada w całości na wykonawcę i jednoznacznie determinuje odpowiedzialność za ewentualne opóźnienia. Minimalizuje też sytuacje sporne pomiędzy inwestorem i wykonawcą. Pozwala wykonawcy wykorzystać optymalną – z jego perspektywy – technologię, zapewniającą osiągnięcie wymaganych przez inwestora standardów technicznych.

Przeprowadzone badania ukazują, że kryteria dostępu oferenta do złożenia oferty są często nieracjonalnie i wygórowane, np. zbyt wysokie wadium czy wymagana polisa OC. Przedsiębiorstwa skarżą się również na wysokie podatki i nieprzewidywalną zmienność warunków inwestowania.

Ankietowane przedsiębiorstwa zwracają uwagę na fakt, że przesadne dążenie inwestora do zabezpieczenia wszelkiego możliwego ryzyka związanego z realizacją projektu (ryzyka wzrostu cen materiałów budowlanych, kursów walutowych, nierównowaga w wysokości kar umownych itd.) powoduje bardzo wyraźny wzrost premii za ryzyko, którą wykonawcy wliczają w cenę projektu. W efekcie projekty realizowane są drogo i z opóźnieniami.

Nie brakuje też błędów natury organizacyjnej, przez które firmy narażone są na straty. Przedsiębiorstwa wskazują, że w dalszym ciągu regularnie zdarzają się sytuacje, w których

od momentu złożenia oferty w przetargu do momentu wejścia na plac budowy mija wiele miesięcy. Tak długie opóźnienia powodują – zwłaszcza w dzisiejszej sytuacji ekonomicznej – znaczący wzrost ryzyka wykonawcy, związany ze zmianami kursów walut, cen materiałów budowlanych, kosztów pracy itd. Wykonawca, chcąc zabezpieczyć powyższe ryzyka zmuszony jest do podnoszenia ceny. Przedsiębiorstwa skarżą się również na to, że często rozpoczęcie robót budowlanych opóźnia się przez składane protesty lub odwołania.

Badane przedsiębiorstwa wskazały, że urzędnicy odpowiedzialni za przetargi często nie mają wystarczającej wiedzy teoretycznej i praktycznej, cechuje ich przewlekłość w wydawaniu decyzji. Brakuje też przejrzystych reguł w funkcjonowaniu administracji gospodarczej, a asekuracja urzędnicza posuwa się często do granic absurdu. Urzędnicy mówią, że: każdy każdego się boi i woli nic nie robić, co gwarantuje mu długie i szczęśliwe życie w strukturach administracji publicznej.

Prawie 50% ankietowanych przedsiębiorstw przyznaje, że brało udział w przetargu, w którym zostało pogwałcone prawo uczciwej konkurencji, ale tylko 43% z tej grupy unieważniło decyzje przetargową.

Badania wykazują, że na czele wszystkich barier wymienianych przez przedsiębiorców, jest niszcząca konkurencja. Wskazują, że wiele przetargów wygrywają firmy stosujące nieuczciwe zabiegi. Przedsiębiorcy wskazują, że przetargi często wygrywają firmy, które przedstawiły oferty o 60–70% niższe niż to wynikało z kosztorysu inwestorskiego. Następnie, w trakcie budowy, za pomocą różnych forteli (np. nie do końca czytelnych robót dodatkowych), jak twierdzą badani – wszystko wraca do normy i inwestycja kosztuje tyle, ile miała kosztować albo więcej.

Znaczącym problemem jest brak elastyczności w dysponowaniu środkami finansowymi powodującymi, że inwestor narzuca wykonawcy nierealne terminy wyłącznie dlatego, żeby można było w grudniu wystawić fakturę za wykonane usługi. Oczywiście taki pośpiech odbija się negatywnie na jakości robót.

23% ankietowanych wskazało, że mieli do czynienia z niejasno sprecyzowanym i zbyt ogólnikowym opisem przedmiotu zamówienia, błędami projektantów, błędami w kosztorysach. Zdarzały się też niezgodności ilościowe pomiędzy projektami i przedmiarami oraz brak kluczowych informacji w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ).

E. Dobrodziej [2] przytacza też, że „zdaniem firm budowlanych, istotną plagą są podmioty stosujące ceny dumpingowe, co może wskazywać, iż najpierw dostają one kontrakt, a następnie starają się, w różny sposób, zmieniać warunki, w tym i cenę.”

5. Podsumowanie

Każde działanie człowieka obarczone jest niepewnością dotyczącą spodziewanych skutków (wyników). Projekt inwestycyjno-budowlany finansowany ze środków publicznych jest typowym przykładem przedsięwzięcia narażonego na ryzyko. W większości przypadków harmonogramy projektów inwestycyjno-budowlanych ulegają modyfikacjom w czasie realizacji, a życie projektu i jego wynik (rezultat końcowy) często są różne od modelu planowanego.

Badania wykazały, że chociaż procedury pozyskiwania przez przedsiębiorstwa zleceń na realizację robót budowlanych, finansowanych ze środków publicznych są skomplikowane (towarzyszy im wiele trudności i zagrożeń), to warto podejmować takie starania.

Świadczy o tym bilans szans i zagrożeń tego typu projektów. Stają się one często jedyną szansą zachowania ciągłości funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw budowlanych.

Zapewnienie sukcesu projektu inwestycyjno-budowlanego wymaga dobrego rozpoznania wszelkich zagrożeń i podjęcia skutecznych działań zmierzających do redukcji (eliminacji) ryzyka. Przedsięwzięcia budowlane narażone są na wielorakie postacie ryzyka: np. ryzyko kadrowe, ryzyko pojawienia się konfliktów w otoczeniu projektu, ryzyko przekroczenia terminu realizacji, ryzyko przekroczenia budżetu, ryzyko wystąpienia strat finansowych, ryzyko niezapewnienia właściwej (odpowiedniej, wymaganej) jakości czy też ryzyko przekroczenia zakresu projektu [1].

Podjęcie właściwych decyzji strategicznych oraz utrzymanie równowagi pomiędzy ograniczeniami projektu (czasem, kosztem, jakością, zakresem) są warunkami sukcesu projektu. W opinii badanych przedsiębiorstw możliwe jest zachowanie równowagi i uniknięcie negatywnych skutków.

W obecnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa budowlane walczą o byt, dlatego projekty finansowane ze środków publicznych są im potrzebne.

Prezentowane rozważania można zakończyć stwierdzeniem, że wykonywanie projektów finansowanych ze środków publicznych niesie przedsiębiorstwom budowlanym duże ryzyko niepowodzenia, ale jeszcze większe korzyści.

Praca naukowa realizowana w Uniwersytecie Technologiczno-Przyrodniczym w Bydgoszczy, finansowana ze środków na naukę MNiSW w latach 2008–2011 jako projekt badawczy własny Nr N N115 048635.

Literatura

- [1] Bizon-Górecka J., *Modelowanie struktury systemu zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie – ujęcie holistyczne*, Wyd. TNOiK, Bydgoszcz 2007.
- [2] Dobrodziej E., *Zamówienia Publiczne*, Wyd. TNOiK, Bydgoszcz 1998.
- [3] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717) z późniejszymi zmianami.
- [4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655) z późniejszymi zmianami.