

2⁰⁰ zł
W TYM 7% VAT

**+ DODATEK
WARSZAWA**

DZIENNIK



P O L S K A

Ś W I A T

E U R O P A

**GAZETA
CODZIENNA**

NUMER: 42 (863)/2009
INDEKS: 350 842
WYDANIE II

CZWARTEK 19.02.2009

WWW.DZIENNIK.PL

The Wall Street Journal jest znakiem zastrzeżonym przez Dow Jones & Company, Inc.

INFRASTRUKTURA Polskie drogi nie muszą oznaczać kiepskie

Dobre drogi przyspieszą rozwój Polski

ANDRZEJ RZOŃCA
wiceprezes Fundacji FOR

Dobre drogi na wiele sposobów służą rozwojowi. Obniżają koszty transportu, magazynowania oraz kontaktów z kontrahentami. Ułatwiają specjalizację, redukując ryzyko nieterminowych i niekompletnych dostaw. Sprzyjają wychodzeniu ze sprzedażą dóbr poza lokalne rynki, co umożliwia firmom osiąganie korzyści z dużej skali produkcji, a także uczenie się od znacznie szerszego kręgu konkurentów. Ułatwiają przepływ pracowników z rolnictwa, w którym wydajność pracy jest niska, do bardziej produktywnych sektorów, bo pozwalając na szybkie pokonywanie nawet dużych odległości, umożliwiają podejmowanie pracy poza miejscem zamieszkania. Podnoszą wreszcie opłacalność pracy, bo tańsze staje się jej poszukiwanie. Mniej też trzeba wydać na dojazd do niej. Za pośrednictwem wszystkich wymienionych kanałów poszerzają możliwości zyskownego lokowania kapitału, a zwiększając zyski, podnoszą zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania.

Ale polskie drogi do dobrych nie należą. Ich słabości zna każdy kierowca. Podstawowe są dwie – niedostatek autostrad i dróg ekspre-

daje się do natychmiastowego remontu lub jest w stanie niezadawalającym.

Zły stan techniczny polskich dróg jest skutkiem nie tylko niedostatku autostrad, ale i złej struktury wydatków na drogi. Na ich budowę lub rozbudowę przeznaczają się aż dziewięć razy więcej środków niż na remonty. Nowe inwestycje umożliwiają oficjelom przecinanie wstęg, natomiast remonty – już

Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad, czyli A1, A2 i A4, dałoby w ciągu 25 lat oszczędności w wysokości 34 mld zł na paliwie i naprawach samochodów, ponad 30 mld na czasie podróży, 25 mld na kosztach wypadków

niekoniecznie. Tymczasem wykonywane na czas drobne remonty często mogłyby przynieść znacznie większe korzyści niż kosztowna rozbudowa infrastruktury. Od jej stanu technicznego zależy bowiem, jak efektywnie jest ona wykorzystywana. Po dziurawej autostradzie wcale nie pojedzie się szybciej niż po zwykłej drodze, ale dobrze utrzymanej. Badania wskazują, że w krajach o niskim lub – tak jak Polska – umiarkowanym dochodzie na mieszkańca poprawa o 1 proc. efektywności wykorzystania istniejącej infrastruktury może mieć 7 razy silniejszy wpływ na wzrost gospodarki niż podobna zmiana w wielkości nakładów publicznych na infrastrukturę.

Do niedawna za obie słabości polskich dróg można było obwiniać niewielkie środki przeznaczane na drogi. Dopóki inwestycje drogowe musiały być finansowane głównie ze środków krajowych, drogi przegrywały z wydatkami socjalnymi. Jeszcze w 2003 r. wydatki publiczne na infrastrukturę drogową zaplanowano na poziomie 7,7 mld zł. Kwota ta stanowiła zaledwie 2,1 proc. łącznych wydatków publicznych.

Ale od przystąpienia do Unii Europejskiej nakłady na drogi bardzo szybko rosły. Tempo ich wzrostu dotychczas przekraczało 32 proc.

Wymiany kadry w administracji zarządzającej inwestycjami drogowymi są zbyt częste, aby urzędnicy nie bali się (potrafili?) wyjść poza rutynowe działania. Tymczasem rutyna, jaka wytworzyła się w naszym kraju, nie sprzyja szybkiej realizacji inwestycji. Nie korzysta się np. z systemu „zaprojektuj i zbuduj” – choć pozwoliłby on na uniknięcie etapu dostosowywania projektu do tego, co technicznie wykonalne. Do decyzji lokalizacyjnych wprowadza się szczegóły niewymagane prawem, do których wykonawcom nie raz trudno się zastosować – ot chociażby dlatego, że od wydania decyzji do dokończenia inwestycji upływa sporo czasu, w którym dokonuje się wiele zmian w technice. Na tę złą praktykę nakłada się konieczność wzruszenia całej decyzji,

co stanowi u nich o ponad jedną czwartą mniejszy odsetek PKB niż u nas. Oni mają autostrady i mniej dziurawe pozostałe drogi, my – zdrowych rencistów i młodych emerytów na garnuszku państwa.

Dostępność środków mogących służyć finansowaniu inwestycji drogowych, skokowo zwiększona po przystąpieniu do UE, uwypukliła znaczenie innych barier dla rozwoju infrastruktury: marnej organizacji, złego prawa i jeszcze gorszego jego stosowania.

Uchwalane naprędce zmiany w pra-

ją w bardzo różny sposób. Takie niespójności np. występowały do niedawna między ustawą Prawo zamówień publicznych a ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym. W efekcie w oparciu o tę ostatnią ustawę nie zrealizowano w Polsce ani jednego projektu. Rozproszenie i w efekcie niespójność przepisów jest konsekwencją częstych zmian w prawie dokonywanych w celu rozwiązania doraźnych problemów bez dogłębnej analizy ich skutków. Próbuje się uprzywilejowywać inwestycje drogowe, ale tworzone przywileje często okazują się fałszywe. Np. niewypłacanie odszkodowań za utratę znaczenia społeczno-gospodarczego przez nieruchomości, której tylko część została wywłaszczona pod budowę drogi, wzmacnia opór ludzi przed inwestycjami realizowanymi w ich sąsiedztwie. Usunięta dopiero niedawno niezgodność przepisów związanych z ochroną środowiska z prawem wspólnotowym może doprowadzić w skrajnym przypadku do utraty części funduszy unijnych na inwestycje drogowe. Grozi też skutecznym kwestionowaniem przed sądami ważności decyzji wydanych na podstawie tych przepisów, a w efekcie dalszymi opóźnieniami w realizacji inwestycji. Uchwalane naprędce zmiany w pra-

sowych oraz dziury, kolemy i wyboje w pozostałych drogach.

Pod względem długości autostrad prześcigają nas nawet tak niewielkie państwa jak Austria, Dania czy Czechy. W stosunku do powierzchni kraju mniej autostrad w UE do niedawna miała tylko Rumunia (ostatnio wyprzedziliśmy też Finlandię, ale na większości jej powierzchni nikt nie mieszka, a więc żadne drogi nie są tam potrzebne). Wybudowanie brakujących odcinków najważniejszych z planowanych autostrad, czyli A1, A2 i A4, dałoby w ciągu 25 lat oszczędności w wysokości 34 mld zł na paliwie i naprawach samochodów, ponad 30 mld na czasie podróży, 25 mld na kosztach wypadków i ponad 7 mld na kosztach zanieczyszczenia środowiska. W sumie na tych czterech rodzajach kosztów zaoszczędzono by 97 mld zł. Biorąc pod uwagę tylko te korzyści, koszt budowy zwróciłby się w ciągu 15 lat. Opłacałoby się je wybudować, nawet gdyby połowa kierowców dalej korzystała ze starych dróg.

Póki co jednak autostrad praktycznie nie ma, a polskie drogi są jednymi z najintensywniej wykorzystywanych do przewozu dóbr w całej Unii Europejskiej. Nasz kraj znajduje się w pierwszej piątce krajów, gdzie na kilometr drogi przypada największy tonaż przewożonych towarów. Praktycznie nie mamy kanałów i spławnych rzek, więc towary masowe, które gdzie indziej w dużej części są transportowane barkami, u nas przewozi się samochodami coraz wyraźniej wygrywającymi także konkurencję z koleją. Niedostatek autostrad oznacza, że samochody ciężarowe rozjeżdżają pozostałe drogi, z których znaczna część nadal ma niższą nośność niż standardowo drogi w Unii Europejskiej. W efekcie 45 proc. dróg krajowych oraz 71 proc. dróg wojewódzkich i powiatowych na-

i ponad 7 mld na kosztach zanieczyszczenia środowiska.

W sumie moglibyśmy zaoszczędzić 97 mld zł

rocznie. W 2007 r. sięgnęły one 23,6 mld zł, tj. 2 proc. PKB – więcej niż np. Niemcy czy Wielka Brytania przeznaczali na całą infrastrukturę transportową. Nadal jednak np. Czesi wydają na ten cel prawie dwa razy większy odsetek PKB niż my, choć po socjalizmie odziedziczyli znacznie lepszy stan dróg, a i później bardziej o nie dbali. Mogą sobie na to pozwolić, bo wydatki so-

nawet jeśli chce się wprowadzić do niej zmiany dotyczące tylko części inwestycji. Prawo administracyjne nie bierze bowiem pod uwagę, że budowa drogi jest inwestycją znacznie bardziej złożoną niż, nie przysiężąc, budowa kurnika. Na tym nie koniec. Urzędnicy i wykonawcy gubią się w przepisach rozproszonych między różne akty prawne, które te same zagadnienia regulu-

wie skutkują również powstawaniem niepotrzebnych, przypadkowych restrykcji. Np. przygotowanie raportu oceniającego oddziaływanie inwestycji na środowisko musi być poprzedzone kosztowną i czasochłonną analizą porównawczą wariantów przebiegu drogi, nawet jeśli nie buduje się nowej drogi, a jedynie przebudowuje lub remontuje istniejącą. Opóźnienia dodatkowo potęguje praktyka lekceważenia lub naginania przepisów związanych z ochroną środowiska. Dostarczając pretekstów do odwoływania się przed sądami, ułatwia ona przeciwnikom inwestycji ich blokowanie.

Jeśli nie usunie się bubli prawnych (w tej sferze akurat w ostatnim czasie widać postęp), a przede wszystkim nie wypracuje jednolitej praktyki stosowania przepisów, konsekwentnie dążącej do możliwie szybkiej realizacji inwestycji, możemy więcej wydawać na drogi, ale dobrych dróg wcale nie musi szybko przybywać.

Wreszcie dostępność dużych funduszy unijnych na inwestycje drogowe nie powinna przysłać nam faktu, że aby były one opłacalne, powinno się ich dokonywać przede wszystkim tam, gdzie mieszka dużo kierowców. Np. mimo że sieć drogowa w województwie śląskim jest czterokrotnie gęstsza niż w województwie warmińsko-mazurskim czy podlaskim, to w tym pierwszym województwie natężenie ruchu jest najwyższe w kraju (przeciętnie dwukrotnie wyższe niż w dwóch pozostałych) i to tam (oraz na innych gęsto zaludnionych terenach) powinny być lokowane najważniejsze inwestycje drogowe. Nie powinniśmy ulegać mirażowi tranzytu, bo prawie nigdzie, a w szczególności na wschodniej granicy, nie jest on wystarczający, aby zastąpić ruch krajowy.

Więcej na ten temat można przeczytać w raporcie FOR, ACF, PwC oraz Wardyński i Wspólnicy



Brak dobrych dróg zwiększa koszty transportu, ogranicza ruchliwość siły roboczej, ogranicza napływ kapitału