



ZAVEDENÍ SYSTÉMU KALKULACÍ A ROZPOČTŮ PRO STAVBY DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURY

Zpracovali: Doc. Ing. Renáta Schneiderová Heralová, Ph.D., Ing. Eduard Hromada, Ph.D., Ing. Petr Matějka, doc. Ing. Dana Měšťanová, CSc., doc. Ing. Aleš Tomek, CSc. (Fakulta stavební ČVUT v Praze)

Souhrn

Veřejný sektor není schopen objektivně a správně stanovit cenu pořízení stavby předem a ověřit pomocí vlastního kontrolního rozpočtu vysoutěženou cenu projektu. Toto tvrzení platí obdobně pro stanovení objektivní ceny v rámci změnového řízení v průběhu realizace projektu. Důsledkem současného systému je nevhodné využívání veřejných finančních prostředků v oblasti dopravní infrastruktury. Aktivita projektového týmu CESTI v rámci dílčího cíle 7.2.2 směřují k omezení příčin a následků a nápravě tohoto negativního stavu.

Oblast použití

Vytvořené výstupy v rámci dílčího cíle 7.2.2 projednal projektový tým CESTI na osobním jednání s ministrem financí a ministrem dopravy a jeho prvním náměstkem počátkem srpna 2015.

Dále projektový tým CESTI jednal v této věci rovněž s předsedou poslaneckého klubu ANO Ing. Jaroslavem Faltýnkem v poslanecké sněmovně dne 21.7.2015.

Závěry z jednání s oběma ministry byly konkretizovány na jednání s výrobním ředitelem Ředitelství silnic a dálnic ČR Ing. Radkem Mátle a představiteli Státního fondu dopravní infrastruktury koncem srpna 2015. Pro nejbližší období byla dohodnuta metodická a personální pomoc ŘSD v oblasti kalkulací a rozpočtování.

Nabídnuť byla bezplatná činnost 3 až 5 členů projektového týmu na analýze problému a návrhu opatření v oblasti rozpočtů, kalkulací a fakturace budoucích staveb, vybavených pravomocemi zkoumat data a doklady. Mělo by se jednat o období projektové přípravy dopravní stavby, přípravy dokumentů pro veřejnou soutěž (zadávací dokumentace) a průběhu realizace a kontroly provádění dopravních staveb.

Metodika a postup řešení

Podstata businessu ve výstavbě infrastrukturních projektů:

Inženýrské stavitelství je podnikáním s relativní snadností dosažení mimořádných zisků. To je umožněno aplikací tzv. „měřeného kontraktu“, kdy se cena provedeného díla stanoví jako násobek ceny za měrnou jednotku a skutečně provedeného množství jednotek.

Vydělat se tedy dá zejména na množstvích prací, která se nerealizují (tzn. vykázaná množství jednotek jsou větší než skutečná) a na umělém zvýšení jednotkových cen pomocí změnového řízení. Pro ilustraci – vykázaní těžby a převozu 150 tis. m³ zeminy namísto opravdu provedených 100 tis. m³ a za nikoliv smluvní jednotkovou cenu za m³, avšak za změnovým řízením zvýšenou cenu zařazením do jiné třídy těžitelnosti (např. odlišné geologické podmínky).

Co je pak ale spolu s výše zmíněnou běžnou celosvětovou praxí v ČR ve výstavbě infrastrukturních projektů dalším specifickým, je již cca 12 let trvající deformace cen stavebních prací a neschopnost, resp. neochota, státního hospodáře tento stav napravit. Díky ní bylo po většinu této doby možno dosahovat zisků typu výnosnosti na vlastní kapitál (ROE) ve výši 30-40% ročně apod.

Neoprávněné zisky se dají realizovat pomocí:

- fakturací vyšších než reálně provedených objemů (selhání technického dozoru při stanovení množství fakturovaných prací, chybné výkazy výměr od projektantů),
- vyšších jednotkových cen (neexistence vlastních správných kontrolních rozpočtů, rozpočty zpracovávají nikoliv zadavatelem, ale projektantem anebo stále stejnými konzultačními firmami, cenové dohody dodavatelů),
- prosazování unikátních řešení ze strany společné lobby projektantů a zhotovitelů (Blanka, Trojský most, obecně většina tunelů a mostů).

V letech 2002/2003 došlo v rámci ŘSD a SŽDC k zavedení systému třídění a oceňování na bázi agregovaných položek (z 10 původních je dnes jedna položka). To vedlo k omezení možnosti kontroly skutečně provedených prací. Došlo ke skokovému zvýšení cen o 20 až 35 %. Rentabilita vlastního kapitálu dálničních firem stoupla v roce 2005 z cca 10-15% na interval 30-39%. Horních 10% dálničních podniků v USA mělo ROE ve výši 19,8% (2005).

Výsledky

Tomuto typickému vzorci chování dodavatelů je možno vcelku účinně čelit jen kombinací následujících a ve světě osvědčených metod a postupů:

- Klíčovým krokem není změna podmínek soutěžení v rámci zákona o veřejných zakázkách, unáhlená změna by mohla přivodit dočasné snížení objemů prací na stavbách dopravní infrastruktury.
- Zásadní je tvorba reálných kontrolních rozpočtů staveb a databáze pro kalkulace (vlastní tvorba položek, aplikace vybraných dat ze zemí EU- stejné stroje, technologie a materiály, standardizace a unifikace projektů).
- Bezchybná projektová dokumentace zpracovaná s využitím maximální míry standardizace (zejména mosty, tunely, protihlukové stěny) a na základě digitálního skenování terénu a aplikace BIM (Building Information Modeling) neopouštějící prostor pro významnější změny během výstavby.
- Vytvoření týmu vlastních odborníků, vysoce zaplacených, loajálních a neodvolatelných ve funkcích projektových manažerů (správce stavby) a kalkulantů. Externí pracovníky využívat jen jako konzultanty. Manažer projektu zpracuje kontrolní rozpočet k soutěži a odpovídá za realizaci (USA, UK). Měsíční potvrzování provedených prací a fakturace nezávislým autorizovaným expertem (UK).
- Přerušit současnou praxi, kdy neměnné skupiny firem provádějí za stát všechny funkce: tvorbu systému, tvorbu cenové databáze, vyhodnocení nabídkových cen, financování projektů včetně podkladů pro změnová řízení, ekonomické vyhodnocení projektů. Tytéž firmy prodávají systém a data soutěžícím podnikům v rámci enormního konfliktu zájmů.
- Provedení výběru zhotovitele na základě bezchybného kontrolního rozpočtu (kalkulace) s vyloučením nízkých a vysokých cen (-10% až +15% vůči kontrolnímu rozpočtu, za který

odpovídá projektový manažer). Tento postup vylučuje většinu důvodů k odvolávání se ze strany účastníků soutěže.

- U rozestavěných a zasmlovaných staveb se soustředit na důsledný výkon role správce stavby, zejména změřená množství a soulad s dokumentací, povinně znovu prověřit a odsouhlasit výkazy výměr od projektantů.
- V citlivé oblasti ŽP, kde neexistuje jednoznačně stanovitelná potřeba ekologických opatření, je vhodné aplikovat v souladu se směrnicemi EU tzv. adaptivní management, tzn. provádět investice fázově úměrně pravděpodobnosti výskytu jevu a nikoli formou předběžné opatrnosti.
- Zákonná možnost nevpouštění firem, se kterými je stát ve sporu, do dalších veřejných soutěží; tzv. „black list“. Princip, který se všude v západní Evropě osvědčil, neboť státu pro veškeré spory se zhotoviteli výrazně zlepšuje vyjednávací pozici, resp. zásadně reguluje chování zhotovitelů vůči státu ve smyslu přiblížení se normám chování/vztahů investor-zhotovitel v privátním sektoru.

Závěr

V dalším období řešení projektu je plánováno provést analýzu a případné revidování současných vybraných předpisů ŘSD, zejména v oblasti hodnocení ekonomické efektivity dálničních a silničních staveb, cen prací, obchodních podmínek staveb pozemních komunikací a hodnocení jakosti dokončených staveb pozemních komunikací.

Literatura

- [1] Giuffre, W., L. Evaluation of Highway Performance Measures for a Multi-State Corridor – A Pilot Study, 1st ed.; Federal Highway Administration: Washington, 2010.
- [2] Simpson, A., Rada, G., et al. Improving FHWA's Ability to Assess Highway Infrastructure Health: Development of Next Generation Pavement Performance Measures, U.S. Department of Transportation: Washington, 2013.
- [3] Tomek, R. Vybrané náměty pro zlepšení ekonomického řízení přípravy a realizace projektů ŘSD ČR, Ředitelství silnic a dálnic ČR: Praha, 2014.