

Doporučení Komise pro reformu výstavby velkých projektů v Německu

Řada velkých projektů překročí své původní rozpočty, nebo realizační lhůty a vykazuje jasné známky postupů, které nepředstavují hodnotu za peníze. K zajištění větší důvěry veřejnosti ve velké projekty a v efektivní utrácení veřejných fondů a také v zachování dobré mezinárodní reputace německého plánování a výstavby založilo bývalé spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a městského rozvoje v dubnu 2013 *Reformkommission Bau von Großprojekten*, **Komisi pro reformu výstavby velkých projektů (Komise)**.

Tato reformní komise byla složena z 36 uznávaných expertů ze soukromého sektoru, akademické obce, veřejného sektoru a asociací. Identifikovala nedostatky a vypracovala návrhy řešení a doporučení změn v oblastech: oceňování podle skutečných nákladů, transparentnosti nákladů, efektivity a schopnosti plnit dodací lhůty, to vše s cílem zvýšení kvality v oblasti realizace velkých projektů.

V červnu 2015, po dvou letech revizí stávajících postupů a praktik, vydala Komise řadu zkvalitňujících doporučení pro realizaci velkých projektů.

Napříč vládou a v rámci oboru se má širokou měrou za to, že žádná jediná samotná příčina nemůže stát za neúspěšnou realizací velkých projektů, tedy například za překročením nákladů či časovými průtahy. Složitost výstavby velkých projektů vyžaduje na straně investorů větší informovanost a lepší koordinaci, důmyslnější plánování s optimálním využitím digitální techniky a příslušných procesů, transparentní a dostatečný přehled nákladů, lhůt a rizik s projektem spojených, sladění zájmů všech zúčastněných stran prostřednictvím finančních i dalších zájmů, jakož i otevřenou komunikaci s veřejností. **Je potřeba, aby od samého počátku současný direktivní a konfrontační způsob spolupráce nahradila kultura kooperativní spolupráce** a ta zavládla v celém dodavatelském řetězci počínaje investorem, přes projektanty, zhotovitele, konzultanty až po konečné uživatele.

Zpráva Komise se proto dovolává důkladné změny ve vztahu mezi veřejnými autoritami, plánovacími a výstavbovými subjekty za účelem vytvoření pevného, férového a sladěného rámce pro přípravu, realizaci a provoz velkých projektů. Konkrétně to obnáší postup v souladu s následujícími deseti doporučeními:

1. Kooperativní plánování v týmu
2. Napřed plánuj, potom stav
3. Řízení rizik a jejich podchycení v rozpočtu
4. Zakázku udělit uchazeči, který nabízí nejlepší hodnotu za peníze, ne tomu nejlevnějšímu
5. Kooperativní partnerství v rámci projektu
6. Mimosoudní urovnávání sporů
7. Povinné posouzení hodnoty za peníze
8. Jasné procesy a odpovědnosti – expertní centra
9. Větší transparentnost a důkladnější kontrola
10. Použití digitálních metod – BIM

Tato doporučení se vztahují především na velké investičně náročné projekty veřejného sektoru. Mnohá doporučení lze prakticky využít i u velkých projektů soukromého sektoru.

Spolkové ministerstvo dopravy a digitální infrastruktury již začalo přijímat opatření k řešení problémů, které Komise identifikovala. Konkrétně již došlo ke spuštění pilotních projektů využívající přípravu v BIM, řízení rizik a kooperativního partnerství při realizaci velkých projektů. Práce Komise bude pokračovat za účelem udržení pevné, inovační a vysoce kvalitní výstavby v Německu.

Více informací: http://www.bmvi.de/EN/TransportAndMobility/TransportPolicy/MajorProjectsReformCommission/major-projects-reform-commission_node.html



Exekutivní shrnutí

Stejně jako každá jiná moderní průmyslová země potřebuje i Německo velké projekty, má-li zůstat konkurenceschopné na mezinárodním trhu. Platí to pro infrastrukturu i výstavbu budov. Spolková vláda každoročně utrácí přibližně dvě miliardy eur na výstavbu budov a jedenáct miliard eur na dopravní infrastrukturu. Tato čísla se přitom ještě významně zvyšují.

Avšak mnohé tyto velké projekty překročí své předpokládané rozpočty, nedokončí se v termínech a vykazují jasné známky procesů, které nedávají hodnotu za peníze. Ve snaze zajistit větší důvěru veřejnosti ve velké projekty, v efektivitu utrácení veřejných fondů, v zachování dobré mezinárodní reputace německého plánování a stavebnictví založilo Spolkové ministerstvo dopravy, výstavby a městského rozvoje v dubnu 2013 *Komisi pro reformu výstavby velkých projektů (Komise)*.

Tato Komise sestává z 36 uznávaných odborníků ze soukromého sektoru, akademické obce, veřejného sektoru a asociací. Identifikovala nedostatky a vypracovala pro oblast velkých projektů návrhy řešení a doporučení možných zásahů, které povedou ke zlepšení systému oceňování dle skutečných nákladů, transparentnosti nákladů, efektivitu a schopnosti dodržovat konečné termíny.

Tato doporučení se především týkají velkých investičně náročných projektů veřejného sektoru. Komise určila orientační minimální hodnotu 100 milionů eur. Avšak nejdůležitější elementy těchto doporučení lze aplikovat i na menší projekty realizované v oblasti výstavby na všech úrovních veřejného sektoru, pokud i tyto projekty splňují kritéria typická pro velké projekty. Mezi ně se řadí dlouhé dodací lhůty, vysoký stupeň složitosti a velký politicko-společenský význam. Navíc lze tato četná doporučení aplikovat i na velké projekty soukromého sektoru.

Nezdary velkých projektů mají v Německu mnoho příčin:

- Náklady na výstavbu se často kalkulují ještě před tím, než jsou k dispozici definitivní plány. V některých případech jsou kalkulace politicky motivovány, neberou se v potaz stávající rizika a nezřídka kdy bývají notně pod

skutečnými náklady, které pravděpodobně mají být vynaloženy.

- V některých případech vede neidentifikování, resp. nepřesné identifikování přání investora a nezohlednění význačných charakteristik projektu na začátku přípravy k nákladným úpravám přípravných a výstavbových aktivit.
- Velké projekty nejsou vždy naplánovány dost detailně. Neadekvátní spolupráce mezi stranami vyústila mj. v nekompatibilní plány týkající se různých částí takového projektu. Moderní digitální metody, jako např. BIM (*Building Information Modelling*), které mohou pomoci předcházet takovýmto chybám v plánování, se stěží používají. Navíc výstavbové práce někdy začínají ještě před uzavřením plánovací a přípravné etapy. I tato skutečnost obvykle vyústí v nákladově náročné korekce.
- Žádný projekt není bezrizikový. Navzdory tomu se často stává, že ani investor, ani zhotovitelé nemají vypracovaný včasný a kontinuální systém řízení rizik s preventivními opatřeními, pokud jde o alternativní zásahy, harmonogram a nákladový strop. A i když se rizika berou v úvahu, často se neodrážejí v rozpočtu. A tak často bývají naplněná rizika příčinou navýšování nákladů a nedodržení konečných termínů.
- Kompetence na straně investora, jakož i kompetence managementu v soukromých společnostech ne vždy odpovídají požadavkům velkých projektů. Nadto v mnoha případech organizační struktury investorů a zhotovitelů postrádají jednoznačné definice odpovědností a rozhodovacích pravomocí, informačních kanálů a konečných termínů.
- Často se neprovádějí pravidelné a nezávislé kontroly ze strany managementu, není k dispozici systém interního ani externího urovnávání sporů. Pro veřejnost navíc bývá nedostatečně transparentní stav projektu, nákladové aspekty, rizika a konečné termíny.

- Výzvy k účasti v zadávacích řízeních pro stavební zakázky se někdy vydávají na základě dosud neukončené projektové přípravy a jako takové pak bývají předmětem úprav. Výstavbové zakázky se nezhodně udělují výhradně na základě nabídkové ceny. Avšak nejlevnější uchazeč ne vždy nabízí nejlepší hodnotu za peníze. Místo toho potenciální zhotovitelé někdy nabízejí cenu pod náklady s cílem využít nedostatků v projektové přípravě a následných vlastních změn ke krytí nákladů. To mívá za následek zhoršení kvality a podporuje vznik sporů ohledně dodatečných změn. **U velkých projektů pak vládnou nedůvěra a spory místo spolupráce a kooperativního partnerství.**

Komise apeluje na všechny zúčastněné strany projektu (*stakeholders*), aby zavedly zásadní kulturní změnu přístupu v oblasti plánování, přípravy a realizace velkých projektů. Konkrétně to vyžaduje naplnění následujících doporučení:

1. Kooperativní plánování v týmu

Před začátkem plánování by se měl investor spojit s uživatelem a spolu s ním provést analýzu potřeb projektu a dopodrobna identifikovat příslušné požadavky. To předpokládá expertní znalosti daného projektu. Žádné fondy se nedoporučuje poskytovat z rozpočtu, pokud není k dispozici nezávislá revize identifikace potřeb.

K vypracování plánu má investor již v počáteční etapě ustanovit interdisciplinární plánovací tým. Tento tým má pravidelně organizovat výměnu informací o stavu přípravy a časovém rozvržení nákladů a rizik a dále pak kontinuálně koordinovat veškeré činnosti plánování a přípravy projektu. Příklad od případu zvláště, může být vhodné zapojit do plánovacího procesu i stavební společnosti.

Po dokončení projektové přípravy se nedoporučuje znovu schvalovat a veřejně představovat dodatečné změny bez důkladného posouzení jejich dopadů na náklady, rizika a konečné termíny.

2. Napřed plánovat, potom stavět

Investor by neměl zahájit výstavbu, dokud nebude vypracován konsolidovaný dokument obsahující detailní technické řešení celého projektu a podrobné informace o nákladech, rizicích a harmonogramu. Výstavba na základě dílčích

stavebních povolení by neměla začít, pokud tato povolení nezahrnují zcela oddělitelné dílčí projekty nebo zcela oddělitelná řemesla.

3. Řízení rizik a jejich podchycení v rozpočtu

Identifikace, analýza a vyhodnocení rizik včetně vypracování příslušných protipatření musí být povinné a podmínkou pro uvolnění financování.

Řízení rizik má vycházet ze standardů ISO 31000 a DIN EN 31010. Na jeho začátku má být analýza požadavků. Provádět se má po celou dobu trvání projektu za neustálého monitorování a dokumentování. Hned na začátku projektu je třeba, aby investor stanovil metody, které budou použity pro podchycování a kvantifikaci rizik, včetně použití digitálních metod. Všichni partneři projektu (pro přípravu, výstavbu a řízení projektu) se mají včas zapojit do procesu řízení rizik a zajistit tak identifikaci příležitostí a rizik s dostatečným předstihem, jakož i včasné nasazení příslušných protipatření.

Rozpočet by měl být sestaven se zřetelem na rizika, která již odborníci jasně popsali a vyhodnotili včetně pravděpodobnosti jejich výskytu a příslušných částek s nimi se pojících nákladů. Mělo by být povinné je jmenovitě uvést v případné žádosti o financování z veřejného rozpočtu. Rizika, která se již vyskytla v rámci probíhajících projektů, bude možné lépe vyhodnocovat, pokud budou podchycena a dána k dispozici v podobě databází.

4. Zakázku udělit uchazeči, který nabízí tu nejlepší hodnotu za peníze, ne tomu nejlevnějšímu

Investor by měl vybírat uchazeče o realizaci výstavby díla nejen výlučně na základě ceny, ale také na základě kvalitativních hodnotících kritérií. Ke kvalitativním kritériím se řadí design a technická hodnota, nebo provozní a následné náklady, zároveň ale také kvalita odpovědí na otázky týkající se realizace díla a řízení rizik.

5. Kooperativní spolupráce v rámci projektu

Na začátku projektu by se měly všechny zúčastněné strany na úrovni vedoucích pracovníků zavázat k řízení projektu na principu partnerství (*cooperative partnership*). Zavládnout má taková kultura spolupráce, ve které se všechny smluvní strany mezi sebou navzájem považují za

rovnocenné partnery a disponují stejnými informacemi.

Na podporu účinných motivačních mechanismů vedoucích k efektivní kooperativní spolupráci mají existovat smluvní ujednání regulující možnost uplatnění bonusů a sankcí a způsob použití systému cílové ceny.

6. Mimosoudní urovnávání sporů

Investor, jako zadavatel velkého projektu, by měl zavést a udržovat mechanismus interního a externího řešení sporů a zakotvit jej ve smlouvách se stranami zúčastněnými na projektu. Za tím účelem je třeba, aby veřejný sektor odstranil právní překážky bránící vedení externích řízení pro urovnání sporů a zavedl jednací řády pro jejich soudní zprostředkování a rozhodování, ze kterých si investoři z veřejného sektoru budou moci vybírat vhodné nástroje pro ten který případ.

7. Povinné vyhodnocení hodnoty za peníze

V rámci příslušného vyhodnocení hodnoty za peníze, které je třeba provádět v souladu s částí 7 zákona o spolkovém rozpočtu, by měl investor povinně pečlivě prozkoumat různé modely realizace. To by mělo být nezbytnou podmínkou pro získání fondů z rozpočtu. Rozhodnutí ohledně výběru takového obchodního modelu pro realizaci projektu, resp. o odchylce od základního modelu s oddělenými fázemi přípravy a výstavby, je třeba učinit výhradně na základě vyhodnocení hodnoty za peníze.

8. Jasně procesy a odpovědnosti – expertní centra

Investoři by měli pečlivě zvážit, jak zorganizovat úkoly projektového řízení a kontrolní procesy a obstarat si k tomu nezbytný personál, expertní znalosti a praktické zkušenosti pro funkce, které mají sami plnit. Jsou-li úkoly na úseku kontroly projekty smluvně zajišťovány třetími stranami, pak tyto strany musí prokázat své zkušenosti, dovednosti a schopnosti. Investoři nechť mají připravený svůj vlastní personál k plnění úkolů, které nelze delegovat.

Nechť investoři hned v počáteční etapě pro projekt jasně nadefinují harmonogramy plnění, způsoby rozhodování a příslušné kompetence, odpovědnosti a povinnosti stran zapojených do projektu, povinnosti poskytovat informace a

zaznamenávat je písemně do určitého manuálu. Sem také patří ustanovení nezbytných předpokladů a postupů schvalování změn projektu.

Investor, který nemá adekvátní personál a expertní znalosti, by měl mít možnost využívat expertní centra, jež jsou k dispozici různým zadavatelům z veřejného sektoru. Za tím účelem nechť veřejný sektor vytvoří příslušná expertní centra.

9. Větší transparentnost a důkladnější kontrola

Investoři by měli vytvořit organizační strukturu, která zajistí jasně definovanou kontrolu. Počínaje etapou předprojektové přípravy je třeba zavést kontroly kontinuálně prováděné managementem, zaměřené na revizi nákladů a konečných termínů.

Investoři by měli zajistit včasnou, otevřenou a neustálou účast veřejnosti. To rovněž obnáší pravidelné informování veřejnosti o nákladech, konečných termínech, změnách projektu a rizicích.

První číselné údaje související s náklady na projekt a termínem dokončení by rovněž měly zahrnovat projektová rizika. Investoři je nemají sdělovat veřejnosti, dokud nemají k dispozici dostatečně robustní plány.

10. Použití digitálních metod - BIM

Investoři – stejně jako další strany zapojené do projektu – by měli po celou dobu trvání projektu větší měrou využívat digitálních metod, jakou je např. Building Information Modelling (BIM). Mohou významně podpořit přípravu a realizaci projektu, např. vizualizací variant, zajistit přípravu konzistentního plánování prostřednictvím kolizních zkoušek a realizaci výstavby prostřednictvím simulací.

Na podporu širšího využívání digitálních metod, např. typu BIM, by měla spolková vláda vypracovat etapový plán pro postupné vytvoření podmínek, které umožní intenzivnější využívání BIM při přípravě a dodávkách v rámci velkých projektů. Za tím účelem je třeba především nadefinovat požadavky na digitální metody, vypracovat harmonizované standardy a strategie pro používání BIM při přípravě i výstavbě.