

Imponujące nakłady na budowę dróg i autostrad

## Przełomowy rok dla drogownictwa

Z ministrem transportu Jerzym Polaczkim rozmawia Anna Biedrzycka



– Budowa dróg i autostrad w Polsce ma ulec rzeczywistemu przyspieszeniu, m.in. dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych. Tymczasem unieważnia się wiele przetargów, ponieważ wykonawcy proponują ceny wyższe od przewidzianych w kosztorysach. Czy inwestycje są źle oszacowywane czy też potencjalni wykonawcy zawyżają koszty?

– Rzeczywiście w ciągu ostatnich kilku miesięcy obserwujemy przekraczanie przez firmy budowlane proponowanych kosztorysów. Obecnie GDDKiA wprowadza odpowiednie środki zaradcze, by ta sytuacja uległa szybkiej zmianie. Z jednej strony na tyle liberalizujemy warunki uczestnictwa w przetargach, aby zwiększyć liczbę zainteresowanych firm, a zatem konkurencję, z drugiej strony weryfikujemy kosztorysy, by odpowiadały rosnącemu cenom materiałów budowlanych i robocizny. Warto zwrócić uwagę, że np. na odcinku drogi S7 Grójec – Białobrzegi, wartość robót budowlanych odpowiadała kosztorysowi GDDKiA, jednak przetarg trzeba było unieważnić, bo koszt zaplecza budowy został oszacowany przez najtańszego oferenta 15 razy wyżej niż w kosztorysie. Krótko mówiąc, budowa miała kosztować tyle, ile zaplanowaliśmy, natomiast „wyposażenie” budowy znacznie więcej: według GDDKiA – ok. 2 mln zł, według oferenta – ponad 30 mln zł.

– Realizacja przedsięwzięć drogowych byłaby łatwiejsza, gdyby poprawić organizację finansowania. Czy system uchwalania budżetu na inwestycje zostanie ulepszony w taki sposób, aby na czas uruchamiał i gwarantował fundusze przeznaczone na wykonanie projektów?

– Nie można powiedzieć, że finansowanie realizacji inwestycji drogowych oparte jest bezpośrednio na finansowaniu z budżetu centralnego. System finansowania ma kilka źródeł, z których najważniejszą rolę odgrywa Krajowy Fundusz Drogowy (KFD). Środki na wydatki w sektorze drogowym pochodzą również z budżetu państwa (oparte o wpływy z podatku akcyzowego od paliw silnikowych), z funduszy Unii Europejskiej (są one refinansowane i współfinansowane przez KFD) oraz innych zasobów. Działający system, oparty głównie na środkach Krajowego Funduszu Drogowego, jest systemem elastycznym, praktycznie niezależnym od uchwalenia budżetu państwa.

Krajowy Fundusz Drogowy jest umiejscowiony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Szacuje się, że w okresie programowania w latach 2007–2015 KFD będzie w stanie wygenerować 5,5 mld zł w 2007 r. i ok. 4 mld zł w 2008 r. Stałym i głównym źródłem zasilania KFD w środki finansowe jest opłata paliwowa w wysokości 80%

jej całkowitych wpływów. Na rok 2007 wpływy z opłaty paliwowej na rzecz KFD oszacowano na poziomie ok. 1,1 mld zł, co stanowi ok. 1/3 środków gromadzonych przez Fundusz. Zakłada się, że dodatkowo dzięki opłacie paliwowej KFD pozyska środki kredytowe (kredyty EBI, środki z emisji obligacji, kredyty z innych międzynarodowych instytucji finansowych). Planuje się, że KFD zostanie zasilony również środkami, które napłyną do KFD z funduszy UE jako refundacja środków służących w obecnej perspektywie finansowej 2004–2006 prefinansowaniu wkładu unijnego w projektach drogowych, otrzymujących współfinansowanie z funduszy UE (z Funduszu Spójności i z EFRR w ramach SPO – Transport). Przewiduje się, że KFD w latach 2007–2015 na realizację przewidzianych zadań jest w stanie wygenerować łączne środki finansowe w wysokości ok. 32 mld zł.

Kolejnym źródłem finansowania inwestycji drogowych są wpływy z akcyzy od paliw silnikowych. W 2007 r. z podatku akcyzowego od paliw silnikowych na drogi krajowe zostanie przeznaczona kwota 2,7 mld zł.

Dla sfinansowania Programu Rzeczo-owego Dróg Krajowych na lata 2007–2015 konieczne jest również zaciągnięcie przez budżet państwa (w ramach rezerwy celowej) pożyczek w Banku Światowym i Europejskim Banku Inwestycyjnym. W latach 2007–2008 zaplanowano pożyczki na poziomie 280 mln euro rocznie, w 2009 r. na poziomie 250 mln euro, od roku 2010 założono poziom ok. 975 mln zł rocznie.

Przewiduje się ponadto, że środki z funduszy UE, które pozyskamy w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w planowanej łącznej kwocie ok. 9 mld euro, będą stanowiły istotne źródło finansowania Programu Rzeczo-owego Dróg Krajowych. Zakładany jest następujący rozkład płatności z funduszy UE: w roku 2007 – 42,2 mln euro, w roku 2008 – 176,1 mln euro; w 2009 – 458,4 mln euro; w 2010 – 950,8 mln euro; w 2011 – 1157,9 mln euro; w 2012 – 1502 mln euro; w 2013 – 2 062,1 mln euro; w 2014 – 1402,0 mln euro oraz w roku 2015 – 988,5 mln euro. Począwszy od 2010 r. środki napływające z funduszy UE w ramach PO Infrastruktura i Środowisko będą odgrywać znaczącą rolę wśród

źródeł finansowania realizacji zaplanowanych w Programie inwestycji.

– **Budowa autostrad jest domeną wielkich firm budowlanych, zwykle zagranicznych. Czy nie należałoby tak zmienić warunków przetargów, aby mogły w nich uczestniczyć również mniejsze polskie firmy?**

– Jak powiedziałem wcześniej, warunki są liberalizowane, tak by konkurencja się zwiększała. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, aby kontrakty autostradowe, czyli te największe, były realizowane przez odpowiedzialne podmioty, które stać na kredyty i prowadzenie budowy do czasu pierwszych wypłat, bo przecież w Polsce nie obowiązuje system zaliczkowania. Zakres robót na rynku drogowym w 2006 r. był najwyższy w historii. Tu jest raczej problem w drugą stronę – poradzania sobie z tymi inwestycjami. To kwestia zdolności gospodarki i firm wykonawczych. W wielu regionach kraju mamy do czynienia z sytuacją umocnienia się firm z polskim kapitałem, które inwestują w sprzęt i mają zdecydowanie większy przerób. Dlatego są one zaangażowane do coraz bardziej odpowiedzialnych zadań, w których do tej pory występowały w charakterze podwykonawców. Sądzę, że niedługo dojdziemy do tego, że krajowe firmy będą realizowały najważniejsze inwestycje drogowe.

– **W jakim stopniu państwo zaangażuje się w budowanie autostrad? Uważa się, że bez wsparcia administracji państwowej nie powstaną te odcinki autostrad, które nie mają szans na szybki zwrot poniesionych nakładów, a bez nich cały system komunikacyjny dróg ekspresowych i autostrad traci sens.**

– Resort transportu zrobił diagnozę sytuacji w zakresie budowy dróg ekspresowych oraz autostrad. Realizacja planowanych inwestycji w zakresie wszystkich dróg krajowych w latach 2007–2015 będzie wymagać zaangażowania środków w wysokości ponad 135 mld zł. Uwzględniając wydatkowanie środków unijnych oraz budżetowych, szacowany deficyt środków sięga ponad 30 mld zł. Powyższa kwota wskazuje na wielkość inwestycji drogowych, których nie będzie można zrealizować wyłącznie systemem tradycyjnym, tj. finansowanych z budżetu państwa oraz środków KFD, lecz trzeba będzie stosować inne metody. Jedną z możliwości jest budowa w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (tzw. PPP), z której będziemy nadal korzystać. Polskie doświadczenia z realizacją dróg tą metodą nie są najlepsze. Jednak po wzmocnieniu Skarbu Państwa w umowach realizowanych systemem PPP, będziemy, tak jak w wielu krajach, wykorzystywać tę metodę z korzyścią dla obywateli, rozwoju gospodarczego oraz partnerów prywatnych.

Kolejną szansą jest realizacja inwestycji drogowych przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia, które mają zacząć

funkcjonować na podstawie ustawy, która, jak przypuszczamy, wejdzie w życie w I kwartale 2007 r. Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia będą należeć w 100% do Skarbu Państwa i będą miały bardzo istotną rolę do spełnienia. Jako podmioty prawa handlowego będą pozyskiwać źródła finansowania, będą inwestorami oraz operatorami odcinków autostrad. Przewidujemy, iż dzięki ich zaangażowaniu oraz menedżerskiemu zarządzaniu nastąpi licząca się obniżka średnich kosztów wybudowania 1 km autostrady, co będzie miało wpływ na całą branżę. Mamy nadzieję, iż dzięki spółkom pod kontrolą państwa, obawy specjalistów co do realnego wzrostu cen w Polsce w branży drogowej nie spełnią się. Przewidując zwiększenie konkurencji oraz uwzględniając tzw. efekt skali, liczymy na istotne zmniejszenie cen. Stoimy przed wielką szansą uwolnienia potencjału małych i średnich firm branży drogowej oraz materiałów budowlanych. Resort transportu będzie zabiegał i wspierał wzrost konkurencji w tym obszarze. Budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu za niższą cenę pozwoli nam na zdecydowane zwiększenie zakresu, tj. wprowadzenie nowych projektów drogowych, a także przyczyni się do istotnej poprawy rentowności projektów w ramach PPP, a dla dróg budowanych systemem tradycyjnym umożliwi znaczące ograniczenie wskazanego deficytu środków.

– **Przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji drogowych mają zagwarantować zmiany w ustawach: Prawo zamówień publicznych, Prawo ochrony środowiska, Prawo budowlane. Czego dotyczą najważniejsze dla przyspieszenia procedur przygotowawczych w drogownictwie zapisy noweli tych ustaw? Które z nich już wprowadzono?**

– Uważamy, iż w ustawie Prawo zamówień publicznych powinna być uwzględniona specyfika dużych zamówień

na roboty budowlane, przede wszystkim poprzez opis przedmiotu zamówienia w sposób elastyczny, uwzględniający ryzyko wystąpienia prac trudnych lub niemożliwych do przewidzenia na etapie opracowywania dokumentacji projektowej. Konieczne jest także ograniczenie możliwości nieograniczonego przedłużania procedur poprzez pytania wnoszone przez wykonawców do treści SIWZ, a także ograniczenie formalizmu przy badaniu i ocenie ofert poprzez zawężenie przesłanki odrzucenia ofert tylko do przypadku rażącej ich niezgodności z wymaganiami zamawiającego.

W ustawie Prawo ochrony środowiska należałoby znieść możliwości nieograniczonego przedłużania procedur wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach poprzez wprowadzenie sztywnych terminów i sankcji za niewydanie decyzji, uzgodnienia czy opinii w terminie oraz wydłużyć terminy ważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do pięciu lat z możliwością przedłużenia o kolejne pięć. Chodzi także o odstąpienie od wymogu przeprowadzania analiz porównawczych wariantów lokalizacyjnych przy rozbudowie istniejącego obiektu, a przede wszystkim o wyznaczenie pełnej liczby obszarów Natura 2000 w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

– **Czy ustawa O szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie dróg krajowych, zezwalająca na wywłaszczenie właścicieli tych terenów, na których zlokalizowano tego typu drogi, nie stanie się źródłem konfliktów? Ekspert wskazuje na ewentualność długotrwałego, ciągnącego się latami, wpłacania odszkodowań za grunty. Już dziś słyszy się skargi ludzi, którzy wywłaszczeni z paru arów, na których stał ich budynek mieszkalny, nie mogą nawet kupić porównywalnego metrażem mieszkania w bloku.**



– Nabycie pojedynczej działki w trybie dobrowolnej umowy trwa około trzy miesiące, w trybie wywłaszczenia około sześć miesięcy, a przy dużych ilościach działek (1000 i więcej) około rok. Termin jednego roku dotyczy samych wykupów, po podziałach nieruchomości, wykonanych razem z dokumentacją do decyzji lokalizacyjnej. Ok. 20% wykupów odbywa się w trybie wywłaszczeniowym, ale to decyzją wojewody są dokonywane wywłaszczenia na podstawie specustawy. Wywłaszczenie działki może nastąpić, jeżeli w drodze ugody nie dojdzie do sprzedaży działki, a działka jest niezbędna do zrealizowania zaplanowanego przebiegu drogi. Obecna nowelizacja specustawy, skróci proces wywłaszczenia, a zatem w przypadkach, kiedy musi być stosowana, znacząco przyspieszy proces nabywania nieruchomości. Kwoty wypłacane z tytułu wywłaszczenia są kwotami rynkowymi, a więc nie są one zaniżane. Trudno się spodziewać, że np. za dom w stanie nadającym się do rozbiórki w okolicy Suwałk GDDKiA wypłaci odszkodowanie pozwalające na kupno mieszkania w centrum Warszawy, o metrażu zbliżonym do domu, który został wywłaszczony. Za każdym razem wartość nieruchomości określa niezależny rzeczoznawca.

– **Na budowę autostrad przeznaczają się ogromne środki czy jednak nie brakuje ich na obwodnice i ważne odcinki dróg, jak to sygnalizują specjaliści związani z drogownictwem?**

– Przy tworzeniu projektu Programu Peczowo-Finansowego dla inwestycji

drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD na lata 2007–2008, resort transportu zadbał nie tylko o zapewnienie źródeł finansowania autostrad (w 2007 r. wydatki na poziomie 1,2 mld zł), ale również o inne kategorie dróg. I tak, na drogi ekspresowe planuje się zgodnie z Programem wydatkowanie kwoty 2,4 mld zł, na obwodnice 895,5 mln zł, na wzmocnienia i przebudowy 2,4 mld zł. Nie może być zatem mowy, że rozwój sieci autostrad w Polsce odbywa się kosztem innych dróg. Dokładane są wszelkie starania, aby nie został zakłócony zrównoważony rozwój sieci dróg.

– **Rocznie ma być modernizowane ok. 2 tys. km dróg z ponad 18 tys. km istniejących dróg krajowych. Jakie kryteria decydują o kolejności tych inwestycji? Skala zapóźnień w infrastrukturze drogowej regionu, a może zdolności finansowe województwa?**

– Podstawowym kryterium przy wyborze drogi, która ma być remontowana jest jej stan techniczny oraz obciążenie ruchem. Służby GDDKiA na bieżąco monitorują stan techniczny i zgłaszają do remontu te drogi, których stan techniczny zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego. Podjęliśmy wysiłek i trzymamy się tego. Przez wiele lat ta problematyka była przedmiotem wyłącznie czystej gry i polityki. Teraz nasza praca zaczyna już dawać efekty. Podsumowując, stan sieci dróg krajowych po zabiegach dokonanych w 2006 r. możemy mówić o wyremontowaniu jak dotąd ponad 50% sieci dróg krajowych.

– **Ponieważ szybko przybywa samochodów, warunki jazdy w miastach z roku na rok stają się bardziej uciążliwe. W pewnym stopniu problem mogłoby rozwiązać budownictwo podziemne, które jednak w Polsce praktycznie nie istnieje. Tunele bardzo przydałyby się również poza miastami, np. w Małopolsce na trasie Kraków – Zakopane. Tak się jednak nie dzieje, co niektórzy eksperci tłumaczą wpływem silnego, mającego zaplecze polityczne, lobby drogowego. Jakie działania podejmuje ministerstwo transportu, by budownictwo podziemne zaczęło się w Polsce rozwijać?**

– Ciągi dróg, zarówno autostradowe, jak i ekspresowe we wszystkich krajach na świecie są przeprowadzane naziemnie, a nie podziemnie. Jedynie w przypadkach, gdzie nie ma możliwości wybudowania drogi naziemnej, stosuje się metodę budowania tuneli. Koszty ich zbudowania są niewspółmiernie wyższe od kosztów budowania dróg metodą tradycyjną. Gdyby technologia drążenia tuneli była tak szybka i tania, jak mogłoby się wydawać, metro warszawskie powstało w ciągu roku, i to zapewne nie tylko jedna jego linia. Większość miast w Polsce miałoby też linie metra. Przykładowo, wybudowanie tunelu pod kanałem La Manche o długości 50 km kosztowało 13,3 mld euro, co oznacza, że 1 km tunelu kosztował 266,7 mln euro. Budowa metodą tradycyjną 1 km autostrady kosztuje ok. 5 mln euro. Warto o tym pamiętać.

– **Dziękuję za rozmowę.**

**30** listopada 2006 r. w siedzibie MPWiK SA w Krakowie odbyła się konferencja prasowa mająca na celu przedstawienie zakresu projektu *Gospodarka wodno-ściekowa w Krakowie - etap I* wraz z prezentacją stron zaangażowanych w jego realizację i nadzór.

W zakres projektu wchodzi cztery zadania: uporządkowanie kanalizacji w rejonie Borku Fałęckiego poprzez odłączenie potoku Urwisko; budowa kanału odciążającego Kolektor B w Nowej Hucie (całkowicie ograniczone zostanie odprowadzanie ścieków na Łąki Nowohuckie); renowacja systemu kanalizacyjnego Krakowa (odnowa 56 km kanałów); budowa systemu

kanalizacji sanitarnej we wschodnich rejonach miasta (26 km nowych rurociągów).

Zadania będą realizowane w latach 2007–2009. Prace budowlane rozpoczną się w drugiej połowie 2007 r. Najwięcej mieszkańców, aż 55%, zostanie podłączonych w drugim etapie budowy (do końca 2008 r.); w pierwszym (do końca 2007 r.) będzie to 15%.

Funkcję inżyniera projektu sprawuje konsorcjum firm: Projekt Management Ltd Dublin Irlandia, Ekocentrum Sp. z o.o. Wrocław oraz Pracownie Badawczo-Projektowe „Ekosystem” Sp. z o.o. Zielona Góra.

