



Business Centre  
**Club**

# **Inwestycje drogowe – niewykorzystane szanse**

Zespół pod kierunkiem Mirosława Barszcza

Warszawa, 26 stycznia 2009 r.

Raport dostępny jest również w Internecie: [www.bcc.org.pl](http://www.bcc.org.pl)

## **Spis treści:**

<b>Wstęp .....</b>	<b>2</b>
<b>Wnioski.....</b>	<b>4</b>
<b>Rzetelność przygotowania inwestycji.....</b>	<b>6</b>
<b>Zapewnienie odpowiednich zasobów ze strony inwestora .....</b>	<b>7</b>
<b>Zrównoważony podział ryzyk związanych z inwestycją.....</b>	<b>8</b>
<b>Finansowanie inwestycji – brak elastyczności .....</b>	<b>11</b>
<b>Zamówienia publiczne.....</b>	<b>12</b>
<b>Przepisy związane z ochroną środowiska .....</b>	<b>14</b>
<b>Planowanie i nadzór nad sprawną realizacją inwestycji.....</b>	<b>15</b>
<b>Lokalne inwestycje drogowe .....</b>	<b>16</b>
<b>Nadregulacja procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji drogowych.....</b>	<b>17</b>

## **Wstęp**

W sytuacji globalnego kryzysu ekonomicznego rządy wielu krajów wspomagają gospodarkę realizując wielkie projekty infrastrukturalne. Takie działania zapowiedział m.in. **prezydent USA Barack Obama, który planuje wydać w ciągu dwóch lat 850 mld dolarów na inwestycje infrastrukturalne i obniżki podatków**. Chiny realizować będą program budowy infrastruktury, którego łączny koszt wyniesie w ciągu pięciu lat 1 300 mld dolarów. Niemiecki pakiet wsparcia gospodarki koncentruje się na inwestycjach infrastrukturalnych oraz obniżkach podatków – w ciągu dwóch lat planowane są wydatki rzędu 68 mld dolarów.

**Wydatki infrastrukturalne są najbardziej oczywistym i najbardziej skutecznym sposobem pobudzania gospodarki w okresie spowolnienia**. Co więcej, z punktu widzenia budżetu państwa inwestowanie w rozwój infrastruktury w okresie dekonjunktury gospodarczej jest po prostu opłacalne. Zwiększona konkurencja wśród dostawców pozwala na realizowanie inwestycji w najkorzystniejszej cenie.

Choć perspektywy wzrostu gospodarczego w Polsce są lepsze niż w Stanach Zjednoczonych czy Niemczech, to jest jasne, że sprawność realizacji inwestycji infrastrukturalnych w ciągu najbliższych dwóch lat będzie miała istotne znaczenie dla utrzymania niskiego poziomu bezrobocia i wzrostu PKB. Dlatego uznaliśmy, że konieczna jest analiza obecnej sytuacji, **rozpoznanie nowych zagrożeń dla realizacji projektów infrastrukturalnych i zaproponowanie odpowiednich rozwiązań**.

Przyczyny, dla których inwestycje infrastrukturalne w Polsce po 1989 r. nigdy nie były realizowane wystarczająco sprawnie, zmieniały się w czasie.

**Przez wiele lat problemem było finansowanie inwestycji. Dopiero niedawno nastąpiła zasadnicza zmiana. Program budowy dróg krajowych 2008-2012 przewiduje wydatkowanie na cele budowy dróg 121 mld złotych**. Usunięcie pierwszego i podstawowego problemu obnażyło jednak pozostałe problemy, tj. **przede wszystkim braki w przygotowaniu projektów i niedostatki prawne, zwłaszcza z zakresu prawa ochrony środowiska oraz zamówień publicznych**.

Chociaż problemy natury prawnej zostały w znacznej mierze usunięte, dostrzegamy realne zagrożenia mogące skutkować co najmniej spowolnieniem realizacji inwestycji drogowych.

Wiele ze zidentyfikowanych i opisanych w niniejszym raporcie problemów wiąże się **nie tyle z regulacjami prawnymi, co raczej z praktyką organów państwa odpowiedzialnych za budowę dróg**. To dobra wiadomość – **usunięcie większości zagrożeń nie wiąże się bowiem ze skomplikowanym i długotrwałym procesem legislacyjnym**.

Z drugiej strony, rozwiązanie problemów **wymaga determinacji**, czasem wręcz odwagi decydentów. Wierzymy, że ani jednej ani drugiej nie zabraknie. Od nich w dużej mierze zależy dobrobyt Polaków w trudnych dla światowej gospodarki czasach.

Raport zawiera rekomendacje potrzebnych działań. Ponieważ większość z opisanych problemów dotyczy relacji inwestor-wykonawca, pierwszą i najważniejszą rekomendacją jest propozycja **powołania zespołu roboczego składającego się z przedstawicieli oraz ekspertów reprezentujących wszystkich interesariuszy**:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- Ministerstwa Infrastruktury
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
- przedstawicieli branży budowlanej
- przedstawicieli branży materiałów budowlanych
- przedstawicieli branży finansowej

**Powyższy zespół powinien zająć się opracowaniem konkretnych propozycji legislacyjnych oraz wypracowaniem “Kodeksu dobrych praktyk” obowiązującego w relacjach inwestor-wykonawca.**

Cykliczne spotkania zespołu umożliwiłyby w przyszłości szybką identyfikację pojawiających się problemów oraz skuteczne reagowanie.

## Wnioski

Mimo przeznaczenia olbrzymich środków finansowych na realizację krajowego programu budowy dróg, **BCC widzi szereg zagrożeń dla jego realizacji.**

Przede wszystkim, główną przyczyną większości opóźnień w realizacji inwestycji są **wadliwie przygotowane projekty**. Dlatego też **standardem powinny stać się projekty typu “Projektuj i zbuduj”**, w których wykonawca sam zobowiązany jest do przygotowania projektu.

Zdecydowany wzrost liczby projektów powoduje problemy kadrowe po stronie inwestora i ryzyko powstawania zatorów. **Proponujemy przeniesienie do obszaru inwestycji drogowych instytucji spółek celowych jako mechanizmu sprawdzonego przy budowie stadionów na EURO 2012.**

Przesadne dążenie inwestora do zabezpieczenia wszystkich możliwych ryzyk związanych z realizacją projektu (ryzyka wzrostu cen materiałów budowlanych, kursów walutowych, nierównowaga w wysokości kar umownych) **powoduje bardzo wyraźny wzrost „premi za ryzyko”, którą wykonawcy wliczają w cenę projektu**. W efekcie projekty realizowane są drogo i z opóźnieniami. **Postulujemy przywrócenie równowagi pozycji inwestora i wykonawcy poprzez przyjęcie jako standardu umowy wzorcowej FIDIC** (Międzynarodowej Federacji Inżynierów Konsultantów / Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils).

**Regulacje dotyczące drogownictwa znajdują się w gestii co najmniej sześciu ministerstw. Siedem różnych instytucji jest upoważnionych do kontroli GDDKiA.** Taka sytuacja sprawia, że zbyt wiele uwagi jest poświęcanej problemom niezwiązanym bezpośrednio z budową dróg, a ważne i potrzebne decyzje utykają w uzgodnieniach politycznych i resortowych. **BCC proponuje skoncentrowanie wszystkich kompetencji decyzyjnych i kontrolnych dotyczących drogownictwa w Ministerstwie Infrastruktury oraz GDDKiA.**

Brak elastyczności w wydatkowaniu przez GDDKiA środków przeznaczonych na inwestycje drogowe powoduje istotne perturbacje i często obniżenie jakości wykonywanych usług. **Proponujemy umożliwienie GDDKiA swobodnego przesuwania środków pomiędzy projektami oraz przenoszenia z jednego roku budżetowego na drugi.**

Mimo, że w zakresie zamówień publicznych poczyniono istotny postęp, to **w dalszym ciągu czas od złożenia oferty do momentu wejścia na plac budowy wynosi wiele miesięcy.**

**Postulujemy istotne uproszczenie procedur i ukrócenie praktyki składania nieuzasadnionych odwołań.**

**W zakresie ochrony środowiska najważniejszym pozostającym do wykonania zadaniem jest ostateczne określenie i zamknięcie listy obszarów Natura 2000.** Bez wykonania tego zadania trudno mówić o odpowiedzialnym wytyczeniu lokalizacji przebiegu nowych dróg.

Projekty infrastrukturalne powinny być planowane rozważnie, z dużym wyprzedzeniem. Pozwoli to na lepsze wykorzystanie potencjału firm wykonawczych oraz uzyskanie lepszych cen przez inwestora. **Plan inwestycji drogowych powinien być zatem rozpisany na wiele lat w przód. Dodatkowo, urzędnicy powinni odpowiadać dyscyplinarnie za brak odpowiednich postępów w realizacji projektów.**

GDDKiA odpowiada za 7% sieci drogowej dysponując jednocześnie ponad 90% środków przeznaczonych na realizację projektów drogowych. **Budowa dróg lokalnych oraz dojazdowych do sieci dróg krajowych i autostrad powinna pozostawać w centrum zainteresowania rządu. GDDKiA powinna być odpowiedzialna również za drogi krajowe przebiegające przez terytorium miast.**

Należy uprościć wiele procedur administracyjnych w procesie inwestycyjnym, w szczególności dotyczących koniecznych uzgodnień, prawa budowlanego. **Należy poszerzyć zakres stosowania tzw. specustawy drogowej.**

## Rzetelność przygotowania inwestycji

121 miliardów złotych – po raz pierwszy w historii III RP na budowę dróg przeznaczono tak wielkie środki finansowe. **Ilość pieniędzy dostępnych rocznie na finansowanie inwestycji drogowych w ciągu zaledwie kilku lat wzrosła ponad pięciokrotnie.**

Dodatkowo, w celu zwiększenia konkurencyjności wśród wykonawców podjęto decyzję o podzieleniu dużych inwestycji drogowych na mniejsze odcinki.

Te dwa czynniki sprawiają, że liczba ogłaszanych i rozstrzyganych przetargów może się zwiększyć nawet kilkudziesięciokrotnie w porównaniu z sytuacją sprzed kilku lat.

Już w tej chwili widoczne są narastające problemy z przygotowaniem inwestycji, szczególnie w zakresie jakości projektów. Z kolei na podstawie wadliwie przygotowanych projektów przygotowywane są wadliwe warunki zamówienia, determinujące terminy czy technologię, według której powinny być wykonywane projekty.

**Błędy w przygotowanych projektach i warunkach zamówienia ujawniają się dopiero w trakcie realizacji inwestycji.** Konieczna jest zmiana projektu, powstają opóźnienia i spory pomiędzy inwestorem i wykonawcą.

Podobnie często pojawiają się problemy z prawnym przygotowaniem inwestycji. **Inwestor często nie zapewnia wszystkich wymaganych zgód, np. związanych z wejściem i dojazdem na teren budowy.**

Rekomendowanym rozwiązaniem powyższych problemów powinno być **przyjęcie jako standardu modelu wykonawstwa wg zasady „Projektuj i zbuduj”**. W takim przypadku obowiązek przygotowania projektu spada w całości na wykonawcę i jednoznacznie determinuje odpowiedzialność za ewentualne opóźnienia, eliminuje sytuacje sporne pomiędzy inwestorem i wykonawcą, pozwala wykonawcy wykorzystać optymalną z jego punktu widzenia technologię zapewniającą osiągnięcie wymaganych przez inwestora standardów technicznych.

## Zapewnienie odpowiednich zasobów ze strony inwestora

Drastyczne zwiększenie liczby ogłaszanych i rozstrzyganych przez GDDKiA przetargów oznacza nie tylko problemy z zapewnieniem odpowiedniej jakości projektów. Oznacza również zdecydowanie większą ilość pracy dla urzędników Generalnej Dyrekcji.

**W związku ze zwiększeniem ilości pracy GDDKiA podjęła pewne kroki. Przede wszystkim podjęto decyzję o decentralizacji, przekazując istotne kompetencje z poziomu Generalnej Dyrekcji do oddziałów regionalnych. Po drugie, podjęto decyzję o standaryzacji projektów umów oraz warunków ogłaszanych przetargów.**

**Działania takie są niewystarczające.** Co więcej, w warunkach ustawy ograniczającej wysokość pensji osób zatrudnionych w GDDKiA, szybkie zwiększenie liczby kompetentnych pracowników nie będzie możliwe.

**Powinny zostać podjęte kroki mające na celu *outsourcing* jak największej liczby funkcji poza GDDKiA, przy zachowaniu przez Generalną Dyrekcję nadzoru nad procesem inwestycyjnym.** W szczególności istotne jest, aby usprawnić proces przygotowania inwestycji, obsługę aspektów prawnych i administracyjnych związanych z inwestycją, takich jak przygotowywanie dokumentacji, składanie odpowiednich wniosków, uczestniczenie w procedurach administracyjnych, zdobywanie odpowiednich uzgodnień etc.

Podmiot zewnętrzny mógłby również wspomóc GDDKiA w procesie wykupu ziemi i uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie placu budowy. Czynności opisane powyżej – oraz szereg innych – mogłyby być wykonywane np. za pośrednictwem spółek celowych wzorowanych np. na ustawie o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

Możliwe jest również zlecenie przynajmniej części z powyższych funkcji wyspecjalizowanym firmom prawniczym. W tym celu GDDKiA powinna mieć zapewnione finansowanie na odpowiednim poziomie.

## Zrównoważony podział ryzyk związanych z inwestycją

Każde rozsądne przedsięwzięcie biznesowe opiera się na kalkulacji dwóch czynników: potencjalnej wysokości stopy zwrotu oraz wielkości ryzyka związanego z przedsięwzięciem. **Im większe ryzyko, tym większej stopy zwrotu oczekuje przedsiębiorca. I odwrotnie – w przypadku pewnego zarobku przedsiębiorca zadowolony jest stosunkowo niewielkim zyskiem.**

Budownictwo, zwłaszcza drogowe, w większości krajów rozwiniętych jest branżą bardzo bezpieczną, a co za tym idzie, cechuje ją stosunkowo niska rentowność.

**W Polsce jest inaczej. Przerzucanie przez inwestora na wykonawcę bardzo wielu ryzyk inwestycyjnych powoduje, że oczekiwana przez przedsiębiorcę premia za ryzyko rośnie bardzo wyraźnie. W efekcie Skarb Państwa zmuszony jest często ponosić koszty większe od szacowanych.**

Zgodnie z powszechnie akceptowanym na całym świecie standardem umowy o usługi budowlane opracowanej przez Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils (FIDIC), ryzyka obu stron – inwestora i wykonawcy – są **rozłożone równomiernie, a na straży właściwej realizacji stoi bezstronny z założeń inżynier. Obowiązujący w Polsce standard zdecydowanie odbiega od założeń FIDIC.**

**Wszystkie przyjęte modyfikacje zmierzają do przerwania jak największej ilości ryzyk na wykonawcę. Przykładowo, inaczej niż w umowie wzorcowej przerzucane są na wykonawcę ryzyka związane ze zmianami cen materiałów budowlanych.** Dodatkowo, umowy pomiędzy wykonawcą a inwestorem zawierane są w euro, podczas gdy wykonawca większość kosztów ponosi w złotych. Znow, **ryzyko kursowe w całości spoczywa na wykonawcy.**

Jeśli chodzi o kary umowne, w praktyce **zniesiono limity odszkodowań w przypadku, gdyby miały być wypłacane przez wykonawcę. Natomiast z drugiej strony wykonawca często zostaje pozbawiony prawa do płatności za koszty poniesione w związku z opóźnieniem, nawet wówczas, gdy wina za opóźnienie w całości leży po stronie inwestora.**

Wzrost ryzyka wykonawcy musi powodować wzrost ceny. **Suma wszystkich ryzyk powoduje więc często wręcz podwojenie ceny** w porównaniu do tej, która mogłaby być zaoferowana w przypadku zbalansowanego podziału ryzyk pomiędzy inwestorem i wykonawcą.

Tak więc, **inwestor wykazujący się skrajną awersją do ryzyka działa w rezultacie na swoją niekorzyść – co prawda zabezpiecza większość ryzyk, ale płaci za to niewspółmiernie wysoką cenę.**

**Rozsądny i zrównoważony podział ryzyk pomiędzy inwestora i wykonawcę jest szczególnie istotny w kontekście niedawnych zmian dotyczących wymogów wobec firm realizujących inwestycje drogowe.** O ile jeszcze do niedawna warunki konieczne do wzięcia udziału w przetargu spełniało zaledwie kilkanaście największych firm budowlanych, dzisiaj jest ich ponad trzysta. Zbyt duża ilość ryzyk związanych z realizacją kontraktów może doprowadzić do tego, że **mniejsze i mniej doświadczone firmy będą mieć poważne problemy z wywiązaniem się z przyjętych zobowiązań, co skutkować może upadłościami wykonawców i istotnymi opóźnieniami w realizacji inwestycji.**

**Aby rozwiązać powyższy problem, należy przyjąć za obowiązujący standard podział ryzyk wynikający z wzorcowej umowy FIDIC.**

## Spójność działań – jasny ośrodek decyzyjny

Problem budowy dróg od lat znajduje się w centrum zainteresowania polityków, mediów, opinii społecznej. Paradoksalnie, nie sprzyja to rozwiązywaniu problemów. Dzieje się tak z powodu prostego mechanizmu politycznego: jak najwięcej instytucji i osób chciałoby mieć możliwość pochwalenia się sukcesem (gdyby się zdarzył) z jednoczesną możliwością zrzucenia odpowiedzialności na kogoś zupełnie innego w przypadku braku sukcesu.

Najprostszą metodą osiągnięcia tak opacznie rozumianego celu politycznego jest utrzymywanie jakiejś kompetencji w zakresie drogownictwa i związana z nią potrzeba kontroli całości lub części procesu realizacji inwestycji drogowych.

W tej chwili **siedem różnych instytucji jest uprawnionych do kontrolowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad** i skwapliwie z tego prawa korzysta. GDDKiA jest zasypywana licznymi interpelacjami poselskimi, odpowiada na dziesiątki pytań prasowych dziennie. **Wszystkie te działania skutecznie odciągają uwagę GDDKiA od tego co najważniejsze – od budowy dróg.**

Co ważne, świadomość nieustannej ekspozycji na krytykę powoduje często paraliż decyzyjny. Często łatwiej jest niepodjąć żadnej decyzji, niż podjąć decyzję trudną lub ryzykowną.

**GDDKiA powinna uzyskać jak największą swobodę działania. Powinna być rozliczana wyłącznie z osiągniętych wyników** – liczby rozpoczętych i zakończonych inwestycji. Należy istotnie ograniczyć liczbę kontroli i obowiązków informacyjnych dotyczących GDDKiA.

Drugim **niezwykle istotnym problemem jest rozproszenie odpowiedzialności za regulacje prawne dotyczące drogownictwa**. I tak, różne kwestie związane z budową dróg znajdują się w kompetencji m.in. Ministra Infrastruktury, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Finansów, Ministra Rozwoju Regionalnego, Ministra Środowiska i Ministra Gospodarki. Sytuacja taka oczywiście nie sprzyja spójności podejmowanych działań, wiele decyzji utyka w uzgodnieniach międzyresortowych i politycznych.

**Zdaniem BCC należy więc skonsolidować różne przepisy dotyczące drogownictwa i zawarcie ich w jednej spójnej ustawie, która znajdowałaby się w kompetencji Ministra Infrastruktury.** Taka konstrukcja umożliwiłaby sprawniejsze reagowanie na pojawiające się problemy.

## Finansowanie inwestycji – brak elastyczności

Mimo przeznaczania wysokich środków na realizację inwestycji drogowych, sposób ich wykorzystania pozostaje daleki od doskonałości.

**Głównym problemem jest brak elastyczności w dysponowaniu środkami przez inwestora.**

Obecny system finansowania inwestycji drogowych skonstruowany został w taki sposób, że optymalne wykorzystanie środków jest możliwe w zasadzie wyłącznie wtedy, gdy nie zdarzają się problemy z realizacją projektów. Problemy takie jednak oczywiście występują regularnie. W takiej sytuacji GDDKiA ma problem z elastycznym reagowaniem na zdarzające się problemy i np. **przeniesieniem środków przeznaczonych z inwestycji, której realizacja się opóźnia na inną, która postępuje szybciej niż pierwotnie założono.**

Podobnie, poważne **problemy występują w przypadku przesuwania środków z jednego roku budżetowego na drugi.** W budownictwie jest to tymczasem sytuacja częsta. Opóźnienia w realizacji projektu mogą mieć również przyczyny obiektywne, np. związane z warunkami pogodowymi, klęskami żywiołowymi etc.

Brak elastyczności w dysponowaniu środkami finansowymi powoduje często, że **inwestor narzuca wykonawcy nierealne terminy wyłącznie dlatego, żeby można było w grudniu wystawić fakturę za wykonane usługi.** Oczywiście taki pośpiech odbija się negatywnie na jakości robót.

Przy konkretnych projektach – zwłaszcza przy obecnych problemach z uzyskaniem kredytu bankowego – **niezmiernie ważne jest zapewnienie wykonawcom płynności finansowej.** Szczególnie istotne jest umożliwienie otrzymania przez wykonawcę **płatności zaliczkowej w odpowiedniej wysokości (od 10 do 20% wartości kontraktu),** umożliwiającej szybkie i skuteczne przygotowanie do realizacji projektu.

**Niezwykle istotne jest również maksymalne skrócenie terminów płatności za wykonanie poszczególnych etapów projektu.**

Poprawienie płynności finansowej wykonawcy zmniejszy koszty finansowe związane z realizacją projektu i w efekcie spowoduje obniżenie kosztów wykonawstwa, z korzyścią również po stronie Skarbu Państwa.

## Zamówienia publiczne

**BCC z zadowoleniem odnotowuje poprawę sytuacji jeśli chodzi o regulacje w zakresie zamówień publicznych.** Uważamy jednak, że dla zapewnienia optymalnego wykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne **konieczne są dalsze zmiany.**

W dalszym ciągu regularnie zdarzają się sytuacje, w których od momentu złożenia oferty w przetargu do momentu wejścia na plac budowy mija wiele miesięcy. Tak długie opóźnienia powodują – zwłaszcza w dzisiejszej sytuacji ekonomicznej – znaczący wzrost ryzyka wykonawcy związany ze zmianami kursów walut, cen materiałów budowlanych, kosztów pracy etc. Wykonawca chcąc zabezpieczyć powyższe ryzyka zmuszony jest do podnoszenia ceny. **Częściowo problem ten można rozwiązać poprzez wprowadzenie w umowach o wykonawstwo mechanizmu indeksacji cen, niemniej jednak konieczne są również zmiany w przepisach o zamówieniach publicznych.**

Zmiany powinny zmierzać przede wszystkim w kierunku **ukrócenia praktyk opóźniania rozpoczęcia realizacji projektu poprzez składanie odwołań przez konkurentów, którzy nie wygrali przetargu.** Jako obowiązującą regułę należy wprowadzić rozwiązanie, zgodnie z którym **żadne odwołanie nie będzie wstrzymywać w żadnym przypadku realizacji projektu przez firmę, która wygrała przetarg.** Strona odwołująca się powinna być uprawniona wyłącznie do odszkodowania w wysokości nieprzekraczającej kosztów przygotowania dokumentacji przetargowej.

Cała odpowiedzialność za rozstrzygnięcie przetargu powinna spoczywać na osobach podejmujących decyzję. **Ewentualne skutki podjęcia decyzji błędnej nie powinny odbiegać od konsekwencji ponoszonych przez pracowników firm prywatnych. W przypadku wybrania oferty niekorzystnej powinni odpowiadać służbowo i dyscyplinarnie. W przypadku rażącego naruszenia prawa – karnie.**

Wprowadzenie takich rozwiązań, chociażby wyłącznie w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, spowodowałoby rozwiązanie problemu opóźniania realizacji inwestycji w wyniku bardzo kosztownych (po obu stronach) oraz przeciągających się ponad potrzebę postępowań przetargowych.

Dodatkowo **warto rozważyć wprowadzenie jako standardu postępowania w przypadku zamówień publicznych postępowania dwuetapowego.** W pierwszym etapie wyłaniane

byłyby firmy spełniające określone kryteria podmiotowe (doświadczenie, rozmiar, etc.). Dzięki temu inwestor dysponowałby listą firm dających rękojmię właściwego wykonania usługi. Drugi etap mógłby zatem przyjąć formę postępowania uproszczonego, w trakcie którego negocjacje podlegałyby wyłącznie wartości kontraktu.

## Przepisy związane z ochroną środowiska

W zakresie przepisów związanych z ochroną środowiska nastąpił bardzo znaczący postęp. Niemniej jednak należy zauważyć, że do tej pory **nie nastąpiło jeszcze ostateczne zamknięcie listy wszystkich obszarów Natura 2000 w Polsce.**

Ponieważ praktycznie każda większa inwestycja drogowa realizowana w Polsce przecina lub będzie przecinać któryś z obszarów Natura 2000, **konieczne jest dołożenie wszelkich starań, aby obszary te zostały ostatecznie zdefiniowane i zamknięte.** Dopiero wówczas bowiem będzie można z pełną odpowiedzialnością rozpocząć proces wariantowego wytyczania dróg.

## Planowane i nadzór nad sprawną realizacją inwestycji

Odpowiednie zaplanowanie inwestycji w czasie ma bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zarówno Skarbu Państwa jak i firm wykonawczych.

Po pierwsze, **firmy wykonawcze w Polsce mają ograniczony potencjał realizacji projektów infrastrukturalnych. Spiętrzenie wielu projektów w jednym roku może spowodować chwilowe zaburzenie równowagi pomiędzy popytem i podażą, w efekcie czego wystąpi wzrost kosztów wykonania projektów infrastrukturalnych.**

Po drugie, **równomierne rozłożenie inwestycji w czasie sprzyjać będzie harmonijnemu rozwojowi firm zajmujących się realizacją inwestycji.** Przedsiębiorcy podejmujący ryzyko związane chociażby z zakupem maszyn budowlanych o wielkiej wartości, obawiając się ryzyka, że zakupione środki trwale nie będą wykorzystane w przyszłości, będą starali się zwiększyć swoją premię za ryzyko podnosząc cenę usług. **W efekcie doprowadzi to do wzrostu kosztu usług budowlanych.**

Pierwsze kroki w kierunku rozsądnego planowania realizacji inwestycji zostały już poczynione. Ministerstwo Infrastruktury oraz GDDKiA ogłaszają na stronach internetowych plan przetargów na następnych kilka miesięcy. Docelowo, plan ten ma obejmować wszystkie inwestycje realizowane w ramach Krajowego Programu Budowy Dróg.

**Istotną kwestią mogącą zapewnić wykonanie planu inwestycji jest wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników za opóźnienia w jego realizacji.** W takiej sytuacji urzędnicy odpowiedzialiby nie tylko za podjęcie decyzji błędnej czy niezgodnej z prawem, ale również za niepodjęcie decyzji. Tylko takie rozwiązanie może zapewnić odpowiednią motywację do planowej realizacji planu inwestycji drogowych.

## Lokalne inwestycje drogowe

W dyskusji na temat budowy dróg uwaga mediów i polityków koncentruje się przede wszystkim wokół budowy autostrad oraz dróg krajowych. Tymczasem **z punktu widzenia większości obywateli tak naprawdę bardziej istotne są drogi lokalne**. To drogami lokalnymi przecież większość z nas dojeżdża do pracy, na zakupy etc.

**W gestii GDDKiA znajduje się około 7% całej sieci drogowej. Z drugiej strony, GDDKiA dysponuje ponad 90% wszystkich środków przeznaczonych na budowę dróg w Polsce.** Dodatkowo, drogi krajowe przebiegające przez tereny miast pozostają pod zarządem samorządów. To, że **współpraca pomiędzy GDDKiA oraz samorządami pozostawia wiele do życzenia** widać chociażby po tym, że największe korki tworzą się właśnie przy wjeździe oraz wyjeździe z dużych miast.

**GDDKiA powinna odpowiadać za całość przebiegu dróg krajowych, włącznie z odcinkami przebiegającymi przez tereny metropolii.**

Dodatkowo, istotnego wsparcia wymaga rozbudowa sieci dróg lokalnych oraz dróg dojazdowych do dróg krajowych oraz autostrad.

**Skoordynowany i kompleksowy program wsparcia budowy dróg lokalnych oraz dojazdowych stanowiłby również szansę dla mniejszych firm budowlanych**, które nie mają odpowiedniego potencjału, aby startować w przetargach na budowę dróg krajowych i autostrad.

Warunkiem koniecznym dla osiągnięcia tego celu jest zapewnienie odpowiedniego finansowania. Ze względu na duże rozdrobnienie projektów inwestycji w zakresie dróg lokalnych, szczególnego znaczenia nabiera **pozostawienie inwestorowi jak największej elastyczności w alokacji środków**.

## Nadregulacja procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji drogowych

Mimo, że po rozszerzeniu zakresu tzw. specustawy drogowej wiele procedur uległo znacznemu przyspieszeniu, **konieczne są rozwiązania bardziej odważne – budowa infrastruktury powinna być priorytetem narodowym, skuteczność realizacji inwestycji jest w dzisiejszej sytuacji gospodarczej ważniejsza niż ryzyko popełnienia drobnych błędów.**

W szczególności BCC rekomenduje wdrożenie następujących zmian:

- **zmniejszenie ilości uzgodnień** projektowych wymaganych w procesie inwestycyjnym oraz **wprowadzenie domniemania uzgodnienia pozytywnego** w przypadku braku odpowiedzi w terminie 14 dni od wpływu pisma,
- **wprowadzenie jednego organu wydającego pozwolenia** na budowę w odniesieniu do inwestycji drogowych niezależnie od kategorii drogi (istotne w szczególności w przypadku skrzyżowań dróg o różnych kategoriach),
- wyjaśnienie oraz **poszerzenie definicji przebudowy o roboty w niewielkim stopniu zmieniające szerokość pasa drogowego,**
- **rozszerzenie katalogu robót niewymagających uzyskania pozwolenia** na budowę np. o usuwanie osuwisk czy budowa niewielkich zjazdów indywidualnych,
- **wydłużenie terminu ważności pozwolenia** na budowę,
- **rozszerzenie rozwiązań specustawy drogowej** również o tzw. tereny zamknięte (PKP, tereny we władaniu Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej),
- **wprowadzenie opłat za odwołania od decyzji środowiskowych,** co spowodowałoby zmniejszenie liczby odwołań składanych w złej wierze,
- **wyraźne zdefiniowanie terminu do usunięcia nieprawidłowości** w materiałach złożonych w toku postępowania o udzielenie decyzji o pozwoleniu na budowę.