



Mateusz Kosmol

Uniwersytet Gdański

Karol Markowski

Uniwersytet Gdański

GENEZA I EWOLUCJA UMÓW DOTYCZĄCYCH ZARZĄDZANIA DROGAMI PUBLICZNYMI W POLSCE I NA ŚWIECIE¹

1. Wstęp

Zarządzanie drogami publicznymi przechodzi w ostatniej dekadzie wielkie przemiany. Ciężko wręcz stwierdzić, czy mamy do czynienia z ewolucją na niepotykaną dotąd skalę, czy wręcz prawdziwą rewolucją. Co jednak jest pewne, w ostatnich latach modele zarządzania infrastrukturą drogową uległy znacznym przeobrażeniom. Dzieje się tak zresztą nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie.

We wstępnej części artykułu warto przedstawić więc **funkcjonalny schemat rozwoju modeli zarządzania drogami publicznymi**. W ostatnich dziesięcioleciach występowały na świecie następujące etapy² przekształceń strategii zarządzania drogami publicznymi: w początkowym okresie funkcjonowania struktur administracji drogowych na świecie i w Polsce występował tzw. **model sił własnych**. Jego istotą było wykorzystywanie przez zarządców zasobów pracy własnych pracowników w celu realizacji zadań im powierzonych i osiągnięcia rezul-

* m.kosmol@prawo.ug.edu.pl

** karolmarkowski76@wp.pl

Opinie Karola Markowskiego prezentowane w niniejszym artykule przedstawiają prywatne poglądy autora.

¹ Wynik etapu prac nad projektem będącym przedmiotem umowy pt. „Wpływ czasu i warunków eksploatacyjnych na trwałość i funkcjonalność elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego”, finansowanego ze środków NCBiR i GDDKiA.

² Funkcjonalny schemat rozwoju modeli zarządzania drogami publicznymi sporządzony na podstawie badań własnych autorów, zob. np. P. Pakkala, Performance-based Contracts – International Experiences, Finnish Road Administration. Presentation at the TRB Workshop on Performancebased Contracting, 2005 r., http://www-esd.worldbank.org/pbc_resource_guide/Docs-latest%20edition/cases-and-pdfs/Ppakala_TRB_Workshop_April27_2005_Presentation.pdf. [dostęp: 30.08.2017].

tatu określonego na podstawie obowiązującego prawa. Zarządca jako podmiot odpowiedzialny za utrzymywanie dróg publicznych w odpowiednim stanie³ wykorzystywał zatrudnionych pracowników do uzupełniania ubytków w drogach, naprawiania uszkodzonych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, regulowania stanu zieleni na poboczach itd. Wraz z rozwojem sieci dróg oraz wzrostem ilości zadań i oczekiwanego poziomu ich realizacji system ten w praktyce okazał się jednak niewydajny. Brak możliwości wykorzystania posiadanego potencjału (kadrowego, sprzętowego i materiałowego) w innych obszarach niż na zarządzanej sieci dróg, np. w okresach, kiedy pracy na tej sieci było mniej (utrzymanie dróg cechuje się dużą sezonowością), ograniczona elastyczność w dysponowaniu dostępnymi zasobami kadrowymi (zarządcy dróg to podmioty administracji publicznej o ściśle określonych rytmie pracy i sposobie wynagradzania, nie zawsze adekwatnym do zmieniających się potrzeb harmonogramów i zakresów prac koniecznych do realizacji na drogach) oraz brak wyraźnego rozdzielenia kompetencji w realizacjach od nadzorczo-kontrolnych, niepozwalający na obiektywne rozliczenie rezultatu prac, sprawiały, iż zarządzanie drogami było często nieefektywne i nieskuteczne, a oczekiwane standardy utrzymania nie były osiągnięte. Z czasem zarządcy zaczęli zlecać wykonywanie poszczególnych obowiązków prywatnym przedsiębiorcom. Proces ten postępował równoległe do tworzącego się rynku wykonawców, od etapu zlecenia pojedynczych bardzo specjalistycznych prac aż do pełnego outsourcingu, z podziałem na asortymenty. Zarządca nie musiał dysponować przez cały rok maksymalnym potencjałem wykonawczym. Potencjał ten był zapewniany poprzez rynek i wykorzystywany w sytuacji rzeczywistej potrzeby na drodze. Kiedy na przykład była konieczna naprawa danego odcinka drogi, rozpisywano przetarg, w którego wyniku wygrane przedsiębiorstwo realizowało naprawę. Wiele obowiązków zarządców dróg zaczęły wykonywać prywatne spółki specjalizujące się w konkretnych robotach. Roboczo nazwano ten model (aktualny do dziś) modelem prac zleconych. Przyjęta formuła oznaczała przede wszystkim oszczędność środków, ponieważ gdy podmiot był specjalistą w danych pracach, potrafił je wykonać lepiej, a ponadto szybciej niż zarządca, który z natury rzeczy nie mógł znać się na wszystkim. Dodatkowo, poprzez pojawiającą się – wymuszoną konkurencyjnością rynkową – specjalizację przedsiębiorstw, do tego samego oczekiwanego standardu (a nie rzadko nawet i lepszego) wykonania prac zaczęto dochodzić w krótszym czasie i przeznaczając na to mniej środków. System ten szybko się rozpowszechnił i był oraz jest nadal wykorzystywany jako podstawowy przez niemal wszystkich zarządców dróg niezależnie od ich klasy. Zjawisko to stało się tak powszechne, że dla określenia tego modelu zaczęto stosować nazwę **model tradycyjny**. Jednak

³ W myśl aktualnie obowiązującego art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm.) [dalej: ustawa o drogach publicznych] utrzymanie drogi to „wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej”, zakres obowiązków zarządcy drogi zaś jest szeroki i został przede wszystkim wyszczególniony w art. 20 ww. ustawy.

pomimo wyraźnych korzyści w stosowaniu tego rozwiązania także i ten model zarządzania infrastrukturą drogową zaczął odkrywać swoje negatywne strony. Przede wszystkim uciążliwe okazywało się rozpisywanie przetargów. Gdy zarządca zamierzał wykonać jakąś pracę za pomocą zewnętrznego przedsiębiorcy, każdorazowo konieczne było przejście przez biurokratyzowane i stosunkowo długotrwałe procedury. W dodatku nie można było przewidzieć, ile konkretnie środków finansowych należy zabezpieczyć na dany rok, pomimo zakładanych przez zlecającego poziomów kosztów realizacji prac przetargi często przynosiły rozstrzygnięcia odbiegające od prognoz. System ten był też niekorzystny dla wykonawców, którzy nie wiedząc – kiedy, na jaki rodzaj prac i w jakim zakresie publiczny zarządca określi swoje zapotrzebowanie – nie mogli optymalnie zaplanować rozwoju przedsiębiorstwa i korzystnie rozłożyć kosztów stałych funkcjonowania firmy. Konieczna była dalsza ewolucja podejścia do zarządzania. Dziś nowoczesne zarządzanie drogami publicznymi powinno się kojarzyć z umowami zwanymi Performance-based Contracts (**etap Performance-based Contracts**). Ich istotą jest zlecenie prywatnym przedsiębiorstwom całorocznego i kompleksowego utrzymywania dróg publicznych przez ustalony okres, w Polsce najczęściej 6 lat. Kwintesencją takiej umowy jest nie zrealizowanie jakiegoś zleconego zakresu i rodzaju prac, a osiągnięcie przez wykonawcę konkretnego wskaźnika jakościowego (umowa rezultatu). Mamy tutaj na myśli precyzyjnie ustalony standard utrzymania dróg, który musi zostać osiągnięty i przez cały czas obowiązywania umowy utrzymany, niezależnie od nakładów pracy i warunków otoczenia zewnętrznego.

W ramach niniejszej pracy zajmiemy się bliższą analizą korzeni i ewolucji umów wskaźnikowych, przedstawiając naukowy zarys przebiegu etapu Performance-based Contracts w Polsce i na świecie.

2. Rozwój i ewolucja umowy typu Performance-based Contract w prawie porównawczym

Rozwój umowy dwustronnie zobowiązującej (synalagmatycznej) opartej na zobowiązaniu wykonawcy do osiągnięcia określonego rezultatu jakościowego (Performance-Based Contract lub przy infrastrukturze drogowej Performance-based Road Management and Maintenance Contracts) w ramach utrzymywania dróg publicznych rozpoczął się w późnych latach 80. XX w.⁴ Prekursorem nowego trendu była Kolumbia Brytyjska (British Columbia), prowincja w zachodniej Kanadzie położona nad Oceanem Spokojnym. W 1988 r. władze tej części Dominium Kanady podpisały z podmiotem prywatnym pierwszą umowę opartą na zobowiązaniu do osiągnięcia określonego wyniku jakościowego. Był to jed-

⁴ G. Zietlow, *Cutting Costs and Improving Quality through Performance-Based Road Management and Maintenance Contracts – The Latin American and OECD Experiences*, University of Birmingham (UK), Senior Road Executives Courses 2011, s. 2.

nak dopiero początek drogi dla tego typu kontraktu, gdyż przedmiotowa umowa była nadal bardziej ukierunkowana na określone materiały, których należy w danych sytuacjach użyć, oraz procedury, które należy zastosować (*input-based*) niż na konkretne wyniki (*output-based*), pozostawiając wykonawcy bardzo mało miejsca na wprowadzanie nowych technologii⁵. Na przestrzeni lat zarówno zakres dróg objętych kontraktem, jak i sam jego rdzeń, uległ w Kolumbii Brytyjskiej znacznej przemianie. W tej części Kanady w ramach utrzymywania infrastruktury drogowej występuje aktualnie 28 wiążących umów zobowiązujących do osiągnięcia określonego wyniku⁶. Warto zauważyć, że wykorzystanie nowatorskiego modelu zarządzania infrastrukturą drogową doprowadziło do oszczędności na poziomie około 10%⁷. Nową koncepcję umowy przyjęła następnie Argentyna⁸, poddając pod innowacyjny reżim prawny około 10 tys. km dróg publicznych. Zastosowano przy tym wyznaczniki końcowych efektów (*end result performance specifications for the maintenance services*) oraz wprowadzono system kar umownych za brak skutecznych napraw w określonym w kontrakcie czasie⁹. W połowie lat 90. drugie tyle dróg zaczęto utrzymywać na nowoczesnych zasadach. Od 1997 r. do 2009 r. około 24 tys. km dróg zostało objętych systemem, na który składały się 148 indywidualne kontrakty zawierane w pięciu okresach¹⁰. Umowy te określa się mianem Performance-based Road Rehabilitation and Maintenance Contracts lub popularnie używanym w literaturze skrótem: CREMA. W połowie lat 90. Urugwaj rozpoczął program pilotażowy na niewielkiej siatce drogowej¹¹. Wykonawca otrzymywał co miesiąc za każdy kilometr drogi stałą kwotę, która zależała jednak od konkretnego typu nawierzchni¹². W tym samym czasie w Montevideo również rozpoczęto projekt pilotażowy, który objął swoim zasięgiem 1.050.000 m² (ok. 150 km) dróg o bardzo różnym stanie początkowym oraz odmiennych rodzajach nawierzchni. Umowa została zawarta na 3 lata¹³, a wartość kontraktu opie-

⁵ Tamże, s. 2.

⁶ Spis wiążących umów znajduje się na stronie rządowej Kolumbii Brytyjskiej: http://www2.gov.bc.ca/gov/content/transportation/transportation_infrastructure/contracting-to-transportation/highway-bridge-maintenance/highway-maintenance/value-of-agreements [dostęp: 30.08.2017].

⁷ Opracowanie na stronie World Bank, *Performance-based Contracting for Roads in Canada*, 2006 r., http://www-esd.worldbank.org/psc_resource_guide/Case-Canada.htm [dostęp: 30.08.2017].

⁸ Kolejność prezentacji państw jest w znacznej mierze zbieżna z występującą w: G. Zietlow, *Cutting Costs...*

⁹ Tamże, s. 2.

¹⁰ W 1997, 2004, 2006, 2007 r. oraz 2008–2009 r. – zob. M.M. Silva, G. Liautaud, *Performance-based road rehabilitation and maintenance contracts (CREMA) in Argentina : a review of fifteen years of experience (1996-2010)*, „Transport Papers” 2011, No. 36, The World Bank, Washington DC, s. 13–14, <http://documents.worldbank.org/curated/en/241151468219001625/Performance-based-road-rehabilitation-and-maintenance-contracts-CREMA-in-Argentina-a-review-of-fifteen-years-of-experience-1996-2010> [dostęp: 30.08.2017].

¹¹ Obejmującej 359 km dróg, 30 km wymagało już na wstępie naprawy, a pozostałe drogi potrzebowały wzmocnienia przez okres obowiązywania umowy, który ustalono na 4 lata.

¹² Beton, nawierzchnia bitumiczna, żwir itd.

¹³ Z możliwością przedłużenia jej na kolejne 3 lata.

wała na 8 mln dol. amerykańskich. W tym wypadku obowiązywało miesięczne wynagrodzenie obliczane na podstawie metra kwadratowego danego rodzaju nawierzchni drogowej¹⁴. W ciągu następnych kilku lat połowę dróg publicznych objęto w Urugwaju nowym modelem zarządzania¹⁵. Kolejne kraje jak Kolumbia, Brazylia i Chile przyłączyły się do nowego trendu. W 2011 r. ponad 40 tys. km dróg w Ameryce Łacińskiej było utrzymywanych już na podstawie Performance-based Contracts¹⁶. W latach 90. władze New South Wales w Australii rozpoczęły wprowadzanie nowoczesnych kontraktów. The Roads and Traffic Authority (RTA) wdrożyło pilotażowe studia nad dwoma krótkoterminowymi umowami w mieście Sydney. Już w pierwszym roku stosowania nowego modelu wyniki okazały się zadowalające, gdyż oszczędność wyniosła 16% w stosunku do tradycyjnego typu kontraktu na utrzymanie infrastruktury drogowej, a produktywność wzrosła o 22%. Inne stany Australii zaczęły więc podążać za nabierającym na sile trendem. Wprowadzenie długoterminowych kontraktów spowodowało, że zarządcy dróg zaczęli odnotowywać oszczędność na wysokim poziomie, wynoszącym od 20% do 30%. W praktyce australijskiej Performance-based Contracts często są nazywane Term Network Contracts. W tym kraju stosuje się zarówno tradycyjne, jak i mieszane (*pure and hybrid*) Performance-based Contracts, oparte częściowo na nowoczesnych kryteriach wyniku jakościowego, a częściowo na tradycyjnych kryteriach materiałów i czasu poświęconych na poszczególne naprawy¹⁷.

W 1998 r. w Nowej Zelandii Transit New Zealand zawarł pierwszy długoterminowy kontrakt zobowiązujący do osiągnięcia określonych wyników jakościowych, trwający 10 lat. Wykonawca musiał spełniać kilka **Kluczowych Wskaźników Efektu (Key Performance Indicators)**. Transit New Zealand wprowadził następnie do obrotu hybrydową wersję omawianych kontraktów, które zawierały postanowienia właściwe zarówno dla starszego (wynagradzanego na podstawie obmiaru), jak i nowego typu umowy. Takie umowy zazwyczaj obowiązywały przez 5 lat. W 2006 r. 15% dróg publicznych było objętych nowym sposobem zarządzania infrastrukturą drogową. Co istotne, poprzez zastosowanie Performance-based Contracts odnotowano 30-procentową oszczędność środków finansowych¹⁸. W USA pionierem nowego trendu okazał się stan Wirginia. Prace legislacyjne przeprowadzone w 1995 r. pozwoliły na stworzenie gruntu

¹⁴ World Bank, Performance-Based Management and Maintenance of Roads (PRRM) Case Study 2: Uruguay, http://www-esd.worldbank.org/psc_resource_guide/Docs-latest%20edition/cases-and-pdfs/5_PBC_Uruguay.pdf [dostęp: 30.08.2017].

¹⁵ G. Zietlow, *Cutting Costs...*, s. 2.

¹⁶ Tamże, s. 3.

¹⁷ Akapit na podstawie R. Wirahadikusumah, B. Susanti, V. Coffey, Ch. Adighibe, *Performance-based Contracting for Roads – Experiences of Australia and Indonesia*, „Procedia Engineering” 2015, No. 125, s. 7–9, <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-8b9715bc-7c14-30c8-8c75-8e684e-0a4f0b> [dostęp: 30.08.2017]; *Performance-based Contracting for Roads in Australia*, World Bank, 2006, http://www-esd.worldbank.org/psc_resource_guide/Case-Australia.htm [dostęp: 30.08.2017].

¹⁸ *Performance-based Contracting for Roads in New Zealand*, World Bank, 2006, http://www-esd.worldbank.org/psc_resource_guide/Case-New%20Zealand.htm [dostęp: 30.08.2017].

pod wdrożenie nowego typu kontraktu, który już w następnym roku podpisano z prywatnym przedsiębiorstwem. Umowę o nazwie *Asset Management and Maintenance Contract*¹⁹ zawarto na 5,5 roku. Obejmowała ona utrzymanie 251 mil (ok. 404 km) międzystanowych autostrad. Po upływie obowiązywania kontraktu zaobserwowano oszczędności na poziomie 17% w stosunku do poprzedniego modelu zarządzania drogami²⁰.

W 1998 r. w Washington D.C. rozpoczęto prace nad stworzeniem nowego modelu umowy opartego na określonym wyniku jakościowym, a dwa lata później podpisano stosowny kontrakt z tym samym podmiotem, który już wcześniej został wykonawcą w stanie Wirginia²¹. Okazało się następnie, że warunki drogowe uległy znacznej poprawie²², a ponadto rozwinęły się mniejsze przedsiębiorstwa, których usługi były wykorzystywane w ramach podwykonawstwa²³.

W 2003 r. Departament Transportu Stanu Texas uruchomił z kolei program mający na celu ulepszenie miejsc obsługi podróżnych. Zastosowano tutaj zobowiązanie oparte na określonym wyniku jakościowym i wybór ten okazał się korzystny. Już po pierwszym roku obowiązywania umowy infrastruktura objęta kontraktem została oceniona średnio na 91% w stosunku do okresu sprzed obowiązywania umowy, powstało więc 18-punktowe polepszenie warunków w stosunku do poprzedniego okresu²⁴.

Na Florydzie wprowadzono w 2005 r. kilkanaście Performance-based Contracts. Po ich realizacji okazało się, że stan oszczędził 83,7 mln dol., czyli 15,3% w stosunku do poprzedniego sposobu zlecenia utrzymania dróg publicznych²⁵.

W Niemczech z kolei umowa nowego typu ewoluowała, zyskując nazwę Funktionsbaupvertrag. Pierwsze dwa projekty pilotażowe na niewielką jeszcze skalę rozpoczęły się w 2002 r.²⁶, a do 2013 r. zawarto w Niemczech około 20 umów nowego typu²⁷. Powyższa umowa opiera się na koncepcie wybudowania, od nowa lub poprzez dokonanie odnowienia, danego elementu infrastruktury drogowej oraz jej utrzymywania w stanie zdatnym do korzystania przez dłuższy okres²⁸.

¹⁹ G. Zietlow, *Cutting...*, s. 3.

²⁰ *Performance-based Contracting for Roads in USA*, USA Case Study, World Bank, 2006, http://www-esd.worldbank.org/pbc_resource_guide/Case-USA.htm [dostęp: 30.08.2017].

²¹ Umowa opiewała na 60 ml dolarów i została zawarta na 5 lat.

²² Z górnego 20, zmieniając się na dolne 80 punktów, przy maksymalnej skali oceny 100 punktów.

²³ Akapit na podstawie: *Performance-based Contracting for Roads in USA...*

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże.

²⁶ H. Eifert, *Funktionsbaupverträge – ein Modell der Zukunft?*, update 4/2004, s. 1, http://www.zement.at/downloads/update04_04.pdf [dostęp: 30.08.2017].

²⁷ Sven L. Hintsche, *Funktionsbaupverträge im Straßenbau – bauvertragsbezogene Bewertungen bisheriger Bundesfernstraßenprojekte seitens der Vertragsparteien*, 24. BBB-Assistententreffen 2013 in Weimar, s. 64, https://e-pub.uni-weimar.de/opus4/files/1937/BBB_2013_Tagungsband.pdf [dostęp: 30.08.2017].

²⁸ M. Stokar, *Erweiterung von TUV-Verträgen zu Funktionsbaupverträgen - ein visionäres Hirngespinnst oder Mandate mit hohen Wertschöpfungschancen? Zukunft im Hoch- und Industriebau*, TFB Veranstaltung 874551/52, s. 3, http://www.stokar-partner.ch/fileadmin/user/doc/pdf/Vortrag_TFB_Nov_07_100.pdf [dostęp: 30.08.2017].

Niemiecki kontrakt składa się z trzech części: A, B oraz C. Pierwsza część A opiewa na prace wstępne, jak np. odwodnienie terenu, roboty ziemne, a więc kwestie związane tylko pośrednio z budowaną infrastrukturą. Za jej realizację wypłacane jest wynagrodzenie w systemie klasycznym²⁹. Części B oraz C tworzą dopiero „faktyczną” Funktionsbauvertrag³⁰. W pierwszej z nich ustalana jest infrastruktura, którą zamierza się wybudować, oraz funkcje, które ma spełniać. Świadczenie wykonawcy jest więc scharakteryzowane poprzez kryterium funkcji, które budowana infrastruktura drogowa ma spełniać³¹. Część C normuje natomiast utrzymywanie infrastruktury w stanie pozwalającym na bezproblemowe i bezpieczne korzystanie z niej przez cały okres obowiązywania umowy³². Co przede wszystkim odróżnia omawiany typ umowy od modeli wykorzystywanych w innych krajach (w tym Polski) – to długość jej obowiązywania. W Niemczech umowy takie łączą zlecającego z wykonawcą przez stosunkowo długi okres, zazwyczaj od 20 do 30 lat³³. Powoduje to, że ryzyko ponoszone przez wykonawcę zmniejsza się, gdyż horyzont czasowy jest dłuższy. Praktyka niemiecka potwierdza pozytywny rezultat zastosowania nowego typu umowy³⁴.

W Estonii, Finlandii oraz Norwegii wprowadzono kontrakty hybrydowe, które w pewnych okolicznościach wprowadzają dodatkowo tradycyjne zasady wynagradzania zależne od poświęconego czasu i materiałów. Uelastyczniają one wypracowaną formę zobowiązania zależnego od osiągnięcia określonego wyniku. Ponadto okazują się opłacalne, gdyż przykładowo w Finlandii zaobserwowano oszczędności przekraczające 30%³⁵. Należy jednak wskazać, że tak wysokie oszczędności wynikają najprawdopodobniej przede wszystkim z faktu, że w ra-

²⁹ Zob. np. H. Eifert, *Funktionsbauverträge...*, s. 2; N. Biller, *Funktionsbauverträge im Straßenbau. Der Funktionsbauvertrag aus Sicht der Straßenbauverwaltung*, VSVI – Seminar zur Mitgliederversammlung 2010, Bezirksgruppe Cottbus, Berlin, 4. November 2010, s. 3, <http://www.vsvi-blbnbg.de/pdf/VSVI%20Berlin%2004112010.pdf> [dostęp: 30.08.2017].

³⁰ Ta kwestia jest różnie postrzegana w literaturze, np. H. Eifert w *Funktionsbauverträge...*, s. 2 twierdzi, że umowa Funktionsbauvertrag składa się z trzech części: A, B i C; N. Biller w *Funktionsbauverträge...*, na s. 3 wskazuje, że kontrakt ten tworzą zasadniczo tylko dwie części, B oraz C (zarazem wyróżnia także część czwartą D, która według autora obejmuje finansowanie projektu).

³¹ Sven L. Hintsche, *Funktionsbauverträge...*, s. 64.

³² A. Gajurel, *Performance-Based Contracts for Road Projects. Comparative Analysis of Different Types*, Berlin 2014, s. 55–56.

³³ WJ. Dieter, *PPP-Modelle für den Straßenbau in Deutschland*, Freiberg 6. Oktober 2008, http://tu-freiberg.de/sites/default/files/media/baubetriebslehre-3408/Lehre/Projektentwicklung/20080930_vortrag_jacob_ws_stuttgart_praes_ev2.pdf [dostęp: 30.08.2017] – na s. 15 wskazuje się na okres od 15 do 30 lat; N. Biller, *Funktionsbauverträge...* na s. 4 podaje okres „na przykład 25 lat”, hasło „Funktionsbauvertrag” na stronie internetowej dotyczącej tematyki budowlanej: <http://www.bauprofessor.de/Funktionsbauvertrag/333f2599-6714-4ffa-80fc-40124481e0c> [dostęp: 29.12.2016] – zawiera informacje o 30 latach; pierwsze dwa drogowe projekty pilotażowe w Niemczech z 2002 r. zostały zawarte na okres 20 lat (tak podaje H. Eifert w *Funktionsbauverträge...*, s. 1); *Funktionsbauvertrag* B189 Ortsumgehung Kuhbier (Brandenburg) z 2013 r. przewidywała rok na wybudowanie infrastruktury oraz 29 lat na jej utrzymywanie.

³⁴ N. Biller, *Funktionsbauverträge...*, s. 27.

³⁵ Aż 40–50%, gdy bierze się pod uwagę koszt utrzymania w przeliczeniu na jeden kilometr drogi.

mach przetargów publicznych w Finlandii brano pod uwagę jedynie cenę, a pozostałe kryteria zostały zupełnie pominięte, co jest swoistym ewenementem.

Od 2000 r. Performance-based Contracts rozprzestrzeniły się po całym świecie. Objęły zarówno Afrykę, Azję jak i Europę. Międzynarodowe instytucje, takie jak: European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Asian Development Bank czy World Bank, aktywnie wspierają nowy schemat kontraktowania. Wiele państw na całym świecie przyjęło, lub zamierza w najbliższym czasie wprowadzić, nowy system zarządzania drogami publicznymi³⁶.

3. Rozwój i ewolucja umowy typu Performance-based Contract w Polsce

3.1. Rozrost polskiej sieci dróg

Od roku 2007 obserwujemy w Polsce dynamiczny rozwój sieci drogowej. Wiąże się on z jednej strony z koniecznością nadrobienia zaległości w tej dziedzinie z okresu przedtransformacyjnego, z drugiej wynika z niewątpliwej szansy, jaka pojawiła się wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej i możliwością pozyskania dodatkowych funduszy rozwojowych. Obie te przesłanki pokrywają się dodatkowo z zapotrzebowaniem generowanym przez dynamicznie rozwijającą się gospodarkę, dla której rozbudowana, nowoczesna i bezpieczna sieć dróg jest determinantem tego rozwoju. Obecnie na sieć drogową w Polsce składa się ponad 380 tys. km dróg o różnym kształcie, stanie technicznym czy znaczeniu dla gospodarki.

Tabela 1. Kategorie dróg publicznych w Polsce

Kategoria dróg	Długość [km]	Udział w sieci [%]
Krajowe	18 520	5
Wojewódzkie	28 536	7
Powiatowe	126 924	33
Gminne	209 333	55
Σ	383 313	100

Źródło: opracowanie własne K. Markowski.

³⁶ G. Zietlow, *Cutting...*, s. 4; w 2006 roku w Ameryce Północnej, Środkowej i Południowej Performance-based Contracts stosowały m.in. państwa: USA, Kanada, Argentyna, Chile, Kolumbia, Urugwaj, Gwatemala, Honduras, Peru, Brazylia czy Boliwia. W Azji były to Filipiny, Nepal i Indie, a na kontynencie afrykańskim: Zambia, Chad oraz Republika Południowej Afryki. W Europie można wskazać np.: Estonię, Szwecję, Finlandię, Wielką Brytanię, Litwę, Danię, Holandię, Niemcy, Serbię oraz Czarnogórę. Również Nowa Zelandia i Australia wykorzystują innowacyjny typ umowy; zob. mapa pogładowa *Application of Performance-based contracting to manage and maintain roads across the world*, World Bank, 2006, http://www-esd.worldbank.org/psc_resource_guide/Docs-latest%20edition/PBC_world_map.pdf [dostęp: 30.08.2017].

Sieć ta nie pozostaje w zawieszeniu i dalej dynamicznie się rozwija. Budowa sieci drogowej w Polsce została rozpisana na etapy tożsame z określonymi przez UE tranzami finansowania. Obecnie Polska znajduje się na przednówku realizacji drugiego, prawdopodobnie ostatniego, dużego etapu rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej. Efektem tego procesu będzie sieć dróg obejmująca sieć autostrad, dróg ekspresowych, dróg krajowych o znaczeniu ponadregionalnym w tym obwodnic miast oraz rozbudowana sieć dróg regionalnych i lokalnych.

Aby drogi mogły w pełni spełniać funkcję, jaka jest im przypisana, muszą być utrzymywane na odpowiednim poziomie, przy czym przez utrzymanie rozumie się nie tylko prace zmierzające do osiągnięcia oczekiwanych poziomów wartości cech fizycznych drogi (np. parametry równości czy nośności nawierzchni, odblaskowości oznakowania, wysokość trawy), ale również jako sposób prowadzenia prac, ich wpływ na normalne użytkowanie drogi, świadczenie usług dodatkowych dla użytkowników, np. informacja drogowa. Dotychczas z poziomem świadczenia tych usług bywało różnie. Ciągły brak środków, niedookreślone standardy utrzymania czy problemy funkcjonalno-techniczne w strukturach organizacyjnych samych zarządów drogowych powodowały, że proces ten był realizowany często chaotycznie. Tymczasem w ujęciu ogólnokrajowym mamy do czynienia z przedsięwzięciem o ogromnym potencjale kosztochłonności. Samo utrzymanie dróg krajowych to koszt roczny ok. 1,5 mld zł. Biorąc pod uwagę fakt, iż drogi krajowe stanowią zaledwie ok. 5% ogółu dróg publicznych w Polsce, niełatwo przewidzieć, że koszty utrzymania całej sieci są wielokrotnie większe. Duży bezwzględny koszt utrzymania sieci, potencjał do jej dalszego rozwoju oraz rosnące oczekiwania użytkowników muszą skłaniać do poszukiwania optymalnych modeli ekonomicznych ich utrzymania, w tym określenia nowych zasad kontraktacji.

3.2. Modele zarządzania drogami publicznymi

Obecnie w Polsce stosuje się trzy podstawowe modele zarządzania drogami. Model tradycyjny, oparty na zleceniach zewnętrznych, charakterystyczny dla całej sieci dróg publicznych w tym dla dróg krajowych (**etap prac zleconych**), oraz dwa modele wskaźnikowe oparte o ocenę poziomu spełnienia standardu, zwane umowami typu **utrzymaj standard**, stosowane wyłącznie na wybranych odcinkach dróg krajowych administrowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) (nowoczesny **etap Performance-based Contracts**)³⁷.

³⁷ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nieoficjalnie wyróżnia natomiast aż cztery, zarówno istniejące, jak i dopiero proponowane do implementacji, umowy na utrzymywanie dróg publicznych: mieszane, quasi-standard, liniowe/obszarowe oraz Performance-based Contracts – materiały otrzymane z GDDKiA w Gdańsku.

3.2.1. Doświadczenia uzyskane przez zarządców na etapie prac zleconych

Aktualnie podstawowym sposobem na utrzymywanie infrastruktury drogowej jest stosowanie pełnego outsourcingu z podziałem na asortymenty, a więc wykorzystywanie przy obliczaniu wynagrodzenia wykonawcy systemu obmiarowego, polegającego na kalkulacji wydatków ostatecznie poniesionych w ramach wykonywania umowy. Obmiar oznacza bowiem zestawienie rodzajów i ilości robót, które zostały faktycznie wykonane³⁸.

Największą korzyścią takiego modelu jest elastyczność. Jeżeli tylko wystąpi sytuacja wymagająca podjęcia interwencji, przykładowo jest konieczny remont warstwy ścieralnej drogi, zarządca po prostu dokonuje wyboru podmiotu, który czynność taką wykona. Wynagrodzenie prywatnego wykonawcy jest kalkulowane na podstawie kosztów przez niego poniesionych z tytułu zużytych materiałów, wykorzystania specjalistycznego sprzętu czy w końcu przepracowanych roboczogodzin. Co kluczowe, ryzyko utrzymania drogi w odpowiednim stanie spoczywa w omawianym modelu całkowicie po stronie zarządcy drogi. Z tego punktu widzenia kontrakty takie są atrakcyjne dla potencjalnych wykonawców usług.

Omawiany model zarządzania wykazał w Polsce jednak daleko idące wady. W praktyce często okazywało się bowiem, że niezbędne roboty zlecało się na początku roku. Znaczne spiętrzenie pracy następowało natomiast w jego drugiej połowie, gdyż wówczas zarządca zdawał sobie już sprawę, ile dokładnie środków finansowych pozostało w jego dyspozycji na czynności utrzymaniowe. Wykorzystanie zasobów ludzkich oraz sprzętowych stawało się wówczas nieefektywne, wykonawca nie miał bowiem żadnego wpływu na to, kiedy i w jakim zakresie zarządca zleci mu wykonywanie konkretnych czynności. Takie działanie było więc zdecydowanie niepożądane. Omawiane kontrakty zawierano na krótkie okresy czasu i opiewały na stosunkowo niewielkie sumy, a ponadto każdorazowe ich zawarcie było niepewne, nie dawały więc wykonawcom odpowiednich perspektyw na tworzenie miejsc pracy czy nie zachęcały do inwestycji w nowszy sprzęt. Umowy typu obmiarowego nie pozwalały na pokrywanie kosztów stałych przedsiębiorstwa w sposób ciągły, utrudnione stawało się więc racjonalne planowanie jego rozwoju. Zarządzanie drogami z wykorzystaniem takiego systemu może także potencjalnie spowodować, że gdy zarządca nie będzie w danym momencie dysponował odpowiednimi środkami, drogi będą utrzymywane w gorszym standardzie³⁹.

³⁸ Z. Kowalczyk, J. Zabielski, *Kosztorysowanie i normowanie w budownictwie*, Warszawa 2010, s. 77.

³⁹ Informacje zebrane na podstawie wywiadu z wiceprezesem jednej ze spółek zajmującej się utrzymywaniem infrastruktury drogowej, który stanowi istotny „głos wykonawców” w dyskusji nad nowoczesnymi modelami zarządzania drogami publicznymi, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/fbserwis-przyszlosc-jest-w-kontraktach-utrzymaj-standard-cz1-54333.html> [dostęp: 30.08.2017].

Mając na uwadze powyższe przesłanki oraz bazując na doświadczeniach krajów bardziej rozwiniętych, zaczęto wprowadzać nowy model kontraktacji oparty na umowach wskaźnikowych.

3.2.2. Zarządzanie drogami w nowoczesnym modelu opartym na umowach typu Performance-based Contracts

W Polsce pierwszą umowę na wzór Performance-based Contract w ramach utrzymania dróg publicznych zaczęła stosować od 2010 r.⁴⁰ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, zarządca sieci dróg krajowych. Prace nad jej wdrożeniem prowadzono już dużo wcześniej, jednak było ono uzależnione od konieczności przeprowadzenia przekształceń nie tylko w obrębie sieci drogowej czy samej organizacji, ale również na rynku usług. Wdrażając nowy rodzaj umów, kierowano się przesłanką spełniania celów w trzech podstawowych obszarach: zarządczym, finansowym oraz zewnętrznym.

Obszar zarządczy uwzględniał konieczność spełnienia następujących warunków:

- możliwość skupienia jak największej ilości asortymentów robót w jednym kompleksowym zleceniu,
- możliwość przyznania wynagrodzenia jedynie za utrzymanie elementów przekazanych wykonawcy zgodnie z określonym standardem,
- możliwość zmniejszania wynagrodzenia w przypadku niedotrzymania standardów (nie tylko naliczania kar),
- możliwość zmiany wynagrodzenia w przypadku zmiany zakresu elementów, utrzymywanych przez wykonawcę, w oparciu o przedstawione w ofercie ceny jednostkowe,
- możliwość nieokreślenia przez zamawiającego dokładnej częstotliwości wykonywania poszczególnych prac (np. koszenia, sprzątania, odśnieżania czy uzupełniania ubytków nawierzchni),
- możliwość wskazania jako podstawową miarę oceny oczekiwany efekt.

Obszar finansowy uwzględniał konieczność spełnienia następujących warunków:

- możliwość określenia stałego, niezmiennego w dłuższym horyzoncie czasowym (min. kilka lat) poziomu kosztów realizacji prac utrzymaniowych przy założonym standardzie, warunek ważny zarówno dla zamawiającego (możliwość efektywnego planowania), jak i potencjalnych wykonawców (możliwość optymalnego planu rozwoju),
- możliwość optymalizacji poprzez połączenie rozproszonych dotychczas umów, czynników generujących koszty.

⁴⁰ Mazowieckie: DK-7 Sękocin–Radom, objęta systemem „utrzymaj standard”, „Rynek Infrastruktury”, 27.06.2014, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/mazowieckie-dk7-sekocin--radom-objeta-systemem-utrzymaj-standard-7946.html> [dostęp: 30.08.2017].

Obszar zewnętrzny uwzględniał konieczność spełnienia następujących warunków:

- możliwość określenia oczekiwanego standardu utrzymania,
- możliwość utrzymania założonego standardu w długim okresie czasu (przez cały okres trwania umowy),
- możliwość uzyskania spójności funkcjonalno-użytkowej całej sieci dróg o podobnej klasie i znaczeniu w układzie drogowym kraju.

Po raz pierwszy wszystkie te warunki i cele uwzględniał model wprowadzony pilotażowo w roku 2010 przez zachodniopomorski Oddział GDDKiA na drodze ekspresowej S3. Aktualnie można zaobserwować rozwój i coraz większą ekspansję tego rodzaju umowy. Na początku 2016 r. ponad 2 tys. km dróg było utrzymywanych już w nowoczesnym reżimie kontraktowym⁴¹. Umowa stworzona na wzór Performance-based Contract zyskała w polskim obrocie prawnym nazwę „Utrzymaj standard”⁴².

Model ten wzoruje się na doświadczeniach zagranicznych, a w swym klasycznym wydaniu obejmuje autostrady oraz drogi szybkiego ruchu określone liniowo⁴³. Wynagrodzenie wykonawcy jest ustalane z góry w formie ryczałtu i wypłacane na jego konto po uznaniu, że utrzymał on standard infrastruktury drogowej wyraźnie sprecyzowany w kontrakcie. Istotą przedmiotowej umowy jest zatem osiągnięcie konkretnego wskaźnika efektu. Model taki zazwyczaj łączy

⁴¹ Wyjaśnienia J. Krynickigo, rzecznika GDDKiA, przywoływane przez B. Józefiaka w *Utrzymaj Standard coraz popularniejsze*, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/utrzymaj-standard-coraz-popularniejsze-52992.html> [dostęp: 30.08.2017].

⁴² Pojęcie „Utrzymaj standard”, jako nazwę dla utrzymaniowych modeli wskaźnikowych w Polsce, opracował w marcu 2010 r. z-ca dyrektora Oddziału GDDKiA w Gdańsku Karol Markowski, autor raportu nt. modeli utrzymania w GDDKiA, będącego wynikiem prac zespołu roboczego pod tą samą nazwą (autor był jego członkiem), a w którym ta nazwa została użyta po raz pierwszy. Nazwę tę praktycznie zastosowano po raz pierwszy dla wdrożonego jesienią 2010 r. modelu kontraktu utrzymaniowego na drodze S3 w woj. zachodniopomorskim. Kolejne wdrożenia to: umowa zawarta w 2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział GDDKiA w Katowicach) a Konsorcjum przedsiębiorstw: Budimex Budownictwo Sp. z o.o. (lider) oraz Ferrovial Servicios S.A. dotyczącej utrzymania autostrady A1 czy w umowie zawartej w tym samym roku pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział GDDKiA w Warszawie) a Konsorcjum przedsiębiorstw: PLANETA Sp. z o.o. (lider), WARDEX Andrzej Wardak oraz PPUH PODKOWA Sp. jawna dotycząca utrzymania autostrady A2; identyczne nazewnictwo jest także obecne w piśmiennictwie – zob. np. *Mazowieckie: DK-7 Sękocin – Radom objęta systemem „utrzymaj standard”*, „Rynek Infrastruktury”, 27.06.2014, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/mazowieckie-dk7-sekocin--radom-objeta-systemem-utrzymaj-standard-7946.html> [dostęp: 30.08.2017]. Pojęcie „Utrzymaj standard” jest nazwą powszechnie używaną w opracowaniach GDDKiA i źródłach zewnętrznych jako nazwa grupy utrzymaniowych modeli wskaźnikowych w Polsce.

⁴³ Tak określono przykładowo konkretne odcinki Autostrady A1 w umowie zawartej w 2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział GDDKiA w Katowicach) a Konsorcjum przedsiębiorstw: Budimex Budownictwo Sp. z o.o. (lider) oraz Ferrovial Servicios S.A.; czy autostrady A2 w umowie zawartej w 2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Oddział GDDKiA w Warszawie) a Konsorcjum przedsiębiorstw: PLANETA Sp. z o.o. (lider), WARDEX Andrzej Wardak oraz PPUH PODKOWA Sp. jawna.

wykonawcę z zamawiającym na okres 6 lat⁴⁴. Taki układ zapewnia przedsiębiorcy stałe finansowanie. Co ważne, ryzyko prawidłowego utrzymania drogi zostaje przeniesione praktycznie tylko na wykonawcę. Jeżeli przykładowo w zimie wystąpią znaczne opady śniegu, to on poniesie z tego tytułu znaczne koszty. Z kolei gdy wiele niezidentyfikowanych pojazdów doprowadzi do zniszczenia urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, koszty ich wymiany również ponieść musi wykonawca. Horyzont czasowy kontraktów typu „utrzymaj standard” powoduje jednak, że takie ryzyka odpowiednio się rozkładają⁴⁵.

Podstawą rozliczenia jest oczekiwany standard utrzymania, zaś sposób realizacji pozostaje jedynie drogą zmierzająca do osiągnięcia tego standardu. Przykłady polskich umów wdrażanych na różnych etapach i różnych poziomach szczegółowości określania standardów są przykładem na to, iż możliwe jest realizowanie prac w sposób różny, zgodnie z planem działania wykonawcy przy jednoczesnym osiągnięciu niezmiennego identycznego na różnych kontraktach standardu. Niezależnie jednak od technicznych analiz w zakresie ostatecznego opisu wymaganego od wykonawcy umowy standardu, sam model Performance-based Contract daje możliwość uruchomienia procesu pozwalającego na realizację celów o charakterze strategicznym, stawianych zarządom dróg przez środowiska eksperckie⁴⁶, takich jak:

- **profesjonalizacja zarządów dróg** – postulat możliwy do zrealizowania poprzez redefinicję zadań służb liniowych dedykowanych odtąd do zadań kontrolno nadzorczych, obszar posiada potencjał rozwoju,
- **spójna strategia zarządzania utrzymaniem** – postulat możliwy do zrealizowania poprzez wdrożenie jednolitych na całej sieci dróg w woj. pomorskim: standardów utrzymania, narzędzi i strategii kontroli oraz zasad i procedur odbioru prac, proces uzupełniany konsekwentnie realizowanym programem szkoleń specjalistycznych prowadzonych dla kadry zamawiającego i wykonawcy przez Oddział, obszar posiada potencjał rozwoju,
- **traktowanie użytkowników dróg jako faktycznego interesariusza** – postulat możliwy do zrealizowania poprzez określenie sztywnych ram realizacji prac wpływających na utrudnienia na drodze, minimalizację tych utrudnień,

⁴⁴ Taka umowa np. zawarta w 2015 r. pomiędzy Oddziałem GDDKiA we Wrocławiu a przedsiębiorstwem Zaberd na utrzymanie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia – zob. B. Józefiak, *Wrocław: Autostradowa Obwodnica w modelu „utrzymaj standard”*, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/wroclaw-autostradowa-obwodnica-w-modelu-utrzymaj-standard-51891.html> [dostęp 4.12.2016]. Istnieją jednakże również kontrakty krótsze, jak np. umowa zawarta w 2016 r. na 24 miesiące pomiędzy OGDDKiA w Olsztynie a spółką FBService na bieżące utrzymanie dróg krajowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego – zob. E. Pałys, *FBService utrzymuje drogi krajowe na Warmii i Mazurach*, <http://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/fbserwis-utrzymaj-drogi-krajowe-na-warmii-i-mazurach-53257.html> [dostęp: 30.08.2017].

⁴⁵ Zob. tamże – wywiad z z wiceprezesem jednej ze spółek zajmującej się utrzymywaniem infrastruktury drogowej.

⁴⁶ Zob. J. Archutowska, J. Pieriegud, *Efektywność zarządzania utrzymaniem dróg w Polsce*, Warszawa 2012.

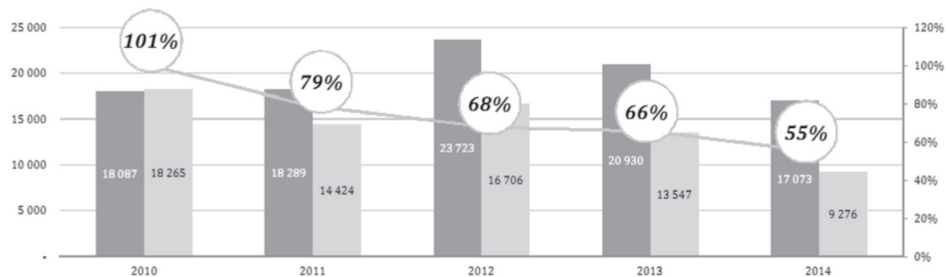
określenie maksymalnych czasów wykonywania całych asortymentów prac utrzymaniowych oraz maksymalnych czasów reakcji, rozszerzenie spectrum obowiązków służb utrzymaniowych o stałą gotowość do interwencji na drodze, uzupełnione rozbudowanym systemem informacji o zdarzeniach na drodze (PID, Program bezpiecznie do celu – partnerstwo dla informacji), obszar posiada potencjał rozwoju.

3.2.2.1. Analiza celu ekonomicznego umów typu Performance-based Contracts

Niezależnie od aspektów zarządczych jednym z głównych celów Performance-based Contracts jest poprawa efektywności ekonomicznej realizacji prac utrzymaniowych na drogach. Efektywność tę uzyskujemy m.in. poprzez:

- konsolidację umów w jedną umowę kompleksową,
- możliwość rozłożenia kosztów mobilizacji i amortyzacji potencjału sprzętowego,
- możliwość bardziej efektywnej kontraktacji dostaw materiałów i usług,
- możliwość zastosowania innowacji.

Wszystkie powyższe założenia muszą prowadzić do osiągnięcia większej efektywności realizacji usług, a tym samym obniżenia kosztów utrzymania dróg. W przypadku umów wprowadzanych przez GDDKiA przyjęte w fazie planowania procesu zmian założenia znalazły potwierdzenie w rzeczywistych rozstrzygnięciach przetargowych, w których w kolejnych latach uzyskiwano coraz to niższe wartości kontraktów przy tych samych zakresach i założeniach realizacyjnych.



Wykres 1. Porównanie cen i szacunkowych kosztów zamówienia dla umów zawieranych przez GDDKiA w poszczególnych latach

Źródło: opracowanie sporządzone przez GDDKiA, Warszawa 2014 r.

Niezależnie od pozytywnych ocen płynących z wprowadzonych pierwotnie klasycznych modeli Performance-based Contracts w trakcie ich realizacji stwierdzono liczne problemy, które wystąpiły głównie dlatego, że umowy:

- obejmowały wyłącznie fragment sieci drogowej,
- dotyczyły wyłącznie prac na drogach nowych,
- nie pozwalały rozszerzać zlecenia o prace nieprzewidziane,

- nierównomiernie rozkładały ryzyka pomiędzy zamawiającego i wykonawcę,
- nieprecyzyjnie opisywały standardy realizacji prac.

Próbą rozwiązania powyższych problemów jest wdrożony pilotażowo na terenie województwa pomorskiego model o charakterze obszarowym nazwany Utrzymaj standard – model gdański. Stanowi on połączenie preferowanych w profesjonalnym zarządzaniu drogami publicznymi kontraktów wynikowych z tradycyjnym podejściem do utrzymania, w którym mający niewątpliwie większą wiedzę i doświadczenie w procesach prognozowania rzeczywistych nakładów pracy zarządca drogi dzieli się tym doświadczeniem z wykonawcą, pozostawiając decyzji przedsiębiorcy wycenę tego nakładu pracy i dając jednocześnie pole do innowacji oraz własnych sposobów optymalizacji procesów zarządczych. Wiedza i stosowana dobra praktyka zarządcy drogi, której odzwierciedleniem jest precyzyjny opis przedmiotu zamówienia, uzupełniona o dane statystyczne o drodze, natężeniach ruchu, historycznych danych o ponoszonych dotąd nakładach na poszczególne obszary utrzymania, daje możliwość minimalizacji ryzyk realizacji umowy (i to dla obu stron), obiektywizacji podejść w zakresie wycen i jednoznaczności przy weryfikacji pracy firmy zewnętrznej, co jest szczególnie ważne na rynkach ze stosunkowo słabo rozwiniętą branżą usług kompleksowego utrzymania dróg, a taką niewątpliwie mamy dziś w Polsce.

3.2.2.2. Porównanie modelu klasycznego i modelu gdańskiego

Wdrażane na sieci dróg krajowych kontrakty na bazie Performance-based Contracts są oparte na tych samych założeniach, jeśli chodzi o sposób ostatecznej oceny poziomu realizacji usług i zasad ich rozliczania. Podstawowym założeniem jest to, że przez cały okres obowiązywania umowy wykonawca jest zobowiązany do takiego realizowania prac utrzymaniowych, by określone elementy drogi miały określony, stały w czasie standard utrzymania. Za działanie to otrzymuje stałe określone umową zryczałtowane wynagrodzenie niezależnie od rzeczywistego zaangażowania. W obu przypadkach pełnią podobne funkcje w układzie biznesowym zamawiający i wykonawcy. Niezależnie od tego, przygotowując formułę nowego zlecenia na utrzymanie dróg w modelu gdańskim, odwołano się do doświadczeń innych oddziałów GDDKiA realizujących zamówienia w modelu klasycznym i zdecydowano się na pewne modyfikacje.

Po pierwsze oprócz utrzymania o charakterze rutynowym uwzględniono możliwość realizacji prac wykraczających poza ten zakres, co ma szczególne znaczenie w przypadku np. ekstremalnych zjawisk pogodowych. Inaczej rozwiązano również samo podejście do stanu infrastruktury objętej zleceniem. Model klasyczny zakłada w tym obszarze stosunkowo niskie ryzyko pojawienia się sytuacji nieprzewidywanych, związanych z samą infrastrukturą (nowe drogi i ich elementy są objęte gwarancją wykonawcy, więc utrzymanie ogranicza się w zasadzie do rutynowych czynności, dlatego niemożliwe było zastosowanie modelu wprost na istniejącej długotrwale użytkowanej i zniszczonej sieci dróg). Model gdański,

określając minimalne zakresy prac oraz precyzyjniej opisując standardy, wyłączając niektóre asortymenty wprost z odpowiedzialności wykonawcy (np. koleiny), bardziej równomiernie rozłożył ryzyko niedoszacowania pewnych grup prac w ofercie wykonawcy (umożliwiając wprowadzenie go na istniejącej sieci). Dodatkowo model gdański został skonstruowany dla sieci w ujęciu obszarowym, a nie liniowym jak dotychczas i obejmuje swym zasięgiem całą sieć drogową rozumianą jako funkcjonalną całość, niezależnie od klasy, stanu technicznego czy wieku dróg, a nie wyłącznie jej fragment.

Dodatkowo, co jest pewnym pozornym odejściem od zasady nadania podstawowej wagi końcowej ocenie wskaźników, ocenie tej podlega nie tylko samo spełnienie standardu, lecz również sposób dochodzenia do niego oraz wypełnienie obowiązku realizacji części prac w zakresach minimalnych określonych opisem przedmiotu zamówienia (OPZ). Pozorność ta opiera się na założeniu, że sam sposób realizacji prac jest też w pewnym sensie standardem, bowiem ma bezpośredni wpływ na ruch na drodze. Choć wykonawca ma możliwość, a w pewnych przypadkach obowiązek realizacji usług w zakresie niedookreślonym wynikającym z konieczności spełnienia standardu, to jednak działania w zakresach minimalnych są obligatoryjnie narzucone przez zamawiającego na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego. Harmonogram ten został opracowany przez zamawiającego w oparciu o własne doświadczenia, w szczególności zdobyte podczas realizowanej przez oddział w Gdańsku pilotażowo modelu quasi-Standard (zmodyfikowany model tradycyjny) w latach 2011–2015.

Katalog podstawowych cech obu modeli zawiera tabela 2.

Tabela 2. Porównanie funkcjonalne stosowanych w GDDKiA modeli Performance-based Contracts

	Utrzymanie obszarowe model gdański	Utrzymaj standard model klasyczny
Podobieństwa		
Zakres standardu	Utrzymanie rutynowe – ryczałt	Utrzymanie rutynowe – ryczałt
Poziom standardu	Stały w całym okresie trwania umowy, określony dla wybranych elementów drogi	Stały w całym okresie trwania umowy, określony dla wybranych elementów drogi

cd tab. 3

Finansowanie	<p>Na poziomie utrzymania rutynowego stałe</p> <p>konieczność zarezerwowania stałych nakładów na utrzymanie w całym okresie trwania umowy</p> <p>Na poziomie utrzymania strukturalnego zmienne</p> <p>Uzależnione od potrzeb sieci i możliwości budżetu</p>	<p>Na poziomie utrzymania rutynowego stałe</p> <p>konieczność zarezerwowania stałych nakładów na utrzymanie w całym okresie trwania umowy</p> <p>Na poziomie utrzymania strukturalnego zmienne</p> <p>Uzależnione od potrzeb sieci i możliwości budżetu</p>
Rola zamawiającego	Zlecający/odbierający/kontrolujący nadzór	Zlecający/odbierający/kontrolujący nadzór
Rola wykonawcy	Realizujący/koordynujący/nadzorujący	Realizujący/koordynujący/nadzorujący
Różnice		
Zakres umowy	<p>Utrzymanie rutynowe</p> <p>Utrzymanie strukturalne</p>	Utrzymanie rutynowe
Rozliczenia	<p>Ryczałtowo – w zakresie utrzymania rutynowego</p> <p>Obmiarowo – w zakresie utrzymania strukturalnego</p>	Ryczałtowo
Miara spełnienia standardu	<p>Na podstawie wskaźników oraz</p> <p>po spełnieniu warunków dochodzenia do nich</p>	<p>Na podstawie wskaźników przy dowolnym sposobie dochodzenie do nich</p>
Zakres prac	<p>Ze wskazaniem minimalnej wielkości i częstotliwości zabiegów z jednoczesnym spełnieniem standardu</p>	<p>Bez wskazania minimalnej wielkości i częstotliwości zabiegów o ile spełniony jest standard</p>
Terminy realizacji	<p>Zgodnie z przyjętym harmonogramem z jednoczesnym spełnieniem standardów</p>	<p>Uzależnione od decyzji wykonawcy o ile spełniony jest standard</p>
Zakres stosowania	<p>Cała sieć dróg w regionie niezależnie od długości i stanu drogi</p>	<p>Odcinkowo na konkretnym wskazanym nowym odcinku drogi</p>

Źródło: opracowanie własne K. Markowski.

Wydaje się, że gdański model obszarowego utrzymania dróg jest kompromisem pomiędzy klasycznym wskaźnikowym modelem utrzymania w systemie Utrzymaj standard, gdzie podstawą jest rozliczanie wyłącznie jakości (efektów, wskaźników) wykonania poszczególnych elementów umowy, a modelem tradycyjnym wskazującym wykonawcy nie tylko oczekiwany efekt prac, ale narzucający również sposób dochodzenia do efektu, w szczególności wskazujący konkretne zakresy, częstotliwości i terminy realizacji kluczowych pozycji utrzymaniowych. Kompromis ten osiągnięto poprzez wskazanie oczekiwanych zakresów i częstotliwości działań na poziomie minimalnym z równoczesnym zastrzeżeniem, że wykonawca ma przewidzieć konieczność dodatkowego zaangażowania, o ile będzie to konieczne do osiągnięcia standardu, na zasadzie ryzyka wykonawcy. W rzeczywistości model sprawiedliwie dzieli to ryzyko pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, ponieważ zakresy i częstotliwości minimalne określono na podstawie dotychczasowej wieloletniej praktyki zarządcy drogi i w zdecydowanej większości stają się one w praktyce zakresami maksymalnymi do osiągnięcia standardu. Taka konstrukcja kontraktu utrzymaniowego, uwzględniająca minimalne zakresy prac, szczegółowe harmonogramy ich realizacji oraz częstotliwość zabiegów kluczowych, pozwala z dużym prawdopodobieństwem wyliczyć rzeczywiste koszty realizacji umowy. Ryzyko wykonania prac dodatkowych w celu spełnienia standardu jest wyliczalne i akceptowalne przez wykonawców. Jest również korzystne dla zamawiającego, bowiem ostateczna wartość oferty możliwie dokładnie odzwierciedla rzeczywiste koszty realizacji umowy. Niewątpliwie wartością dodatkową modelu jest oprócz samego schematu realizacji prac określenie po raz pierwszy na taką skalę precyzyjnych standardów utrzymaniowych. Ze względu na skalę, ale i pierwotność tej propozycji, należy założyć, że w przyszłości same opisy standardów, jak i oczekiwane poziomy ich realizacji, będą ulegać ewolucji. W szczególności odnosi się to do standardów w obszarze estetyki, gdzie ostateczny kształt standardu uzależniony jest od indywidualnego podejścia zlecającego.

3.2.2.3. Zalety zarządzania drogami z wykorzystaniem umów Performance-based Contracts

Intensywny rozwój infrastruktury, wzrost oczekiwań interesariuszy w zakresie poziomów jej utrzymania i zarządzania oraz rosnące z roku na rok nakłady finansowe Skarbu Państwa na realizację tych celów skłaniają do poszukiwania takich zasad kontraktacji prac utrzymaniowych, by optymalizując koszty, jednocześnie zwiększać efektywność procesów realizacyjnych. Jednym z przykładów takich działań są niewątpliwie powszechne w krajach Europy Zachodniej, a dopiero wdrażane w Polsce, nowoczesne zasady zlecenia prac utrzymaniowych w tym przede wszystkim umowy typu Performance-based Contract. Bezspornie umowa obustronnie zobowiązująca oparta na ocenie oczekiwanego wskaźnika realizacji tej umowy daje większe korzyści niż umowy tradycyjne i to dla obu

stron. Wprowadzenie modeli utrzymaniowych infrastruktury drogowej na zasadach Performance-based Contracts gwarantuje:

1. Na płaszczyźnie funkcjonalności infrastruktury drogowej:

a) na poziomie operacyjnym

- utrzymanie całej sieci drogowej na jednolitym wysokim poziomie przez cały okres obowiązywania umowy,
- wdrożenie na poziomie formalnym standardów realizacji prac utrzymaniowych w obszarach nieobjętych dotąd standaryzacją,
- wdrożenie schematów postępowania w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, w szczególności jednolitych zasad współpracy ze służbami ratowniczymi,
- brak konieczności powtarzania czynności administracyjnych związanych z wyłanianiem kolejnych wykonawców na rozdrobnione w czasie i zakresie zlecenia,
- możliwość realizacji przez pracowników zarządców dróg innych obowiązków, w szczególności związanych z ochroną pasa drogowego i nadzorem nad bezpieczeństwem ruchu,
- większą elastyczność systemu nadzoru nad drogą realizowanego odtąd również poprzez służby wykonawcy, a nie tylko kadre zarządcy drogi, w szczególności w okresach poza pracą urzędu,
- możliwość objęcia pełnym nadzorem procesu zimowego utrzymania dróg bez konieczności pełnienia całodobowych dyżurów zimowych przez pracowników zarządców dróg,
- możliwość zwiększenia przewidywalności rzeczywistego zaangażowania pracowników służb liniowych, czasowo uniezależnionego od okresowych zmian zakresów prac, pór roku czy zdarzeń nadzwyczajnych na drodze;

b) na poziomie strategicznym

- możliwość precyzyjnego zaplanowania niezbędnych środków finansowych na rutynowe utrzymanie sieci dróg na wiele lat do przodu, z gwarancją zachowania podstawowych parametrów bezpieczeństwa, estetyki i funkcjonalności układu drogowego,
- możliwość efektywniejszego zarządzania pozostałymi środkami BUD (bieżącego utrzymania dróg) w ramach utrzymania strukturalnego,
- możliwość stworzenia i utrzymania w czasie docelowej struktury kadrowo-administracyjnej pionu zarządzania siecią poszczególnych administracji drogowych, uniezależnionej etatowo od okresowych zmian zakresów prac, pór roku czy zdarzeń nadzwyczajnych na drodze,
- możliwość rozwijania kompetencji kadry w obszarach specjalistycznych w dziedzinach: nadzoru nad utrzymaniem, nadzoru nad bezpieczeństwem, zarządzania ruchem,

- brak konieczności zapewnienia odpowiedniego własnego zaplecza sprzętowego, za wyjątkiem postulowanej rezerwy strategicznej sprzętu ZUD (zimowego utrzymania dróg),
 - możliwość precyzyjnego zaplanowania terminów realizacji prac utrzymaniowych w długiej perspektywie,
 - możliwość kontrolowania i zarządzania utrudnieniami dla ruchu związanymi z wykonywaniem prac utrzymaniowych, możliwość wdrożenia standardów i zbudowania przejrzystej polityki informacyjnej dla użytkowników dróg,
 - możliwość stworzenia spójnych dla całej sieci standardów utrzymania nawet w tych obszarach, gdzie dotąd nie obowiązywały,
 - możliwość łatwiejszego egzekwowania spełnienia standardów, poprzez wdrożenie jednolitego skutecznego systemu kar i potrażeń,
 - możliwość wykształcenia i rozwoju rynku profesjonalnych wykonawców utrzymania, na poziomie gwarantującym skuteczne utrzymanie docelowej sieci dróg krajowych.
 - możliwość pojawienia się innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie zarządzania utrzymaniem, wprowadzonych przez samych wykonawców poszukujących optymalizacji podejmowanych działań w stosunku do oczekiwanych rezultatów.
2. Na płaszczyźnie ekonomiczno-prawnej:
- profesjonalizację rynku wykonawców, a przez to stymulację rozwoju całej branży,
 - zmniejszenie ryzyk biznesowych, a przez to zwiększenie konkurencyjności usług,
 - wypracowanie mechanizmów równomiernego rozłożenia ryzyk pomiędzy stronami kontraktu,
 - umożliwienie wprowadzania innowacyjnych rozwiązań.

4. Wnioski

Umowy typu Performance-based Contracts w ramach utrzymywania dróg publicznych rozpowszechniły się w ostatnich latach po całym świecie. Po początkowym i pilotażowym ich wprowadzeniu w Brytyjskiej Kolumbii znaczna liczba państw przyjęła nowatorski model zarządzania infrastrukturą drogową. Ma on bowiem bardzo wiele zalet. Taka koncepcja w szczególności pozwala na ominięcie, często powtarzającej się w modelu tradycyjnym, konieczności przeprowadzania przetargów przy każdej aktywności zarządcy, pozwala budżetowi

państwa zaoszczędzić znaczne środki finansowe⁴⁷, tworzy pole do wprowadzania innowacyjności, gdyż wykonawca nie jest związany poleceniami zarządcy co do wyboru środków czy materiałów służących do osiągnięcia ustalonego celu, czy powoduje w końcu, że standard dróg się poprawia, na co wpływają w szczególności stosunkowo wysokie kary, potrącane wykonawcom z wynagrodzenia, w wypadku nieosiągnięcia określonego w umowie wskaźnika.

Umowy Performance-based cały czas ewoluują i zmieniają swoje oblicze. Tak przykładowo stało się w ostatnich latach w Niemczech, gdzie wprowadzono oryginalny koncept polegający na wybudowaniu lub odnowieniu danego odcinka drogi i oddaniu go w utrzymanie prywatnemu przedsiębiorstwu. Elementem wyróżniającym takie umowy jest ich istota – wykonawca ma wybudować infrastrukturę drogową, następnie utrzymywać ją w konkretnym standardzie przez okres przekraczający 20 lat, żeby na koniec obowiązywania umowy zwrócić ją właścicielowi w zasadniczo dobrym stanie. W Polsce z kolei stworzyliśmy hybrydowy „model gdański”, który zdaje się być uczciwym kompromisem pomiędzy interesami zarządców i wykonawców.

Ewaluacja wdrożeń pierwszych Performance-based Contracts na sieci administrowanej przez GDDKiA daje podstawy do sformułowania rekomendacji dla dalszego ich wprowadzania, nie tylko na drogach krajowych, ale również na pozostałej sieci dróg publicznych. Przyniesie to niewątpliwie korzyści nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również podniesie poziom utrzymania infrastruktury, a przez to poprawi odczuwany komfort jazdy i bezpieczeństwo podróżnych. Z pewnością przyczyni się również do profesjonalizacji rynku usług utrzymaniowych, umożliwiając wykonawcom wprowadzenia wielorakich innowacji.

Mateusz Kosmol, Karol Markowski

GENESIS AND EVOLUTION OF ROAD MANAGEMENT CONTRACTS – DOMESTIC AND GLOBAL PERSPECTIVE

Performance-based contract (in road sector also called Performance-based Road Management and Maintenance Contract) is an innovative concept concerning road management. By this contract road administrator subcontracts all its maintenance duties to private

⁴⁷ Znaczne oszczędności zauważono praktycznie we wszystkich państwach, w których wprowadzono umowy typu Performance-based, z związku z tym z pewnym dystansem, lecz nie bez refleksji, należy odnieść się do informacji o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli, *Wykonywanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg*, Delegatura w Łodzi, LLO.430.003.2015, Nr ewid. 224/2015/P/15/086/LLO, s. 7–10, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10388,vp,12717.pdf> [dostęp: 30.08.2017].

companies. Such idea seems beneficial not only to State Treasury, since risks are allocated to entities from private sector, but also to road users, because performance-based maintenance means an obligation to keep concrete standard, under pain of liquidated damages that can be deducted directly from contractor's remuneration.

Therefore the genesis and evolution of performance-based contracts is worth presenting in the article. The Authors synthetically present the history and expansion of such contracts from global and domestic perspective. Polish matter is slightly extended and presents a traditional model based on other countries experiences and the original development, so called „Gdansk model”. This hybrid „Gdansk model” seems to be an interesting „third way” because it eliminates the major disadvantage of standard performance-based contracts by making the contract more specific in the matter of distinction between maintenance and rehabilitation services.