

# Drogi w ministerstwie gospodarki? Czemu nie?

O przyczynach obecnej sytuacji w branży drogowej, trudnym dialogu między inwestorem i wykonawcą, a także o tym dlaczego drogi mogłyby skorzystać gdyby nie było ministerstwa transportu mówi Wojciech Malusi, prezes Zarządu Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa.



– *Czy patrząc na obecną sytuację na rynku drogowym myśli Pan: „a nie mówiłem”?*

– Tak.

– *Ale to chyba żadna satysfakcja?*

– Żadna.

– *W ostatnim czasie zewsząd słychać głosy, że sytuacja na rynku jest fatalna. Z drugiej jednak strony, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwraca uwagę, że w tym czarnym obrazie jest trochę przesady – w ostatnich dwóch latach podpisano 150 kontraktów, w których uczestniczyły konsorcja składające się w każdym przypadku z kilku firm. Spośród nich upadło tylko sześć podmiotów...*

– Takie głosy świadczą o braku wiedzy na temat tego, co faktycznie dzieje się w firmach naszej branży. Upadło sześciu generalnych wykonawców. Do tego trzeba jednak doliczyć podwykonawców, usługodawców czy dostawców, którzy zbankrutowali w związku z upadłością tych sześciu wykonawców generalnych, a to daje

już nie sześć, lecz 60, albo nawet i sześćset firm.

O braku wiedzy na temat faktycznej sytuacji na rynku świadczy także wskazywanie, że są przetargi, które firmy zrealizowały dobrze, za niewielką cenę i nic złego się nie stało. Jako przykład podawana jest obwodnica Mińska Mazowieckiego. Że było tanio i dobrze, to jest jedna prawda. Druga prawda jest taka, że konsorcjum, które realizowało tę obwodnicę poniosło stratę w wysokości minimum 30 mln zł, przy kontrakcie wartym 600 mln zł. Jeżeli takim kosztem i takim sposobem będziemy oceniać kondycję firm, to gratuluję dobrego samopoczucia. Nie znam firmy, która uczestniczyłaby w programie budowy dróg krajowych i autostrad i nie poniosłaby strat.

– *Czy kiedy kilka lat temu mówił Pan, że optymizm związany z przetargami na budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu jest nadmierny, to czy spodziewał się Pan, że skończy się aż tak źle?*

– Tak. Kamieniem milowym w mojej ocenie sytuacji był wybór konsorcjum Covic na budowę autostrady A2. Wówczas zapaliło mi się nie żółte światło – bo to miałem zapalone cały czas – lecz czerwone. Tam doszło do przekroczenia wszelkich zasad, a potem nastąpiła lawina nieprzygotowanych firm, które startowały w przetargach.

Każdy przedsiębiorca obserwuje rynki w Europie pod kątem pracy, która jest do wykonania i pieniędzy, jakie są do wzięcia. Jeśli więc menedżerowie kierujący dużymi firmami widzieli, że w Polsce jest do przerebobienia kilkanaście miliardów złotych i do tego panują takie zasady, że nie trzeba mieć doświadczenia, wystarczą dobre papiery, to czemu nie spróbować? A że nie mieli pracowników? Od tego są polskie firmy, które wykonują robotę za pół darmo! „Skoro inni mogą zarobić, to dlaczego nie my?” Taki sposób myślenia, nieweryfikowany przez zamawiającego spowodował, ➤

➤ że firmy absolutnie nieprzygotowane do realizacji skomplikowanych zadań drogowych przystępowały do przetargów i wygrywały je po bardzo niskich cenach. Miały do tego doświadczenia z innych branż, gdzie kontrakty podpisywane na określone sumy, kończyły się kwotami znacznie wyższymi, bo była waloryzacja – podpisywano aneks i już. U nas brak waloryzacji zderzył się z ogromnym wzrostem cen materiałów budowlanych, zwłaszcza asfaltu. Doszło więc do sytuacji, w której nie było żadnego pola ma-

---

Podstawowy błąd, który został u nas popełniony, polega na tym, że umożliwiono przystępowanie do przetargów firmom, które nie były do tego przygotowane. Nie należy się dziwić menedżerom, że szukają nowych rynków. To obowiązkiem zamawiającego jest postawienie bariery, która uniemożliwiłaby dopuszczenie do przetargu firm, które nie są do tego przygotowane.

---

newru. Waloryzacja na kontraktach jest konieczna, ale nie oparta na wskaźnikach gusowskich.

– **Dlaczego nie na gusowskich?**

– Bo one powstają na podstawie cen z wcześniejszych, czyli już chorych, nierealnych kontraktów. Przykładem tak zapisanej waloryzacji jest ta, która miała miejsce na jednym z odcinków autostrady A4. Waloryzacja wyniosła tam 1,47 procent! Jak to się ma choćby do ponad 40-procentowego wzrostu cen asfaltu?

Jednak podstawowy błąd, który został u nas popełniony polega na tym, że umożliwiono przystępowanie do przetargów firmom, które nie były

do tego przygotowane. Nie należy się dziwić menedżerom, że szukają nowych rynków. To obowiązkiem zamawiającego jest postawienie bariery, która uniemożliwiłaby dopuszczenie do przetargu firm, które nie są do tego przygotowane. Nie chcę mówić „niewiarygodne”, bo te firmy w swojej branży były w miarę dobre. Zbankrutowały, bo wdały się w grę z zamawiającym, który w sposób cyniczny, znając sytuację, akceptował ceny, o których było wiadomo, że są rażąco niskie.

– **Na podstawie obowiązujących przepisów zamawiającemu nie jest łatwo wykluczyć firmę oferującą cenę dumpingową. Zamawiający nie mógł stwierdzić, która cena jest niska, ale jeszcze realna, a która już nie.**

– Ależ oczywiście, że mógł. Jeśli zamawiający nie jest kompetentny, by przeanalizować zaproponowane ceny, to może skorzystać z pomocy fachowców w tym zakresie. Tym bardziej, że to oferent jest zobowiązany do przedstawienia dokumentów potwierdzających, że zaproponowana cena jest realna. Mówienie, że uregulowaniem rażąco niskiej ceny zajmiemy się przy kolejnej najbliższej nowelizacji Prawa zamówień publicznych jest zakłamywaniem rzeczywistości, bowiem już teraz istnieje prawna możliwość wykluczenia oferty, która zawiera nierealną cenę. Potrzebna jest tylko dobra wola i właściwe kompetencje urzędników.

Wystarczy spojrzeć na przepisy. Artykuł 89 Prawa zamówień publicznych mówi wprost, że zamawiający odrzuca ofertę jeżeli zawiera ona rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia, a art. 90 dodaje, że w celu ustalenia tego faktu zamawiający zwraca się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień dotyczących czynników oferty mających wpływ na cenę. I dalej prawo mówi, że oceniając wyjaśnienia zamawiający bierze pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunkom wykonywania zamówienia dostępne

wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Pomijając więc ostatni czynnik, który w tym przypadku nie ma znaczenia, pozostałe wskazują, że cena na wielu kontraktach, a już najbardziej w przypadku Covecu, powinna być wyższa. Zatem zgodnie z art. 90 ustęp 3 zamawiający powinien odrzucić tę ofertę. Przypomnę, że przepisy nakazują to, jeśli wykonawca nie złożył wyjaśnień lub jeśli dokonana ocena wyjaśnień potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę. Ale jeśli urzędnicy przyjmują takie wyjaśnienie, że ktoś sądzi, że przy dużej ilości piasku dostawcy obniżą cenę, a jeśli nie, to wykonawca sprowadzi piasek z Chin...

Jeszcze raz powtórzę: jeżeli sam zamawiający nie potrafi ocenić realności ceny, to może skorzystać z pomocy fachowca. Trzeba bowiem mieć na uwadze jeszcze jeden przepis, który wskazuje na odpowiedzialność zamawiającego. Otóż artykuł 231 Kodeksu karnego mówi: funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego podlega karze wolności do lat trzech. Czy w tym wypadku, działając na szkodę firm, urzędnicy dopełnili swego obowiązku czy nie?

– **Z punktu widzenia urzędnika, można by powiedzieć odwrotnie: czy prosząc się wręcz o podniesienie ceny, urzędnik nie będzie działał na szkodę publiczną?**

– Urzędnicy boją się konsekwencji kontroli, w których organy kontrolne mogłyby zarzucić – co często się w przeszłości zdarzało – że urzędnik wybierając ofertę najkorzystniejszą, czyli droższą od najtańszej naraził stronę publiczną na straty. Chciałbym jednak zauważyć, że w artykule 91 Prawa zamówień publicznych jest mowa, że wybiera się nie najtańszą, lecz najkorzystniejszą ofertę. Nie jest tak, że inwestor wybierając ofertę z najniższą ceną chroni interes publiczny. Jest wręcz odwrotnie. Skutki wyboru najtańszych, a nie najkorzystniejszych

ofert obserwujemy teraz, kiedy to kolejne oferty na dokończenie robót, nawet przy uwzględnieniu waloryzacji, są znacznie wyższe od pierwszych kwot. Wszystkie ostatnie ponowne wybory wskazują na to, że skarb państwa będzie musiał dużo dopłacić do cen wynegocjowanych we wcześniejszych przetargach.

Podsumowując, przyczyny obecnej złej sytuacji na rynku drogowym to przede wszystkim postawa zamawiającego, który nieprawidłowo przygotował procedurę, źle określając terminy zakończenia inwestycji, niemające nic wspólnego z terminami wynikają-

że za realizację inwestycji odpowiedzialni są wspólnie inwestor z wykonawcą, jednak ze wskazaniem na inwestora. Wykonawca może proponować różne rozwiązania. To inwestor jest policjantem, który nie dopuszcza do nieprawidłowości na placu budowy, dlatego nie może na przykład tolerować niezgłoszonych podwykonawców. To są przyczyny obecnego stanu rzeczy.

*– Jak się patrzy jak obecnie wyglądają relacje między wykonawcami inwestycji drogowych i stroną zamawiającą, to odnosi się wrażenie, że polegają one wyłącznie na przeczuciu się winą.*



Jeśli nie będzie rewolucji w sferze tworzenia budżetu, to nie ma szans na sensowną realizację inwestycji drogowych. Tu potrzebne są decyzje: czy budujemy tarcze rakietowe, czy czołgi, czy drogi – mówi Wojciech Malusi

cymi z technologii. Po drugie, absolutny brak weryfikacji podmiotów przystępujących do przetargu, który spowodował, że do przetargu mogły przystępować firmy w ogóle do tego nieprzygotowane. Kolejną przyczyną to pełna tolerancja cen, które były nierealne oraz niekorzystanie z obowiązujących przepisów w tym zakresie. Do tego trzeba dodać brak współpracy z wykonawcą podczas realizacji inwestycji, czyli niestosowanie zasady,

– W jaki sposób ze sobą rozmawiamy, pokazuje taki przykład. Sejmowa podkomisja ds. drogownictwa i transportu pod nowym przewodnictwem posła Jerzego Szmita już trzy razy obradowała w sprawie zbadania przyczyn opóźnień przy budowie autostrad A1 i A4. Co się okazuje? Ze słów przedstawicieli GDDKiA wynika, że właściwie żadnych opóźnień nie ma. Nie ma żadnych opóźnień przy budowie autostrad!

Skoro padło stwierdzenie, że żadnych opóźnień nie ma, to zapytałem jak to faktycznie jest, bo jeśli skupimy się tylko na dwóch odcinkach, to na przykład: na autostradzie A1 odcinek Czerniewice-Brzezie – pierwotny termin ukończenia to był wrzesień 2012, a zakończenie przewidywane jest obecnie na listopad 2013. Odcinek Brzezie-Kowal również zakładany termin ukończenia był we wrześniu 2012, a odcinek będzie skończony nie prędzej jak w listopadzie 2013. Odcinek Stryków-Tuszyn, gdzie jest praktycznie zerowe zaangażowanie, miał być skończony w sierpniu przyszłego roku, a będzie najwcześniej w czerwcu 2014. Podobnie jest na autostradzie A4. To jak to jest?

Stwierdziłem więc na jednym z posiedzeń tej podkomisji, że praktycznie nie znam przypadku, by jakaś inwestycja, gdzie inwestorem była GDDKiA była ukończona w terminie. Te słowa wywołały burzę. Stwierdzono, że będzie na nie pisemna odpowiedź. I była. Napisano w niej, że nie mam racji, bo przykładem na terminowe zakończenie inwestycji jest choćby A2! Przecież to jest śmieszne! Dalej wyjaśniono mi, że warunki kontraktu definiują czas na ukończenie i określają termin, w którym inwestycja powinna zostać ukończona, a w szczegółowych warunkach kontraktu istnieje szereg klauzul uprawniających wykonawcę do przedłużenia terminu na ukończenie. A ponieważ taki termin zostanie odpowiednio przedłużony, nie można mówić, że zrealizowanie inwestycji w przedłużonym, przyznanym wykonawcy czasie jest nieterminowym zrealizowaniem robót. Zgodnie z tą logiką, poinformowano mnie zatem, że do odcinków, które zostały zrealizowane w terminie zaliczyć można m.in. poszczególne odcinki autostrady A2 Stryków-Konotopa, poszczególne odcinki Autostrady A1 Kowal-Stryków... Przecież to bezczelność.

Podczas tych prac, w których uczestniczymy, zauważyliśmy jedno: że tam, gdzie winę ponosi zamawiają-

cy, wszystkie terminy są przedłużane – mowa o określeniu nierealnego terminu zakończenia budowy, błędach projektowych itd. Natomiast jeżeli byłoby jakieś przyczyny po stronie wykonawcy, to już jest zupełnie inaczej. Z drugiej strony zauważam pewne namiastki, z których by wynikało, że GDDKiA jednak chce się porozumieć z wykonawcami.

– *Ciągle mówimy o GDDKiA. Czy to znaczy, że na kontraktach realizowanych przez samorządy nie ma takich problemów?*

– Nie do końca tak jest. Znam przykłady, że przez biurokratyczne podejście do spraw inwestycji także na drogach samorządowych wykonawca upadał. Chociaż są i dobre przykłady w realizacji inwestycji, należy do nich z pewnością Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach. Jednak niemożliwie o problemach na drogach samorządowych wynika głównie z tego, że nie ma tam tak dużych przetargów jak na drogach krajowych.

– *Jaka jest sytuacja w branży, do której napłynęło tyle firm z innych gałęzi?*

– Tych firm spoza branży już prawie nie ma. Te, które były tu przez cały czas, pomimo strat postarają się, przy zmniejszonym zatrudnieniu, utrzymać na rynku i czekać co będzie dalej. Ale to czekanie, jeżeli nie będzie uchwalony budżet europejski na lata 2014-2020, będzie wpływało na firmy bardzo negatywnie. Musimy zdać sobie sprawę, że bez unijnego budżetu trudno w ogóle mówić o przymiarkach na następne inwestycje. Bolejemy też nad tym, że w sposób drastyczny zmniejszono dofinansowanie inwestycji na drogach samorządowych – chodzi o „schetynówki”. To powoduje, że wielu firmom, tzw. porejonowskim zająrało w oczy widmo upadłości.

Na początku roku zaproponowaliśmy z kolei Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, by podjął inicjatywę ustawodawczą w sprawie zmiany ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym tak, by ze środków

KFD można było finansować również utrzymanie dróg. Dyrekcja przyjęła ten pomysł i próbowała się z nim przebić, ale na razie odpowiedź jest negatywna.

– *Obecnie odczuwamy skutek tego, że finansowanie inwestycji drogowych opiera się niemal wyłącznie na środkach unijnych – nie ma budżetu unijnego, to nie ma pieniędzy.*

---

Finansowanie drogownictwa w Polsce musi uwzględniać kilka źródeł, przy czym bazę powinny stanowić środki z budżetu. Nadal twierdzę, że aby w ciągu 10-15 lat jakość naszych dróg i ulic była porównywalna z minimalnym poziomem jaki jest w krajach zachodnich, to przez te 15 lat państwo polskie powinno obojętnie z jakich źródeł przeznaczać na drogi ok. 25 mld zł rocznie. Myślę tu o wydatkach na wszystkie drogi publiczne, także samorządowe – w proporcjach powiedzmy 20 mld krajowe, 5 mld sieć samorządowa.

---

– Co najgorsze, nie będziemy mieli nawet pieniędzy na dopłaty do środków unijnych. Z naszych wyliczeń wynika, że program budowy dróg krajowych i autostrad na lata 2008-2013 nie zamknie się z powodu braku pieniędzy, które muszą pochodzić z naszego budżetu.

Finansowanie drogownictwa w Polsce musi uwzględniać kilka źródeł, przy czym bazę powinny stanowić środki z budżetu. Nadal twierdzę, że aby w ciągu 10-15 lat jakość naszych

dróg i ulic była porównywalna z minimalnym poziomem jaki jest w krajach zachodnich, to przez te 15 lat państwo polskie powinno obojętnie z jakich źródeł przeznaczać na drogi rocznie ok. 25 mld zł. Myślę tu o wydatkach na wszystkie drogi publiczne, także samorządowe – w proporcjach powiedzmy 20 mld krajowe, 5 mld sieć samorządowa.

Jeśli nie będzie rewolucji w sferze tworzenia budżetu, to nie ma szans na sensowną realizację inwestycji drogowych. Tu potrzebne są decyzje: czy budujemy tarcze rakietowe, czy czołgi, czy drogi. To kwestia wyboru, czy armia ma co roku otrzymywać z budżetu prawie 2 proc., czy mniej, a resztę będziemy przeznaczać na drogi. Także reforma KRUS mogłaby spowodować przekazywanie większych środków budżetowych na drogi niż dotychczas.

Uważam, że wielkość środków przeznaczanych na drogi z budżetu powinna odpowiadać ok. 1 proc. PKB. W tym roku, podobnie jak i w przyszłym byłoby to ok. 14 mld zł. Brakuje więc jeszcze co najmniej ok. 10 mld zł. Jeśli założymy, że na najbliższe siedmioletnie dostaniemy z Unii 40-45 mld zł, to mielibyśmy dodatkowe 6-7 mld zł rocznie, a więc łącznie środki z budżetu plus unijne dałyby ok. 21 mld. Na pozostałą kwotę albo należałoby szukać inwestorów prywatnych, sięgnąć po PPP, albo do kredytów z instytucji europejskich typu EBI, EBOR. Wówczas ta inżynieria finansowa się zamknie.

Trzeba oczywiście jeszcze wypracować zasady finansowania dróg samorządowych. Być może wtedy samorząd z dochodów własnych mógłby zapewnić więcej niż do tej pory. Jeśli to będzie zrealizowane, możemy myśleć o dogonieniu Europy w ciągu 15 lat.

– *Mamy tymczasem inny pomysł na finansowanie m.in. inwestycji drogowych, pod nazwą „Inwestycje polskie”. Co Pan o nim myśli?*

– Jeżeli ma powstać kolejna agenda rządowa – „Inwestycje polskie” – to nie rozumiem w tym układzie ro-

li Krajowego Funduszu Drogowego. Ale może warto przy tej okazji zastanowić się nad sposobem zarządzania funduszami i inwestycjami drogowymi? Być może byłoby lepiej dla naszej branży, gdyby stworzono jedną instytucję zarządzającą dużymi inwestycjami o nazwie np. właśnie „Inwestycje polskie”, rezygnując jednocześnie z KFD, który jest na poziomie wydziału w Banku Gospodarstwa Krajowego, zatem do naczelnika wydziału przychodzi jako petent Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Dobrze by było, by w jednych rękach były skupione wszystkie ważne inwestycje w Polsce, w tym infrastrukturalne, bo pewien szynel, zasady, powinny obowiązywać wszystkie branże – energetyczną, kolejową, drogową i każdą inną. Wówczas sprawy związane z inwestycjami mogłyby być przekazane do tejże agendy, natomiast GDDKiA zostałaby odciążona od spraw inwestycyjnych, a zajmowałaby się zagadnieniami, na których się dobrze zna, czyli utrzymaniem, zarządzaniem i administrowaniem

dróg. Sądzę, że jeśli wszystkie sprawy związane z drogami skupiłoby się w jednych rękach, to dla dróg byłoby lepiej.

Potrzebujemy zmian, które spowodowałyby udrożnienie funkcjonowania drogownictwa. Zadam może kontrowersyjne pytanie: jaką rolę w obecnej sytuacji spełnia ministerstwo transportu i czy ono w ogóle jest potrzebne? Czy minister podpisuje kontrakty? Nie. Robi to generalny dyrektor. Czy dysponuje środkami finansowymi? Nie, bo dysponują nimi ministrowie finansów i rozwoju regionalnego. Stoję na stanowisku, że drogi i transport zawsze były bliżej gospodarki, a ministerstwo gospodarki w hierarchii ważności spraw zawsze będzie o wiele wyżej niż transportu. Natomiast jeżeli premierowi i rządowi zależy na drogach, to sprawy dotyczące inwestycji drogowych powinien koordynować ktoś na poziomie pełnomocnika rządu, kto byłby partnerem do rozmowy z ministrem finansów, czy z ministrem rozwoju regionalnego.

*– Proszę jeszcze powiedzieć czy w obecnej sytuacji branża drogowa jest podzielona? Czy w obliczu problemów mówi jednym głosem?*

– Jedynym pozytywnym efektem tego tragicznego stanu jest to, że branża coraz częściej zaczyna mówić jednym głosem. Ponieważ problemy, które kiedyś obejmowały małe i średnie firmy, przeniosły się również na duże. Większe przedsiębiorstwa stwierdziły, że bez współdziałania z firmami, które w dużej mierze wykonują roboty, ich byt na rynku jest ograniczony i istnieje groźba wypadnięcia z niego.

Wolałbym jednak, by firmom działało się lepiej, a Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa pełniła rolę pośrednika między dużymi i małymi formami i integrowała je w sukcesie, a nie w pokonywaniu porażek. Chciałbym, byśmy mieli kłopoty wynikające z dobrobytu, a nawet rywalizację, ale nie na rażąco niskie ceny, lecz na jakość robót.

*– Dziękuję za rozmowę.*

Rozmawiała ELŻBIETA PAŁYS