

Waloryzacja Kontraktów. Dla kogo?

■ Adam Hajda

Waloryzacja według GDDKiA

W styczniu tego roku GDDKiA oznajmiła, że od 21 stycznia obowiązuje „nowy” mechanizm waloryzacji kontraktów opierający się o „koszyk waloryzacji”. Nowe zasady waloryzacji mają być lekarstwem na nieadekwatność dotychczasowych zasad waloryzacji.

I tu pierwsza moja wątpliwość. Co oznaczają „dotychczasowe zasady waloryzacji”? Według mojej wiedzy dotychczas żadnych zasad waloryzacji, przynajmniej w kontraktach „drogowych” nie stosowano.¹

Stąd przecież problemy wszystkich niemal firm wykonawczych, które zawierając kontrakty w latach 2015, 2016, 2017 i częściowo 2018 nie przewidziały drastycznego wzrostu cen wielu czynników wpływających na koszt wykonania kontraktów budowlanych. Tych problemów „nowe” zasady waloryzacji na pewno nie rozwiążą. Trzeba się liczyć z odstępowaniem od kontraktów przez Wykonawców oraz sporą falą procesów sądowych o zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy w oparciu o tzw. klauzule rebus sic stantibus. Bez wątpienia nie wpłynie to korzystnie na rynek zamówień publicznych. Wykonawcy będą karani za niedokończenie kontraktów, inni będą ogłaszać upadłość a kontrakty będą kończone przez innych wykonawców za znacznie większe pieniądze i w istotnie późniejszych terminach.

¹ To co proponowała GDDKiA w latach ubiegłych trudno nazwać zasadami waloryzacji, co zresztą bardzo dobitnie pokazuje obecna sytuacja.

To dla tych właśnie kontraktów należało opracować zasady pozwalające dokończyć je jak najmniejszym kosztem przez dotychczasowych wykonawców. Zasady, które zamawiającym pozwolą legalnie pokryć (zapłacić) faktyczną wartość robót a wykonawcom dokończyć je w terminie bez ponoszenia strat.

Nie przekonują mnie tu stwierdzenia, że byłoby to nieuczciwe wobec oferentów, którzy startowali w przetargach, ale ich nie wygrali bo zaoferowali wyższe ceny. Mało prawdopodobne jest by ceny innych oferentów były wyższe tylko dlatego, że realnie ocenili ryzyka, w tym ryzyko inflacji. Gdybyśmy przyjrzeni się dokładnie tym przetargom, trudno będzie znaleźć ofertę, która odbiegałaby tak znacznie od pozostałych, żeby z całą stanowczością stwierdzić, że jest ofertą uwzględniającą inflację na poziomie takim, jaki odpowiadałby jej faktycznemu poziomowi. Można więc z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że żaden z oferentów nie był wówczas w stanie przewidzieć faktycznego poziomu inflacji i uwzględnić go w swojej ofercie, co wprost prowadzi do wniosku, że rewaloryzacja toczących się kontraktów nie prowadziłyby do „poszkodowania” innych oferentów.

Drugim argumentem przemawiającym za waloryzacją toczących się kontraktów jest to, że w przypadku osiągnięcia porozumienia stron koszty związane z kończeniem kontraktów będą niższe.

Dlaczego?

- Wykonawcy zagrożeni z jednej strony stratami

w wyniku realizacji kontraktów według niezwaloryzowanych cen a z drugiej karami umownymi, skłonni będą zapewne do pogodzenia się ze stratami nieprzewyższającymi kar umownych i kontynuowania prac.

- W przypadku, gdy wykonawca zdecyduje się kontynuować kontrakt, na przykład aby uniknąć wykluczenia z ubiegania się o zamówienia publiczne, będą sądownie dochodzić wzrostu wynagrodzenia na bazie klauzul rebus sic stantibus. Można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że sądy będą rozstrzygać na korzyść wykonawców.

Uгода pozwoli uniknąć co najmniej kosztów wieloletnich (prawdopodobnie) procesów sądowych oraz ryzyka upadku firmy wykonawcy.

- Jeżeli Wykonawca stwierdzi (a wykonawcy bez wątpienia umieją liczyć), że straty związane z inflacją przekroczą akceptowalne straty z kontraktu, po prostu od kontraktu odstąpią.

W takim przypadku ugoda stron spowoduje, że nie trzeba będzie ogłaszać nowego postępowania na dokończenie prac (koszty procedury przetargowej nie są tak małe, by można je pomijać), ponosić zwiększonych znacznie kosztów dokończenia robót (nowy wykonawca bez wątplenia doliczy sobie do ceny oferty ryzyka związane z koniecznością przyjęcia odpowiedzialności za wcześniej zrealizowaną część prac, zwiększone koszty obsługi gwarancyjnej itp.), ponosić dodatkowych kosztów obsługi

inwestycyjnej związanej z przedłużonym okresem realizacji robót (Inżynier Kontraktu, nadzór inwestorski itp.) oraz obsługi własnej zamawiającego.

Wreszcie przywołać trzeba argument związany z terminem ukończenia robót. W przypadku, gdy wykonawca zmagął się będzie z zakłóconą płynnością finansową realizacja kontraktu musi być zakłócona. Dotrzymanie kontraktowego terminu zakończenia robót będzie co najmniej mało prawdopodobne. Znacznie opóźni się ukończenie robót w przypadku zerwania kontraktu przez wykonawcę i konieczności wyboru nowego wykonawcy. Koszty z tym związane, to nie tylko koszty czysto finansowe, ale również znaczące koszty społeczne, gospodarcze itp.

Ten temat nadal pozostaje nierozwiązany i nie bardzo widać perspektywy jego rozwiązania. Czyżbyśmy znowu byli skazani na sądy?

Wracając do sedna sprawy, GDDKiA ogłosiła, że waloryzacja odbywać się będzie według następujących zasad:

- waloryzacja dotyczyć będzie kontraktów trwających ponad 12 miesięcy,
- waloryzacja dotyczyć będzie zarówno wykonawców, jak i podwykonawców,
- waloryzacja uwzględniana będzie w comiesięcznych rozliczeniach w oparciu o zmianę wartości „koszka waloryzacyjnego”,
- podział ryzyka (inflacji) 50/50 zamawiający i wykonawca.

Koszyk waloryzacji ustalono następująco:

1. dla dróg o nawierzchni bitumicznej:

- a. 50% wartość stała (w założeniu prawdopodobnie mający odpowiadać założonemu 50% udziałowi wykonawcy w ryzyku inflacji),
 - b. 4% – kruszywo,
 - c. 3% – stal,
 - d. 8% – asfalt,
 - e. 4% – cement,
 - f. 5% – robocizna,
 - g. 6% – paliwo,
 - h. 20% – cpi (consumer price index = wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych).
2. dla dróg o nawierzchni betonowej:
- a. 50% wartość stała,
 - b. 4% – kruszywo,
 - c. 3% – stal,
 - d. 2% – asfalt,
 - e. 7% – cement,
 - f. 4% – robocizna,
 - g. 7% – paliwo,
 - h. 23% – cpi.

Wskazane zasady, a w szczególności wartości koszyków waloryzacji dotyczyć mają wszystkich nowych kontraktów drogowych. Czynniki wpływające na waloryzację obliczane być mają na podstawie wskaźników makroekonomicznych publikowanych przez GUS. GDDKiA ogranicza jednocześnie maksymalną wysokość waloryzacji do +/- 5% Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej.

Wskaźniki cen ustalane będą w oparciu o publikowane przez Prezesa GUS wskaźniki:

- R (robocizna) – Przeciętne wynagrodzenia miesięczne brutto w sektorze przedsiębiorstw – budowa obiektów inżynierii lądowej i wodnej,
- CPI – ceny towarów i usług konsumpcyjnych,

- P (paliwo) – brykiety i podobne paliwa stałe z węgla i torfu oraz produkty rafinacji ropy naftowej (symbol 19.2),
- C (cement) – cement, wapno i gips (symbol 23.5),
- A (asfalt) – produkty górnictwa i wydobywania, gdzie indziej niesklasyfikowanych (symbol 08.9),
- S (stal) – żeliwa, stal i żelazostopy (symbol 24.1),
- K (kruszywo) kamień, piasek i gliny (symbol 08.1),

Przykładową subklauzulę „waloryzacyjną” warunków szczególnych – Subklauzula 13.8 [Korekty wynikające ze zmian kosztu] ” znaleźć można pod adresem: <https://www.gddkia.gov.pl/pl/d/f487d0733a96017cb717437e03bb3543>

Za przykładem GDDKiA poszło PKP PLK ustalając identyczne zasady waloryzacji cen kontraktów. Dla jednego z ogłoszonych kontraktów „koszyk waloryzacji” obejmuje:

- a. 50% – niewaloryzowane,
- b. 15% – cpi (CPI),
- c. 6% – robocizna (R),
- d. 4% – paliwo (P),
- e. 1% – cement (C),
- f. 9% – stal (S),
- g. 13% – kruszywo (K),
- h. 2% – miedź (M)

gdzie odpowiednie wskaźniki waloryzacyjne (CPI, R, P, C, S i K) ustalane są identycznie jak dla kontraktów drogowych, a:

- M (miedź), jako metale szlachetne i pozostałe metale nieżelazne (symbol 24.4).

Zarówno GDDKiA, jak i PKP PLK narzucają warunkami szczególnymi także zasady waloryzacji cen dla umów podwykonawczych.

Wstawienie zasad waloryzacji kontraktów do subklauzuli 13.8 warunków szczególnych kontraktów [Korekty wynikające ze zmian kosztu] oraz zastosowanie wzoru dla wyliczenia współczynnika waloryzacji podobnego, jak wzór wskazany w warunkach kontraktowych FIDIC sugerują, że waloryzacja kontraktów zaproponowana przez GDDKiA tożsama jest z tą opisaną w WK FIDIC.

Czy tak jest naprawdę?

Waloryzacja według Warunków FIDIC

Zasady waloryzacji

Warunki Kontraktowe FIDIC (wydanie z 1999 r.) w subklauzuli 13.8 [Korekty uwzględniające zmiany Kosztu] wskazują, że Cena Kontraktowa winna być korygowana (waloryzowana) w każdym Przejściowym Świadczeniu Płatności o współczynnik P_n wyliczany według ogólnego wzoru:

$$P_n = a + b \frac{L_n}{L_0} + c \frac{E_n}{E_0} + d \frac{M_n}{M_0}$$

gdzie „a” jest współczynnikiem odzwierciedlającym część płatności kontraktowych niepodlegającą korekcie, „b”, „c” i „d” to współczynniki (wagi) odpowiadające szacunkowemu udziałowi każdego składnika kosztu wykonywania Robót, zaś „L”, „E” i „M” są wskaźnikami kosztów lub cenami odniesienia aktualnymi (indeks „n”) i porównawczymi (indeks „0”). Warunki FIDIC zakładają, że wskaźniki kosztów (ceny odniesienia) winny być ustalone według stanu na Datę Odniesienia (datę poprzedzającą o 28 dni ostateczny termin składania Ofert), zaś aktualny wskaźnik kosztów ustalony na dzień poprzedzający o 49 dni ostatni dzień okresu, do którego odnosi się korygowane Świadczenie Płatności.

Można domniemywać (bo tego w Warunkach FIDIC wprost nie napisano), że nieprzypadkowo wskaźniki kosztów oznaczono literami „L”, „E” i „M”. Ma to wskazywać, że wskaźniki winno się ustalić dla robocizny (L » labor), pracy sprzętu (E » equipment) oraz materiałów (M » materials).

Dlaczego takie, a nie inne terminy wskazane dla ustalenia wskaźników cen:

- 28 dni przed ostatecznym terminem składania Ofert dla ustalenia wskaźników odniesienia – założono, że wykonawca opiera ofertę na możliwie najbardziej aktualnych dostępnych wskaźnikach cen. Mało prawdopodobne jest by wykonawca był w stanie uzyskać bardziej aktualne wskaźniki (bądź z dostępnych informacji cenowych, bądź to z własnych analiz rynku) i uwzględnić je w obliczeniu ceny oferty,
- 49 dni przed ostatnim dniem okresu, do którego odnosi się korygowane Świadczenie Płatności – każdy prawidłowo planujący wykonawca zapewni sobie zasoby niezbędne do wykonania robót tak, aby z jednej strony zapewnić sobie dostępność wszystkich zasobów na czas rozpoczęcia odnośnych robót uwzględniając potrzebę dostarczenia tych zasobów na Teren Budowy, konieczność przeprowadzenia testów, prób i uzyskania akceptacji Inżyniera, a z drugiej strony pominąć konieczność ponoszenia kosztów magazynowania, przestoju sprzętu itp.

W najnowszym wydaniu Warunków Kontraktowych FIDIC (wydanie z 2017 r.) subklauzula waloryzacyjna [Korekty uwzględniające zmiany Kosztu] nosi numer 13.7 (w wydaniu tym zrezygnowano z wcześniejszej subklauzuli 13.4 [Zapłata w walutach Kontraktu]) i nie wskazuje już wprost zasad korygowania kosztów. Podano w tej klauzuli jedynie, że „kwoty należne Wykonawcy zostaną skorygowane o podwyżki lub spadki kosztów robocizny, dóbr i innych nakładów do robót poprzez dodanie lub odliczenie kwot obliczonych zgodnie z planem lub indeksacją kosztów zawartymi w Kontrakcie” (tłumaczenie własne angielskiej wersji warunków). W uwagach do opracowania warunków szczególnych kontraktów wskazano już wzór (zasady) znane z wydania warunków kontraktowych z 1999 r.

Jak te zasady zastosować w konkretnym kontrakcie?

Analiza kontraktu

Analizując kosztorysy robót budowlanych nietrudno zauważyć, że do zasobów niezbędnych do wykonania robót zastosowanie ma zasada zbliżona do tzw. zasady Pareta. W oryginalnym swym brzmieniu zasada ta mówi, że krzywa koncentracji przechodzi przez punkt (0,8; 0,2), czyli:

- 20% klientów przynosi 80% zysków,
- 20% materiału zajmuje 80% egzaminu,
- 20% pracowników generuje 80% produktów,
- 20% tekstu pozwala zrozumieć 80% treści

itp. (na podstawie Wikipedii).

W kosztorysach robót budowlanych niekoniecznie daje się znaleźć aż tak rygorystycznie postawione warunki. Można jednak stwierdzić, że w zależności od rodzaju robót budowlanych, ca 10% – 40% zasobów (robocizna materiały sprzęt) niezbędnych do wykonania robót generuje ca 75% – 95% kosztów tych robót. Wystarczy więc określić te zasoby, które mają istotny wpływ na koszt (cenę) robót i zastosować je we wzorze z warunków kontraktowych.

Jak te kluczowe zasoby określić i jakie wagi przypisać im w formule waloryzacyjnej?

Najprostszą, ale też najmniej dokładną metodą jest oparcie się na doświadczeniu konsultantów/ekspertów, którzy na bazie własnej wiedzy na temat podobnych kontraktów, porównaniu z innymi zrealizowanymi podobnymi kontraktami itp. określą zarówno które zasoby mają istotny wpływ na wartość robót i jakie wagi winny być im nadane we wzorze na wyliczenie współczynnika waloryzacji.

W Polsce, w kontraktach na roboty budowlane realizowanych pod rygorami prawa zamówień publicznych wymagane jest bezwzględnie sporządzenie kosztorysu inwestorskiego. Oczywiście kosztorys inwestorski nie może być traktowany, jako określający wartość robót budowlanych, jednak bezsprzecznie może posłużyć do w miarę dokładnego określenia niezbędnych do wykonania robót zasobów mających istotny wpływ na wartość robót, a także na ich udział (wagę) w cenie kontraktowej.

Najbardziej zbliżone do rzeczywistości dane na temat zasobów mających istotny

wpływ na wartość robót oraz wag, jakie należałoby tym zasobom nadać dla wyliczenia współczynnika waloryzacji uzyskać można analizując kosztorys szczegółowy robót.

W przypadku kontraktów typu „projektuj i buduj” pozostaje raczej oparcie się na doświadczeniu konsultantów/ekspertów.

Wydaje się rozsądnym powierzenie określenia istotnych (z punktu widzenia waloryzacji kontraktów) zasobów i ich wag służących do wyliczenia współczynnika waloryzacji doświadczonym kosztorysantom, rzeczoznawcom kosztorysowym.

A ceny poszczególnych zasobów? Praktycznie w każdym kraju znaleźć można wydawnictwa publikujące aktualne ceny czynników produkcji budowlanej. W Polsce są to dla przykładu informacje o cenach „Sekocenbud”, „BISTYP”, „Polcen” i inne. Oczywiście zdaję sobie sprawę, że niekoniecznie informacje publikowane w tych wydawnictwach odpowiadają rzeczywistym cenom płaconym przez wykonawców. Jednak bez wątpienia dość dokładnie oddają względny wzrost lub spadek cen (najczęściej w układzie kwartalnym).

Przykład

Jako przykład zastosowania waloryzacji wynikającej ze zmian kosztu liczonej według subklauzuli 13.9 warunków kontraktu podać można waloryzację, jaka stosowana była na jednym z kontraktów „przeciwpowodziowych” realizowanych w Polsce. Kontrakt ten realizowany był na zasadach wynikających z procedur Banku Światowego.

Na podstawie analizy kontraktu uznano, że istotne, dla całkowitego kosztu realizacji robót, znaczenie mają koszty następujących zasobów:

- robocizny
- betonu towarowego
- kruszywa kamiennego i kamienia hydrotechnicznego
- kruszywa naturalnego
- stali kształtowej i zbrojeniowej
- wyrobów i konstrukcji stalowych
- materiałów izolacyjnych i geowłókniny oraz
- paliwa

Jako źródło cen jednostkowych tych zasobów przyjęto informacje cenowe publikowane przez wydawnictwo Promocja nazywane „Sekocenbud”. Odpowiednio były to:

- dla robocizny – symbol 999 – robocizna dla robót inżynierskich
- dla betonu towarowego – symbol 2370608 – beton zwykły C25/30 (B-30)
- dla kruszyw kamiennych i kamienia hydrotechnicznego – symbol 1600602
- tłuczeń, kamień łamany sortowany o uziarnieniu 31,5 – 63 mm
- dla kruszywa naturalnego – symbol 1602011 – pospółka o uziarnieniu 0n31,5
- dla stali kształtowej i zbrojeniowej – symbol 1100516 – kształtowniki walcowane – grodzice St3S G 62
- dla wyrobów i konstrukcji stalowych – symbol 1365098 – elementy konstrukcyjne stalowe różne dla budownictwa przemysłowego
- dla materiałów izolacyjnych i geowłókniny – symbol 3905040 – geowłóknina o wytrzymałości na rozciąganie 25n35 kN/m
- dla paliwa – symbol 1020302 – olej napędowy do silników luzem

W przypadku tego kontraktu wagę poszczególnych zasobów określał wykonawca w ofercie, przy czym wagę „a” reprezentującą niewaloryzowaną część ceny kontraktowej określono na 0,10.

Wybrany do realizowania kontraktu wykonawca wskazał następujące wagi:

- „b” (dla robocizny) = 0,25
- „c” (dla betonu) = 0,05
- „d” (dla kruszywa kamiennego) = 0,10
- „e” (dla kruszywa naturalnego) = 0,25
- „f” (dla stali) = 0,02
- „g” (dla wyrobów i konstrukcji) = 0,08
- „h” (dla materiałów izolacyjnych) = 0,05
- „i” (dla paliwa) = 0,10

wskaźnik waloryzacji wyliczony za okres sierpień 2018 r. (okres bazowy: grudzień 2016 r.) wyniósł 1,0551 co oznacza, że wynagrodzenie wykonawcy za roboty zrealizowane w sierpniu 2018 r. zostało powiększone o 5,51%.

Dla porównania, w innym tego typu kontrakcie, wynagrodzenie wykonawcy za miesiąc lipiec 2016 r. (okres bazowy: wrzesień 2012 r.) zwaloryzowano wskaźnikiem 0,9320, a więc zmniejszone zostało o 6,80%.

Jakich efektów waloryzacji można się spodziewać na kontraktach drogowych i kolejowych przy zasadach określonych przez GDDKiA?

Uwagi do zasad waloryzacji GDDKiA

Koszyk waloryzacji

Dla przypomnienia koszyk waloryzacji ustalony przez GDDKiA ma następujący kształt:

3. dla dróg o nawierzchni bitumicznej:

- a. 50% wartość stała (w założeniu prawdopodobnie mająca odpowiadać założonemu 50% udziałowi wykonawcy w ryzyku inflacji),
- b. 4% – kruszywo,
- c. 3% – stal,
- d. 8% – asfalt,
- e. 4% – cement,
- f. 5% – robocizna,
- g. 6% – paliwo,
- h. 20% – cpi (consumer price index = wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych).

4. dla dróg o nawierzchni betonowej:

- a. 50% wartość stała,
- b. 4% – kruszywo,
- c. 3% – stal,
- d. 2% – asfalt,
- e. 7% – cement,
- f. 4% – robocizna,
- g. 7% – paliwo,
- h. 23% – cpi.

Niestety nie wiadomo na jakiej podstawie koszyk ten ustalono. Mam nadzieję, że przynajmniej w znaczącej części wybór zasobów wpływających istotnie na koszt robót i przydzielone im wagi w koszyku waloryzacji wynikają z rzetelnej analizy kontraktów.

Wydaje się jednak, że przyjęto, iż średnio:

1. robocizna to około 10% wartości robót dla dróg o nawierzchni asfaltowej i około 8% wartości robót dla dróg o nawierzchni betonowej,
2. koszt zużywanego asfaltu to około 16% wartości robót dla dróg o nawierzchni asfaltowej i około 4% wartości robót dla dróg o nawierzchni betonowej,

3. koszt zużywanego kruszywa to około 8% wartości robót dla obu rodzajów dróg,
4. koszt zużywanego cementu to około 8% wartości robót dla dróg o nawierzchni asfaltowej i około 14% wartości robót dla dróg o nawierzchni betonowej,
5. koszt zużywanej stali to około 6% wartości robót dla dróg o nawierzchni asfaltowej i około 6% wartości robót dla dróg o nawierzchni betonowej,
6. koszt nabycia paliwa zużywanego na potrzeby eksploatacji sprzętu oraz transport to około 12% wartości robót dla dróg o nawierzchni asfaltowej i około 14% wartości robót dla dróg o nawierzchni betonowej.

Tak ustalone wskaźniki zużycia podstawowych zasobów podzielono przez 2 dla uzyskania „50% udziału wykonawcy w ryzyku inflacji” i wrzucono je do „worka” „50% wartość stała”.

Po zsumowaniu wskaźników uzupełniono je do 100% wskaźnikiem cpi (stąd różny udział tego wskaźnika dla robót związanych z budową dróg o różnych nawierzchniach).

Zastrzegam – są to wyłącznie moje przypuszczenia.

Z dostępnych publikacji oraz analiz, które są mi znane wynika, że dla robót inżynierskich, do których zaliczyć należy roboty drogowe, udział **robocizny** dochodzi średnio do 15%. Udział ten może być oczywiście różny w zależności od zakresu prac. Bezsprzecznie większy udział robocizny będzie w kontraktach wymagających wykonania znacznych ilości robót ziemnych (wykopy, nasypy) niż w przypadku budowy dróg w terenie płaskim. Wydaje się jednak, że przyjęcie udziału robocizny na poziomie 8% czy 10% jest wyraźnym zaniżeniem.

Udział **asfaltu**, a właściwie różnego rodzaju mas bitumicznych – mam zbyt mało doświadczenia by dyskutować z przyjętym udziałem tego typu materiałów. Wydaje się jednak, że przyjęto ten udział na rozsądnym poziomie. Czy jednak będzie on identyczny we wszystkich kontraktach drogowych? Zapewne nie. Pamiętajmy, że dla celów waloryzacji nie jest istotny udział ilościowy materiału niezbędnego do wykonania

robót, a udział kosztów związanych z jego zastosowaniem w całkowitym koszcie wykonania robót. Zapewne udział kosztu mas bitumicznych inny będzie w przypadku kontraktów realizowanych w terenach nisko zurbanizowanych, a inny w przypadku kontraktów realizowanych w terenach silnie zurbanizowanych. Tam przecież znacząco wzrosło udział obiektów inżynierskich, jak wiadukty, mosty, estakady, tunele itp.

Kruszywo – w tym przypadku również przyznaję, że mam zbyt mało doświadczenia by dyskutować z przyjętym udziałem tego typu materiałów. Jednak rodzi się pytanie, jakie kruszywo ujęto w ustalaniu koszyka waloryzacji. Czy jest to wyłącznie kruszywo na podbudowy, elementy samych dróg, czy jest to również kruszywo niezbędne, na przykład do sporządzenia betonu? Z przyjętych w koszykach waloryzacji udziałów kruszywa, identycznych dla dróg o nawierzchni asfaltowej i o nawierzchni betonowej, wynika, że jest to tylko kruszywo na podbudowy.

Cement – koszt cementu zużywanego w kontraktach budowlanych jest bez wątplenia znaczący. Czy taki, jak przyjęto w koszykach waloryzacji? To trzeba by rozstrzygnąć analizując szczegółowo kosztorys konkretnych robót. Jedno jest jednak pewne. Kto dzisiaj używa na budowie cementu w „czystej postaci”. W dzisiejszych czasach nawet do budowy fundamentów pod domek jednorodzinny zamawia się gotowy beton z betoniarni. Tym bardziej na takich kontraktach, jak duże kontrakty drogowe, czy kolejowe dla budowy obiektów inżynierskich, dla budowy nawierzchni betonowych używa się gotowego betonu. Beton to nie tylko cement. To również znaczące ilości kruszyw, koszt przygotowania mieszanki betonowej w betoniarni, koszt dowiezienie betonu na plac budowy itd. Czy sam wzrost kosztu cementu zrekompensuje wzrost cen robót betonowych?

Stal – to znów bardzo ogólne przyjęcie zasobu wpływającego istotnie na koszt robót. Znowu rodzi się pytanie: czy mówimy tylko o stali zbrojeniowej? czy też ujęto w tym zasobie koszt stali konstrukcyjnej? Oczywiście jest, że inaczej kształtował się będzie koszt stali surowej, zbrojeniowej, a inaczej konstrukcji wykonanych z reguły ze stali wysokogatunkowych, wymagających przygotowania tych konstrukcji w wytwórni, wymagający odpowiedniego zabezpieczenia stali.

Paliwo – w przypadku tego zasobu trudno dyskutować. Koszt paliwa ma bez wątpienia istotny wpływ na koszt wykonania robót. Dyskutować można oczywiście z przyjętym udziałem paliwa w koszyku waloryzacji, ale konkretnie można o nim mówić po przeanalizowaniu kosztów konkretnego kontraktu.

CPI – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. Już sama nazwa tego wskaźnika rodzi pytanie – jaki wpływ na cenę robót budowlanych mogą mieć ceny towarów i usług konsumpcyjnych? Jedyne co przychodzi mi na myśl to koszty zakwaterowania pracowników zamiejscowych ponoszone przez wykonawcę. Czy jednak winny być one uwzględniane w koszyku waloryzacji? Przecież koszty robocizny ujęte w cenie robót powiększane są o tak zwane koszty pośrednie, a koszty pośrednie to właśnie, między innymi, koszty ogólne budowy i koszty zarządu. Wykonawcy w kosztach ogólnych uwzględniają (a przynajmniej uwzględnić powinni) konieczność zakwaterowania zamiejscowego personelu. Koszty ogólne, jako część kosztów budowy, waloryzowane są niejako automatycznie przez waloryzację wartości kontraktu. Wzrost cen dóbr konsumpcyjnych znajduje swoje odbicie również we wzroście robocizny. Ponadto wskazać należy, że wzrost tego typu kosztów ma tak nieznaczny udział w kosztach budowy, że może być całkowicie pominięty.

Uwzględnienie w koszyku waloryzacji wskaźnika cpi, i to z tak dużym udziałem, może wręcz całkowicie zafałszować waloryzację kontraktów. Z informacji docierających od wykonawców robót, w latach 2017 i 2018 koszty wykonania robót budowlanych znacząco wzrosły, gdy tymczasem indeks cpi z miesiąca na miesiąc rósł bardzo nieznacznie, a nawet w niektórych miesiącach malał. Nie można wykluczyć również sytuacji, że ceny czynników produkcji budowlanej ustabilizują się, a rosnący indeks cpi spowoduje wzrost wartości kontraktów.

Ryzyko wykonawcy

GDDKiA ogłosiła, że w przyjętych zasadach waloryzacji kontraktów ryzyko wzrostu/spadku wartości kontraktów zostanie rozdzielone w proporcjach 50/50 pomiędzy zamawiającego a wykonawcę.

Czy tak faktycznie jest? Moim zdaniem nie!

Dlaczego?

Jak wspomniałem wcześniej, GDDKiA nie wskazała wprost na czym polega 50% udział wykonawcy w ryzyku inflacji. Należy przyjąć, że ryzyko to reprezentowane jest przez wskazanie w koszyku waloryzacji wskaźnika „a” niewaloryzowanej części kontraktu w wysokości 0,50.

Czy to faktycznie odpowiada ryzyko ponoszonemu przez Wykonawcę?

Oczywistym jest, że na koszty wykonania robót składa się bardzo wiele zasobów. GDDKiA wskazała tylko kilka: robocizna, asfalt, kruszywo, cement, stal i paliwo. Elementów ujętych we wskaźniku cpi nie uważam za składnik kosztów realizacji jakiegokolwiek kontraktu budowlanego. PKP PLK do tego wykazu dodały jeszcze miedź, która niezbędna jest w dużych ilościach do budowy sieci trakcyjnej.

Co z pozostałymi składnikami?

Przecież przy realizacji robót budowlanych wykorzystywanych jest co najmniej kilkadziesiąt różnorodnych materiałów/urządzeń. Czy ktokolwiek sprawdził, jak zmiana ich cen wpływa na koszt całości robót?

Do realizacji kontraktów wymagane jest wiele rodzajów sprzętu budowlanego. Czy ujęcie w koszyku waloryzacji wyłącznie paliwa, jako substytutu waloryzacji kosztu użytego sprzętu zapewnia waloryzację kosztu ich użycia? Tu zapewne można wskazać pewne rodzaje sprzętu budowlanego, szczególnie specjalistycznego, mające istotne znaczenie w kosztach wykonania robót zarówno ze względu na sam koszt tego sprzętu, jak i często na ograniczoną jego dostępność.

GDDKiA ograniczyła waloryzację kosztów wykonania kontraktów do 5% zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej. A co w przypadku, gdy wzrost/spadek kosztów wykonania robót przekroczy te 5%?

Wszystkie te elementy zwiększają bez wątpienia ryzyko wykonawcy ponad deklarowane 50% i to być może znacząco.

I jeszcze jedno. Czy w koszyku waloryzacji faktycznie uwzględniane są ceny wskazanych tam zasobów? Otóż nie. Przecież podano, że:

- R (robocizna) to przeciętne wynagrodzenia miesięczne brutto w sektorze przedsiębiorstw – budowa obiektów inżynierii lądowej i wodnej. Wskaźnik ten faktycznie może odzwierciedlać zmiany kosztów robocizny związanej z realizacją robót budowlanych.

- P (paliwo) – brykiety i podobne paliwa stałe z węgla i torfu oraz produkty rafinacji ropy naftowej (symbol 19.2). Czy ceny brykietów i innych paliw z węgla i torfu zmieniają się identycznie, jak ceny produktów rafinacji ropy naftowej (paliwa diesel)? Z całą pewnością nie. Ewidentnie występuje tu „spłaszczenie” zmian cen paliwa używanego na budowie.

- C (cement) – cement, wapno i gips (symbol 23.5). Uwzględniając to, co napisałem wyżej (cement vs. beton) to także „spłaszczenie” zmian cen materiału (zasobu) używanego do budowy. Wskaźnik podający zmiany cementu, wapna i gipsu być może byłby użyteczny w przypadku budownictwa mieszkaniowego, komunalnego, ale raczej nie powinien mieć zastosowania do budownictwa inżynieryjnego czy też przemysłowego.

- A (asfalt) – produkty górnictwa i wydobywania, gdzie indziej niesklasyfikowanych (symbol 08.9). Tego wskaźnika, szczerze mówiąc kompletnie nie rozumiem. Symbol 08.9 to:

- 08.91.Z – wydobywanie minerałów dla przemysłu chemicznego oraz do produkcji nawozów
- 08.92.Z – wydobywanie torfu
- 08.93.Z – wydobywanie soli
- 08.99.Z – pozostałe górnictwo i wydobywanie, gdzie indziej niesklasyfikowane.

Tu raczej (jak wyżej) należałoby mówić o mieszankach na nawierzchnie drogowe (asfaltobetonie) niż o samym asfalcie. Teoretycznie asfalt może być substancją pochodzenia naturalnego. Z reguły jednak (tak mi się przynajmniej wydaje) do wyrobu mieszanek asfaltowych stosowany jest asfalt otrzymany z przerobu ropy naftowej. Jak cena takiego asfaltu ma się do cen wydobycia soli, torfu czy też innych minerałów. Moim zdaniem wskaźnik ten

w żadnym stopniu nie oddaje zmian cen asfaltobetonów stosowanych do budowy dróg.

- S (stal) – żeliwa, stal i żelazostopy (symbol 24.1). Z opisu grupy 24.1 to raczej koszt produkcji surowych wyrobów hutniczych. Czy odpowiada on kosztom materiałów budowlanych ze stali? Niestety w bazie GUS trudno znaleźć dokładniejsze wskaźniki.

- K (kruszywo) kamień, piasek i gliny (symbol 08.1). Tu znowu występuje pewne „spłaszczenie” zmian cen. Z całą pewnością inaczej kształtują się ceny kamienia, ceny piasku, ceny gliny. Wskaźnik ten odzwierciedla też wyłącznie cenę związaną z samym wydobyciem kruszywa.

- W kontraktach „kolejowych” dochodzi jeszcze wskaźnik M (miedź) metale szlachetne i pozostałe metale nieżelazne (symbol 24.4). To także „koszyk” różnych metali: metali szlachetnych, aluminium, ołowiu, cynku, cyny i do tego wytwarzanie paliw jądrowych. Jak ceny tych, tak różnych metali szlachetnych i nieżelaznych mają się do ceny samej miedzi?

Dla mnie oczywistym jest, że wskazany przez GDDKiA podział ryzyka zmiany kosztów (inflacja i deflacja) pomiędzy zamawiającego i wykonawcę w stosunku 50/50 jest czysto teoretyczny. Wskaźnik „a” niewaloryzowanej części kontraktu w wysokości 0,50 ujęty we wzorze na obliczenie współczynnika korygującego Cenę Kontraktową (współczynnika waloryzacji) nie może w żadnym przypadku być utożsamiany z przypisaniem wykonawcy ryzyka w wysokości 50%. Przy wskazanych zasadach waloryzacji na zamawiającym spoczywa, czysto teoretycznie, ryzyko waloryzacji „połowy” zmiany cen robocizny, paliwa, cementu, asfaltu, stali i kruszywa oraz cen konsumpcyjnych. W części przypisanej wykonawcy pozostaje jednak (ujęte współczynnikiem „a”) ryzyko zmiany cen wielu materiałów i urządzeń nieujętych wskaźnikami b : h, z których oczywiście zdecydowana większość nie będzie miała istotnego wpływu na ogólne koszty budowy, jednak mogą, w zależności od specyfiki kontraktu znaleźć się również takie, których wpływ będzie zauważalny. Pozostaje również po stronie wykonawcy ryzyko zmiany kosztu wykorzystania

(np. wynajmu) sprzętu budowlanego nie znajdujące odzwierciedlenia w zmianach cen paliwa. Zastosowanie do wyliczenia współczynnika korygującego Cenę Kontraktową wskaźników cen publikowanych przez Prezesa GUS w Dziedzicznej Bazie Wiedzy w części tylko oddających faktyczne ceny materiałów budowlanych oraz ujęcie w tym współczynnika wskaźnika cpi powoduje dalsze zafałszowanie faktycznej zmiany cen robót budowlanych i powoduje, że faktyczny podział ryzyk z tego tytułu będzie zapewne znacząco inny niż zakładany.

Pozostaje oczywiście, zadawane od wielu lat pytanie: czy właściwe jest przerzucanie na wykonawców robót budowlanych ryzyk, które są od wykonawcy niezależne i którymi nie może w żaden racjonalny sposób zarządzać, w tym teoretycznej połowy ryzyk zmian kosztu robót?

Podsumowanie

Pozostaje próba odpowiedzi na pytanie zadane w tytule „Dla kogo taka waloryzacja kontraktów? Dodam jeszcze do tego pytanie: czy można to w ogóle nazwać waloryzacją?

Za wikipedią (tu powołanie na A Kawałko, H. Witczak, Zobowiązania, wyd. 2. Warszawa: C.H.Beck, 2008, s. 29) **Waloryzacja** to zasada prawna, która określa, że w razie zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, wierzyciel powinien otrzymać równowartość ekonomiczną (wyższą lub niższą) wierzytelności z chwili jej powstania.

Jeżeli występują jakiegokolwiek ograniczenia waloryzacji, to moim zdaniem nie możemy mówić o „waloryzacji”, a co najwyżej o „częściowej waloryzacji”.

Z tak skonstruowanej częściowej waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy nie będą zapewne zadowoleni ani wykonawcy, ani zamawiający.

Pamiętajmy, że warunkiem koniecznym istnienia firm wykonawczych w budownictwie jest uzyskiwanie ZYSKU. Żaden wykonawca nie dysponuje cudownym „Sezamem” z baśni o Ali Babie, z którego po wypowiedzeniu magicznych słów „Sezame otwórz się!” mogłby czerpać w nieskończoność majątek na pokrycie strat w kontraktach.

Minęły już chyba bezpowrotnie czasy, gdy na rynku sporo było firm nazywanych popularnie „wykonawcami kamikaze”, którzy zaniżali ceny ofertowe, byle wygrać przetarg. Zdecydowana większość z nich po prostu zniknęła z rynku. Wykonawcy, co pokazuje rynek, nauczyli się już chyba liczyć ryzyka i uwzględniać je w cenie. Jeżeli warunki kontraktu nie zapewnią (w tym przypadku) pełnej waloryzacji ceny kontraktowej, jeżeli jakakolwiek część ryzyka inflacji będzie przerzucana na wykonawcę, to ceny, jakie zaoferują na przetargach będą podwyższone o to ryzyko. Zamawiający wówczas, niezależnie od tego, czy inflacja wystąpi, czy też nie, zapłaci ją Wykonawcy. Częściowa waloryzacja wyliczana w oparciu o jakiegokolwiek zasady będzie waloryzować zarówno sam koszt realizacji robót, jak i ryzyka wliczone przez Wykonawcę w cenę kontraktową. Czy o to chodzi zamawiającym? Wątpię.

Innym ubocznym skutkiem przerzucania ryzyka inflacji w budownictwie, może być sytuacja, w której wykonawca ponoszący straty będzie wnosił sprawy sądowe w oparciu o klauzule rebus sic stantibus (a być może i inne postanowienia kc) i co najmniej część takich spraw będzie przez wykonawców wygrywana.

Inne niebezpieczeństwo, jakie widzę w ogłoszonych przez GDDKiA zasadach „waloryzacji” jest takie, że w przypadku unormowania się cen robocizny, materiałów i sprzętu zamawiający i tak będzie płacił waloryzację wynikającą z wprowadzonego do „koszyka waloryzacji” współczynnika cpi. Już krótka analiza publikacji GUS pokazującej wartość cpi za ostatnie kilka lat wskazuje, że w zdecydowanej większości rośnie on dość systematycznie. Spadki wartości cpi są bardzo sporadyczne i z pewnością nie pokrywają się ze wzrostem/spadkiem kosztów robót budowlanych.

Sądzę, że za kilka lat znowu będziemy dyskutowali o waloryzacji, znów okaże się, że dotychczasowe zasady waloryzacji się nie sprawdziły...

Powtórzę raz jeszcze, iż jestem przekonany, że z tak skonstruowanych zasad waloryzacji nie będą w efekcie zadowoleni ani zamawiający, ani wykonawcy.

Polska poza drogami i kolejami

Od kilku już lat zastanawiam się czy mamy w Polsce dwa systemy zamówień publicznych. Bardzo dużo słyszy się i czyta o problemach w realizacji kontraktów z zakresu budowy dróg i linii kolejowych, prawie nic, a przynajmniej bardzo niewiele o innych projektach realizowanych jako zamówienia publiczne. O projektach z zakresu gospodarki wodno – ściekowej, gospodarki odpadami, ochrony środowiska, klimatu i wielu innych.

Czy przy realizacji tych projektów nie występują problemy podobne, jak przy realizacji projektów drogowych i kolejowych? Przecież wzrost cen robocizny, materiałów budowlanych, użycia sprzętu budowlanego dotyka także wykonawców tych projektów. Oczywiście skala tych projektów, wartość realizowanych w ich ramach robót budowlanych jest z reguły kilku, kilkunastokrotnie, czy wręcz kilkudziesięciokrotnie niższa niż kontraktów drogowych/kolejowych. Projekty te realizowane są jednak też z reguły przez znacznie mniejsze firmy, o znacznie mniejszych możliwościach finansowych. Czy nie należy również pomyśleć o waloryzacji cen tych projektów?

Należy pamiętać o tym, że najważniejszym celem zamówień publicznych jest zrealizowanie projektów. Wszelkie zburzenia w ich realizacji powodują znaczące straty zarówno czysto finansowe, jak i społeczne.

Waloryzacja realizowanych projektów/kontraktów budowlanych

Z przerażeniem czytam różne doniesienia o tym, że nikt nie myśli o tym, jak pomóc wykonawcom kontraktów budowlanych zawartych przed kilkoma laty, a dotychczas nie zakończonych.

Oczywistym dla mnie jest, że wykonawcy tych kontraktów nie byli w stanie w momencie składania ofert przewidzieć tak znaczących zakłóceń w realizacji robót budowlanych, olbrzymich kłopotów z zapewnieniem siły roboczej, drastycznego wzrostu cen materiałów budowlanych.

Nie przekonują mnie twierdzenia, że waloryzacja toczących się kontraktów budowlanych stanowiłaby nierówne traktowanie oferentów, którzy składali

oferty na te kontrakty kilka lat temu, że być może dlatego byli „drożsi” i nie wygrali przetargu bo realnie ocenili ryzyka, bo uwzględnili ryzyko inflacji w budownictwie. Przyjmując takie stanowisko potwierdzalibyśmy, że znaczny wzrost kosztów w budownictwie był przewidywalny, że mogli go przewidzieć zarówno wykonawcy i zamawiający. Czy nie należało, przy takim założeniu, odpowiednio dostosować warunków kontraktów? Czy nie należało inaczej oceniać ofert nie uwzględniających wzrostu cen?

Przecież na etapie wyboru wykonawcy wszyscy oferenci byli traktowani jednakowo. Zamawiający wybierali wykonawców spełniających wszystkie uwarunkowania kontraktów. Nie można ewentualnych działań ratujących sytuację toczących się kontraktów, a wynikających z drastycznej, nieprzewidywalnej w okresie rozstrzygnięcia przetargów zmiany kosztów realizacji robót budowlanych traktować, jako hipotetycznie nierównego traktowania oferentów. Należy przyjąć takie działania, jako korzystne dla kontraktu, pozwalające uniknąć drogich i długotrwałych sporów, gwarantujące wykonanie kontraktu w zakładanym terminie lub z nieznacznymi tylko opóźnieniami.

Powtórzę tu jeszcze raz – wykonawca nie jest instytucją charytatywną, wykonawca nie będzie dopłacał do realizacji robót ponad założone wcześniej i uwzględnione

w cenie kontraktowej ryzyka (oczywiście ryzyka, które dało się przewidzieć na etapie kalkulowania oferty).

Oczywistym wydaje się, że wykonawca któremu zaczęła zagrażać strata przekraczające kary umowne za odstąpienie od kontraktu, podejmie decyzję o odstąpieniu od realizacji robót.

Zamawiający, czego mamy już przykłady, będą odstępować od umów z przyczyn pozostających tylko formalnie po stronie wykonawcy. Realizacja takich kontraktów zostanie wstrzymana na co najmniej kilka miesięcy. Wyrzuceni z budowy wykonawcy będą dochodzić przed sądami pokrycia strat. Wykonawcy wybrani do dokończenia robót wycenią te roboty po znacznie wyższych cenach, uwzględnią ryzyka związane z inflacją, uwzględnią ryzyka związane z koniecznością przejęcia odpowiedzialności za roboty wykonane przez poprzedniego wykonawcę. W efekcie roboty będą kończone po znacznie wyższych cenach, a efekty wynikające z ukończenia robót osiągnane będą znacznie później.

Z kolei wykonawcy, którym pomimo ponoszenia strat uda się kontrakty ukończyć będą upadać, będą obniżać poziom swoich usług, bo nie będzie ich stać na utrzymanie doświadczonego personelu, nie będzie ich stać na unowocześnianie parku maszynowego itp. Także ci wykonawcy dochodzić będą pokrycia strat przed sądami.

Czy czeka nas więc kolejna fala tsunami sporów, kolejna fala upadłości firm budowlanych?

Jestem przekonany, że znacznie mniejsze koszty poniesie zamawiający, który zdecyduje się polubownie załatwić kwestie waloryzacji cen kontraktowych z wykonawcą jeszcze na etapie realizacji robót. A jak taką waloryzację określić? Dobrą propozycją wydaje się określenie jej na zasadach podobnych do tych, na jakich opiera się waloryzacja opisana w subklauzuli 13.8 [Korekty uwzględniające zmiany Kosztu] warunków kontraktowych FIDIC.

Polubowne rozstrzygnięcie spraw spornych pomiędzy zamawiającym i wykonawcą może mieć także inne, pozytywne efekty – wzrost wiarygodności zamawiających, wzrost zaufania do nich.

Adam Hajda

Inżynier transportu i inżynier elektryk, posiada niemal dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu kontraktami budowlanymi oraz w polubownym rozstrzygnięciu sporów. Członek Stowarzyszenia Kosztorsantów Budowlanych. Członek Zarządu SIDiR.



Strapiony Konsultant

BLOG INŻYNIERÓW KONSULTANTÓW

Miejsce wymiany opinii oraz dyskusji dla profesjonalistów

czytaj na <https://strapiony-konsultant.pl/>



pod patronatem SIDiR