

Nie możemy dłużej tkwić w dołkach startowych

Ze Zbigniewem Kotlarkiem, prezesem zarządu Polskiego Kongresu Drogowego rozmawia Anna Biedrzycka



– Nie uda się zbudować 3 tys. km autostrad i dróg ekspresowych jak założono w rządowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012. Choć dopiero niedawno Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) zweryfikowała harmonogram prac, to część ekspertów od początku twierdziła, że Program jest skazany na niepowodzenie m.in. z powodu niedostatecznego finansowania (brak ok. 40 mld zł). Czy należało się spodziewać, że zostanie okrojony?

– Nie można zapominać, że w momencie, gdy Program powstawał, były inne uwarunkowania prawne, np. mniej restrykcyjne regulacje środowiskowe. Projekty, które wpisano, znajdowały się na różnym etapie zaawansowania, teraz zdarza się, że trzeba powtarzać procedury, które wcześniej wykonano niezgodnie z przepisami Unii Europejskiej. To może wpłynąć na termin ukończenia, nie oznacza natomiast rezygnacji z wybudowania danej drogi w ogóle. Pamiętajmy też, że Program nie był jakimś jednorazowym aktem, dowolnie ustalającym co należy wybudować, niezależnie od wcześniejszych prac i ustaleń. Obejmował on projekty przygotowywane od jakiegoś czasu – one miały swoje kosztorysy inwestorskie, oczywiście w cenach z okresu, kiedy powstawały. Wiadomo przecież, z jakim wzrostem cen w budownictwie (materiałów i kosztów pracy) mieliśmy do czynienia jeszcze do niedawna. Zakres rzeczowy tego Programu był kompromisem między wiel-

kimi potrzebami, wynikającymi z dramatycznego niedoinwestowania polskich dróg w momencie wchodzenia do Unii Europejskiej, a dostępnymi na ten cel środkami. Kolejne rządy chcą wybudować autostrady i drogi ekspresowe, obwodnice wielu miast, które mają stworzyć podstawową sieć połączeń dla transportu drogowego. Mają więc powstać drogi przewidziane w transeuropejskich korytarzach komunikacyjnych TEN-T, drogi ekspresowe, łączące największe miasta w kraju, a także dobre połączenia z sąsiednimi krajami, zwłaszcza z Niemcami i Ukrainą. To są cele, które muszą być zrealizowane, po to by kraj mógł się dobrze rozwijać, a więc i Program będzie realizowany, tyle że według innych harmonogramów. Innym problemem jest to, czy to tempo nie mogłoby być jednak większe. Nam się wydaje, że tak – jako Polski Kongres Drogowy wskazujemy jakie są bariery dla inwestycji i deklarujemy w imieniu środowiska drogowców wspólny wysiłek dla ich przewyciężenia.

– Wydawało się, że inwestycjom drogowym przygotowywanym na Euro 2012 nic nie może zagrozić ze względu na ich priorytetowe znaczenie. Tymczasem jest niemal pewne, że drogowcom nie uda się zakończyć prac m.in. na całym odcinku ekspresowej nr 5 z Poznania do Wrocławia, nr 7 z Warszawy do Krakowa czy trasy łączącej Wrocław z autostradą A1. Z 2,1 tys. km planowanych dróg ekspresowych do rozpoczęcia mistrzostw nie będzie gotowych ok. 900 km. Czy mamy do czynienia z porażką Programu?

– Nie uważam za właściwe wyrokowanie o sukcesie czy porażce na początku realizacji Programu. Minął rok, do mistrzostw Europy pozostało 3,5 roku i dopiero wtedy będzie można go ocenić. Hasło budowy dróg na Euro 2012 było bardziej zabiegami motywacyjnym, mającym zdołować wszystkich do szybszego działania, niż realną modyfikacją Programu. Na fali powszechnego entuzjazmu po przyznaniu Polsce prawa do organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. zakładaliśmy, że pewne odcinki, uznane za klu-

czowe dla sprawnego przebiegu imprezy, wybudujemy nawet szybciej niż wynikało z pierwotnych harmonogramów, odpowiadających czasowo unijnej perspektywie finansowej 2007–2013. Ale przecież wszyscy, łącznie z władzami UEFA, rozumiemy, że po to, aby Euro 2012 odbyło się w Polsce, potrzebne są nowoczesne stadiony piłkarskie, a nie gotowa sieć dróg. Oczywiście, jeśli ważny z punktu widzenia przemieszczania się kibiców po kraju odcinek będzie mógł być oddany w maju 2012 r., to świetnie, ale jeżeli będzie ukończony w sierpniu czy w grudniu, to też nic wielkiego się nie stanie, bo droga ma służyć przez kilkadziesiąt lat, a nie przez trzy tygodnie trwania imprezy. Cel nadrzędny to zrealizowanie całego założonego programu i zagospodarowanie wszystkich przyznanych Polsce pieniędzy. Z tego punktu widzenia znacznie ważniejsze niż 2012 r. są daty: 2013 r., kiedy kończy się obecna projekcja finansowa, w ramach której przyznano nam pieniądze na program *Infrastruktura i środowisko*, czy 2015 r., bo taka jest data ostatecznego rozliczenia projektów.

– Brak pieniędzy wymienia się jako główny powód zmiany harmonogramu budowy dróg, a przecież niewykorzystane pozostają miliony euro ze środków unijnych.

– Mówienie o braku środków finansowych, jako głównej przyczynie słabego tempa budowy dróg, jest zbyt uproszczeniem. Wystarczy przypomnieć, że w 2008 r. GDDKiA z przewidzianych w budżecie 20 mld zł na drogi krajowe, zdołała wydać ok. trzy czwarte. Więcej się nie dało, bo zbyt wolno przebiega przygotowywanie projektów, w tym głównie wydawanie decyzji administracyjnych i rozstrzygnięcie procedur przetargowych. Dlatego z takim naciskiem mówimy o zwalczaniu barier. Gdyby realizacja Programu ruszyła, a tak powinno się stać już w 2009 r., to potrzebny może się okazać dodatkowy wysiłek budżetu państwa. Środki przeznaczone na drogi są jednak olbrzymie. Program operacyjny *Infrastruktura i środowisko* to największy jednostkowy program roz-

woju infrastruktury w dziejach Wspólnoty Europejskiej. Drogi stanowią główny cel, na który przeznaczane są ogromne środki. Dodatkowo powstały programy: *Rozwoju Polski wschodniej* oraz 16 programów regionalnych, również z dużymi nakładami na drogi. Razem z środkami z budżetu państwa, na sam program budowy dróg krajowych: autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic miast do 2013 r. możemy wydać 121 mld zł. Pieniądze na drogi innych kategorii są w budżetach województw, powiatów i gmin. Dobrze, że pojawiają się takie inicjatywy jak Narodowy Program Budowy Dróg Lokalnych, oferujący wsparcie projektów samorządowych z budżetu państwa. To dobry kierunek, bo wspiera myślenie o drogach w kraju jako jednej wspólnej sieci, na czym nam bardzo zależy. W małym zakresie wykorzystujemy jeszcze możliwość pozyskania środków prywatnych. Partnerstwo publiczno-prywatne może mieć sens, bo zwiększa ogólną pulę środków do dyspozycji, powiększa rynek budownictwa drogowego, ale jest podstawowy warunek: muszą być znane wcześniej precyzyjne zasady rozliczeń, a inwestycje muszą rokować zwrot. Ale to jest temat, dla dyskusowania którego nie ma obecnie sprzyjających warunków ze względu na kryzys na rynkach finansowych.

– **Światowy kryzys jest faktem. Za jakie opóźnienia w sektorze budownictwa drogowego można ewentualnie winić globalne załamanie systemów finansowych i w konsekwencji kryzys gospodarczy, a jakie są efektem zaniechania, złego prawa, biurokracji i innych decyzji, zależnych od sprawności rządu i jego agend? Można się obawiać, że hasło „kryzys gospodarczy” będzie wymówką dla różnych potknięć, również tych wynikających z nieudolności i niekompetencji.**

– Nie sądzę, żeby kryzys finansowy odbił się już teraz na branży drogowej. Firmy w niej działające poruszają się na rynku zdominowanym przez zamówienia sektora publicznego, oparte o stabilne źródła finansowania. Oczywiście, mogą pojawić się pewne problemy związane z dostępnością do kredytów, zwłaszcza obrotowych. Wiele banków zastrzyło politykę w tym zakresie, może to stanowić zagrożenie dla płynności finansowej przedsiębiorstw. Wyjściem naprzeciw oczekiwaniom branży drogowej byłoby w tej sytuacji wdrożenie procedury udzielania zaliczek wykonawcom zamówień, tak by nie musieli oni finansować całości inwestycji zamawiającego z kredytów, a wynagrodzenie otrzymywać dopiero

po odbiorze inwestycji. Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że toczą się prace nad zmianą przepisów o finansach publicznych, które mają umożliwić zaliczkowanie robót. Nie ulega jednak wątpliwości, że znacznie ważniejsze od światowego kryzysu są czynniki wewnętrzne, które ogółem określiłbym jako niską sprawność procesów inwestycyjnych. Tu postęp jest wciąż niedostateczny. W czwartym kwartale 2008 r. zostało uchwalonych kilka ustaw bezpośrednio dotyczących budownictwa drogowego. Mam na myśli ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawa), ustawę Prawo zamówień publicznych oraz ustawy dotyczące ochrony środowiska. Ta pierwsza zmniejszyła liczbę decyzji administracyjnych, potrzebnych do rozpoczęcia inwestycji, i uprościła proces nabywania gruntów. Ustawa o zamówieniach publicznych powinna wyeliminować możliwości odrzucenia ofert z błahych powodów (oczywistych błędów). Ustawy środowiskowe dostosowały nasze prawo do standardów Unii, nie jesteśmy jednak przekonani, czy pozwolą na przyspieszenie inwestycji. Raczej można zaobserwować sytuacje odwrotne, czyli powrót do spraw wydawałoby się ustalonych i tworzenie nowych, dodatkowych wariantów przebiegu dróg. Same zmiany ustawowe, choć potrzebne, sprawy nie rozwiązują. Konieczne jest jeszcze właściwe stosowanie prawa przez dobrze przygotowane kadry urzędnicze.

– **W obecnej sytuacji firmy różnych gałęzi światowego przemysłu występują o ochronę do rządów swoich krajów (na razie pomoc otrzymują głównie banki, ale przecież upominają się o nią np. kon-**

cerny motoryzacyjne). Sektor budowlany w Polsce nigdy nie doświadczał specjalnej ochrony ze strony państwa, a mimo to rozwinął się w jeden z najsilniejszych segmentów gospodarki. Czy jednak teraz PKD nie powinien lobbować na rzecz wprowadzenia rozwiązań chroniących przedsiębiorstwa budowlane, szczególnie działające w branży budownictwa inżynieryjnego i drogowego?

– Ogrom zadań do wykonania w ramach uchwalonych programów drogowych sprawia, że firmy działające na polskim rynku mają zapewnione dobre perspektywy i pracę na długie lata. Nie domagamy się dla nich żadnych przywilejów, lecz przejrzystych i stabilnych reguł, prowadzenia przez państwo jasnej polityki wspierającej drogownictwo. Rynek powinien wiedzieć, jakie są np. harmonogramy przetargów i budowy, po to, aby się dostosować. Wspomniałem już o zaliczkowaniu robót, w kontraktach należy też wprowadzić zasadę podziału ryzyka między zamawiającego i wykonawcę. Ważnym krokiem dla wzmocnienia polskiego rynku jest obniżenie kryteriów w specyfikacjach przetargowych, co zapewni pełniejszy dostęp polskich firm do rynku dużych zamówień w budownictwie drogowym. Kiedy byłem generalnym dyrektorem dróg krajowych i autostrad tak postąpiliśmy podczas przetargu na dostosowanie odcinka drogi nr 7 Grójec – Białobrzegi do parametrów trasy ekspresowej. Był to pierwszy tej skali kontrakt, który wygrała średniej wielkości firma, powstała w oparciu o wyłącznie polski kapitał – Drogbud. Obniżenie wymagań dotyczy np. formalnych kwalifikacji kadr przedsiębiorstw, czy odstąpienia od wymogu posiadania własnego laborato-



Takie nowoczesne mosty są niezbędne w procesie dostosowywania szlaków komunikacyjnych w Polsce do standardów Unii Europejskiej – podkreśla Zbigniew Kottlarek, fot. Archiwum PKD



zapobieganie
diagnostyka
naprawy
rekonstrukcje

Zgłoszenie uczestnictwa
i ostateczny termin opłat
do 31 marca 2009r.

BIURO KONFERENCJI
POLSKI ZWIĄZEK INŻYNIERÓW
I TECHNIKÓW BUDOWNICTWA
ODDZIAŁ W SZCZECINIE
70-483 SZCZECIN, AL. WOJSKA POLSKIEGO 99
tel.: 091 423 33 52
fax: 091 423 34 97
www.awarie.ps.pl

KOMITET ORGANIZACYJNY
POLITECHNIKA SZCZECIŃSKA
WYDZIAŁ BUDOWNICTWA I ARCHITEKTURY
KONFERENCJA „AWARIE BUDOWLANE”
70-311 SZCZECIN, AL. PIASTÓW 50
tel./fax: 091 449 49 00
tel.: 091 449 47 77 (przewodnicząca)
e-mail: awarie@ps.pl

KONTO BANKOWE KONFERENCJI
ING BANK ŚLĄSKI S.A. O/SZCZECIN
57 1050 1559 1000 0023 1046 0171
„AWARIE BUDOWLANE”

rium drogowego lub własnej wytwórni mas bitumicznych. W tej dziedzinie konieczne jest wyznaczenie cienkiej linii między poszerzeniem rynku i daniem w ten sposób szans rozwoju rodzimym firmom, a zabezpieczeniem interesów skarbu państwa i innych zamawiających roboty. Trzeba też zagwarantować odpowiednią jakość wykonania – są kontrakty łatwe i trudne, np. w warunkach górskich czy osuwiskowych, gdzie niezbędne jest doświadczenie. W takiej sytuacji obniżenie wymogów dla potencjalnych wykonawców oznacza podwyższenie ich dla zamawiających, którzy powinni opracować właściwe specyfikacje, a nie powielać stosowanych powszechnie standardów. Spodziewam się, że te działania spowodują zaktywizowanie się rynku średnich i małych przedsiębiorstw. GDDKiA szacuje, że obecnie w Polsce jest 290 firm, które są w stanie spełnić warunki do ubiegania się o kontrakty w drogownictwie. W ten sposób wykreują się nowe firmy z polskim kapitałem i powstanie potencjał, który sprosta zapotrzebowaniu. Tą drogą podążały wcześniej inne kraje, jak np. Hiszpania czy Portugalia, a efekty tego widać także na naszym rynku w postaci mocnej pozycji firm z tych państw. Taki kierunek jest o wiele lepszy niż pomysły sprowadzania wykonawców z zagranicy.

– Jaka jest Pańska opinia na temat wejścia na polski rynek budowlany, a ściślej do budowy dróg na Euro 2012, firm z Chin?

– Obecnie potencjał firm wykonawczych wykorzystywany jest w ok. 60%, więc obecnie nie ma obaw o zdolność wykonania zadań, ale wiemy, że robót jest mało, nie ma nowych zleceń. Gdy *Program* ruszy, dzisiejszy potencjał, pomimo wzrostu, o którym mówiłem, może okazać się niewystarczający. Ale firmy działające na polskim rynku mają duże możliwości powiększania go. W Europie nie ma w tej chwili wielu dużych projektów infrastrukturalnych, działające na polskim rynku firmy z krajów UE mogą przerzucić tu siły i zasoby z innych krajów. Firmy zawsze sobie poradzą, jeśli będą znały warunki, w jakich mają działać. Ale też nie mam nic przeciwko Chińczykom – jeśli przyjdą, to będą musieli dostosować się do naszego prawa i procedur. Pytanie, czy sobie poradzą, bo u siebie działają w zupełnie innych warunkach, tego w Unii Europejskiej nikt jeszcze nie sprawdził.

– Właściwe podejście do kwestii ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym ma kluczowe znaczenie dla

rozwoju polskiej sieci drogowej zgodnie ze standardami obowiązującymi w UE, a jednocześnie warunkuje stały dopływ środków z funduszy unijnych. Czy jest Pan zadowolony z nowych regulacji środowiskowych? Kiedy powinniśmy dokonywać pierwszych ocen?

– Konieczność dostosowania Prawa ochrony środowiska do standardów Unii Europejskiej nie budzi żadnych wątpliwości w sytuacji, gdy ujawniła się niezgodność polskich przepisów z dyrektywami dotyczącymi dokonywania ocen oddziaływania inwestycji na środowisko i niezbędnych konsultacji. Jednakże obawy, że zamiast ułatwić procedury, zapalić „zielone światło” dla budowy dróg, nowe przepisy jeszcze bardziej skomplikują proces, mogą być uzasadnione. Nowa ustawa daje np. zwiększone możliwości działania organizacjom ekologicznym, wśród których są i takie, które do tej pory blokowały każdą inwestycję, nie zawsze dbając o sensowne uzasadnienie sprzeciwu. Z punktu widzenia drogowców te zmiany w prawie to półśrodek, usuwający zagrożenia, ale nieprzyspieszający przygotowania inwestycji. Trudno oprzeć się wrażeniu, że nowe przepisy nie wprowadzają zmian w rozkładzie priorytetów: dużo ważniejsze są kwestie ekologiczne, w dodatku znacznie głośniejsze i agresywniej artykułowane przez zainteresowane grupy, niż kwestia modernizacji kraju i podnoszenia w ten sposób jakości życia. Tymczasem musimy sobie odpowiedzieć na pytanie: co w takim kraju jak Polska, ze znanymi opóźnieniami w rozwoju cywilizacyjnym, które chcemy i wreszcie mamy szanse nadrabiać, oznacza „zrównoważony rozwój”? Czym się kierować w sytuacjach, gdy trzeba dokonywać wyborów między różnymi, równie cennymi wartościami? Być może to nie ustawa powinna regulować te kwestie, właściwszym miejscem do przesądzenia o nich jest cała sfera praktyki urzędowej, społecznych konsultacji, techniki przygotowywania projektów inwestycyjnych. To są procesy długotrwałe, sądzę więc, że przynajmniej kilku miesięcy trzeba, by ocenić, jak działają w praktyce, tym bardziej że nawet samo tworzenie nowej instytucji – Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i jej regionalnych oddziałów – jeszcze nie zostało doprowadzone do końca.

– Istniejący od 2004 r. PKD łączący we wspólnym działaniu wiele środowisk w różny sposób związanych z budową dróg. Jakie przedsięwzięcia zrealizowane w ciągu tych pięciu lat uznałyby

Pan za sukces stowarzyszenia? Co się nie udało?

– Najważniejszym wydarzeniem w tym okresie był niewątpliwie Kongres Drogowy, który odbył się jesienią 2006 r. Reaktywaliśmy w ten sposób imprezę o tradycji sięgającej 1928 r. i zapoczątkowaliśmy proces integracji środowiska drogowego w Polsce wokół wspólnych celów. Tym głównym celem, naszą misją, jest zapewnienie użytkownikom dróg jednolitych standardów na całej publicznej sieci drogowej. Jako szeroka reprezentacja branży drogowej PKD jest doradcą, opiniodawcą i służy fachową pomocą w podejmowaniu decyzji i działaniach na rzecz budowy sieci dróg w Polsce. Tworzymy platformę dialogu dla wszystkich organizacji pozarządowych, działających w obszarze transportu, jako ich reprezentant w Komitecie Monitorującym Programu Operacyjnego *Infrastruktura i środowisko*, przez dialog z organizacjami ekologicznymi dążymy do zrównoważenia potrzeb modernizacji kraju i zachowania walorów jego przyrody. Bardzo konkretnym wkładem PKD w kształtowanie procesu budowy dróg w Polsce jest działalność Zespołu Wspólnych Inicjatyw. Powierzono mu zadanie przygotowania propozycji koniecznych zmian prawnych, organizacyjnych i w zakresie dobrych praktyk, służących sprawniej realizacji inwestycji drogowych. W wyniku prac nad identyfikacją, opisem i analizą konsekwencji istniejących barier i problemów oraz zaproponowaniem działań usprawniających, powstał obszerny materiał analityczny *Barriere prawne utrudniające sprawne przygotowanie i realizację inwestycji w budownictwie drogowym*. Zmiany w prawie, o których

wcześniej mówiłem, były w wielu punktach zbieżne ze zgłaszanymi przez PKD postulatami, co jest dla nas źródłem satysfakcji, ale i zobowiązaniem wobec środowiska drogowców, aby dalej skutecznie je reprezentować.

Jeżeli natomiast miałbym mówić o tym, co się nie udało, to w pierwszym rzędzie wskazałbym na brak powszechnej świadomości faktu, że budowa dróg w Polsce jest podstawowym zadaniem w procesie modernizacji kraju. Rozwój sieci drogowej i generalnie transportowej będzie decydować o tempie wzrostu gospodarczego, napływie kapitału, codziennej jakości życia Polaków. Te sprawy nie mogą być zależne od zmiennych politycznych koniunktur, to musi być program, pod którym podpiszą się wszystkie siły zainteresowane przekształcaniem Polski w kraj odpowiadający standardom XXI w.

– Czy to jest jednocześnie cel działalności Polskiego Kongresu Drogowego na najbliższe lata?

– Powiedziałbym nawet, że na najbliższe miesiące. Rok 2009 jest niezwykle ważny z punktu widzenia realizacji programu budowy dróg. Jeśli ma on być wykonany, to nie możemy dłużej tkwić w „dołkach startowych”, musimy z impetem ruszyć naprzód. W takiej chwili potrzebne jest współdziałanie przedstawicieli środowiska, którzy skupieni są w różnych organizacjach. Potrzebna jest mocna reprezentacja branży, aby – przemawiając jednym głosem – stała się lepiej słyszalna. Taka wspólna silna reprezentacja drogowców może być silnym i wiarygodnym partnerem dla administracji. Skierowaliśmy zaproszenie do rozmów o współdziałaniu do czterech organizacji skupiają-

cych przedstawicieli szeroko rozumianej branży: Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa, Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji, Związku Mostowców RP i Polskiego Stowarzyszenia Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych. Efektem tego współdziałania powinien być kolejny, już szósty – zachowując przedwojenną numerację – Kongres Drogowy.

Praktycznym potwierdzeniem uczynienia ze sprawy rozwoju sieci drogowej kwestii pozostającej poza politycznymi podziałami będzie nadanie jej rangi Narodowego Programu Budowy Dróg, który byłby zaproponowany przez Kongres Drogowy. Program powinien uwzględniać i uzupełniać dotychczasowe przyjęte programy, jak program budowy dróg krajowych i obwodnic, ogłoszony niedawno *Narodowy program budowy dróg lokalnych*, tak by jego efektem była sensownie zaplanowana i dobrze rozwinięta sieć drogowa o ujednoczonych standardach. Jednocześnie oprócz planowanych dróg, program powinien określić wielkość i źródła finansowania budowy i modernizacji, odnosić się ponadto do innych warunków jego realizacji: zasobów materiałowych, potencjału wykonawczego, technologii, w tym rozwoju nauki i kształcenia kadr, usuwania barier legislacyjnych i administracyjnych. Celem Kongresu będzie zaproponowanie przyjęcia takiego programu i wniesienie do niego wkładu merytorycznego, podkreślenie roli i znaczenia polskiego potencjału dla przygotowania i wykonania inwestycji drogowych. Oczekujemy, że środowisko drogowe zadeklaruje pełną współpracę i gotowość do realizacji takiego programu.

– **Dziękuję za rozmowę.**



Budowa dróg w Polsce jest podstawowym zadaniem w procesie modernizacji kraju. Rozwój sieci transportowej będzie decydować o tempie wzrostu gospodarczego, napływie kapitału i codziennej jakości życia Polaków, fot. Archiwum PKD