KONSULTACJE W ZAKRESIE PROPOZYCJI OPTYMALIZACJI PROCESÓW INWESTYCYJNYCH W DROGOWNICTWIE

Stanowisko GDDKiA

26 kwietnia 2016 r.

Generalna Dyrekcja
Dróg Krajowych i Autostrad

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad uczestniczyła w pracach Komitetu Sterującego i miała swoich przedstawicieli we wszystkich pięciu grupach roboczych, powołanych przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa, a więc

- W Grupie Roboczej ds. Prawa Ogólnego
- W Grupie Roboczej ds. Techniki i Technologii
- W Grupie Roboczej ds. Zamówień Publicznych
- W Grupie Roboczej ds. Finansowania Infrastruktury
- W Grupie Roboczej ds. Forum Kontraktowego

Zdaniem ekspertów Grup Roboczych rekomendowane działania pozwolą na

- Przyspieszenie procesów przygotowawczych
- Ujednolicenie procedur, transparentność postępowań i usprawnienie realizacji
- Optymalizację kosztów realizacji inwestycji
- Pozyskanie nowych źródeł finansowania

W konsekwencji ma to usprawnić procesy inwestycyjne i umożliwić realizację przyjętego Programu Budowy Dróg Krajowych.

GDDKiA, jak każda Strona zaproszona do dzisiejszych konsultacji, ma swoje stanowisko w zakresie rozwiązań rekomendowanych przez wszystkie Zespoły Robocze.

I tak w zakresie propozycji Zespołu ds. Prawa Ogólnego

Większość rekomendacji Zespołu Prawa Ogólnego wynika z problemów, jakie na etapie przygotowania inwestycji napotyka GDDKIA.

Proponowane zmiany w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych i w ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego pozwoliłyby skrócić terminy przygotowywania i realizacji inwestycji i uniknąć konieczności wprowadzania zmian, a tym samym wyeliminowałyby wiele podstaw do roszczeń wykonawców. Mówimy tu w szczególności o

- Wprowadzeniu rozwiązań prawnych umożliwiających wykonanie szczegółowych badań geologicznych, badań archeologicznych, rozpoznania saperskiego przed uzyskaniem decyzji ZRiD,

- Wydłużeniu terminów obowiązywania uzgodnień gestorów sieci, wprowadzenie ograniczeń w żądaniach zarządców sieci uzbrojenia co wyeliminuje konieczność przeprojektowywania rozwiązań branżowych i wzrostu kosztów rozwiązań zamiennych.

GDDKiA popiera również wszystkie proponowane zmiany przepisów z zakresu prawa budowlanego i geodezyjnego

Szczególne znaczenie mają dla GDDKiA również proponowane zmiany w zakresie przepisów związanych z ochroną środowiska, a więc ustawy

- Prawo ochrony środowiska,
- Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
- Prawo wodne

Dotychczasowe doświadczenia GDDKiA w zakresie działań związanych z ochroną środowiska, poparte wynikami monitoringów wykonywanych na inwestycjach oddanych w ciągu ostatnich lat do użytkowania pozwalają wyciągnąć wnioski dotyczące konieczności m.in. :

- Prawnego uregulowania wymiarów oraz odległości obiektów i urządzeń ochrony środowiska (wymiary przejść dla zwierząt i ekranów akustycznych, odległości pomiędzy przejściami dla zwierząt, kwestia oczyszczania wody) tak, żeby wyeliminować przewymiarowane lub budowane w zbyt małych odstępach obiekty z uwzględnieniem analizy i oceny możliwych skutków dla migracji zwierząt,
- rozszerzenia katalogu możliwości ochrony przed hałasem o wprowadzenie możliwości wykupu nieruchomości,

Zmiany proponowane przez Zespoły Robocze, w szczególności dotyczące „przerzucenia” obowiązku finansowania urządzeń ochrony środowiska na Resort Środowiska czy np. na deweloperów, bez podania szczegółów proponowanych zmian, wzbudzą natychmiastową negatywną reakcję.

Zdaniem GDDKiA muszą to być propozycje zmierzające do kompromisu, uwzględniającego podział obowiązku finansowania urządzeń środowiska w ścisłym powiązaniu z możliwością etapowania robót związanych z ochroną środowiska.

W związku z powyższym propozycje te powinny być konkretną informacją, dlatego wymagają dopracowania, w szczególności w zakresie

- Wydzielenia działań związanych z ochroną środowiska niezbędnych na etapie realizacji inwestycji (np „dolne” przejścia dla zwierząt, ewidentne przekroczenie norm hałasu),
- Uzasadnienia możliwości etapowania pozostałych działań z uwzględnieniem wyników monitoringu porealizacyjnego (ochrona przed hałasem, dobudowa przejść górnych, podczyszczanie ścieków)
- Rozdzielenia obowiązku finansowania ochrony akustycznej zabudowy istniejącej od zabudowy projektowanej

GRUPA DS. ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

GDDKiA popiera rekomendacje Grupy Roboczej ds. Prawa Zamówień Publicznych, zarówno te dotyczące bieżących działań związanych z nowelizacją Prawa Zamówień Publicznych jak i te dotyczące konieczności opracowania nowej ustawy.

Obawy wzbudza jedynie to czy obligatoryjne obniżenie kryterium ceny do 60% nie wpłynie na wzrost poziomu cen ofert.

FORUM KONTRAKTOWE

O konieczności stworzenia forum dyskusyjnego złożonego z ekspertów, którego zadaniem będzie opiniowanie procedur i dokumentów stosowanych w procesach inwestycyjnych w drogownictwie, wskazywanie kierunków koniecznych zmian itd. mówi się od dawna.

Ale zdaniem GDDKiA powinno to być właśnie forum dyskusyjne, opiniotwórcze, a nie decyzyjne. Każda z jednostek odpowiedzialnych za inwestycje drogowe jest organizacją niezależną i odpowiadającą za swoje działania, w tym za dokumenty przetargowe stosowane w postępowaniach przetargowych.

Zdaniem GDDKiA dotychczasowe rekomendacje Zespołu dotyczące stworzenia Forum jako „organizacji” decydującej w sprawie stosowanych procedur nie spełniają deklaracji Zespołu dotyczącej niezależności jednostek stosujących wypracowane przez FK standardy, szczególnie w kontekście obligatoryjności stosowanych dokumentów i odpowiedzialności Zamawiającego za dokumenty przetargowe.

Ponadto propozycja utworzenia Forum Kontraktowego oparta została tylko na doświadczeniach administracji holenderskiej, bez analizy w jaki sposób tego typu instrumenty stosowane są w innych krajach.

Dlatego GDDKiA proponuje

- porównanie wariantów „Forum Kontraktowego” stosowanych w różnych krajach i zastosowanie w Polsce formy najbardziej odpowiadającej realiom i potrzebom polskim, szczególnie w kontekście realizowanego ogromnego PBDK
- Wyznaczenie dłuższego „okresu próbnego” działania Rady Ekspertów (np. do końca 2017) w zaproponowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa formule (jako platforma/ forum dyskusyjne działające pod patronatem MIiB).

Zespół ds. Techniki i Technologii

Zaproponowane przez Grupę rekomendacje są zbieżne z rekomendacjami GDDKiA, szczególnie w zakresie:

- Konieczności wypracowania kompromisu w sprawie stosowania urządzeń ochrony środowiska adekwatnych do faktycznych potrzeb, a nie tak jak to funkcjonuje dotychczas na wyrost, na zapas, na zasadzie, „lepiej zróbmy więcej” i wypracowania rzeczywistych „dobrych praktyk” w zakresie ochrony środowiska, ze szczególnym udziałem organizacji ekologicznych i danych z monitoringów
- standaryzacji wymiarów i rozmieszczenia przejść ekologicznych

- Stosowania tzw. wariantu technicznego, pozwalającego na pokazanie jakie są rzeczywiste koszty zabezpieczeń środowiskowych
- Maksymalnego wykorzystania materiałów miejscowych i materiałów pochodzących z recyklingu
- Umożliwienia zastosowania rozwiązań innowacyjnych
- Rezygnacji z rezerwy pod trzeci pas na odcinkach obciążonych ruchem, którego 30-letnia prognoza nie wykazuje potrzeby dobudowy pasa
- Uporządkowania przepisów dotyczących rozpoznania geologicznego podłoża
- Uporządkowania spraw związanych z gwarancją jakości (GDDKiA odstąpiła od stosowania kryterium oceny ofert – gwarancja jakości, co nie oznacza rezygnacji z wymagania gwarancji jakości)

- Analiza możliwości wprowadzenia typowych rozwiązań obiektów inżynierskich, przejść dla zwierząt, urządzeń ochrony przed hałasem (typizacja a innowacyjność)
- Nowelizacji przepisów dotyczących widoczności na zatrzymanie
- Wprowadzenia 4-stopniowego systemu aktów prawnych w zakresie wymagań techniczno-budowlanych, który umożliwi elastyczne zmiany wymagań uwzględniających zmiany technologii i innowacje

Grupa Finansowanie Infrastruktury

Rekomendowana przez zespół analiza „status quo” PBDK została wykonana przez Resort Infrastruktury i Budownictwa i GDDKiA.

GDDKiA zgadza się ze stanowiskiem, że konieczne jest pozyskanie nowych źródeł finansowania infrastruktury, ponieważ:

- Na dzień dzisiejszy duża część zadań ujętych w Programie znajduje się na etapie realizacji bądź procedury przetargowej, w określonej formule, z określonymi wymaganiami technicznymi i technologicznymi i koszty ich realizacji są już określone

- Oszczędności pozyskane w wyniku wprowadzenia działań rekomendowanych przez poszczególne grupy nie pozwolą na sfinansowanie wszystkich zadań ujętych w PBDK.
- Ewentualne oszczędności wygenerowane wskutek działań ograniczających koszty utrzymania dróg zostaną przeznaczone na podwyższenie standardu dróg istniejących, a nie na finansowanie programu.

Zaproponowane przez Grupę możliwe źródła finansowania nie wnoszą jednak niczego nowego, zawierają wyłącznie propozycje, które już są przedmiotem prac.

Podsumowanie

Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych jest funkcją czasu i środków finansowych, które mogą być przeznaczone na inwestycje:

- Czasu – ponieważ zadania muszą być zrealizowane do końca 2023 roku, a to oznacza, że ich realizacja musi rozpocząć się najpóźniej w 2020 r.
- Środków finansowych – ponieważ dla pełnej realizacji Programu konieczne jest pozyskanie funduszy, czy to w wyniku uzyskania oszczędności, czy też pozyskania nowych źródeł finansowania

W kwestii czasu – niezbędne są rekomendowane przez Zespoły Robocze zmiany prawne, dla których w wielu przypadkach GDDKiA jest inicjatorem.

Odnośnie ograniczania kosztów realizacji inwestycji według GDDKiA największy potencjał mają działania rekomendowane przez Zespół Techniki i Technologii.

- Najszybsze i najbardziej znaczące efekty może przynieść standaryzacja obiektów inżynieryjnych i urządzeń ochrony środowiska np. zastosowanie katalogów typowych urządzeń środowiskowych w inwestycjach będących na etapie przed uzyskaniem decyzji środowiskowych pozwoli wdrożyć te rozwiązania, co przełoży się na realne oszczędności na przygotowywanych już zadaniach.

Natomiast w dalszej perspektywie czasowej najbardziej efektywne będzie

- dostosowanie warunków technicznych do bieżącej rzeczywistości technologicznej w zakresie możliwości technicznych używanych aktualnie pojazdów oraz wdrożenie stosowanych i sprawdzonych w Europie rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- Zastosowanie materiałów miejscowych.
- Opracowanie standardów przebudowy urządzeń obcych

GDDKiA jeszcze raz podkreśla, że etap realizacji PBDK na jakim obecnie jesteśmy, nie pozwoli na zastosowanie rekomendowanych rozwiązań dla wszystkich inwestycji, które obecnie są realizowane, lub są w fazie procedury przetargowej, a ich wdrożenie do przygotowywanych obecnie postępowań będzie możliwe pod warunkiem szybkiego zakończenia

Dlatego istotne jest, aby rekomendowane działania jak najszybciej przeszły przez fazę konsultacji, zostały uzgodnione pomiędzy resortami, zaakceptowane i wdrożone do realizacji.