

Adam Zych  
Katedra Logistyki Uniwersytetu Gdańskiego

## Problemy gospodarki materiałowej firm drogowych przed EURO 2012

Przez wiele lat podstawową barierą przyspieszenia tempa rozwoju i modernizacji sieci dróg był niedobór środków finansowych, przeznaczanych na ten newralgiczny element infrastruktury gospodarczej. Jednak sytuacja w tym zakresie uległa radykalnej zmianie. Już w 2006 roku pojawił się problem „przerobienia” przez firmy drogowe postawionych do ich dyspozycji przez administrację drogową środków pieniężnych. Wtedy okazało się, że nasze firmy drogowe są zupełnie nieprzygotowane do tak dynamicznego wzrostu nakładów finansowych na drogownictwo. Najtrudniejszą do pokonania barierą przy realizacji zakontraktowanych zadań okazał się zwłaszcza niedobór podstawowych materiałów drogowych, jak kruszywa (bazaltowe, dolomitowe, wapienne itd.), piaski i żwiry, a w nieco mniejszym stopniu również asfaltu drogowego.

Nie byłoby sprawy, gdyby miała ona charakter krótkotrwały, a ściślej mówiąc – gdyby w gospodarce istniały skuteczne mechanizmy zapewniające w krótkim czasie dostosowanie produkcji (podaży) materiałów drogowych do szybko rosnących potrzeb. Z moich osobistych doświadczeń i obserwacji, związanych zarówno pracą w administracji drogowej (poprzednio) jak i w sferze wykonawstwa (obecnie) wynika jednak, że brak jest racjonalnych podstaw do przyjęcia takiego założenia, zwłaszcza, jeżeli weźmiemy pod uwagę ogromną skalę potrzeb w zakresie budowy autostrad, dróg i mostów, wynikającą choćby z organizacji EURO 2012 (dla budownictwa drogowego jest to bardzo krótki okres czasu). Dlatego kwestia ta wymaga wszechstronnej analizy, która powinna być prowadzona nie tylko na szczeblu przedsiębiorstw wykonawczych, ale i ze znacznie szerszej perspektywy, gdyż wszelkie opóźnienia i zakłócenia w budownictwie

drogowym przynoszą gospodarce narodowej jako całości ogromne – wymierne i niewymierne – straty.

### Współpraca z komórkami ofertowania

Specyficzną cechą, widoczną w działalności przedsiębiorstw drogowych, jest sposób pozyskiwania zamówień. Podstawową metodą działania jest tu uczestnictwo w przetargach na realizację poszczególnych obiektów drogowych. Dlatego też w każdej niemal firmie drogowej funkcjonują komórki ofertowania, których podstawowym zadaniem jest opracowywanie i składanie ofert, a następnie – w przypadku wygrania przetargu – zawieranie formalnych umów na wykonanie określonych robót.

Z oczywistych względów służby zaopatrzeniowe przedsiębiorstw drogowych powinny więc ściśle współpracować z komórkami ofertowania, jako że pełne zabezpieczenie potrzeb materiałowych jest jednym z podstawowych warunków realizacji zawieranych umów. Z moich osobistych doświadczeń zawodowych wynika, że nie we wszystkich firmach drogowych współpraca ta przebiega w sposób w pełni prawidłowy. Stosunkowo najczęściej popełnianym błędem w tym zakresie jest brak tej współpracy na etapie składania oferty przetargowej. Dopiero po zawarciu (wskutek wygrania przetargu) stosownej umowy komórki logistyczne podejmują kroki zmierzające do zabezpieczenia potrzeb materiałowych. Specyficzne cechy branży drogowej (stosowanie takich samych lub podobnych materiałów do większości robót) powodują, że ten wariant współdziałania komórek ofertowania oraz zaopatrzenia jest na ogół dość skuteczny. Z drugiej strony, w określonych przypadkach ten wariant współpracy może firmie drogo-

wej przynieść nawet znaczące straty finansowe. A oto konkretny przykład z praktyki gospodarczej.

Na początku 2005 roku jedna ze znanych mi firm wygrała duży przetarg na budowę od podstaw kilkukilometrowej obwodnicy jednego z miast w południowej Polsce. Przy opracowywaniu oferty przetargowej uwzględnione zostały podane wcześniej przez komórkę zaopatrzenia przeciętne ceny materiałów wraz z kosztami transportu. Nikt jednak nie zwrócił uwagi na fakt, że na lokalnym rynku nie ma wystarczającej ilości materiałów niezbędnych do realizacji tak dużego obiektu. Chodziło tu zwłaszcza o ogromne ilości kruszywa (prawie 600 000 ton) niezbędnych do budowy nasypów. Chcąc zabezpieczyć potrzeby w tym zakresie trzeba było transportować kruszywa z odległości nawet ponad 200 km, co musiało spowodować znaczący wzrost kosztów budowy, a ponadto – co bodaj najważniejsze – nie został dotrzymany umowny termin zakończenia zadania ze wszystkimi tego konsekwencjami (kary umowne, utrata wiarygodności itd.). Zamiast spodziewanych zysków firma poniosła w wyniku realizacji powyższego zadania poważne straty finansowe. Ten, moim zdaniem, nie odosobniony przykład świadczy, jak istotną rolę w działalności przedsiębiorstwa drogowego odgrywa podejmowanie ściślej współpracy pomiędzy logistyką a ofertowaniem, już na etapie składania ofert przetargowych.

Istotnym czynnikiem utrudniającym taką współpracę jest ogromna ilość przetargów, w jakich uczestniczy większość firm drogowych. Jedna z takich firm uczestniczyła w 2006 roku aż w 214 przetargach, z czego wygrała 52 przetargi. Sytuacja ta wydaje się dość typowa dla branży drogowej i to mimo szybko rosnących nakładów na drogo-

wnictwo. Ta ogromna ilość przetargów (w powyższym przykładzie – średnio rzecz biorąc – 1 przetarg dziennie) powoduje, że służby logistyczne mają ogromne trudności z pobeżnym choćby przeanalizowaniem materiałów przetargowych (specyfikacja istotnych warunków zamówienia) pod kątem przyszłych potrzeb materiałowych, co w niektórych przypadkach przynosi firmie zarówno wymierne, jak i niewymierne straty. Dlatego też obowiązkiem zarządu każdej firmy drogowej jest podjęcie stosownych działań organizacyjnych i kadrowych, zapewniających możliwie najściślejszą współpracę pomiędzy powyższymi komórkami.

Chciałbym tu również zwrócić uwagę na jeszcze jeden, bardzo istotny aspekt. Oczywistym warunkiem skuteczności analizowanej tu współpracy komórek zaopatrzenia i ofertowania jest organizowanie przetargów na realizację określonych zadań z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym. W odniesieniu do zadań inwestycyjno – modernizacyjnych, realizowanych zwykle w ciągu 2 - 3 lat, wymóg ten jest na ogół przestrzegany, zwłaszcza w odniesieniu do robót finansowanych w określonym stopniu z funduszy zewnętrznych (unijnych). Przetargi dotyczące tego typu obiektów ogłaszane są na ogół z wystarczającym wyprzedzeniem czasowym, przy czym coraz częściej są to przetargi dwuetapowe (w drugim etapie decyduje wyłącznie cena).

Zdecydowanie negatywnie należy natomiast ocenić mechanizm ogłaszania i rozstrzygania przetargów dotyczących relatywnie mniejszych robót drogowych, realizowanych w cyklu jednorocznym. Chodzi tu zwłaszcza o różnego rodzaju remonty, roboty utrzymaniowe itd. Ścisłe powiązanie tych przetargów z planowanymi wydatkami budżetowymi danego roku (chodzi tu zarówno o budżet państwa, jak i budżety samorządowe) powoduje, że są one na ogół ogłaszane w pierwszych miesiącach roku, przy czym – co szczególnie istotne – w odniesieniu do robót remontowych związanych z usuwaniem skutków zimy. Administratorzy dróg żądają niemal natychmiastowego terminu realizacji zlecanych zadań, co dla służb logistycznych firm drogowych stanowi istotne utrudnienie. Ale nawet nie to jest naj-

gorsze. Doświadczenie wskazuje, że określone na początku roku planowane wydatki na drogi są w wielu przypadkach zaniżone i w związku z tym pod koniec roku (nawet w listopadzie!) ogłaszane są dodatkowe przetargi z terminem realizacji do ... końca danego roku. Aby się o tym przekonać wystarczy pod koniec każdego roku przeglądnąć biuletyn zamówień publicznych. Z oczywistych względów stan ten stanowi istotne utrudnienie dla służb logistycznych firm drogowych i dlatego też konieczne wydaje się podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zasadniczych zmian w tym zakresie.

## Gromadzenie zapasów

Naturalną reakcją podmiotu gospodarczego na trudności zaopatrzeniowe jest zwiększenie poziomu zapasów najbardziej deficytowych materiałów i surowców. Zjawisko to widoczne jest również i w branży drogowej. Wspomniane wcześniej trudności zaopatrzeniowe w 2006 roku spowodowały, że już na przełomie 2006/2007 wiele (a być może większość) firm drogowych zaczęła gromadzić większe, niż zwykle, zapasy materiałów. Dotyczy to zwłaszcza wszelkiego rodzaju kruszyw. W tym zakresie ujawniła się zasadnicza zmiana dotychczasowych relacji i zależności pomiędzy producentami kruszyw (kopalnie odkrywkowe surowców drogowych, żwirownie itd.), a firmami drogowymi. Otóż o ile w poprzednich latach producenci kruszyw, z uwagi na brak zbytu w pierwszych miesiącach roku ogłaszali różnego rodzaju promocje w postaci obniżek cen, to obecnie (począwszy od 2007 roku) mechanizm ten nie jest już stosowany. Cała produkcja wykupywana jest przez firmy drogowe „na pniu”. W tym celu niektóre przedsiębiorstwa drogowe zorganizowały dodatkowe placę składowe, umożliwiające im gromadzenie zwiększonych zapasów.

Analogiczne działania, chociaż w znacznie mniejszej skali, podjęte zostały również w odniesieniu do drugiego podstawowego materiału drogowego – asfaltu. Okresowe niedobory tego surowca w 2006 roku skłoniły niektóre firmy drogowe do zwiększonych zakupów w pierwszych miesiącach 2007 roku, a dwa znane mi przedsiębiorstwa zbudowały nawet w tym celu dodatko-

we zbiorniki, umożliwiające składowanie asfaltu.

Nasuwa się w tym kontekście pytanie, czy to zupełnie nowe podejście firm drogowych do kwestii zapasów ma względnie trwałe charakter? Moim zdaniem – zdecydowanie tak, zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę wspomniany wcześniej konieczny wzrost nakładów na drogownictwo, związany z EURO 2012. Nietrudno w związku z tym przewidzieć, że problemy materiałowe drogownictwa będą się z roku na rok pogłębiać. Stąd też działania firm drogowych, zmierzające do zwiększenia poziomu zapasów materiałowych, należy uznać jako w pełni racjonalne.

Chciałbym jednak zwrócić uwagę na istotną barierę, utrudniającą, czy wręcz uniemożliwiającą wielu firmom drogowym gromadzenie odpowiedniego poziomu zapasów. Tą barierą jest brak środków finansowych. Teoretycznie, w warunkach gospodarki rynkowej problem ten powinien być rozwiązywany w oparciu o istniejący system bankowy. Firma chcąc zgromadzić potrzebne jej zapasy powinna w tym celu po prostu zaciągnąć odpowiednie kredyty. Takie postawienie sprawy jest z pewnością zasadne, jednak moim zdaniem – z uwagi na newralgiczny charakter drogownictwa dla infrastruktury gospodarczej naszego kraju – konieczne jest podjęcie w tym zakresie dodatkowych ułatwień i preferencji o charakterze systemowym. Należałoby mianowicie rozszerzyć w znacznym stopniu możliwości uzyskiwania przez firmy drogowe zaliczek finansowych na zakontraktowane roboty. Formalnie biorąc, możliwości takie w postaci stosownych przepisów prawnych zostały stworzone już wiele lat temu. Problem polega jednak na tym, że w praktyce zaliczki udzielane są wyłącznie na duże obiekty o charakterze inwestycyjno - modernizacyjnym, przy czym – co równie istotne – inwestor wymaga tutaj zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowej. Jeśli państwu naszemu zależy na zwiększeniu tempa budowy i modernizacji dróg – a co do tego nie ma chyba wątpliwości – to moim zdaniem należałoby znacznie zwiększyć środki finansowe przeznaczone na udzielanie firmom drogowym zaliczek na realizację poszczególnych zadań. Ponadto należałoby znacznie złagodzić

obowiązujące aktualnie kryteria udzielania tych zaliczek.

Jednak najskuteczniejszym środkiem likwidującym, a przynajmniej łagodzącym obecne i przyszłe problemy materiałowe drogownictwa, byłby z pewnością znaczący wzrost produkcji (podaży) materiałów. Tu również niezbędna jest odpowiednia inicjatywa ze strony organów państwowych, jako że działanie „niewidzialnej ręki rynku” okazuje się w tym przypadku niewystarczające, o czym najlepiej chyba świadczy istniejący obecnie deficyt materiałów budowlanych. Szczególną rolę powinny tu odgrywać odpowiednie ekspertyzy i analizy bilansu potrzeb materiałowych drogownictwa z jednej strony oraz aktualnego potencjału produkcyjnego w tym zakresie z drugiej. Dla potencjalnych inwestorów stanowiłoby to punkt wyjścia do podjęcia stosownych decyzji rozwojowych. Chodzi zarówno o wzrost produkcji, jak i import. Bilanse takie powinny być sporządzane zarówno w skali gospodarki narodowej, jak i dla poszczególnych regionów czy makroregionów, gdyż znaczna część materiałów drogowych ma charakter lokalny. Zadanie to niekoniecznie musiałyby być realizowane przez wyspecjalizowane instytucje czy agendy państwowe (rządowe). Równie dobrze z inicjatywą sporządzania odpowiednich bilansów materiałowych powinny występować organizacje branżowe, zrzeszające firmy drogowe, w tym zwłaszcza Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa.

## Wzrost cen materiałów

Poważnym problemem, przed jakim stoją obecnie firmy drogowe jest znaczący wzrost cen materiałów, przewyższający znacznie wskaźnik inflacji. Nie ulega wątpliwości, że jest to bezpośredni skutek przedstawionej wyżej kwestii deficytu materiałów drogowych. Zjawisko znaczącego wzrostu cen materiałów drogowych wystąpiło już w 2006 roku. Ze znanych mi analiz i danych statystycznych wynika, że ceny asfaltów drogowych wzrosły w tym okresie o około 23%, natomiast ceny kruszyw nawet o 30 - 40%, podczas gdy wskaźnik inflacji w odniesieniu do sektora budownictwa ukształtował się za ten sam okres na poziomie 4,1%. Tak znaczący wzrost cen materiałów był dla

większości firm drogowych ogromnym zaskoczeniem i trudno się dziwić, że mimo widocznej w branży drogowej koniunktury, osiągnęły one za 2006 rok niezbyt dobre wyniki finansowe, w tym również straty bilansowe. Dotyczy to nie tylko małych czy średnich podmiotów gospodarczych o zasięgu lokalnym, ale i działających w naszym kraju dużych firm zagranicznych, co bez wątpienia świadczy o skali problemu.

Jeszcze większe wzrosty cen notowane były na rynku materiałów drogowych w roku 2007. Nieraz producenci kruszyw (kopalnie odkrywkowe surowców drogowych) zwiększyli w ub.r. ceny wytwarzanych produktów nawet o 70 - 80%, mimo że cena wyjściowa obowiązująca w roku poprzednim (2006) była już i tak bardzo wysoka. Bez żadnej przesady mogę stwierdzić, że stan ten stanowi poważne zagrożenie dla branży drogowej jako całości, zwłaszcza w kontekście zadań koniecznych do wykonania w związku z EURO 2012. Władze państwowe odpowiedzialne za rozwój dróg nie mogą więc przechodzić nad tą istotną kwestią do porządku dziennego.

Formalnie biorąc, komórką organizacyjną odpowiedzialną w firmie drogowej za ustalanie w ofertach przetargowych właściwych cen materiałów jest służba logistyki (zaopatrzenia). I w warunkach stabilnego poziomu cen rozwiązanie to może funkcjonować w miarę skutecznie. Obecnej sytuacji w zakresie cen materiałów nie można jednak określić mianem stabilnej i dlatego konieczne jest stosowanie w tym zakresie bardziej skutecznych mechanizmów i rozwiązań systemowych. Teoretycznie, instrument taki jest stosowany od wielu lat, zwłaszcza w odniesieniu do zadań w dłuższym (kilkuletnim) okresie realizacji. Dotyczące takich zadań umowy zawierają klauzule waloryzacyjne, przewidujące w kolejnych latach waloryzację wartości realizowanych robót, określaną w oparciu o wyliczany przez GUS wskaźnik inflacji dotyczący budownictwa. Praktyczne doświadczenia wskazują jednak, że przy obecnym, galopującym wzroście cen materiałów drogowych, formuła ta pozwala na rekompensatę tylko niewielkiej części strat poniesionych w związku ze wzrostem tych cen, o czym najlepiej świad-

czą wspomniane wcześniej słabe wyniki finansowe firm drogowych za 2006 rok. Dlatego też konieczne jest wdrożenie bardziej skutecznych, adekwatnych do istniejącej sytuacji, instrumentów systemowych tym zakresie.

Swego rodzaju wzorcem postępowania mogą tu być – moim zdaniem – niektóre firmy deweloperskie. Jak wiadomo, ceny materiałów używanych w budownictwie mieszkaniowym rosną w równie zawrotnym tempie, jak w drogownictwie, i w tej sytuacji deweloperzy chcąc pozyskać możliwie najlepszych wykonawców zmuszeni zostali do zapewnienia im w zawieranych umowach pełnej (rzeczywistej) waloryzacji z tytułu wzrostu cen. Waloryzacja ta jest więc wyliczana nie na bazie ogłoszanego przez GUS wskaźnika inflacji dla budownictwa jako całości, lecz w odniesieniu do poszczególnych materiałów, przyjmując jako punkt wyjściowy (bazę) rzeczywiste ceny materiałów, obowiązujące w momencie podpisywania umowy. W ten sposób wykonawca jest w pełni zabezpieczony przed stratami z tytułu nadmiernego wzrostu cen materiałów i surowców.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy analogicznego rozwiązania nie należałoby zastosować również w odniesieniu do drogownictwa? Moim zdaniem, wprowadzenie w odniesieniu do branży drogowej takiej formuły waloryzacji cen byłoby w pełni zasadne. Zaryzykowałbym tu nawet tezę, że jest to wręcz warunek prawidłowego rozwoju i funkcjonowania tej branży. Nie można bowiem na dłuższą metę akceptować sytuacji, że firmy drogowe ponoszą z przyczyn od siebie zupełnie niezależnych znaczące nawet straty finansowe, jak to obecnie ma często miejsce. Wprawdzie wprowadzenie w życie zaproponowanej wyżej formuły waloryzacji cen spowodowałoby znaczący nawet wzrost nakładów budżetowych na drogownictwo. Jeśli jednak chcemy w krótkim czasie zbudować czy zmodernizować tysiące kilometrów dróg i autostrad, to musimy przyjąć do wiadomości, że zwiększenie tych nakładów jest po prostu absolutną koniecznością. Tym bardziej, że powinny to być drogi czy mosty wysokiej jakości, nie zaś takie, które po 2 czy 3 latach nadają się do kapitalnego remontu.