



Warszawa, 29 kwietnia 2020 r.

PANDEMIA MINIE, INFRASTRUKTURA POZOSTANIE

Stanowisko Instytutu Staszica na temat obecnego stanu inwestycji infrastrukturalnych i pożądanych kierunków polityki państwa

Czasy kryzysów, takich jak trwająca pandemia, skłaniają decydentów, a często i opinię publiczną do myślenia w horyzoncie krótkoterminowym i w stanie *moralnej paniki*. Przejawia się to w wypowiedziach i postulatach formułowanych przez polityków oraz publicystów, takich jak rezygnacja z istotnych inwestycji, zwłaszcza z zakresu obronności (zakup F-35), infrastruktury (budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego) czy istotnych inwestycji drogowych i kolejowych. Instytut Staszica stoi na stanowisku, iż to właśnie inwestycje infrastrukturalne są tym elementem, który może w największym stopniu pobudzać gospodarkę w dobie kryzysu i spowolnienia oraz pomagać walczyć z bezrobociem.

Obecnie mamy do czynienia z sytuacją „teraz albo nigdy”. Wyczerpywanie się funduszy europejskich jako podstawowego źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w kolejnych perspektywach unijnych decyduje o tym, że jest to ostatni moment, kiedy

możemy na trwałe zmienić naszą infrastrukturę przy wsparciu finansowania zewnętrznego.

Branża infrastrukturalna w dobie koronawirusa

Generalnie pandemia i związane z tym problemy dotknęły branżę budowlaną, choć relatywnie w mniejszym stopniu, niż inne sektory gospodarki. Roboty wykonywane są najczęściej na wolnym powietrzu, producenci wyrobów wdrożyli procedury i zapewnili środki ochrony, umożliwiając w ten sposób produkcję, inwestorzy, GDDKiA oraz PKP PLK, dysponują pieniędzmi na realizację inwestycji. To sprawia, że podstawowym oczekiwaniem branży nie jest wsparcie od rządu, ale możliwość realizacji robót oraz produkcji wyrobów dla infrastruktury na poziomie zakładanym w dokumentach rządowych. Można bowiem w taki sposób prowadzić cały pakiet spraw inwestycyjnych, aby branża nie była obciążeniem dla budżetu państwa i pracowała w tempie jak najmniej zaburzonym przez pandemię koronawirusa. **Jak podaje Polski Kongres Drogowy, z uśrednionych informacji wynika, że firmy oceniają swój potencjał wykonawczy, zwłaszcza kadrowy w tej chwili na mniej więcej 73% potencjału normalnego i planowanego.**

Oczywiście pandemia rodzi dla branży realne zagrożenia, takie jak spowolnienie realizacji rozpoczętych inwestycji lub wręcz ich przerwanie. Może to być spowodowane przyczynami takimi, jak absencja pracowników, brak podwykonawców, problemy z pozyskaniem materiałów, logistyką czy choćby kwarantanną po zachorowaniu któregoś z pracowników. Branża cierpi także na skutek efektu ciągnionego – przez niższe zamówienia lub brak zamówień na materiały i wyroby, a w konsekwencji ograniczanie lub przerwanie produkcji przez firmy pracujące na rzecz tych inwestycji. Pandemia powodować może także spowolnienie lub przerwanie ogłaszania przetargów przez inwestorów, spowodowane częstymi w czasie koronawirusa zmianami w sposobie pracy (praca zdalna, zawieszenie projektów, zamknięcie urzędów itp.).

Tymczasem Polska jest w środku ofensywy inwestycyjnej, zwłaszcza w drogownictwie i na kolei. Krajowy Program Kolejowy zakłada na rok bieżący wydatki PKP PLK na inwestycje w wysokości 12,4 mld zł. Byłyby to najwyższe roczne wydatki PLK; przypomnijmy, że w 2019 roku było to rekordowe 10 mld zł. **Mimo epidemii poziom 12,4 mld zł jest możliwy do realizacji. Warunkiem jest pilne rozstrzygnięcie przetargów będących w procedowaniu i ogłaszanie nowych.**

Jeżeli nawet część z nowych przetargów będzie realizowana począwszy od 2021 roku, to po rozstrzygnięciu przetargu w roku bieżącym i zawarciu umowy z wykonawcą będzie mógł on kupić część materiałów. Tego typu wcześniejsze zakupy mogły być dotychczas finansowane przez PLK do wysokości 90%. Nie ma przeszkód, aby było to 100%. Dzięki temu już w 2020 roku można pożytkować środki na poczet wydatków w latach kolejnych. Tym bardziej, że nie ma już przestrzeni na przesuwanie wydatków i robót na lata kolejne. Na 2021 r. w Krajowym Programie Kolejowym zapisano aż 15,3 mld zł! Dodatkowo w przyszłym roku rozpoczyna się trzecia unijna perspektywa 2021-2027, a PLK posiada już gotowe dokumentacje na projekty z tej perspektywy i to w systemie „buduj” – czyli do szybkiej realizacji. I tak, **do końca 2023 roku polską gospodarkę czeka wyścig z czasem, dotyczący wykorzystania środków z perspektywy 2014-2020, a trzecia perspektywa w praktyce zamiast w 2021 rozpocznie się u nas w 2024 roku. Poza tym zapowiedzi reformy unijnych funduszy pokazują, że może to być ostatnia realna szansa na pozyskanie tak znaczących środków na infrastrukturę.**

Także GDDKIA posiada obecnie potencjał dla utrzymania i intensyfikacji prac na odcinkach drogowych – jak podaje Dyrekcja obecnie realizowanych jest 95 projektów o łącznej długości 1178 km, w przetargach jest 16 zadań na 184,7 km, zaś w przygotowaniu – 138 zadań o łącznej długości 2760,9 km.

Zrozumiałe jest więc, że i branża drogowa zwraca uwagę konieczność wykorzystania potencjału budownictwa do pobudzania wzrostu gospodarczego, co wymaga kontynuowania wielkich programów inwestycyjnych: Programu Budowy Dróg Krajowych, „Mosty dla Regionów”, „100 obwodnic”, inwestycji na drogach powiatowych i gminnych, współfinansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych. **Jako priorytet branża drogowa wskazuje zachowanie płynności finansowej która zależy od wszystkich podmiotów: zamawiających, inżynierów kontraktu, generalnych wykonawców i podwykonawców. Rozwiązaniem postulowanymi mogą być: wprowadzenie płatności częściowych, zmniejszenia gwarancji, uproszczony dostęp do linii kredytowych, ze spłatami dotowanymi przez państwo. W latach poprzedniego kryzysu w budownictwie, wiele firm zostało przez banki wpisane na „czarne listy”. Teraz te same firmy są dla banków szansą. Sektor bankowy jeśli je sfinansuje dostanie odsetki. **Drogą do przyspieszenia obiegu pieniądza jest przyspieszanie odbiorów robót, wystawiania Przejściowych Świadczeń Płatności i fakturowania.****

Nie można zapominać, że pandemia dodatkowo jeszcze pogłębiła problemy i patologie nękające polską branżę infrastrukturalną, takie jak duże przesunięcia terminów ogłaszania i rozstrzygnięcia przetargów. W poprzednich latach KPK nigdy nie był realizowany zgodnie z wcześniejszymi założeniami, a w dzisiejszej sytuacji opóźnienia mogą być jeszcze większe. Praktyką było przesuwanie niewykonanych robót na lata kolejne. I tak KPK z września 2015 zakładał wydatki w latach 2021 do 2023 kolejno: 7 mld, 3 mld, 1,9 mld zł, a ostatni, z września 2019, odpowiednio: 15,3 mld, 12 mld, 8 mld zł.

Kolejnym problemem w ostatnich 2 latach były duże różnice w ofertach cenowych wykonawców w odniesieniu do cen szacowanych w przetargach. Przekroczenia, często kilkudziesięcioprocentowe, powodują wydłużanie procedur, a także unieważnianie przetargów. Skalę problemu obrazuje fakt, że suma przekroczeń, mierzona jako różnica między najniższą ofertą w przetargu i ceną szacowaną przez PLK, w tym okresie przekracza niż 10 mld zł.

Inwestycje infrastrukturalne – najlepsza tarcza antykryzysowa

Historia gospodarcza – także wielkich kryzysów począwszy od lat 30. XX wieku – pokazuje, że właśnie inwestycje infrastrukturalne są najlepszą możliwą „tarczą antykryzysową” oraz motorem wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. **Właśnie inwestycje infrastrukturalne są tym elementem, który może w największym stopniu pobudzać gospodarkę w dobie kryzysu i spowolnienia oraz pomagać walczyć z bezrobociem. Ponadto inwestycje infrastrukturalne realizowane są, jak wspomniano, w horyzoncie długookresowym.** Okoliczności się zmieniają, a zrealizowane inwestycje infrastrukturalne decydują na dekady o sile i bezpieczeństwie ekonomicznym państwa, perspektywach gospodarki oraz jakości życia społeczeństw. Ponadto wreszcie mamy sytuację typu „teraz albo nigdy”. Wyczerpywanie się funduszy europejskich w kolejnych perspektywach unijnych jako podstawowego źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych, a także zmiany geopolityczne, nadają krytycznego znaczenia inwestycjom infrastrukturalnym realizowanym tu i teraz.

Paradoksalnie obecna sytuacja może wspierać rozwiązanie niektórych problemów branży infrastrukturalnej, w tym generowanych przez nadciągający kryzys. Branża borykająca się od kilku lat z brakiem rąk do pracy może wchłonąć z rynku (także ze względu na niską barierę wejścia) pracowników tracących zatrudnienie w innych branżach,

zwłaszcza wobec wyjazdu tysięcy pracowników z Ukrainy. Dlatego brak nowych zleceń i przetargów może się wiązać z katastrofą na rynku pracy – pracodawcy tnąc koszty będą zmuszani do redukcji zatrudnienia i obniżki wynagrodzeń.

Dlatego, aby utrzymać siłę branży infrastrukturalnej jako swego rodzaju koła zamachowego polskiej gospodarki w dobie spowolnienia, państwo polskie powinno stymulować rozwój gospodarki poprzez inwestycje w projekty infrastrukturalne, dające impuls kolejnym sektorom i branżom. Instytucje państwowe odgrywają kluczową rolę na poziomie planowania i komunikacji o nowych inwestycjach w infrastrukturze drogowej i kolejowej. Potrzebna jest determinacja, by kontynuować program rozwoju ze sprawnym wykorzystaniem środków unijnych w perspektywie obecnej i w kolejnych latach.

Co prawda Unia Europejska dopuściła przenoszenie środków na walkę z epidemią, jednak inwestycje infrastrukturalne powinny być ostatnimi, których taka operacja mogłaby dotyczyć. Gospodarka kraju wytrzyma ograniczenia przez określony czas, a będzie on tym krótszy, im mniejsza większa będzie aktywność podmiotów, w szczególności w tych obszarach, w których – przy wdrożeniu stosownych zabezpieczeń – ta aktywność jest możliwa. Bezsprzecznie inwestycje infrastrukturalne do tych obszarów należą, nie tylko z uwagi na możliwości realizacji, ale też z uwagi na ilość podmiotów w nie zaangażowanych i związanym z tym zatrudnieniem. Lepiej więc, aby ci pracownicy pobierali wynagrodzenie od pracodawcy, a nie byli na garnuszku państwa, wspierani pieniędzmi przesuniętymi z inwestycji.

Równie ważne są jest tempo ogłaszania i rozstrzygania kolejnych przetargów. To od stanu realizacji inwestycji zależeć będzie, jak szybko państwu polskiemu uda się wyjść z kryzysu gospodarczego. Dodatkowo, kryzys stwarza okazję do naprawienia problemów trapiących branżę na co dzień – uproszczenia procedur przetargowych, egzekwowania jakości i dobrych praktyk zamiast dyktatu najniższej ceny, rzetelnych rozliczeń kontraktów.

Ponadto państwo powinno stymulować aktywność banków dla zapewnienia finansowania działalności podmiotów zaangażowanych w realizowane inwestycje infrastrukturalne.

Co i jak finansować?

Nastawienie banków do całego procesu związanego z tymi inwestycjami i do firm je realizujących nie było, w ostatnich latach, entuzjastyczne. Wynikało to z przyczyn leżących zarówno po stronie państwowych inwestorów, GDDKiA i PKP PLK, jak i wykonawców.

Pierwsi nie zapewniali organizowania procesów inwestycyjnych w czasie i w wielkościach przyjętych w dokumentach rządowych, drudzy – rywalizując w przetargach oferowali ceny często o kilkadziesiąt procent niższe od szacowanych przez inwestorów - to w konsekwencji kosztem rentowności. I wreszcie zachowanie instytucji państwa: rządy, w kolejnym roku, akceptowały niewykonania inwestycji infrastrukturalnych w roku poprzednim, przenosząc wydatki na lata następne. W efekcie mieliśmy i mamy dalej pasywną postawę banków w relacjach z firmami, w szczególności z obszaru inwestycji kolejowych.

Okres epidemii, to paradoksalnie dobry czas, aby to nastawienie i praktykę zmienić. Obecnie, to właśnie w interesie państwa polskiego leży sprawna realizacja inwestycji infrastrukturalnych. Będą one również podstawowym narzędziem w dochodzeniu gospodarki kraju do równowagi po koronawirusie. **Stąd na rządzie i instytucjach państwa ciąży obowiązek zapewnienia takiego działania banków, aby stymulowało ono, a nie utrudniało, jak to jest dzisiaj, osiągnięcie oczekiwanych powszechnie celów.** To państwo jest gwarantem przekazywania środków, tych z budżetu jak i unijnych, na inwestycje infrastrukturalne. To państwo przyjmuje, w drodze aktów prawnych, stosowne programy, w tym wydatków na inwestycje. Zatem państwo powinno stworzyć warunki dla ich realizacji i egzekwować wykonanie programów. Jednym z decydujących warunków jest efektywne finansowanie procesów inwestycyjnych przez banki. Bez niego szereg firm nie będzie mogło nawet wziąć udziału w przetargu np. z braku środków na gwarancję wykonania.

Koniecznym jest jednoznaczny, mocny przekaz rządu, skierowany do instytucji finansowych, w szczególności do banków oraz wdrożenie mechanizmów, których skutkiem powinna być zmiana nastawienia banków do inwestycji infrastrukturalnych i w konsekwencji konstruktywne relacje z firmami je realizującymi. Przedłużanie się pasywnego nastawienia i takich działań banków, z pewnością stworzy poważne trudności w osiągnięciu celów, nie tylko branż, ale kraju, jakie wiąże się z inwestycjami infrastrukturalnymi. Działanie rządu musi tu być szybkie i skuteczne.

Podsumowanie i konkluzje

Konkludując powyższe Instytut Staszica podkreśla, iż w dobie epidemii i nadciągającego kryzysu i spowolnienia realną i skuteczną pomocą będą więc ciągłość realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz ogłaszanie nowych przetargów przez państwowych inwestorów – GDDKA i PLK. Inwestycje infrastrukturalne są tym elementem, który może w największym stopniu pobudzać gospodarkę w dobie kryzysu i spowolnienia oraz pomagać walczyć z bezrobociem. Ponadto inwestycje infrastrukturalne realizowane są w horyzoncie długookresowym, w którym może zdarzyć się wiele: zarówno klęski żywiołowe, epidemie, kryzysy jak i okresy prosperity. Tym niemniej okoliczności się zmieniają, a zrealizowane inwestycje infrastrukturalne decydują na dekady o sile i bezpieczeństwie ekonomicznym państwa, perspektywach gospodarki oraz jakości życia społeczeństw.

* * *

Instytut Staszica to niezależny think-tank, zajmujący się kwestiami społecznymi w kontekście zrównoważonego rozwoju. W gronie współpracowników IS znajdują się publicyści, wykładowcy akademicki, eksperci. Prezesem Instytutu jest dr hab. Agnieszka Domańska.

www.instytutstaszica.org