

ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTOWEJ W POLSCE: Co zostawia rząd PiS?

Warszawa, listopad 2023



Spis treści

| | |
|--|-----------|
| Wstęp | 4 |
| Streszczenie | 5 |
| Infrastruktura drogowa oraz kolejowa w Europie i Polsce | 8 |
| Rozwój autostrad w Europie i w Polsce | 8 |
| Rozwój infrastruktury kolejowej w Polsce i Europie | 11 |
| Wyniki branży transportowej w Europie | 14 |
| Transport drogowy | 14 |
| Transport kolejowy | 14 |
| Branża transportowa w Polsce w 2022 r. | 15 |
| Sytuacja w 2023 r. | 16 |
| Transport intermodalny | 17 |
| Finansowanie projektów drogowych i kolejowych | 19 |
| Budowa dróg i autostrad w Polsce – bariery i wyzwania | 25 |
| Inflacja oraz rosnące ceny materiałów budowlanych i energii | 26 |
| Unieważniane przetargi | 29 |
| Brak pracowników | 30 |
| Przewlekłe procesy administracyjne | 32 |
| Błędne założenia w planowaniu dróg | 33 |
| Nierównomierna podaż projektów | 34 |
| Ekologiczne regulacje | 34 |
| Udział zagranicznych podmiotów w przetargach | 35 |
| Środki z KPO, których nie ma | 36 |
| Waloryzacja kontraktów | 38 |
| Konsekwencje utrzymania 10 proc. wskaźnika waloryzacji | 44 |
| Niewypłacalności w branży budowlanej | 45 |
| Rekomendacje | 46 |

WSTĘP

Budownictwo to branża szczególnie wrażliwa na wszelkie wahnięcia koniunktury. Wystarczy zmiana jednego jej wskaźnika, by firmy budowlane odczuły zagrożenie dla swojej stabilności. W ostatnich czasach tych zmian pojawiło się sporo – trudna sytuacja geopolityczna, wzrost inflacji, deficyt na rynku pracy, zastoje projektów infrastrukturalnych zwłaszcza kolejowych, ze względu na okres przejściowy między jednym a drugim finansowaniem unijnym. To wszystko zagraża przesunięciu w czasie bądź przerwaniu inwestycji i zachwianiu płynności finansowej wielu podmiotów budowlanych.

Problemem, który spędza sen z oczu całej branży, są przede wszystkim niespodziewane wzrosty cen, niweczące pierwotne kalkulacje realizowanych projektów. Mowa głównie o projektach rozpoczętych przed rosyjską inwazją na Ukrainę, w efekcie czego w I połowie br. ok. jedna trzecia kontraktów drogowych, w których oferty były złożone przed wybuchem wojny, przekroczyła ustawowo określony, 10 proc. limit waloryzacji. Branża budowlana szacuje, że wzrost limitów osiągnie, średnio, blisko 20 proc. do końca realizacji kontraktów, przy założeniu zachowania obecnych poziomów cenowych. Jeszcze w październiku, ale już po wyborach parlamentarnych, Rada Ministrów zdecydowała się na podniesienie tego poziomu do 15 procent.

Już w ubiegłym roku zaczęły się naciski na największych publicznych zamawiających, by wsparli wykonawców ponoszących dodatkowe koszty, m.in. poprzez urealnienie mechanizmów waloryzacyjnych w kontraktach, nowych i realizowanych. W wielu przypadkach wykonawcy walczyli już nie o zachowanie rentowności, ale o minimalizację strat.

Obecnie nadal, zarówno wykonawcom i jak i zamawiającym, inflacja znacznie utrudnia kalkulację kosztów i zaburza proces zamówień – unieważnianie przetargów publicznych z powodów zbyt niskich kwot zabezpieczanych przez zamawiającego stało się niechlubną normą, a planowanie inwestycji jest obarczone bardzo wysokim ryzykiem. Z tych powodów cała branża w najbliższym czasie bardzo spowolni, co odczuje negatywnie nie tylko sektor transportowo-logistyczny, wymagający dalszego rozwoju wygodnych połączeń drogowych i kolejowych, ale również cała nasza gospodarka – warto pamiętać, że cała branża budowlana to ok. 20 proc. naszego PKB.

W tej sytuacji koleb ratunkowym dla zagrożonych podmiotów i projektów infrastrukturalnych wydaje się być, po pierwsze, wdrożenie konsekwentnej polityki antyinflacyjnej oraz szybkie wdrożenie decyzji o podniesieniu limitów waloryzacyjnych do wysokości 15 proc. Warto przy tym zastanowić się, czy rozwiązania mające na celu zniesienie limitów waloryzacji, nie byłyby jeszcze lepszym wsparciem zarówno w bieżących problemach, ale również dla stabilnego rozwoju strategicznej infrastruktury transportowej w Polsce.

Instytut Staszica

STRESZCZENIE

Rozbudowa infrastruktury dróg, w tym autostrad, jest kluczowym elementem rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie. Trend wzrostu w niektórych krajach pokazuje, że inwestycje w autostrady są kluczowym elementem strategii rozwoju. Dla porównania: w Polsce, według danych z 2021 r., długość sieci autostrad wyniosła 1 761 km, Hiszpania, europejski lider pod tym względem, może się pochwalić prawie 16 tys. km autostrad.

Również średni roczny wzrost długości autostrad, stawia Polskę z dala od liderów, wynosząc zaledwie, średnio, ok. 44 km rocznie, co kompletnie nie odpowiada zapotrzebowaniu, biorąc pod uwagę krzyżowanie się korytarzy tranzytowych północy i południa oraz wschodu i zachodu (w tym tras Azja-Europa) na polskim terytorium.

Podobnie jest na rynku kolejowym, gdzie pod względem długości torów znajduje się w gronie liderów (19,3 tys. km), jednak warto zwrócić uwagę, że długość ta uległa w ostatniej dekadzie ewidentnemu skurczeniu, z 20,1 tys. notowanych w 2012 r. Wśród głównych barier w rozwoju infrastruktury kolejowej wylicza się: skomplikowane procedury i brak elastyczności w zarządzaniu i potencjalne konflikty z przewoźnikami, problemy finansowe i brak jasności w zakresie kosztów i finansowania oraz rosnące ceny materiałów i robót budowlanych skutkujące unieważnianiem przetargów i zastojami na placach budowy (co zresztą dotyczy w równym stopniu budownictwa drogowego).

Jednocześnie infrastruktura kolejowa i drogowa w Polsce nadal rozwijają się nierównomiernie - sektor drogowy ciągle ma dużą przewagę nad torowym (uznanym za najbardziej Ekologicznym, a więc teoretycznie – bardziej priorytetowym w dobie Europejskiego Nowego Ładu) – w Polsce udział transportu drogowego nieprzerwanie rośnie, obecnie znacznie przekraczając 80 proc., dla porównania w 2010 r. wynosił 69,5 proc. jednocześnie widać duże dysproporcje między finansowaniem inwestycji drogowych (ponad 383 mld zł w obecnych programach rządowych) i kolejowych (ok. 133 mld zł)

Finansowanie projektów drogowych i kolejowych w Polsce stanowi kombinację środków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków MON-u czy zaciągniętych zobowiązań (np. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego) oraz funduszy unijnych, dotychczas głównie z programów: Łącząc Europę, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, z Funduszu Spójności a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W tym zestawieniu ciągle brak oczekiwanych środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). To zresztą jedna z przyczyn, dla których rządowe programy drogowe oraz kolejowe realizują swoje cele z dużymi opóźnieniami. Ponadto dużym wyzwaniem dla podmiotów korzystających z dofinansowania w ramach programów drogowych i kolejowych pozostaje ich rentowność, przy wzroście kosztów. Inne wyzwania to: wojna na terenie Ukrainy, wysokie ceny towarów, paliw oraz energii, rosnące wskaźniki inflacyjne oraz deficyt rąk do pracy, przy jednoczesnym odpływie ukraińskiej kadry, stanowiącej istotną grupę cudzoziemców zatrudnianych przy polskich budowach.

Negatywnie na rynku odbija się również rosnąca liczba zagranicznych spółek, nawet z Korei czy Chin, startujących w polskich publicznych przetargach, na co pozwalają zbyt liberalne przepisy w Polsce. Często okazuje się, że firmom z państw

trzech brakuje doświadczenia i nie posiadają odpowiedniej wiedzy o lokalnych przepisach, normach i zasadach. To skutkuje problemami w realizacji zamówienia – może wywołać jego opóźnienia albo całkowitego przerwania budowy.

Na to nakłada się brak kompleksowego planu rozwijania połączeń drogowych i kolejowych w Polsce, brak ciągłości realizowania projektów infrastrukturalnych połączonych z konkretnymi transzami środków unijnych, w tym obecnie problematyczna kwestia środków z KPO.

Jednak główną bolączką z wyżej wymienionych jest inflacja i rosnące od 2021 r. koszty budowy. Wprawdzie w I kw. 2023 r. ceny materiałów strategicznych ustabilizowały się, nadal ich poziom pozostaje relatywnie wysoki, tym samym dalej będą rosły koszty dużych inwestycji infrastrukturalnych, a wraz z nimi - poczucie nieprzewidywalności na rynku. To stanowi poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju całej polskiej gospodarki. Już teraz wielu producentów materiałów budowlanych, a także wykonawców działa na granicy opłacalności, a część firm zmuszona jest do redukcji zatrudnienia lub ograniczenia skali produkcji.

Drastyczne podwyżki spowodowały zwiększenie liczby unieważnianych przetargów publicznych, nieuwzględniających aktualnych rynkowo stawek. Niemal każda większa inwestycja infrastrukturalna, kolejowa lub drogowa, po otwarciu ofert w przetargu, okazuje się o wiele droższa, od założeń zamawiającego.

Fundamentalne znaczenie w takiej sytuacji dla całego funkcjonowania rynku ma waloryzacja kontraktów na roboty budowlane zawieranych w reżimie prawa zamówień publicznych: każda umowa, której przedmiotem są roboty budowlane lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia. Pierwotnie limit wynosił 1 proc., następnie został podwyższony o 5 proc. limit, jednak w czasie rozlewającej się fali epidemii koronawirusa, a następnie w obliczu wojny Ukraińsko-Rosyjskiej, które destabilizując sytuację rynkową wywołały m.in. dwucyfrowe wzrosty cen materiałów budowlanych podniesiono limit do 10 proc. Jednak badania wykazały, że ten próg jest niewystarczający, gdyż ceny nadal rosły, w niektórych przypadkach nawet o kilkadziesiąt procent. W efekcie wykonawcy realizujący publiczne inwestycje budowlane ponoszą straty. Dane Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa i Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa pokazują, że ponad jednej trzeciej (35 proc.) kontraktów drogowych zawartych przed wybuchem wojny w Ukrainie osiągnęła już w I połowie 2023 r. 10-proc. limit waloryzacji, a całkowity wzrost kosztów ponad obowiązujący limit waloryzacji, czyli w zakresie w całości ponoszonym przez firmy wykonawcze, a w konsekwencji podwykonawców, wynosi co najmniej 1 mld zł netto.

Brak konkretnych działań w kwestii waloryzacji kontraktów i zastój w ogłaszanych przetargach będą skutkowały kolejną falą zwolnień wyspecjalizowanych pracowników oraz problemami finansowanymi firm wykonawczych. Sytuacja dotyczy nie tylko generalnych wykonawców, ale również mniejszych firm – podwykonawców - ponoszących zwiększone koszty realizacji robót bez uzyskiwania odpowiedniego wynagrodzenia, pozwalającego uniknąć strat. W efekcie w br. odnotowano rekord liczby niewypłacalności i upadłości w sektorze: Liczba niewypłacalności firm budowlanych w I połowie 2023 r. wzrosła o 59 proc. względem 2022 r.

INFRASTRUKTURA DROGOWA ORAZ KOLEJOWA W EUROPIE I POLSCE



Infrastruktura kolejowa i drogowa nadal rozwijają się nierównomiernie. Koleje uchodzą za bardziej przyjazne dla środowiska środki transportu niż transport drogowy i alternatywę dla zatłoczonych sieci drogowych. Jednak sektor drogowy ciągle ma dużą przewagę nad torowym – w Polsce udział transportu drogowego nieprzerwanie rośnie, obecnie znacznie przekraczając 80 proc., dla porównania w 2010 r. wynosił 69,5 proc.¹ Sprzyja temu zmiana struktury transportu w postaci malejącego udziału produktów masowych jak np. jak węgiel czy produkty mineralne i jednoczesny wzrost udziału innych towarów, np. artykułów spożywczych, zwykle dostarczanych transportem samochodowym. Duże znaczenie ma także o wiele szybszy rozwój infrastruktury drogowej, a także niższe koszty transportu samochodowego. Z drugiej strony, mimo budowy nowych dróg i modernizacji istniejących, oraz faktu, że nasz kraj znajduje się w gronie europejskich liderów w branży transportowej, sieć drogowa w Polsce nie jest w stanie sprostać ogromnym potrzebom transportowym. Infrastruktura drogowa rozwija się znacznie wolniej niż wymaga tego od niej rynek. Podobnie jest zresztą w przypadku sieci połączeń kolejowych, których obecnie jest mniej niż u progu nowego Millennium.

Rozwój autostrad w Europie i w Polsce

Rozbudowa infrastruktury dróg, w tym autostrad, jest kluczowym elementem rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie. W ciągu ostatniej dekady wiele krajów europejskich zainwestowało w rozbudowę i modernizację swoich sieci drogowych. Inwestycje mają na celu poprawę połączeń transportowych, zwiększenie efektywności przewozów oraz wsparcie wzrostu gospodarczego. Trend wzrostu w niektórych krajach pokazuje, że inwestycje w autostrady są kluczowym elementem strategii rozwoju. Przykładowo, podczas gdy w Polsce, według danych z 2021 r., długość sieci autostrad wyniosła 1 761 km, Hiszpania, europejski lider pod tym względem, może się pochwalić prawie 16 tys. km autostrad, czyli dziewięciokrotnie więcej niż Polska.

Również średni roczny wzrost długości autostrad, stawia Polskę z dala od liderów. Podczas gdy hiszpańska infrastruktura autostradowa zwiększała się w latach 2012 – 2021, przeciętnie o ok. 139 km r/r., w Polsce przyrost wynosi średnio ok. 44 km rocznie. Co kompletnie nie odpowiada zapotrzebowaniu, biorąc pod uwagę krzyżowanie się korytarzy tranzytowych północy i południa oraz wschodu i zachodu (w tym tras Azja-Europa) na polskim terytorium.

¹ GUS

Długość autostrad i dróg z e-mytem w europejskich państwach, w km

| Kraj | 2012 | 2021 |
|----------------------|-------------|-------------|
| Hiszpania | 14701 | 15860 |
| Niemcy | 12879 | 13155 |
| Francja | 11413 | 11664 |
| Turcja | 2127 | 3532 |
| Portugalia | 2988 | 3065 |
| Holandia | 2658 | 2790 |
| Szwecja | 2004 | 2185 |
| Węgry | 1515 | 1860 |
| Polska | 1365 | 1761 |
| Austria | 1719 | 1749 |
| Szwajcaria | 1419 | 1544 |
| Dania | 1195 | 1355 |
| Czechy | 751 | 1346 |
| Chorwacja | 1254 | 1316 |
| Irlandia | 900 | 995 |
| Finlandia | 780 | 944 |
| Rumunia | 550 | 931 |
| Słowacja | 419 | 849 |
| Bułgaria | 541 | 806 |
| Słowenia | 769 | 616 |
| Norwegia | 392 | 580 |
| Litwa | 309 | 400 |
| Macedonia Północna | 259 | 335 |
| Cypr | 257 | 257 |
| Bośnia i Hercegowina | b.d. | 218 |
| Estonia | 124 | 199 |
| Luksemburg | 152 | 163 |
| Albania | b.d. | 25 |
| Włochy | 6726 | b.d. |
| Wielka Brytania | 3733 | b.d. |

Źródło: Eurostat

W ujęciu historycznym, do 1989 r. w Polsce wybudowano nieco ponad 100 km autostrad: A4 pomiędzy Katowicami i Krakowem wraz z częścią obwodnicy Krakowa, A2 pomiędzy Wrześnią i Koninem oraz A1 Tuszyn - Piotrków Trybunalski, oraz dwujezdniową DK1 Warszawa - Katowice zwaną popularnie gierkówką.

Na koniec 2022 r. kierowcy mieli do dyspozycji 4623,3 km dróg szybkiego ruchu, w tym 1753,6 km autostrad (ok. 465 km to odcinki koncesyjne) i 2869,7 km dróg ekspresowych. Od 2002 do końca 2021 r. Polska wydała na inwestycje w drogi krajowe ok. 209 mld zł, w tym ponad 104 mld zł popłynęło, od 2004 r. z funduszy

Unii Europejskiej. W 2023 planowane jest oddanie do ruchu łącznie 345,5 km nowych dróg, w tym 46,1 km autostrad, 253,1 km dróg ekspresowych².

Sieć dróg krajowych i autostrad w Polsce:

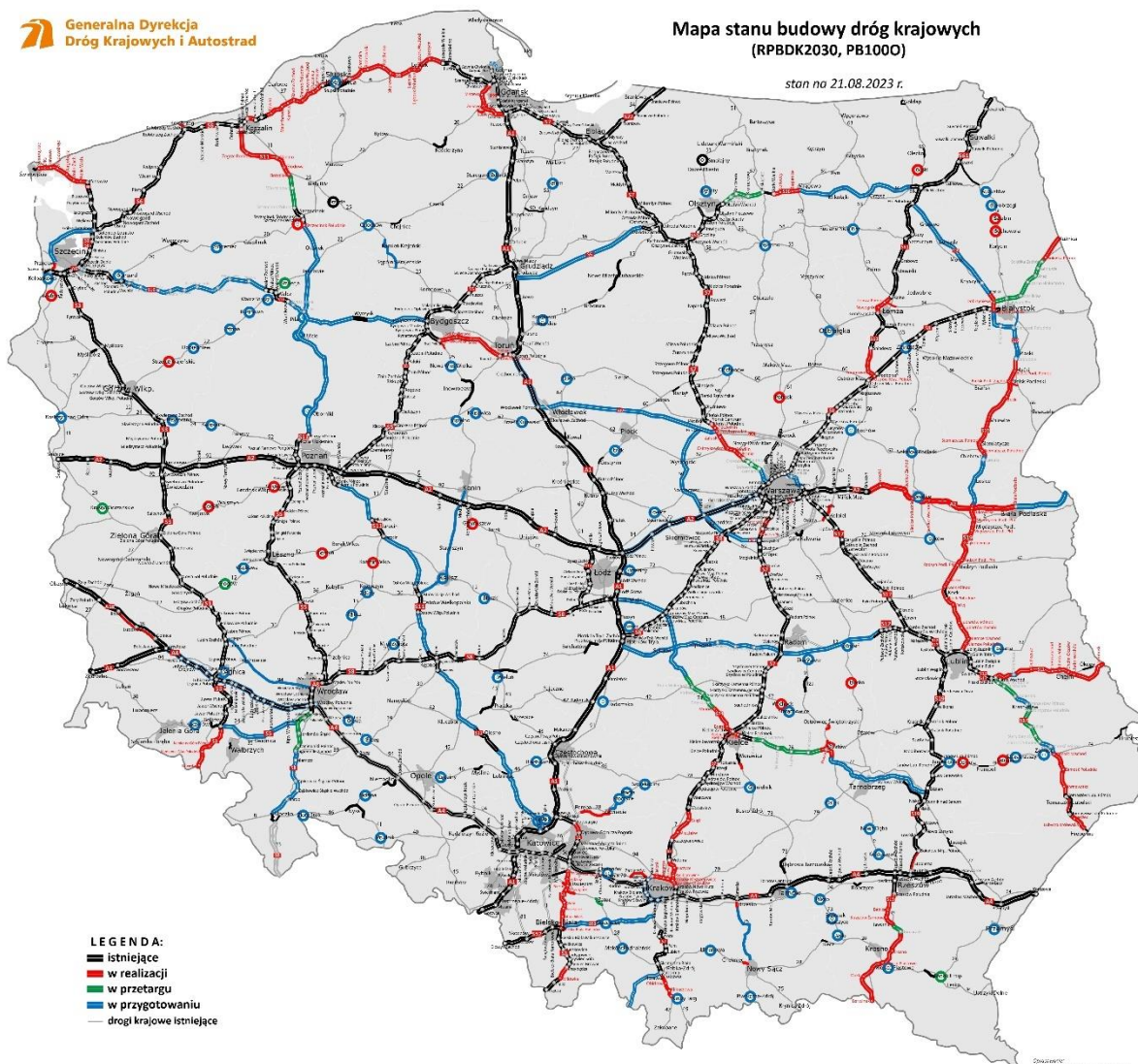
- Łączna długość dróg krajowych: 19 416 km
- Łączna długość dróg szybkiego ruchu: 4975 km
- Łączna długość dróg ekspresowych: 3164,2 km
- Łączna długość autostrad: 1 810,8 km

Źródło: GDDKiA

Wyraźnie słabiej skomunikowane drogowo są północno-wschodnie i wschodnie części kraju oraz Pomorze Środkowe. Ten stan rzeczy utrudnia to sprawne połączenia tranzytowe w relacjach północ-południe czy w kierunku granicy wschodniej.

² GDDKiA

MAPA – stan polskich dróg



Źródło: GDDKiA

Podstawowymi dokumentami określającymi stan i perspektywy rozwoju transportu w Polsce są Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. oraz Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu (SRT2030) do 2030 roku. SRT2030 jest szczególnie nakreśla kierunki rozwoju transportu tak, aby etapowo było możliwe osiągnięcie celów przedstawionych w SOR.

Rozwój infrastruktury kolejowej w Polsce i Europie

Zdecydowanymi liderami w tym sektorze są Niemcy (39,8 tys. km), Francja (27,1 tys. km) oraz Polska (19,3 tys. km), przy czym w tych dwóch ostatnich długość linii kolejowych w Polsce, w ostatniej dekadzie, uległa widocznemu skurczeniu.

Europa: Długość linii kolejowych, w km.

| Kraj | 2012r. | 2021r. |
|-------------------------|---------------|---------------|
| Niemcy | 37 941 | 39 799 |
| Francja | 30 581 | 27 057 |
| Polska | 20 094 | 19 287 |
| Włochy | 16 742 | 16 832 |
| Wielka Brytania | 16 195 | 16 316 |
| Hiszpania | 13 976 | 16 280 |
| Szwecja | 11 136 | 10 912 |
| Rumunia | 10 777 | 10 764 |
| Czechy | 9 570 | 9 523 |
| Węgry | 7 486 | 7 889 |
| Finlandia | 5 944 | 5 918 |
| Austria | 5 566 | 5 603 |
| Bułgaria | 4 070 | 4 031 |
| Norwegia | 3 891 | 3 851 |
| Słowacja | 3 631 | 3 626 |
| Belgia | 3 592 | 3 612 |
| Serbia | : | 3 369 |
| Holandia | 3 013 | 3 041 |
| Chorwacja | 2 722 | 2 617 |
| Portugalia | 2 541 | 2 527 |
| Dania | 2 095 | 2 485 |
| Grecja | 2 554 | 2 339 |
| Irlandia | 1 931 | 2 045 |
| Litwa | 1 768 | 1 911 |
| Łotwa | 1 859 | 1 859 |
| Słowenia | 1 209 | 1 209 |
| Estonia | 1 196 | 1 167 |
| Bośnia i Hercegowina | 1 027 | 1 018 |
| Macedonia Północna | 699 | 683 |
| Luksemburg | 275 | 263 |
| Czarnogóra | : | 251 |
| Albania | : | 224 |

Źródło: Eurostat

Średnie tempo rozwoju/spadku długości linii kolejowych dla wybranych krajów w latach 2012-2021, w km/r

| | | |
|-----------------|------|---|
| Niemcy | 206 | ↗ |
| Francja | 392 | ↘ |
| Belgia | 2,2 | ↗ |
| Wielka Brytania | 13,4 | ↗ |
| Polska | 89 | ↘ |
| Hiszpania | 256 | ↗ |
| Włochy | 10 | ↗ |

Źródło: Eurostat

Przy długości polskiej sieci kolejowej wynoszącej 19,2 tys. km, w 2019 r. 11,4 tys. km stanowiły linie o znaczeniu państwowym, a linie zelektryfikowane stanowią 61,8 proc. Na sieci kolejowej znajdowały się 1 338 stacje kolejowe. Jednocześnie trwający od początku lat 90. XX wieku proces regularnej likwidacji linii kolejowych, do 2015 r. doprowadził do zamknięcia i likwidacji ponad 5 tys. km linii³.

Rozwój infrastruktury kolejowej w Polsce napotyka szereg barier. Są to m.in.:

- Funkcjonowanie zarządców infrastruktury: Skomplikowane procedury, brak elastyczności w zarządzaniu i potencjalne konflikty z przewoźnikami,
- Finansowanie i koszty: Zaległości finansowe z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej, problemy finansowe i brak jasności w zakresie kosztów i finansowania
- Rosnące ceny materiałów i robót budowlanych skutkujące unieważnianiem przetargów.
- Mimo to w 2022 r. udało się zrealizować kilka istotnych projektów, w tym:
- Rewitalizacja linii kolejowej nr 283 na odcinku Zebrzydowa – Żagań (379,1 mln zł).
- Modernizacja linii kolejowej nr 4 – Centralna Magistrala Kolejowa (269,2 mln zł).
- Prace na linii kolejowej E 20 na odcinku Siedlce – Terespol, etap III (122,9 mln zł).
- Prace na linii kolejowej nr 25 na odcinku Skarżysko Kamienna – Sandomierz (117,5 mln zł).
- Prace na linii kolejowej nr 94 na odcinku Kraków Płaszów – Skawina – Oświęcim (92,0 mln zł).

Źródło: UTK

³ Dane: UTK

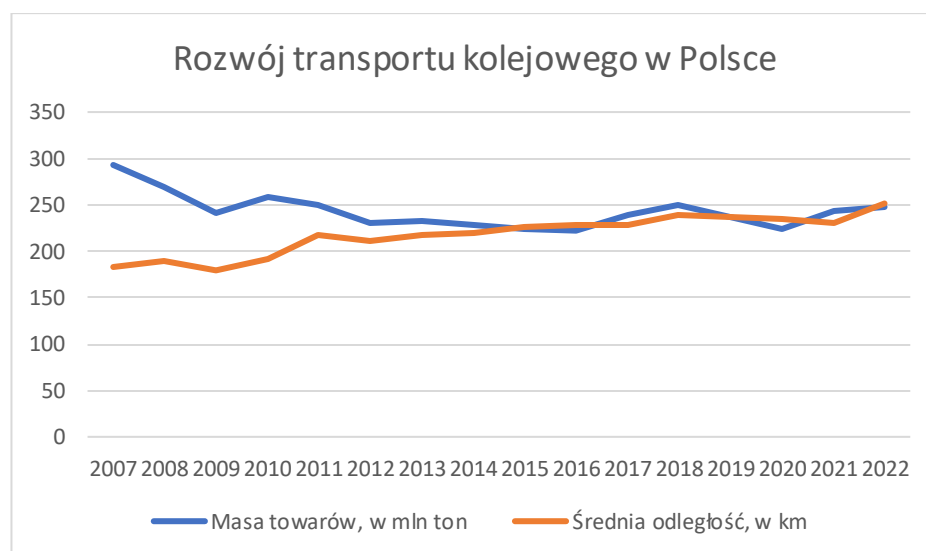
WYNIKI BRANŻY TRANSPORTOWEJ W EUROPIE

Transport drogowy

W 2022 r. europejski transport drogowy towarów pozostał na poziomie z 2021 roku, pod względem tonokilometrów⁴ (1,9 mld tkm) i notując ponad 13,6 mld ton (spadek o 0,5 proc r/r). W ujęciu tkm dominowała kategoria „Produkty spożywcze, napoje i tytoń”, a w całkowitym tonażu - w 2022 r., jak w poprzednich latach, największą grupą produktów transportowanych były „rudy metali i inne wyroby górnicze i wydobywcze”. W 2022 r. Polska (20,1 proc. całkowitego tkm UE) ponownie potwierdziła swoją pozycję jako jeden z najważniejszych krajów dla transportu drogowego w Europie, wyprzedzając Niemcy (15,8 proc.) i Hiszpanię (13,9 proc.), mimo znacznie rozwiniętej siatki autostrad od obu tych państw. W sumie Niemcy, Francja, Hiszpania, Polska i Włochy odpowiadały za prawie dwie trzecie całkowitego tonażu przewiezonego w UE.⁵

Transport kolejowy

W minionej dekadzie najlepsze wyniki kolej osiągnęła w latach 2017-2018 (ok. 400 mld tkm). Po spadkach notowanych w 2019 i 2020 r., odbicie przyniósł już rok 2021 (399 mld tkm). W tym sektorze liderem są Niemcy, notując 123 mld tkm w 2021 r. czyli około 31 proc. całkowitej wartości UE. Na drugim miejscu uplasowała się Polska (54 mld tkm) i Francja (36 mld tkm).⁶



Źródło: UTK

⁴ Tonokilometr – stosowana w transporcie towarowym jednostka miary pracy przewozowej wykonanej przez środek transportu towarowego, określająca przewiezienie jednej tony towarów na odległość jednego kilometra.

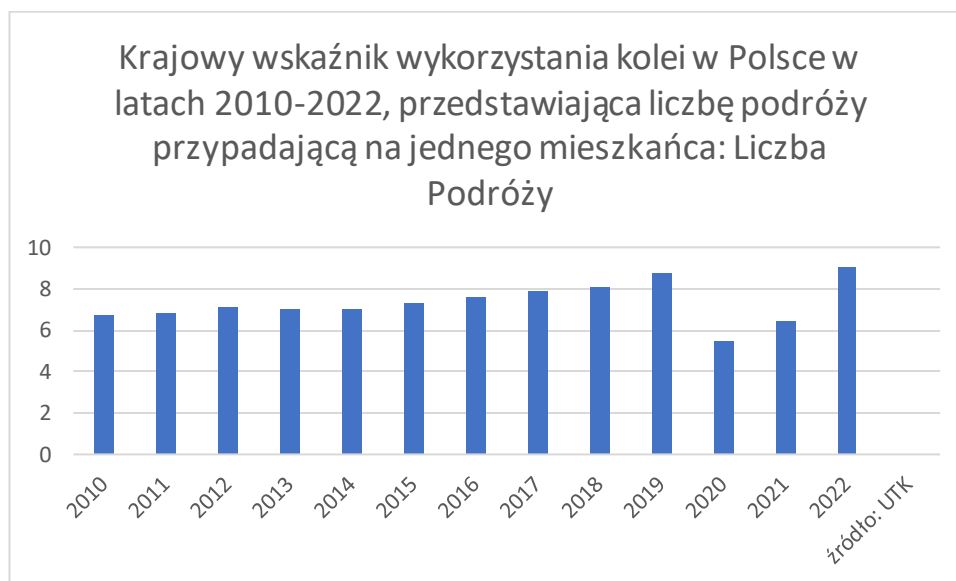
⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Road_freight_transport_statistics

⁶ "Railway freight transport statistics", Eurostat, październik 2022 r., https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_freight_transport_statistics#Rebound_for_EU_rail_transport_performance_in_2021

Branża transportowa w Polsce w 2022 r.

W ubiegłym roku branża TSL, szczególnie drogowa, notowała rosnący popyt na swoje usługi - transport samochodowy z 1,2 proc. wzrostem r/r, osiągnął prawie 2 mld ton i 496,9 mld tkm, zaś kolejowy z nieznacznym rocznym spadkiem – według GUS – na poziomie 0,1 proc. przewiózł 237,6 mln ton towarów, osiągając wynik 59 mld tkm⁷. Najwięcej ładunków z wykorzystaniem dróg przewieziono na dystansie do 50 km, a szyn kolejowych – w strefach do 50 km i 150–299 km.

Natomiast w przewozach pasażerskich zdecydowanie dominują koleje, notując również większe wzrosty. W ubiegłym roku z transport samochodowy zanotował 215,9 mln osób (zmiana o 28,1 proc. in plus r/r.), a kolejowy – ok. 341, 6 mln osób (wzrost o 39,5 proc. versus 2021 r)⁸. Jak podaje GUS, tak znaczący wzrost liczby przewiezionych pasażerów spowodowany był zniesieniem ograniczeń w podróżowaniu osób, wprowadzonych ze względu na stan pandemii, a także wprowadzeniem stanu wojennego w Ukrainie i przemieszczaniem się uchodźców na terytorium Polski. Średnia odległość pasażerskiego przyjazdu koleją w 2022 r. wyniosła 69,5 km. Współczynnik ten pozostaje na niemal niezmiennym poziomie w ostatniej dekadzie. Oznacza to, że dużą część przejazdów zajmują krótkie trasy, związane z dojazdem do pracy z mniejszych miejscowości do dużych miast.



⁷ Źródło: GUS. Według danych UTK masa przewożonych pociągami towarów wyniosła 248,5 mln ton (wzrost o 2 proc. r/r.), osiągając drugi najwyższy pod tym względem wynik w statystykach UTK w ciągu ostatniej dekady. Wynik ten osiągnięto mimo negatywnego wpływu wojny w Ukrainie na sytuację gospodarczą w regionie. Jednak od lutego 2023 r. obserwowane są spadki w przewiezionej koleją masie ładunków w zestawieniu poszczególnych miesięcy r/r. Wojna w Ukrainie nadal determinuje ograniczenia na kierunkach blisko- i dalekowschodnich, co rzutuje na transport intermodalny. W kraju ustabilizował się popyt na transport węgla, natomiast rośnie potencjał przewozowy m.in. dla grup towarowych związanych z rolnictwem.

⁸ „Przewozy ładunków i pasażerów w 2022 r.”, GUS, 30 maja 2023 r.

Choć w każdym regionie Polski odnotowano większy popyt na przejazdy kolejowe, trend ten był szczególnie widoczny na Pomorzu (wzrost o 7,1 podróży na mieszkańca), a także na Mazowszu i Dolnym Śląsku, co może świadczyć o rosnącej popularności kolei w tych lokalizacjach.



Pozytywnie na kolejowy ruch pasażerski wpływają inwestycje (nowa budowa lub modernizacje) w przystanki czy stacje kolejowe, które jako kluczowe węzły komunikacyjne wpływają na mobilność obywateli i rozwój gospodarczy regionów. W 2022 r. zakończono łącznie 53 projekty modernizacyjne stacji, z czego 12 to całkowicie nowe obiekty. W wielu miastach stacje kolejowe zostały zintegrowane z innymi środkami transportu publicznego, takimi jak autobusy, tramwaje czy rowery miejskie.

Sytuacja w 2023 r.

Po dobrym 2022 r., w bieżącym roku widać spadek popytu na usługi branży TSL. W I poł. 2023 r. łączne przewozy towarów, bez transportu samochodowego gospodarczego oraz bez kolejowych przewozów manewrowych i wąskotorowych, wyniosły 273,8 mln ton (spadek o 5 proc.). W transporcie kolejowym spadek wyniósł 4,6 proc., w drogowych 3,2 proc. W statystykach wyróżnia się czerwiec, zwłaszcza dla przewozów kolejowych, które spadły w tym okresie o 7,5 proc., wobec analogicznego miesiąca rok wcześniej⁹. Na wyniki branży kolejowej wpływ mają obecnie w znacznej mierze remonty infrastruktury, powodujące m.in. opóźnienia, wakaty maszynistów i deficyt taboru. Generalnie wśród czynników ograniczających konkurencyjność kolei w porównaniu do transportu samochodowego można wskazać: długi czas przewozu, niską punktualność, niewystarczającą jakość infrastruktury oraz ograniczenia w infrastrukturze załadunkowej i wyładunkowej. Duże znaczenie na wyniki nie tylko przewoźników kolejowych ale również

⁹ Źródło: GUS

drogowych ma sytuacja makroekonomiczna i geopolityczna, a zwłaszcza wysokie ceny paliw oraz energii.

Transport intermodalny

Transport intermodalny pozwala tworzyć nowoczesne łańcuchy transportowe łączące dwa lub więcej rodzajów transportu w jeden system. Opiera się na węzłach stanowiących punkty styku różnych gałęzi transportu pozwalających przemieszczać towary bez zmiany jednostki ładunkowej, czyli kontenera lub naczepy intermodalnej.

Na terenie Polski w 2021 r. znajdowało się 39 aktywnych terminali, z tego: 4 obsługiwały przesyłki morze-kolej, morze-droga (terminale morskie), 35 obsługiwało przesyłki kolej-droga (terminale lądowe).

Łączna roczna zdolność przeładunkowa terminali transportu intermodalnego wyniosła 8,1 mln TEU¹⁰, w tym w terminalach morskich – 4,9 mln TEU, a w terminalach lądowych – 3,2 mln TEU. W 2021 r. w terminalach intermodalnych przeładowano 82,1 mln ton ładunków skonteneryzowanych, tj. o 5,3 proc. więcej niż przed rokiem. W przewozach w 2021 r. 55 proc. stanowiły ładunki nieznane (wzrost o 22,5 p. proc. w porównaniu z 2020 r.). Znaczny udział miały towary mieszane czyli zbiór różnych rodzajów towarów transportowanych razem – 14,4 proc. (spadek o 10,3 p. proc. r/r.) oraz puste opakowania – 8,5 proc. (wzrost o 7,4 p. proc.).

¹⁰ TEU – jednostka pojemności równoważna objętości kontenera o długości 20 stóp.

Udział przewiezionych towarów w transporcie intermodalnym



Źródło: GUS

Popyt na transport intermodalny rośnie ze względu na coraz bardziej wyśrubowane wymagania środowiskowe – ten rodzaj transportu ogranicza on negatywny wpływ na środowisko naturalne m.in. ze względu na generowanie mniejszej ilości śladu węglowego czy obniżanie poziomu hałasu. Jego inne zalety to m.in. duża ładowność, możliwość transportu różnych gabarytów i dużych wolumenów jednocześnie, a także oszczędności kosztowe w trakcie przeładunków (wykorzystanie tej samej jednostki przeładunkowej) i ograniczenie ryzyka uszkodzenia towaru. Można więc założyć, że rola transportu intermodalnego w branży TSL będzie się umacniać w kolejnych latach. Czynnikiem hamującym będzie natomiast zbyt wolny rozwój infrastruktury drogowej i szynowej.

FINANSOWANIE PROJEKTÓW DROGOWYCH I KOLEJOWYCH



Finansowanie projektów drogowych i kolejowych w Polsce stanowi kombinację środków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków MON-u czy zaciągniętych zobowiązań (np. z Europejskiego Banku Inwestycyjnego) oraz funduszy unijnych, dotychczas głównie z programów: Łącząc Europę, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, z Funduszu Spójności a także Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W sumie w ciągu najbliższej dekady rząd przewidział dofinansowanie na inwestycje drogowe i kolejowe na poziomie ok. **516,8 mld zł**. Kwoty ujęte w aktualnie realizowanych programach rządowych ukazują jednak znaczne dysproporcje w rozwijaniu transportu drogowego (ponad 383 mld zł) oraz kolejowego (ok. 133 mld zł).

Programy rządowe: inwestycje drogowe

Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (RPBDK2030) z perspektywą do 2033 r., największy program drogowy w historii Polski.

Cel: Tworzenie spójnej sieci dróg krajowych. Określa cele polityki transportowej w zakresie budowy drogowej sieci TEN-T na terenie Polski oraz drogowych połączeń komplementarnych. RPBDK2030 zakłada realizację inwestycji drogowych w ciągu dróg krajowych, ekspresowych oraz autostrad o łącznej długości ponad 6,1 tys. km. Nowe inwestycje obejmują zadania o długości 2,6 tys. km, natomiast kontynuowane mają ponad 3,5 tys. km.

Program zakłada realizację następujących priorytetów inwestycyjnych:

- Budowa brakujących elementów drogowej sieci TEN-T, w tym dobudowa dodatkowych pasów ruchu oraz jezdni na istniejących drogach klasy A lub S,
- Budowa połączeń uzupełniających względem drogowej sieci TEN-T,
- Budowa obwodnic w ciągach dróg krajowych,
- Przebudowa wybranych odcinków dróg krajowych.

Przewidziane środki: 294,4 mld zł.

Program budowy 100 obwodnic na lata 2020 – 2030 (PB100):

Cel: Poprawa bezpieczeństwa na drogach, wyprowadzenie ruchu z zatłoczonych miast, czystsze powietrze, mniejszy hałas i poprawa przepustowości sieci drogowej. W ramach programu obwodnicowego w całej Polsce ma być zrealizowanych 100 zadań o łącznej długości ok. 820 km.

Przewidziane środki: 28 mld zł.

Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej (PWKSD) do 2030 r.

Cel: Zwiększenie spójności sieci dróg krajowych dostosowanych do ruchu pojazdów o nacisku pojedynczej osi do 11,5 t, zapewnienie wymaganego stanu technicznego istniejącej infrastruktury oraz intensyfikacja działań zmniejszających negatywny wpływ infrastruktury drogowej na środowisko **Przewidziane środki:** 58,3 mld zł.

Program Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej na lata 2021-2024

Cel: Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych w zarządzie GDDKiA. W ramach tego programu w br. planowane jest ogłoszenie 227 przetargów oraz zakończenie 353 inwestycji¹¹.

Przewidziane środki: 2,5 mld zł.

Fundusze drogowe

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dawniej Fundusz Dróg Samorządowych)

Środki Funduszu stanowią dofinansowanie m.in. na:

- budowy, przebudowy i remontu dróg powiatowych i dróg gminnych,
- dofinansowanie budowy mostów,
- finansowanie budowy, przebudowy i remontu dróg o znaczeniu obronnym,
- Od 2021 r. również na dofinansowanie:
- zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu pieszych w obszarze oddziaływania przejść dla pieszych
- budowy obwodnic lokalizowanych w ciągach dróg wojewódzkich,

Przewidziane środki: W 2023 r. na dofinansowanie zadań gminnych i powiatowych przeznaczono 2,65 mld zł. Zadania obejmują budowę, przebudowę i modernizację dróg powiatowych i gminnych o łącznej długości prawie 2,8 tys. km¹².

Krajowy Fundusz Drogowy (KFD)

Środki Funduszu są przeznaczane m.in. na:

- finansowanie przygotowania, wdrożenia, budowy lub eksploatacji systemów poboru opłat za przejazd,
- płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację autostrady płatnej, w tym wynagrodzenie za dostępność autostrady i wypłaty z tytułu zdarzeń odszkodowawczych,
- finansowanie budowy lub przebudowy drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych oraz na zakup urządzeń do ważenia pojazdów,

¹¹ <https://www.gov.pl/web/gddkia/perspektywy-i-wyzwania-w-nowym-sezonie-budowlanym>

¹² Gov.pl

- finansowanie kosztów usług doradczych związanych z: budową i przebudową dróg krajowych, w tym autostrad czy przygotowaniem, wdrożeniem, budową lub eksploatacją systemów poboru opłat za przejazd
- finansowanie kosztów utworzenia drogowej spółki specjalnego przeznaczenia i finansowanie realizowanych przez nią przedsięwzięć drogowych¹³.

Przewidziane środki: W r. 2023 wydatki są szacowane na 23,5 mld zł. Jednocześnie zadłużenie KFD na koniec I kw. 2023 wyniosło ok. 63 mld zł.

Programy rządowe: inwestycje kolejowe

Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 r.

Cel: Uzupełnienie o połączenia kolejowe miejscowości powyżej 10 tys. mieszkańców, które nie posiadają dostępu do połączeń pasażerskich z miastami wojewódzkimi lub posiadających połączenia wymagają usprawnienia.

Przewidziane środki: 6,6 mld zł.

Krajowy Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032)

Cel: Realizacja inwestycji na liniach kolejowych. W ramach programu do 2023 r. do I połowy 2023 r. zmodernizowano lub zbudowano ok. 7,6 tys. km torów.

Przewidziane środki: 99 mld zł.

Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016 – 2023

Cel: Rozwijanie infrastruktury dworcowej, poprawa jakości obsługi pasażerów linii kolejowych oraz integracja kolei z innymi gałęziami transportu. W ramach tego programu mają zostać zrealizowane 192 inwestycje dworcowe

Przewidziane środki: 2,38 mld zł.

Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021–2025

Cel: Zwiększenie dostępu lokalnych społeczności do transportu kolejowego przez budowę lub modernizację przystanków kolejowych, a także sfinansowanie zadań związanych z dostępnością miejsc parkingowych dla podróżnych (ok. 207 zakładanych inwestycji).

Przewidziane środki: ok. 1 mld zł

Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 r.

¹³ <https://www.bgk.pl/institucje-publiczne/infrastruktura/krajowy-fundusz-drogowy/>

Cel: Wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju przez odwrócenie tendencji spadkowej udziału transportu kolejowego w przewozach oraz zapewnienie niezbędnych środków na prace utrzymaniowo-remontowe na istniejącej sieci kolejowej

Przewidziane środki: 23,8 mld zł

Fundusze kolejowe

Fundusz kolejowy; finansuje (lub współfinansuje)

- Zadania, polegające na przygotowaniu oraz budowie i przebudowie linii kolejowych, remontów i utrzymania linii kolejowych oraz likwidacji zbędnych linii kolejowych,
- Wydatki bieżące PKP PLK S.A. związane z zadaniami zarządcy infrastruktury kolejowej,
- Zadania samorządów województw związane z zakupem, modernizacją oraz naprawą pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich;
- Działalność zarządców infrastruktury kolejowej¹⁴.

Przychody Funduszu: ok. 1,5 mld zł.

Mimo ambitnych planów rządowe programy drogowe i kolejowe realizują swoje cele w wolnym tempie. Przykładowo PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) zakładał wybudowanie do końca 2025 r. łącznie 3768 km nowych dróg krajowych. Na koniec 2022 r. w ramach tego programu zakończono budowę lub oddano do użytkowania 2 017,3 km dróg krajowych. W realizacji znajdowało się 1 211,6 km a w przetargu - 132,8 km dróg krajowych. Lista inwestycji niezakończonych do końca 2022 r. obejmowała 1755,06 km dróg krajowych, ekspresowych i autostrad¹⁵.

Na rynku zamówień publicznych, który stanowi ok. połowę rynku budowlanego, mimo w miarę stabilnego portfela zamówień podmiotów korzystających z PBDK, wyzwaniem pozostaje ich rentowność, przy wzroście kosztów¹⁶.

Projektowanie przedsięwzięć w skali całego kraju również pozostawia dużo do życzenia. W ocenie realizacji PBDK w latach 2011 – 2015 (82,8 mld zł - budowa łącznie 1826,6 km dróg, stan do 31 sierpnia 2015r.) Najwyższa Izba Kontroli (NIK), nie zostawiła suchej nitki, wskazując zbyt szeroki zakres programu i problemy z właściwym planowaniem i finansowaniem inwestycji. Przede wszystkim – jak stwierdzili kontrolerzy NIK – nie ustalono kryteriów doboru zadań inwestycyjnych, a także nie dostosowano planowanego zakresu rzeczowego do możliwości finansowych. W efekcie korekcie ulegały planowane wcześniej przebiegi tras drogowych, przekraczano terminy wykonania, co powodowało wzrost kosztów. Ponadto – jak wskazywała NIK – w planie ujęto 62 przedsięwzięcia bez

¹⁴ <https://www.bgk.pl/institucje-publiczne/infrastruktura/fundusz-kolejowy/>

¹⁵ Odpowiedź wiceministra infrastruktury, Rafała Webera na interpelację w sprawie RPBDK do 2030 r skierowaną przez Michała Jarosa z Koalicji Obywatelskiej, styczeń 2023 r.

¹⁶ „Raport Coface niewypłacalności w Polsce w I półroczu 2023 r.” 14 lipca 2023 r.

zabezpieczenia finansowania oraz do końca 2014 r., poniesiono 172 mln zł kosztów na przygotowanie 41 zadań inwestycyjnych, dla których nie przewidziano terminów dalszej realizacji w ramach PBDK na lata 2011-2015. Największa utracona kwota (12 mln zł) dotyczyła przebudowy drogi S8 Białystok-granica państwa. Jednocześnie znaczna liczba projektów drogowych, istotnych dla poprawy połączeń komunikacyjnych, znajdowała się w 2015 r. nadal tylko w fazie planowania, a 103 zadania, o wartości ponad 48 mld zł (79,2 proc. zadań, zakończonych do 30 czerwca 2015 r.), wykonano z opóźnieniem. Średni okres wydłużenia realizacji zadań wyniósł 200 dni. Dla przykładu, o ponad rok przeciągnęła się realizacja 14 przedsięwzięć, w tym np. o 1167 dni wydłużono budowę obwodnicy Żyrardowa (droga krajowa nr 50, o długości 14,8 km)¹⁷.

W przypadku kolei sytuacja jest jeszcze gorsza – Wojna na terenie Ukrainy, wysokie ceny towarów, paliw oraz energii, rosnące wskaźniki inflacyjne oraz trwający od dwóch lat zastój w inwestycjach nie napawają optymizmem.

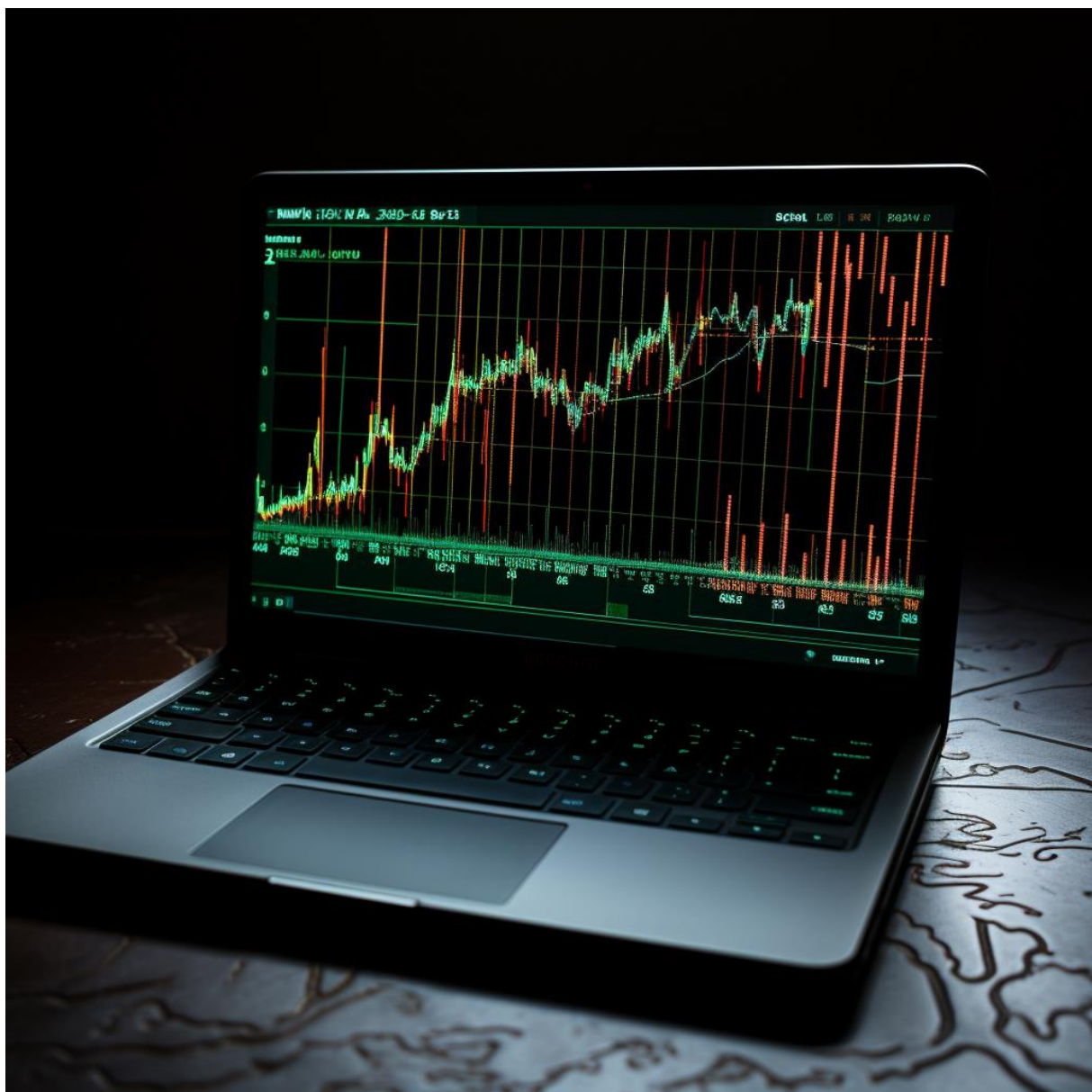
Skalę dzisiejszego problemu w branży kolejowej można zilustrować na przykładzie produkcji podkładów kolejowych. Polscy wykonawcy są w stanie wykonać ich 4,5 mln rocznie – w 2022 r. sprzedano ok. 990 tys. podkładów kolejowych, a w grudniu ubiegłego roku praktycznie nie było zamówień na bieżący rok. W związku z bardzo dużym uzależnieniem kolei od środków unijnych (70-80 proc.), producenci regularnie co 2-4 lata wpadają w koniunkturalne dołki.¹⁸

Na zastój w przetargach wpływa nie tylko obecny dołek inwestycyjny związany z przejściem z jednej perspektywy finansowej, ale, w odróżnieniu od sytuacji w 2015 r., kiedy nie było projektów możliwych w krótkim czasie do realizacji, obecnie brakuje pieniędzy. To efekt trwającego sporu z UE blokującego zadania w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Wprawdzie w grudniu 2022 r. Rada Ministrów przyjęła nowelizację uchwały w sprawie ustanowienia KPK do 2023 r., która przewiduje dodatkowe 100 mln zł na realizację inwestycji kolejowych, jednak kwota ta wydaje się kroplą w morzu potrzeb w obliczu obecnych problemów branży kolejowej.

¹⁷ „NIK o Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”, Najwyższa Izba Kontroli 5 grudnia 2017 r.; <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-programie-budowy-drog-krajowych-na-lata-2011-2015.html>

¹⁸ <https://www.sektorkolejowy.pl/waloryzacja-kontraktow-budowlanych-miliardy-na-drogi-miliony-na-kolej-stoimy-nad-przepascia/>

BUDOWA DRÓG I AUTOSTRAD W POLSCE – BARIERY I WYZWANIA



Dzięki centralnemu położeniu Polski, nasz kraj stanowi jeden z najważniejszych punktów na logistycznej mapie Europy. Jednak bez efektywnego systemu transportowego trudno będzie zapewnić sprawną obsługę potrzeb gospodarczych EU oraz państw naszego regionu. Wprawdzie od chwili naszej akcesji, tj. od 2004 r., sieć autostrad i dróg ekspresowych zwiększyła się ponad sześciokrotnie, z 759 km w 2004 r. do ponad 4,8 tys. km w 2022 r., ma jednak ona dalej wiele wad. Są to: brak spójnych połączeń między aglomeracjami, niekompletna realizacja autostrad i dróg ekspresowych między największymi ośrodkami społeczno-gospodarczymi kraju i państwami ościennymi, zwłaszcza brak dróg uzupełniających: S10, S11, S12, S16 oraz S74, a także brak dostosowania wielu dróg szybkiego ruchu do poruszania się po nich pojazdów o nacisku 115 kN/oś oraz problemy z natężeniem ruchu samochodów ciężarowych przejeżdżających przez tereny zabudowane. Poprawa i rozwój stanu technicznego sieci dróg krajowych powinny stanowić jeden z priorytetowych celów polskiej gospodarki. Jednak zamawiający i wykonawcy inwestycji drogowych borykają się z rosnącą skalą problemów w trakcie realizacji zamówień. Jeszcze gorsza sytuacja panuje w branży kolejowej, która teoretycznie stanowi najbardziej atrakcyjną alternatywę transportową, zwłaszcza w przewozach pasażerskich - w całej UE podkreślany jest wkład transportu kolejowego w ograniczaniu emisji dwutlenku węgla oraz fakt, że pociąg to najbardziej efektywny energetycznie środek transportu dla dużej liczby osób. Jednak ciągle transport kolejowy przegrywa z samochodowym i statystyki na razie nie wskazują, by ta tendencja miała się w niedługim czasie zmienić, zwłaszcza w przewozach transportowych¹⁹.

W ostatnich latach dwa zjawiska wpłynęły na prowadzone inwestycje: pandemia koronawirusa oraz zawirowania gospodarcze spowodowane wojną w Ukrainie. W ich następstwie rynek budowlany jak i wiele innych branż, zmaga się m.in. z wysoką inflacją, drożyzną materiałów budowlanych, rosnącymi kosztami zakupu paliwa i energii elektrycznej, deficytem rąk do pracy oraz coraz trudniejszym finansowaniem i znaczną rotacją pracowników szukających wyższych pensji.

Inflacja oraz rosnące ceny materiałów budowlanych i energii

Lata 2021 – 2022 upływały pod znakiem przyspieszającej inflacji (szczególnie 2022 r.), w tym gwałtownie rosnących cen materiałów budowlanych, robocizny oraz finansowania. Stawki materiałów budowlanych skoczyły w górę w 2021 r. w następstwie m.in. zachwiania łańcucha dostaw w okresie pandemii. W 2022 r. źródłem inflacji stała się inwazja na Ukrainę oraz kryzys energetyczny. W marcu 2022 r. wskaźnik CPI²⁰ osiągnął dwucyfrową wartość i z miesiąca na miesiąc rósł, osiągając szczyt w październiku – 17,9 proc. Mimo niewielkich spadków w listopadzie i grudniu, w 2023 r. przyniósł kolejne wzrosty – wskaźnik CPI ukształtował się na poziomie 17,2 proc., znacznie powyżej celu inflacyjnego, a nawet dopuszczalnego pasma odchyień. Co istotne, nie tylko wskaźnik CPI jest wysoki, ale także inflacja bazowa, po wyłączeniu ceny żywności i energii, utrzymywała się

¹⁹ Według GUS, 2022 r. przewozy ładunków realizowane w ramach transportu krajowego dominowały w transporcie samochodowym, tj. objęły ok. 87 proc. przewozów liczonych w tonach, podczas gdy udział przewoźników kolejowych wyniósł ok. 10 proc.

²⁰ Wskaźnik zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych

w 2022 r. na poziomie 6 – 11 proc. Inflacja nadal notuje dwucyfrowy wzrost, ale znacznie niższym niż jesienią 2022 r. poziomie: w lipcu 2023r. wskaźnik CPI wyniósł 10,8 proc., a w sierpniu – 10,1 proc²¹. Wyhamowanie inflacji wynika głównie ze spadku cen paliw oraz mniejszego tempa wzrostu cen żywności i energii.

Jednocześnie od sierpnia 2021 r. rynek obserwował drastyczne podwyżki cen materiałów. Najwyższy wzrost r/r. odnotowano w kwietniu oraz maju 2022 r. - wówczas materiały budowlane podrożały o 34 proc., według GUS, a w całym 2022 r. ich ceny wzrosły o 25 proc. wobec 2021 r.

Zmiana cen materiałów budowlanych w 2022 r. (r/r, w proc.)

- Olej napędowy, wzrost o ok. 24 proc.
- Cement, wzrost o ok. 39 proc.
- Beton, wzrost o ok. 23 proc.
- Kruszywa - mieszanka, wzrost o ok. 35 proc.
- Kruszywa - grysy, wzrost o ok. 21 proc.
- Transport kolejowy, wzrost o ok. 35 proc.
- Transport kołowy, wzrost o ok. 37 proc.

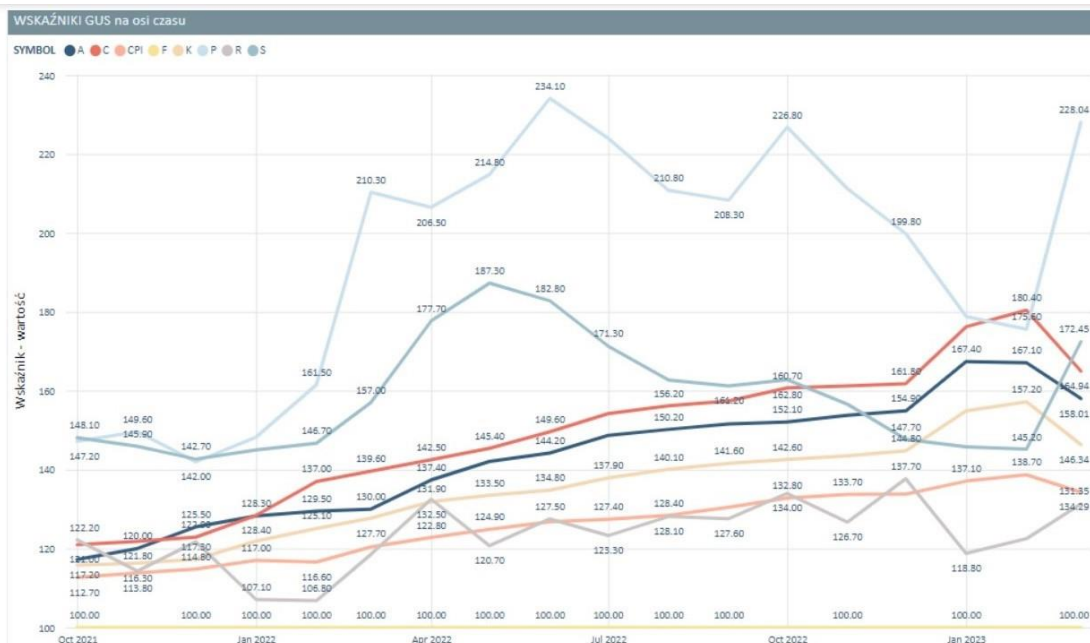
Dane: PZPB, na podstawie GUS

Przez pierwszą połowę 2022 r. z miesiąca na miesiąc drożały wszystkie kategorie produktów. Najszybciej rosły ceny izolacji termicznych, średnio o 50 – 60 proc. r/r., a w lutym nawet o 72 proc. r/r²². Natomiast od lipca ubiegłego roku rynek zaobserwował wyhamowanie podwyżek, chociaż w niektórych kategoriach dalej utrzymywały się one na dwucyfrowych poziomach.

²¹ Główny Urząd Statystyczny

²² „Wpływ inflacji na branżę budowlaną” Polska Izba Inżynierów Budownictwa, 11 kwietnia 2023 r., <https://www.piib.org.pl/aktualnosci/informacje-biezace/5127-wplyw-inflacji-na-branze-budowlana>

Wskaźniki GUS za okres 2022-2023



Legenda:

- A Produkty górnictwa i wydobywania, gdzie indziej nieskwalifikowane
- C Cement, wapno i gips
- CPI CPI
- F Stały
- K Kamień, piasek glina
- P Brykiety, brykietki i podobne paliwa stałe wytwarzane z węgla i towaru oraz produkty rafinacji ropy naftowej
- R Roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej
- S Żeliwo, stal, żelazostopy

Źródło: PZPB, OIDG

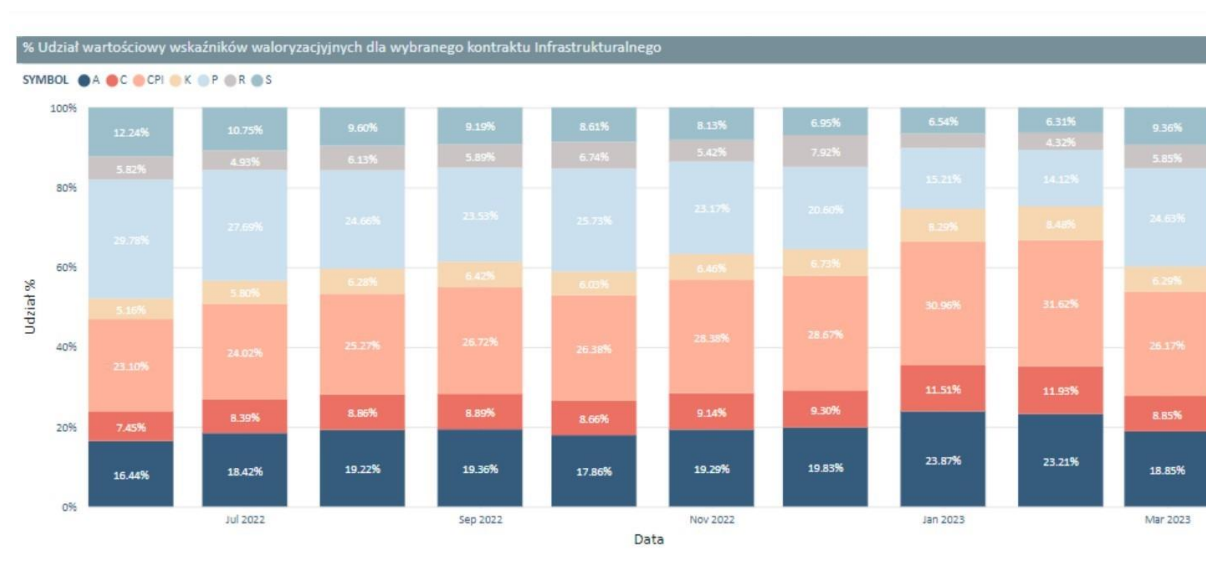
Wprawdzie w I kw. 2023 r. ceny materiałów strategicznych ustabilizowały się, nadal ich poziom pozostaje relatywnie wysoki, więc wzrost kosztów dużych inwestycji infrastrukturalnych, jest nieunikniony. Co więcej, skutkiem inflacji jest nie tylko wzrost kosztów, ale również rosnące poczucie nieprzewidywalności na rynku. To stanowi poważne zagrożenie dla dalszego rozwoju całej polskiej gospodarki. Już teraz wielu producentów materiałów budowlanych, a także wykonawców działa na granicy opłacalności, a część firm zmuszona jest do redukcji zatrudnienia lub ograniczenia skali produkcji.

Jedna trzecia kontraktów już jest pod kreską. Branży budowlanej grożą upadłości. Kontrakty na budowach dróg i linii kolejowych stają się nieopłacalne przez gwałtowny wzrost kosztów. Z dokonanych przez organizacje firm wykonawczych analiz wszystkich realizowanych inwestycji, objętych zeszlorocznym podwyższeniem limitu, wynika, że średni wzrost realnych kosztów realizacji projektów będzie na poziomie 20 proc. W efekcie wykonawcy wiele stracą: obecny ustalony przez Ministerstwo Infrastruktury podział ryzyka wzrostu cen 50/50

funkcjonuje tylko do poziomu 10 proc. limitu waloryzacji. Powyżej tego limitu wzrost cen muszą brać na siebie wykonawcy²³.

Kontrakty, dla których oferty były przygotowywane przed 24 lutego 2022 r. czyli przed wybuchem wojny w Ukrainie, stały się niemożliwe do zrealizowania według założonych kosztów. Zapisana w klauzulach waloryzacja najpierw z limitem 5 proc. a następnie podniesiona do poziomu 10 proc. okazała się nie wystarczająca po założonych kosztach, a zapisana w nich waloryzacja z limitem 5 proc. okazała się niewystarczająca w odniesieniu do wzrostu kosztów rzędu kilkudziesięciu procent.

Udział wskaźników waloryzacyjnych



Źródło: PZPB, OIGD

Unieważniane przetargi

Drastyczne podwyżki spowodowały zwiększenie liczby unieważnianych przetargów publicznych, nieuwzględniających aktualnych rynkowo stawek. Niemal każda większa inwestycja infrastrukturalna, kolejowa lub drogowa, po otwarciu ofert w przetargu, okazuje się o wiele droższa, od założeń zamawiającego.

Wybrane przykłady unieważnionych przetargów

- W pierwszym (unieważnionym w br.) postępowaniu na budowę przystanku Kraków Przylasek na linii kolejowej 95, PKP PLK oszacowały budżet w wysokości 5,8 mln zł brutto, podczas gdy najtańsza oferta opiewała na kwotę 9,1 mln zł brutto.
- W przypadku budowy węzła integracyjnego Gdańsk Wrzeszcz w pierwszym przetargu z końca 2021 r. wyłoniła się jedna oferta za ponad 9,7 mln zł, a na inwestycję władze miasta zabezpieczyły niecałe 5 mln. W maju 2022 r. ogłoszono drugi przetarg – unieważniony z powodów proceduralno-

²³ „Budowa dróg przestaje się opłacać. Wykonawcy chcą dodatkowych pieniędzy.”, 9 sierpnia 2023 r., Adam Woźniak, Rzeczpospolita

formalnych, a w trzecim przetargu – w lipcu 2022 r. władze zabezpieczyły już 7,5 mln zł, podczas gdy jedyny oferent, firma Roverpol zażądała ponad 12,8 mln zł. Ostatecznie projekt zostanie zrealizowany za kwotę ok. 13 mln zł.

- PKP Intercity na zakup 38 pociągów piętrowych typu push-pull wraz z 45 lokomotywami wielosystemowymi przeznaczyło 5,4 mld zł, podczas gdy w pierwszym, unieważnionym przetargu z początku 2023 r. wartość złożonej oferty sięgnęła 7,8 mld zł brutto.
- Latem br. samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego unieważnił przetarg na zakup do 7 nowych, czteroczłonowych elektrycznych zespołów trakcyjnych. Jedyną ofertę (46 mln zł) złożyła Pesa, przekraczając o 10 mln zł planowany budżet.
- Na remont drogi na 6 km odcinku od ul. 20 Stycznia w Pabianicach do drogi wojewódzkiej nr 485 w PawłóWKu, powiat pabianicki otrzymał ok. 9 mln zł. W trzech przetargach oferty prawie dwukrotnie przekraczały zaplanowany budżet, cena ostatniej oferty wyniosła prawie 20 mln zł.
- W postępowaniu na opracowanie dokumentacji projektowej dla II etapu Trasy Wolbromskiej, przy zarezerwowanej przez Zarząd Dróg Wojewódzkich kwocie 1,2 mln zł, oferty (otwarte w sierpniu 2023 r.) w wersji podstawowej (bez pełnienia nadzoru autorskiego), wahały się od 1,6 mln do 7,5 mln zł. Postępowanie unieważnione.
- Z tych samych powodów unieważniono latem br. przetarg na przebudowę odcinka drogi Suwałki - Okuniowiec - Kaletnik – Wiatrołuza -powiat na ten cel przeznaczył 6,9 mln zł, a wśród czterech ofert, które wpłynęły, najtańsza opiewała na kwotę 12,8 mln zł, a najdroższe – na kwotę 17, 7 mln zł.
- Po czwartym przetargu udało się natomiast wybrać wykonawcę projektu i wdrożenia stałej organizacji ruchu na węźle Lubelska w ciągu S17. Przetarg wygrała firma Porr, proponując 7,8 mln zł. To o 5 mln więcej niż pierwotnie planowała GDDKiA, która w pierwszym przetargu ustanowiła budżet na poziomie 2,8 mln zł – wówczas jedyna oferta kosztowała 7,1 mln zł. W drugim przetargu budżet wyniósł 3,9 mln zł, ale oferta opiewała już na kwotę 8,3 mln zł. W trzecim postępowaniu budżet zwiększono do 4,8 mln zł, a dwie złożone oferty zostały skalkulowane na poziomie 7,9 mln zł oraz 9,6 mln zł.

Brak pracowników

Branża budowlana ma coraz większe problemy z pracownikami i zachęcaniem ludzi do pracy, mierząc się nie tylko z rosnącym brakiem inżynierów na budowach, osób z uprawnieniami do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych na kontraktach, lecz także silnie odczuwalnym deficytem fizycznych robotników budowlanych. Brak rąk do pracy wywołuje nie tylko presję na wzrost wynagrodzeń, ale także zwiększa ryzyko opóźnień w realizacji kontraktów.

Prognoza krajowa na 2023 r. zawiera wykaz 27 deficytowych zawodów, w których jest więcej ofert pracy niż kandydatów. Wśród nich aż 7 profesji dotyczy rynku budowlanego. Są to:

- Cieśle i stolarze budowlani (w trwałym deficycie, tj. nieprzerwanie od prognozy na 2016 roku),
- Dekarze i blacharze budowlani (w trwałym deficycie),
- Monterzy instalacji budowlanych,
- Murarze i tynkarze,
- Operatorzy i mechanicy sprzętu do robót ziemnych,
- Pracownicy robót wykończeniowych w budownictwie,
- Robotnicy budowlani.²⁴

Znalezienie osób w wymienionych zawodach stanowi obecnie dla pracodawców szczególne wyzwanie.

Brak na rynku pracy specjalistów w określonych zawodach budowlanych ma kilka przyczyn:

- Rosnący deficyt absolwentów szkół zawodowych, w tym techników drogownictwa czy osób studiujących budownictwo lądowe.
- Źle funkcjonujący system szkolnictwa zawodowego, w tym deficyt nauczycieli przedmiotów zawodowych. Absolwentom często brakuje praktycznych umiejętności w obsłudze maszyn oraz urządzeń budowlanych. Kandydaci do pracy w zawodach budowlanych rzadko posiadają nawet prawo jazdy kat. C, które pozwala na poruszanie się maszynami poza terenem budowy.
- Niesprzyjające warunki pracy, wysokie wymagania: siła fizyczna, dobry stan zdrowia, dyspozycyjność i gotowość do częstej zmiany miejsca pracy.
- Konieczność zdobywania drogich i czasochłonnych uprawnień
- Luka pokoleniowa, demografia (starzejące się społeczeństwo)

Problem potęguje trwająca wojna w Ukrainie i odpływ ukraińskich pracowników budowlanych. Liczba legalnie zatrudnionych cudzoziemców w polskiej budowlance spadła z ok. 480,8 tys. osób w 2021 r. (z czego ok. 80 proc. to Ukraińcy) do 274,5 tys. w 2022 r., w tym liczba Ukraińców zatrudnionych na polskich budowach zmalała w ciągu wojennego roku o dwie trzecie: w 2022 r. wyniosła 127 tysięcy²⁵. Z jednej strony Ukraińcy tuż po wybuchu wojny na przełomie lutego i marca 2022 r. zeszli z polskich budów i wrócili do kraju, z drugiej – uchodźcy z Ukrainy coraz częściej zamiast do Polski, kierują się do Niemiec, oferujących atrakcyjne warunki pracy. Jak podaje niemiecki Centralny Rejestr Cudzoziemców, od tj. 23 lutego 2022 r. do 1 sierpnia br. Niemcy przyjęły łącznie prawie 1,1 mln uchodźców z Ukrainy. A ponieważ, dzięki środkom unijnego Funduszu Odbudowy w Niemczech realizowanych jest wiele inwestycji budowlanych, przy doskwierającym również naszym zachodnim sąsiadom deficycie rąk do pracy w budownictwie spowodował, że Niemcy zmienili swoje dotychczasowe podejście do cudzoziemców i nie wymagają już od nich na starcie komunikatywnej znajomości języka niemieckiego²⁶. W efekcie

²⁴ „Barometr zawodów 2023”, Raport podsumowujący badanie w Polsce, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

²⁵ Źródło: Polski Związek Pracodawców Budownictwa

²⁶ <https://www.money.pl/gospodarka/ukraincy-stawiaja-na-niemcy-czy-polska-straci-ich-bezpowrotnie-6931230661045088a.html>

polские spółki budowlane zatrudniają pracowników z krajów azjatyckich a nawet z Ameryki Południowej²⁷.

Ewentualne, choć bardzo wątpliwe, szybkie zakończenie wojny w Ukrainie spowoduje dalsze problemy na rynku pracowników. Odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych stanie się bowiem kolejnym czynnikiem, który utrudni pozyskiwanie osób do zatrudnienia przy pracach budowlanych (nie mówiąc już o innych negatywnych dla polskiego sektora infrastrukturalnego skutkach, jak np. wzrost cen materiałów).

Przewlekłe procesy administracyjne

Dużą przeszkodą w planowanej realizacji kontraktów są wydłużone procesy administracyjne. Podmioty budowlane szczególnie zwracają uwagę na ślimacze tempo w uzyskaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) oraz związane z tym opóźnienia w realizacjach inwestycji. Z wyliczeń Strabagu wynika, że przy każdym dużym przetargu czas potrzebny na załatwienie tej kwestii wynosi średnio ok. 200 dni²⁸.

Jak wskazał w listopadzie br. członek zarządu Strabaga Wojciech Trojanowski, narastającym problemem staje się coraz dłuższy czas wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowych przez urzędy wojewódzkie. Dla dziewięciu realizowanych przez spółkę kontraktów na budowę dróg krajowych sięgają one łącznie 2 tys. dni²⁹. Jak podkreślił Trojanowski, opóźnienia administracyjne skutkują wzrostem kosztów w firmach realizujących inwestycje tudzież roszczeniami firm budowlanych wobec zamawiających, wynikającymi ze zdarzeń niemożliwych do przewidzenia przez wykonawców.

Kluczowym etapem przy budowie dróg i linii kolejowych są również analizy środowiskowe i konsultacje ze społeczeństwem, które prowadzą do uzyskania decyzji środowiskowej. W polskich realiach analizy te obarczone są często błędami, prowadzącymi do sporów administracyjnych, a ponieważ udział w nich bierze społeczeństwo, które może składać zażalenia czy odwołania, oczekiwania na decyzje środowiskowe trwają nawet kilka lat. To dotyczy zwłaszcza dużych miast, gdzie widać największą niechęć lokalnej społeczności do inwestycji³⁰. Skrajnym przypadkiem jest Wschodnia Obwodnica Warszawy (WOW): 22 listopada 2005 r. GDDKiA wystąpiła do Wojewody Mazowieckiego z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie WOW. Ze względu na silny opór społeczny i błędy w dokumentacji, do tej pory nie udało się uzyskać prawomocnej decyzji środowiskowej.

Nadal punktem newralgicznym są kwestie wpływu planowanych inwestycji na środowisko preradzające się często w spory ze stowarzyszeniami ekologicznymi.

²⁷ <https://www.money.pl/gospodarka/robotnik-najczesciej-poszukiwanym-pracownikiem-sciagamy-ludzi-z-calego-swiata-6926493531593376a.html>

²⁸ <https://wgospodarce.pl/informacje/130218-inwestycje-w-budownictwie-infrastrukturalnym-najwazniejsze-wyzwania-i-priorytety>

²⁹ „Strabag narzeka na zatory urzędach”, „Puls Biznesu” 3-5 listopada 2023, Katarzyna Kapczyńska

³⁰ To zjawisko otrzymało nazwę NIMBY, czyli Not In My Back Yard.

Przykładowo, podpisane umowy z wykonawcami na budowa S19 (37-km odcinka koło Białegostoku) i obwodnicy Białegostoku warte w sumie ponad 1,4 mld zł. zostały unieważnione pod koniec 2022 r., gdyż po skardze organizacji ekologicznych NSA uchylił decyzję środowiskową obejmującą obie drogi.

Unieważnione umowy na zaprojektowanie i budowę odcinków S19:

- Białystok Zachód – Księżyno, 16,6 km, wartość umowy: 577 mln zł;
- Księżyno - Białystok Południe, 7,9 km drogi ekspresowej wraz z 13,5 km odcinkiem DK65, wartość umowy: 456 mln zł;
- 12,7-km odcinek Białystok Południe – Ploski, wartość umowy: 397 mln zł.

Ekolodzy wykazali m.in., że wybrany przebieg tych tras będzie oddziaływał na większą, niż w przypadku alternatywnych wariantów, liczbę chronionych gatunków owadów. GDDKIA musiała więc uzupełnić raport środowiskowy i ponownie rozpisać przetarg. Według pierwotnych planów południowo-zachodnią obwodnica Białegostoku miała być gotowa w 2024, na co na pewno już nie można liczyć.

Czas oczekiwania przedłuża prawo wodne i ponowna ocena oddziaływania na środowisko. Projekt budowlany, mimo wydania decyzji środowiskowej, jest kierowany do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wraz z ponownym raportem oddziaływania na środowisko do ponownej oceny. Z kolei problemy z uzyskaniem prawa wodnego wynikają z odmiennego, proceduralnego podejścia w różnych województwach: pozwolenie wodnoprawne powinno być wydane przed uzyskaniem decyzji ZRID, więc niektóre urzędy wojewódzkie nie przyjmują wniosków o decyzję ZRID bez tego dokumentu. Okres oczekiwania w tym przypadku może sięgnąć nawet 6 miesięcy.

Takie sytuacje odwołają działania inwestycyjne w najlepszym razie o kilka miesięcy, w najgorszym – o kilka lat. W sumie procesy inwestycyjne, od momentu koncepcji drogi do dnia jej otwarcia sięgają ok. 10 lat.

Błędne założenia w planowaniu dróg

GDDKiA używa przestarzałych metod obliczania prognoz ruchu, na bazie których można ocenić sens inwestycji drogowych, nawet na rok 2060. Aktualna metodologia prognozowania wiąże zapowiedzi zwiększenia ruchu z prognozą PKB, więc zakłada jego stały wzrost, nie uwzględniając takich czynników jak demografia, planowana transformacja energetyczna, rosnące koszty paliw, czy realizacji programu budowy kolei dużych prędkości i odtworzeniu transportu publicznego (CPK). Wszystkie te czynniki ciągu dwóch najbliższych dekad mogą doprowadzić do zahamowania dalszej intensyfikacji ruchu drogowego. Przykładem jest niedawno podpisana umowa na 18-kilometrowy odcinek Dukla-Barwinek za kwotę 1,5 miliarda zł, a więc ponad 80 mln zł za km drogi, czyli ponad dwukrotność średniego kosztu wybudowania takiej drogi w Polsce. Tymczasem ruch tej trasy jest szacowany na 4 tys. auta na dobę.³¹

³¹ Bartosz Brzyski, „Potrzebujemy umiaru w budowie nowych dróg”, Klub Jagielloński, 2 marca 2023 r; <https://klubjagiellonski.pl/2023/03/02/potrzebujemy-umiaru-w-budowie-nowych-drog/>

Nierównomierna podaż projektów

Brak zamówień w pewnych okresach czasu prowadzi do problemów w sektorze budowlanym, zwłaszcza kolejowym, który w znacznym stopniu jest uzależniony od zewnętrznych funduszy. Przykładem tego może być sytuacja w budownictwie drogowym w latach 2016-2018. Po zakończeniu inwestycji związanych z Euro 2012 oraz projektów infrastrukturalnych dla perspektywy finansowej 2007-2013, kolejne inwestycje znajdując się w fazie projektowej, miały zostać zintensyfikowane dopiero w II połowie 2017 r. W tym czasie spadła liczba postępowań, zmalała skala prac budowlanych. Wielokrotne przerywanie postępowań przetargowych i koncentracja inwestycji w pewnych okresach wpłynęły na niestabilność rynku. Wielu wykonawców znalazło się w trudnej sytuacji, co doprowadziło do wojny cenowej. Brak zamówień w jednym czasie skutkowało ich gwałtownym wzrostem w kolejnym. Zwiększone zapotrzebowanie na materiały i podwykonawców doprowadziło do wzrostu cen, co uderzyło w firmy, które oferowały usługi poniżej kosztorysu.

Kryzys w budownictwie drogowym w 2019 r. prowadził do konfliktów i zerwania umów przez wykonawców, gdy koszty stały się zbyt wysokie. Chociaż główną przyczyną były wzrosty cen, podstawowym problemem był nierówny rozkład inwestycji. Obecnie znów mamy do czynienia z zachwianiem w podaży projektów. Szczególnie mało jest inwestycji kolejowych, ze względu na problemy z uzyskaniem odpowiedniego finansowania.

Ekologiczne regulacje

Branża budowlana musi w swych działaniach uwzględniać zmiany w podejściu do kwestii środowiskowych, wyrażone np. regulacjach dotyczących dekarbonizacji budownictwa albo neutralności klimatycznej, czy wymagania klientów do zajęcia się społecznymi i środowiskowymi skutkami swej działalności³².

Kluczowym elementem ekologicznej układanki w najbliższych trzech dekadach będzie **Europejski Zielony Ład**. Jest to pakiet inicjatyw politycznych, którego celem jest skierowanie UE na drogę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Zielony Ład stawia szczególną uwagę na sektor transportowy, szacując, że ok. 25 proc. emisji unijnych gazów cieplarnianych generuje właśnie transport, a do 2050 r. transport towarowy zwiększy się o ok. 50 proc. łącznych emisji CO₂ w UE³³. Stąd cele do 2030, zawartych w Strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności wskazują m.in. na dwukrotnie zwiększony ruch kolei dużych prędkości, neutralność emisyjną regularnego transportu zbiorowego do 500 km, czy neutralność klimatyczną europejskich miast (100), a do 2050, m.in.: dwukrotnie zwiększony ruch kolejowy przewozów towarowych, Trzykrotnie zwiększony ruch kolei dużych prędkości; czy ukończenie kompleksowej transeuropejskiej sieci transportowa (TEN-T) wspierającej swoimi

³² „Polskie spółki budowlane 2022 – najważniejsi gracze, kluczowe czynniki wzrostu i perspektywy rozwoju branży” Deloitte Polska, Listopad 2022

³³ „Zielony Ład: większe zyski i mniejszy wpływ na środowisko dzięki ekologizacji transportu towarowego” KE, 11 lipca 2023

rozwiązaniami zrównoważony i inteligentny transport³⁴. Te wszystkie zadania wymagają strategicznego i komplementarnego planowania dużych inwestycji infrastrukturalnych, co wymaga zmiany dotychczasowego podejścia – w Polsce realizowane działania inwestycyjne zwykle pogłębiały i dalej pogłębiają wykorzystanie transportu samochodowego kosztem kolejowego.

Pomimo deklarowanego w różnych dokumentach strategicznych Unii Europejskiej i państw członkowskich wsparcia dla zwiększenia udziału zrównoważonych przewozów kombinowanych, niewiele w tym kierunku się dzieje. Kolej nie jest w stanie zachęcić przemysłu do przeniesienia towarów z dróg. Obecnie w Polsce wozimy samochodami 1,5 mld ton w skali roku. 30% z tego to 450 mln t. Tymczasem koleje wożą 250 mln t i już przy tej wielkości pojawiają się problemy z przepustowością, a pociągi stoją w korkach z powodu remontów. Wiemy, że te prace remontowe i ograniczenia w ruchu będą trwały w kolejnych latach³⁵.

To zresztą nie jest problem tylko Polski. Wystarczy spojrzeć na przypadek Connecting Europe Express, pociągu uruchomionego w ramach Europejskiego Roku Kolei w 2021 r., który przez ponad miesiąc odwiedził 26 krajów unijnych, mając na celu pokazanie rozwoju kolei w Polsce. Uwidocznili przede wszystkim jej dezintegrację: ze względu na różnicę rozstawów szyn, systemów zabezpieczenia ruchu kolejowego oraz standardów zasilania, zestaw musiał wykorzystać aż 60 elektrycznych i 5 spalinowych lokomotyw.

Udział zagranicznych podmiotów w przetargach

Kolejnym problemem dla polskiej infrastruktury i rodzimych podmiotów budowlanych jest rosnąca liczba zagranicznych spółek, nawet z Korei czy Chin, startujących w polskich publicznych przetargach. Dzieje się tak, gdyż polskie przepisy są zbyt liberalne, dopuszczając do rynku spółki z państw poza unijnymi. Tymczasem firmom spoza UE często brakuje doświadczenia, nie posiadają odpowiedniej wiedzy o lokalnych przepisach, normach i zasadach. Brak dostatecznej znajomości uwarunkowań prowadzenia działalności w danym kraju oraz występujące różnice kulturowe i wynikające stąd odmienności w sposobie myślenia, pojmowania biznesu czy zarządzania, mogą prowadzić do problemów w realizacji zamówienia, wywoływać napięcia w kontaktach z lokalnymi partnerami. Finalnie ich działania mogą skutkować nieprzestrzeganiem przepisów bezpieczeństwa, prawa pracy czy prawa ochrony środowiska, realizacją prac niezgodnie z rozwiązaniami projektowymi czy terminami harmonogramowymi, stosowaniem materiałów niezgodnych z projektem czy normami. Niekiedy negatywną konsekwencją może być opóźnienie w realizacji danego projektu czy

³⁴ "Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności - europejski transport na drodze ku przyszłości", KE, 9 grudnia 2022

³⁵ „Zielony Ład w transporcie wymaga optymalizacji inwestycji”, Łukasz Kuś, 2 marca 2023 r; Intermodalnews.pl, <https://intermodalnews.pl/2023/03/02/zielony-lad-w-transporcie-wymaga-optymalizacji-inwestycji/>

nawet zerwanie kontraktu, co z kolei może przełożyć się na utratę dofinansowania unijnego³⁶.

Ponadto przedsiębiorstwa spoza UE korzystają z istniejących luk a nawet nieuczciwych rozwiązań, jednocześnie dysponując potężnym zapleczem finansowym, co pozwala im skutecznie konkurować z krajowymi podmiotami. Przede wszystkim dzięki subsydiowaniu ich działalności ze strony państwa pochodzenia poprzez banki państwowe czy dotacje rządowe, mogą stosować dumping cenowy. Widać to szczególnie na przykładzie przedsiębiorstw chińskich, finansowanych na preferencyjnych warunkach przez cztery największe chińskie banki państwowe: China Exim Bank, Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China oraz Agricultural Bank of China³⁷. Z tak wygodnym zapleczem finansowym chińskie podmioty mogą oferować w postępowaniach infrastrukturalnych cenę niższą niż przedsiębiorstwa krajowe czy unijne i jednocześnie nie podlegają unijnym zasadom pomocy państwa³⁸. Ponadto poza unijne spółki w walce o kontrakt odwołują się od nieprzychylnych dla nich decyzji zamawiającego, co wydłuża proces postępowania przetargowego i opóźnia realizację inwestycji³⁹.

Środki z KPO, których nie ma

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), powstał jako reakcja Unii Europejskiej na gospodarcze skutki pandemii COVID-19. KPO ma z założenia wzmocnić gospodarkę państw unijnych i sprawić, że będą łatwiej znosić wszelkie kryzysy.

Składa się z sześciu komponentów, w tym pięciu tematycznych:

- Odporność i konkurencyjność gospodarki;
- Zielona energia i zmniejszenie energochłonności;
- Transformacja cyfrowa;
- Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia;

³⁶ Specjalistyczny raport branżowy, Zamówienia publiczne w branży infrastrukturalnej w krajach Unii Europejskiej – dobre rozwiązania i przykłady dla Polski, Warszawa, marzec 2023 rok, Zespół Doradców Gospodarczych TOR Sp. z o.o.

³⁷ „Chińskie zagraniczne inwestycje bezpośrednie w ramach „16+1”: strategia, instytucje, rezultaty,” Jakub Jakóbski, Komentarze OSW nr 191, Ośrodek Studiów Wschodnich 2015 r.

³⁸ Reakcja UE na państwową strategię inwestycyjną Chin, Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2020 r. str. 18

³⁹ Miało to miejsce, przykładowo, podczas wyboru wykonawcy drogi ekspresowej S1 Oświęcim - Bielsko-Biała na odcinku Mysłowice - Oświęcim. W ogłoszonym w październiku 2019 r. przetargu na wykonanie tego odcinka spółka China State Construction Engineering Corporation (CSCEC), złożyła najtańszą ofertę, która, opiewająca na 752,1 mln zł brutto, mieściła się jako jedyna w budżecie zamówienia na poziomie 767,7 mln zł brutto. Jednak ze względu na brak występujących wyjaśnień w trakcie weryfikacji chińska firma została wykluczona z postępowania przez GDDKiA, odwołała się więc od tej decyzji do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO). KIO podzieliła stanowisko CSCEC i nakazała przywrócenie chińskiej spółki do postępowania. GDDKiA skierowała skargę na wyrok KIO do katowickiego Sądu Okręgowego. Ten jednak nie uwzględnił wniesionej skargi, a wyrok KIO uległ uprawomocnieniu. W efekcie GDDKiA unieważniła przetarg i rozpiła nowe postępowanie dzieląc je na dwa odrębne zadania: odcinek I/A Bieruń - Oświęcim z obwodnicą Bierunia i odcinek I/B Mysłowice (Kosztowy II) - Bieruń. Przetarg dotyczący odcinka I/A wygrała firma Strabag podpisując umowę na 212,7 mln zł, a odcinek I/B zrealizuje Budimex za 489,2 mln zł. Odcinki mają w sumie być gotowe w 2025 r., a więc dwa lata później niż wstępnie planowano.

- Zielona, inteligentna mobilność;
- W przypadku tego ostatniego komponentu plany przewidują:
- 1738 zero- i niskoemisyjnych autobusów dla transportu miejskiego i pozamiejskiego,
- 478 km zmodernizowanych linii kolejowych,
- 183 sztuki nowego taboru kolejowego (regionalnego i dalekobieżnego),
- 90 km nowych obwodnic,
- 305 zlikwidowanych miejsc niebezpiecznych (tzw. czarnych punktów) na drogach.

W sumie Polska może otrzymać 158,5 mld zł, w tym 106,9 mld zł w postaci dotacji i 51,6 mld zł w formie preferencyjnych pożyczek. Pieniądze te są do wydania do 2026 r. Większość unijnych państw już zaczęło je dostawać w formie pożyczek lub grantów, w tym najwięcej do sierpnia 2023 r. otrzymały Włochy (56 mld euro) i Hiszpania (37 mld euro).

Polska natomiast razem z czterema innymi państwami – Węgrami, Irlandią, Szwecją i Holandią do tej pory nie może uruchomić funduszy z KPO. W przypadku Polski, podobnie jak i Węgier, UE wstrzymuje dotacje z powodu z powodu rządowej reformy sądownictwa i naruszania zasad praworządności.

Nie mniej jednak inwestycje zgłoszone w ramach KPO są już jednak prefinansowane ze środków krajowych. Wypłatą zajmuje się Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Z doniesień prasowych wynika, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej do końca roku planuje w naborach w części dotacyjnej i pożyczkowej alokować KPO o wartości ok. 49 proc. przyznanych Polsce środków, czyli niemal 80 mld zł. Według danych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej łączna suma wynikająca z podpisanych do tej pory umów na rok 2023, to 6,4 mld zł⁴⁰. Jednocześnie PFR już wypłacił 3,6 mld zł do sierpnia 2023 r., a do końca 2023 r. deklaruje uruchomienie prefinansowania inwestycji w ramach KPO na ponad 20 mld zł⁴¹.

Mimo to opóźnienia w napływie nowych środków UE, skutkują m.in. drastycznym spadkiem liczby przetargów zwłaszcza w sektorze kolejowym oraz praktycznie zastojem w inwestycjach realizowanych przez samorządy.

⁴⁰ „Rząd płaci za KPO. Pieniądzy z UE nie ma, wypłaca je Polski Fundusz Rozwoju” Zuzanna Dąbrowska, Rzeczpospolita, 31 sierpnia 2023 r.

⁴¹ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/PFR-wylozy-pieniadze-zamiast-KPO-W-cztery-miesiace-to-ponad-20-mld-zl-8593426.html>

WALORYZACJA KONTRAKTÓW



Galopujące ceny materiałów budowlanych, wysoka inflacja oraz wzrost kosztów prowadzenia działalności stały się szczególnie problematyczne na etapie sporządzania kosztorysu inwestycji. W obecne realia rynkowe nie dają bowiem możliwości przewidzenia, nawet na poziomie prawdopodobnym, nie mówiąc już o precyzyjnym, wartości inwestycji ani cen poszczególnych składników.

Fundamentalne znaczenie w takiej sytuacji dla całego funkcjonowania rynku ma waloryzacja kontraktów o roboty budowlane zawieranych w reżimie prawa zamówień publicznych. Zasadniczym celem mechanizmu waloryzacji jest ograniczenie znaczącego ryzyka gospodarczego występującego po stronie podmiotów ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego, a także wykonawców projektów. Aktualnie każda umowa, której przedmiotem są roboty budowlane lub usługi, zawarta na okres dłuższy niż 6 miesięcy, zawiera postanowienia dotyczące zasad wprowadzania zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany ceny materiałów lub kosztów związanych z realizacją zamówienia⁴². Tym samym każdy kontrakt trwający dłużej niż 6 miesięcy (do 19 listopada 2022 r. przepisy te obejmowały kontrakty dotyczące umów zawarty na okres przekraczający 12 miesięcy) obowiązkowo musi zawierać klauzule waloryzacyjne, natomiast w umowach trwających w krótszym okresie klauzule waloryzacyjne są fakultatywne, aczkolwiek w obecnych niestabilnych realiach gospodarczych również powinny być stosowane. W zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej i rynkowej, wskaźnik waloryzacyjny może przyjmować wartości dodatnie, co zwiększa wynagrodzenia wykonawcy lub wartości ujemne, zmniejszające należne wynagrodzenie wykonawcy.

Na kontraktach GDDKiA pierwszy raz wprowadził w umowach na roboty budowlane klauzulę waloryzacyjną przy ustanowionym limicie waloryzacji na poziomie **1 proc. wartości ZKK** (Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej) w listopadzie 2013 r.

W latach 2017 i 2018 r. limit waloryzacyjny został zniesiony. Umowy bez limitu waloryzacji oraz z limitem +/- 1 proc. waloryzowano w oparciu o wskaźniki cen obiektów drogowych i mostowych publikowane przez GUS.

W styczniu 2019 r. GDDKiA wprowadziła nowy mechanizm oparty o tzw. „koszyk waloryzacyjny”, jednocześnie ustanawiając **5-proc.** limit poziomu waloryzacji.

W skład „koszyka”, złożonego z głównych elementów cenotwórczych wpływających na ostateczny bilans kosztowy kontraktu, wchodzi ceny produkcyjne:

- paliwa,
- cementu,
- asfaltu,
- stali,
- kruszywa
- średnie wynagrodzenia pracowników branży (wszystkie z ustalonymi stałymi wagami).

⁴² Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, art. 439

Dodatkowo pod uwagę brany jest wskaźnik inflacyjny CPI, który odzwierciedla pozostałe elementy cenotwórcze, nie wyodrębnione w „koszyku”, np. produkty spożywcze, usługi edukacyjne, usługi hotelowe itp.

Przyjęto również, że **50 proc. wartości kontraktu podlega waloryzacji**.

Wprowadzony 5 proc. limit waloryzacji nie zdał jednak egzaminu w czasie rozlewającej się fali epidemii koronawirusa, a następnie w obliczu wojny Ukraińsko-Rosyjskiej, które destabilizując sytuację rynkową wywołały m.in. dwucyfrowe wzrosty cen materiałów budowlanych. To uderzyło w podmioty budowlane, zwłaszcza, że wskazane wyżej 50 proc. wynagrodzenia w ogóle nie podlegało waloryzacji. W efekcie większość kontraktów drogowych i kolejowych, podpisywanych przed wojną w całkowicie odmiennych warunkach ekonomicznych, stała się niewykonalna w ramach pierwotnego wynagrodzenia. W maju 2022 r. Rada Ministrów obok podjętej decyzji o zwiększeniu limitu finansowego PBDK oraz Programu budowy 100 obwodnic, podniosła w projektach drogowych oraz kolejowych limit waloryzacyjny z 5 do **10 proc.** Co więcej, po raz pierwszy w Polsce, rząd zdecydował się podwyższyć limit, ze skutkiem wstecznym. Na potrzeby pierwszego zwiększenia limitu – z 5 do 10 proc. – wartość PBDK podniesiono o **2,4 mld zł**.

Stosowany w umowach GDDKiA 10-procentowy limit waloryzacyjny obejmuje umowy zawierane na wszystkich etapach prac nad inwestycją drogową, tj. od opracowania dokumentacji przygotowawczej, poprzez projekt, aż po roboty budowlane i nadzór nad realizacją kontraktu. Obejmuje też długookresowe prace związane z utrzymaniem istniejących dróg. Mechanizm waloryzacyjny nadal jednak zakłada, że ryzyko wzrostu/spadku cen, dzielone jest 50/50 między inwestora i wykonawcę, a waloryzacja może przybierać wartości zarówno dodatnie, jak i ujemne, tj. +/- 10 proc.

Od lipca 2022 r. do 12 czerwca 2023 r. GDDiKA podpisała aneksy waloryzacyjne łącznie dla 117 inwestycji realizowanych przez 26 wykonawców. Podpisywane aneksy dotyczą inwestycji realizowanych w ramach rządowych programów: PBBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) oraz PB100 na lata 2020-2030. Aneksy obejmują wynagrodzenie za prace wykonane po 24 lutego 2022 r., czyli po agresji Rosji na Ukrainę i związanych z tym skutków ekonomicznych⁴³. Do 12 czerwca br. podpisano również 270 aneksów waloryzacyjnych dla kontraktów na bieżące utrzymanie dróg oraz na mniejsze zadania inwestycyjne (poza PBDK oraz PB100)⁴⁴.

Jednak podniesienie limitu waloryzacyjnego do 10 proc. okazało się niewystarczające wobec ciągle trudnych realiów rynkowych.

„W momencie prowadzenia rozmów na temat zwiększenia limitów waloryzacyjnych z 5 proc. do 10 proc. zakładano, że po wzrostach cen powinny nastąpić ewentualne spadki, co pozwoli utrzymać średni wzrost w granicach 10 proc. Tak się jednak nie stało, a koszty większości materiałów budowlanych (np. cement, olej napędowy, beton, kruszywa – mieszanka, kruszywa – grysy) i usług (np. koszty transportu,

⁴³ <https://www.gov.pl/web/gddkia/waloryzacja-a-zmiany-cen-na-ryнку---nowe-dane-maj-2023>

⁴⁴ Jak wyżej.

koszty energii, robocizna) oraz koszty finansowania stale rosną. To powoduje, że ceny wskazywane w ofertach składanych do GDDKiA w toku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przed 24 lutego 2022 r., nie przystają do aktualnych kosztów ponoszonych przez wykonawców. Stały wzrost zdecydowanej większości kosztów, które w I kwartale 2023 r., dla kontraktów zawartych przed 24 lutego 2022 r. w wielu wypadkach sięga nawet kilkunastu-kilkudziesięciu procent, oraz niewystarczające już limity waloryzacyjne powodują, że wykonawcy realizujący publiczne inwestycje budowlane ponoszą straty⁴⁵.

Z badania Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa (PZPB) i Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa (OIDG) wynika, że ponad jednej trzeciej (35 proc.) kontraktów drogowych zawartych przed wybuchem wojny w Ukrainie osiągnęła już w I połowie 2023 r. 10-proc. limit waloryzacji, a całkowity wzrost kosztów ponad obowiązujący limit waloryzacji, czyli w zakresie w całości ponoszonym przez firmy wykonawcze, a w konsekwencji podwykonawców, wynosi co najmniej 1 mld zł netto⁴⁶.

WALORYZACJE ZANONIMIZOWANYCH KONTRAKTÓW DROGOWYCH

| Projekty drogowo | Czas realizacji | Wartość zaakceptowanej kwoty kontraktowej, w mln zł | Wysokość waloryzacji na 01.05.2023, w proc. | Szacowana wysokość waloryzacji na dzień zakończenia kontraktu, w proc. |
|------------------|-------------------|---|---|--|
| Projekt nr 1 | 05.2019 - 04.2023 | 139 | 13,33% | 14,26% |
| Projekt nr 2 | 02.2020 - 08.2023 | 388 | 12,80% | 16,20% |
| Projekt nr 3 | 07.2020 - 08.2025 | 515 | 0,80% | 21,94% |
| Projekt nr 4 | 07.2020 - 06.2026 | 1 812 | 3,17% | 20,97% |
| Projekt nr 5 | 06.2021 - 03.2025 | 328 | 1,44% | 19,66% |
| Projekt nr 6 | 03.2020 - 09.2023 | 471 | 13,54% | 15,43% |
| Projekt nr 7 | 01.2021 - 10.2023 | 142 | 13,65% | 18,08% |
| Projekt nr 8 | 03.2021 - 03.2024 | 70 | 23,86% | 24,00% |
| Projekt nr 9 | 04.2021 - 04.2025 | 581 | 5,09% | 21,46% |
| Projekt nr 10 | 09.2020 - 12.2023 | 230 | 13,17% | 20,78% |
| Projekt nr 11 | 07.2021 - 11.2024 | 1 255 | 18,42% | 27,92% |

⁴⁵ Pracodawcy RP w apelu do Andrzeja Adamczyka, ministra infrastruktury, domagając się podwyższenia limitów waloryzacyjnych ustalonych dla kontraktów drogowych realizowanych na rzecz GDDKiA, a zawartych przed 24 lutego 2022 r., do 20 proc. , lipiec 2023 r. Koszty zwiększenia limitu waloryzacji z 10 do 20 proc. oszacowano na 2 mld zł.

⁴⁶ Pismo Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa do ministra infrastruktury Andrzeja Adamczyka z dnia 30 maja 2023 r. W dołączonych do pisma dokumentach PZPB oraz OIGD dokonały analizy realizowanych kontraktów, zawartych przed 24 lutego 2022 r. w zakresie poprawności działania mechanizmu waloryzacji.

RAPORT EKSPERCKI INSTYTUTU STASZICA

| | | | | |
|---------------|-------------------|-----|--------|--------|
| Projekt nr 12 | 04.2019 - 04.2023 | 695 | 10,85% | 11,45% |
| Projekt nr 13 | 05.2019 - 07.2023 | 540 | 14,27% | 16,64% |
| Projekt nr 14 | 03.2020 - 10.2023 | 365 | 12,38% | 19,17% |
| Projekt nr 15 | 04.2020 - 12.2022 | 475 | 9,26% | 10,35% |
| Projekt nr 16 | 01.2021 - 10.2023 | 210 | 12,06% | 18,82% |
| Projekt nr 17 | 12.2019 - 07.2024 | 337 | 4,29% | 20,93% |
| Projekt nr 18 | 05.2020 - 10.2023 | 151 | 12,34% | 14,38% |
| Projekt nr 19 | 10.2021 - 08.2024 | 530 | 0,23% | 14,76% |
| Projekt nr 20 | 05.2020 - 11.2023 | 508 | 9,02% | 23,26% |
| Projekt nr 21 | 12.2020 - 04.2025 | 230 | 4,97% | 23,00% |
| Projekt nr 22 | 04.2021 - 04.2024 | 570 | 0,00% | 21,42% |
| Projekt nr 23 | 06.2021 - 03.2025 | 360 | 0,00% | 31,74% |
| Projekt nr 24 | 10.2021 - 05.2025 | 250 | 0,00% | 23,93% |
| Projekt nr 25 | 06.2021 - 12.2024 | 360 | 0,00% | 20,00% |
| Projekt nr 26 | 11.2021 - 12.2024 | 172 | 2,72% | 16,00% |
| Projekt nr 27 | 07.2021 - 07.2025 | 389 | 0,00% | 27,00% |
| Projekt nr 28 | 02.2022 - 08.2025 | 318 | 1,39% | 14,37% |
| Projekt nr 29 | 09.2021 - 05.2025 | 279 | 0,00% | 19,86% |
| Projekt nr 30 | 05.2021 - 04.2025 | 105 | 0,00% | 24,41% |
| Projekt nr 31 | 06.2021 - 05.2025 | 230 | 0,00% | 20,88% |
| Projekt nr 32 | 09.2021 - 08.2025 | 297 | 0,00% | 18,26% |
| Projekt nr 33 | 09.2020 - 09.2024 | 563 | 0,00% | 23,26% |
| Projekt nr 34 | 12.2021 - 08.2025 | 446 | 21,37% | 25,00% |
| Projekt nr 35 | 01.2022 - 08.2023 | 58 | 15,58% | 17,00% |

źródło:
PZPB

Przeprowadzona analiza pokazuje, że dla 12 z 35 zaprezentowanych kontraktów drogowych, dla których już nastąpiło przekroczenie 10 proc. limitu, przedsiębiorcy według stanu na dzień 1 maja 2023 r. pokryli 100 proc. wzrostów w zakresie przekroczonego limitu.

Dla wszystkich 35 analizowanych kontraktów drogowych, na podstawie dostępnych wskaźników na koniec lutego 2023r., wysokość waloryzacji średnio przekroczyła 14 proc. Z symulacji wynika również, że na koniec realizacji wysokość ta szacunkowo średnio osiągnie 19,89 proc., przy czym w prawie połowie przypadków (17 kontraktów) przekroczy 20 proc. Będzie to skutkowało przerzuceniem na wykonawców odpowiedzialności za poniesienie 100 proc. wzrostu kosztów dla limitu docelowo przekroczonego średnio aż o 9,89 punktów proc. Ponadto nada

strona publiczna przenosi na przedsiębiorców 50 proc. odpowiedzialności za wzrost kosztów.

Choć dane są zanonimizowane, jest duże prawdopodobieństwo, że większość inwestycji prowadzona jest we wschodnich województwach Polski i dotyczy strategicznych projektów, np. S19 z Białegostoku do Lublina czy autostrady A2 z Mińska Mazowieckiego do Białej Podlaskiej.

„Problem braku adekwatnej waloryzacji tych kontraktów dotyczy nie tylko wykonawców generalnych, ale również podwykonawców, wśród których znajduje się wiele firm działających na terenie wschodnich województw Polski i zatrudniających mieszkańców tych terenów. Udzielenie wsparcia tym firmom jest o tyle kluczowe, że pozwoli zachować miejsca pracy na terenach wschodnich, a także zapewni możliwość ich dalszego funkcjonowania, w tym utrzymania ciągłości realizacji kontraktów, w których są podwykonawcami. Niezrealizowanie tych kluczowych inwestycji w terminie pociągnęłoby za sobą dodatkowe koszty związane np. z koniecznością wykonawstwa zastępczego⁴⁷.”

Zachowanie limitów waloryzacji na dotychczasowym, 10 proc. poziomie może przyczynić się do istotnego osłabienia polskiego rynku wykonawczego, wprowadzić zastoje na placach budowy, a nawet zwiększyć skalę upadłości przedsiębiorstw budowlanych. Dla zamawiających oznacza to nieterminowe realizacje inwestycji, nierzadko o znaczeniu strategicznym dla kraju oraz dodatkowe koszty wykonawstwa zastępczego.

W ocenie branży, waloryzacja powinna również obejmować wzrost kosztów czynności wykonywanych w ramach obsługi gwarancyjnej, które co do zasady w kalkulowane są w wynagrodzenie umowne. W aktualnie realizowanych kontraktach wykonawcy zobowiązują się do różnego rodzaju świadczeń w ramach gwarancji na okres do 10 lat, a biorąc pod uwagę nieprzewidywalność czynników cenotwórczych oraz inflacji w tak odległej perspektywie czasu, zwiększenie limitu waloryzacji powinno uwzględniać także i to ryzyko.

Nieadekwatność limitów waloryzacyjnych nie jest ograniczona wyłącznie do kontraktów inwestycyjnych. Analogiczny problem istotnego przekroczenia kosztów wykonywania umów w stosunku do limitu waloryzacji (brak waloryzacji, 5% lub 10% - zależnie od kontraktu) **dotyczy także drogowych kontraktów utrzymaniowych.**

Z identycznym problemem borykają się również koleje, które w marcu 2023 r. podniosły limity waloryzacyjne do 10 proc. Zmniejszone zostało wadium z 3 nawet do 0,5 proc. i gwarancja należytego wykonania umowy z 10 proc. na 5 proc. Środki na 10-proc. waloryzację w inwestycjach kolejowych aktualnie wyliczane są na poziomie **2 mld zł.**

⁴⁷ „Pracodawcy RP: Na wzroście kosztów ucierpiały kluczowe inwestycje na wschodzie Polski”, Elżbieta Pałys, 27,07,2023, Rynekinfrastruktury.pl; <https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/biznes-i-przemysl/pracodawcy-rp-na-wzroscie-kosztow-najbardziej-ucierpialy-kluczowe-inwestycje-na-wschodzie-polski-87095.html>

Przez ostatnie dwa lata, do września 2023 r. PKP PLK wypłaciła 1,7 mld zł w ramach waloryzacji i szacuje, że do końca 2023 r. wypłaci kolejne 500-600 mln zł.

⁴⁸

Mimo tych zmian, aktualna sytuacja w sektorze kolejowym jest jeszcze bardziej niestabilna niż w branży drogowej. Co więcej, kwestia waloryzacji jest w przypadku kolei bardziej skomplikowana, biorąc pod uwagę, że inwestycje są finansowane z różnych źródeł: środków unijnych, budżetu państwa, środków MON-u, Funduszu Kolejowego, środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Przy kwocie finansowania na poziomie 80 mld zł, 35 mld zł stanowią środki Unii Europejskiej wraz ze współfinansowaniem krajowym. W dodatku niskie przychody KFK (ok. 1,5 mld zł) nie pozwalają na wykonanie dużego lewara, a ze środków funduszu obsługiwane jest zadłużenie zaciągnięte przez PKP PLK w EBI⁴⁹.

Problem z waloryzacją wskazują również firmy projektujące i nadzorujące budowę dróg, które ciągle (stan na sierpień 2023 r.) czekają na podpisanie aneksów zwiększających wskaźnik indeksacji do 10 proc. Projektowanie i nadzór stanowi standardowo ok. 3-5 proc. wartości kontraktu budowlanego.

*„Jeśli umowy nie zostaną wkrótce aneksowane, część podmiotów może zlikwidować lub ograniczyć działalność. Kiedy zwiększy się liczba przetargów i kontraktów budowlanych, nie tylko dotyczących i inwestycji drogowych, może okazać się, że nie będzie miał kto ich projektować i nadzorować ich realizację”.*⁵⁰

Konsekwencje utrzymania 10 proc. wskaźnika waloryzacji

Brak konkretnych działań w kwestii waloryzacji kontraktów i zastój w ogłaszanych przetargach będą skutkowały kolejną falą zwolnień wyspecjalizowanych pracowników oraz problemami finansowanymi firm wykonawczych. Wiele kontraktów nie ma tzw. waloryzacji koszykowej w ogóle, przez co ich generalni wykonawcy znajdują się „pod ścianą” i prawdopodobnie będą musieli zejść lub wstrzymać roboty.

Sytuacja dotyczy nie tylko generalnych wykonawców, ale również mniejszych firm – podwykonawców - ponoszących zwiększone koszty realizacji robót bez uzyskiwania odpowiedniego wynagrodzenia, pozwalającego uniknąć strat. Radykalnie pogarszającą się kondycję firm budowlanych potwierdzają dane rynkowe.

W br. odnotowano rekord liczby niewypłacalności i upadłości w sektorze: Liczba niewypłacalności firm budowlanych w I połowie 2023 r. wzrosła o 59 proc. względem 2022 r. Co więcej, okazuje się, że w pierwszej połowie 2023 r. upadło lub wszczęło

⁴⁸ „Odpowiedzialność za kontrakt budowlany jest także po stronie wykonawcy”, WNP, 12 września 2023 r. <https://www.wnp.pl/logistyka/wyzsza-waloryzacja-kontraktow-prezes-pkp-plk-odpowiada,750468.html>

⁴⁹ „Limit waloryzacji podniesiony do 20%? Strona publiczna widzi przeszkody”; Rynekinfrastruktury.pl; 19 czerwca 2023 r., rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/drogi-i-autostrady/limit-waloryzacji-podniesiony-do-20-strona-publiczna-widzi-przeszkody-86475.html

⁵⁰ „Waloryzacja umów z rocznym opóźnieniem” Katarzyna Kapczyńska, 1 sierpnia 2023, Puls Biznesu

postępowanie restrukturyzacyjne więcej firm niż przez cały 2022 r., to jest 331 w stosunku do 280 (wzrost o 18 proc.)

Niewypłacalności w branży budowlanej

| | | | | | | | | I poł. |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------------------|----------------------|--|----------------|---------------|----------------|
| | | | | | | I- VI | 20 23 | 20 23 |
| | | | | | | 20 23 | vs VI | r. vs |
| | | | | | | vs I- VI | I- XI I | cał y 20 |
| 20 20 I- VI | 20 21 I- VI | 20 22 I- VI | 20 22 VI I- XI I | 20 23 I- VI | | 20 22 | 20 22 | 22 r. |
| 51 | 10 9 | 12 8 | 15 2 | 33 1 | | 15 9% | 11 8% | 11 8% |

źródło: COFACE

Warto mieć na uwadze, że sytuacja finansowa w budownictwie jest bardzo złożona, ze względu na nierównomierny rozwój jej poszczególnych sektorów. Do 3,7 proc. wzrostu branży po 5. miesiącach br. przyczynił się przede wszystkim dwucyfrowy wzrost (12,2 proc.) działalności sektora inżynieryjnego. Z drugiej strony - wartość rynku robót specjalistycznych wzrosła w tym czasie o niecałe 7 proc., a wartość robót z tytułu wznoszenia budynków zmalała o 6,6 proc.

W tarapaty wpadają głównie mniejsze podmioty, wśród których sytuacja jest najtrudniejsza. Wprawdzie największe załamanie dotknęło segment kubaturowy, głównie mieszkaniówkę, jednak biorąc pod uwagę wyjątkowo długi horyzont czasowy realizacji inwestycji drogowych i kolejowych, zdecydowanie rośnie ryzyko fali upadłości firm podwykonawczych drogowych i kolejowych⁵¹.

W październiku br., już po wyborach, rząd PiS podjął decyzję o przekazaniu 2,7 mld zł na zwiększenie limitu indeksacji kosztów budowy dróg krajowych i obwodnic. Oznacza to „kompromisowe” rozwiązanie – 15% wobec postulowanego przez branżę wskaźnika 20%. Waloryzację poparła również Prokuratura Generalna RP, wskazując, że jeżeli zmiany na rynku mają charakter gwałtowny i nie były możliwe do przewidzenia, to zamawiający jest uprawniony do dokonywania waloryzacji w koniecznym zakresie⁵².

⁵¹ „Raport Coface niewypłacalności w Polsce w I półroczu 2023 r.” 14 lipca 2023 r

⁵² “Rząd zwiększył waloryzację”, “Puls Biznesu”, 31 października 2023 r.

REKOMENDACJE

- Brak kompleksowego podejścia do planowania transportu w Polsce. Wprawdzie pozytywnym przykładem jest uruchomienie projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego, zawierającego istotny komponent Kolei Dużych Prędkości, przedsięwzięcie to również trudno uznać za kompleksowy plan, gdyż, przykładowo, oprócz jednej linii w Polsce Wschodniej obejmuje wyłącznie połączenia w postaci „szprych” bez uwzględnienia połączeń obwodowych. Należy więc wprowadzić system zintegrowanego, kompleksowego i spójnego planowania systemu transportowego. System ten powinien obejmować wszystkie środki transportu, nie tylko na poziomie krajowym, lecz również międzynarodowym. Przy tak kompleksowym planowaniu niezbędną jest ścisła współpraca merytoryczna już na poziomie samorządowym.
- W sposób kompleksowy należy potraktować transport zbiorowy w ramach polskich aglomeracji. Warunkiem wzrostu popularności kolei jest zagęszczenie sieci przystanków kolejowych w obszarach największych aglomeracji (warszawskiej, krakowskiej, łódzkiej, wrocławskiej, poznańskiej, śląskiej, trójmiejskiej). Należy również poszukać rozwiązań umożliwiających wykorzystanie w transporcie pasażerskim dotychczasowych linii o charakterze towarowym. Warto także zadbać o odpowiednią promocję transportu kolejowego.
- Inny problemem jest brak stabilnego finansowania inwestycji kolejowych: po zakończeniu realizacji projektów unijnych, a przed rozpoczęciem kontraktowania inwestycji z nowej perspektywy, firmy zajmujące się budownictwem nie mają zleceń, co regularnie zakłóca funkcjonowanie rynku. Możliwość tych zastoju powinna być przewidziana w rządowych programach inwestycyjnych.
- Równolegle należy promować transport intermodalny, stanowiący bardziej ekologiczną alternatywę dla transportu drogowego na duże odległości. Strategia rozwoju przewozów intermodalnych, w tym stworzenia mapy docelowych lokalizacji dla terminali intermodalnych, wymaga uregulowania na poziomie rządowym.
- Ważnym aspektem jest zatrzymanie inflacji w budownictwie, czyli wdrożenie zdecydowanej i konsekwentnej polityki antyinflacyjnej, jak np. wprowadzenie jednolitej stawki VAT w odpowiednio niskiej wysokości (np. 10 proc.) dla całej branży budowlanej, na wszystkie wyroby i usługi albo czasowe wprowadzenie preferencyjnych stawek na zakup gazu dla producentów materiałów budowlanych szczególnie wrażliwych na wzrost jego ceny.
- Europejski Zielony Ład może stać się ogromną szansą dla transportu kolejowego, uchodzącego za najbardziej ekologiczny środek przewozu pasażerskiego oraz towarowego. Polska powinna wykorzystać wszelkie dostępne środki finansowe, państwowe oraz unijne, do poprawy przepustowości i modernizacji sieci kolejowej oraz zakupu nowego taboru kolejowego.
- Odrębnym tematem jest wypracowanie narzędzi chroniących krajowy rynek rynku zamówień publicznych w branży infrastrukturalnej przed podmiotami spoza UE. Biorąc pod uwagę negatywny wpływ na przebieg i realizację

projektów infrastrukturalnych przez wykonawców z państw trzecich wykazujących niewielkie doświadczenia w realizacji projektów na rynku polskim, należy bezwzględnie ograniczyć udział w przetargach podmiotów, których wiedzę i doświadczenia są niemożliwe do weryfikacji na polskim rynku. Co więcej, przedsiębiorstwa spoza UE, finansowane dzięki dużym subsydiom uzyskanym we własnych państwach mają szkodliwy wpływ na konkurencję na rynku budownictwa infrastrukturalnego. Jednym z istotnych rozwiązań powinny być więc odpowiednie narzędzia do weryfikacji doświadczenia wykonawców z odległych krajów.

- Wobec wysokich kosztów materiałów, energii oraz robocizny na rynku budowlanym, dla utrzymania płynności inwestycyjnej i finansowej podmiotów realizujących projekty infrastrukturalne w trybie zamówień publicznych, zależy jak najszybciej podnieść poziom limitu waloryzacji do 20 proc., podobnie jak w przypadku podwyższenia limitu z 5 do 10 proc. – ze skutkiem wstecznym. Ta decyzja na sprawniejszą kontynuację rozpoczętych projektów i bardziej terminową realizację nowych inwestycji.
- Warto rozważyć wprowadzenie do systemu zamówień publicznych w infrastrukturze modelu „open book”, czyli otwartej księgi. W tej formule wykonawca ujawnia zamawiającemu swoje koszty, uzyskuje ich zwrot, a kontrakt gwarantuje uzyskanie określonego zysku – zgodnie z uzgodnieniami. Jednocześnie zamawiający akceptuje, że całkowity ostateczny koszt realizacji nie będzie z góry znany. Takie rozwiązanie ma m.in. chronić wykonawcę przed gwałtownymi wzrostami cen na rynku. Realizacja inwestycji może uwzględniać przy tym inne mechanizmy i procedury, np. wczesne zaangażowanie wykonawcy (early contractor engagement) czy stosowanie kosztu docelowego (target cost).
- Ze względu na pogłębiający się deficyt na rynku budowlanym konieczna wydaje się odbudowa etosu pracy w branży budowlanej, promocja zawodu oraz zacieśniona współpraca biznesu z administracją państwową i szkolnictwem.